

Replik

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **73 (1993)**

Heft 12

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Henner Kleinewefers

Verantwortung in der Demokratie?

Ein kritischer Kommentar zu René Rhinows Aufsatz

Obwohl kaum ein analytisch und empirisch interessierter Sozialwissenschaftler den Ausführungen Rhinows über Verantwortung in der Demokratie (Schweizer Monatshefte, 73. Jahr, Heft 11, November 1993) etwas abgewinnen dürfte, ist ihm für seinen Aufsatz doch zu danken; denn er demonstriert mit exemplarischer Deutlichkeit einen im öffentlichen Diskurs weit verbreiteten, vermutlich sogar herrschenden, wenn auch, wie hier gezeigt werden soll, nicht sehr nützlichen, weil rein normativen Denkstil.

I.

Ein erstes Problem wird sofort erreicht, wenn Rhinow (S. 891) in Anlehnung an andere erklärt, «*Begriff und Wesen*» der Verantwortung seien durch drei Grundfragen zu umreißen:

- Wer ist verantwortlich?
- Wofür ist Verantwortlichkeit gegeben?
- Vor wem wird Verantwortung getragen?

Da fehlt doch etwas, zumindest aus der Sicht des einfachen Bürgers, der weder Politiker noch Beamter ist: Verantwortung hat im normalen Leben mit Kompetenz, Kontrolle, Haftung, Belohnung und Sanktionen zu tun.

Den Aspekt der personellen Kompetenz mag man vielleicht unter Rhinows erster und denjenigen des sachlichen Kompetenzumfangs unter der zweiten Grundfrage unterbringen, obwohl er dies an dieser Stelle überhaupt nicht und an anderen Stellen seines Aufsatzes nur teilweise und implizit sagt. Von Kontrolle, Haftung, Belohnung und Sanktionen wird ebenfalls nur äusserst selektiv und beiläufig (S. 893 f.) gesprochen. Diese Aspekte wären wohl bei einer zweckmässigen Neuformulierung der dritten Grundfrage zu erfassen, was von Rhinow aber eben gerade unterlassen wird.

Wenn man aber Kompetenz, Kontrolle, Haftung, Belohnung und Sanktionen aus einer Diskussion über Verantwortung in der Demokratie auslässt, fällt man nicht nur hinter die Ergebnisse der analytischen und empirischen Demokratieforschung zurück, es ist auch sicher, dass man zu diesem brennenden Thema ausser ein paar ebenso frommen wie wohlfeilen Wünschen, es möchten bessere Menschen Politiker bzw. die Politiker bessere Menschen werden, nichts beitragen kann. So geschehen im bezeichnender-

weise längsten Abschnitt von Rhinows Aufsatz (S. 897 ff.), der sich ansonsten, immer wenn es spannend wird, damit begnügt, Fragen zu stellen, statt Antworten zu geben bzw. über die Antworten zu berichten, die in den Sozialwissenschaften zum Thema bereits erarbeitet worden sind.

Dies sei hier in wenigen Worten nachgeholt. Es existiert eine wohlausgebaute Theorie des Auftragsverhältnisses (*principal agent theory*). Dabei gibt der Auftraggeber Kompetenzen und Ressourcen an den Beauftragten ab, welcher ihm dafür seine Geschäfte besorgt. Es wird nun unterstellt, dass der durchschnittliche Beauftragte in dem Auftragsverhältnis seinen eigenen Vorteil sucht und denjenigen des Auftraggebers nur insoweit berücksichtigt, als er durch Wettbewerb, andere Kontrollen, Haftung, Belohnung und Sanktionen dazu gezwungen wird. Das Interesse der Forschung hat sich dann darauf gerichtet, welche Arten und Kombinationen dieser Faktoren besser und welche schlechter geeignet sind, den Beauftragten an die Leine des Auftraggebers zu legen und auf diese Weise an der Ausnützung seiner Position zum eigenen Vorteil und zum Nachteil des Auftraggebers zu hindern.

Das einzig Normative an diesem Ansatz ist die im normalen Leben – wenn auch anscheinend nicht in der Politik – wohl selbstverständliche Unterstellung, es sei wünschenswert, den Beauftragten an den Willen des Auftraggebers zu binden und ihm nicht mehr Kompetenzen und Ressourcen zuzugestehen, als er für die Erfüllung seines Auftrags benötigt. Die übrige Bearbeitung des Problems ist rein analytisch und empirisch und geht von den Menschen aus, wie sie sind, und nicht, wie sie vielleicht sein sollten, getreu der Devise, dass nur solche Institutionen gut sind, die auch mit Menschen und nicht nur mit Engeln (S. 895 und 897 ff.) funktionieren.

Diese Theorie des Auftragsverhältnisses ist selbstverständlich nicht nur auf den Auftrag im privatrechtlichen Sinn anzuwenden, sondern auch auf alle Arten von Anstellungs- und Delegationsverhältnissen, so eben auch auf das Verhältnis zwischen den Wählern und «ihren» Politikern. Dabei erweist die nähere Analyse, dass politische Auftragsverhältnisse besonders schlecht strukturiert sind in dem Sinn, dass von einer Bindung der Politiker an die Wähler (S. 895 f.) kaum eine Rede sein kann.

Der Unterschied zu Rhinows Argumentation könnte kaum grösser sein. Während dort darüber philosophiert wird, was Verantwortung ist, wird hier gefragt, wovon es abhängt bzw. wie man dafür sorgen kann, dass Verantwortung, von der jeder im praktischen Leben Stehende weiss, worum es sich handelt, nicht ein frommer Wunsch an gute Menschen bleibt, sondern effektiv wahrgenommen und durchgesetzt wird. Oder anders gesagt: Das Problem der (mangelnden) Verantwortung in der Demokratie ist in allererster Linie ein Thema für die analytische und empirische Verhaltenstheorie und die darauf basierende praktische Theorie der zweckmässigen Institutionen und nur sehr am Rande ein Thema für Ethiker und Staatsphilosophen.

II.

Es entspricht dem zeitgenössischen Denken im öffentlichen Recht, wenn Rhinow (S. 894 und 896) davon spricht, der Staat, das bzw. die Gemeinwesen, Organisationen oder gar das Volk könnten Träger von Verantwortung sein. Das ist indessen nicht nur methodologisch falsch; es beseitigt auch das Problem, von dem hier eigentlich zu sprechen wäre. Träger von Verantwortung im Sinne des Übernehmens von Konsequenzen können immer nur Individuen sein. Indem man die Personalität von Institutionen oder Organisationen hypostasiert, verschwindet die persönliche Verantwortung, d. h. die sanktionierte Bindung des Beauftragten an den Auftraggeber.

Das ist aber gerade das Problem der Verantwortung in der Demokratie.

Nicht nur ist die Rede von der sogenannten politischen Verantwortung (S. 895) inhaltsleer. Welche persönlichen Sanktionen ereilen die «*politisch Verantwortlichen*» im Fall von Fehlentscheidungen? Keine. In der Schweiz gibt es nicht einmal Regierungswechsel. Das Schlimmste, was einem Politiker ohne Fortune geschehen kann, ist das Abschieben auf einen lukrativen Proporzposten. Die von Rhinow (S. 895) genannten institutionellen Vorkehrungen für Machtbeschränkung und gegen Machtmissbrauch haben sich als bei weitem zu schwach erwiesen. Politische Verantwortung im Sinne persönlicher Sanktionen gibt es nicht. Analoges gilt für die Verwaltung. Jeder weiss, dass das Disziplinarrecht (S. 994) bestenfalls Negatives zu verhindern, aber nichts Positives zu bewirken vermag. Die Konsequenzen von Fehlentscheiden werden auf dem Umweg über den Staat auf die Allgemeinheit, insbesondere auf die Steuerzahler abgeschoben. Wo keine persönliche, sanktionierte Verantwortung existiert, wird im Normalfall verantwortungslos gehandelt.

Dazu kommt, dass die Rede von der «*Verantwortung des Staats*» häufig der bequemen Begründung von Kompetenz- und Ressourcenaneignungen dient. Wenn Politiker, Bürokraten, Ethiker oder Staatsrechtler behaupten, für diese oder jene Frage sei «*das Gemeinwesen verantwortlich*», wollen sie in Wahrheit sagen, dass diese Fragen der Privatautonomie entzogen und folglich entsprechende Kompetenzen und Ressourcen auf «den Staat», d. h. die Politiker und Bürokraten, übertragen werden müssten. Die Einräumung von Kompetenzen und Ressourcen hat aber mit Verantwortung so lange nichts zu tun, wie es keine oder nur eine sehr vage Bindung der Beauftragten an die Auftraggeber gibt, was das eigentlich zu diskutierende Problem wäre.

Die Tendenz, die «*Verantwortung des Staats*» zur Rechtfertigung von Kompetenz- und Ressourcenaneignungen zu benutzen, findet sich in Rhinows Aufsatz an zahlreichen Stellen.

Schon bei der Beantwortung der Frage «*Wofür ist Verantwortung gegeben?*» (S. 891) wird die «*Pflicht zum Handeln*» kursiv hervorgehoben, die ebenso relevante «*Pflicht zum Nichthandeln*» hingegen nicht; anschliessend

wird letztere endgültig nicht mehr erwähnt. Alte Staatsweisheit ist hier offenkundig in Vergessenheit geraten. «*Gouverner c'est prévoir*» beinhaltet eben auch, dass man sich, wo man nichts voraussehen kann, der Intervention und Regulierung enthalten sollte. Derselbe Gedanke klingt in dem noch viel älteren «*quidquid agis, prudenter agas et respice finem*» an, womit ja indirekt gesagt wird, dass man sich des Handelns enthalten solle, wenn man das Ergebnis nicht vorhersehen kann. Wer mit der Begründung seiner «*Verantwortung*» den Handlungsbereich des Staats ausdehnt (S. 894), nimmt, wie wir aus der Erkenntnistheorie und aus leidvollen Erfahrungen wissen, überwältigende Risiken der Fehleinschätzung der Zukunft und der Fehlwirkungen der Interventionen in Kauf. Den Ertrag dieser riskanten Strategie haben diejenigen, die sich die dafür erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen aneignen, die Politiker und Bürokraten. Das Risiko hingegen trägt die Allgemeinheit. Einmal mehr ist die Inkongruenz von Kompetenz und Folgenübernahme das eigentliche Problem, welches zu diskutieren wäre.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass Rhinow bei der Diskussion der Gewaltenteilung (S. 895 f.), die ja im Denken der *Glorious Revolution* und *Montesquieus* tatsächlich einmal etwas mit Verantwortung zu tun hatte, nicht nur im staatlichen Bereich den üblichen Illusionen des Staatsrechts verhaftet bleibt, sondern vor allem die Privatautonomie nicht einmal erwähnt. Im Denken des Staatsrechts ist die Privatautonomie eine Wohltat der Obrigkeit für die «Rechtssubjekte», die eigentlich wider das Besserwissen und Besserwollen «des Staats», d. h. der Politiker und Bürokraten, gewährt wird. In Wirklichkeit ist die Privatautonomie nicht nur die Quelle des Wohlstands der Nationen und damit die Basis, von welcher der politische und bürokratische Überbau lebt, sondern auch im Rahmen der *checks and balances* nicht nur ein, sondern *das* entscheidende Gegengewicht gegen die potentiell ausufernde und gefährliche Macht des Staats, den die klassische Gewaltenteilung immer nur mühsam und heute kaum mehr im Zaum hielt bzw. hält. Der private Sektor erbringt diese Leistung aber nicht, weil dort die besseren Menschen sind, sondern weil Verantwortung dort einen konkreten Inhalt im Sinn von klaren Kompetenzen, Kontrolle, Haftung, Belohnung und Sanktionen, kurz im Sinn des individuellen Tragens der Konsequenzen der eigenen Entscheidungen hat.

Man kann es auch noch anders sagen: Der private Sektor ist tendenziell auf Internalisierung angelegt. Individuelle Verantwortung im vorgenannten Sinn existiert und führt zu verantwortlichem Handeln. Wo dies noch nicht oder nicht genügend der Fall ist, sollte durch rechtsstaatliche Regeln und nicht durch interventionsstaatliche Regulierung nachgeholfen werden. Der politische Sektor im Sinne des Sozial-, Leistungs- und Interventionsstaats ist tendenziell auf Externalisierung angelegt. Individuelle Verantwortung

im Sinn des Tragens der Konsequenzen der eigenen Entscheidungen existiert nicht oder nur äusserst vage und indirekt, was zu verantwortungslosem Handeln führt. Als Lösung wird einerseits die institutionelle Erzwingung von mehr persönlicher Verantwortlichkeit der Politiker und Bürokraten, andererseits die Schadenbegrenzung durch engere Kompetenz- und Ressourcenrestriktionen vorgeschlagen.

III.

Vor unseren Augen ist in den letzten Jahren das kommunistische System zusammengebrochen. Für die Länder Osteuropas ist inzwischen fast jedem klar, dass es nicht menschliches, sondern institutionelles Versagen war, was den real existierenden Sozialismus scheitern liess; denn das menschliche «Versagen» war die Folge falscher institutioneller Signale, die von den im Durchschnitt egoistischen Menschen zu ihrem eigenen Vorteil, aber zum Nachteil des Ganzen ausgenützt wurden. Wie hat man sich, und zwar mit Recht, über *Gorbatschows* Naivität aufgehalten, der ja anscheinend bis auf den heutigen Tag meint, dass der Sozialismus mit besseren Menschen, insbesondere «Kadern» bzw. Politikern und Bürokraten, funktionieren könnte. Aber zum Thema Verantwortung in der Demokratie fällt unseren Ethikern und Staatsrechtlern auch nichts anderes ein. Es scheint nur niemand zu merken, dass Gorbatschow und Rhinow im Grunde dasselbe Thema, Verantwortung im Staatssektor, haben.

Kaum etwas ist leichter und bringt zugleich mehr öffentliches Ansehen, als anderen mit dem hohen Anspruch des Ethikers zu sagen, was sie tun und lassen sollten (S. 895 und 897 ff.). Aber alle Versuche, den neuen und besseren Menschen, Bürokraten oder Politiker durch moralische Appelle, Erziehung oder Gewalt hervorzubringen, sind gescheitert. Nicht die Menschen muss man ändern, sondern die Institutionen.

Zwar sagt Rhinow, dass ihm «*die Reform der Institutionen ... besonders am Herzen liegt*» (S. 900), spricht sich aber über dieses Thema bezeichnenderweise nicht weiter aus. In der Tat, von den Politikern heute schon zu erwarten, dass sie freiwillig die Institutionen so verändern, dass aus der sogenannten «*politischen Verantwortung*», eine (wie im privaten Bereich) an die persönliche Existenz gehende effektive Verantwortung wird, wäre eine Illusion. Eine Chance für eine neue Demokratie mit verantwortungsfördernden Institutionen und Regeln wird es kaum geben, bevor der «*Sozial-, Leistungs- und Interventionsstaat*» wegen seiner immanenten Verantwortungslosigkeit endgültig abgewirtschaftet hat. Und dann werden wir von Glück reden können, wenn er durch eine liberale («*radikale*» im Sinn des 19. Jahrhunderts) Reform (bzw. Revolution?) überwunden wird, die von den längst vorhandenen sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen über die Gestaltung von verantwortungsfördernden Institutionen Gebrauch macht.