

Zugutachtereie

Bedingungen und Folgen korruptiver Nachsicht

*Friedhelm Neidhardt*¹

Gutachter und Gutachterinnen sind nicht für Glaubensfragen zuständig, sondern für Angelegenheiten, die auf dieser Welt prinzipiell entscheidbar sind. Ihre Bezugsdisziplin ist die Wissenschaft. Auch bei dieser kommt vielerlei ins Spiel, was schwer, endgültig vielleicht gar nicht zu entscheiden ist: die Entstehung der Welt, der Untergang Roms, viele Krankheiten der Menschen – zum Beispiel. Ich interessiere mich im Folgenden für die gutachterlichen Tätigkeiten, deren Gegenstand von sozialem und politischem Interesse ist. Da geht es um die Aufklärung von Verbrechen, die Qualität von Waren, die Schadensschätzung bei Unfällen, die Korrektheit von Steuererklärungen, die Bewertung von Forschungsanträgen – zum Beispiel. Mit ihnen verbinden sich Aufgaben, für deren Klärung professionelle Kenner-schaft Voraussetzung ist.

Offenbar ist die Bedeutung von Experten in der Moderne gestiegen. Dies nicht nur, weil sich die Erkenntnisinteressen der Menschen ausbreiteten, sondern auch weil die Fähigkeit der Wissenschaften gewachsen ist, Antworten zu erforschen. Da gleichzeitig auch die Möglichkeiten von Täuschungen gewachsen sind, ist die Nachfrage nach Spezialisten gestiegen, die nicht nur Expertise, sondern auch Glaubwürdigkeit besitzen; es besteht heute ein Bedarf an integrierender Sachverständigkeit. Erst wenn Gutachter dafür stehen, können sie die Menschen auch gegen die umlaufende Flut an fragwürdiger Reklame abhärten, mit der alle möglichen Einrichtungen und Personen ihre Interessen zu verkaufen trachten. Da deren Kapital oft dafür sorgt, dass auch die Geschäftsbedingungen für die Erfindung und den Vertrieb von Unwahrheiten attraktiv wurden, ist die nachhaltige Wirksamkeit

¹ Dem Freund Jürgen Gerhards zur Abschiedsfeier vom Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin am 1. Juli 2022 gewidmet.

von Gutachtereien problematisch geworden, problematisch sogar die Integrität der Gutachter selber. Die Bedingungen, die dabei eine Rolle spielen, sollen im folgenden Essay angesprochen werden.

Opportunitätskosten des Neinsagens

Die spezielle Aufgabe der mich interessierenden Gutachter besteht darin, die Qualität von Gegenständen und die Leistungen von Personen und Einrichtungen möglichst gut zu ermitteln und darzustellen. Ihre besondere Aufgabe liegt nicht darin, selber verbindliche Urteile zu erlassen. Der Rekurs auf Wissenschaft soll die Wahrheitsfrage, wo immer das geht, entscheidbar halten. Ihre politische Funktion besteht dann vor allem darin, drohende Gefahren sowohl den Bürgern als auch der Politik anzuzeigen sowie die Verbraucher vor dem trügerischen Selbstlob der Produzenten und Dienstleister zu schützen.

Da es sich bei dieser Tätigkeit nicht vermeiden lässt, dass einige der Geprüften mit ihren Behauptungen und Angeboten schlechter abschneiden als andere, ist eine Kritik an Gutachtern verbreitet. Wenn Geprüfte gute Noten erhalten, erscheint ihnen das in der Regel verdient und gerecht. In anderen Fällen aber finden die Betroffenen das Verfahren, die Schiedsrichter und deren Urteil oft unfair, und sie neigen deshalb eher als die Gewinner zur Beschwerde. Gegen die Verallgemeinerung ihrer Kritik spricht allerdings der Umstand, dass Gutachter oft die Tendenz haben, eher zu freundlich als zu streng zu urteilen. Es dürfte für den Sozialverkehr deshalb nicht immer falsch sein, von Gutachtern als »Zugutachtern« zu sprechen. Dies ließe sich, wo es stimmt, schon auf den Umstand zurückführen, dass Gutachter bei der stark gestiegenen Nachfrage nach Gutachtereien oft überlastet sind und dass sie Zeit sparen, wenn sie bei ihren Urteilen zustimmen statt abzulehnen. Es gibt eine Sozialökonomie des Gutachterwesens (Mulligan, Hall, Raphael 2013), und bei ihr zählen neben allem sonstigen die Opportunitätskosten des Neinsagens; bei Ablehnungen steigt, denkt man an die Betroffenen, der Begründungsbedarf. Ich habe dafür Belege bei einem Projekt gefunden, bei dem ich mit Kölner Mitarbeitern in den siebziger Jahren unter anderem 757 Gutachten für die Deutsche Forschungsgemeinschaft in den Fächern Elektrotechnik, Psychologie, Wirtschaftstheorie und Politikwissenschaft erho-

ben und analysiert habe. Ablehnende Gutachten, so stellte sich unter anderem heraus, waren im Schnitt deutlich länger als zustimmende Gutachten (Neidhardt 1988: 114 ff.). Offensichtlich lohnt es sich für Gutachter, kulant zu sein. Wie stark dies auf ihre Urteile durchschlägt, hängt allerdings von den Umständen ab, unter denen die Gutachterei stattfindet.

Natürlich vollzieht sich die Bewertung von Personen und ihren Tätigkeiten in aller Regel nicht unabhängig von der geprüften Qualität dieser Personen und Tätigkeiten, und die meisten Gutachter sind sicher korrekte Ermittler und Darsteller. Es geschieht aber immer wieder, dass sie auch schlechte Ware hochpreisen und dass sie bei einer Postenvergabe ungeeignete Kandidaten über den grünen Klee loben. In solchen Fällen wird nicht nur der geringe Aufwand der Urteilsbildung die Ursache von Fehleinschätzungen sein. Das Ja oder Nein wird in solchen Fällen weniger von der Sorgfalt der Gutachter als von den sozialen Eigenheiten und Organisationsbedingungen der Gutachterei abhängen – und dabei dürften die Beziehungsverhältnisse zwischen den relevanten Rollenspielern zentral sein. Hier kommt Soziologie ins Spiel.

Begutachtungen vollziehen sich unmittelbar zwischen Prüflingen und Prüfern. Die Aufgabe der Prüfer ist es, die Leistungsfähigkeit der Prüflinge und ihrer Angebote am Beispiel bestimmter Fälle zu ermitteln und darzustellen. Ob dies gelingt, hängt natürlich nicht zuletzt von der Leistungsfähigkeit der Prüfer selber ab; sie müssen das Handwerk verstehen, dass sie prüfen sollen. Ist ihre Expertise grundsätzlich vorhanden, muss sie aber auch fachgerecht angewendet werden. Das aber hängt davon ab, ob und wie sich Dritte mit ihren Interessen in das Verhältnis zwischen Prüfling und Prüfer einmischen – zum Beispiel der Staat oder die Sprecher einer irgendwie betroffenen Öffentlichkeit, oder vorhandene Konkurrenten, eventuell auch Gerichte, an die sich unzufriedene Prüflinge oder andere Betroffene manchmal wenden. Da geht es um rechtliche Bestimmungen und wirtschaftliche Einmischungen, vielleicht auch um moralische Skandalisierungen und lautstarke Proteste. Gutachterei ist eingebettet in komplexe Rollenverhältnisse von mehreren Akteuren. Der Ausgang ihrer Streitigkeiten wird letztlich durch das zu klären sein, was in der Politik »Gewaltenteilung« heißt, also durch die wechselseitige Kontrolle unterschiedlicher Verantwortungsträger. Die Analyse der Gutachterei greift zu kurz, wenn sie sich allein auf die individuellen Beziehungen zwischen Prüfling und Prüfer versteift. Man muss eruieren, wer wie in deren Verhältnis zusätzlich mitspielt.

Gutachterkontrollen

Beginnt man die soziale Analyse bei den Hauptfiguren der Gutachtereie, also den Gutachtern selber, so ist als erstes die Frage interessant, wer und was diese vor unstatthaften Zumutungen derer schützt, die sie prüfen sollen. Im Hinblick darauf ist zu klären, wie Gutachter ausgewählt und finanziert werden. Vor allem anderen beeinflussen Auswahl und Finanzierung die Unabhängigkeit der Gutachter. Sie führen, falls beides durch die Bewerteten selber geschieht, zu Abhängigkeiten und nachfolgend oft zu fragwürdigen Ergebnissen. Wahl und Finanzierung von Gutachtern bestimmen mehr als alles andere die Korrektheit ihrer Analysen.

Solche Abhängigkeiten lassen sich vermeiden, wenn sich die Prüfer, anstatt direkt von den Prüflingen durch den medialen Verkauf ihrer Ermittlungsergebnisse selbst finanzieren, oder aber, wenn die Auswahl und Bezahlung der Gutachter von Dritten übernommen wird, die am Prüfprozess selber nicht direkt beteiligt sind. In dieser Hinsicht spielt der Staat eine Rolle, wenn er sich mit Blick auf Gemeinwohlbelange zum Beispiel um nachhaltige Forschung der Wissenschaft oder auch um eine wünschbare Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen kümmert. Wie das wirken kann und welche Chancen sich dann ergeben, lässt sich für deutsche Verhältnisse an den Beispielen der »Stiftung Warentest« und der »Deutschen Forschungsgemeinschaft« (DFG) darstellen. Beide Einrichtungen können eine ungute Vermarktung ihrer Gutachterprozesse dadurch vermeiden, dass sie nicht von Ernennung und Finanzierung derer abhängen, die sie prüfen und beurteilen sollen.

Die Stiftung Warentest widmet sich der Aufgabe, die Öffentlichkeit über ihre Ergebnisse zum Nutz- und Verbrauchswert von Waren und Dienstleistungen, neuerdings auch von deren Umweltverträglichkeit, zu informieren – und sie kann mit ihrer Korrektheit ein Korrektiv der massenhaft umlaufenden Selbstverherrlichungen der Erzeuger sein. Sie kann sich, weil im Publikum hinreichend angesehen, überwiegend über den Verkauf ihrer Ergebnisse mit Büchern und eigenen Zeitschriften selbst finanzieren. In geringen Teilen dienen überdies Stiftungsmittel des Staates zur Absicherung der eigenen Zahlungsfähigkeit. Die gutachterliche Prüfung der zahlreichen Waren und Dienstleistungen erfolgt meistens mit Hilfe ungenannter, oft ausländischer Labore sowie mit der Testauswertung von Computerprogrammen durch eigene Experten. Sogar die Beschaffung der geprüften Produkte wird

nicht von deren Herstellern, sondern insgeheim über den freien Markt betrieben. Die Auswahl der geprüften Einrichtungen, die die Stiftung testen lässt, erfolgt nach Abstimmung mit dem eigenen Verwaltungsrat und mit Beratung durch ein Kuratorium, das zu je einem Drittel aus Sachverständigen sowie Interessenvertretern der Wirtschaftsverbände und Verbraucherschutzorganisationen besteht. Die geprüften Einrichtungen erhalten erste Texte, um beschreibende Darstellungen über ihren Betrieb und dessen Produkte selber prüfen zu können – dies aber ohne die vorherige Mitteilung der vorgesehenen Benotungen. Die Unabhängigkeit von den bewerteten Einrichtungen wird, soweit von außen erkennbar, penibel kontrolliert; die Ergebnisse werden öffentlich dargestellt.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft finanziert sich nur mit staatlichen Fördermitteln. Diese werden neben der Bezahlung des eigenen Sachbetriebs ausschließlich zur Finanzierung der Forschungsprogramme jener Antragsteller genutzt, deren ganze oder teilweise Förderung nach Prüfung der von ihnen eingereichten Forschungsanträge erfolgen soll. Die Besonderheit der DFG besteht darin, dass ihre Gutachter kostenlos arbeiten. Das wird durch eine Kollegialisierung der Gutachterei ermöglicht: Die Gutachter gehören selber den Wissenschaftsbereichen der Antragsteller an, können die fälligen Prüfungen also mit einschlägigen Fachkenntnissen durchführen.

Daraus ergeben sich allerdings auch Probleme, denn es gibt eine problematische Beziehung zwischen Kollegialität und Befangenheit (Neidhardt 2016: 267 ff.). Die Befangenheit ist umso größer, je näher der Gutachter mit seiner eigenen Forschung dem Thema des Projekts ist, das er begutachten soll. Denn dann wächst die Wahrscheinlichkeit, dass er entweder Konkurrent oder aber Kompagnon der Antragssteller ist, in beiden Fällen also nicht völlig unbefangen. Ideal wäre eine mittlere Distanz zwischen den Experten und den Gegenständen, Gruppen und Personen, die von ihnen begutachtet werden sollen. Sie müssen der Sache nahe genug und den Kollegen, um deren Arbeiten es geht, fern genug sein, damit von ihnen korrekte Urteile erwartet werden können. Die DFG versucht eine Balance dadurch zu erreichen, dass sie nicht nur die jeweils zuständigen Gutachter durch deren Anonymisierung schützt, sondern deren Auswahl auch durch unabhängige Mitglieder der eigenen Geschäftsführung durchführen lässt. Mit einer Reihe von Kriterien soll die soziale Distanz zwischen Gutachter und Antragsteller überdies definiert und abgesichert werden. Nachfolgend werden dann die anfangs eingeholten Außengutachten durch ein internes Gutachtergremium

bewertet, deren Mitglieder von ihren jeweiligen Fachkollegen durch allgemeine Wahlen legitimiert erscheinen. Solange dabei keine völlig fachfremden Kollegen und Kolleginnen bei der Einzelkontrolle mitsprechen, verbleibt bei Gutachtern und Begutachteten allerdings das gemeinsame Interesse am Wohlergehen ihres eigenen Faches bestehen, und auch das könnte eine gewisse Neigung zu »Kollegenrabatten und Preisnachlässen« (Goffman 1969: 149) bei Entscheidungen auslösen, bei denen sich die Gutachter vorstellen, ihre Ablehnung von Anträgen könnten auch zulasten ihrer Fächer gehen. Die DFG versucht diesen Effekt durch die Festlegung einzuschränken, die eigenen Geldmittel nicht nach festen Quoten auf die Fächerbereiche zu verteilen. Sie kontrolliert dies insgesamt mit einer komplexen »Mehrinstanzlichkeit« der Verfahren: durch eigene Mitarbeiter, durch »Sondergutachter«, Gutachtergremienkontrollen und am Ende durch die abschließenden Entscheidungsrechte des wissenschaftspolitisch maßgeblichen »Hauptausschusses«. Insgesamt werden in die internen Kontrollen viele Akteure auf unterschiedliche Weise und mit abgestimmten Einflüssen einbezogen – Akteure der Universitäten, unabhängiger Forschungsstätten, der Regierungen und natürlich Vertreter der Disziplinen.

Wahrheiten sind auch im Bereich wissenschaftlicher Angelegenheiten immer nur relativ zu haben – Fehler sind keineswegs ausgeschlossen. Vergleicht man die Praktiken bei DFG und Stiftung Warentest aber mit der heute üblichen kapitalistischen Vermarktung von Gutachtereien, dann erscheinen sie in der Regel als deutlich zuverlässiger und fairer. Mich überrascht in diesem Zusammenhang vor allem, dass die Stiftung Warentest zwar immer wieder Klagen unzufriedener Prüflinge erfährt, diese aber vor Gericht kaum jemals verloren hat. Mit ihrer öffentlichen Notenvergabe beschädigt sie ja die wirtschaftlichen Interessen miteinander konkurrierender Akteure teilweise recht unangenehm; und das sind Akteure, die auch im Umgang mit Klagen ausgesprochen zahlungskräftig sind.

Zuvorkommenheitskonkurrenzen

Fehler werden eher vorkommen, wenn Wahl und Bezahlung von Gutachtern durch die Bewerteten selber erfolgen. Einerseits führt die zunehmende Vermarktung des Gutachtergeschäfts zwar zu einer im Prinzip vorteilhaften Professionalisierung von Gutachtern und Gutachterinnen. Begutachtung

wird zum Beruf, und für das Vorhandensein sachverständiger Experten sind dann auch professionelle Einrichtungen zuständig, die deren Ausbildung betreiben und prüfen – Berufsbildungsinstitute und Berufsverbände, deren Zertifizierung zum Teil auch eine staatliche Akkreditierung voraussetzt. Allerdings ist der Begriff eines Gutachters kein geschützter Begriff, und das führt dazu, dass der Begriff für Werbezwecke zunehmend beliebig eingesetzt wird. Der Begriff des Gutachters suggeriert nämlich Sachkundigkeit und weckt Vertrauen; er profitiert vom Nimbus der Wissenschaft. Aber es gilt: Von Gutachtern wird nicht nur Expertentum verlangt; sie müssen ihre Fachlichkeit auch durch ihre Integrität bei der Beurteilung der jeweils anliegenden Fälle ausweisen; sie müssen unbefangen sein. Dies kann für den Einzelfall nicht zuverlässig durch allgemeine Prüfungen und auch nicht durch die Verpflichtung auf allgemeine Verhaltenskodizes geschehen, die die Gutachter auf unabhängige und faire Beurteilungen verpflichten. Entscheidend ist nicht ein geprüfter Berufsausweis von Gutachtern, sondern deren verlässliche Mitwirkung in den Einzelfällen ihres Bedarfs. Befinden die Prüflinge selber über die Wahl ihrer Gutachter und finanzieren sie diese auch noch, dann sind von vorherein Abhängigkeitsverhältnisse zwischen ihnen entstanden, die die Integrität ihres Urteils belasten können. Die Wahrscheinlichkeit von Gefälligkeitsgutachten wird in solchen Fällen noch verstärkt, wenn hinter den Geprüften Einrichtungen stehen, die sich im Wettbewerb miteinander befinden. Das kann bei den Prüfern, wenn auch sie selber miteinander konkurrieren, zu Zuvorkommenheitskonkurrenzen einladen, um selber im Geschäft zu bleiben. Die Gefahr der Befangenheit ist bei solchen Marktverhältnissen geschäftsbedingt. Die folgenden Fälle illustrieren beispielhaft Möglichkeiten und Folgen käuflicher Gutachtereien.

Für die Wirtschaftspolitik von Staaten, Börsen und Betrieben haben weltweit die Ratingagenturen einen erheblichen Einfluss. Ihre Gutachterrolle besteht in der Prüfung der Kreditwürdigkeit von Staaten und Unternehmen. Die drei großen amerikanischen Akteure *Standard & Poor's*, *Moody's* und *Fitch* erledigen in Konkurrenz zueinander in sehr vielen Einzelfällen jährlich etwa neunzig Prozent der weltweiten Ratings. Seit einigen Jahrzehnten werden sie anders als früher nicht mehr von den Abnehmern finanziert, denen sie ihre Ergebnisse verkaufen, sondern überwiegend von der Klientel, die sie prüfen. Merkwürdige Entscheidungen, darunter nicht selten »Zugutachtereien«, sind häufig festgestellt und gerügt worden. Um zu vermeiden, dass bei unangenehmen Herabstufungen der verliehenen Ratingstufen

die Geprüften ihre Verträge kündigen und zu angenehmer urteilenden Ratingfirmen wechseln, ist man bei den eigenen Beurteilungen vorsichtshalber selber einnehmend großzügig. Regelrechte Betrugsfälle hat der amerikanische Kongress mehrfach angegriffen – ohne allerdings die in den USA rechtlich geschützte Behauptung der Agenturen anzutasten, dass sie auf die Übernahme ihrer Urteile ja nicht verpflichtet und deshalb das »Grundrecht freier Meinungsbildung« für sich beanspruchen dürften; diesen bezweifelbaren Anspruch hat inzwischen auch die EU zugunsten der Ratingagenturen akzeptiert. Auch nachweisbare Gefälligkeitsgutachten bleiben dann unbestrafbar.

Die Friedensdividenden, die »Wirtschaftsprüfer« an ihre zahlende Klientel entrichten, landen zwar manchmal vor Gericht, falls von Falschurteilen betroffene Opfer willens und finanziell in der Lage sind zu prozessieren, aber auch bei ihnen ist der Nachweis von grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz im Einzelfall schwer zu erbringen. Nach einschlägigen Recherchen der Presse waren die *Big Four*,² die den Prüfermarkt in mehr als 180 Ländern bestimmen, »als Helfershelfer tief verstrickt in teilweise illegale oder zumindest illegitime Handlungen«, kamen aber auch bei zweifelhafter Erfüllung ihrer »hoheitlichen Aufgabe«, Bilanzen der Unternehmungen zu prüfen, immer wieder ziemlich ungeschoren aus den gegen sie angestregten Prozessen heraus (vgl. Munziger et al. 2019: 13). Sie profitieren dabei auch von sogenannten Haftungsprivilegien, die ihnen in Deutschland eigenartigerweise anders als im Prinzip vergleichbaren Akteuren (zum Beispiel Ärzten, Hebammen oder Architekten) rechtlich zugestanden werden. Dass in ihrem Fall nicht selten Integritätsprobleme aufkommen, dürfte neben allem sonstigen auch damit zusammenhängen, dass die Prüferbetriebe, um ihre gut bezahlten Angestellten nach deren früh im Jahr fälligen Bilanzabschlussstätigkeiten auch ganzjährig gewinnbringend einsetzen zu können, eine Verquickung von Gutachterei und Beratung betreiben. Zur Hygiene sauberer Urteilsermittlungen gehört aber die Trennung von Gutachterei und Beratung. Werden nämlich beide Funktionen in einem Betrieb nicht sorgfältig voneinander getrennt, dann bewerten die Prüfergruppen, je mehr sie gleichzeitig auch als Berater fungieren, nicht zuletzt sich selber. Es wäre geschäftsschädigend, wenn sie unter diesen Umständen die Bilanzangaben ihrer Klienten verwerfen würden.

Solche Praktiken von »Zugutachterei« ergaben sich aus den gleichen Gründen praktischer Geschäftstüchtigkeit auch in einem anderen Bereich, nämlich bei Einrichtungen des »Technischen Überwachungsvereins«, des sogenannten TÜV, der sein als deutsch geschätztes Renommee weltweit mit

2 EY, PwC, KPMG und Deloitte

einträglichen Prüfungen vermarktet (Waltz 2019). Vor Gerichten landeten etwa die Tätigkeiten von TÜV-Süd im Falle eines brasilianischen Damms, der bald nach der Unbedenklichkeitserklärung der Prüfer brach und etwa 250 Menschenleben kostete; die deutschen Prozesse laufen derzeit noch. Vom »ramponierten Ruf des TÜV-Siegels« berichtete die deutsche Presse noch weitaus häufiger, als herauskam, wie fahrlässig im »Diesel-Skandal« die von Autofirmen gefälschten Abgaswerte das Okay der Prüfer bekommen hatten. Neuerdings belegt die Süddeutsche Zeitung bei einigen TÜV-Prüfern auch Korruption bei Erfüllung ihrer »hoheitlichen Aufgaben« von der Zulassung von Gebrauchtwagen bis hin zu schrottreifen Importwagen aus den USA – und dies offenbar auch ohne dass die Wagen überhaupt angeschaut worden waren.

Die dargestellten Beispiele zeigen, dass die Qualität des Gutachtens nicht nur von der professionellen Expertise der Gutachter bestimmt wird, sondern auch von deren Beschäftigungsverhältnissen. Es gibt eine Reihe von Ursachen für mangelhafte Integrität: Von größter Bedeutung erweist sich immer wieder die Frage, wer die Wahl sowie die Finanzierung der Gutachter besorgt; da entsteht die Kapitalisierung der Gutachtereier mit all ihren Folgen. Außerdem gilt: Sind die Rollen von Beratern und Gutachtern nicht deutlich voneinander getrennt, werden letztere schwerlich dazu neigen, gegen erstere zu stimmen. Natürlich (siehe unten) belasten intern oder von außen verfügte Prüfeinschränkungen die Verlässlichkeit der Recherchen. Zudem: Die Begrenzung der Freiheit von Gutachtern, ihre ermittelten Ergebnisse offen zu legen, verpflichtet sie häufig, auch Wichtiges zu verschweigen, wenn es den Finanziers wehtun könnte.³ Nicht unwichtig ist schlussendlich die Frage, ob Gutachter und deren Firmen, auch wenn ihnen fehlende Sorgfalt nachgewiesen werden kann, von vornherein durch »Haftungsprivilegien« dagegen geschützt werden, sich mit Strafzahlungen angemessen an den entstandenen Schäden zu beteiligen; geschäftlich lohnen sich dann auch grobe Täuschungen.

³ Das gehört leider zu den Bedingungen, die auch Wissenschaftler bei marktfähigen Produkten nicht selten im Dienste jener Firmen akzeptieren, von denen sie eingekauft werden.

Probleme staatlicher Kontrolle

Unter den Bedingungen ihrer Kapitalisierung, das zeigen die genannten Fälle, gewinnt der Glaube an eine verlässliche »Ehrbarkeit« von Gutachtereien religiöse Qualität (allgemein zuletzt Streeck 2016: 132 ff.). Korrupte Nachsicht ist bei Beurteilungen in der »Audit Society« (Power 1999) zumindest dann wahrscheinlich, wenn wirksame Kontrollen fehlen. Von Kritikern wird an dieser Stelle häufig die Forderung erhoben, in gesellschaftlich wichtigen Fällen eine Kontrolle der Kontrolleure durch den Staat einzurichten. Dafür kann sprechen, dass der Staat Gesetze erlassen kann und mit seinen Mitteln am ehesten in der Lage ist, sich notfalls auch gegen Widerstand von Interessenten durchzusetzen. Hinzu kommt, dass Staaten zumindest in Demokratien auch in der Pflicht stehen, sich für das Funktionieren von Gutachtereien zu interessieren, soll die öffentliche Meinung nicht allen Reklamesprüchen irgendwelcher Parteien ausgeliefert bleiben. Gutachter dienen bei wahrheitsfähigen Fragen der Wahrheitsfindung, und es ist für Gesellschaften fatal, wenn dies schief geht, und sich die Aufklärung der Bürger auf die »lingua blablativa« beliebiger Interessenten (Niklas Luhmann) verlassen muss. Gutachter sind selber zwar nicht politisch entscheidungsbefugt, und es kann umgekehrt auch nicht die Sache von Staaten und ihren Regierungen sein, die Beurteilungen der Gutachter einfach zu übernehmen. Sie müssen die vorhandenen Interessen ihrer Bürger berücksichtigen, und da deren Interessen häufig vielfältig sind, müssen sie für Kompromisse und Übereinkünfte sorgen, deren Vernunft nicht mit Wahrheitskriterien der Wissenschaft zu bestimmen ist. Entscheider müssen mehr berücksichtigen, als Gutachter zu klären und festzulegen in der Lage sind. Nicht selten kommen sie dabei in dilemmatische Konflikte. Diese können sich aus prinzipiell respektablem Gründen ergeben – zum Beispiel sowohl im Hinblick auf die Nationalstaatlichkeit wichtiger politischer Aufgaben als auch wegen allgemeiner Sozialstaatsverpflichtungen. In beiden Fällen steht der Staat als Kontrolleur von Gutachtern aber in Gefahr, unzuverlässig zu werden. Auch dafür einige Beispiele:

Partizipationsrechte der Bürger führen zu einem sozialstaatlichen Lobbyismus, der die Wahrheitsinteressen von Gutachtern dann verletzt, wenn die Machtspiele ihrer Interessenverbände die Kontrollfunktionen des Staates unterlaufen und geheim bleiben. Demokratie schützt nicht gegen Unsinn. Das war zum Beispiel der Fall bei dem hierzulande viele Jahre funktionierenden Gutachterschwindel des sogenannten Pflege-TÜV. Im Jahre 2009

wurden neue Richtlinien über die Prüfung der Qualität von Pflegeeinrichtungen vom Bundesrat beschlossen, und im Folgejahr wurden Begutachtungen dann auch durchgeführt. Diese erbrachten ein miraculöses Ergebnis: Nur 1 Prozent der deutschen Pflegeheime erzielte eine Note, die schlechter als gut war, die Durchschnittsnote aller geprüften Fälle betrug 1,3 auf einer Skala bis 5. An solcher Exzellenz zweifelten in der Folge allerdings nicht nur die Kenner aus Wissenschaft und Politik. Offenkundige Fehler ergaben sich vor allem daraus, dass den Gutachtern des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK), die vor Ort prüfen sollten, nicht zugestanden wurde, die Zustände in den Heimen selbst zu prüfen. Sie prüften weniger deren Leistungen als deren Berichte über ihre Leistungen, und dies nach Kriterien, die sich die Heime weitgehend selbst aussuchen konnten. Dies ermöglichte denen, Spindoktoren ihrer selbst zu sein. Dergleichen lässt sich im Fall des ›Pflege-TÜV‹ vor allem auf die politischen Bedingungen ihrer Einrichtung und Kontrolle zurückführen. Das dafür verantwortliche Gremium war von den einflussreichsten Lobbyisten bestimmt worden: von den Spitzenverbänden der Pflegeheime sowie deren Kostenträgern, nämlich den Kranken- und Pflegekassen. Gewerkschaften waren nicht dabei, da zu wenig Pflegerinnen und Pfleger in Heimen Mitglieder sind. Im Übrigen war der Einfluss der mitmischenden Lobbyisten dadurch gesichert, dass ihnen vom Gesetzgeber wechselseitig Vetorechte verliehen waren. Dass die zu prüfenden Heime sich selber nach Kriterien ausweisen durften, die in vielen Fällen überflüssig und zu nicht geringen Teilen randständig waren, und dass die Ergebnisse in die Bewertung der Gutachter nur selektiv und mit der Folge eingehen konnten, dass sie nach außen am Ende viel zu gut abschnitten – all dies konnte nur dadurch entstehen, dass in dem Entscheidungsgremium, das über die Prinzipien des gutachterlichen Verfahrens zu befinden hatte, die Unüberstimmbarkeit der finanziellen Interessenvertreter der Heime jenseits der Gewerkschaften fixiert war. Man hatte den Bock zum Gärtner gemacht. Der Staat hätte nach dem Vorliegen der ersten erkennbar geschönten Ergebnisse eingreifen und die geltende Prüfpraxis aufheben und neugestalten müssen, aber er hat sich gegen den in diesem Fall abgekürzten Lobbyismus lange stumm geschaltet.

Eine Art Staatskapitalismus scheint sich auch gegen gutachterliche Wahrheitsinteressen immer dann durchzusetzen, wenn Linke und Rechte gemeinsame Interessen vertreten. Das ist regelmäßig der Fall, wenn Unternehmerverbände ihre eigenen Interessen mit der Sorge um Arbeitsplätze begründen können. Dann werden sie nämlich auf die Zustimmung der Gewerkschaften

und nachfolgend wohl auch auf die hinreichende Unterstützung von Parteien bauen können. Nationale Interessen sind gegenüber der Bevölkerung relativ leicht zu vertreten, wenn ausländische Bedrohungen der eigenen Bürger behauptet werden können. Das älteste Beispiel bieten Zölle, mit denen die heimische Wirtschaft geschützt werden soll. Im Falle der hierzulande mächtigen Autoindustrie ist es kürzlich sicher auch kein Zufall gewesen, dass die Lässigkeiten deutscher TÜV-Gutachter bei der Prüfung von Autozulassungen zuerst von amerikanischen, nicht von deutschen Behörden und Gerichten ermittelt und bestraft worden sind. Die nationalen Kontrollen der Gutachter funktionierten nicht. Die von den Firmen bei Labortests ermittelten, in Wirklichkeit aber verfälschten Abgaswerte wurden noch nach Aufdeckung der Unzulässigkeiten vom zuständigen deutschen Minister teils verschwiegen, teils verharmlost. Auch dass die beim VW-Skandal kritisierten TÜV-Prüfer selber die Hausprüfer von VW, also mit dem Konzern intim verbandelt gewesen waren, hat die Zuständigen offensichtlich nicht aufgeregt.

Starke Vorwürfe gegen das Versagen staatlicher Gutachterkontrollen kamen im gerichtlich derzeit noch nicht abgeschlossenen Verfahren gegen die Täuschungen des ehemaligen DAX-Konzerns WIRECARD zur Sprache, dem wohl größten deutschen Wirtschaftsskandal der letzten Jahrzehnte. Die zur Prüfung betrieblicher Selbstkontrollen verpflichteten Behörden haben offenkundig versagt; dies wohl bedingt durch politische Beißhemmungen gegenüber einem weltweit erfolgreich erscheinenden einheimischen Konzern⁴. Jedenfalls verblüfft das Ausmaß der finanziellen und sachlichen Unterausstattung der staatlichen Prüfstellen. Die Vorwürfe bezogen sich darauf, dass die zuständige »Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht« (BaFin) mangels angemessener staatlicher Finanzierung mit eigenen Experten kaum ausgestattet war und deshalb auch nicht in der Lage sein konnte, das Versagen der im Konzern (überdies schon zu lange tätigen) »Wirtschaftsgutachter« wahrnehmen und ahnden zu können. Die Anstalt habe auch übersehen, dass der zur internen Kontrolle gesetzlich verpflichtete Aufsichtsrat lange Zeit schlecht und unzureichend besetzt gewesen sei. Entscheidend war also die Unterversorgung staatlicher Kontrollstellen – dies generell eine Folge der seit langem nicht nur von einer Partei betriebenen Privatisierung des deutschen Staatswesens. Die früh schon vorliegenden Anschuldigungen von Journalisten gegen den Konzern wurden von den Aufpassern dann auch Gerichten überwiesen, anstatt sie selber zu prüfen. Schon in den ersten

⁴ Von solcher Zurückhaltung hatte früher beispielsweise schon Siemens nach Aufdeckung seiner ausländischen Kundenbestechungen profitiert.

Jahren ihrer Existenz ab 2002 pflegten die Kontrolleure der BaFin die selbsterklärte »Aufsicht mit Augenmaß« wohl mit dem Ziel, den Finanzplatz Deutschland nicht durch zu große Strenge zu belasten.

In der weltweiten Finanzkrise bestätigte sich übrigens der Vorwurf, dass staatliche Aufseher nicht nur in Deutschland dazu neigen, nationale Einrichtungen zu nachsichtig zu behandeln. In der EU führte dies zu dem Ergebnis, dass im Fall der Großbanken der europäischen Zentralbank (EZB) die Hauptverantwortung für deren Kontrolle zugewiesen wurde. Es zeigt sich an diesem Beispiel, dass die Europäische Union tendenziell eher als die nationalen Regierungen in der Lage ist, auch die Selbstkontrollen heimischer Banken und Industrien zu kontrollieren; zumindest mangelt es der EU in solchen Fällen an nationalstaatlicher Befangenheit. Immer wieder gab es von der EU auch Vorhaltungen und Einsprüche gegen Mitgliedsländer, wenn deren nationalen »Zugutachtungen« in Bereichen evident wurden, in denen die inzwischen erweiterten Zuständigkeiten der EU existieren; manchmal durchaus mit Erfolg. Allerdings haben die Regierungen die ihnen verordneten Verpflichtungen immer wieder verschleppen oder unterlaufen können.⁵

Solange ihr eigenes Überleben nicht von Brüssel oder Straßburg, sondern von den heimischen Wählern abhängt, wäre es naiv anzunehmen, die Regierungen ließen sich von solchen Manipulationen abhalten. Nationen sind wohl die letzten, die Nationalismus aufgeben werden. Deshalb wird aber auch die EU nur wirklich wirksam sein können, wenn sie sich bei ihren Abstimmungen vom Einstimmigkeitsprinzip löst. Nur dann ließen sich Korruptionen eindämmen, die im Namen der eigenen Nation stattfinden. Leider lässt sich aber wohl auch das Einstimmigkeitsprinzip nicht einstimmig aufheben. Seit der Erweiterung der EU und nach den Bedrängungen durch sich häufende Schuldenkrisen ist der Europäische Rat mit nur geringer Beteiligung des Parlaments als »Notstandesregierung« aktiv. »Im Allgemeinen ist die europäische Politik zur Sache der Regierungschefs der Mitglieder der Währungsunion geworden. An die Stelle der Aufbruchserwartungen zu Beginn des Jahrhunderts ist Pessimismus über die Zukunft der Union getreten.« (Lepsius 2013: 242)

⁵ Hierzulande nicht nur im Hinblick auf die erlassenen Auflagen zum Schutz von Whistleblowern.

Literatur

- Goffman, Erving 1969: *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*. München: Piper.
- Lepsius, M. Rainer 2013: *Institutionalisierung politischen Handelns*. Wiesbaden: Springer VS.
- Mulligan, Adrian / Hall, Louise / Raphael, Ellen 2013: Peer Review in a Changing World. An International Study Measuring the Attitudes of Researchers. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol 64, no.1, 132–161.
- Munziger, Hannes / Obermaier, Frederik / Obermayer, Bastian / Stadler, Rainer / Wellmann, Georg 2019: Vier gewinnt. *Süddeutsche Zeitung* vom 23./24. Februar 2019, 13–15.
- Neidhardt, Friedhelm 1988: *Selbststeuerung in der Forschungsförderung. Das Gutachterwesen der DFG*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Neidhardt, Friedhelm 2016: Selbststeuerung der Wissenschaft durch Peer-Review-Verfahren. In Dagmar Simon / Andreas Knie / Stefan Hornbostel / Karin Zimmermann (Hg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*, 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 261–277.
- Power, Michael 1999: *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: University Press.
- Streeck, Wolfgang 2016: *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Waltz, Manuel: Der ramponierte Ruf des TÜV-Siegels. www.deutschlandfunk.de/pruefwesen-der-ramponierte-ruf-des-tuev-siegels-100.html, letzter Aufruf am 2. Oktober 2022.