

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

## 5 Das Staatssystem auf dem Prüfstand

Der demokratische Staat stellt den zweiten Teilbereich unseres Gesellschaftsmodells dar und soll in den folgenden Ausführungen vergleichbar mit der Analyse des freien Marktsystems einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Das Staatssystem ist bereits zu Beginn der Studie skizziert worden, wobei besonderer Wert auf dessen Institutionen und Wechselbeziehung zur Wirtschaft gelegt wurde [K1.2.3]. Nun erweitern wir den Bezugsrahmen, um sich eingehend mit den Eigenschaften, Prinzipien, Aufgaben und Verfahrensweisen des Staatswesens zu befassen. Analog zur kritischen Analyse des liberalen Marktsystems im zweiten Teil der Studie besteht die Absicht dieser Auseinandersetzung nicht nur darin, eine Übersicht der Verantwortungsbereiche öffentlicher Institutionen und ihrer Akteure zu verschaffen, sondern auch einen Blick auf deren Funktionsfähigkeit, Effektivität und Moral zu werfen.

Häufig beschweren sich Kommentatoren, dass neoliberale Vertreter der Privatwirtschaft einen *schlanken Staat* fordern, der nur geringfügig in den Wirtschaftskreislauf einzuwirken habe. Aus dieser Kritik am vermeintlichen Neoliberalismus folgt meist das entgegengesetzte Plädoyer für die Gestaltung eines *starken Staates*. Aus neutraler Sicht sind beide Positionen problematisch, denn sie beruhen auf einseitigen und verzerrten Denkmustern. Was generell gefordert ist und sich wahrscheinlich die meisten Bürger wünschen, ist weder ein schlanker noch starker, sondern ein *guter Staat*. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Staatswesen bezieht sich daher nicht nur auf dessen Arbeitsbereiche, Institutionen und Strukturen, sondern auch auf eine *qualitative Bewertung* und der entsprechenden Thematik, wie effektiv, gewissenhaft und menschenwürdig die Staatorgane ihren Verpflichtungen nachkommen. In den Apellen eines schlanken oder starken Staates fehlt in der Regel eine sachliche und differenzierte Analyse, denn ihre Vertreter vermeiden zwei wichtige Fragen. Wie hat verantwortungsvolles und gemeinnütziges Handeln der staatlichen Einrichtungen auszusehen? Diesbezüglich mag die Antwort lauten: Die Bereitstellung öffentlicher Güter, für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, Marktregulierung vorzunehmen und das langfristige Überleben von Mensch und Natur zu gewährleisten. Doch inwieweit kommt der Staat diesen Aufgaben nach? In welchem Maße bewahrheiten sich Vorstellungen und Forderungen eines *leistungsfähigen* und *gerechten* Staates? Wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem Staatssystem beziehen sich fast ausschließlich auf die demokratisch legitimierte Strukturen politischer Entscheidungsprozesse, sodass eine *systematische* Analyse der *Effektivität* und *Funktionsfähigkeit* des Staatsapparats nur bedingt stattfindet. In Bezug auf die Wirtschaft wird oft berechtigt gefordert, sie solle dem Wohl der Menschen dienen. Kann diese Forderung nicht ebenso an *Politik* und *öffentliche Verwaltung* gestellt werden? Da kein wesentlicher Grund vorliegt, soziale Gesellschaftssysteme nicht auf ihre Eigenschaften und Besonderheiten hin vergleichen zu können, gehen wir in den folgenden Kapiteln davon aus, dass beide Systeme gleichwertig, auf neutrale Weise und mit ähnlichen Kriterien einzuordnen und zu beurteilen sind. Daher ist nicht nur zu klären, welche Aufgaben der Politik und öffentlichen Einrichtungen zukommen, sondern auch wie zielführend und wirksam sie diese zugunsten des *Gemeinwohls* erfüllen.

Die Gliederung der angehenden Untersuchung folgt somit dem Muster des vorhergegangenen Wirtschaftsteils. Zu Beginn reduzieren wir die Beschreibung des Staatswesens auf die zentralen Bereiche der Politik und öffentlichen Verwaltung. Die darauf folgende Untersuchung soll dazu dienen, zentrale Aspekte des Staatswesens, seiner Zielsetzungen und deren Umsetzung nicht nur zu beschreiben, sondern auch in Kontexte zu stellen und einzuordnen. Diesbezüglich setzen wir unser normatives Modell des Gemeinwohls ein [K3.9], um eine Bewertungsgrundlage für die Effektivität des Staatswesens zu schaffen. Diese Verfahrensweise zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Rahmenbedingungen und begrenzten Handlungsspielräume der staatlichen Entscheidungsträger berücksichtigt, die sich aus finanztechnischen, institutionellen, wertorientierten und systemischen Gründen ergeben. Dabei bedienen wir uns der Konzepte individueller, institutioneller und systemischer *Verantwortung*, die im ersten Teil der Studie vorgestellt wurden [K2.2].

Dem integrativen Modell des *Homo oeconomicus* folgend präsentieren wir eine Charakterisierung des *Staatsdieners*, der als *Homo magistratus* bezeichnet wird. Mit der Einteilung des Staatswesens in Politik und öffentliche Verwaltung tritt der Staatsdiener in den entsprechenden Rollen des *Homo politicus* und *Homo administratus* auf. Vergleichbar mit der Beschreibung des *Homo oeconomicus* gilt für beide Staatsakteure, dass auch sie den Motiven und Wesenszügen des Egoismus und der Gemeinnützigkeit unterliegen. Da dem Wähler in liberalen Demokratien die zentrale Rolle des Souveräns zukommt, darf er in einer Analyse des Staates nicht fehlen. Daher werden auch seine Motive und Verhaltensmuster unter der Bezeichnung des *Homo suffragatus* in einem separaten Kapitel untersucht.

Ebenso, wie in der Wirtschaft unweigerlich Fälle des *Marktversagens* auftreten, ist es notwendig, sich mit einem vergleichbaren Konzept des *Staatsversagens* zu beschäftigen. Dieser Begriff soll in der folgenden Analyse mit einer Definition ausgestattet werden, die im Gegensatz zur gängigen Praxis der Sozialwissenschaften ein breiteres Spektrum an Missständen und Fehlverhalten öffentlicher Organe einbezieht. Dieser Ansatz wirft zwangsläufig die Frage auf, wie sich staatliches Fehlverhalten manifestiert und welche individuellen, institutionellen und systembedingten Umstände dazu beitragen. Obwohl sich Fälle des Versagens in Politik und öffentlicher Verwaltung auf staatspezifische Missstände beziehen, sind Muster zu erkennen, die Ähnlichkeiten mit denen des Marktversagens aufweisen. Das vorgestellte Konzept des Staatsversagens unterscheidet zwischen materiellen oder wirtschaftsbezogenen Fehlleistungen einerseits und immateriellen Formen des Scheiterns andererseits. Während wirtschaftsbezogene Fehlentscheidungen, etwa im Bereich der Finanzpolitik oder Marktregulierung, relativ leicht zu bewerten sind [K5.8], fällt die Einordnung individueller Charakterschwächen, mangelhafter Kommunikation, Ignoranz oder irrationaler Verhaltensweisen in eine andere Kategorie. Um derartige Aspekte als staatliches Versagen definieren zu können, beziehen wir uns zum Teil auf den entsprechenden *Vertrauensverlust* in Politik und öffentliche Verwaltung, der eine Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts darstellt [K2.1.5].

Vergleichbar mit der vorgeschlagenen Perspektive einer *integrativen Wirtschaftslehre* berücksichtigt die folgende Untersuchung des Staatswesens explizit ethisch geprägte Bewertungsgrundlagen. Aus dieser Verfahrensweise ergibt sich nicht nur das entsprechende Konzept einer *integrativen Staatslehre*, sondern auch der moralphilosophische Ansatz einer *Staatsethik*. Die Methode, das Verhalten der Akteure und Institutionen in Politik und öffentlicher Verwaltung nach moralischen Grundwerten auf den Prüfstand zu stellen, ist aus drei Gründen von Interesse: Erstens haben wir es mit menschlichen Verhaltensmustern zu tun, die allgemeinen Wertvorstellungen unterliegen und daher zwangsläufig auch das Staatswesen betreffen. Zweitens stellt die Einbeziehung ethischer

Fragestellungen eine ungewöhnliche Perspektive dar, die deutlich von der gängigen Lehre der Sozial- und Geisteswissenschaften abzuweichen scheint. Drittens weisen die Entwürfe der integrativen Staatslehre und Staatsethik interessante Schnittmengen mit den etablierten Fachbereichen der Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsethik auf. Natürlich darf die erweiterte Definition und Analyse des Staatsversagens nicht als Selbstzweck dienen, sondern kann nur als Impuls dazu beitragen, aus den gewonnenen Erkenntnissen entsprechende Schlussfolgerungen und Lösungsansätze zu entwickeln. Um die analytische Methode unserer Untersuchung des Staatswesens auf konkrete Bereiche anzuwenden, werfen wir einen genaueren Blick auf die Funktionen und Gestaltung der Wirtschaftspolitik und des Bildungssystems. Da sich die Studie immer wieder mit Fragen des öffentlichen Diskurses befasst, wird abschließend auf die gesellschaftspolitische Rolle des Journalismus und insbesondere die des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingegangen.