

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil III: Staatswesen

#### Christoph Noebel

## 5.10 Staatsethik: Konzepte moralischen Handelns

In den vorhergegangenen Ausführungen befassten wir uns mit individuellen, institutionellen und systemischen Aspekten des Scheiterns in Politik, staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen. Nun stellt sich die Frage, ob es nicht angebracht wäre, neben der angewandten Moralphilosophie der Wirtschaftsethik eine entsprechende Disziplin der *Staatsethik* zu entwerfen, die sich der Moral des Staatswesens widmet. Zweifellos beschäftigen sich Kommentatoren und gelegentlich offizielle Ethikräte vereinzelt nicht nur mit Fragen der Effektivität des Staatsapparates, sondern auch mit moralischen Bewertungen seiner Verhaltensmuster und Handlungsoptionen. Dabei geht es meist um spezifische Fragen und Dilemmas, wie beispielsweise der Umgang mit Konflikten in der Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik. Als eigenständige Disziplin scheint der Fachbereich einer Staatsethik jedoch nicht zu existieren.

An philosophischen Auseinandersetzungen mit politischer Theorie, die sich dem Konzept einer Staatsethik nähern, fehlt es nicht. Diesbezüglich bietet der Philosoph Peter Fischer (2006) unter dem Titel „Politische Ethik“ eine überschaubare Einführung in die *angewandte Ethik* politischer Bereiche, wobei diese sich allerdings auf eine breite Definition des *Politischen* beziehen. Abgesehen von gesellschaftlichen Konzepten, wie der Verantwortung als moralisches Prinzip, befasst er sich mit Fragen der Ethik in den Bereichen der Wirtschaft, Natur, Medizin und Medien. Einen ähnlich breiten Ansatz wählt die Philosophin Lisa Herzog (2019) unter dem Begriff einer „politischen Philosophie“. Beide Werke beschäftigen sich mit Themen, die über das enge Konzept der Politik als Teilbereich des Staatssystems hinausgehen. Anregend und informativ wie beide Ausführungen sind, schlagen wir im Folgenden einen etwas anderen Weg ein, der sich trotz Überschneidungen aus zwei Gründen von dem der genannten Autoren unterscheidet. Erstens halten wir an der begrenzten Definition des Staatswesens aus Politik, Verwaltung und dem System der liberalen Demokratie fest [K5.1], sodass sich Fragen der Ethik primär auf diese drei Bereiche beziehen. Zweitens stellen wir eine direkte Beziehung zur *Wirtschaftsethik* her [K4.10.1], die uns als Grundlage und Vergleich dienen wird.

Da sich die Wirtschaftsethik mit den Motiven und wertorientierten Bewertungsmodellen des Verhaltens der Marktakteure als Ursache für Gesellschaftsprobleme befasst, lässt sie sich heranziehen, um daraus eine vergleichbare Staatsethik zu entwerfen. Dieser Vorschlag ist nicht abwegig, denn der Ökonom Paul Collier (2018) fordert beispielsweise nicht nur ethisches Verhalten der Privatunternehmen, sondern auch einen *ethischen Staat*. Dessen Verpflichtung läge in erster Linie darin, sich um soziale Belange und die Sicherung des sozialen Zusammenhalts zu kümmern. Der Staat müsse das Problem ökonomischer Ungleichheit lösen. Dieser Ansatz greift jedoch zu kurz, denn eine breiter angelegte Staatsethik bezieht sich nicht nur auf soziale Verteilungsthemen und Fragen der Gerechtigkeit, sondern auch auf moralische Fragen der Menschenrechtsverletzungen durch Staatsorgane oder der Umwelt- und Außenpolitik.

Obwohl Debatten über diese Themen vereinzelt geführt werden, bedarf es eines Gesamtkonzepts, das Verhaltensmuster und Werteverteilung der staatlichen Verantwortungsträger und ihrer Institutionen in einer Disziplin vereint. Da Fragen der Moralität des Staates womöglich kritisch beäugt werden, überrascht es nicht, dass ein Eintrag des

Begriffs der Staatsethik im Politiklexikon der Politologen Klaus Schubert und Martina Klein (2011) fehlt. Auch das von den Politologen Katrin Möltgen-Sicking und Thorben Winter (2018) verfasste Lehrbuch der Verwaltungswissenschaften vermeidet, sich mit Fragen des moralischen Handelns in öffentlichen Behörden und Einrichtungen auseinanderzusetzen. Im Bereich der Politologie scheint daher ein ähnliches Problem wie in der Wirtschaftslehre zu herrschen. Politikwissenschaft und Moralphilosophie führen als akademische Disziplinen jeweils ein eigenes Dasein unabhängig voneinander.

Im Bereich der Wirtschaftslehre kritisierten wir die strikte Trennung zwischen der Ökonomik und Wirtschaftsethik, was dazu führte, das didaktische Konzept der *integrativen Wirtschaftslehre* einzuführen [K4.3]. Die darin enthaltene Einbeziehung der sozialen Verantwortung und des Vertrauens als Stellvertreterkonzepte für moralisches Verhalten und als Begründung für Marktversagen wirft nun die Frage auf, ob es nicht für den gesellschaftlichen Diskurs dienlich wäre, einen ähnlichen Ansatz für den Staat zu entwickeln. Unsere konzeptionelle Verfahrensweise, Marktwirtschaft und Staatswesen als Systeme gleichrangig und neutral zu behandeln, bietet somit eine Vorlage, beide Gesellschaftsbereiche aus ethischer Sicht nach gleichen Kriterien und Modellen zu beurteilen. Die Beschreibung staatlicher Missstände unter dem Begriff des Staatsversagens zeigte, dass Eigennutz, amoralische Verhaltensmuster und sogar Gesetzesbrüche keineswegs der Privatwirtschaft alleine zuzuordnen sind, sondern auch in der Politik und öffentlichen Behörden auftreten. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht nur folgerichtig, sondern auch notwendig, vergleichbar mit der Wirtschaftsethik den Gedanken einer Staatsethik aufzugreifen und weiterzuentwickeln. Mit der gesellschaftlichen Einteilung in die drei Bereiche des Individuums, der Institutionen und Systeme [K1.2.1], die in der Philosophie als *Mikro-, Meso- und Makroebenen* bezeichnet werden, verfügen wir bereits über ein theoretisches Gerüst, um einen Entwurf dieser Ethikdisziplin zu präsentieren.

Bevor wir damit beginnen, soll auf die Abgrenzung zum *Staatsrecht* hingewiesen werden. In diesem Begriff bündeln sich einige Rechtsbereiche, insbesondere die des öffentlichen Rechts, Verfassungsrechts und Verwaltungsrechts. Das Staatsrecht befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Institutionen des Staates, deren Aufgaben und Grundrechten, die der Bürger im Verhältnis zum Staatswesen genießt. Die entsprechende Rechtsstaatlichkeit bezieht sich daher primär auf die *Prozesshaftigkeit* der Rechtsprechung und nicht explizit auf den Gedanken der *Gerechtigkeit*. Jeder erfahrene Richter wird bestätigen, dass er in seiner Rechtsprechung nicht unbedingt für Gerechtigkeit sorgt. Es herrschen somit abweichende Konzeptionen über das was *rechters* und was *richtig* ist. Die meisten Fälle des Staatsversagens beruhen auf diesem Unterschied. Besonders das Konzept der Staatsgewalt zeigte, dass der Staatsapparat in der Lage ist, sich nationalen und internationalen Gesetzen zu verweigern ohne negative Folgen fürchten zu müssen. Politiker und öffentliche Amtsträger sind befähigt, im Namen der Staatsräson oder Staatssicherheit zu handeln, auch wenn sie dadurch allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen verletzen. Aus moralischer Sicht bieten diese Sachverhalte Stoff für Kritik und Debatten. Das breite Konzept einer Staatsethik lässt sich daher als eine übergeordnete Disziplin bezeichnen, die normative Bewertungen staatlicher Handlungen vornimmt, unabhängig davon, ob diese formell rechtskonform sind.

Gängigen Verfahrensweisen der Wirtschaftsethik folgend beginnen wir mit der *Mikroebene* und dem entsprechenden Teilbereich der *Individuethik*. Übertragen auf den Staatssektor handelt es sich diesbezüglich um Verhaltensmuster des *Homo magistratus*, der sowohl die Rolle des Politikers als auch die des öffentlichen Verwalters einnehmen kann. Ihre Portraits boten einen Überblick des breiten Spektrums ihrer Motive [K5.3]. Im Gegensatz zum *Homo oeconomicus* wurde dem Staatsdiener eingeräumt, sein Fokus gelte weniger materiellen Anliegen, sondern vorrangig dem Gemeinwohl. Dennoch ver-

mied unser Modell des *Homo magistratus*, ihm ein einseitig positives Leitbild zuzuweisen, da er neben Streben nach Macht, Status und Jobsicherheit oft auch finanzielle Ziele verfolgt. Ähnlich wie das Modell des Wirtschaftsakteurs verwies die Charakterisierung des Staatsdieners auf menschliche Verhaltensmuster, die sowohl auf egoistischen als auch sozialen Beweggründen beruhen. Abgesehen von den Erfordernissen, sich an allgemeine Gesetze zu halten, gelten daher auch für den Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst die Prinzipien der Individualethik. Dazu zählen die zentralen Tugenden der Empathie, Großzügigkeit, Verlässlichkeit, Ehrlichkeit und Bescheidenheit. Analog zur Wirtschaftsethik lassen sie sich universellen Ethikmodellen zuordnen. Folglich gelten auch für den *Homo magistratus* die Prinzipien der *Tugendethik*, *Pflichtethik* und des *Konsequentialismus* [K4.10.1]. Wenn vom Unternehmer verlangt wird, sich am Vorbild des *ehrbaren Kaufmanns* zu orientieren, erscheint es ebenso berechtigt, vom Politiker, Polizisten, Staatsanwalt oder Amtsleiter in Behörden zu fordern, sich als *ehrbarer Staatsdiener* zu verhalten. Wenn an Unternehmen zu Recht appelliert wird, in erster Linie den Menschen zu dienen anstatt eigennützig zu handeln, gilt nach universellen Wertvorstellungen diese Aufforderung auch für Politik und Verwaltung. Wie unter der Rubrik des Staatsversagens verdeutlicht, verrichten die meisten Politiker und öffentlichen Amtsträger verantwortungsvoll ihre Arbeit. Dieses Urteil schließt jedoch nicht aus, dass sie auch über Egoismus, Machtgebaren, Konkurrenzdenken, Opportunismus und Ignoranz verfügen können und damit dem Gemeinwohl schaden.

Entwurf einer Staatsethik		
	<b>Staatsethik</b>	<b>Wirtschaftsethik</b>
<b>Individuum</b>	Individuethik Ethikmodelle [Der ehrbare Staatsdiener]	Individuethik Ethikmodelle [Der ehrbare Kaufmann]
<b>Institution</b>	Institutionsethik Verwaltungsethik Dilemmastrukturen [Grundgesetz Gemeinwohl]	Institutionsethik Unternehmensethik Dilemmastrukturen [Ordnungsrahmen Gemeinwohl]
<b>System</b>	Staatsphilosophie Staatstheorie [Rechtsstaatlichkeit Gewalt, Liberalismus Freiheit, Demokratie]	Sozialethik Soziale Marktwirtschaft [Wohlstand Gerechtigkeit Freiheit]

Hinsichtlich einer moralischen Beurteilung der Akteure des Markt- und Staatssystems sind zwei Aspekte zu beachten, die einem menschlich-egalitären Prinzip folgen. Zunächst muss gewährleistet werden, dass universelle Verhaltensnormen tatsächlich *ausnahmslos* für alle Gesellschaftsgruppen gelten. Moralische Normen und Werturteile mögen nicht in Stein gemeißelt sein, doch egal, ob es sich um den Unternehmer, Politiker, Richter, Wissenschaftler oder Lehrer handelt, sie treffen generell auf das Verhalten aller Menschen gleichermaßen zu. Dieser Grundsatz bedeutet, dass alle Personen zunächst ohne vorgefasste Abneigungen und Vorurteile Respekt und Toleranz verdienen, um sie dann nach näherer Betrachtung anhand genereller Moralvorstellungen beurteilen zu können. Folglich lässt sich der *Homo magistratus* weder pauschal tugendhaft noch charakterlich min-

derwertig im Vergleich zum *Homo oeconomicus* bezeichnen. Außerdem gilt für alle die allgemeine Regel der *Widerspruchslosigkeit* oder *Konsistenz*. Wenn öffentliche Amtsträger glauben, sich über moralische Wertvorstellungen hinwegsetzen zu können und sich gleichzeitig über die Amoralität anderer Personengruppen beschweren, handelt es sich um Doppelmoral, die sich in einem für das Gemeinwohl schädlichen Vertrauensverlust niederschlägt.

Wie im Diagramm 61 dargestellt, lässt sich auf der *Mesoebene* das Konzept der *Institutionsethik* mühelos auf den Staat anwenden. Im angelsächsischen Raum ist dieser Ethikbereich bekannter als in Deutschland, denn man spricht dort von *Political* oder *Public Ethics*. Hier wird generell zwischen zwei Arten moralischer Bewertung unterschieden: Erstens beschäftigt sich die politische Ethik mit Entscheidungen und den Prozessen der Gesetzgebung, um sie auf ihre normativen Merkmale hin zu untersuchen. Wie Lisa Herzog aufzeigt, fallen unter den politischen Bereich nicht nur die Organe der Regierung und Gesetzgebung, sondern auch Parteien, offizielle Interessensverbände und zivilgesellschaftliche Bürgerinitiativen. Zweitens bietet die *Verwaltungsethik* als Teilbereich des *Public Managements* einen richtungsweisenden Referenzrahmen für das Verhalten öffentlicher Behörden, damit ihre Tätigkeiten ausschließlich dem Gemeinwohl dienen. Die implizite Annahme der Politologie und anderer akademischer Disziplinen, dass der Amtseid des Staatsdieners humanes und gemeinnütziges Verhalten garantiere und somit Amtsverletzungen kaum möglich seien, erscheint vor dem Hintergrund unzähliger Indizien des Politik- und Behördenversagens nicht nachvollziehbar.

Analog zu privaten Unternehmen gilt auch für staatliche Einrichtungen, dass zur normativen Bewertung sowohl das Verhalten der einzelnen Akteure als auch die internen *Institutionsregeln* zu beachten sind. Besonders in den *geschlossenen Institutionen* der Gefängnisse, psychiatrischen Kliniken, Kinder- und Pflegeheime, aber auch in Bürokratien, verursachen hierarchische Strukturen und Ängste vor Kontrollverlust ein hohes Maß an Intransparenz. Sie bestimmen nicht nur die Qualität der Arbeitsleistung, sondern auch das Einhalten und Übertreten moralischer Normen. Folglich beruhen Missstände in Behörden und öffentlichen Einrichtungen zwar auf individuellen Fehlleistungen, sie lassen sich jedoch in der Regel auch auf eine *Institutionskultur* des Wegschauens, Verdrängens, Vertuschens und ein unzureichendes *Fehlermanagement* zurückführen [K5.7.6].

Wenn die Verantwortung staatlicher Bürokratien darin liegt, bestmöglich dem Gemeinwohl zu dienen, ist ein behördeninterner Verhaltenskodex notwendig, der Verlässlichkeit, Verantwortungsbewusstsein und Transparenz vorschreibt. Im Kontext der *Unternehmensethik* wurde die Kritik des *Greenwashings* an Privatfirmen erwähnt. Berechtigt, wie die Beanstandung sein mag, stellt sich die Frage, ob sie nicht auch auf politische Parteien oder öffentliche Behörden und Einrichtungen zutrifft? Diesbezüglich scheinen in der Politikwissenschaft und verwandten Disziplinen unterschiedliche Vorstellungen und Maßstäbe der Moral in Bezug auf Staat und Wirtschaft zu herrschen. Grundsätzlich trägt das Führungspersonal in Organisationen, egal, ob es sich um private oder staatliche Institutionen handelt, stets eine Verantwortung für die Entwicklung von Missständen. Dennoch ist es in beiden Fällen unzureichend, Ursachen für Fehlurteile und Missstände ausschließlich bei individuellem Verhalten zu suchen. Um Fehlleistungen in privaten und öffentlichen Organisationen verstehen zu können, bedarf es fundierter Kenntnisse darüber, wie Institutionen funktionieren. Eine gründliche Auseinandersetzung mit der Gestaltung und Umsetzung institutionsethischer Prinzipien kann daher dazu beitragen, unprofessionelles Verhalten und Missstände in beiden Gesellschaftsbereichen zu vermeiden.

Ähnlich wie im Marktsystem entstehen im Staatssektor moralische Konfliktsituationen. Folglich lassen sich die in der Wirtschaftsethik als *Dilemmastrukturen* bezeichneten

Zwangslagen auch auf den öffentlichen Sektor übertragen [K4.10.1]. Dabei handelt es sich um politische Positionen, die sich widersprechen oder trotz Rechtmäßigkeit von moralischen Wertvorstellungen abweichen. Die Corona-Pandemie bot in dieser Hinsicht Beispiele medizinethischer Konflikte. Die Einführung von Lockdowns und Debatten über eine Impfpflicht brachte die politischen Entscheidungsträger in Bedrängnis, da trotz epidemiologischer Notwendigkeit beide Maßnahmen erhebliche Einbußen der persönlichen Freiheitsrechte bedeuteten.

Im Bereich der Außenpolitik ist einen Wandel von der realitätsnahen und pragmatischen Position unter Willy Brandt hin zu einer deutlich wertbezogenen Haltung zu beobachten. Vor dem Hintergrund interessengeleiteter Machtpositionen und Phantasien moralischer Überlegenheit zeichnet sich eine werteorientierte Außenpolitik dadurch aus, dass sie zwangsläufig zweierlei moralische Maßstäbe vertritt. Demzufolge sind die völkerrechtswidrigen Einmärsche der Sowjetunion in Ungarn und die Tschechoslowakei sowie die Kriegsführung Russlands in Afghanistan, Tschetschenien, Syrien und der Ukraine zu verurteilen. Doch gilt das universelle Prinzip staatlicher Gewaltlosigkeit nicht auch für die USA? Boten die völkerrechtlich fragwürdigen bis illegalen Kriegseinsätze in Vietnam, Kambodscha, Irak und Libyen sowie die Politik des *Regime Change* in Iran, Indonesien, Chile, Nicaragua und Afghanistan nicht genug Gründe, um im Rahmen politischer Moral die USA gleichermaßen zu kritisieren? Sind Angriffskriege moralisch vertretbarer, wenn sie nicht von Autokraten und Diktatoren, sondern von demokratisch gewählten Regierungen angezettelt und geführt werden?

Widersprüchliche Positionen, die auf fragwürdiger Doppelmoral und dogmatischem *Lager-* oder *Blockdenken* beruhen, werfen staatsethische Fragen auf: Zählen die unzähligen Kriegsoffer in fernen Ländern weniger als die in näheren Regionen? Welche schädliche Rolle spielen nationale Egoismen, Feindbilder, Hassrhetorik und antagonistisches Gebaren in der Außenpolitik? Enthält das Konzept der Diplomatie, das sich im Namen nationaler Interessen geopolitischer Herrschaftsansprüche bedient, nicht intrinsische Widersprüche? In welchem Maße konterkariert moralische Überheblichkeit und missionarisches Sendebewusstsein das Bemühen, kriegerische Auseinandersetzungen und internationale Krisen zu vermeiden? Da sich diese Fragen auf den Konflikt zwischen Idealismus und Pragmatismus zur Gewährleistung des Weltfriedens beziehen, erscheint es angebracht, das kontroverse Verhältnis zwischen Moral und Außenpolitik in den Bereich der Staatsethik aufzunehmen.

Ein ähnliches Problem moralischer Widersprüchlichkeit betrifft das Verhältnis der Politik zu den Institutionen der Kirche. Obwohl deren Missstände und Rechtsbrüche in die Bereiche der *Individual- und Institutionsethik* fallen, werfen auch sie staatsethische Fragen auf: Wie weit darf sich der Staat davon verabschieden, Regelverstöße oder gar Gesetzesbrüche in kirchlichen Einrichtungen zu kontrollieren und zu ahnden? Unter der Prämisse, Moral stelle ein universelles Konzept dar, warum herrscht separates Kirchenrecht, das sich in der Praxis über rechtsstaatliche Prinzipien und Moralansprüche hinwegsetzt? Können sich betroffene Kirchen aus eigener Kraft heraus reformieren oder bedarf es dazu staatlicher Korrekturmaßnahmen? Inwiefern hat sich der Staat neutral und laizistisch gegenüber Religionsgemeinschaften zu verhalten? Eine Disziplin der Staatsethik könnte oder müsste sich mit derartigen Konflikten und Abhängigkeitsverhältnissen zwischen Staat und Religion befassen, zumal sich Kirchen vorwiegend als offizielle Moralinstanzen in der Gesellschaft präsentieren.

Auf der wirtschaftsethischen *Makroebene* befasste sich das Konzept *ökonomischer Sozialethik* mit der Moral und Gerechtigkeit des Marktsystems und den Grundlagen der *sozialen Marktwirtschaft* [K4.10.2]. Nun stellt sich die vergleichbare Frage, auf welchen moralischen Grundsätzen der moderne Staat beruht. Diesbezüglich ist es nicht mehr vor-

rangig von Bedeutung, ob eine Person oder Institution nach ethischen Normen handelt, sondern ob die staatlichen Regeln, Gesetzmäßigkeiten und deren Ausnahmen den universellen Menschenrechten entsprechen. Die Thematisierung staatlicher Gewaltausübung verwies darauf, dass offizielle Amtsträger, ohne persönliche Konsequenzen fürchten zu müssen, in der Lage sind, amoralisch und sogar gesetzeswidrig zu handeln. Dieser widersprüchliche Tatbestand wirft die kritische Frage auf, wann und in welchem Maße der Staatsapparat seine selbst geschaffenen Regeln verletzen darf. Ist es möglich, gesetzeswidrig und dennoch zum Wohle der Allgemeinheit zu handeln? Wie weit darf der Staat im Namen nationaler Sicherheit oder des materiellen Wohlstands die Freiheiten des einzelnen Menschen einschränken? Hinter diesem Fragenkatalog, der im Diagramm 61 unter dem systembezogenen Aspekt der *Staatstheorie* aufgeführt wird, verbirgt sich die Grundsatzfrage, welchen Stellenwert der Bürger aus Sicht der Regierenden einnimmt. Welches *Menschenbild* liegt dem demokratischen Staatswesen mit seinem Verwaltungsapparat zugrunde? Entspricht der Mensch in Bezug auf den Staat einem Untertan oder einem mündigen Bürger? Um diese Fragen kreisen die klassischen Theorien der *Staatsphilosophie*, die im Folgenden knapp skizziert werden.

Im 17. Jahrhundert herrschte für den Philosophen Thomas Hobbes ein gesellschaftlicher Naturzustand, in dem das Volk und seine Bürger grundsätzlich *gemein* und gewalttätig seien. Nach Auffassung Hobbes vertreten sie keine sozialen Werte, sind aggressiv und leiden unter permanenter Angst vor Chaos und gegenseitiger Gewalt. Vor diesem Hintergrund argumentierte er in seinem bekannten Werk „Leviathan“ von 1651, dass die Souveränität des Volkes auf einen absoluten Staat übertragen werden muss, um für *Recht und Ordnung* zu sorgen. Im Rahmen des zugewiesenen *Gewaltmonopols* sind staatliche Gewaltakte notwendig, wenn die Rechtsstaatlichkeit in Gefahr gerät und chaotische Verhältnisse den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährden. Die Legitimation des absolutistischen Staats und dessen Einsatz staatlicher Gewalt zur Durchsetzung des Rechts basiert folglich auf einem von Egoismus, Ausbeutung und Gewalt geprägten Menschenbild des Bürgers.

Eine vergleichbare Haltung vertrat der mittelalterliche Politiker und Philosoph Niccolò Machiavelli in seinem 1513 erschienenen Werk „Der Fürst“. Darin formuliert er das Konzept der *Staatsräson*, das einem absoluten Herrscher erlaubt, im Namen staatlicher Verpflichtungen moralische Prinzipien verletzen zu dürfen. Für den Staat gelte die vereinfachte Regel: Der Zweck heilige die Mittel. Hier stellt sich sofort die Frage, was unter dem *Zweck* zu verstehen ist? Bedeutet er, dem Gemeinwohl zu dienen oder handelt es sich um einen staatlichen Selbstzweck? Auf den Unterschied beider Beweggründe weisen wir in Bezug auf das Konzept des *Staatswohls* bereits hin [K5.3.3]. Sollte das Motiv der Politik und Verwaltung darin liegen, ohne Rücksicht auf das Wohl der Bürger ihre Machtpositionen zu wahren und zu stärken, dann verkommt das Konzept der Staatsräson zu einer Rechtfertigung staatlicher Willkür und Missbrauch. Neben dem Aspekt des Zwecks wirft das machiavellistische Konzept die Frage auf, wie angemessen die Formen der eingesetzten *Mittel* zu sein haben. In welchem Maße dürfen die herrschenden Staatsorgane über Möglichkeiten verfügen, im Interesse der Staatsräson Gewalt und Terror auszuüben?

Während Hobbes und Machiavelli ein äußerst abwertendes Urteil über das Volk vertraten, differenzierte sich dies ein wenig in den Thesen von Karl Marx. Er teilte die Menschen einer Gesellschaft generell in zwei Gruppen ein: die Ausbeuter des Kapitalismus und Bürgertums sowie die Ausgebeuteten der Arbeiterklasse und des Proletariats. Anstatt das Volk prinzipiell negativ zu beurteilen, unterschied er dennoch zwischen *bösen* und *guten* Staatsbürgern. Das Resultat dieses gespaltenen Menschenbildes spiegelt sich im berühmten Kommunistischen Manifest wider, das 1848 von Karl Marx und Friedrich

Engels veröffentlicht wurde. Darin forderten sie die Abschaffung der Diktatur des Kapitals zugunsten einer Diktatur des Proletariats. Die Wortwahl der *Diktatur* verweist darauf, dass Marx und Engels sich nicht sehr weit von Machiavelli entfernten, da sie bereit waren, Staatsräson vor Freiheiten des Individuums zu stellen und sie im Interesse des Proletariats womöglich mit Gewalt durchzusetzen. In seinen Schriften forderte Marx nie explizit Gewaltverzicht gegen Andersdenkende oder verurteilte Gewalt gegen vermeintliche Widersacher. Darüber hinaus vertraten Marx und Engels ein recht illiberales Menschenbild des Arbeiters. Da sie ihm ursprünglich geringe Entscheidungsfähigkeiten zutrauten, musste eine *kommunistische Partei* gegründet werden, die sich zwar dem Wohl des Arbeiters verpflichtete, diesen jedoch zuerst über seine Interessen und die kommunistischen Ideale *aufklären* sollte. Folglich galt der internationale Zusammenschluss kommunistischer Parteien in der *Komintern* sowohl dem Ziel einer proletarischen Weltrevolution als auch einem expliziten Bildungsauftrag, die Arbeiterschaft für den in ihrem Namen geplanten Wandel vorzubereiten. Es wäre insgesamt falsch zu behaupten, das von den frühen Kommunisten vertretene Bild des Menschen wäre grundsätzlich abwertend. Es beruhte jedoch auf einer äußerst dogmatischen Betrachtungsweise und einem Schwarz-Weiß-Denken, das letztlich scheitern musste.

Wenn die theoretischen Positionen der Philosophen Hobbes, Machiavelli oder Marx beispielhaft für einen *autoritären Staat* stehen, lassen sich umgekehrt alternative Modelle eines *liberalen Staates* heranziehen, die auf einem freundlicheren Menschenbild beruhen. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Abhandlungen John Lockes, der zu den Vordenkern der Aufklärung zählt. In seinem Traktat „Two Treaties of Government“ von 1689 fordert er die Einhaltung der *Naturrechte* des Lebens und der Freiheit sowie das Recht auf Eigentum. Außerdem sah er die Legitimität des Staates nur durch die Zustimmung des Volkes gegeben. Sollten beide Bedingungen nicht zutreffen, darf den Bürgern das Recht auf Widerstand gegen die Regierenden eingeräumt werden. Die Position Lockes beruht implizit auf festem Vertrauen in die Selbstbestimmung der Menschen und galt somit als Ausgangspunkt für die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten. Später ging der schottische Philosoph David Hume einen Schritt weiter und verfasste den demokratischen Grundgedanken, der dem Volk die Fähigkeiten zuspricht, rational denken und handeln zu können. Den mit *Vernunft* ausgestatteten Bürgern könne daher die Verantwortung zur Beteiligung am Staatswesen übertragen werden. Er entwarf eine Reihe von *Prinzipien*, die den Bürgern als Orientierungshilfe dienen sollten, um im Interesse der Gemeinschaft zu agieren. Mit ihrem Engagement für die Konzepte der Freiheit und Vernunft waren Locke und Hume nicht nur Vorreiter der Aufklärung, sondern auch Pioniere des Liberalismus. Sie vertraten im Gegensatz zu Hobbes ein Menschenbild, das den mündigen und sozialen Bürger ins Rampenlicht rückt.

Um die kurze Reise durch staatsphilosophische Konzepte abzuschließen, ist es notwendig, der Diktatur des Proletariats einerseits und dem auf Eigentum beruhenden Liberalismus andererseits eine sozial-liberale Form entgegenzusetzen. Dem frühen Anarchisten William Godwin zufolge bieten individuelle Selbstbestimmung, das Gerechtigkeitsempfinden und die menschliche Vernunft das Fundament einer liberalen Weltanschauung. Daraus ließen sich weitere Eckpunkte ableiten. So lehnt der Anarchismus die Herrschaft von Menschen über Menschen grundsätzlich ab und betrachtet sowohl die Macht des Kapitals als auch Formen staatlicher Unterdrückung als Einschränkungen der persönlichen Freiheit. Generell lehnt anarchistisches Gedankengut die Ausübung von Gewalt ab.

Grundlegend für den Anarchismus sind föderale Strukturen, die zentrale Funktion kleiner Kommunen und kooperative Arbeitsverhältnisse in kollektiver Selbstverwaltung. Diesbezüglich formulierte einer der berühmtesten Anarchisten, Pierre-Joseph Proudhon

den Satz: „Eigentum ist Diebstahl“, wobei er mit Eigentum solches meinte, das ohne Arbeit zustande kommt. Zu den bekanntesten Vertretern des Anarchismus des 19. Jahrhunderts zählte Michail Bakunin, der sich von der staatsautoritären Haltung der Marxisten abwandte und daher von der ersten *Internationalen Arbeiterassoziation* ausgeschlossen wurde. Sein Kollege Pjotr Kropotkin trug als Mitglied der Fabian Society zur Gründung der Sozialdemokratie in Großbritannien bei. Im frühen 20. Jahrhundert war der Anarchismus besonders in den USA und Südamerika weitaus verbreiteter als der Marxismus. Vertreter des Anarchismus einte die kritische Haltung gegenüber Exzessen kapitalistischer Ausbeutung sowie jegliche Prägung staatlicher Willkür und Gewalt. Im Allgemeinen zählen die Vertreter anarchistischer Weltanschauungen zu den Verfechtern links-liberaler oder links-libertärer Positionen und werden auch als *unabhängige Linke* bezeichnet. Ihre politische Haltung grenzt sich von einer auf Eigentum basierenden Marktwirtschaft und von staatsautoritären Positionen ab. Moderne Varianten anarchistischen Gedankenguts äußern sich in den Konzepten des *Kommunitarismus* und alternativen Wirtschaftsmodellen, die im Wesentlichen nach Autonomie und lokaler Selbstverwaltung streben [K4.10.3].

Nach diesem historischen Überblick einiger Staatstheorien stellt sich die Frage, wie sich nicht nur die heutige Staatsform der repräsentativen Demokratie, sondern auch das Gewaltmonopol der Staatsorgane normativ einordnen lassen. Zunächst beruhen sämtliche Formen der repräsentativen Demokratie auf den Grundgedanken individueller Freiheit, Gerechtigkeit und dem Prinzip der Solidarität. Wie im Porträt des Wählers erörtert [K5.5], geht die Idee der Demokratie von der Prämisse aus, der Bürger handle selbstbestimmt und rational. Folglich reiht sich die demokratische Staatsform in die Tradition des *Liberalismus* ein. Da die Entscheidungsgrundlage der Demokratie auf einem Mehrheitsprinzip beruht, fällt sie auch in das Gesellschaftsmodell des *Utilitarismus*, das unter dem Gerechtigkeitsproblem leidet, neben einer Mehrheit der *Gewinner* immer auch *Verlierer* hervorzubringen. Darüber hinaus unterliegt die Demokratie den Kräften des Wettbewerbs, die gewährleisten, dass der Bürger über eine Auswahl verfügt und qualitative Entscheidungen treffen kann. Andererseits erschweren die durch Konkurrenz hervorgebrachten Egoismen und Fehlversprechen der Parteien seine Wahl. Ein normatives Urteil über die Gerechtigkeit und Funktionsfähigkeit der Demokratie muss daher differenziert ausfallen und lässt sich mit Winston Churchills Zitat zusammenfassen, das lautet: „Die Demokratie ist die schlechteste aller Staatsformen, ausgenommen alle anderen“ [K5.6]. Diese Erkenntnis ist insofern von Bedeutung, als sie neben praktischen Aspekten auch Fragen der Moral in Bezug auf das Staatssystem aufwirft und somit interessanten Forschungs- und Diskussionsstoff für die Disziplin einer Staatsethik bietet.

Außer der Möglichkeit, die liberal-demokratische Staatsform normativ einzuordnen, lassen sich die genannten Staatstheorien auch auf den modernen Staatsapparat anwenden. Diesbezüglich stellt sich die Frage, wie gerecht und menschenwürdig sich das Staatswesen gegenüber dem Bürger verhält. Wie manifestiert sich das Machtmonopol des Staates und welches Menschenbild des Bürgers liegt ihm zugrunde? Da sich Vertreter des Staats formell dem Konzept des Gemeinwohls verpflichten, muss angenommen werden, dass sich die meisten von ihnen als ehrbare Dienstleister des Volkes verstehen. Dennoch verdeutlichte unsere Analyse des Staatsversagens, dass nicht nur in autoritären Regimen, sondern in geringerem Maße auch im demokratischen Staatssystem ein Menschenbild herrschen kann, das den Bürger als Untertan einordnet und ihn in einer herablassenden und menschenunwürdigen Weise behandelt. Wie der Jurist Sebastian Cobler (1976) argumentierte, ist nicht auszuschließen, dass staatliche Sicherheitsorgane, Politik und Justiz die Position vertreten, Gefahr für den Staat „ginge vom Menschen aus“. Diese Position ist nicht ganz abzulehnen, da stets kriminelle und terroristische Straftaten verübt werden; als allgemeine Ausgangsposition entspricht sie jedoch dem Menschenbild des po-

tentiell gefährlichen Bürgers und den Staatstheorien von Hobbes und Machiavelli. Obwohl heute eine höhere Wertschätzung liberaler Prinzipien im Staatswesen herrscht, werden sie vereinzelt durch autoritäre Verfahrensweisen und Gewaltanwendung konterkariert. Dieser Widerspruch verlangt nach Antworten auf Fragen zu einer Staatsethik: Wie effektiv ist die Gesetzgebung, um Missstände im öffentlichen Dienst einzugrenzen? Unter welchen Umständen treten Unterschiede zwischen den Prinzipien des *Rechts* und der *Moral* auf? Heiligt der Zweck die Mittel, wenn Staatsräson oder Staatssicherheit auf dem Spiel zu stehen scheinen? Wer übernimmt moralische Verantwortung für langfristiges Scheitern des Staates, etwa im Kontext der Umweltpolitik? Sind überstaatliche Regelwerke und externe Instanzen notwendig, um Regierungen zu einer gemeinnützigen Politik zu verpflichten?

Die letzte Frage ist durchaus von aktuellem Interesse. Wie im Kontext der Wirtschaftsethik erwähnt, werden seit geraumer Zeit Forderungen an Unternehmen gestellt, sich internationalen Prinzipien der *Corporate Social Responsibility (CSR)* zu verschreiben. Zunächst gehört es zu den Aufgaben des Staates, als Regulierungsinstanz für die Umsetzung dieser Maßnahmen zu sorgen. Hinsichtlich unseres Konzepts der Staatsethik stellt sich nun die Frage, ob nicht ähnlich formelle Verpflichtungen für Politik und öffentliche Verwaltung unter dem gleichartigen Begriff der *State Social Responsibility (SSR)* eingeführt werden sollten. Die Ökonomen Rosetta Lombardo und Giovanni D’Orio (2012) widmen sich diesem Gedanken in Bezug auf die Effektivität staatlicher Regulierungspolitik. Da unser Ansatz zur Bewertung der Wirtschafts- und Staatssysteme auf dem breit angelegten Konzept des Gemeinwohls beruht, erscheint es sinnvoll, für beide Gesellschaftsbereiche offiziell die Einführung einer *Gemeinwohl-Bilanz* zu fordern. Besonders in Bezug auf ökologische Nachhaltigkeit wäre es notwendig, nicht nur von Privatunternehmen, sondern auch von staatlichen Behörden und Einrichtungen zu verlangen, sich entsprechenden Richtlinien und Berichtsverpflichtungen zu unterziehen. Wenn öffentliche Entscheidungsträger regelmäßig zu Verwaltungsfehlern, Ressourcenverschwendung, sozialen Missständen oder der Ausrichtung auf ökologische Normen *formell* Rechenschaft abgeben müssten, würde dies nicht nur für Verhaltensveränderungen im Staatswesen sorgen, sondern auch das allgemeine Vertrauen in Politik und Verwaltung stärken.

Abschließend lässt sich unser Ansatz der Staatsethik folgendermaßen zusammenfassen: Eine normative Bewertung des Staatssystems kann sich nicht nur auf die Strukturen und Entscheidungsprozesse der Demokratie beziehen, sondern muss sich auch mit den Verhaltensweisen der Politik und öffentlichen Verwaltung hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit und Rechtschaffenheit befassen. Ethische Wertvorstellungen gelten nicht nur für das System der Wirtschaft, sondern auch für Politik und Verwaltung. Folglich könnte es dem Verständnis des Staatswesens und dem Vertrauen in die liberale Demokratie dienen, wenn das hier vorgestellte Konzept der Staatsethik nicht nur in akademischen Kreisen, sondern auch in öffentlichen Foren debattiert würde. Da der Bürger sowohl in seiner Funktion als Wähler als auch als gesellschaftspolitischer Akteur mit dem Staat in Kontakt kommt und nicht immer ein zufriedenstellendes Verhalten der Staatsdiener erlebt, betreffen ihn die Konzepte der Staatsethik auf direkte Weise. Letztlich ist auch der Journalismus gefordert, nicht nur über einzelne Fälle des Staatsversagens zu berichten, sondern sie gelegentlich in den allgemeingültigen Kontext der Ethik zu stellen.

## Literatur

Cobler, Sebastian (1976): „Die Gefahr geht von den Menschen aus: Der vorverlegte Staatsschutz“, Rotbuch Verlag, 1978

- Collier, Paul (2018): „The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties“, Allen Lane, 2018, Penguin Books, 2019
- Fischer, Peter (2006): „Politische Ethik“, Wilhelm Fink Verlag, 2006
- Herzog, Lisa (2019): „Politische Philosophie“, Wilhelm Fink, 2019
- Lombardo, Rosetta und Giovanni D’Orio (2012): „Corporate and State Social Responsibility: A Long-Term Perspective“, *Modern Economy*, 3, 91-99, 2012
- Möltgen-Sicking, Katrin und Thorben Winter (2018): „Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisnahe Einführung“, Springer VS, 2018
- Schubert, Klaus und Martina Klein (2011): „Das Politiklexikon: Begriffe. Fakten. Zusammenhänge“, Verlag J.H.W. Dietz, 2011