

Ethik und öffentliche Verantwortung

Prof. Walter Lorenz, Freie Universität Bozen

Die gegenwärtige Diskussion um Ethik im öffentlichen Bereich ist geprägt von einer fundamentalen Spannung. Einerseits scheinen sich Zeichen von Korruption zu mehren und sich auf Kreise auszuweiten, in denen bisher zumindest die Reputation der Integrität herrschte, und mafiöse Zustände bleiben nicht auf „traditionelle“ Territorien dieser Organisationen beschränkt. Andererseits wird Korruption mehr und vehementer angeprangert und Plagiatsbeschuldigungen etwa führen (zumindest in manchen Ländern) zu politischem Rücktritt, wo solches Verhalten bisher eher als „Kavaliersdelikt“ gegolten hatte. Das Resultat ist, dass die Bevölkerung größere Transparenz einfordert, dass Ethik-Kataloge allerorten eingeführt werden, dass die Einrichtung Ombudsmann sich ausbreitet und Bestimmungen über „Whistle Blowing“ diejenigen schützen, die in ihren Einrichtungen Missstände aufdecken. Das Thema der Ethik spaltet sich also zwischen einer gesteigerten öffentlichen Sensibilität gegenüber Vertrauensbrüchen einerseits und der technischen Verfügbarkeit von Täuschungsmitteln andererseits und einer Haltung, die deren Gebrauch fördert im Rahmen einer Pragmatisierung der Verantwortung: „warum eigentlich nicht wenn es Gewinn bringt“ oder „gut solange es nicht entdeckt wird“ sind die dabei geltenden Maximen, was auf eine grundsätzliche Fragmentierung und Subjektivierung normativer Systeme hinweist.

In dieser zeitgeschichtlichen Situation erlangen philosophische Klärungen wieder eine unmittelbare praktische Bedeutung, denn die Philosophie hat sich seit ihren Ursprüngen mit den entscheidenden Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Zusammenhalts auseinandergesetzt. Entsprechend lehrt heute die Soziologie, dass der Gesellschaftszusammenhalt letztlich von der Findung verbindlicher, die Einzelnen in eine Gemeinschaft bindenden Werten abhängt.

Seit dem griechischen Philosophen Aristoteles unterscheidet man in der Ethik grundsätzlich zwischen einem deontologischen und einem teleologischen Ansatz. Der erstere versteht sich als Pflichtenlehre und misst ethisch korrektes Verhalten danach, inwieweit jemand sich an bestimmte Kataloge hält, die das richtige Verhalten vorgeben, etwa in der Form der 10 Gebote oder der Tugenden, die von vorne herein universale Geltung beanspruchen. Teleologisch wird ethisches Verhalten begründet, wenn die Konsequenzen einer Handlung abgewogen werden und jene ein bestimmtes, situationspezifisches Verhalten mit Argumenten rechtfertigen, die erst die entsprechenden Werte schaffen, die auf universale Geltung Anspruch erheben können.

Die ganze Geschichte der Philosophie war von der Auseinandersetzung zwischen beiden Herangehensweisen geprägt, wobei sich allerdings die Kriterienkataloge immer wieder verwandelten. Bezeichnend ist gesamtgeschichtlich gesehen die Tendenz, dass sich die Steuerung des „guten Verhaltens“ zunehmend von außen nach innen verlagerte, also das

handelnde Subjekt selbst stärker in die Verantwortung nahm, wie schon im Bereich der christlichen Lehre am Kontrast zwischen Altem und Neuem Testament abzulesen ist: Jesus bricht bestimmte Gebote, um den einzelnen Menschen zur persönlichen Gestaltung seines moralischen Verhaltens aufzufordern in direktem Bezug zu Gott und nicht zu dem Gebotekodex. „Liebe deinen Nächsten wie dich selbst“.

Diese Entwicklung kam im Zeitalter der Moderne vollends zum Durchbruch. Diese feiert, als Projekt der Aufklärung, die Emanzipation des Menschen von äußeren, gegebenen, willkürlichen und irrationalen Autoritäten und postuliert die grundsätzliche ethische Mündigkeit jedes einzelnen Menschen. Der Vorteil dieser entscheidenden Wende ist, dass diese innere Kontrolle überzeugender wirkt, da sie von nachvollziehbaren Werten ausgeht, an deren Legitimation jeder denkende Mensch selbst beteiligt ist, da er sie selbst formulieren und rational begründen kann.

Der Nachteil dieser Neugründung des moralischen Verhaltens liegt in der Relativierung ethischer Positionen und Systeme, da sich in der Praxis erweist, dass Rationalität vielerlei Legitimationsgründe produzieren kann, deren universaler Anspruch zweifelhaft ist. Es erweist sich immer wieder, dass gerade traditionelle Machtstrukturen sich durch bestimmte Ausdrucksformen der Rationalität immer neu konstituieren, dass Macht an Expertensysteme übergehen und neue, scheinbar „neutrale“ Positionen und Urteile von starken Interessen durchgesetzt sind.

Dabei war der Aufbruch in diese intellektuelle Freiheit bei den Philosophen Kant und Hegel an der Wende zur Moderne von einem grundsätzlichen Optimismus geprägt. Kants „Kategorischer Imperativ“ formuliert gewissermaßen die Goldene Regel des Christentums in eine Leistung der Vernunft um, die als „inneres Gesetz“ jedem (denkenden) Menschen zur Verfügung steht und individuelle Entscheidungsfreiheit mit Gleichheit und universeller Verbindlichkeit zusammenbringt als Manifestation des bei Hegel sich dialektisch realisierenden „Weltgeists“.

Die Brüchigkeit dieses Entwurfs führt dann zu Ausgang des 19. Jahrhunderts der Philosoph Nietzsche am krassesten vor Augen: Kants Zusammenführung von teleologischer und deontologischer Ethik läuft, bei nüchterner Betrachtung, auf einen abstrakten Idealismus hinaus, der die wirkliche Natur des Menschen verkennt. Diese besteht aus Trieben und damit aus Machtbegierden, die ihr eigenes „Moralgesetz“ beinhalten und in evolutionärer Sicht dem Stärkeren als Durchsetzungsvermögen dienen, um sich über auferlegte Moralregeln wie „Toleranz“ oder „Demut“ hinwegzusetzen. Wenn der Mensch von Natur aus darauf hin angelegt ist, sich zu behaupten, warum soll eine Ethik der „Gleichheit“ diese Gesetze ständig verneinen und bekämpfen? Wenn die „Staatsraison“ als rassistische Ideologie des „Neuen Menschen“ im Nationalsozialismus und Faschismus auch nicht direkt auf Nietzsche zurückzuführen ist, so verkörpert sie doch diese in der Moderne angelegte brutale, menschenverachtende Interpretation von ideologisch abgeleiteten „Naturgesetzen“ auf das Deutlichste.

Politisch manifestiert sich diese Verunsicherung in der Suche nach „Autoritäten“ in den Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts. In ihnen kommt sowohl das Streben nach individueller Freiheit, als auch die Möglichkeit neuer Formen der Unterdrückung und des Terrors zum Ausdruck, „legitimiert“ durch das moderne Instrument der Demokratie als Verteilungsprinzip der Macht. Immer wieder ergibt sich aus diesen ersten Erfahrungen mit demokratischen Prozessen die Notwendigkeit der Schaffung eines „Zwischenbereichs“ der Neutralität, in dem Meinungen geäußert und verhandelt werden können, in dem aber gleichzeitig auf Ausgleich und Sachlichkeit hingearbeitet werden kann. Dies ist der Bereich der Öffentlichkeit, der sich als Sphäre zwischen die des Privaten und die des Politischen dazwischenschiebt und sich allmählich institutionell ausdifferenziert. In ihrer staatlich organisierten Form ist diese Sphäre verkörpert durch die Bürokratie, also die öffentlichen Ämter, die im Rahmen der staatlich erstellten Gesetze der Bürgerschaft „dienen“, aber auch ihrerseits der jeweiligen Regierung verlässliche Daten und universale, prozedural neutrale Anhaltspunkte liefern, die deren partikuläre Machtinteressen eindämmen. In ihrer zivilgesellschaftlichen Form bilden sich hier die „Medien“, Meinungsträger und –bildner der Bürgerschaft, die den öffentlichen Diskurs mit Zeitungen und öffentlichen Kommentaren parallel zu den Debatten des Parlaments pflegen (soweit sie nicht so stark zensiert oder von kommerziellen Interessen beeinflusst sind, dass diese Funktion zum Erliegen kommt).

Während also die Funktionen der Medien hauptsächlich den Dynamiken des „Markts“ unterstellt werden (zumindest was den Bereich der gedruckten Medien betrifft – Radio und Fernsehen waren ursprünglich durch den Anspruch „öffentlich rechtlicher Anstalten“ fast parallel zu den „Ämtern“ konzipiert), der für einen gewissen Ausgleich der Wertepositionen sorgt sofern der Wettbewerb offen gestaltet wird, werden die der „öffentlichen Ämter“ von Beamten verkörpert, die das Ethos dieser neuen Öffentlichkeit vertreten und als wertneutral, sachorientiert und unbestechlich Handelnde sowohl konkrete Dienste leisten, als auch eine symbolische, staatslegitimierende Funktion der Verkörperung verbindlicher Werte ausüben.

Das Erschrecken über die schamlose Ausbeutung ideologisch verbogener und damit in ihr Gegenteil verkehrter Ethikansätze im Faschismus und Nationalsozialismus und die Erkenntnis der bleibenden Gefahr dieses Totalitarismus, verkörpert im Kommunismus, gaben in den meisten westeuropäischen Ländern nach 1945 erneut Anlass zu zwei auf einander bezogenen Bestrebungen:

- a) die Entwicklung einer Sozialstaatlichkeit in den verschiedenen Formen des *welfare state* Modells, in dem der Staat als Ausdruck der allgemeinen, meist als öffentlich verstandenen Verantwortung für das Wohlergehen der Mitbürger gilt, ein in der Geschichte, wie sich heute erweist, einmaliger Versuch, die Solidarität moderner Gesellschaften auf explizite ethische Werte wie Gerechtigkeit, Menschenwürde und Anerkennung hin zu orientieren;

- b) der enorme Ausbau öffentlicher Einrichtungen, die generell die Interessen der Bürger vertreten sollten und damit das Verhältnis von Bürger zu Staat von einer untergeordneten Abhängigkeit in eine auf Rechten basierte Dienstleistung verwandeln.

Jedoch zeigt sich heute zunehmend, dass dieser Konsens über Werte wie Gleichheit und Gerechtigkeit als Leitmotive der demokratischen Öffentlichkeit auf zwei historisch kontingente Faktoren begründet war,

1. auf die Notwendigkeit, soziale Spaltungen in der Bevölkerung im Interesse eines wirtschaftlichen Aufschwungs zu vermeiden, um nach ökonomischem Kalkül die Effizienz der Produktivität zu steigern;
2. auf den Wettbewerb mit dem kommunistischen Osten, der gerade diese Werte zum Kernpunkt seiner politischen Ideologie gemacht hatte und dem es zu beweisen galt, dass Solidarität auf bessere Weise durch eine kapitalistische Sozialwirtschaft zu realisieren wäre.

Das Jahr 1989 symbolisiert diesbezüglich eine tiefgreifende historische Zäsur: Mit dem Wegfall der Konkurrenz mit dem Kommunismus verlor auch der explizite Bezug auf öffentliche Werte weitgehend seine politische Basis. Abzulesen ist dies auf politischer Ebene vor allem an der Auflösung der für die jeweiligen parteilichen Lager charakteristischen Positionen – „links“ und „rechts“ als substantielle Wertpositionen. Parteiprogramme verkümmern zu populistischen Zusammenfassungen der neuesten Meinungsumfragen, mit denen pragmatisch die besten Wahlergebnisse produziert werden sollen. Auf der Ebene der Verwaltung wird das Prinzip der öffentlichen Dienstleistung durch Tendenzen der Privatisierung reduziert und damit unterlaufen, was unmittelbare Konsequenzen für die ethische Grundhaltung dieser Institutionen hat.

Darin manifestiert sich eine weitgehende Koalition zwischen politischen und marktkapitalistischen Interessen in der Form des Neoliberalismus, die die vormalige Werteposition der Sozialen Marktwirtschaft unterläuft. Die Privatisierungstendenzen der neoliberal orientierten Regierungen in ganz Europa verursachen Spaltungen im Verständnis dessen, was öffentlicher Dienst darstellt und der Legitimierungsprozesse der Werte, die ihm zugrunde liegen. Privatisierung verursacht in ethischer Hinsicht zwei fundamentale Prozessverlagerungen.

1. Wie im Handel von kommerziellen Produkten soll auch im Bereich der Dienstleistungen der Markt über das Verhältnis von Angebot und Nachfrage entscheiden nach dem Grundprinzip des Kapitalismus, dass die im Markt sich manifestierende Summe von (egoistischen) Einzelinteressen auch den größten gemeinsamen Nutzen mit sich bringt. Angestrebt wurde auf internationaler Ebene der freie Handel nicht nur in Gütern, sondern auch in Dienstleistungen (1995 General Agreement on Trade in Services, GATS der World Trade Organisation, WTO), bei denen nationalstaatliche Regelungen wie Tarife nur noch als Hindernis gelten. Diese Verlagerung auf den Markt erspart es der

Politik, bewertende Prioritäten im Interesse der Allgemeinheit zu setzen und ersetzt diese mit „Präferenzen“, über die die Konsumenten in der Wahl zwischen verschiedenen Angeboten selbst „abstimmen“. Dabei wird aber häufig übersehen, dass ein fundamentaler Unterschied zwischen privaten Produkten wie Autos und Kühlschränken und öffentlichen Gütern wie Bildung, Gesundheit, Wasser und Luft besteht. Bald nach der Privatisierung von vormals öffentlichen Einrichtungen wie Eisenbahnen, die etwa in Großbritannien zu einer Serie von Unfällen im Schienentransport führten, mussten daher sogenannte „*public watchdogs*“ eingeführt werden, Aufsichtsbehörden, die gegenüber den Profitinteressen der *shareholders* die Sicherheitsinteressen der *stakeholders* vertreten sollten.

2. Steuerungsmechanismen folgen den neuen (scheinbar) „wertneutralen“ Werten durch die Übernahme der Prinzipien des Management aus dem kommerziellen in den öffentlichen Dienstleistungsbereich. In der Form des „New Public Management“ stehen Kriterien der „Entbürokratisierung“, der Kosteneffizienz, aber auch der Bürgernähe und der Wahlfreiheit der „Konsumenten“ im Vordergrund, wobei gerade hierdurch die Ermöglichung einer tatsächlichen Wahlfreiheit durch die Bereitstellung entsprechender Ressourcen meist außer Acht gelassen wird. Wie können Gesundheitsgüter gerecht verteilt werden, wenn Versicherungskosten zu hoch sind gerade für diejenigen, die das größte Risiko von Gesundheitsschäden tragen? Wie können Bürger sich im Internet über ihre Rechte gründlich informieren, wenn sie keinen Zugang zu einem Computer und keine entsprechenden Fähigkeiten besitzen?

Der vielfach beschworene heutige „Zerfall der Moral“ ist daher nicht in psychologischen oder kulturellen Schwächeerscheinungen begründet, die durch Erziehungsprogramme etwa an den Schulen oder durch eine Wiederbelebung der moralischen Hüterfunktion der Kirchen aufgehoben oder reversiert werden könnte. Vielmehr liegt die Ursache für die vorherrschende Wertestruktur der Gesellschaft in der ungesteuerten, unreflektierten Entwicklung der Beziehung zwischen privater und öffentlicher Sphäre, die grundlegende Verschiebungen und Ambiguitäten zulässt oder durch Privatisierung geradezu befördert und beschleunigt. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die soziale Integration, die, wie eingangs erwähnt, auf der Verbindlichkeit von Werten beruht und der Legitimität ihrer Schaffung.

Dabei geht es nicht um Veränderungen in abstrakten persönlichen Ansichten und Einstellungen, die sich etwa auf den religiösen Bereich beschränken würden, sondern auch ganz konkret z.B. um die Steuermoral, an der sich zeigt, in welcher Weise die Bürgerschaft in die politische Gemeinschaft eingebunden und ihr verpflichtet ist. Politik hat diesbezüglich eine ganz entscheidende Aufgabe in der Herstellung von Reziprozität gerade im öffentlichen Raum, basierend auf einem Ausgleich zwischen Prinzipien der Gleichheit und der Anerkennung unterschiedlicher persönlicher und

kultureller Unterschiede, die erst das Empfinden von Gerechtigkeit herzustellen vermag.

Angesichts dieser Veränderungen, die sich in der symbolischen Bedeutung und konkreten Funktion der öffentlichen Verwaltung ausdrücken, ist es nicht verwunderlich, dass nach vielen Untersuchungen die Korruptionsanfälligkeit vor allem bei Auftragsvergabe zugenommen hat. Dass zwischen Korruptionsanfälligkeit und (funktionaler) Privatisierung ein Zusammenhang besteht, kann daher mit einiger Berechtigung angenommen werden.

Untermuert werden diese Tendenzen intellektuell durch die philosophische Weiterführung der Gedanken Nietzsches, die in den Bewegungen des Poststrukturalismus und der Postmoderne ihren Ausdruck finden: Unter diesen Vorzeichen werden von vielen Philosophen der Gegenwart, wie Foucault, Feierabend oder Derrida, alle universalen Erklärungsmodelle und Wertesysteme als grundsätzlich unbegründbar relativiert und zu bloßen „Narrativen“ deklassiert, von denen keine – im Sinne des emanzipierenden Vernunftglaubens der Moderne – einen Autoritätsanspruch vertreten und begründen könnte. Als ethische Grundhaltung wird dabei die grundsätzliche Infragestellung aller Autoritäten und Gesamtwürfe vorgeschlagen, was für die konkrete Praxis keine konkreten Anhaltspunkte bietet und der Privatisierung und Individualisierung weiteren Vorschub leistet.

Angesichts dessen wird Leistung zum scheinbar quantifizierbaren Ersatzkriterium für aus Selbstverantwortung erbrachte Integrität und wird auch im öffentlichen Bereich der wachsende Anspruch auf Qualitätsabsicherung durch quantifizierende Leistungskriterien erfüllt. Auch öffentlich Bedienstete kommen so zusehends unter das Diktat des *homo oeconomicus*, dessen Leistungsmotivation über Geldanreize gesteuert werden soll, wodurch sich das Modell des außergeleiteten Menschen verfestigt und der universelle Trend zur Monetarisierung zwischenmenschlicher Beziehungen verstärkt.

Wie kann die totale Relativierung eingeschränkt werden?

Angesichts dieser Relativierung und der Infragestellung der Integrität öffentlicher Dienste stehen international gesehen zwei Alternativen zur Wiedergewinnung des Vertrauens zur Diskussion:

1. Der „*compliance approach*“ pocht auf stärkere externe Kontrollen, die das Verhalten des Personals im öffentlichen Dienst transparent überprüfen, ob dabei Regeln und gesetzliche Vorgaben eingehalten werden. Die Pflichtenethik mit ihrer deontologischen Verfahrensweise findet hier erneut Einsatz und entsprechend wird Wert gelegt auf die Existenz von Verhaltenscodizes und die Durchführung von Audits.
2. Dem gegenüber setzt der „*integrity approach*“ auf die Erneuerung der internen Kontrolle der Bediensteten, und zwar wiederum mittels zweier Mittel: (i) der Förderung der Urteilsfähigkeit der „öffentlichen Diener“ und deren Verständnis für die Notwendigkeit von Normen

und Werten als Kennzeichen ihrer Entscheidungen; die Fähigkeit zu ethischer Entscheidungsfindung kann teilweise erlernt und geübt werden; (ii) der Bildung moralischer Charakteren, also durch entsprechende Selektion und Begleitmaßnahmen zur Persönlichkeitsbildung durch Supervision und coaching.

Diese Methodik lässt aber in beiden Alternativen die entscheidende Frage nach den Grundlagen für das Entstehen eines Konsenses über die Inhalte ethischer Werte unbeantwortet. Zwischen der Beliebigkeit der individuellen Einstellung und der Vorgabe nicht zu hinterfragender Normen steht die Möglichkeit des kommunikativen Aushandelns unterschiedlicher Positionen. Wie zur Zeit der Entstehung der Sphäre der Öffentlichkeit im Rahmen der entstehenden Nationalstaaten und deren demokratischer Konsolidierung geht es heute angesichts der „Entgrenzung“ politischer und kultureller Geltungssphären im Zuge der Globalisierung wieder um die Rückbesinnung auf die Rolle der Kommunikation und das konsensstiftende Potential der Sprache. Hierbei kann die Analyse der Bedingungen der Diskursethik durch den zeitgenössischen Philosophen Habermas wichtige Anhaltspunkte liefern. Gegen die totale Pluralisierung und Relativierung gesellschaftlicher Beziehungen postuliert er im Interesse der Integrationsleistungen einer Gesellschaft eine durch authentische, d.h. möglichst herrschaftsfreie Kommunikationsprozesse normativ konstituierte Öffentlichkeit. Gesellschaftliche Integration kann nicht „sich selbst überlassen“ werden ohne in Ausgrenzung, Unterdrückung und Barbarei zu münden, sondern muss „gepflegt“ werden, und zwar angesichts der vorherrschenden postindustriellen Informationsgesellschaft nicht mehr hauptsächlich durch das Element der menschlichen Arbeit, sondern durch das Element der Kommunikation. Laut Habermas ist in jeder Verwendung der Sprache zu Kommunikationszwecken die Intention der Verständigung transzendental als zu verwirklichende Möglichkeit angelegt, sonst würde man sich zu verständigen aufhören. Dieses Potenzial der Sprache kommt allerdings nicht automatisch zur Wirkung und Sprache kann auch leicht manipuliert werden, jedoch besitzen alle Menschen gerade angesichts dieser sozialen Bedeutung der Sprache eine ausgeprägte Sensibilität für die Authentizität der sprachlichen Verständigung. Die kompetente Benutzung der Sprache stellt also ein demokratisches, partizipatives Mittel der Anerkennung unterschiedlicher Meinungen und Positionen mit dem Ziel der Konsensfindung dar. Der Prozess der Konsensfindung ist also so wichtig wie das daraus entstehende Resultat bestimmter Normen und Entscheidungen in Bezug auf die Verbindlichkeit dieser Normen und auch auf das Vertrauen in die damit verbundenen Institutionen. So lässt sich erklären, dass Bürger nach einer OECD Studie den öffentlichen Institutionen vertrauen, wenn sie davon überzeugt sind, dass die öffentlichen Ämter dem Allgemeininteresse dienen und nicht wenn sie persönliche Vorteile aus bestimmten Entscheidungen ableiten können.

Es geht daher bei der Entwicklung einer ethischen Perspektive in öffentlichen Ämtern nicht nur um die fachliche Kompetenz sachorientierter Entscheidungen, sondern um die Schaffung von gerechten und damit glaubwürdigen Kommunikationsformen zwischen Bürgerschaft und System. Vertrauen in die Gerechtigkeit von Entscheidungen und Bestimmungen liegt nicht allein in deren Entsprechung mit vorgegebenen Regeln und Gesetzen verankert, sondern in der Art und Weise, wie diese Regeln auf konkrete

Situationen spezifisch angewandt und die dafür notwendigen Überlegungen und Aushandlungen kommunikativ durchgeführt und vermittelt werden. Öffentliche Bedienstete dienen also gerade darin der sozialen Integration und dem gesellschaftlichen Vertrauen, dass sie die Subjektivität und Relativität unterschiedlicher Positionen anerkennen, aber diese mit universalen Kriterien wie Gerechtigkeit und Menschenwürde konfrontieren und ihre Intention und Rolle als Vermittler dieses Verständigungsprozesses authentisch darstellen. Gerade in der Dialektik zwischen einer deontologischen und einer teleologischen Herangehensweise an ethische Fragen und deren gegenseitigen Korrektur gesteht die besondere ethische Verantwortung öffentlicher Dienste, die weder an einen Regelkatalog delegiert, noch auf die nicht weiter hinterfragbare persönliche Integrität einzelner Beamten reduziert werden darf. Integrität und Gerechtigkeit erweisen sich in konkreten Situationen und Prozessen, und ihre Entstehen konstituiert eben diesen Raum der Öffentlichkeit, der für die Entstehung gemeinsamer Werte und damit für den Zusammenhalt der Gesellschaft unerlässlich ist.