

Der Beitrag von Professionen zur politischen Steuerung und Governance

Manfred Mai

Zusammenfassung

Professionen sind in der Politik Akteure mit einer besonderen Expertise, die in bestimmten Bereichen die Verantwortung für die Gestaltung des jeweiligen Politikfeldes übernehmen können. Als Teile von Politik- und Verhandlungsnetzwerken sind Professionen in Governanceprozesse eingebunden. Die Voraussetzung dafür ist, dass Professionen sich von anderen organisierten Interessen durch eine besondere Ethik unterscheiden. Diese Ethik muss den Anstoß für interne Reflexionsprozesse mit dem Ziel geben, die Qualität der professionellen Leistung zu garantieren. Im liberalisierten Markt der EU wird dies zu einer der wichtigsten Herausforderung für die Professionen.

Abstract: The Role of Professionals in the Process of Political Control and Governance

In politics, members of the professions are actors with a specific expertise; they are and can be made responsible for the shaping of certain policies. As parts of political and bargaining networks, members of the professions are involved in the process of political governance. In contrast to other associational actors, members of the professions act on a basis of ethical codes. This ethical background should provide a strong motivation for internal reflexions on the goals and the quality of professional products or services. One of the main challenges for professionals in the open market of the EU is to avoid the loss of professionalism.

1. Professionen als Akteure in der Politik und Politikwissenschaft

In den Theorien der politischen Steuerung und Governance spielen Professionen keine Rolle. Auch für andere Bereiche der Politikwissenschaft scheinen sie nicht besonders relevant zu sein

– weder als Akteur noch als Adressat.¹ Während sie in der Soziologie einen mehr oder weniger festen Platz als „a subclass of the larger group of occupational roles“ (Parsons 1970, S. 434) haben, wären sie politikwissenschaftlich als eine Form organisierter Interessen zu fassen. Als solche können Professionen Bestandteile von Verhandlungssystemen sein und damit der Logik politischer Netzwerke und Verhandlungssysteme unterliegen. Im Folgenden geht es um die Klärung der Frage, was aus der Perspektive der politischen Steuerung das Besondere an Professionen ist: Was unterscheidet Professionen von den klassischen Akteuren (Parteien, Gewerkschaften, Verbände, NGO u. a.) in politischen Netzwerken und Verhandlungssystemen?

2. Professionen als soziale und politische Institutionen

Professionen haben sich nicht wie die Parteien und viele Verbände entlang der großen gesellschaftlichen Konfliktlinien – den „cleavages“ – gebildet (Schmid 1993). Professionen entstanden in der Regel auf der Grundlage akademischer Berufe. Konstitutiv war das Bedürfnis nach Abgrenzung gegenüber anderen akademischen und – mehr noch – nicht akademischen Berufsgruppen. Die Genese von Professionen beruht nicht auf sozialen Klassen, Schichten und Milieus, sondern auf bestimmten anspruchsvollen und für die Gesellschaft wichtigen Tätigkeiten. Mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Profession ist zugleich die Erreichung eines höheren sozialen Status verbunden. Eine Professionalisierung ist daher für Angehörige bestimmter Berufe aus materiellen und Statusgründen erstrebenswert.

Eine idealtypische Profession verfügt über folgende Merkmale:

- Eine anspruchsvolle, in der Regel akademische Ausbildung;
- ein enger und von großem persönlichen Vertrauen geprägter Klientelbezug;
- eine weitgehende Autonomie in der Regelung eigener, berufsständischer Angelegenheiten wie Qualitätskontrolle des Dienstleistungsangebots, der Berufszulassung, der Ausbildungsinhalte und des Honorarwesens;
- eine hohe soziale Reputation;
- eine kodifizierte Berufsethik mit Bezügen zum Gemeinwohl;
- eine weitgehend monopolartige Kontrolle über einen gesellschaftlichen Bereich von zentraler Bedeutung.

Professionalisierung ist ein Muster sozialer Differenzierung in modernen Gesellschaften, das sich im Schatten anderer Muster sozialer Differenzierung und mit ihnen konkurrierend entfaltet. Das Muster der Genese und der Veränderung von Professionen ähnelt dem von Berufen, die sich mit den Anforderungen der beruflichen Praxis wandeln (Pfadenhauer 2003, S. 37 ff.). Im Unterschied zu Berufen sind Professionen stärker an die Entwicklungen der Wissenschaft gebunden (Stichweh 1994, S. 278 ff.).

Profession und Wissenschaft können sich gegenseitig stabilisieren. Eine neue Disziplin wie die der Ingenieurwissenschaften im 19. Jahrhundert, die zunächst nicht als Wissenschaft galten und folglich an keiner Universität gelehrt wurden, kann sich durch eine selbstbewusste Standesvertretung ebenso entfalten wie umgekehrt durch die Verwissenschaftlichung des Ingenieurstudium der Beruf des Ingenieurs an Ansehen gewinnt. Ebendies war die Strategie der zahlreichen Ingenieurvereinigungen wie dem VDI, VDE oder VDEh. Erst mit der politischen Forderung von Ingenieurvereinen nach Hebung der Ausbildungsstandards wurden die Technischen Hochschulen zu vollwertigen Hochschulen und der Beruf des Ingenieurs akademisiert – was viele humanistisch ausgebildete Akademiker zunächst nicht daran hinderte, in den Diplomingenieuren Akademiker zweiter Klasse zu sehen.²

Die Gründung von Berufsvereinigungen ist der erste Schritt zur Professionalisierung. Während z. B. die Ingenieure in Deutschland (im Unterschied etwa zu Großbritannien) bis heute nicht wesentlich über diesen Schritt hinausgegangen sind, haben

andere Berufe den Weg zur Professionalisierung erfolgreich beschritten. Notwendig ist weiterhin eine herausgehobene Tätigkeit in einem für die Gesellschaft wichtigen Bereich. Ebendies war bei der Vielfalt möglicher Tätigkeiten, Statuspositionen und Berufsfelder der Ingenieure nicht der Fall – mit Ausnahme z. B. in einigen Bereichen des Bauwesens. Aber bei Ärzten – nach wie vor das beinahe idealtypische Beispiel einer Profession – ist dies der Fall, mehr oder weniger auch bei Anwälten, Pfarrern, Architekten, Psychologen oder Apothekern.

Alle diese Professionen erfordern ein wissenschaftliches Studium, das keine bestimmte Disziplin wie im Fall der Psychologie sein muss. Typisch ist eher, dass das Studium wie etwa das der Theologie auf ein konkretes Berufsbild – dem des Seelsorgers – zugeschnitten ist. Etablierte Professionen haben auch – umgekehrt – Einfluss auf die Strukturen und Inhalte des Studiums. Professionen erstellen regelmäßig auf der Grundlage von Anforderungen der Berufspraxis Musterstudiengänge, an denen sich die Hochschulen und die Wissenschaftspolitik orientieren.

Die Grenzen zwischen Berufsverband, Standesorganisation und Profession sind fließend. Zwar ist jede Profession immer auch ein Berufsverband, aber nicht jeder Berufsverband ist eine Profession. Ein Berufsverband vertritt die Interessen bestimmter, meist freier Berufe: Er beschäftigt sich mit Fragen der Fortbildung, Honorarordnungen, berufsspezifischen Dienstleistungen u. ä. Erst wenn eine bestimmte Tätigkeit für die Gesellschaft zentral und die Politik zur Erfüllung bestimmter Aufgaben auf diese Berufsgruppe angewiesen ist, kann es zu einer Professionalisierung kommen. Die Politik kann mangels eigener Expertise und Kapazitäten darauf angewiesen sein, dass bestimmte Aufgaben in die Selbstverantwortung einer Profession delegiert werden. Beispiele dafür sind etwa die Sicherung der Krankenversorgung (Ärzte) und der Verfügbarkeit von Arzneimitteln (Apotheker) oder der Schutz vor technischen Risiken (Sicherheitsingenieure). Entscheidend ist, dass die Profession im Unterschied zu einem Berufsverband auch das Gemeinwohl neben den Mitgliederinteressen vertreten sollte (Ronge 1992). Nur mit dieser Gemeinwohlorientierung lässt sich der besondere Status als Profession rechtfertigen. In der Praxis kommt es zu ständigen Konflikten zwischen der Mitgliederlogik und der Gemeinwohlorientierung. Dieser Konflikt ist für alle Formen von organisierten Interessen typisch und gefährdet die Einigungsfähigkeit korporativer Akteure in Verhandlungssystemen (Scharpf 2000).

Im Unterschied etwa zu Gewerkschaften gründen sich Professionen weniger auf der Grundlage gemeinsamer Erfahrungen als abhängig Beschäftigte³ als vielmehr auf der Basis einer gemeinsamen Ausbildung, Sozialisation, Tätigkeit und Berufsethik. Aus diesem Grund gelingt es den Gewerkschaften nur sehr schwer, Ärzte, Ingenieure oder Architekten zu organisieren, die zwar keine Profession sind, aber lieber am berufsständischen Organisationsprinzip festhalten. Aber auch eine traditionelle

¹ Zum Stand der Diskussion über die Theorien der politischen Steuerung und zur Governance siehe Mayntz 1987; Burth/Görlitz 2001 und Benz 2004.

² Auch nach der erfolgten Gleichstellung der TH mit den Universitäten durch die Verleihung des Promotionsrechts 1899 wurde den Ingenieurwissenschaftlern in einem Rechtsgutachten Conrad Bornhaks (1901) der Status als Wissenschaftler bestritten und damit das Recht, sich auf die Wissenschaftsfreiheit zu berufen:

„Die Technik setzt ihrerseits die Wissenschaft voraus, ist aber selbst nicht solche, sondern Kunst in Anwendung auf die Bedürfnisse des praktischen Lebens. Die Technik wird daher durch die verfassungsmäßige Freiheit der Wissenschaft nicht mitgedeckt. Der Lehrfreiheit nach Inhalt und Form sind nur die Vertreter der wissenschaftlichen Fächer teilhaftig (....).“ (a. a. O., S. 90)

Ebenso wie die Technik keine Wissenschaft sei, so könne auch ein Fachmann wie der Ingenieur keine richtige Persönlichkeit darstellen. Die Ingenieurverbände zogen daraus die berufspolitische Konsequenz, die Verwissenschaftlichung der technischen Forschung und Akademisierung der Lehre zu fordern (Burchardt 1981).

³ Selbstständige Professionsmitglieder sind auf eine völlig andere Art „abhängig“: vom Wettbewerb, von der Zahlungsmoral ihrer Kunden, von Banken u. a.

Standesethik mit höchsten Ansprüchen kann Professionen nicht davor bewahren, dass ihre Mitglieder immer mehr aus eher egoistischen Motiven handeln und sich die Frage stellen, was ihnen eine Mitgliedschaft in einer Kammer oder einem Berufsverband an materiellen Vorteilen bringt. Wenn eine solche Dienstleistungsorientierung in einer professionellen Vereinigung dominant wird, verliert sie einen wesentlichen Teil ihrer Legitimation.

3. Reflexionsfähigkeit als Voraussetzung des Status als Profession

Der Prüfstein der Professionsfähigkeit eines Berufs ist seine Fähigkeit zur selbstkritischen Reflexion. Das ist nur möglich, wenn innerhalb eines Berufsstandes konsensfähige Vorstellungen über die Qualität ihrer Arbeit (Was gilt als „professionell“?), über ihren Beitrag zur Gesellschaft und vor allem über eine Ethik sowie eine belastbare Selbstverpflichtung etwa in Form von Ethikkodizes bestehen. Ethik bedeutet immer auch Selbstbindung und Zurückstellung eigener Interessen zugunsten der des Allgemeinwohls. Nur wenn Professionen bereit und in der Lage sind, die egoistische Logik des rational choice zu relativieren, wonach nur die Erreichung des eigenen Vorteils in konkreten Verhandlungssystemen zählt, sind sie fähig, Gemeinwohlzumutungen zu ertragen, wie sie die Politik einfordert. Die Würde als Profession besteht gerade darin, nicht nur das eigene, sondern auch das Gemeinwohl im Blick zu haben. Professionen aber auch viele Berufsverbände betonen in ihrer Selbstdarstellung immer wieder den Beitrag ihrer jeweiligen Mitglieder für die Gesellschaft und unterstreichen damit den Anspruch, etwas Besonderes zu sein.

In der Regel kommen die Anstöße zu kritischen Reflexionen über Missstände der eigenen Profession von außen (z. B. Aufsichtsbehörden, Medien oder Betroffene von professionellen Fehlleistungen). Aber auch intern können Prozesse der Selbstreflexion von einzelnen Mitgliedern angeregt werden. In beiden Fällen stehen die Professionen vor dem Problem, auf der einen Seite nach außen das Bild einer geschlossenen und gefestigten Profession abzugeben, auf der anderen Seite aber einräumen zu müssen, dass es „Schwarze Schafe“ gibt. Intern bedeutet dies eine Gratwanderung zwischen „Nestbeschmutzern“ und QuerulantInnen einerseits und kritisch konstruktiven Anregern andererseits zu unterscheiden.

Aus der Sicht von Politik und Gesellschaft sind interne Reflexionsprozesse nicht nur wegen spektakulärer Enthüllungen (etwa über die persönliche Bereicherung einiger Ärzte) interessant, sondern weil sie ein Interesse daran haben müssen, dass die Profession die Aufgaben erfüllt, die die Politik ihrer (Selbst-)Verantwortung überlassen hat. Dieses Outsourcen von Verantwortung, die immer nur einen Teil der staatlichen Gesamtverantwortung für die Erfüllung bestimmter Aufgaben sein kann, ist in der Verwaltung und im Recht seit langem als Staatsentlastung durch „private Regierungen“ institutionalisiert (Voelzkow 2000, S. 196). Der Grund für die Beauftragung privater Verbände und teilweise auch Professionen durch den Staat ist die gestiegene Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben. Dem Staat bleibt auch mangels personeller und finanzieller Ressourcen oft keine Alternative zur Delegation von Aufgaben an Private.

Ein beinahe idealtypisches Beispiel dafür ist die Verlagerung der technischen Überwachung an Technische Überwachungsvereine. Die Staatsaufgabe „Sicherung der Gesellschaft vor technischen Risiken“ wird an eine privatrechtliche Organisation übertragen. Dahinter stand bei der Gründung der Überwachungsvereine die Überlegung, dass die Industrie (als Hauptverursacher technischer Risiken) lieber auf das Prinzip der Selbstverantwortung setzt als eine staatliche Aufsicht in Kauf zu nehmen. Für den Staat besteht der Vorteil darin, dass er zwar einen Souveränitätsverlust (etwa die Definitionsmaut darüber, wie hoch ein „vertretbares“ Risiko sein darf) in Kauf nimmt, aber dafür einen großen Teil an Kosten für eine Überwachungs-

bürokratie einspart. Erfolg hat dieses Modell nur, weil der Staat gemeinsam mit der Industrie Standards setzt, für deren Einhaltung die private Aufsicht verantwortlich ist und sich im Fall des Versagens vorbehält, einzutreten. Nur im „Schatten der Hierarchie“ (Sharpf 2000) sind „private Regierungen“ wie z. B. Professionen motiviert, die Gemeinwohlzumutungen zu ertragen.

Zwar ist der TÜV keine Profession, aber das Muster professioneller Selbstverantwortung ist durchaus vergleichbar. Auch hier übernimmt die Profession die Verantwortung für die Einhaltung gemeinsam mit der Politik festgelegter Qualitätsstandards (z. B. die Sicherstellung bestimmter medizinischer Kapazitäten in einer Region). Die Ethik einer Profession wirkt dabei wie ein ständiger und ständischer Gewissensaufruf, das Gemeinwohl vor den Eigennutz zu stellen. In das rational-choice-Kalkül geht dann die Option: „Verlust der Reputation und der Erlaubnis zur Selbstregulierung“ mit ein. Gerade der drohende Verlust an der staatlich verliehenen Erlaubnis zur Selbstregulierung wiegt für Professionen schwer, zumal der Status als Profession wesentlich auf der Fähigkeit zur Selbstregulierung nicht nur der eigenen Angelegenheiten, sondern auch in Teilbereichen der Gesellschaft beruht (Grimm 2001). Diese Fähigkeit zur Selbstregulierung ist die Voraussetzung für den Rückzug des Staates aus vielen Bereichen der Gesellschaft. Dabei ist es gleichgültig, ob dieser Rückzug aus finanzieller Not oder aus dem Motiv heraus erfolgt, die Zivilgesellschaft zu stärken.

4. Einbindung von Professionen in Governanceprozesse

Moderne und demokratisch verfasste Gesellschaften sind immer pluralistisch. Verbände, Parteien und andere organisierte Interessen – eben auch die Professionen – werden vom Staat anerkannt und vom Recht geschützt. Ein lebendiger Pluralismus mit seinem Wettbewerb um Ideen, Konzepte und um die politische Macht ist ein zentrales Merkmal demokratischer Gesellschaften. Die Politik ist also mit einer Vielfalt organisierter Interessen konfrontiert, die jeweils ihre eigenen Interessen verfolgen. Der Staat war zur Erreichung seiner Ziele mit zunehmender Ausdifferenzierung der Politikfelder immer mehr auf die Einbindung der meist korporativen Adressaten angewiesen. Aus dem souverän gestaltenden und steuernden Staat wurde der verhandelnde Staat. Die Theorie der politischen Steuerung wurde als Konsequenz der geänderten Architektur des Staates um das Konzept der Governance ergänzt (Prätorius 2000; Benz 2004; Mayntz 2004; Blumenthal 2005).

Damit verlagert sich auch die Sicht der Politikwissenschaft: Die vielfältigen formellen und mehr noch die informellen Verhandlungs- und Kommunikationsprozesse zwischen Staat und Verbänden werden verstärkt in den Blick genommen und treten an die Stelle des klassischen Modells politischer Steuerung, wonach Staat und organisierte Interessen zwei völlig unterschiedliche Sphären bilden und es nur darum geht, Implementationshindernisse zu minimieren (Mayntz 1987; König/Dose 1993). Diese am output orientierte Sicht der Steuerungstheorie wurde damit durch die prozessorientierte Sicht der Governancetheorie relativiert.

Je weiter sich die Gesellschaft in immer mehr teilautonome Bereiche ausdifferenziert – zu denen auch die Entstehung von Professionen zählt – umso mehr erhöht sich der Regulierungsbedarf für die Politik. Der Zuwachs an Komplexität, mit der das politisch-administrative System umgehen muss, zeigt sich u. a. in der Entstehung neuer Politikfelder, neuer Klientel und damit an Staatsaufgaben. Die wachsende Interdependenz der einzelnen Politikfelder sowie die damit verbundene Schwierigkeit, nicht intendierte Folgen zu vermeiden, haben zur Diagnose des Staats- oder Politikversagens geführt (Jänicke 1986; Prätorius 1999).

Ein möglicher Ausweg aus der Steuerungskrise ist die Einbindung organisierter Interessen in die politischen Strukturen der Zielfindung und Implementation. Im Idealfall wird die Regulierung eines gesellschaftlichen Teilbereichs völlig privaten Akteuren überlassen. Dieses Muster hat sich trotz demokratietheore-

tischer Bedenken in vielen Politikfeldern weitgehend bewährt. Der Vorteil dieses korporatistischen Modells beruht vor allem darauf, dass der Staat einen Teil seiner Souveränität und seines Herrschaftsanspruchs gegen Sachverständ und Kooperation ein-tauscht.

Zu politischen Faktoren und damit zu Akteuren in der politischen Steuerung werden Professionen, wenn sie in die Strukturen des Politikprozesses vom Agendasetting über die Politikberatung bis zur Implementation politischer Programme eingebunden werden. Der Staat braucht also Professionen umso mehr, je wichtiger sie in einem bestimmten Politikfeld für die Formulierung und Durchsetzung von Zielen sind. Der Erfolg der Selbstverantwortung muss sich immer an den politisch ausgetauschten und teilweise in Gesetzen und Verordnungen fixierten Standards messen lassen. Solange private Verbände oder auch Professionen das sicherstellen, besteht für die Politik kein Anlass, daran etwas zu ändern.

Aus der Sicht der Governance wären Professionen als gleichberechtigte Akteure in politikfeldspezifischen Netzwerken zu verstehen, die damit immer mehr zu den eigentlichen Akteuren der Politik werden. Wie bereits beim klassischen Korporatismus bleiben die demokratietheoretischen Bedenken bestehen: Weder die Öffentlichkeit noch das Parlament sind normalerweise an diesen Aushandlungsprozessen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Exekutive ausreichend beteiligt auch wenn die Verhandlungsergebnisse von Netzwerken in einem parlamentarischen Verfahren noch „abgesegnet“ werden müssen, um Gesetzeskraft zu erlangen.⁴ Die Vermutung, dass zivilgesellschaftliche Akteure (wenn man von Menschenrechtsgruppen u. ä. NGO einmal absieht) das Gemeinwohl mehr im Blick haben als Vertreter des politisch-administrativen Systems ist empirisch kaum belastbar. Auch unter Governancebedingungen gilt das alte Verdict gegen den Korporatismus, dass nur die besonders gut organisierbaren und organisierten Interessen beteiligt werden – und das sind in der Regel nicht die Vertreter des Gemeinwohls. Insofern ist die Öffnung politischer Netzwerke für die öffentliche und parlamentarische Kontrolle entscheidend für die Demokratieverträglichkeit von Policynetworks.

Bei diesem Modell treffen sich das Motiv des Staates nach Verschlankung mit dem Interesse gesellschaftlicher Akteure nach Partizipation und Autonomie, die sich vor allem in dem Recht zeigt, zumindest die eigenen Angelegenheiten (z. B. durch interne Verhaltensregeln) selbst bestimmen zu können. Auch Professionen streben wie alle Verbände von sich aus eine möglichst weitgehende Autonomie darüber an, was z. B. Fragen ihrer Ausbildung, Zulassung und Honorierung betrifft. Darüber hinaus zielt die Standespolitik auf die Übernahme eines Teils der Verantwortung für einen Bereich von besonderem gesellschaftlichem Interesse. Für die Politik ist entscheidend, dass die jeweilige Profession zur Übernahme von Verantwortung fachlich und institutionell in der Lage ist. Andernfalls würde im Falle des Versagens die Verantwortung der Politik angelastet werden.

In den meisten Politikfeldern spielen Professionen eine eher marginale Rolle. Aber z. B. in den Bereichen der Gesundheits-, Sozial- und Wissenschaftspolitik sind sie teilweise dominante Akteure mit Vetokompetenz (Gerlinger 2002). Die Stärke von Professionen besteht weniger in der Möglichkeit, politische Mehrheiten zu sichern als vielmehr in der Tatsache, dass sie durch ihre Nähe zu einem bestimmten sozialen Problemfeld ein hohes Maß an Expertise und Einfluss („Herrschaft kraft Wissen“) verfügen.

Aber auch der Sachverständ von Professionen ist eingebettet in Interessen- und Machtstrukturen und daher niemals neutral. Expertise – nicht nur die von Professionen – ist immer *embedded* und Sachverständ ist immer synonym mit Interesse. Aus diesem Grund hat die konservative Staats- und Verwaltungsrechtslehre die Einbindung privater Interessen in die Politik immer sehr skeptisch und als Beleg für den Souveränitätsverlust des Staates gesehen. Die Vorstellung eines unabhängigen Sachverständes – wie etwa die Vorstellung Karl Mannheims von der

„frei schwebenden Intelligenz“ – ist eine wissenschaftstheoretische und praxisferne Konstruktion.

Der Erwerb von Sachverständ im Rahmen einer professionalen Sozialisation ist nicht zu trennen von *hidden curricula* und vom Erwerb professioneller Leitbilder. Durch die jahrelange Beschäftigung mit bestimmten Problemen einer bestimmten Klientel im Auftrag bestimmter Institutionen werden bestimmte Sichtweisen, Werthaltungen und Deutungsmuster geprägt. Damit stellt sich die für Professionen zentrale Frage der Vertrauenswürdigkeit. Wenn die Basis für das Vertrauen in die Arbeit von Professionen nicht mehr gegeben ist, entfällt auch die Begründung für ihren hervorgehobenen sozialen und politischen Status. Eine Profession, die das Gemeinwohl ständig verletzt, indem sie nur die Interessen ihrer Mitglieder oder ihrer Klientel im Blick hat und die nicht bereit ist, über Fehlentwicklungen in internen oder öffentlichen Diskursen zu reflektieren, hat ihre Legitimation verloren. Die Anstöße zur Reflexion sollten von der jeweiligen Professionsethik ausgehen, allein um externen Klagen vorzukommen. Nur so kann eine Profession ihre Fähigkeit zur Selbststeuerung demonstrieren und zudem an sozialer Reputation gewinnen.

5. Vertrauen als Ressource und Markenzeichen von Professionen

In einer komplexen Welt ist dem Einzelnen nur eine Orientierung durch radikale Vereinfachung möglich. Ein wichtiger Mechanismus der Komplexitätsreduktion ist Vertrauen; Vertrauen in die Funktionsfähigkeit komplexer soziotechnischer Systeme ebenso wie Vertrauen auf die Zuverlässigkeit professionellen Handelns. Die Frage ist, wie dieses Vertrauen von Professionen hergestellt und aufrechterhalten werden kann.

Viele der traditionellen Professionen – Ärzte, Anwälte, Pfarre, Psychologen – konnten sich lange Jahre darauf verlassen, dass ihnen dieses Vertrauen blind gegeben wurde. Das ist heute nicht mehr der Fall. Sie müssen ständig dieses Vertrauen rechtfertigen. Der Grund dafür ist nicht nur der generelle Vertrauensschwund, den alle gesellschaftlichen Institutionen mehr oder weniger erleben. Ein Grund liegt auch darin, dass durch leichtfertigen und nicht selten kriminellen Umgang mit dem Vertrauensvorschuss seitens so genannter Schwarzer Schafe die mediale Öffentlichkeit nicht mehr bereit ist, z. B. jedem Arzt zu trauen.

Immer mehr zeigt sich, dass eine Selbstkontrolle durch Standardsethik nicht ausreicht, um Fehlverhalten von Professionellen zu verhindern. Die Frage ist, ob „Bildung, Erziehung und Einsozialisierung der Professionsnovizen als adäquate Mittel der Sicherung professioneller Leistungen“ sowie die „Nachsozialisierung nicht konform handelnder Professioneller“ (Langer 2004, S. 299) ausreichen, um das Vertrauen von Politik und Gesellschaft zu erhalten. Ethik – auch Professionsethik – geht immer über das hinaus, was in Gesetzen ohnehin steht. Das Recht kann nicht mehr sein als ein ethischer Minimalkonsens in der Gesellschaft (Lenk/Maring 1984). Wenn eine Profession lediglich die Leistungen erbringt, die gesetzlich vorgeschrieben oder mit Dritten vertraglich vereinbart wurden, handelt es sich eigentlich nicht um eine professionelle Arbeit, sondern um eine gewöhnliche Dienstleistung.

Dem „Kunden“ mag dies gleichgültig sein und gerade in der kostentransparenten und -bewussten Dienstleistungsgesellschaft mag auf den ersten Blick ein „Billiganbieter“ gegenüber den Professionellen im Vorteil sein, da die meisten Kunden den professionellen Mehrwert nicht erkennen.⁵ Dieser Mehrwert ist im

⁴ Häufig sind die Verhandlungsergebnisse so komplex und die Interessen von Verbänden und Exekutive so austariert, dass dem Parlament oft nur die Alternative Zustimmung oder Ablehnung bleibt, weil ein Aufschnüren des Pakets allein aus zeitlichen Gründen schwer zu rechtfertigen ist.

⁵ Aus der Sicht der Kunden ist z. B. der Preis eines Arzneimittels entscheidend dafür, ob er es im Internet oder in der Apotheke kauft. Durch Testkäufe von Verbraucherschützern wurde der angebliche

Prinzip wie ein Markenzeichen: Es garantiert dem Kunden eine bestimmte Qualität, für die er auch etwas mehr zu zahlen bereit ist. Professionelles Vertrauen muss daher wie ein gutes Markenzeichen gepflegt werden. Wie Markenprodukte sind auch Professionen durch die Politik der EU bedroht, die Dienstleistungsmärkte konsequent zu liberalisieren. Nach den Vorstellungen der EU sollen in einer Dienstleistungsrichtlinie möglichst alle Dienstleistungen von jedem in jedem Land angeboten werden können, so wie das jeder Fliesenleger jetzt schon darf. Bastionen wie der deutsche und österreichische Meisterzwang im Handwerk sind als wettbewerbsfeindliche Diskriminierung ausländischer Handwerker schon zum Teil gefallen. Für etablierte Professionen stellt sich künftig verstärkt die Frage, wie sie sich dieser Herausforderung stellen. Ein Verschanzen hinter nationalen Traditionen in der Hoffnung auf Ausnahmeregelungen wie es z. B. derzeit die Strategie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, dürfte das Problem allenfalls aufschieben. Nationale oder berufsständische Traditionen haben in der EU keinen Anspruch auf Ausnahmen vom generellen Ziel der Wettbewerbsfreiheit.

Bis jetzt haben es die klassischen Professionen fast immer verstanden, ihren besonderen Status zu verteidigen. Solange die Politik in bestimmten Politikfeldern auf die Expertise und Implementationshilfe etablierter Professionen angewiesen ist, werden sie diesen privilegierten Status halten können. Selbst wenn bei vielen Professionen der Eigennutz, die Sicherung der Pfründe, vor dem Gemeinwohl rangiert, so sind sie in vielen Fällen ohne ernsthafte Konkurrenz. Auch die Politik weiß, dass ein alternativer Sachverstand nicht ohne weiteres zur Verfügung steht und zudem nicht zum Nulltarif zu haben sein wird. Dennoch: Das alles bedeutet keinen Freibrief für etablierte Professionen, sondern die ständige Aufgabe, intern über die Sicherung und Verbesserung von Qualitätsstandards nachzudenken. Nur wenn die besondere Standesethik dazu ständige Anstöße gibt, ist sie mehr als eine konservative Ideologie.

Literatur

- Benz, A. (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: A. Benz (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 11–28.
- Blumenthal, J. von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. Zeitschrift für Politikwissenschaft 15, S. 1149–1180.
- Bornhak, C. (1901): Die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer in Preußen, Berlin.
- Burchardt, L. (1981): Standespolitik, Sachverstand und Gemeinwohl: Technisch-wissenschaftliche Gemeinschaftsarbeit 1890–1918, in: K.-H. Ludwig / W. König (Hg.), Technik, Ingenieure und Gesellschaft. Geschichte des Vereins Deutscher Ingenieure 1856–1981, Düsseldorf, S. 167–234.
- Burth, H.-P./Görlitz, A. (Hg.) (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden.
- Czada, R. (2000): Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: E. Holtmann / H. Voelzkow (Hg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 23–49.
- Gerlinger, Thomas (2002): Zwischen Korporatismus und Wettbewerb: Gesundheitspolitische Steuerung im Wandel. Veröffentlichungsreihe der Arbeitsgruppe Public Health. Wissenschaftszentrum, Berlin.
- Grimm, D. (2001): Regulierte Selbstregulierung in der Tradition des Verfassungsstaats. Die Verwaltung (Beiheft 4), S. 9–19.
- Jänicke, Martin (1986): Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München/Zürich.
- König, Laus / Dose, Nicolai (Hg.) (1993): Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen, Band 2, Köln/Berlin/Bonn/München.
- Langer, A. (2004): Professionsökonomik, Verträge und Vertrauen. Zur Mikrofundierung professioneller Dienstleistungen durch die Agenturtheorie am Beispiel der Sozialen Arbeit. Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 5/3, S. 284–305.
- Lenk, H./Maring, M. (1984): Gemeinwohlorientierung als Aufgabe für Ethik und Recht, in: M. Straube / R. Weimar (Hg.), Jurist und Technik zwischen Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Josef Kühne zum 60. Geburtstag, Wien, S. 35–44.
- Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigm, in: T. Ellwein / J. Hesse / R. Mayntz / F. W. Scharpf (Hg.), Jahrbuch zur Staat- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Frankfurt am Main/New York.
- (2004): Governance im modernen Staat, in: A. Benz (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 65–76.
- Parsons, T. (1970): The Social System, London: Routledge and Kegan.
- Pfadenhauer, M. (2003): Professionalität. Eine wissenssoziologische Rekonstruktion institutionalisierter Kompetenzdarstellungskompetenz, Opladen.
- Prätorius, R. (1999): Der Staat und die Strukturkrise – Staatsüberforderung und Steuerungsschwächen, in: T. Ellwein / E. Holtmann (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektive. PVS-Sonderheft 30, Opladen, S. 617–631.
- (2000): Der verhandelnde und befehlende Staat, in: I. Gerlach / P. Nitschke (Hg.), Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch, Opladen, S. 61–70.
- Ronge, V. (1992): Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit – Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren, in: R. Mayntz (Hg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh, S. 36–78.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schmid, J. (1993): Parteien und Verbände. Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung, in: R. Czada / M. G. Schmidt (Hg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, S. 171–190.
- Stichweh, R. (1994): Wissenschaft, Universität, Profession, Frankfurt am Main.
- Voelzkow, H. (2000): Korporatismus in Deutschland: Chancen und Perspektiven, in: E. Holtmann / H. Voelzkow (Hg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 185–212.

Mehrwert heimischer Apotheken – kompetente Beratung über Risiken und Nebenwirkungen von Arzneimitteln – in Frage gestellt, obwohl die Apothekerkammern in ihren Bemühungen, den Internetapotheken das Handwerk zu legen, immer wieder auf diesen entscheidenden Vorteil hingewiesen haben. Spätestens seit in den Medien Testkäufer über fehlende oder falsche Beratungen in Apotheken berichteten, dürfte das Vertrauen in die besondere Kompetenz und Verantwortung dieser Profession erschüttert sein. Es stellt sich die Frage, ob der professionelle Status der Apotheker noch zeitgemäß ist, zumal z. B. in den USA Arzneimittel auch in anderen Läden erhältlich sind. In der Öffentlichkeit bleibt der Eindruck haften, den Apothekern gehe es nur um einen möglichst großen Anteil an den Umsätzen in der Gesundheitsbranche. Die eigentlich Legitimation des Apothekers, als Partner des Arztes dem Patienten helfend zur Seite zu stehen und für einen verantwortungsvollen Umgang mit Heilmitteln zu sorgen, ist nur noch schwer zu vermitteln.