



Zusammenfassung

- Der Markt, auf dem Politiker ihre Dienstleistung – den Bürger in der Gesetzgebung bzw. in der Regierung zu vertreten – anbieten, ist mithin durch zahlreiche Unvollkommenheiten charakterisiert. Insbesondere gilt dies für politische Entscheidungen, deren Wirkungen sich erst in späteren Legislaturperioden entfalten und deren Kosten nicht die politischen Entscheider, sondern die gesamte Bevölkerung, oder zumindest Teile davon, tragen. Wenn wir davon ausgehen, dass menschliches Handeln einer mehr oder weniger systematischen Abwägung zwischen den erwarteten Kosten und dem Nutzen folgt, kann darüber diskutiert werden, wie die Kosten einer unerwünschten Handlung erhöht werden können.
- Die Unvollkommenheiten des Marktes für politische Dienstleistungen innerhalb einer Demokratie eröffnen dem politischen Akteur als Verwalter fremden Eigentums diskretionäre Handlungsspielräume, die er im eigenen Interesse zulasten des Wählers ausnutzen kann. Ein zentrales Problem ist, dass politische Fehlentscheidungen bisweilen keine persönlichen Konsequenzen für den politischen Akteur nach sich ziehen. Daraus lässt sich ableiten, dass bei einem politischen Akteur, wenn er – wie Menschen im Allgemeinen – mehr oder weniger systematisch auf Anreize reagiert, durch eine Erhöhung der (erwarteten) Entscheidungskosten eine Verhaltensänderung angestoßen werden kann. Eine denkbare Methode der Kosten-erhöhung wäre die Einführung einer Politikerhaftung.
- Eine ex-ante verhaltenssteuernde Wirkung entfaltet das Verursacherprinzip, das Konsequenzen seiner Entscheidung beim politischen Akteur internalisiert. Die Einheit von Entscheidung und Haftung ist ein Grundpfeiler der Marktwirtschaft. Es ist aus ökonomischer Perspektive schwer nachvollziehbar, warum gerade Politiker nicht die persönliche Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen sollten.

* Florian Follert ist Universitätsprofessor für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre an der Privatuniversität Schloss Seeburg, Seekirchen, Österreich. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen rationale Entscheidungsvorbereitung, Public Choice, (Corporate) Governance und Bewertungstheorie.

Die zunehmende Komplexität einer vernetzten Welt, globale Märkte und Krisen verändern menschliches Handeln und die Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Skandale und politische Fehlentscheidungen sorgen für eine erhöhte Aufmerksamkeit.¹ Zudem sind die Bürger durch soziale Medien besser informiert und gegenüber den Regierenden tendenziell kritischer eingestellt. Die Regierungsskepsis kann aus ökonomischer Perspektive gestützt werden. Politiker in einer Demokratie sind für eine bestimmte Periode gewählte Vertreter der Bürger. Ausgehend vom Eigennutzaxiom², einer hohen Gegenwartspräferenz³ und einem Informationsvorsprung⁴ ergeben sich erhebliche Ermessensspielräume für den politischen Akteur. Der Markt, auf dem Politiker ihre Dienstleistung – den Bürger in der Gesetzgebung bzw. in der Regierung zu vertreten – anbieten, ist mithin durch zahlreiche Unvollkommenheiten charakterisiert. Insbesondere gilt dies für politische Entscheidungen, deren Wirkungen sich erst in späteren Legislaturperioden entfalten und deren Kosten nicht die politischen Entscheider, sondern die gesamte Bevölkerung, oder zumindest Teile davon, tragen. Wenn wir davon ausgehen, dass menschliches Handeln einer mehr oder weniger systematischen Abwägung zwischen den erwarteten Kosten und dem Nutzen folgt, kann darüber diskutiert werden, wie die Kosten einer unerwünschten Handlung erhöht werden können.

Das demokratische System kann als Markt betrachtet werden, auf dem Parteien respektive Kandidaten ihre Dienstleistung anbieten. Dieses Angebot wird von Bürgern, deren Opportunitätskosten zu hoch sind,⁵ sich selbst zur Wahl zu stellen, nachgefragt. Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, mit der Haftung eine originär marktwirtschaftliche und im unternehmerischen Kontext etablierte Institution vorzuschlagen, die bei adäquater Umsetzung eine anreizsteuernde Wirkung auf den politischen Akteur entfalten und eine zunehmende Machtausbreitung begrenzen könnte.

Der Beitrag folgt nachstehender Struktur: In Kapitel 1 wird zunächst in ökonomischer Manier dargelegt, warum der Markt für politische Dienstleistungen ein in hohem Masse unvollkommener Markt ist. Darüber hinaus wird aufgezeigt, welche Probleme hieraus aus Bürgersicht entstehen. Anschliessend wird in Kapitel 2 das Konzept

¹ Man denke beispielsweise an die Energiepolitik der Bundesrepublik Deutschland (vgl. *Follert/Gleißner/Möst*, What Can Politics Learn from Management Decisions? A Case Study of Germany's Exit from Nuclear Energy after Fukushima. *Energies* 2021, 3730), die zu Beginn der COVID-19-Pandemie problematische Impfstoffbeschaffung durch die Europäische Union (vgl. *Gleißner et al.*, EU's Ordering of COVID-19 Vaccine Doses: Political Decision-Making Under Uncertainty. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2021, 2169), oder die ökonomisch unsinnige Verteilung von FFP2-Masken durch Apotheken in Deutschland (vgl. *Gleißner/Follert*, Wie das teure FFP2-Masken-Desaster hätte vermieden werden können. *WirtschaftsWoche online* vom 23.03.2021, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/coronakrise-wie-das-teure-ffp2-masken-desaster-haette-vermieden-werden-koennen/27028752.html>).

² Vgl. etwa *Schumpeter*, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York 1950; *Downs*, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

³ Vgl. zu diesem Charakteristikum der demokratischen Regierung *Hoppe*, *Demokratie. Der Gott, der keiner ist*, Waltrop/Leipzig 2003.

⁴ Vgl. etwa *Daumann*, *Interessenverbände im politischen Prozess: Eine Analyse auf Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie*, Tübingen 1999; *Daumann/Follert*, COVID-19 and Rent-Seeking Competition, *New Perspectives on Political Economy* 2020, 52-69.

⁵ Zudem lässt ein demokratischer Staat keine Selbstregierung zu, vgl. *Rothbard*, *Man, Economy, and State*, Scholar's Ed., Auburn, Ala. 2001, 1283. Zur Effizienz kleiner Einheiten und zum Thema Sezession siehe etwa *Hoppe*, *Small is Beautiful and Efficient: The Case for Secession*, *Telos* 1996, 95-101; *Marquart/Bagus*, *Wir schaffen das – alleine!* München 2017.

der Haftung als zentrale Institution eines Marktes vorgestellt und gezeigt, dass das Aktienrecht eine Blaupause liefert, die sich möglicherweise analog auf den Politikbetrieb – wenngleich mit Anpassungen – übertragen liesse. Im Zentrum des Beitrags steht die Idee der verhaltenssteuernden Wirkung einer Politikerhaftung, die in Kapitel 3 präsentiert wird. Hierzu werden insbesondere Anforderungen formuliert, aus der Ansätze einer Operationalisierung abgeleitet werden. Die Ergebnisse werden schliesslich in Kapitel 4 zusammengefasst.

1. Der Markt für Politik und seine Unvollkommenheiten

Eine funktional ausgerichtete Unternehmertheorie knüpft die Unternehmereigenschaft nicht an das Sachziel oder die Organisation eines Betriebs, sondern an die Erfüllung unternehmerischer Funktionen.⁶ Insofern ist jedes Individuum Unternehmer im Hinblick auf den Einkommenserwerb und die hiermit verbundenen Fähigkeiten und Kenntnisse.⁷ In einer spezialisierten und arbeitsteiligen Gesellschaft entstehen somit zahlreiche Märkte, auf denen Individuen ihre Fähigkeiten anbieten und die Leistungen anderer Individuen nachfragen. Die Ökonomik geht davon aus, dass sich die Marktteilnehmer von ihrem Gewinnstreben leiten lassen. Sie bewerten den Austausch von Gütern und Dienstleistungen anhand ihrer subjektiven Präferenzen und sind durch ihren spezifischen Möglichkeitsraum beschränkt.⁸ Diese Herangehensweise ermöglicht die Übertragung des ökonomischen Denkens auf das gesamte menschliche Handeln und alle hiermit in Verbindung stehenden Sozialsituationen.⁹ Insofern ist es nur naheliegend, dass auch der Politikbetrieb in einer Demokratie als Markt interpretiert werden kann.¹⁰ Auf diesem Markt stellen sich bestimmte Individuen zur Wahl und bieten eine politische Dienstleistung an, die sie im Falle der Wahl in Stellvertretung des Wählers durchführen.¹¹ Diese Wähler artikulieren die Marktnachfrage, sodass durch die Wahl ein auf die Dauer der Legislaturperiode befristeter (impliziter) Vertrag

⁶ Ein Überblick der etablierten Unternehmertheorie sowie eine Erweiterung findet sich bei *Gerbaulet*, Zur funktionalen Analyse des Unternehmers im Lichte der Organisation – Eine Erweiterung der dynamischen Grundfunktionen. Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 2018, S. 736-767.

⁷ *D. Schneider*, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., München/Wien 1987, 5; *Huerta de Soto*, Sozialismus, Wirtschaftsrechnung und unternehmerische Funktion, Stuttgart 2013, 15 f.

⁸ Zur Subjektivität des Werts bahnbrechend *Menger*, Principles of Economics, Auburn, Ala. 2007; zur Logik des menschlichen Handelns und mithin Entscheidens insbesondere *von Mises*, Human Action, The Scholar's Ed., Auburn, Ala. 1998.

⁹ Eine Anwendung des ökonomischen Denkens im Sinne der Fokussierung auf eine Verbesserung der persönlichen Situation findet sich bereits bei *Smith*, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London 1776 [der Wohlstand der Nationen, München 1974]. Eine Anwendung der ökonomischen Methode auf eine Vielzahl menschlicher Handlungssituationen erfolgt durch *Becker*, The Economic Approach to Human Behavior, Chicago, IL 1976 sowie *Frey*, Ökonomie ist Sozialwissenschaft, München 1990.

¹⁰ Vgl. etwa *Becker*, Competition and Democracy, The Journal of Law and Economics 1958, 105-109; *Follert*, Die Bürger-Politiker-Beziehung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie. der moderne staat 2018, 233-255; *ders.* Improving the Relationship between Citizens and Politicians: Some Economic Remarks from an Agency-Theoretical Perspective. Munich Social Science Review, New Series 2020, 171-184. *Stadelmann/Frank*, Market Failure on the Market for Political Services: A Basic Evaluation Framework. Munich Social Science Review, New Series 2021, 33-46. In Bezug auf Recht und Justiz spricht auch *Benson*, The Enterprise of Law, Oakland, CA 2011, 87 von einem «Political Market».

¹¹ Eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Markt für politische Dienste und seinen Unvollkommenheiten findet sich bei *Stadelmann/Frank* [Fn. 10]. Ich gehe hier der Einfachheit halber von einer Anbieterseite, die aus politischen Akteuren und von einer Nachfragerseite, die aus Wählern besteht, aus. In praxi muss insofern eine Differenzierung stattfinden, als politische Akteure zu verschiedenen Parteien zusammengeschlossen sind und etwa das deutsche Wahlsystem zwei Stimmen vorsieht, die sich einerseits auf einen Direktkandidaten und andererseits auf die Wahl einer Partei beziehen, vgl. *Follert*, dms 2018. Um die Analyse möglichst allgemein zu halten und den Blick auf das Wesentliche nicht zu verstellen, wird hier auf diese Unterscheidung verzichtet.

zwischen dem Wähler und dem politischen Akteur zustande kommt.¹² Für die Durchführung der Stellvertretung des Wählers beansprucht der politische Akteur eine Vergütung, die den Preis der Dienstleistung darstellt und aus dem Steueraufkommen geleistet wird.

Dieser Markt für politische Dienstleistungen weist Unvollkommenheiten auf, die durch die Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Politiker und Wähler verschärft werden. Letztere ist dadurch charakterisiert, dass die Information unvollständig sowie zwischen Anbieter und Nachfrager ungleich verteilt ist. Vor der Wahl (vor Vertragsabschluss) beziehen sich diese Informationsdefizite vor allem auf die Eigenschaften des politischen Akteurs. Nach der Wahl ist es dem Prinzipal kaum oder nur zu hohen Kosten möglich, die Handlungen des Agenten zu beobachten. Wenn wir – wie in der Neuen Politischen Ökonomie üblich – von einem politischen Akteur ausgehen, der primär danach strebt, die Annehmlichkeiten seiner Position zu konsumieren und diesen Konsum unter der Nebenbedingung seiner Wiederwahl ungehindert fortzusetzen,¹³ dann ergeben sich erhebliche Ermessensspielräume (was im Folgenden auch *diskretionäres Potenzial* genannt wird). Frey¹⁴ fasst diesen Umstand pointiert zusammen:

«Die Regierung ist [...] nur im Wahlzeitpunkt direkt von der Wählermeinung abhängig; zwischen den Wahlen kann sie sich politische Maßnahmen erlauben, die kurzfristig bei den Wählern nicht beliebt zu sein brauchen. Diesen Spielraum nutzen die Regierungspolitiker aus, um eine möglichst sichere Wiederwahl zu erreichen. Die wirtschaftspolitischen Instrumente werden derart eingesetzt, daß die Konjunkturlage auf die nächste Wahl hin besonders günstig ist.»

Wenn wir ferner die hohe Gegenwartspräferenz des politischen Akteurs berücksichtigen, ist eine staatliche Verschuldungstendenz durch demokratische Politiker nicht unwahrscheinlich.¹⁵ Durch die Vertragsdauer, die grundsätzlich einer Legislaturperiode entspricht, hat der Prinzipal keine rechtliche Möglichkeit, seinen Agenten für Fehlverhalten zu sanktionieren.¹⁶

Im Vergleich zu anderen Märkten gibt es jedoch Besonderheiten, die im öffentlichen Diskurs nur selten thematisiert sind. Die Marktstruktur ist dadurch charakterisiert, dass einer Vielzahl von Nachfragern vergleichsweise wenige Anbieter gegenüberstehen. In einem solchen Oligopol ist es nicht unwahrscheinlich, dass zwischen den Anbietern Preisabsprachen stattfinden, was wir hinsichtlich des Preises für die Tätigkeit des politischen Akteurs (der Parlamentarierentschädigung) insofern feststellen, als dieser Preis nicht durch ein Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, sondern durch Zusammenwirken einer Mehrheit der politischen Akteure (in Form eines

¹² Zur Idee der «Contractual Democracy» siehe insbesondere Gersbach, Contractual Democracy. Review of Law & Economics 2012, 823-851.

¹³ Vgl. hierzu insb. Downs [Fn. 2].

¹⁴ Frey, Moderne Politische Ökonomie, München/Zürich 1977, 40.

¹⁵ Vgl. z.B. Hoppe [Fn. 3], 83 ff.

¹⁶ Vgl. hierzu Follert dms 2018, 242 f.

Gesetzes) einseitig durchgesetzt wird.¹⁷ Der politische Akteur legt den Preis für seine Dienstleistung ähnlich einem Monopol fest. Die subjektive Wertschätzung der Dienstleistung durch die Nachfrage, die sich auf einem konventionellen Markt in Form der Zahlungsbereitschaft als Prohibitivpreis offenbart, bleibt unberücksichtigt.¹⁸ Insofern kann dem Preis auf dem Markt für politische Dienstleistungen keine Signalfunktion zukommen. Die Höhe der Abgeordnetenvergütung ist somit weder ein Indikator für die Knappheit der Dienstleistung noch für die Wertschätzung der Tätigkeit.¹⁹

2. Haftung aus ökonomischer Perspektive

Insbesondere die im Rahmen einer Agenturbeziehung geschilderten Probleme sind aus verschiedenen anderen Bereichen bekannt, etwa aus der ökonomischen Analyse des Gesellschaftsrechts im Allgemeinen und dem Recht der Aktiengesellschaft im Speziellen. Die rechtsökonomische Forschung thematisiert Institutionen, welche die Ermessensspielräume reduzieren können. Eine dieser Institutionen, die den Kern des vorliegenden Aufsatzes darstellt, ist die Haftung. Sowohl die juristische als auch die betriebswirtschaftliche Literatur hat sich im Rahmen der Unternehmensverfassung eingehend mit dem Konzept der Vorstandshaftung befasst, sodass sich wichtige Implikationen ableiten lassen, inwiefern der Ansatz eine Reduzierung der durch diskretionäre Spielräume entstehenden Macht des politischen Akteurs bewirken könnte.

Während aus rechtlicher Perspektive insbesondere der Ausgleich des Geschädigten die Etablierung einer Haftung motiviert,²⁰ rückt die Ökonomik die Beeinflussung des Verhaltens in den Vordergrund, was auch für den hier betrachteten Fall als primäres Ziel adressiert wird. Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich Menschen in ihren Handlungen von einer zumindest intuitiven Abwägung zwischen dem Nutzen und den jeweiligen Kosten leiten lassen.²¹ Gerade die Folgen einer Handlung sind oftmals mit zeitlichem Versatz feststellbar und insofern unsicher. Der Preis einer Handlung ergibt sich insofern als Produkt aus der Wahrscheinlichkeit und den Kosten, die etwa in einer Strafzahlung bestehen kann, wie es *Becker* (1968)²² am Beispiel des rationalen Kriminellen demonstriert. Eine Handlung wird folglich umso teurer, je wahrscheinlicher der Eintritt des negativen Ereignisses ist, bzw. je höher die Strafe ist.

¹⁷ Vgl. etwa *Follert* dms 2018, 244. Eine Alternativregelung wird etwa von *Gebauer*, Grundgesetz 2030. Modernisierungsvorschläge für eine Erhaltungssanierung Reinbeck 2021, 40; sowie *Follert*, MSSR 2020, 177 f., vorgeschlagen, die dafür plädieren, die Parlamentarierentschädigung an einen Referenzwert zu koppeln, der sich aus dem Durchschnittsgehalt ausserhalb der Politik vor der Amtszeit ergibt und insofern auch den Gedanken der individuellen Opportunitätskosten widerspiegelt.

¹⁸ Dabei ist es nur eine Randbemerkung, dass die Anzahl der Nachfrager der politischen Dienstleistung grösser ist als die Anzahl derer, die den Preis für diese Dienstleistung entrichtet.

¹⁹ Natürlich ist es rein praktisch nicht vorstellbar, dass die Vergütung des politischen Akteurs individuell ausgehandelt wird, dennoch wäre es denkbar, dass hier bestimmte Gremien, (vgl. *Follert*, dms 2018, 244), die einerseits den politischen Akteur und andererseits den Wähler vertreten, zu Beginn einer jeden Legislaturperiode einen Preis anhand eines Systems aushandeln, wie es von den Tarifparteien bekannt ist.

²⁰ Vgl. hierzu *Schäfer/Ott*, Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 6. Aufl., Berlin 2021, 166 mit weiteren (juristischen) Nachweisen.

²¹ Vgl. statt vieler *Kirchgässner*, Homo Oeconomicus, 4. Aufl., Tübingen 2013.

²² *Becker*, Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy 1968, 169-217.

Die Wirkung unternehmerischer Entscheidungen ist zum Entscheidungszeitpunkt selten genau absehbar. *Eucken*²³ gilt als Verfechter des Prinzips der Haftung in der Marktwirtschaft²⁴: «Wer den Nutzen hat, muß auch den Schaden tragen.» Die Institution der Haftung kann aus ökonomischer Sicht bewirken, dass Entscheidungen einem strukturierten Prozess folgen und sich auf eine fundierte Erörterung möglicher Szenarien stützen. Um dies zu erklären, muss berücksichtigt werden, dass die Folgen der Entscheidung eines Agenten – etwa des Vorstands einer Aktiengesellschaft – nicht ihn, sondern unmittelbar die Gesellschaft und mittelbar die Eigentümer des Unternehmens treffen. Ziel ist es, diese negativen Auswirkungen beim Entscheider zu internalisieren.²⁵ Es wird angenommen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Fehlentscheidung, die beim Prinzipal zu Kosten führt, durch den Sorgfaltsmassstab, mit dem der Agent die Entscheidung vorbereitet und die relevanten Determinanten analysiert, beeinflusst werden kann. Hierzu wird angenommen, dass die Wahrscheinlichkeit eine abnehmende Funktion des Sorgfaltsniveaus ist. Ziel ist es, dass der Entscheider im Rahmen seines Entscheidungsprozesses einen optimalen Sorgfaltsmassstab wählt, bei dem die Gesamtkosten ihr Minimum erreichen. *Eucken*²⁶ überträgt die ökonomische Überlegung treffend in den unternehmerischen Kontext:

«Investitionen werden um so sorgfältiger gemacht, je mehr der Verantwortliche für diese Investition haftet. Die Haftung wirkt insofern also prophylaktisch gegen eine Verschleuderung von Kapital und zwingt dazu, die Märkte vorsichtig abzutasten. [...] Die Kostenrechnung wird maßgebend. Wenn man für ein neugekauftes Unternehmen vollständig haftet, so wird man sich genau überlegen, ob man das Unternehmen kaufen soll.»

Existiert keine Haftung, berücksichtigt der Entscheider lediglich die bei ihm anfallenden Kosten und wählt mit Blick auf die Gesamtkosten einen zu niedrigen Sorgfaltsmassstab, da die Vorbereitung einer sorgfältigen Entscheidung wiederum mit Kosten einhergeht.²⁷ Allerdings besteht durch eine Universalhaftung, die nicht an die Verletzung eines bestimmten Sorgfaltsniveaus geknüpft ist, die Gefahr, dass ökonomisch sinnvolle Projekte durch einen risikoaversen Entscheider nicht realisiert würden.²⁸ Um einerseits eine Internalisierung negativer externer Effekte und insofern eine verhaltenssteuernde Wirkung zu erreichen, aber andererseits keine Fehlanreize zu setzen und der Unvollkommenheit der Entscheidungssituation hinreichend Rechnung zu tragen, ist es erforderlich, dass es korrespondierend zur Haftung einen Haftungs-

²³ *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., Tübingen 2004, 279.

²⁴ Als essentielle Institution einer marktwirtschaftlichen Ordnung wird die Haftung auch von *Starbatty*, Marktwirtschaft gibt es nicht ohne Haftung. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.01.2010, 10, erachtet. Auch *Richter/Furubotn*, Neue Institutionenökonomik, 4. Aufl., Tübingen 2010, 17, sehen die Haftung als «elementare konstitutionelle Regel[ung]» des «klassischen liberalen Staates» an.

²⁵ Vgl., auch im Folgenden, Cooter/Ulen, Law and Economics, 6. Aufl., Boston u.a. 2012, 199-204.

²⁶ *Eucken* [Fn. 23], 280.

²⁷ Vgl. hierzu *Schäfer/Ott*, [Fn. 20], 172-175.

²⁸ Zum Spannungsfeld zwischen Haftung und Innovation siehe *Pies/Sass*, Haftung und Innovation – Ordonomische Überlegungen zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 2010, 261-280.

freiraum gibt. Gäbe es keine Enthftungsmöglichkeit, würde dies bei einem risikoscheuen Entscheider tendenziell dazu führen, dass er nur noch Projekte realisierte, die ein geringes Risiko aufweisen.²⁹

3. Reduktion diskretionärer Potenziale durch eine Politikerhaftung

3.1. Grundidee

Die Unvollkommenheiten des Marktes für politische Dienstleistungen innerhalb einer Demokratie eröffnen dem politischen Akteur als Verwalter fremden Eigentums³⁰ diskretionäre Handlungsspielräume, die er im eigenen Interesse zulasten des Wählers ausnutzen kann. Ein zentrales Problem ist, dass politische Fehlentscheidungen bisweilen keine persönlichen Konsequenzen für den politischen Akteur nach sich ziehen, sodass nach ökonomischem Verständnis eine sog. «Kleinkostenentscheidung vom Typ II» vorliegt, deren Merkmal es ist, dass der Entscheider selbst keine persönlichen Konsequenzen trägt, die Entscheidungsfolgen für andere Individuen jedoch entsprechende Wirkungen entfaltet.³¹ Daraus lässt sich ableiten, dass bei einem politischen Akteur, wenn er – wie Menschen im Allgemeinen – mehr oder weniger systematisch auf Anreize reagiert, durch eine Erhöhung der (erwarteten) Entscheidungskosten eine Verhaltensänderung angestossen werden kann. Eine denkbare Methode der Kosten-erhöhung wäre die Einführung einer Politikerhaftung.

Eine ex-ante verhaltenssteuernde Wirkung entfaltet das Verursacherprinzip, das Konsequenzen seiner Entscheidung beim politischen Akteur internalisiert. Die Einheit von Entscheidung und Haftung ist, wie gezeigt, ein Grundpfeiler der Marktwirtschaft. Es ist aus ökonomischer Perspektive schwer nachvollziehbar, warum gerade Politiker nicht die persönliche Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen sollten. *Gersbach*³² formuliert es treffend:

«What we need is a device that can complement elections and can be integrated in a democracy. One of our major ideas is that office-holders should be rewarded for promises kept and punished for promises broken.»

Im parlamentarischen System ist diese Sanktionierung hingegen nur bedingt gegeben, was diskretionäres Potenzial eröffnet. Eine steuernde Wirkung könnte erzielt werden, wenn Politiker für ihre Entscheidungen mit ihrem Privatvermögen haften würden. Im Folgenden sollen, aufbauend auf der ökonomischen Analyse des Zwecks einer (Politiker)Haftung, zentrale Mindestanforderungen herausgearbeitet werden, die eine solche Institution beinhalten sollte.

²⁹ Vgl. etwa *Graumann/Grundeis*, Business Judgment Rule. Die Betriebswirtschaft 2005, 652.

³⁰ Vgl. hierzu etwa *Hoppe* [Fn. 3], 71 f.

³¹ Vgl. *Kirchgässner*, Towards a theory of low-cost decisions. European Journal of Political Economy 1992, 305-320.

³² *Gersbach*, Redesigning Democracy, Berlin 2017, 4.

3.2 Mindestanforderungen an eine Politikerhaftung

Eine grenzenlose Haftung, die nicht an bestimmte, nachprüfbare Tatbestandsmerkmale geknüpft ist, würde aller Voraussicht nach zu Fehlanreizen führen. Politisches Entscheiden findet wie jedes menschliche Handeln unter der Unsicherheit der Zukunft und einer begrenzten Information statt, sodass wir im betriebswirtschaftlichen Sinne von schlecht strukturierten Entscheidungsproblemen sprechen, die in den meisten Fällen nur heuristisch lösbar sind.³³ Gerade neuartige Situationen mit erst im Zeitablauf besseren entscheidungsrelevanten Informationen stellen Politiker vor Herausforderungen. Eine einseitige Haftung könnte eine zu vorsichtige Bewertung fördern, sodass Chancen – beispielsweise für grundlegende Reformen – nicht ergriffen werden. Ziel einer Haftung ist es daher weder, die Entscheidungsfreiheit der politischen Akteure einzuschränken, noch politisches Handeln unter Generalverdacht zu stellen. Vielmehr kann eine Haftung bewirken, dass Entscheidungen fundierter, insb. unter Kosten- und Nutzenaspekten, getroffen werden. Vor allem soll erreicht werden, dass Entscheidungen hinsichtlich des Prozesses und der Annahmen dokumentiert werden, sodass ex-post eine Überprüfung – unter den im Entscheidungszeitpunkt gültigen Bedingungen³⁴ – stattfinden kann.

In dem Masse, in dem eine nachträgliche Überprüfung zu den einer Entscheidung zugrundeliegenden Informationen und deren Bewertung möglich ist, ist es erforderlich, dass sich politische Akteure von einer persönlichen Haftung befreien können, indem sie nachweisen, dass sie im Rahmen ihrer Entscheidung einen adäquaten Sorgfaltsmassstab angewandt haben. Die Institution einer Politikerhaftung sollte folglich mit einer Regelung einhergehen, die dem politischen Akteur einen Haftungsfreiraum gewährt, sofern bestimmte Merkmale erfüllt sind.³⁵

Wenn wir die Politikerhaftung als logische Konsequenz einer marktlichen Betrachtung des politischen Prozesses verstehen, dann ist es folgerichtig, dass dem politischen Akteur zugestanden wird, sich gegen diese persönliche Haftung zu versichern. Haftpflichtversicherungen sind nicht nur im privaten Kontext etabliert, sondern auch ein Instrument, mit dem sich beispielsweise Angehörige bestimmter Berufe gegen einen Rückgriff auf ihr privates Vermögen absichern können. Auch für Vorstände von Aktiengesellschaften gibt es einen Markt, auf dem sogenannte «Directors-and-Officers-Versicherungen» (D&O) angeboten werden. Hieraus lassen sich drei primäre

³³ Vgl. etwa *Adam*, Planung in schlechtstrukturierten Entscheidungssituationen mit Hilfe heuristischer Vorgehensweisen, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 1983, 484-492. Eine Entscheidung, die ausnahmsweise vergleichsweise einfach zu treffen gewesen wäre, war die (Vor)Bestellung der COVID-19-Impfstoffe durch die Europäische Union im Jahre 2020, vgl. *Gleißner et al.*, IJERPH 2021.

³⁴ Ansonsten bestünde die Gefahr eines Rückschaufehlers, vgl. *Follert/Gleißner/Möst*, *Energies 2021*; *Daumann et al.*, Political Decision Making in the COVID-19 Pandemic: The Case of Germany from the Perspective of Risk Management. International Journal of Environmental Research and Public Health 2022, 397.

³⁵ So kennt das Aktienrecht (etwa § 93 Abs. 1 Satz 1 AktG der Bundesrepublik Deutschland) zahlreicher Staaten die sogenannte «Business Judgment Rule», die einem Vorstand bei einer *unternehmerischen Entscheidung*, die *auf Basis angemessener Information* und *zum Wohle der Gesellschaft* getätigt wurde, einen «sicheren Hafen» gewährt, vgl. etwa *Brömmelmeyer*, Neue Regeln für die Binnenhaftung des Vorstands – Ein Beitrag zu Konkretisierung der Business Judgment Rule. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht 2005, 2066-2070.

Anforderungen ableiten, die eine Politikerhaftung aus rechtsökonomischer Sicht erfüllen sollte:

1. Effektivität im Hinblick auf die Anreizwirkung.
2. Möglichkeit der Enthaftung durch den politischen Akteur.
3. Möglichkeit der Versicherbarkeit.

3.3 Operationalisierung und Limitationen

Die Idee einer Politikerhaftung wird in der deutschsprachigen Öffentlichkeit insbesondere vom liberalen Publizisten und Rechtsanwalt *Carlos A. Gebauer* unterstützt. Jüngst formulierte *Gebauer*³⁶ einen Vorschlag für eine Operationalisierung dieser Institution. Wie auch *Follert*³⁷ geht *Gebauer* von der verhaltenssteuernden Wirkung einer Politikerhaftung aus, die jedoch von einem entsprechenden Haftungsfreiraum begleitet werden muss. Insbesondere nimmt *Gebauer* Anleihen beim deutschen Aktienrecht. § 93 Abs. 1 Satz 1 AktG definiert, wann die Sorgfaltspflicht eines Vorstandsmitglieds nicht verletzt ist:

«Eine Pflichtverletzung liegt nicht vor, wenn das Vorstandsmitglied bei einer unternehmerischen Entscheidung vernünftigerweise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Information zum Wohle der Gesellschaft zu handeln.»

Als Kernmerkmale können wir insofern die *unternehmerische Entscheidung*, die *angemessene Information* sowie das *Wohl der Gesellschaft* anführen.³⁸ In Analogie hierzu schlägt *Gebauer* folgende Formulierung für die Politikerhaftung im Falle einer Verletzung der «Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Mandatsträgers» vor:

*«Eine Pflichtverletzung liegt nicht vor, wenn der Abgeordnete bei einer politischen Entscheidung vernünftigerweise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Information zum Wohle des Volkes zu handeln.»*³⁹

Sofern dies erfüllt ist und der politische Akteur die entsprechenden Beweise vorbringt, haftet dieser nicht für den entstandenen Schaden. Aufgrund der ökonomischen Überlegungen gehen wir hier von der Effektivität der Anreizwirkung aus und auch das zweite Erfordernis einer Enthaftungsmöglichkeit ist gegeben. Um eine weitere Annäherung an den Marktprozess zu ermöglichen, ist es nur konsequent, dass *Gebauer* in seinem Vorschlag die Versicherbarkeit des Haftungsrisikos aufführt:

³⁶ Vgl. *Gebauer* [Fn. 17].

³⁷ Siehe insbesondere *Follert*, dms 2018; *ders.* MSSR 2020; *ders.*, Warum haften Politiker eigentlich nicht mit ihrem Privatvermögen? *WirtschaftsWoche* 45 vom 30.10.2020, 40; *ders.* Neue Regeln für neues Vertrauen: Ökonomische Überlegungen zur Bürger-Politiker-Beziehung, LI-Paper, Liberales Institut Zürich (Hrsg.) 2021.

³⁸ Vgl. etwa *Graumann/Grundel*, DBW 2005, 652-656.

³⁹ *Gebauer* (Fn. 17), 39.

«Schließt der Abgeordnete eine Versicherung zur Absicherung gegen Risiken aus seiner beruflichen Tätigkeit ab, ist ein Selbstbehalt von mindestens 10 Prozent des Schadens bis mindestens zur Höhe des Eineinhalbfachen seiner festen jährlichen Abgeordnetendiäten vorzusehen.»⁴⁰

Im Hinblick auf den Vorschlag einer Vergütung, die sich an der bisherigen Einkommenssituation des Abgeordneten orientiert, ist auch diese Regelung folgerichtig. Durch den Selbstbehalt kann aus ökonomischer Perspektive erreicht werden, dass das Risiko nicht vollends umverteilt werden kann. Gleichzeitig orientiert sich die Selbstbeteiligung jedoch an der individuellen Einkommenssituation des politischen Akteurs. Dies unterstützt einerseits die Effektivität der Politikerhaftung und erfüllt andererseits die marktliche Anforderung an eine Versicherbarkeit von Risiken.

Es stellt sich die Frage nach der konkreten Umsetzung der Tatbestandsmerkmale. Als Charakteristika einer *politischen Entscheidung* dürfte gelten, dass ihre Wirkungen eine Vielzahl von Bürgern betreffen, dass ihre Wirkungen in der Zukunft liegen und daher unsicher sind und sie daher einen Ermessensspielraum zulassen.

Als weitaus problematischer erscheint das Merkmal «Wohle des Volkes». Aus der Perspektive des methodologischen Individualismus sind Kollektivbegriffe grundsätzlich mit Vorsicht zu beäugen. Die Präferenzen der Bürger sind in hohem Masse subjektiv, heterogen und lassen sich nicht einfach zu einer «Volkspräferenz» aggregieren.⁴¹ Diese Problematik ist bereits aus Aktiengesellschaften mit vielen Eigentümern bekannt. Zwar wird teilweise vorgeschlagen, ein eigenes Unternehmensinteresse zu konstruieren, was jedoch ebenfalls dem Individualprinzip zuwiderläuft, so dass der Vorstand einer Aktiengesellschaft nicht umhinkommen wird, einen Eigentümer nach bestimmten Merkmalen zu typisieren,⁴² an dem sich das Handeln ausrichtet. Eine sinnvolle Typisierung ist bereits aus rechtlichen und politischen Gründen im Rahmen einer Politikerhaftung nur schwer vorstellbar, was eine Operationalisierung erschwert. Aus ökonomischer Sicht wäre es im Hinblick auf das Effizienzkriterium allenfalls nachvollziehbar, dass für bestimmte Entscheidungen konkrete Adressaten typisiert werden und dargelegt wird, dass deren individueller Nutzen aus einer Entscheidung die ökonomischen Nachteile anderer Gruppen überkompensiert, sodass der Wohlfahrtseffekt insgesamt positiv ist.

Es erscheint daher als sinnvoll, die «angemessene Information» als wichtigstes Merkmal einer verantwortungsbewussten politischen Entscheidung heranzuziehen.⁴³ Um von «angemessenen Informationen» ausgehen zu können, muss im Rahmen einer entscheidungsvorbereitenden Risikoanalyse insbesondere aufgezeigt werden, welche positiven und negativen Abweichungen von einem Erwartungsszenario mit der *politischen Entscheidung* verbunden sind. Als sinnvoll kann die Erstellung einer aus

⁴⁰ Gebauer (Fn. 17), 39.

⁴¹ Hierzu bereits Arrow, Social Choice and Individual Value, New York 1951.

⁴² Aus betriebswirtschaftlicher Sicht siehe etwa Olbrich, Wertorientiertes Controlling auf Basis des IAS 36? Zeitschrift für international und kapitalmarktorientierte Rechnungslegung 2006, 43-44.

⁴³ Vgl. Follert/Gleißner, Die Geister, die ich rief. Mit neuen Institutionen zu einem neuen Vertrauen in die Politik. Wirtschaftliche Freiheit vom 08.04.2021.

dem unternehmerischen Kontext bekannten Entscheidungsvorlage angesehen werden. Diese Entscheidungsvorlage sollte Ziele, Nebenbedingungen, alternative Handlungsoptionen sowie eine Szenarioplanung inklusive der zugrundeliegenden Annahmen beinhalten.⁴⁴ Ein solches Vorgehen dient einerseits dem Dokumentationszweck sämtlicher zum Entscheidungszeitpunkt bekannten Informationen sowie deren Bewertung und kann dem politischen Akteur als Entlastung dienen. Andererseits werden dem Entscheider die kritischen Parameter nochmals vor Augen geführt, was die Verbindlichkeit der Entscheidung erhöht und einen höheren Sorgfaltsmassstab fördern kann. Schliesslich ist eine Gesamtbeurteilung der verschiedenen Handlungsoptionen unter Beachtung des prognostizierten Nutzens und der erwarteten Risiken durchzuführen (risikoadäquate Bewertung).

Die vom wahlpolitischen Kalkül losgelösten Herausforderungen und Inhalte sind bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen weitgehend identisch wie bei unternehmerischen Entscheidungen unter Unsicherheit. Es geht um die Klarstellung der Ziele, das Aufzeigen der Handlungsalternativen sowie der damit verbundenen Risiken.⁴⁵ Wie auch bei strategischen Managemententscheidungen kann eine Handlungsoption dabei durchaus mit einer spezifischen Erhöhung bestimmter Risiken verbunden sein, mit dem Ziel andere – grössere – Risiken zu reduzieren.

Die Forschung im Bereich des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements einschliesslich der Entscheidungs- und Bewertungstheorie hat im Rahmen unternehmerischer Entscheidungen ein breites Instrumentarium im Umgang mit Unsicherheit entwickelt, das auch gewissenhaften politischen Entscheidungen zum Alltag gehören sollte.⁴⁶ Eine quantitative Risikobewertung schliesst die Erweiterung der Zielsetzungen um normative Aspekte keineswegs aus und schränkt die Freiheit des politischen Akteurs nicht übermässig ein.⁴⁷ Entscheidend ist lediglich, dass diese Erwägungen dokumentiert sind und ihr Einfluss auf etwaige Zielgrössen hinreichend analysiert wird.

Freilich stehen der ökonomischen Idee politische und rechtliche Herausforderungen gegenüber. So wurde in diesem Aufsatz von einem abstrakten *politischen* Akteur ausgegangen. Hinsichtlich der Operationalisierung stellt sich die Frage nach dem konkreten Adressaten. Es ist nachvollziehbar, dass sich die Politikerhaftung – wie *Gebauer* vorschlägt – auf den einzelnen Parlamentarier bezieht. Aufgrund des gegenwärtigen politischen Systems bringt dies jedoch zwei Probleme mit sich. Zum einen vertreten Mitglieder eines Parlaments nicht nur ihren Wahlkreis – sofern sie per Direktmandat gewählt wurden –, sondern das gesamte Volk.⁴⁸ Zum anderen könnten praktische Usancen, wie der sog. «Fraktionszwang», die Operationalisierung erschweren. Gleichzeitig könnte eine Politikerhaftung jedoch bewirken, dass sich jeder

⁴⁴ Vgl. etwa *Graumann*, Die angemessene Informationsgrundlage bei Entscheidungen. Das Wirtschaftsstudium 2014, 317-320; *Gleißner/Stein/Wiedemann*, Die Business Judgement Rule als Treiber der Evolution des Risikomanagements. Der Betrieb 2021, 1485-1490.

⁴⁵ Vgl. *Gleißner et al.*, IJERPH 2021, mit dem Fallbeispiel EU-Impfstoffbeschaffungspolitik.

⁴⁶ Als Beispiel der Operationalisierung siehe *Daumann et al.*, IJERPH 2022.

⁴⁷ Vgl. *Daumann et al.*, IJERPH 2022, 15.

⁴⁸ Hierzu und zu weiteren Limitationen siehe bereits *Follert*, dms 2018, 247 ff.

einzelne Parlamentarier mit den Chancen und Risiken seiner Entscheidung auseinandersetzt.

4. Abschliessende Bemerkungen

Der Vorschlag kann und will weder eine verfassungsrechtliche noch demokratiethoretische Erörterung ersetzen. Vielmehr erscheint es als nutzenstiftend, neben dem Bedarf einer Politikerhaftung einen operationellen Rahmen abzustecken. Jedoch ist es unerlässlich, dass weitere Wissenschaftsdisziplinen an einer möglichen Operationalisierung dieser Institution mitwirken. Dabei kann es aus liberaler Perspektive kein schlagendes Argument sein, dass etwa der Status quo des Rechts eine Politikerhaftung nicht zuliesse.

Die Analyse zeigt, dass adäquate Institutionen helfen können, Regierungsmacht zu begrenzen, Skandale und andere Vergehen zu verhindern und möglicherweise sogar neues Vertrauen bei den Bürgern aufzubauen. Diese Auswüchse sind freilich «kein notwendiges Attribut aller repräsentativen oder demokratischen Regierungen, sondern ein notwendiges Produkt nur aller unbeschränkten oder omnipotenten Regierung [...]. Nur eine in ihrer Macht eingeschränkte Regierung kann eine anständige Regierung sein [...].»^{49*}

⁴⁹ von *Hayek*, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 3, *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*, Landsberg a.L. 1981, 26.

* Ich danke Univ.-Prof. Dr. Frank Daumann für wertvolle Hinweise.



Impressum

Liberales Institut
Hochstrasse 38
8044 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
institut@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie auf
www.libinst.ch.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2023, Liberales Institut.