

Staatlichkeit und Verantwortung zweiter Ordnung

Cord Schmelzle

1. Einleitung¹

Um zu verstehen, welche Bedeutung Verantwortungsbeziehungen in unserem Leben zukommt, ist es hilfreich, sich für einen Moment eine Welt vorzustellen, die in allen Aspekten der unseren gleicht, nur mit dem Unterschied, dass es in ihr keine Verantwortung gibt.² In einer solchen Welt könnte es zwar ebenfalls Normen geben, die Handlungserwartungen formulierten, aber Verstöße könnten dort nicht geahndet werden, da die Verantwortung einer Akteurin in der Regel eine Voraussetzung für moralische Vorwürfe und rechtliche Sanktionen ist. Folglich könnten Verabredungen über die Erfüllung bestimmter Aufgaben zwar getroffen werden, aber sie hätten geringen praktischen Wert, da ihre Nichterfüllung folgenlos bleiben müsste. Bedürftige könnten in dieser Welt nur darauf hoffen, dass sich jemand ihrer erbarmt und ihnen Hilfe zuteilwerden lässt, es gäbe aber niemanden, der aufgrund seiner Rolle für ihr Wohl verantwortlich wäre. Und schließlich wüsste niemand, gegen wen er seinen Protest gegen diese Verhältnisse richten sollte, da keinem Akteur eine *Verantwortung zweiter Ordnung* für diesen allgemeinen Mangel an Verantwortung zukäme.

In diesem Beitrag möchte ich für zwei Thesen argumentieren: *Erstens*, dass politische Institutionen notwendig sind, um den dystopischen Zustand einer Welt ohne Verantwortung zu vermeiden. Demnach ergeben sich Verantwortungsbeziehungen sowohl im Sinne der retrospektiven Zuschreibung als auch der prospektiven Zuweisung von Verantwortung in der Regel nicht naturwüchsig, d.h. rein kausal oder aus substantiellen moralischen Erwägungen, sondern müssen erst durch institutionelle Normen und politische Verfahren bestimmt werden. Dies ist so, weil die materialen Prinzipien der Verantwortungszuweisung bzw. -zuschreibung häufig uneindeutig sind und so erheblichen Spielraum für *vernünftige Uneinigkeit*,³ die sich nur durch institutionelle Normen und autoritative Verfahren verbindlich überwinden lässt. Deswegen besteht eine zentrale Funktion politischer Institutionen darin, faire, verlässliche und eindeutige Normen und Verfahren der Verantwortungsbestimmung zu stiften. *Zweitens* werde ich dafür argu-

1 Ich danke Anna Geis, Tamara Jugov, Christian Neuhäuser, Sophia Obermeyer und Andreas Oldenbourg sowie den anonymen Gutachterinnen und den Herausgebern des Sonderhefts für zahlreiche hilfreiche Kommentare.

2 Dieses Szenario ist von Joel Feinbergs Gedankenexperiment einer Gesellschaft ohne Rechte (*Nowheresville*) inspiriert (1970b). Peter French geht in seiner Einleitung zu dem Sammelband *The Spectrum of Responsibility* ähnlich vor, um die Bedeutung von Verantwortungsrelationen zu verdeutlichen (1991).

3 Der Begriff der vernünftigen Uneinigkeit stammt von John Rawls (1993, S. 54ff.). Er bezeichnet Situationen, in denen wohlmeinende und kompetente Akteure irrtumsfrei zu unterschiedlichen Einschätzungen politisch-moralischer Sachverhalte kommen können.

mentieren, dass staatliche Institutionen für diese Funktionen besonders geeignet sind, da sie aufgrund ihres Anspruchs auf letztinstanzliche Autorität eine Verantwortung zweiter Ordnung für das Funktionieren des Systems der Verantwortungsbestimmung tragen. Es ist diese sekundäre Verantwortung, die Staatlichkeit als spezifische Organisationsform politischer Herrschaft ausmacht. Sie gibt den Bürgerinnen einen einheitlichen Adressaten, an den politische Forderungen und Proteste gerichtet werden können und bildet den archimedischen Punkt, von dem aus moderne Gesellschaften auf sich selbst einwirken können.

Der Artikel ist in drei Schritte gegliedert. Im folgenden Abschnitt werde ich den Begriff der Verantwortung für die Zwecke des Beitrags näher bestimmen. Hier wird es mir zunächst darum gehen, verschiedene Typen von Verantwortung zu unterscheiden. Dabei wird sich zeigen, dass Verantwortungsbeziehungen aller Typen häufig nicht naturwüchsig sind, sondern nur vor dem Hintergrund eines von Institutionen geschaffenen Normensystems eindeutig bestimmt werden können. Politische Institutionen legen zum einen verbindlich fest, welche Handlungen Rechenschaftspflichten erzeugen, weil sie gegen Sorgfalts-, Handlungs- oder Unterlassungspflichten verstoßen und stellen zum anderen die Verfahren bereit, mit denen Verantwortungsbeziehungen geschaffen und verändert werden können (2). Im nächsten Schritt werde ich argumentieren, dass staatliche Institutionen für diese Aufgabe besonders geeignet sind, da ihnen eine Verantwortung zweiter Ordnung für das System der Verantwortungsbestimmung zukommt. Diese sekundäre Verantwortung ergibt sich aus dem staatlichen Anspruch auf letztinstanzliche Autorität: Er erlaubt es einerseits, Staaten die Aufgabe zuzuweisen, ein faires und effektives System von Verantwortungsbeziehungen zu etablieren und ermöglicht es andererseits, sie politisch in Haftung zu nehmen, wenn Regelungs- und Verantwortungslücken entstehen. Diese Dialektik von Autoritätsanspruch und Verantwortungszuschreibung werde ich in diesem Abschnitt genauer herausarbeiten. Konkret möchte ich zeigen, dass Staaten aufgrund ihrer Struktur und ihres institutionellen Status zwei Typen von Verantwortung zweiter Ordnung zukommen, die ich als *Metaverantwortung* und *Letztverantwortung* bezeichne (3). Im letzten Abschnitt werde ich schließlich meine Argumentation zusammenfassen und zwei Einwände gegen die Konzeptualisierung des Staates als Träger von Meta- und Letztverantwortung diskutieren (4).

2. Typen der Verantwortung

In der Einleitung habe ich bereits auf die verschiedenen Rollen hingewiesen, die Verantwortungsbeziehungen in unserem Alltag spielen. Die genannten Beispiele – die prospektive Verantwortung für spezifische Aufgaben, die retrospektive Verantwortung für Handlungsfolgen sowie Verantwortung im Sinne moralischer oder rechtlicher Rechenschaftspflichten – haben deutlich gemacht, dass sich in unserem Gebrauch des Begriffs verschiedene Bedeutungen unterscheiden lassen, die jedoch aufeinander verweisen. Im Folgenden möchte ich vier Typen von Verantwortung und ihre Binnenbeziehungen genauer untersuchen und aufzeigen, welche Rolle Institutionen jeweils für die Varianten spielen. Die Unterschiede zwischen den Typen lassen sich anhand einer kurzen Parabel von Herbert Hart (1968: 211) illustrieren,

die ich für meine Zwecke leicht abgewandelt habe. In der Geschichte geht es um die letzte Fahrt der *Nautilus* unter Kapitän Hansen, deren tragischer Verlauf uns die Gelegenheit gibt, alle Aspekte von Verantwortung kennenzulernen:

Kapitän Hansen erfreute sich zu Beginn seiner letzten Fahrt einer tadellosen körperlichen und geistigen Verfassung und konnte daher als voll verantwortlich gelten (1). In seiner Rolle als Kapitän der *Nautilus* war er für die Sicherheit der Besatzung und Passagiere verantwortlich (2). Eines Abends war er jedoch so betrunken, dass er das Schiff gegen einen Eisberg treiben ließ, was zur Havarie der *Nautilus* führte. Hansen verteidigte sich, die starke Strömung sei für den Unfall verantwortlich gewesen (3). Da er diese nüchtern jedoch bewältigt hätte, lag die Verantwortung für das Unglück ganz bei ihm (4a). Als seine Trunkenheit bekannt wurde, machten die Angehörigen der Opfer Hansen wütende Vorwürfe und versuchten ihn mit allen rechtlichen Mitteln zur Verantwortung zu ziehen (4b).

In Harts Parabel werden vier Typen von Verantwortung unterschieden, die ich im Folgenden detaillierter diskutiere: Verantwortung als Verantwortungsfähigkeit (1), Verantwortung als Aufgabenverantwortung (2), kausale Verantwortung (3) und schließlich Rechenschaftsverantwortung, die sich noch einmal in zwei Subtypen aufspalten lässt (4a-4b).

2.1 Verantwortung als Verantwortungsfähigkeit

In einer ersten Hinsicht ist in der Geschichte von Verantwortung im Sinne von *Verantwortungsfähigkeit* die Rede. Diese Eigenschaft lässt sich allerdings auf zwei Weisen verstehen: In einem weiten Sinne, den ich hier nur erwähnen möchte, bezieht sie sich auf die metaphysischen Bedingungen der Möglichkeit von Rechenschaftsverantwortung. Dies ist die seit der Antike geführte Debatte darüber, ob wir in einer determinierten Welt leben, ob ein solcher Determinismus mit Willensfreiheit kompatibel ist und welche Art von Willensfreiheit die Voraussetzung für die Möglichkeit von Verantwortungsbeziehungen bildet.⁴ Im Folgenden gehe ich davon aus, dass Verantwortungsfähigkeit in diesem metaphysischen Sinne gegeben ist, also zumindest einige von uns über einen hinreichend freien Willen verfügen, der es rechtfertigt, sie als verantwortliche *Autorinnen* ihrer Handlungen zu verstehen.⁵

Die Frage nach den Bedingungen der Verantwortungsfähigkeit in einem engeren Sinne zielt auf die intellektuellen und psychologischen Voraussetzungen dafür, dass einem konkreten Akteur der Status eines verantwortungsfähigen Subjekts zukommt. Hier geht es vor allem darum, ob er die an ihn gerichteten rechtlichen oder moralischen Normen versteht, die Folgen seines Handelns abschätzen kann und zumindest prinzipiell dazu in der Lage ist, intentional zu handeln (Hart 1968, S. 227-230). In Ergänzung des abstrakten Kriteriums der metaphysischen Freiheit sollen auch diese konkreten kognitiven Anforderungen sicherstellen, dass nur die-

4 Für einen exzellenten Überblick zu dieser Debatte vgl. die Beiträge in Watson (2003).

5 Voraussetzung für metaphysische Verantwortung ist demnach nur, dass die Handlungen der Akteure Ausdruck ihrer praktischen Identität sind; es ist hingegen nicht notwendig, dass sie auch anders hätten handeln können. Die klassische Formulierung dieser Position findet sich bei Frankfurt (1969). Vgl. hierzu auch Watson (1996) sowie Fischer und Ravizza (1998).

jenigen Akteure für die Folgen ihrer Handlungen verantwortlich gemacht werden, die sinnvoller Weise als Autorinnen ihrer Handlungen zu betrachten sind. Dies können wir als das *Prinzip der Autorenschaft* bezeichnen. Dieses Prinzip schließt zumindest die Fähigkeit ein, Handlungen und Handlungsfolgen beabsichtigen, bewerten und berechnen zu können (Watson 1996). Nur wenn diese Bedingungen gegeben sind, sind Praktiken des Verantwortlich-Machens und Zur-Verantwortung-Ziehens gerechtfertigt und moralische Empfindungen wie Groll und Dankbarkeit, die wir mit Verantwortungszuschreibungen verbinden, angemessen (vgl. Strawson 1962).

Ein gängiges Beispiel für Personen, die diese Anforderungen in der Regel nicht erfüllen, sind (kleine) Kinder. Hier geht beispielsweise der deutsche Gesetzgeber davon aus, dass Kinder unter 14 Jahren nicht strafrechtlich schuld- und Kinder unter sieben Jahren nicht zivilrechtlich deliktfähig sind; ihnen widerrechtliche Taten also nicht zuzurechnen sind. Diese Altersgrenzen variieren im internationalen Vergleich jedoch erheblich.⁶

Diese Varianz ist ein erster Hinweis darauf, dass ein hohes Maß an Uneinigkeit über die Bedingungen der Verantwortungsfähigkeit existiert. Drei Ebenen lassen sich hier unterscheiden: Uneinigkeit kann hinsichtlich der konkreten Fähigkeiten F bestehen, die Verantwortungsfähigkeit begründen, sie kann hinsichtlich des Schwellenwertes S vorliegen, den verantwortungsfähige Akteure mindestens erreicht haben müssen und schließlich kann sie hinsichtlich der Beurteilung von Einzelfällen aufkommen, also der Frage, anhand welcher Methoden geprüft wird, ob ein Akteur X über F mindestens im Maße S verfügt (Vincent 2011). Welche Fähigkeiten vorausgesetzt, welche Schwellenwerte festgelegt und welche Tendenz Einzelfallentscheidungen aufweisen, dürfte zudem erheblich davon abhängen, welche Bedeutung der Zumessung von Schuld und Strafe in dem jeweiligen Rechtssystem zukommt. Wenn etwa der Abschreckungs- den Resozialisierungsgedanken überwiegt, dürfte die Interpretation der Variablen F und S wesentlich strenger ausfallen als im umgekehrten Fall.

Für das Argument des vorliegenden Aufsatzes ist dieses Potential epistemischer und normativer Uneinigkeit wichtig, da sich hiermit zeigen lässt, dass die Akteure einseitig vorgenommene Verantwortungszuschreibungen und damit verbundene Konsequenzen schon auf der Ebene der Verantwortungsfähigkeit nicht akzeptieren müssen. Aus diesem Grund entsteht ein normativer Druck, unparteiliche und epistemisch zuverlässige Verfahren der Verantwortungszuschreibung zu entwickeln, d.h. legislative und rechtsprechende Institutionen, die die normativen und epistemischen Fragen der Verantwortungsfähigkeit regulieren.

2.2 Verantwortung als Aufgabenverantwortung

Der zweite Typ von Verantwortung, der in Harts Parabel erwähnt wird, bezieht sich auf die Aufgaben, die Hansen aufgrund seiner Rolle als Kapitän zukommen. Explizit genannt wird die Verpflichtung, die Sicherheit von Crew und Passagieren

⁶ Für einen umfassenden internationalen Vergleich der Straffähigkeit von Kindern und Jugendlichen vgl. Cipriani (2016, S. 93ff.).

zu gewährleisten. Hart nennt diese Form der prospektiven Verantwortung Rollenverantwortung; die Bezeichnung Aufgabenverantwortung (*task responsibility*) ist allerdings ebenfalls verbreitet (Baier 1972; Goodin 1986). Die Struktur solcher prospektiven Verantwortungsverhältnisse wird häufig als vierstellige Relation zwischen einem Verantwortungsträger (A), einem Objekt der Verantwortung (X), einer Verantwortungsinstanz (B) und dem relevanten normativen Verantwortungsstandard (S) ausgedrückt (so etwa Neuhäuser 2014):

A ist gegenüber B aufgrund von Standard S dafür verantwortlich, dass X der Fall sein wird.

In unserem Beispiel ist Kapitän Hansen der Verantwortungsträger A und die sichere Ankunft von Crew und Passagieren ist das Objekt der Verantwortung X. Die Verantwortungsinstanz B benennt die Klasse von Akteuren, gegenüber der A für X verantwortlich ist. Die Frage, wer zu ihr gehört, lässt sich am besten beantworten, wenn man fragt, was normativ aus der Mitgliedschaft in B folgt. Mein Vorschlag lautet, dass B all diejenigen Akteure umfasst, den mindestens ein spezifisches Recht gegenüber A in Hinblick auf seine Verantwortung für X zukommt. Hier lassen sich vier Typen von Rechten unterscheiden (vgl. Schedler 1999; Wenar 2006): *Erstens* Rechtfertigungsansprüche, die A verpflichten, gegenüber Mitgliedern von B für sein Handeln Rechenschaft abzulegen. Rechtfertigungsansprüche gehen *zweitens* häufig mit Kontrollrechten einher, die Mitglieder von B berechtigen, As Handeln mit Blick auf seine Verantwortung für X zu überwachen. *Drittens* kommen einigen Mitgliedern von B Kompensationsrechte zu, die zu Schadensersatzansprüchen gegenüber A berechtigen, falls X durch As Verschulden nicht eintritt. *Viertens* sind schließlich Sanktionsrechte zu nennen, die Mitgliedern von B die Bestrafung von A für Versäumnisse in Hinblick auf X gestatten. Im Fall von Kapitän Hansen dürfte die Verantwortungsinstanz B mindestens Crew und Passagiere (Rechtfertigungsansprüche und Kompensationsrechte), den Reeder des Schiffs (alle vier Rechte) und die zuständigen Behörden (Rechtfertigungsansprüche, Sanktions- und Kontrollrechte) umfassen.

Der Verantwortungsstandard S hängt schließlich vom normativen Kontext der Verantwortungsbeziehung ab. Hier kann man zunächst grob zwischen natürlichen moralischen Verpflichtungen und institutionell definierten Standards unterscheiden. Während der Ausdruck der Rollenverantwortung häufig nur auf institutionell begründete Verpflichtungen bezogen wird, soll die Rede von Aufgabenverantwortung explizit beide Quellen von Standards einschließen. Ich werde im Folgenden von Aufgabenverantwortung sprechen, da ich sowohl natürliche als auch institutionell begründete Verantwortungsverhältnisse diskutieren möchte. Dabei wird sich zeigen, dass Institutionen nicht nur (trivialerweise) für die Bestimmung institutioneller Verpflichtungen notwendig sind, sondern auch für die Konkretisierung und Zuordnung *natürlicher* Verpflichtungen. Dieser Gedanke wird plausibel, wenn zwischen dem institutionellen oder natürlichen *Grund* einer Verpflichtung und ihrer institutionellen oder spontanen *Operationalisierung* unterschieden wird.

Unter dem *Grund* einer Verpflichtung verstehe ich ihre normative Quelle. Eine Verpflichtung hat einen *institutionellen Grund*, wenn sie sich aus einer Rolle oder

sozialen Beziehung ergibt, die durch formelle oder informelle Institutionen ermöglicht, definiert oder geschaffen wurde. Diesem Verständnis liegt ein weiterer Institutionenbegriff zugrunde (vgl. Schmelzle 2016), der durch soziale Normen strukturierte Beziehungen (etwa Familien), selbstgewählten Bindungen (z.B. durch Verträge) und professionelle Rollen und Ämter (wie etwa die Rolle der Ärztin oder das Amt der Richterin) umfasst. Die mit einer institutionellen Rolle einhergehenden Verpflichtungen (und Rechte) sind dabei kein zufälliges Beiwerk der Institution, sondern ergeben sich direkt aus ihrer Funktion (vgl. Searle 1995). Institutionen und die von ihnen geschaffenen Rollen sind aus dieser Perspektive *normative Werkzeuge*, die Akteuren einerseits die Verantwortung für bestimmte Aufgaben zuweisen und ihnen andererseits bestimmte Rechte verleihen, die für die Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (vgl. Downie 1971, S. 128; Hardimon 1994, S. 333).

Institutionell begründete Verpflichtungen werden in der Regel auch *institutionell operationalisiert*. Damit ist gemeint, dass die jeweiligen Institutionen nicht nur die normative Grundlage abstrakter Verpflichtungen bilden, sondern auch Regeln und Verfahren für ihre Konkretisierung und Zuordnung zu einzelnen Akteuren bereitstellen. Sie bilden den Standard (Variable S), der definiert *wer* (Variable A) gegenüber *wem* (Variable B) für *was* genau (Variable X) verantwortlich ist. Im Fall von informellen Institutionen sind diese Regeln eher vage und interpretationsbedürftig, im Fall formeller Institutionen wie Vertragsbeziehungen oder öffentlicher Ämter dagegen oft hochgradig verrechtlicht.

Dass Institutionen eine wichtige Rolle für die Operationalisierung *institutioneller* Pflichten spielen, dürfte kaum überraschen. Interessant ist hingegen die Beobachtung, dass sie häufig auch für die verbindliche Bestimmung *natürlich* begründeter Verpflichtungen notwendig sind: Eine Verpflichtung hat einen *natürlichen Grund*, wenn sie auf moralischen Normen beruht und allgemein und reziprok gegenüber allen gilt, also unabhängig von persönlichen Beziehungen, selbstgewählten Bindungen oder institutionellen Rollen besteht. Beispiele sind Nichtschädigungs- und einfache Nothilfepflichten, wie etwa die, ein ertrinkendes Kind zu retten. In Peter Singers klassischer Version dieses Falls, trifft ein Spaziergänger auf ein Kind, das in einem seichten Teich zu ertrinken droht (1972). Aufgrund dieser Kontextbedingungen lassen sich die Verpflichtungen des potentiellen Retters in diesem Beispiel *spontan operationalisieren*. Damit ist gemeint, dass der Inhalt und Umfang der Verantwortung der einzelnen Akteure eindeutig ist und sich von ihnen *ad hoc* in konkrete Handlungen übersetzen lässt, also die Werte der Variablen A, B und X in der konkreten Situation hinreichend klar sind. In Singers Gedankenexperiment sind die Rahmenbedingungen so gewählt, dass keine vernünftige Uneinigkeit über den Inhalt (es ist eine einfache *Rettung*), den geschuldeten Umfang (es ist *eine einfache* Rettung) und den Träger der Verpflichtung (es gibt nur *einen* potentiellen Helfer) bestehen kann. Wenn man diese Parameter jedoch nur ein wenig verändert, verlieren die Verantwortungsbeziehungen erheblich an Bestimmtheit: Sobald man etwa die Anzahl der potentiellen Retter und der zu rettenden Kinder erhöht, ist die eindeutige Zuordnung einer Aufgabe zu einem Verantwortungsträger aufgebrochen. Würde man nun auch noch die akute Notlage des Kindes durch eine permanente Bedrohung ersetzen, wie etwa der, in einem Überflutungsgebiet zu leben (einem drängenden Problem in vielen informellen

Siedlungen in Schwellen- und Entwicklungsländer), so wäre auch der Inhalt der Verpflichtung nicht mehr klar, da es mit einem einfachen Aus-dem-Teich-Ziehen nicht mehr getan wäre (vgl. Mieth 2008).

In solchen Situationen, in denen die Kontextbedingungen keine eindeutige Operationalisierung natürlicher Verpflichtungen erlauben, entsteht eine Pflicht für die Helfer, ihre Rettungsbemühungen zu koordinieren. Dabei gilt es, die Lasten der Verantwortung fair zu verteilen und sicherzustellen, dass all denjenigen geholfen wird, die Hilfe benötigen. Bei komplexen, großflächigen und permanenten Problemen wie etwa der Bekämpfung globaler Armut (Beck 2016), des Klimawandels (Hahn 2014) oder auch nur der verlässlichen Nothilfe an einem belebten Strand, dürften Ad-hoc-Verabredungen zwischen den potentiellen Helfern jedoch kaum genügen, um ihre natürlichen Verpflichtung effektiv zu operationalisieren. In solchen Situationen ist hoffnungslos unterbestimmt, *wer* (A) gegenüber *wem* (B) aufgrund *welcher Standards* (S) für *was* (X) verantwortlich ist. Dies liegt zum einen an dem schieren Umfang der Aufgaben, der aus Gründen der Effektivität und Fairness Systeme der Arbeitsteilung erforderlich macht. Zum anderen steigt mit der Komplexität der Probleme auch die Wahrscheinlichkeit vernünftiger Uneinigkeit hinsichtlich des Umfangs der Aufgabenverantwortung, der Bewertung von Fakten und der Formulierung von Lösungsstrategien. Dieses Potential für Meinungsverschiedenheiten macht Entscheidungsmechanismen erforderlich, die faire und verbindliche Konfliktlösungen ermöglichen. Eine primäre Aufgabe politischer Institutionen besteht daher darin, solche *moralischen Koordinationsprobleme* zu bewältigen (Schmelzle 2015, Kap. 2). Die Lösung besteht in diesen Fällen in der Gründung von legitimen und durchsetzungsfähigen Institutionen, die die abstrakten Hilfspflichten der Akteure willkürfrei *institutionell operationalisieren*, sie also konkretisieren, aufeinander abstimmen und gegebenenfalls transformieren (klassisch Goodin 1988; Shue 1988). So kann sich die Pflicht zur Nothilfe etwa in eine Pflicht zur steuerlichen Finanzierung einer effektiven Seenotrettung wandeln oder hinsichtlich des Problems der globalen Armut die Form staatlicher Entwicklungshilfe annehmen.

Die bisher genannten Einwände gegen die spontane Operationalisierung von Verantwortungsrelationen ergeben sich aus der Möglichkeit vernünftiger Uneinigkeit. Wenn Inhalt und Umfang von Verpflichtungen auch zwischen wohlmeinenden Parteien potentiell strittig sind, verringert das ihre Verbindlichkeit und somit letztlich die Verlässlichkeit der Verantwortungsbeziehungen. Die spontane Operationalisierung ist aber auch noch aus einem zweiten Grund problematisch, der mit den normativen Vorteilen zu tun hat, die üblicherweise mit Verantwortungspositionen einhergehen. Institutionen weisen nämlich Akteurinnen in der Regel nicht nur die Verantwortung für bestimmte Aufgaben zu, sondern stellen sie auch mit den materiellen Mitteln – etwa Geld und Gewehren – sowie normativen Ressourcen – Erlaubnissen und Kompetenzen – für ihre Erfüllung aus. In beiden Fällen besteht ein allgemeines Interesse daran, dass die Zuweisung dieser Mittel nach transparenten Regeln erfolgt. Die institutionelle Zuweisung von Verantwortung ist aus dieser Perspektive ein Schutzmechanismus gegen die spontane Verantwortungsübernahme durch opportunistische Akteure, die es eher auf die Rechte, als auf die Pflichten von Verantwortungspositionen abgesehen haben.

Diese Überlegungen zeigen, dass Aufgabenverantwortung in allen komplexen Fällen eine institutionelle Dimension hat oder zumindest haben sollte. Institutionen sind entweder die Quelle dieser Form von Verantwortung, ein Schutzmechanismus gegen ihren Missbrauch oder ein notwendiges Hilfsmittel, um einer natürlichen Verpflichtung effektiv nachkommen zu können. Diese Bedeutung von Institutionen für unsere normativen Verpflichtungen wirft die Frage auf, ob es einen institutionellen Ort gibt, an dem die Verantwortung für die Ausgestaltung von Verantwortungsbeziehungen gebündelt ist. Dieser Frage nach einer höherstufigen Aufgabenverantwortung gehe ich im nächsten Abschnitt nach. Dort werde ich argumentieren, dass diese *Metaverantwortung* ein zentrales Merkmal von Staatlichkeit ist.

2.3 Kausale Verantwortung

Ein dritter Verantwortungstyp ist die kausale Verantwortung. Im Gegensatz zur normativen Aufgabenverantwortung ist kausale Verantwortung ein deskriptiver Begriff, der die Verursachung eines Ereignisses durch einen Akteur oder ein anderes Ereignis beschreibt. In diesem Sinne benutzt Kapitän Hansen den Verantwortungsbegriff, wenn er sagt, dass die Strömung (und nicht seine Trunkenheit) für den Unfall verantwortlich gewesen sei. Kausale Verantwortung ist aus politiktheoretischer Perspektive insofern interessant, als dass sie eine häufig genannte Bedingung für Zurechnungsverantwortung ist. Als solche erscheint sie besonders attraktiv: Zum einen, weil das moralische Prinzip, nach dem derjenige für einen Schaden zu haften hat, der den Schaden verursacht hat, intuitiv überzeugend ist. Zum anderen, da kausale Verantwortung, so wird zumindest häufig argumentiert, ein rein faktisches, normen- und institutionenunabhängiges Verursachungsverhältnis beschreibt, das die Zuschreibung moralischer Schuld und rechtlicher Haftungspflichten empirisch verankert. Dahinter steht die szientistische Hoffnung, dass die vermeintliche Klarheit und Objektivität kausaler Verursachung die Suche nach den Trägern moralischer und haftender Verantwortung (kurz: Rechenschaftsverantwortung) erheblich vereinfachen dürfte (so Epstein 1973). Diese Hoffnung möchte ich im Folgenden relativieren. Dabei werde ich nicht bestreiten, dass kausale Verursachung für die Bestimmung von normativen Verantwortungsrelationen von Bedeutung ist, sondern lediglich für drei Thesen argumentieren, die die vermeintliche Unabhängigkeit kausaler Verantwortung von institutionellen Normen fraglich erscheinen lassen. Dies ist erstens die These, dass *ungefilterte* kausale Verursachungsbeziehungen in vielen Fällen keinen eindeutigen Adressaten für Verantwortungszuschreibungen identifizieren (1). Zweitens, dass die relevanten *Filter* in den uns hier interessierenden Kontexten häufig institutionelle Normen sind, was die erhoffte Objektivität einer rein deskriptiven Untersuchung zunichtemacht (2). Und drittens, dass im Fall der Verursachung durch Unterlassen institutionelle Normen häufig eine Kausalrelation erst *konstituieren*, also die Verursachungsbeziehung selber normativ begründet ist (3).

(1) Die These, dass ein ungefilterter Blick auf die kausalen Ursachen eines Ereignisses wenig informativ und für praktische Zwecke – wie Prävention oder Verantwortungsbestimmung – häufig nutzlos ist, lässt sich bereits dadurch belegen,

dass man die Ursachen eines Ereignisses möglichst vollständig aufzählt. Als Beispiel kann uns der Tod von Nielsen dienen, einem Passagier auf der *Nautilus*. Nach Richard Wright können wir sagen, dass ein Ereignis oder Weltzustand U eine Ursache für ein Ereignis oder Weltzustand E ist, wenn U ein notwendiges Element in einem hinreichenden Set von Bedingungen für E ist (eine sogenannte NESS-Bedingungen, 1985, 1788ff.). Hinsichtlich des Todes von Nielsen kennen wir bereits drei dieser notwendigen Elemente: Die Trunkenheit von Hansen, die starke Strömung und das Vorhandensein des Eisbergs. Weitere Faktoren lassen sich mühelos aufzählen: Die relevanten Gesetze der Physik, die Erfindung der Schifffahrt, die Routenplanung der Reederei (schließlich gibt es nicht überall Eisberge), die Bauart und behördliche Zulassung des Schiffs und nicht zuletzt Nielsens Entscheidung an Bord zu gehen. All dies sind notwendige Faktoren in einem hinreichenden Set von Bedingungen für Nielsens Tod. Welchen dieser Faktoren wir als ‚die Ursache‘ isolieren wollen, hängt nun entscheidend davon ab, aus welchem (Erkenntnis-)Interesse wir die Kausalgeschichte des Unfalls untersuchen (Schaffer 2013). Wollten wir die Routenplanung verbessern, sollten wir uns auf die Strömung und die Verteilung von Eisbergen konzentrieren, untersuchten wir den Unfall aus der Perspektive eines Schiffbauingenieurs, so dürfte uns vor allem die Bauweise des Schiffes interessieren. Und selbst wenn wir uns nur dafür interessierten, wer die Verantwortung für Nielsens Tod trägt, so blieben noch immer mindestens Hansen, der Reeder, die Ingenieure und Nielsen selbst als Kandidaten übrig, da ihr Handeln jeweils eine NESS-Bedingung für Nielsens Tod war. Noch deutlicher wird das Problem der praktischen Nutzlosigkeit ungefilterter Kausalinformationen, wenn man sich vor Augen führt, dass es sich bei der Ursachenermittlung für ein Schiffsunglück um einen relativ einfachen Fall handelt. Betrachtet man hingegen die undurchsichtigen und häufig nur im Aggregat wirksamen Kausalfaktoren, die zum Klimawandel oder zur Ausbeutung von Textilarbeiterinnen in Südasien führen, so dürfte sich die Hoffnung, Verantwortungsfragen rein kausal zu klären, vollends verflüchtigen (Young 2004; Lichtenberg 2010).

(2.) Das Argument des letzten Absatzes hat klargemacht, dass wir kausale Zusammenhänge in der Regel durch bestimmte Filter betrachten – und auch betrachten müssen – wenn wir praktische Konsequenzen mit ihnen verbinden wollen. Jonathan Schaffer spricht in diesem Zusammenhang von kausalem Kontextualismus (2013). Die Filter, die für die Analyse eines Kausalzusammenhangs genutzt werden, ergeben sich dabei, wie oben bereits angedeutet, aus dem *Zweck* der Analyse. Ein zentraler praktischer Zweck der Analyse von Verursachungsbeziehungen ist die Bestimmung von Haftungsverantwortung, d.h. die Zuordnung von Sanktionen und Kompensationspflichten für Schädigungen. In diesen Fällen, so meine zweite These, sind es häufig institutionelle Normen, die bestimmen, *ob* und *welche* kausalen Beiträge Haftungsverantwortung erzeugen. Institutionelle Normen bestimmen zunächst, ob kausale Faktoren überhaupt für Haftungsfragen relevant sind. Dies ist häufig – aber nicht immer – der Fall. So haften etwa Versicherungen regelmäßig für Schäden, die nicht von ihnen oder ihren Agenten verursacht worden sind. Häufiger sind jedoch Fälle, in denen Verursachung für Haftung notwendig ist, aber mehrere Personen einen notwendigen kausalen Beitrag geleistet haben – wie etwa im Falle von Nielsens Tod. Hier ist es

in der Regel so, dass nur diejenigen kausalen Beiträge Haftungspflichten erzeugen können, die sich aus (vorsätzlich oder fahrlässig) *normwidrigem* Handeln ergeben (vgl. Hart u. Honoré 1985, 123ff.).⁷ Die Bedingung der Normwidrigkeit macht deutlich, dass die Bestimmung von Ursachen zum Zweck der rechtlichen Sanktionierung auf ein Set institutioneller Normen angewiesen ist, das widerrechtliches von zulässigem Handeln unterscheidet. Institutionelle Normen dienen hier als Filter, die diejenigen kausalen Faktoren aus dem Strom der Ereignisse herausieben, die Rechenschaftsverantwortung begründen.

(3.) Meine dritte These stellt einen noch stärkeren Zusammenhang zwischen institutionellen Normen und kausaler Verantwortung her, als es die Filterbeziehung tut. Sie besagt, dass in einem weiten Spektrum von Fällen Normen konstituierende Bedeutung für Kausalrelationen haben, nämlich im Fall der Verursachung durch Unterlassen. Das klassische Beispiel, an dem etwa Sarah McGrath diesen Zusammenhang erläutert, ist ein Szenario in dem Barry seiner Nachbarin Alice verspricht, ihre Blumen während ihres Urlaubs zu gießen (2005). Barry kommt dieser Aufgabe jedoch nicht nach und bei Alices Rückkehr sind die Blumen eingegangen. Alltagssprachlich würde man kaum zögern, Barrys Unterlassung als Ursache für das Verdorren der Pflanzen zu nennen. Nun könnte man argumentieren, dass das Ergebnis zwar richtig, aber uninformativ ist, da das zugrundeliegende Prinzip eine Unzahl von verantwortlichen Parteien erzeuge. Schließlich sei nicht nur Barrys Unterlassung eine Ursache für den Tod der Pflanzen, sondern auch die von seinem Mitbewohner Carl und dessen Schwester Doro, die 9000km entfernt in Lima lebt. Die Antwort auf diese Art von Einwand ist natürlich, dass der entscheidende Unterschied zwischen Barry einerseits, und Carl und Doro andererseits, darin besteht, dass Barry Alice versprochen hat, die Blumen zu gießen. Versprechen wiederum sind Institutionen, die die Übertragung von Aufgabenverantwortung regulieren. Barrys Versprechen, Alices Blumen zu gießen, begründet somit seine Verantwortung für diese Aufgabe und erlaubt es, sein Unterlassen als Ursache des Schadens zu verstehen. Analog gilt dasselbe für andere institutionelle Mechanismen der Verantwortungszuordnung wie Verträge und Gesetze, die zudem rechtliche Ansprüche begründen und somit sozial wirksamer sind als bloße Versprechen. In diesen Fällen sind institutionelle Normen nicht nur Filter, die über die Relevanz von Kausalrelationen entscheiden, sondern die Bausteine, die Verursachungsbeziehungen erst herstellen.

Halten wir fest: Kausale Verursachung ist eine wichtige, in vielen Fällen notwendige Bedingung für die Zuordnung moralischer, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Verantwortung. Dies ist so, weil wir auf aufgrund des Prinzips der Autorenschaft nur für diejenigen Handlungsfolgen haften sollten, die uns zu Recht zugeschrieben werden können. Kausale Beteiligung ist dafür in vielen Fällen notwendig. Allerdings reicht nicht jeder kausale Beitrag aus, um als Urheber

7 Eine wichtige Ausnahme bildet die zivilrechtliche Figur der Gefährdungshaftung, die eine Ersatzpflicht eines Verursachers auch ohne Verschulden vorsieht. Ihr liegt die Idee zugrunde, dass, wenn sich kein Verschulden feststellen lässt, derjenige die Kosten eines Unglücks tragen sollte, der von einer riskanten Tätigkeit – wie etwa dem Betreiben eines Atomreaktors – profitiert. Somit ist es auch in diesem Fall eine institutionelle Norm, die entscheidet, unter welchen Bedingungen sich haftende Verantwortung aus Verursachung ergibt.

einer Handlungsfolge zu gelten. Institutionelle Normen verknüpfen nun die kausalen Beiträge von Akteuren auf zweierlei Weisen mit Handlungsfolgen: Sie bestimmen anhand normativer Prinzipien, welche kausalen Beiträge als verantwortungsrelevante Ursachen zu betrachten sind und sie konstituieren Aufgabenverantwortung, die Unterlassungen zu kausalen Faktoren werden lässt.

2.4 Rechenschaftsverantwortung

Der letzte Typ von Verantwortung begegnet uns in der Geschichte von Kapitän Hansen gleich in zwei Varianten. Erstens ist davon die Rede (als Verantwortung 4a), dass Hansen aufgrund seiner Trunkenheit für das Schiffsunglück verantwortlich ist. Gemeint ist damit, dass Hansen derjenige ist, der die Schuld an dem Unglück trägt und dem seine Konsequenzen zur Last gelegt werden können. Diese Variante wird häufig als Zurechnungsverantwortung (*responsibility as attributability*) bezeichnet (Watson 1996). Zurechnungsverantwortung ist die Konsequenz des *Prinzips der Autorenschaft*, das ich im Abschnitt zur Verantwortungsfähigkeit bereits eingeführt habe: Wenn ein Akteur über die dort erwähnten kognitiven und moralischen Fähigkeiten verfügt, sind wir berechtigt, diese Handlungen als *seine* Handlungen zu verbuchen und ihm mit Wert- oder Geringschätzung zu begegnen. Nur unter diesen Bedingungen ist es sinnvoll und angemessen, über das Handeln anderer Buch zu führen (vgl. Feinberg 1970a) und es als Ausdruck ihrer praktischen Identitäten zu deuten (Watson 1996).

Zweitens berichtet die Geschichte davon, dass die Angehörigen der Opfer wütend auf Hansen sind und ihn mit allen rechtlichen Mitteln zur Verantwortung ziehen wollen (Verantwortung 4b). In dieser Verwendung bezieht sich Verantwortung auf die sozialen Praktiken des Verantwortlich-Machens und Zur-Verantwortung-Ziehens, die sich aus der Zurechnungsverantwortung ergeben *können*. Diese Art von Verantwortung wird als Haftungsverantwortung (*responsibility as accountability*) bezeichnet. Haftungsverantwortung beruht normativ häufig auf Zurechnungsverantwortung, d.h. letztere ist in der Regel eine Voraussetzung für erstere.⁸ Die Haftungsverantwortung geht jedoch über den rein evaluativen Charakter der Zurechnungsverantwortung hinaus, indem sie (in der Regel negative) soziale Konsequenzen mit den Handlungen der Akteure verknüpft, für die diese (zurechnungs-)verantwortlich sind. Damit verknüpft sie die retrospektive Perspektive der Zurechnung mit den expressiven, distributiven und regulativen Anliegen der sozialen Sanktionierung.

In der Literatur werden diese beiden Typen von Verantwortung zumeist unter dem Begriff der moralischen Verantwortung rubriziert, was jedoch aus zwei Gründen unglücklich ist (vgl. Vincent 2011): Zum einen, weil viele Fälle von Aufgabenverantwortung ebenfalls moralisch begründet sind (man denke hier etwa an Samariterpflichten), zum anderen, weil viele Fälle von Zurechnungs- und Haftungsverantwortung *nicht* moralisch begründet sind. Wenn man etwa sagt, dass Kahn aufgrund seiner Patzer für die Niederlage verantwortlich ist, dann will man

⁸ Hier bildet die oben eingeführte Gefährdungshaftung die Ausnahme.

sein Handeln in der Regel nicht moralisch kritisieren, sondern sportlich. Analoges gilt für einen Manager, der schlechte Quartalszahlen zu verantworten hat oder die Wissenschaftlerin, deren Experiment nicht reproduzierbar ist. Aus diesem Grund werde ich nicht von moralischer Verantwortung sprechen, sondern Rechenschaftsverantwortung als Oberbegriff für diese Varianten der normativen und retrospektiven Verantwortung verwenden.

Die Beispiele des Sportlers, des Managers und der Wissenschaftlerin machen bereits eine zentrale Hinsicht deutlich, in der Zurechnungs- und Haftungsverantwortung von Institutionen abhängen. Wie wir gesehen haben, sind es nämlich häufig gerade nicht moralische Normen, an denen wir das Handeln von Rollenträgern bewerten, sondern Regeln und Werte, die sich aus dem *Zweck* der Institutionen ergeben, in deren Rahmen ihr Handeln stattfindet (vgl. Tadros 2008, 113ff.). Die Norm, Gegentore zu vermeiden, kann aus der Struktur und dem Zweck des Fußballspiels abgeleitet werden, der Wert steigender Quartalszahlen ist relativ zu der Logik des kapitalistischen Wirtschaftens und die Norm der Reproduzierbarkeit von wissenschaftlichen Daten ergibt sich aus dem Zweck des Wissenschaftssystems, objektiv nachvollziehbare Erkenntnisse zu generieren.

Mit diesen Normen werden die Akteure jedoch nicht erst *ex post* bei der Bewertung ihres Handelns konfrontiert. Vielmehr sind es dieselben Standards, die die Aufgabenverantwortung der Akteure konstituieren. Rechenschaftsverantwortung ist aus dieser Perspektive nichts anderes als die Folge einer ungerechtfertigt und unentschuldig nichterfüllten Aufgabenverantwortung. Die Norm, die Hansen die Verantwortung für die Sicherheit des Schiffs übertragen hat, ist auch die normative Grundlage dafür, ihm den Unfall und seine Folgen zur Last zu legen. Oder abstrakt gesprochen: Die Aufgabenverantwortung von A bildet die normative Prämisse jedes Arguments, das eine Rechenschaftsverantwortung von A belegen möchte (vgl. Hahn 2014). Damit ist die Rechenschaftsverantwortung in der gleichen Weise institutionell konstituiert, wie ich es für die Aufgabenverantwortung oben nachgewiesen habe.

Für den Fall der Haftungsverantwortung ist noch ein zweiter Zusammenhang mindestens ebenso bedeutsam. Institutionen bestimmen hier nicht nur die relevanten normativen Standards der Verantwortung, sondern auch welche Form der Haftung angemessen ist. Während natürliche moralische Normen in unkomplizierten Fällen die Grundlage prospektiver Verantwortungsbeziehungen bilden können, so ist die Vorstellung eines natürlichen Straf- und Kompensationsrecht, das sich zumindest im Prinzip unilateral anwenden ließe, unplausibel: Dies liegt vor allem daran, dass sich das Potential für vernünftige Uneinigkeit multipliziert, wenn nicht nur Normeninhalte zur Disposition stehen, sondern auch fraglich ist, welche Sanktions- und Kompensationsregime normativ angemessen und sozial wirksam sind. Diese Probleme vernünftiger Uneinigkeiten setzen sich fort, wenn es um die Beurteilung von Einzelfällen und die faire Vollstreckung von Strafen geht. Aus diesem Grund wäre es ungerecht, wenn ein Akteur einem anderen seine unilaterale Rechtsauffassung wortwörtlich aufzwingen würde.⁹ Ein legitimes System der Haf-

⁹ Auf diese fatalen Probleme unilateraler Rechtsanwendung hat bereits John Locke in seiner *Zweiten Abhandlung über die Regierung* eindrücklich hingewiesen (1689, II. Abh., §§ 123-126).

tungsverantwortung scheint daher ohne öffentliche Institutionen der Rechtsetzung, der Rechtsinterpretation und der Rechtsanwendung, die zwischen den unterschiedlichen Überzeugungen der Akteure vermitteln, nicht möglich zu sein.¹⁰

3. Die Rollen von Staatlichkeit für Verantwortungsbeziehungen

Der ausführliche Durchgang durch die verschiedenen Verantwortungstypen im letzten Abschnitt hat gezeigt, dass sich eindeutige Verantwortungsbeziehungen nur selten naturwüchsig, also allein auf Basis moralischer Prinzipien und kausaler Beziehungen bestimmen lassen. Viel zu häufig sind natürliche moralische Verpflichtungen unterdeterminiert und die Relevanz von Verursachungsrelationen zu unklar, als dass sie die Grundlage verlässlicher Verantwortungszuweisungen bilden könnten. Dies gilt umso mehr in Fällen, in denen die Verursachungsbeziehungen komplex sind und die effektive Wahrnehmung von Verantwortung die Koordination verschiedener Akteure erfordert.

Drei problematische Folgen solcher Situationen unklarer Verantwortungsverhältnisse habe ich bereits angesprochen: *Erstens* führen epistemische und normative Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt, den Umfang und die Zuordnungen von Verantwortlichkeiten dazu, dass Verantwortungslücken entstehen, die Bedürftige schutzlos lassen. *Zweitens* wird die unzuverlässige Wahrnehmung von Verantwortung begünstigt, da institutionelle Regeln fehlen, die Evaluationsmaßstäbe für das Handeln der Verantwortungsträger bilden und Versäumnisse sanktionieren. *Drittens* ermöglichen Situationen unklarer Zuständigkeiten, dass Verantwortungsrollen von opportunistischen Akteure besetzt werden, die zwar an den mit diesen Positionen verbundenen Rechten interessiert sind, jedoch nicht an den zugehörigen Pflichten. Akzeptiert man diese Problembeschreibung und geht gleichzeitig davon aus, dass klare Verantwortungsverhältnisse für unsere Lebensform von enormer Bedeutung sind, dann ergibt sich daraus ein starkes Argument für die Notwendigkeit von Institutionen, die Verantwortungsbeziehungen eindeutig, zuverlässig und willkürfrei bestimmen bzw. Regeln für ihre verbindliche Gestaltung festlegen.

In diesem Abschnitt möchte ich argumentieren, dass die staatliche Organisation politischer Gemeinwesen besonders geeignet ist, diese drei Probleme zu beheben. Das bedeutet nicht, dass Staaten diese Aufgaben immer oder auch nur in der Regel befriedigend erfüllen, sondern lediglich, dass sie aufgrund ihrer Struktur und ihres normativen Selbstverständnisses bestimmte Eigenschaften aufweisen, die es erlauben, ihnen diese Funktion zuzuweisen.¹¹ Konkret möchte ich zeigen, dass sich Staaten aufgrund ihrer Struktur und ihres institutionellen Status als Träger von Verantwortung zweiter Ordnung anbieten, d.h. ihnen die Verantwortung für ein System von Verantwortungsbeziehungen zugeschrieben werden kann. Im Folgenden unterscheide ich zwischen zwei Typen sekundärer Verantwortung, die ich als *Metaverantwortung* und *Letztverantwortung* bezeichne. Dabei ist Meta-

10 Dies ist zumindest die Position kantianischer Theorien politischer Legitimität. Vgl. hierzu ausführlich Schmelzle (2015, Kap. 2).

11 Vgl. hierzu auch ausführlich Schmelzle (2017).

verantwortung eine Form von Aufgabenverantwortung zweiter Ordnung und Letztverantwortung eine Form der sekundären Haftungsverantwortung. Im nächsten Schritt werde ich zunächst den von mir vertretenen Staatsbegriff erläutern (3.1) und dann präzisieren, wie sich aus dieser Konzeption staatliche Meta- (3.2) und Letztverantwortung (3.3) ableiten lassen.

3.1 Zur Ontologie von Staatlichkeit

In der politikwissenschaftlichen Diskussion zum Staatsbegriff bzw. dem der Staatlichkeit¹² lässt sich grob zwischen performanzbasierten und kapazitätsbasierten Definitionen unterscheiden (Elster 1985, S. 399ff.).¹³ *Performanzbasierte Ansätze* definieren Staatlichkeit über die Erbringung bestimmter wünschenswerter (Staats-)Funktionen (Zartman 1995; Rotberg 2004; Leibfried u. Zürn 2006). Ob Akteure bzw. Institutionen über Staatlichkeit verfügen ist demnach davon abhängig, ob sie auf einem bestimmten Territorium die Funktionen F_1 - F_n erfüllen, die von der jeweiligen performanzbasierten Theorie als notwendige und gemeinsam hinreichende Bedingungen für Staatlichkeit gesetzt worden sind. Wie umfangreich dieser Aufgabenkatalog ist, variiert dabei zwischen verschiedenen Ansätzen. Verbreitete Kandidaten für konstitutive Staatsfunktionen sind die Bereitstellung von Sicherheit, Wohlfahrtsleistungen und eines Rechtssystems; es werden aber auch die Garantie der Menschenrechte und demokratische Beteiligungschancen als Kriterien für Staatlichkeit genannt (so bspw. Rotberg 2004, S. 3f.).

Der performanzbasierte Ansatz greift die richtige Intuition auf, dass mit dem Status der Staatlichkeit bestimmte Erwartungen verbunden sind, die sich auf die Bereitstellung von Gütern und die Erfüllung von Funktionen für die Bevölkerung beziehen. Allerdings ist die Definition von Staatlichkeit über die *tatsächliche Erbringung* dieser Leistungen aus mehreren Gründen problematisch: *Erstens* scheint sich die Extension dieser Definition nicht mit unserem intuitiven Verständnis von Staatlichkeit zu decken: Weder sprechen wir Unternehmen Staatlichkeit zu, wenn sie Wohlfahrts- und Sicherheitsleistungen erbringen – wie es in vielen Entwicklungsländern der Fall ist (vgl. etwa Wolf et al. 2007; Börzel 2013) – noch sprechen wir Gemeinwesen wie Nordkorea die Staatlichkeit ab, nur weil sie ihre Ressourcen nur sehr partiell und selektiv in die Sicherheit und Wohlfahrt ihrer Bürger investieren.

Schwerer als diese intuitiven Irritationen wiegt ein *zweites* Problem, das sich auf den theoretischen und praktischen Nutzen performanzbasierter Staatlichkeitskonzeptionen bezieht. Dieser Einwand beruht auf der Beobachtung, dass diese Ansätze nicht zwischen Gemeinwesen unterscheiden können, die Staatsfunktionen *nicht erbringen können* und solchen, die sie *nicht erbringen wollen*. Aus dieser Perspektive wären Staaten wie Nordkorea, die sich der Erbringung öffentlicher Güter verweigern, ebenso Fälle defizitärer Staatlichkeit wie das handlungs-

12 Unter Staatlichkeit verstehe ich hier die materialen Eigenschaften eines Gemeinwesens, die die völkerrechtliche Anerkennung als Staat – und die Zuerkennung der damit verbundenen Rechte und Pflichten – sinnvoll erscheinen lassen.

13 Im Folgenden stütze ich mich auf meine Vorarbeiten in Schmelzle (2015, Kap. 4).

unfähige Somalia. Aus analytischer Perspektive ist dies unbefriedigend, da es den Blick auf mögliche Ursachen guter oder schlechter Funktionserfüllung verstellt und es begrifflich unmöglich macht, die Kausalbeziehung zwischen Staatlichkeit und Leistungserbringung zu untersuchen (Risse 2011). Aber auch aus praktischer Perspektive ist die Unterscheidung zwischen handlungsunfähigen und handlungsunwilligen Staaten zentral. So ist die angemessene Bewertung von und die gebotene Reaktion auf humanitäre Misstände ganz erheblich davon abhängig, ob ein Staat selber diese Übel verursacht hat, sie bewusst geschehen lässt oder lediglich nicht in der Lage ist, sie zu verhindern. Während in den ersten beiden Fällen moralische Empörung und politischer Druck als Reaktionen angemessen erscheinen, liegt der Fall bei fehlenden staatlichen Kapazitäten anders. Handlungsunfähige Staaten nehmen wir weder in Haftungsverantwortung für solche Misstände, noch weisen wir ihnen die Aufgabenverantwortung für ihre Beseitigung zu. Vielmehr scheint hier eher Hilfe zum Aufbau von institutionellen Kapazitäten angezeigt, welche erst die Voraussetzung für die Zuweisung von Verantwortung bilden.¹⁴ Diese Überlegung deutet bereits an, dass ein begrifflicher Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und Verantwortung besteht, der von performanzbasierten Ansätzen verwischt wird.

Diese Kritik an der performanzbasierten Konzeption verweist implizit schon auf ihre prominenteste Alternative, ein *kapazitätsbasiertes Verständnis* von Staatlichkeit. Diese Ansätze argumentieren, dass die Definition von Staatlichkeit über die Erfüllung bestimmter Funktionen oder Zwecke schon allein daran scheitern müsse, dass es keine Zwecke gebe, die *alle* Staaten und *nur* Staaten erfüllten oder verfolgten (Weber 1964, 39f., 660). Die Alternative, die kapazitätsbasierte Ansätze vorschlagen, besteht darin, Staaten über spezifische Mittel und Fähigkeiten zu definieren. Im Anschluss an Max Weber definieren Vertreterinnen dieses Ansatzes Staatlichkeit deswegen häufig über das Innehaben eines Gewaltmonopols und die Fähigkeit zur Setzung und Durchsetzung beliebiger Normen (vgl. Levi 1988; Tilly 1992; Risse 2011). Diese Konzeption versteht Staatlichkeit als die Monopolisierung der politischen Gestaltungsmacht auf einem Territorium; ob und welche Zwecke mit diesem Mittel verfolgt werden, ist hingegen nicht Teil der Definition.

Ich möchte nun argumentieren, dass die von kapazitätsbasierten Ansätzen betonte Monopolisierung der politischen Gestaltungsmacht zwar ein wichtiges, aber noch kein hinreichendes Merkmal von Staatlichkeit ist. Dies zeigt sich etwa daran, dass diese Ansätze nur schwer zwischen Staaten und nichtstaatlichen Gewaltakteuren – wie etwa Warlord-Organisationen – unterscheiden können. Das Problem ergibt sich meiner Ansicht nach daraus, dass kapazitätsbasierte Ansätze eine zentrale Dimension von Staatlichkeit vernachlässigen, die sich auf das Selbstverständnis staatlicher Akteure und die normativen Ansprüche und Erwartungen bezieht, die mit dem Status der Staatlichkeit einhergehen. Aus Perspektive dieser *statusbasierten Konzeption* lässt sich Staatlichkeit nicht empiristisch auf die Erfüllung von Funktionen oder auf das Innehaben von Macht und Gewaltmitteln reduzieren, sondern muss immer auch als institutionelle Rolle verstanden werden,

14 Eine ähnliche Überlegung liegt Rawls' Unterscheidung zwischen *outlaw states* und *burdened societies* zugrunde (1999, S. 89ff.).

mit der Rechte und Pflichten einhergehen. Zur empirischen Gestaltungsmacht kapazitätsbasierter Ansätze tritt in diesem Ansatz ein Set normativer Ansprüche, Erwartungen, Verantwortungs- und Funktionszuschreibungen hinzu, das die Verfügung über und die Verwendung von dieser Macht als öffentlicher Macht einfordert. Hierzu gehört einerseits, dass staatliche Akteure ihr Gewaltmonopol normativ als ein verbindliches Autoritäts- und Rechtssetzungsmonopol interpretieren,¹⁵ das ihnen die Befugnis verleiht, auf ihrem Territorium alle Lebensbereiche zu regulieren. Dies ist ein wichtiger Kontrast zu anderen Gewaltakteuren, wie etwa Warlord-Organisationen, die nur dann gewaltsam in die Gesellschaft eingreifen, wenn es ihren ökonomischen oder militärischen Interessen dient (vgl. Clapham 1998; Reno 1999). Andererseits eröffnet dieser Anspruch, öffentliche Gewalt auszuüben, den Bürgerinnen und Bürgern – und anderen Staaten – die Möglichkeit, staatlichen Institutionen eine Vielzahl von Verantwortungen und Funktionen zuzuweisen. Diese Merkmale sind intern miteinander verbunden: Der Anspruch auf letztinstanzliche, öffentliche Autorität impliziert, dass rechtliche Normen reinen Zwang als primäres Steuerungsmittel ablösen und alle Lebensbereiche Gegenstand hoheitlicher Regulierung werden können (Green 1988, 75ff.). Der mit diesem Anspruch verbundene Appell an *normative Gründe* der Regelbefolgung erzeugt umgekehrt jedoch Rechtfertigungspflichten, die durch die Zuschreibung von Verantwortungen und Funktionen an die Regierenden abgegolten werden. Barrington Moore beschreibt diese Folge von Autoritätsansprüchen als „impliziten Gesellschaftsvertrag“, der wechselseitige moralische Verpflichtungen zwischen den Untertanen und den Inhabern von Autorität begründe (Moore 1982, S. 41). Dieser Zusammenhang lässt sich nicht nur theoretisch rekonstruieren, sondern auch bei der Entstehung der europäischen Staaten nachweisen. Charles Tilly etwa, der nicht im Verdacht steht, den Staat als benevolenten Akteur zu idealisieren, zeichnet in seiner Geschichte der europäischen Staatsentwicklung anschaulich nach, wie die zunehmende staatliche Penetration des Lebens der Bevölkerung zur Übernahme von Rechtssprechungs-, Schutz- und Verteilungsfunktionen durch den Staat führte (1992, S. 99ff.).

Das Argument des letzten Absatzes lässt sich mit der folgenden Analogie auf den Punkt bringen: Ebenso wie „bewaffnete Personen in identischer blauer Kleidung“ eine unvollständige Beschreibung von Polizisten ist, ist „das Innehaben eines Gewaltmonopols“ eine unzureichende Beschreibung von Staatlichkeit. In beiden Fällen sind es nicht bloße Fähigkeiten oder Ressourcen, sondern ein Bündel von Rechten, Pflichten und Verantwortungszuschreibungen, das Polizisten und Staaten einerseits von bewaffneten Zivilisten und Warlords andererseits unterscheidet.

Gegen diesen Ansatz könnte nun eingewendet werden, dass er den schon von Weber kritisierten Fehler performanzbasierter Konzeptionen wiederholt, bestimmte Staatsaufgaben theoretisch zu setzen, die sich empirisch so nicht bestäti-

15 Diese normative Interpretation des Gewaltmonopols als *Autoritätsmonopol* wird meiner Ansicht nach bereits von Weber vertreten. Sie findet sich jedoch kaum in der politikwissenschaftlichen Literatur zum Staatsbegriff, die sich auf Weber stützt. Vgl. hierzu Colliot-Thélène (2007) und ausführlich Schmelzle (2015, Kap. 4).

gen lassen. Auf diesen Einwand lässt sich zunächst erwidern, dass ein wichtiger Unterschied zwischen dem *Verfolgen* und dem *Haben* eines Zwecks besteht. Webers Argument ist, dass es keinen Zweck gibt, den alle Staaten und nur Staaten tatsächlich *verfolgen* (Weber 1964, S. 39f.), womit gemeint ist, dass sie ihr Handeln konsistent auf dieses Ziel ausrichten. Aber selbst wenn man diese Aussage akzeptiert, ist damit noch nicht die Frage beantwortet, ob nicht alle Staaten (und nur Staaten) einen bestimmten Zweck *haben*, beispielsweise Sicherheit für ihre Bürger zu gewährleisten. Diese Frage zielt nicht auf die tatsächliche Praxis der Staaten, sondern auf die normativen Erwartungen, die mit dem Status der Staatlichkeit verbunden sind. So bereitet es beispielsweise keine Schwierigkeiten zu sagen, dass Nordkorea als Token der Kategorie Staat den Zweck hat, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, dieses Ziel von der politischen Führung aber nicht konsistent verfolgt wird. Erst dieses Verständnis von Staatszwecken als normativen Erwartungen erlaubt es, Staaten wie Nordkorea für ihre Politik zu kritisieren und unter Druck zu setzen.

Lassen sich also Zwecke identifizieren, die alle Staaten (und nur Staaten) *haben*, d.h. Zwecke, von denen die normative Erwartung besteht, dass staatliche Akteure sie verfolgen? Ich glaube, diese Frage muss auf zwei unterschiedlichen Abstraktionsebenen beantwortet werden: Auf einer konkreten, sachbezogenen Ebene kann man darüber streiten, ob sich ein universeller Kern an Rollenerwartungen an staatliche Institutionen ausmachen lässt und, wenn ja, wie umfangreich dieser ist. Die Gewährleistung von Sicherheit ist dabei sicherlich ein vielversprechender Kandidat, da das staatliche Gewaltmonopol den Bürgerinnen bestimmte Möglichkeiten der Selbstverteidigung entzieht. Andere verbreitete Staatsaufgaben wie Wohlfahrtsleistungen oder die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, lassen sich jedoch nicht in gleicher Weise aus der Struktur von Staatlichkeit ableiten. All diese Aufgaben können zu Staatsaufgaben werden, sie müssen es aber nicht. Der abstrakte Zweck von Staatlichkeit besteht meiner Ansicht nun darin, zu entscheiden und zu regulieren, welchen Akteuren die Verantwortung für welche Aufgaben zukommt: Es ist nicht die Gewährleistung konkreter Güter, die Staatlichkeit konstituiert, sondern die *Aufgabenverantwortung* die Bereitstellung aller denkbaren Güter zu organisieren und zu regulieren und hierfür *Rechenschaftsverantwortung* zu tragen. Erstere Variante dieser Verantwortung zweiter Ordnung bezeichne ich als Metaverantwortung, zweite als Letztverantwortung. Worauf genau sie sich beziehen und im welchen Verhältnis sie zu dem eben skizzierten Staatlichkeitsbegriff stehen, werde ich in den nächsten beiden Abschnitten erläutern.

3.2 Metaverantwortung

Im letzten Abschnitt habe ich argumentiert, dass der staatliche Anspruch auf öffentliche Autorität dazu führt, dass staatlichen Akteuren im Gegenzug die Verantwortung für die Fairness und Effektivität des Systems von Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung zugewiesen wird und ihnen selber inhaltlich beliebige Aufgaben übertragen werden können. Diese Aufgabenverantwortung zweiter Ordnung bezeichne ich als Metaverantwortung. Um zu erklären, was genau dar-

unter zu verstehen ist, ist es zunächst hilfreich, sich noch einmal die Struktur von Relationen der Aufgabenverantwortung erster Ordnung zu vergegenwärtigen. Wie ich in Abschnitt 2.2. vorgeschlagen habe, handelt es sich bei Aufgabenverantwortung um eine vierstellige Relation:

A ist gegenüber B aufgrund von Standard S dafür verantwortlich, dass X der Fall sein wird.

Metaverantwortung bezieht sich nun darauf, dass ein System von institutionellen Normen und Verfahren existiert, das die Regulierung und Konkretisierung solcher Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung ermöglicht. Analog zur Struktur der Aufgabenverantwortung erster Ordnung schlage ich die folgende Formel für Metaverantwortung als Aufgabenverantwortung zweiter Ordnung vor:

A_M ist gegenüber B_M aufgrund von Standard S_M für den Aufbau/Erhalt eines Systems von Normen und Verfahren X_M verantwortlich, das Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung in einem Gemeinwesen zuverlässig festlegt und ihre Veränderung ermöglicht.

Diese Formel werde ich nun anhand der Variablen, A_M , B_M , S_M und X_M erläutern und dabei klären, inwiefern Staaten für die Übernahme von Metaverantwortung prädestiniert sind.

Die Variable A_M bezeichnet den Akteur, der aufgrund des Standards S_M die Metaverantwortung für ein System von Normen und Verfahren der Verantwortungsregulierung in einem Gemeinwesen trägt. Im vorangegangenen Abschnitt habe ich dafür argumentiert, dass Metaverantwortung ein konstitutives Merkmal von Staatlichkeit ist und es sich folglich bei A_M in der Regel um einen Staat handeln dürfte. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus dem oben beschriebenen Zusammenspiel der Fähigkeiten und des normativen Status staatlicher Akteure. Wie ich dort argumentiert habe, zeichnen sich Staaten dadurch aus, dass sie einerseits über umfassende politische Gestaltungsmacht verfügen und andererseits den normativen Anspruch erheben, diese Macht rechtmäßig, als öffentliche Autorität auszuüben. Es sind diese beiden Eigenschaften, die sie für die Rolle des Trägers von Metaverantwortung prädestinieren: Während die staatliche Gestaltungsmacht notwendig ist, um die mit Metaverantwortung einhergehenden Aufgaben erfüllen zu können (1), ergibt sich die normative Verpflichtung zur Wahrnehmung von Metaverantwortung aus dem staatlichen Autoritätsanspruch (2).

(1) Für die Rolle von A_M kommen zunächst nur solche Akteure in Frage, die über die Eigenschaften verfügen, die für effektive Wahrnehmung von Metaverantwortung notwendig sind. Nur diese Akteure sind metaverantwortungsfähig. Die Aufgabe von A_M besteht darin, das gesellschaftliche System von Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung zuverlässig zu regulieren. Konkret bedeutet das, dass sie über die Fähigkeit verfügen müssen, die Verbindlichkeit existierender Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung zu sichern, diese gegebenenfalls zu verändern und neue Verantwortungsrelationen zu schaffen. Zudem müssen sie über ein Monopol dieser Fähigkeiten verfügen, da andernfalls die Eindeutigkeit und somit die Verlässlichkeit der Verantwortungsbeziehungen Schaden nehmen könnte. Aus diesem Grund scheint die Rolle des Trägers von Metaverantwortung ein Monopol

der politischen Gestaltungsmacht – eine der konstitutiven Bestandteile von Staatlichkeit – vorauszusetzen.

(2) Während das Monopol der politischen Gestaltungsmacht die Metaverantwortungsfähigkeit staatlicher Akteure konstituiert, erlaubt es der von statusbasierten Staatlichkeitskonzeptionen betonte staatliche Autoritätsanspruch, staatlichen Akteuren zur Wahrnehmung von Metaverantwortung zu *verpflichten*. Das Argument geht von der Beobachtung aus, dass Staaten im Gegensatz zu einfachen Gewaltakteuren nicht nur über ein De-facto-Gewaltmonopol verfügen, sondern darüber hinaus auch den Anspruch auf die Rechtmäßigkeit und Verbindlichkeit ihrer Herrschaft erheben. Damit begeben sie sich auf normatives Terrain und müssen sich Fragen nach der Rechtfertigung ihres Herrschaftsanspruchs gefallen lassen, die letztlich die Erwartung der Bürgerinnen und Bürger provozieren, dass staatliche Macht im öffentlichen Interesse verwendet wird (Moore 1982). Diese Erwartung der *Gemeinwohlorientierung* staatlicher Akteure bildet den normativen Standard SM, der es erlaubt, ihnen die Verantwortung für die Regulierung von Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung zu übertragen und ihnen selber primäre Verantwortung für die Erbringung beliebiger öffentlicher Güter zuzuweisen.

Die Variable BM bezeichnet die Verantwortungsinstanz, gegenüber der AM für den Aufbau und Erhalt von Normen der Verantwortungsregulierung verantwortlich ist. Wichtig ist hier, dass BM nicht nur die Summe der Verantwortungsinstanzen erster Ordnung umfasst, sondern alle Personen, auf die sich die Autorität von AM erstreckt. Damit ist AM auch gegenüber denjenigen metaverantwortlich, die aus den Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung bisher exkludiert waren. Erst vor diesem Hintergrund können Verantwortungslücken, also das Nicht-Vorhandensein von Verantwortungsbeziehungen, kritisiert werden. Wie oben im Abschnitt zur primären Aufgabenverantwortung ausgeführt, kommen Verantwortungsinstanzen vier Typen von Rechten zu: Rechtfertigungsansprüche, Kontroll-, Kompensations- und Sanktionsrechte (vgl. Schedler 1999; Wenar 2006, 6f.). Diese Rechte der Verantwortungsinstanz korrespondieren mit verschiedenen Aspekten der Rechenschaftsverantwortung des Verantwortungsträgers. Wie genau diese im Fall der Verantwortung zweiter Ordnung zu verstehen sind, werde ich im nächsten Abschnitt zur Letztverantwortung diskutieren, die ich als sekundäre Rechenschaftsverantwortung konzipiere.

Die Variable XM bezeichnet schließlich das Objekt der Metaverantwortung, d.h. die Handlungen bzw. Weltzustände, für die AM verantwortlich ist. Wie bereits angedeutet, bezieht XM im Gegensatz zu seinem Analogon X nicht auf konkrete Güter, wie etwa die Bereitstellung von Sicherheits- oder Gesundheitsleistungen, sondern auf den Aufbau bzw. Erhalt eines verbindlichen Systems von Normen und Verfahren, das Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung zuverlässig organisiert und reguliert.¹⁶ Das Objekt der Metaverantwortung ist demnach die Existenz eines effektiven politischen Entscheidungssystems, das festlegt, welche Akteure die Verantwortung für welche Aufgaben tragen und darüber ent-

16 Vgl. hierzu die Debatte zu *Metagovernance*, in der ebenfalls die Rolle des Staates als Koordinations-, Evaluations- und Regulationsinstanz bei dem Zusammenwirken verschiedener Governance-Akteure diskutiert wird (Jessop 2003; Wolf 2005; Kooiman u. Jentoft 2009).

scheidet, an welchen Standards die Aufgabenerfüllung jeweils zu messen ist und welche Konsequenzen sich aus einer mangelhaften Aufgabenerfüllung ergeben. Dies *kann* dazu führen, dass dem Staat selbst eine Verantwortung erster Ordnung für die Erbringung einer Vielzahl öffentlicher Güter übertragen wird, es muss es aber nicht. Ebenso denkbar sind institutionelle Lösungen, welche die Erbringung öffentlicher Güter an private Dienstleister übertragen oder die Güter gleich gänzlich privatisieren. So können Staaten bspw. Gesundheitsdienstleistungen als öffentliches Gut selbst erbringen, private Dienstleister damit beauftragen oder die Rahmenbedingung für ein System der marktförmigen Versorgung festlegen. Im letzteren Fall schafft der metaverantwortliche Akteur lediglich eine „Infrastruktur der Verantwortung“ (Williams 2006), die es den gesellschaftlichen Akteuren erlaubt, ihre Beziehungen selbstständig zu regulieren. Aufgrund seiner Metaverantwortung bleibt der Staat jedoch in allen drei Fällen dafür rechenschaftspflichtig, wenn das gewählte System der Gesundheitsversorgung ineffektiv, unfair oder ineffizient ist. Auch wenn der Staat Governance-Leistungen delegiert bleibt er doch der finale Ansprechpartner im Streit um das Was, Wie und Wofür ihrer Erbringung. Das ist der Preis, den er dafür zahlt, dass er seine Macht als öffentliche Autorität ausübt.

3.3. Letztverantwortung

Während Metaverantwortung einen Typ von Aufgabenverantwortung zweiter Ordnung bezeichnet, handelt es sich bei der Letztverantwortung um eine Art von sekundärer Rechenschaftsverantwortung.¹⁷ Allerdings besteht ein enger Zusammenhang zur Metaverantwortung: Wie oben im Abschnitt zur Rechenschaftsverantwortung bereits argumentiert, konstituiert die Aufgabenverantwortung eines Akteurs auch den Gegenstandsbereich seiner Rechenschaftsverantwortung. So können wir Hansen für den Untergang der *Nautilus* und den Tod der Passagiere nur deshalb zur Rechenschaft ziehen, weil ihm die Aufgabe zukam, für die Sicherheit des Schiffs zu sorgen.

Der Gedanke ist nun, dass sich analog zu Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung auch auf der Metaebene Rechenschaftsverantwortung aus Aufgabenverantwortung ergibt. Konkret bedeutet das, dass wir Staaten als Träger von Metaverantwortung zur Rechenschaft ziehen können, wenn sie entweder keine effektiven Normen und Verfahren der Verantwortungsregulierung bereitstellen oder wenn sie das System nicht nutzen, um eindeutige, faire und verlässliche Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung zu etablieren. Das heißt, wir können von einer staatlichen Letztverantwortung sprechen, wenn Regulierungs- und Verantwortungslücken erster Ordnung bestehen bleiben (a), wenn Akteure ihrer Verantwortung erster Ordnung regelmäßig nicht nachkommen (b) oder wenn die Verantwortungsstrukturen erster Ordnung offensichtlich, also jenseits vernünftiger Meinungsverschiedenheiten, unfair sind (c). In all diesen Fällen lässt sich mindes-

¹⁷ Letztverantwortung im Sinn einer sekundären Haftungsverantwortung wird ebenfalls von Philipp Genschel und Bernhard Zangl als ein Strukturmerkmal von Staatlichkeit hervorgehoben (Genschel u. Zangl 2007).

tens von einer staatlichen Verantwortung durch Unterlassen sprechen. Da Staaten das Recht beanspruchen, alle gesellschaftlichen Beziehungen zu regulieren, und die private Durchsetzung von Haftungsansprüchen zu verbieten, kann ihnen die Rechenschaftsverantwortung in allen Fällen zugewiesen werden, in denen die staatliche Regulierung der primären Verantwortungsebene unvollständig, ineffektiv oder unfair geblieben ist.

Welche Konsequenzen hat diese Letztverantwortung nun für das Verhältnis zwischen dem Staat einerseits und seinen Bürgerinnen und Bürgern andererseits? Welche Form von Haftung und Sanktionierung ergibt sich aus dieser Zurechnungsverantwortung? Meiner Ansicht nach lassen sich hier vier Dimensionen unterscheiden, die ich oben als Rechtfertigungsansprüche und Kompensations-, Kontroll- und Sanktionsrechte gegenüber der Verantwortungsinstanz eingeführt habe.

Kompensationsrechte beziehen sich auf Ersatzleistungen für Schäden, die sich aus unvollständigen oder unzuverlässigen Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung ergeben. Solche Haftungsansprüche lassen sich nicht nur theoretisch begründen, sondern existieren auch in realen Rechtsordnungen. Beispiele für solche Kompensationsrechte sind etwa das deutsche Opferentschädigungsgesetz oder das in Berlin fortwirkende preußische Tumultschadensgesetz, die jeweils eine Haftung des Staates für Schäden festlegen, die Bürgerinnen und Bürgern aus rechtswidrigen Handlungen Dritter entstanden sind (vgl. Kümper 2012). Im Hintergrund steht die Idee, dass der staatliche Anspruch auf ein Gewaltmonopol auch eine Verantwortung gegenüber den Bürgern zum zuverlässigen Schutz ihrer Rechtsgüter impliziert.¹⁸

Die Rechenschaftsverantwortung des Staates bezieht sich jedoch nicht nur auf mögliche Ansprüche auf Kompensation, sondern gerade auch auf die politische Rechenschaftsverantwortung (*accountability*), die in den Rechtfertigungsansprüchen, Kontroll- und Sanktionsrechten der Bürgerinnen ihren Ausdruck findet. Während Rechtfertigungsansprüche und Kontrollrechte einen Anspruch auf transparente Verfahren und öffentliche Vermittlung der staatlichen Politik begründen, besteht die Funktion von Sanktionsrechten darin, den Bürgern die Kontrolle der Ausübung der staatlichen Metaverantwortung zu ermöglichen. Demokratische Verfahren kann man aus dieser Perspektive als eine Form der Haftungsverantwortung verstehen, die der effektiven Programmierung und Sanktionierung von staatlicher Autorität dienen und es den Bürgern letztlich ermöglichen, die Metaverantwortung für die Verantwortungsstrukturen ihres Gemeinwessens selber zu übernehmen.

4. Zwei Einwände

Am Anfang dieses Aufsatzes habe ich das Bild einer dystopischen Welt ohne Verantwortung skizziert, in der soziale Kooperation regelmäßig scheitert, Bedürftige vom Wohlwollen ihrer Mitmenschen abhängig sind und politische Protestbewegungen kein Gegenüber finden, an und gegen den sie ihre Forderungen richten

¹⁸ Ein Beispiel sind die Entschädigungen, die die Anwohner im Hamburger Schanzenviertel nach den Ausschreitungen im Rahmen der G20-Proteste erhalten haben.

können. Vor diesem Hintergrund habe ich zwei Thesen über das Verhältnis von Verantwortung und Institutionen formuliert: *Erstens*, dass Institutionen notwendig sind, um eindeutige und sozial verlässliche Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung zu etablieren. Aus dieser Perspektive ergeben sich Verantwortungsrelationen nur selten natürlich, unmittelbar aus moralischen Normen oder kausalen Relationen, sondern sind zumeist sozial gemacht. Ohne Institutionen, die Kriterien der Verantwortungsfähigkeit formulieren, Aufgabenverantwortung zuordnen, die normative Relevanz von Verursachungsbeziehungen bestimmen und die Standards für Rechenschaft und Haftung festlegen, bleiben Verantwortungsbehauptungen häufig unterdeterminiert und somit unverbindlich. *Zweitens* habe ich dafür plädiert, Staaten als Träger einer Verantwortung zweiter Ordnung zu interpretieren, denen die Verantwortung für Aufbau und Erhalt eines fairen und effektiven Systems der Verantwortung erster Ordnung zukommt und die hierfür gegenüber ihren Bürgerinnen rechenschaftspflichtig sind. Staaten haben demnach eine Metaverantwortung, faire und verlässliche Verantwortungsbeziehungen zu etablieren und eine haftende Letztverantwortung für die Fälle, in denen Verantwortungsbeziehungen erster Ordnung unvollständig, unfair oder uneffektiv bleiben. Zusammengefasst ergibt sich aus diesen Überlegungen ein starkes Argument für den Wert staatlicher Ordnungen: Wenn wir an einem fairen und effektiven System von Verantwortungsrelationen erster Ordnung interessiert sind, benötigen wir eine Instanz, die über die Fähigkeit verfügt, dieses System zu gestalten und die normativ dazu verpflichtet ist, dies auch im Sinne der Bürgerinnen zu tun. Diese Instanz ist meinem Vorschlag zu Folge der Staat.

Gegen diese Rekonstruktion der Rolle des Staates als Träger von Meta- und Letztverantwortung lassen sich nun zwei Typen von Einwänden erheben, auf die ich zum Abschluss des Aufsatzes noch knapp eingehen möchte. Dies sind der Apologeeinwand und der Anachronismuseinwand. Der *Apologeeinwand* besagt, dass die Rekonstruktion des Staates als Träger von Verantwortung zweiter Ordnung ein unangemessen idealisiertes Bild dieser Herrschaftsform zeichnet, welches das oftmals verantwortungslose und an dem Schicksal seiner Bürger desinteressierte Wirken realexistierender Staaten ignoriere. Unabhängig davon, wie man die gegenwärtige Leistungsbilanz von Staaten einschätzt, geht dieser Einwand an der Logik des hier präsentierten Arguments vorbei: Sein Ziel ist es nicht, zu zeigen, dass Staaten eine bestimmte Funktion regelmäßig erfüllen und darum gerechtfertigt sind, sondern dass Staaten dazu *verpflichtet* sind, diese Funktion zu erfüllen und *nur dann* gerechtfertigt sind, wenn sie es tun. Aus diesem Verständnis des Staates ergibt sich ein kritischer Maßstab, der es erst zulässt, staatliches Tun und Unterlassen als verantwortungslos zu kennzeichnen und es für die Vernachlässigung der Belange der Bürgerinnen zu kritisieren und – im Extremfall – zu intervenieren.

Der *Anachronismuseinwand* stützt sich schließlich auf die Beobachtung, dass das goldene Zeitalter des Nationalstaats an sein Ende gekommen ist und dass angesichts von Phänomenen begrenzter Staatlichkeit einerseits und Globalisierungs- und Denationalisierungstendenzen andererseits neue Formen der Verantwortungszuweisung angezeigt seien. Hinter dem Einwand steht die Idee, dass der teilweise Verlust der staatlichen Steuerungsfähigkeit auch einen Verlust der staatlichen Verantwortungsfähigkeit impliziere. Statt sich an der Fiktion einer staat-

lichen Meta- und Letztverantwortung festzuklammern, sollte daher vielmehr Verantwortung an internationale Organisationen (z.B. Archibugi 2008) und gegebenenfalls nichtstaatliche Akteuren, wie etwa Unternehmen (O'Neill 2001; Neuhäuser 2011), übertragen werden.

Wie sich der vom Anachronismuseinwand diagnostizierte Rückgang staatlicher Kontrolle auf die Zuordnung politischer Aufgaben- und Haftungsverantwortung auswirken, ist eine zentrale Frage der zeitgenössischen politischen Theorie, die eine eigenständige Auseinandersetzung verdient und vielerorts bereits erfährt.¹⁹ Dieser Diskussion kann ich hier unmöglich gerecht werden. Stattdessen möchte ich an dieser Stelle lediglich an einen Grundgedanken dieses Beitrags erinnern, der für diese Diskussion von Bedeutung ist.

Der Anachronismuseinwand behauptet im Kern, dass der Rückgang staatlicher Steuerungsfähigkeit in manchen Ländern oder bestimmten Politikfeldern auch eine Veränderung der Verantwortungsrelationen nach sich ziehen müsste. Diese Schlussfolgerung halte ich für verfehlt. Wie ich in der Diskussion des Verantwortungsbegriffs gezeigt habe, sind Verantwortungsrelationen in der Regel keine direkte Folge von empirischen Verursachungsbeziehungen oder Einflussmöglichkeiten, sondern soziale Konstrukte, die wir anhand normativer Überlegungen entwerfen und rechtfertigen sollten. Für diese Überlegungen sind der Einfluss und die Fähigkeiten der Akteure wichtige Faktoren, aber ebenso bedeutsam sind beispielsweise ihre Handlungsdispositionen und ihre soziale Akzeptanz. Aus diesem Grund folgt aus dem Wandel empirischer Rahmenbedingungen nicht automatisch eine Veränderung von Verantwortungsrelationen. Insofern ist es eine normative und keine empirische Frage, was der Wandel von Staatlichkeit für die staatliche Aufgaben- und Haftungsverantwortung bedeutet.

Ich glaube nun, dass es auch angesichts begrenzter Staatlichkeit einerseits und zunehmender transnationaler Interdependenz andererseits, nach wie vor gute normative Gründe gibt, Verantwortung zweiter Ordnung bei staatlichen Akteuren zu bündeln. Gerade unter Bedingungen von Interdependenz und diffuser Einfluss- und Verursachungsbeziehungen, ist es notwendig, einen Akteur zu identifizieren, dem die Aufgabe zukommt, soziales Handeln im Sinne des Gemeinwohls zu koordinieren und hierfür die politische Verantwortung zu tragen. Staaten sind, wie ich oben argumentiert habe, aufgrund ihrer Ressourcen und ihrer institutionellen Rolle als öffentliche Akteure für diese Aufgabe strukturell besonders gut geeignet (vgl. Schmelzle 2017; Jacob et al. 2018). Dies bedeutet nicht, dass alle Staaten jederzeit diese Anforderung erfüllen, sondern lediglich, dass sie als Akteurstyp dazu tendieren und hierfür in die Pflicht genommen werden können.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass sich staatliche Sekundärverantwortung unter Bedingungen begrenzter Staatlichkeit und internationaler Dependenz zwar wandelt, aber nicht auflöst: In dem Maße, in dem die staatliche Kontrolle interner Prozesse und externe Einflüsse zurückgeht, tritt die Autorisierung, Koordination und Kontrolle nichtstaatlicher Akteure sowie die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen in den Mittelpunkt der staatlichen

¹⁹ Wichtige Beiträge der jüngsten Zeit stammen etwa von Beck (2016), Pavel (2015) und Wenar (2016).

Aufgabenverantwortung (Leibfried u. Zürn 2006). Gleichzeitig bilden sie aufgrund ihrer sekundären Rechenschaftsverantwortung für diese Prozesse das Relais, durch das die Bürgerinnen und Bürger politische Gestaltungsmacht erlangen. Sie sind der archimedische Punkt, von dem wir auf eine komplexe Welt einwirken können.

Literatur

- Archibugi, Daniele. 2008. *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Baier, Kurt. 1972. Guilt and Responsibility. In *Individual and Collective Responsibility. The Massacre at My Lai*, Hrsg. Peter French, 35–62. Cambridge: Schenkman.
- Beck, Valentin. 2016. *Eine Theorie globaler Verantwortung. Was wir Menschen in extremer Armut schulden*. Berlin: Suhrkamp.
- Börzel, Tanja. 2013. Business and Governance in Areas of Limited Statehood. In *Business and Governance in South Africa*, Hrsg. Tanja Börzel und Christian Thauer, 3–17. London: Palgrave.
- Cipriani, Don. 2016. *Children's Rights and the Minimum Age of Criminal Responsibility: A Global Perspective*. London: Routledge.
- Clapham, Christopher. 1998. Degrees of Statehood. *Review of international Studies* 24 (2): 143–157.
- Colliot-Thélène, Catherine. 2007. Das Monopol der legitimen Gewalt. In *Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven*, Hrsg. Andreas Anter und Stefan Breuer, 39–55. Baden-Baden: Nomos.
- Downie, Robert. 1971. *Roles and Values. An Introduction to Social Ethics*. London: Methuen.
- Elster, Jon. 1985. *Making Sense of Marx*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein, Richard. 1973. A Theory of Strict Liability. *The Journal of Legal Studies* 2, 151–204.
- Feinberg, Joel. 1970a. *Doing & Deserving. Essays in the Theory of Responsibility*. Princeton: Princeton University Press.
- Feinberg, Joel. 1970b. The Nature and Value of Rights. *The Journal of Value Inquiry* 4 (4): 243–257.
- Fischer, John Martin, und Mark Ravizza. 1998. *Responsibility and Control: A Theory of Moral Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frankfurt, Harry G. 1969. Alternate Possibilities and Moral Responsibility. *The Journal of Philosophy* 66 (23): 829–839.
- French, Peter. 1991. A World without Responsibility. In *The Spectrum of Responsibility*. Hrsg. Peter French, 1–18. New York: St. Martin's Press.
- Genschel, Philipp, und Bernhard Zangl. 2007. *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates. TranState Working Papers* 62. Bremen: SFB 597.
- Goodin, Robert. 1986. *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsibilities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goodin, Robert. 1988. What Is So special about Our Fellow Countrymen? *Ethics* 98 (4): 663–686.
- Green, Leslie. 1988. *The Authority of the State*. Oxford: Oxford University Press.

- Hahn, Susanne. 2014. Norm und Verantwortung. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 100, 429–449.
- Hardimon, Michael. 1994. Role Obligations. *The Journal of Philosophy* 91 (7): 333–363.
- Hart, H. L. A. 1968. Postscript: Responsibility and Retribution. In *Punishment and Responsibility*, Hrsg. H. L. A. Hart, 210–237. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, H. L. A., und Tony Honoré. 1985. *Causation in the Law. Second Edition*. Oxford: Clarendon Press.
- Jacob, Daniel, Ladwig, Bernd und Schmelzle, Cord. 2018. Implications for Normative Theory. In *Oxford Handbook of Governance in Areas of Limited Statehood*. Hrsg. Thomas Risse, Tanja Börzel und Anke Draude. Oxford: Oxford University Press (i. E.).
- Jessop, Bob. 2003. Governance and Meta-Governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony. In *Governance as Social and Political Communication*, Hrsg. Henrik Bang, 101–116. Manchester: Manchester University Press.
- Kooiman, Jan, und Svein Jentoft. 2009. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration* 87 (4): 818–836.
- Kümper, Boas. 2012. Individualität und Kollektivität im Recht der öffentlichen Ersatzleistungen. In *Kollektivität–Öffentliches Recht zwischen Gruppeninteressen und Gemeinwohl*, Hrsg. Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V., 229–48. Baden-Baden: Nomos.
- Leibfried, Stephan, und Michael Zürn. 2006. Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation. In *Transformation des Staates?*, Hrsg. Stephan Leibfried und Michael Zürn, 19–69. Frankfurt: Suhrkamp.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Lichtenberg, Judith. 2010. Negative Duties, Positive Duties, and the “New Harms”. *Ethics* 120 (3): 557–578.
- Locke, John. 1689. *Zwei Abhandlung über die Regierung*. Frankfurt/Main [1977]: Suhrkamp.
- McGrath, Sarah. 2005. Causation by Omission: A Dilemma. *Philosophical Studies* 123 (1): 125–148.
- Mieth, Corinna. 2008. World Poverty as a Problem of Justice? A Critical Comparison of Three Approaches. *Ethical Theory and Moral Practice* 11 (1): 15–36.
- Moore, Barrington. 1982. *Ungerechtigkeit. Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Neuhäuser, Christian. 2011. *Unternehmen als moralische Akteure*. Berlin: Suhrkamp.
- Neuhäuser, Christian. 2014. Structural Injustice and the Distribution of Forward-Looking Responsibility. *Midwest Studies In Philosophy* 38 (1): 232–251.
- O’Neill, Onora. 2001. Agents of Justice. *Metaphilosophy* 32 (1–2): 180–195.
- Pavel, Carmen E. 2015. *Divided Sovereignty: International Institutions and the Limits of State Authority*. Oxford.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, John. 1999. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reno, William. 1999. *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner.
- Risse, Thomas. 2011. Governance in Areas of Limited Statehood. Introduction and Overview. In *Governance Without a State. Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Hrsg. Thomas Risse, 1–35. New York: Columbia University Press.

- Rotberg, Robert. 2004. The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair. In *When States Fail: Causes and Consequences*, Hrsg. Robert Rotberg, 1–49. Princeton: Princeton University Press.
- Schaffer, Jonathan. 2013. Causal Contextualism. In *Contrastivism in Philosophy*. Hrsg. Martijn Blaauw, 35–63. London: Routledge.
- Schedler, Andreas. 1999. Conceptualizing Accountability. In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Hrsg. Andreas Schedler, Larry Diamond und Marc Plattner, 13–28. Boulder: Lynne Rienner.
- Schmelzle, Cord. 2015. *Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit*. Frankfurt: Campus.
- Schmelzle, Cord. 2016. Institutionen und Organisationen. In *Handbuch Gerechtigkeit*. Hrsg. Anna Goppel, Corinna Mieth und Christian Neuhäuser, S. 400–405. Stuttgart: Metzler.
- Schmelzle, Cord. 2017. Der Wert von Staatlichkeit. In *Normative Fragen von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Hrsg. Daniel Jacob, Bernd Ladwig und Cord Schmelzle, S. 31–57. Baden-Baden: Nomos.
- Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.
- Shue, Henry. 1988. Mediating Duties. *Ethics* 98 (4): 687–704.
- Singer, Peter. 1972. Famine, Affluence, and Morality. *Philosophy and Public Affairs* 1 (3): 229–243.
- Strawson, Peter. 1962. Freedom and Resentment. *Proceedings of the British Academy* 48: 1–25.
- Tadros, Victor. 2008. The Scope and the Grounds of Responsibility. *New Criminal Law Review* 11(1): 91–118.
- Tilly, Charles. 1992. *Coercion, Capital, and European States. AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Vincent, Nicole A. 2011. A Structured Taxonomy of Responsibility Concepts. In *Moral Responsibility*, Hrsg. Nicole A. Vincent, Ibo van de Poel und Jeroen van den Hoven, 15–35. Dordrecht: Springer.
- Watson, Gary. 1996. Two Faces of Responsibility. *Philosophical Topics* 24 (2): 227–248.
- Watson, Gary (Hrsg.). 2003. *Free Will*, Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max. 1964. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Wenar, Leif. 2006. Accountability in International Development Aid. *Ethics and International Affairs* 20 (1): 1–23.
- Wenar, Leif. 2016. Blood Oil. Tyrants, Violence, and the Rules That Run the World. Oxford.
- Williams, Garrath. 2006. ‘Infrastructures of Responsibility’: The Moral Tasks of Institutions. *Journal of Applied Philosophy* 23 (2): 207–221.
- Wolf, Klaus Dieter. 2005. Möglichkeiten und Grenzen der Selbststeuerung als gemeinwohlverträglicher politischer Steuerungsform. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 6 (1): 51–66.
- Wolf, Klaus Dieter, Nicole Deitelhoff, und Stefan Engert. 2007. Corporate Security Responsibility Towards a Conceptual Framework for a Comparative Research Agenda. *Cooperation and Conflict* 42 (3): 294–320.
- Wright, Richard W. 1985. Causation in Tort Law. *California Law Review* 73 (6): 1735–1828.

- Young, Iris Marion. 2004. Responsibility and Global Labor Justice. *Journal of Political Philosophy* 12 (4): 365–388.
- Zartman, William. 1995. Introduction. Posing the Problem of State Collapse. In *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Hrsg. William Zartman, 1–14. Boulder: Lynne Rienner.