Vertrauen und Verantwortung

Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

5.7 Staatsversagen: Die „unsichere Hand“ des Staates

Analog zum Konzept des *Marktversagens* soll nun eine vergleichbar breite Definition des *Staatsversagens* präsentiert werden. Diese Verfahrensweise beruht zunächst auf der konsequenten Fragestellung, ob es nicht angemessen sei, die Staats- und Marktsysteme mit gleichen Mitteln zu analysieren. Wenn die Privatwirtschaft unter individuellen, institutionellen und systemischen Schwachstellen leidet und die daraus verursachten Verletzungen des Gemeinwohls als Marktversagen bezeichnet werden, lässt sich daraus nicht eine entsprechende Definition des Staatsversagens ableiten? Kommt es nicht vor, dass Verhaltensmuster der Politik und öffentlichen Verwaltung dem Gemeinwohl schaden? Als Begründung, sich ausgiebig mit dem Thema des Marktversagens zu befassen, wurde darauf hingewiesen, dass eine gründliche *Ursachenforschung* der Probleme und Missstände in der Wirtschaft notwendig sei, um daraus Lehren zu ziehen und potentielle Lösungen abzuleiten. Dieser Ansatz gilt auch für den Staatssektor, es sei denn, man geht davon aus, der Staat könne grundsätzlich keine Fehler begehen. Da in den Medien täglich über Fehlentscheidungen und Missstände in Politik, Behörden und Staatseinrichtungen berichtet wird, muss diese Annahme verworfen werden. Folglich stellt sich nicht nur die Frage, was schief läuft, sondern worin die Ursachen für staatliches Scheitern liegen.

Obwohl der Begriff des Staatsversagens im gängigen Wortgebrauch meist die Form des *Politik-* oder *Behördenversagens* annimmt, wird er in universitären Kreisen sehr begrenzt definiert. Zunächst spielt er in der Ökonomik eine Rolle, denn dadurch dass der Staat den Ordnungsrahmen für die Wirtschaft bestimmt, entsprechen Markt- und Staatsversagen im weitesten Sinne zweier Seiten einer Medaille [K4.6]. Demzufolge definiert das Gabler Wirtschaftslexikon den Begriff des Staatsversagens als *Eingriffe* oder das *Unterlassen* wirtschaftsbezogener Entscheidungen des Staates, die Verzerrungen und Fehlallokationen im freien Marktsystem verursachen. Nur weil staatliche Organe ihren wirtschaftspolitischen Aufgaben nicht genügend nachkommen, folgt jedoch nicht, dass sich das Konzept des Staatsversagens ausschließlich auf die Wirtschaft beziehen muss. Bevor unter einem erweiterten Konzept des Staatsversagens Probleme und Schattenseiten des Staatssektors behandelt werden, ist es notwendig, zuerst auf die entsprechende Definition der Sozial- und Geisteswissenschaften einzugehen.

In den meisten Disziplinen außerhalb der Wirtschaftswissenschaften, insbesondere in der Politologie, wird der Begriff des Staatsversagens in zweierlei Hinsicht verzerrt gehandhabt. Erstens bezieht er sich ausschließlich auf den Bereich der Wirtschaft und zweitens wird das Konzept normativ umgedeutet und als Kritik an einer neoliberalen Politikausrichtung dargestellt. Demnach definiert das verbreitete Politiklexikon der Politologen Klaus Schubert und Martina Klein (2011, S. 287) Staatsversagen als „Ende der 1970er-Jahre aufgekommener politischer Begriff, der darauf abzielt, dass viele bisher staatlich erbrachte Leistungen besser (effektiver und effizienter) marktwirtschaftlich erstellt werden sollten. Die (teilweise polemische) Diskussion über das Versagen des Staates führte schließlich zum Abbau der Staatstätigkeit und zur wirtschaftspolitischen Deregulierung.“ Diese Definition ist insofern erstaunlich, als sich die Autoren mit ihrer einseitigen Haltung selber einer polemischen Darstellung bedienen. Aus begründeter Kri-

tik an Fehlern der Wirtschaftspolitik lassen sich weder eine marktfundamentalistische Position, noch politische Bestrebungen der Deregulierung ableiten.

Der wirtschaftsbezogene Begriff des Staatsversagens bezieht sich lediglich auf die *Effektivität* und *Wirksamkeit* staatlicher Eingriffe in das freie Marktsystem. Er wirft überdies Fragen wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf, die nicht mit Marktregulierung zu tun haben [K5.8]. Um wirtschaftsbezogene Fehlerhaftigkeit der öffentlichen Hand einzuordnen, lassen sich drei Varianten nennen: Wirtschaftspolitische Maßnahmen werden entweder vernachlässigt, sie werden unzureichend umgesetzt oder sie sind überflüssig und verursachen mehr Schaden als Gewinn für die Gesellschaft. Die mangelhafte Umwelt- und Klimapolitik der letzten Jahrzehnte lässt sich als markantes Beispiel heranziehen, denn hier kamen alle drei Muster staatlichen Scheiterns zusammen: Unwissenheit und Ablehnung wissenschaftlicher Erkenntnisse, demokratiebedingte Entscheidungsträgheit der Politik und letztlich die Unfähigkeit, politische Zielsetzungen aus administrativen Gründen effektiv umzusetzen. Allein dieses Beispiel demonstriert, dass die genannten Politologen ein äußerst verzerrtes Bild wirtschaftspolitischen Versagens vertreten. Darüber hinaus ignoriert ihre enge Definition die Vielzahl der Missstände im politischen Alltag und in öffentlichen Behörden, die *nicht* in den Bereich der Wirtschaft fallen.

Nur weil die Ökonomik eine fachbezogene Definition des Staatsversagens nutzt, erscheint es unsinnig, dass andere Disziplinen der Sozialwissenschaften sich automatisch dieser eingeschränkten Perspektive anschließen und sich weigern, staatliche Fehlleistungen in Bereichen außerhalb der Wirtschaft als Formen des Versagens zu benennen. Das Lehrbuch der Politologen Anton Pelinka und Johannes Varwick (2010) enthält beispielsweise weder einen Hinweis auf das Konzept des Gemeinwohls, noch auf Formen des Staatsversagens durch dessen Verletzungen. Die gängigen Begriffe des Politik- und Behördenversagens, oder die Möglichkeiten des *Demokratieversagens* kommen in den Lehrmaterialien der Politologie und anderer Sozial- oder Geisteswissenschaften als Grundwissen nicht vor. Bestenfalls werden sie vereinzelt in Studien der Soziologie und den Rechts- oder Verwaltungswissenschaften thematisiert. Die Praxis des Ausblendens und der Aufteilung eines der wichtigsten Gesellschaftskontroversen auf mehrere Fachbereiche birgt Gefahren, denn sie verhindert eine systematische und kohärente Auseinandersetzung mit den Zielen, Aufgaben, der Funktionsfähigkeit und dem Scheitern staatlicher Instanzen.

Zumindest im deutschen Sprachraum fehlt eine zusammenhängende und eigens geschaffene Disziplin, die sich ausschließlich mit den Funktionen, Vorteilen und Schwächen des modernen Staatswesens befasst. Sogar das Studienfach der Staatswissenschaften, das an einigen deutschen Universitäten gelehrt wird, basiert auf Unterrichtsveranstaltungen traditioneller Fachbereiche, ohne daraus eine zusammenhängende Disziplin zu schmieden. Dass der traditionelle Bildungsgedanke einer allumfassenden *Staatslehre* dennoch existiert, belegen die angelsächsischen Universitäten, in denen die Fachbereiche *Government* und *Public Administration* zur Norm der sozialwissenschaftlichen Lehre und Forschung gehören. Obwohl sich unser Ansatz von diesen Disziplinen dadurch abgrenzt, dass er ähnlich wie der angelsächsische Studiengang *Philosophy, Politics and Economics* explizit Aspekte der Ethik einbezieht, bieten sie einen Beleg, dass eine systematische Auseinandersetzung mit den Ursachen staatlichen Scheiterns möglich und notwendig ist.

Politisches und verwaltungstechnisches Versagen des Staates auszublenden ist insofern abwegig, als es dem gesunden Menschenverstand widerspricht. Nicht nur kommt der Begriff des Staatsversagens im gängigen Sprachgebrauch vor, er entspricht auch einer inhaltlich breiteren Definition des Dudens. Indem er sich am Konzept der staatlichen

Gemeinwohlmaximierung ausgerichtet, wird der Begriff folgendermaßen erläutert: Es handle sich um das „Versagen des Staates bei Maßnahmen, die zum Ziel haben, das Wohlergehen des Einzelnen [und] der Gemeinschaft zu maximieren.“ Diese intuitive Beschreibung beschränkt sich nicht nur auf den Duden und die Alltagssprache, sondern wird gelegentlich in den seriösen Medien genutzt. Folglich scheuen sich Qualitätsjournalisten nicht, vom Staat verursachte Missstände aufzudecken und die verantwortlichen Staatsorgane mit dem Vorwurf des politischen und administrativen Scheiterns zu konfrontieren. Gravierende Fehlentscheidungen und Versäumnisse in der Sozialpolitik, im Gesundheits-, Bildungs- und Rechtswesen, den Sicherheitsorganen oder der Außenpolitik werden von medialen Kommentatoren berechtigt als Ausdruck des Politik- oder Behördenversagens bezeichnet.

Wie bereits argumentiert, lässt sich der Begriff des Staatsversagens alternativ als Unterschied zwischen *Staatswohl* und *Gemeinwohl* definieren [K5.3.3.]. Der Hinweis auf eigennützige Motive und Verhaltensmuster im öffentlichen Dienst, die sich in *exzessiven Machtansprüchen*, Selbstbereicherung oder *institutionellem Selbstzweck* äußern, bedeutet, dass politisches und behördliches Eigeninteresse nicht unweigerlich mit den Interessen der Gesellschaft übereinstimmen muss. Da wir bereits im Kontext des freien Marktsystems das Gemeinwohl als Bewertungsgrundlage einsetzten, lässt es sich nun in ähnlicher Weise auf das Staatssystem anwenden. Situationen, in denen das Staatswohl eine Vorrangstellung gegenüber dem Gemeinwohl einnimmt und dadurch Schäden für die Gesellschaft verursacht, dienen im Folgenden als Symptom für Fälle des Staatsversagens.

Obwohl die Begrifflichkeit des Staatsversagens unmissverständlich auf Scheitern der Politik und öffentlicher Behörden hinweist, muss das Konzept dennoch in einen realistischen Kontext gestellt werden. Bezogen auf Deutschland handelt es sich in der Regel um sporadisch auftretende Missstände und Versäumnisse, die Kritik und Ursachenforschung herausfordern, aber nicht sofort als Krise oder Katastrophe verurteilt werden dürfen. Mit Ausnahme staatlicher Fehlentscheidungen in Bezug auf den Klimawandel und grobe Fälle sozialer Ungerechtigkeit nehmen Vorkommnisse politischen Versagens kaum derart extreme Ausmaße an, dass langfristig Rechtsordnung und Demokratie gefährdet sind, geschweige denn vollkommen zusammenbrechen. Sollte ein Staatsgefüge in Chaos verfallen und der Staat seine Kontrollfunktion vollkommen verlieren, wie es in einigen Entwicklungsländern zu beobachten ist, spricht man im Englischen von einem *Failed State* oder *State Collapse*. Im Deutschen ist daher begrifflich zwischen einzelnen Episoden des *Staatsversagens* und einem völlig *versagenden Staatswesen* zu unterscheiden. Dieser Unterschied bedeutet, dass deutsche Verhältnisse stets relativiert und in einen internationalen Kontext gestellt werden müssen, um Übertreibungen und Missverständnisse zu vermeiden. Da wir uns weitgehend mit *universellen Ursachen* des Staatsversagens in liberalen Demokratien befassen, treffen entsprechende Missstände nicht nur in der Bundesrepublik, sondern mal mehr, mal weniger in sämtlichen Ländern mit vergleichbaren Verfassungen und Staatsformen zu.

Ausgerüstet mit einer breitgefächerten Definition des Staatsversagens ist es möglich, grundlegende *Ursachen* und *Erklärungsansätze* für Missstände und Fehlverhalten im Staat aufzuzeigen. Einige von ihnen wurden bereits als Begründung für Fälle des Marktversagens genannt [K4.6]. Da es sich dabei meist um allgemeingültige Verhaltensmuster handelte, lassen sie sich mühelos auf andere Gesellschaftsbereiche anwenden und sind daher auch auf das Staatswesen übertragbar. Folglich ist es für eine kritische Analyse der Politik und öffentlichen Verwaltung angebracht, die aus der Marktanalyse bewährten Bewertungsmethoden heranzuziehen. Dies bedeutet erstens, dass wir die methodische Perspektive des *I-I-S Schemas* [K.1.2.1] nutzen, um Ursachen für Missstände und

Fehlentscheidungen auf den Ebenen des Individuums, der Institutionen und systemischen Rahmenbedingungen zu suchen. Zweitens bedienen wir uns der unorthodoxen Verfahrensweise, ethische Kriterien heranzuziehen, um Verhaltensmuster der Politik und öffentlichen Verwaltung auf ihre Moral, Menschlichkeit und soziale Verantwortung hin zu prüfen.

Die Einbeziehung des ethisch geprägten Konzepts der Gemeinnützigkeit und *sozialen Verantwortung* wurde bereits in der Charakterisierung des *Homo magistratus* aufgegriffen. Analog zum Marktversagen sind daher Ausprägungen des Eigennutzes auch als Ursache für Staatsversagen heranzuziehen. Wenn für die Privatwirtschaft hohe Ansprüche an Moral und Verantwortung gelten, trifft diese Erwartungshaltung womöglich in höherem Maße auf das Staatswesen zu. Da sich der öffentliche Amtsträger formell verpflichtet, dem Wohl der Gemeinschaft zu dienen, nimmt er eine spezielle *Vorbildrolle* ein. Sollte er seiner Funktion als gewissenhafter Entscheidungsträger und Ordnungshüter nicht nachkommen, schürt er nicht nur Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Staatswesens, sondern beschädigt auch das Vertrauen in die Praxis der Demokratie. Beides trägt dazu bei, den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft zu schwächen. Lässt sich moralisches Scheitern im Staatswesen belegen, stellt sich die Frage, ob nicht eine eigenständige Disziplin entwickelt werden könnte, die vergleichbar mit der Wirtschaftsethik dem Fachbereich einer *Staatsethik* entspräche [K5.10]. Eine Untersuchung des Staatswesens, die sich mit dessen Strukturen und Verfahrensweisen, aber auch mit den Vorteilen und Mängeln befasst, schafft außerdem eine Grundlage, dem Konzept der integrativen Wirtschaftslehre folgend den vielschichtigen Fachbereich einer *integrativen Staatslehre* vorzuschlagen [K5.11]. Dabei handelt es sich um eine Disziplin, die sich neben Untersuchungen staatlicher Strukturen und Aufgaben auch systematisch mit Themen der Vertrauenswürdigkeit, Effektivität und Moral des Staatswesens befasst.

Die folgende Analyse diverser Ursachen des Staatsversagens enthält einige Beschränkungen. Da die Bereiche und Probleme der Wirtschafts- und Bildungspolitik separat behandelt werden, wird ihnen nur am Rande Aufmerksamkeit geschenkt. Vergleichbar mit der Untersuchung des Marktversagens, wird dafür gelegentlich auf das brisante Thema der Umweltpolitik und des Klimawandels eingegangen. Um die Analogie der Medizin zu gebrauchen, legen wir den Schwerpunkt weniger auf Beschreibungen existierender *Diagnosen* und entsprechender *Therapien*, sondern auf deren praktische Umsetzung und die Frage, warum diese misslingt. Im übertragenen Sinn geht es um die kritische Thematik, welche Umstände dazu beitragen, dass die Durchführung der *medizinischen Behandlung* oder gar der *Notoperationen* verzögert oder verhindert wird. Welche Hindernisse führen dazu, dass Politik und Verwaltung unzureichende Maßnahmen in der Umweltpolitik zulasten zukünftiger Generationen und dem Gemeinwohl treffen?

Obwohl die Schäden finanzieller und wirtschaftlicher Art mehr Aufmerksamkeit genießen, befasst sich die folgende Analyse vielmehr mit den immateriellen Auswirkungen staatlicher Verhaltens- und Verfahrensweisen. Inwiefern verletzen staatliche Instanzen normative Grundsätze und beschädigen dadurch das Vertrauen in Politik, Verwaltung und Demokratie? Zur Vereinfachung bezieht sich die Auseinandersetzung mit Formen des Staatsversagens ausschließlich auf den Nationalstaat und deutsche Verhältnisse. Auf Grund der Allgemeingültigkeit der Erkenntnisse lassen sie sich jedoch auch auf internationaler Ebene anwenden. Da die meisten Ursachen für Politik- und Behördenversagen auf individuelles Fehlverhalten, institutionelle Faktoren und systemische Sachlagen zurückzuführen sind, verschafft dieser analytische Aufbau eine gleichermaßen geeignete Grundlage, um Mängel in der Europäischen Union und internationalen Organisationen wie der UNO, NATO oder der Weltbank zu ergründen.

Abschließend sei betont, dass es in den folgenden Kapiteln nicht nur darum geht, einzelne Fehlentscheidungen und Missstände zu beschreiben, sondern zu fragen, *warum* und *wie* derartige Ereignisse zustande kommen. Ein weiteres Motiv dieser Analyse besteht darin, auf Ähnlichkeiten der Ursachen diverser Probleme in der freien Marktwirtschaft und im Staatswesen hinzuweisen. Auch wenn es überraschend klingt, sind viele Mängel in beiden Systemen auf vergleichbare Strukturen und Verhaltensmuster zurückzuführen. Um eine entsprechende Systemanalyse durchzuführen, bedarf es einer neutralen Haltung, die sich keiner Vorurteile zugunsten eines der Gesellschaftssysteme bedient. Ebenso wie die Untersuchung des Marktversagens soll die folgende Auseinandersetzung mit den Schwächen des Staatssystems dazu dienen, kritische Debatten anzuregen, aus denen gegebenenfalls Veränderungen und Reformen hervorgehen können. Nur wenn aus den gewonnenen Erkenntnissen das Bewusstsein für Ursachen gesellschaftspolitischer Probleme geschärft wird, lassen sich daraus Maßnahmen ableiten, die zu mehr Vernunft und Menschlichkeit im Staatswesen beitragen.

Literatur

Pelinka, Antonia und Johannes Varwick (2010): „Grundzüge der Politikwissenschaft“, UTB, 2010

Schubert, Klaus und Martina Klein (2011): „Das Politiklexikon: Begriffe. Fakten. Zusammenhänge“, Verlag J.H.W. Dietz, 2011