

Compliance, Integrität und Orientierung: ein Verwaltungsethik-Kompass

Thomas Faust

Die Leitidee der „guten“ öffentlichen Verwaltung rückt hierzulande vermehrt in den Blickpunkt. Dabei werden zudem Fragen der Integrität und Compliance diskutiert. Die Impulse hierfür gehen oft vom angelsächsisch geprägten Raum aus, aber auch die Europäische Union positioniert sich entsprechend. Allerdings ist häufig noch unklar, welche Maßstäbe und Orientierungshilfen für gutes Verwaltungshandeln heranzuziehen sind. Vor diesem Hintergrund skizziert der Beitrag zunächst unterschiedliche philosophische Konzeptionen des Guten. Diese Konzepte werden sodann auf ethisch-normative Verwaltungsreformen bezogen, die in den letzten Jahren zu prägenden Paradigmen wurden. Ein Ethik-Kompass zeigt abschließend, wie stimmige und orientierende Perspektiven für gute Verwaltungspraxis zu entwickeln sind.

Einführung

Das Feld der Ethik erweist sich als höchst komplex und unübersichtlich; so stößt man auf eine Vielzahl unterschiedlicher Begriffe und Konzepte wie Moral, Integrität, Tugend, Ethos, Compliance, Deontologie und Konsequentialismus.¹ Unübersichtlich sind aber auch die Begriffe und Konzeptionen, die in den letzten Jahren im Zuge der Reformierung öffentlicher Verwaltungen aufgetaucht sind. Genannt seien exemplarisch nur Ansätze wie Electronic Government, (New) Public Management, Public Governance, Joined up Government, Open Innovation und Re-kommunalisierung.²

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des vorliegenden Beitrags, zunächst die beiden Themenfelder strukturiert und in gebotener Kürze zu umreißen. Dabei ist zugleich eine integrierende Betrachtung von Verwaltungsmodernisierungen und Ethikkonzepten angestrebt. Denn Modernisierung erhebt zumeist den Anspruch, (moralisch) positive Entwicklungen in Gang zu setzen. Auf dieser Basis möchte der Beitrag orientierende Perspektiven einer stimmigen und kohärenten Verwaltungsethik entwickeln. Abschließend zeigt ein Kompass-Modell reflektierte, vor allem praxisnahe Wege zur „guten“ Gestalt und Gestaltung öffentlicher Administrationen auf.

Annäherungen an die Verwaltungsethik

Im Bereich öffentlicher Verwaltungen wird eine zunehmend unübersichtliche Vielfalt an Reformkonzepten diskutiert bzw. umgesetzt. Im Kern geht es dabei meist um normative Ideale einer „guten“ bzw. „besseren“ Administration. Seit einiger Zeit wird eine solche Leitidee explizit von Akteuren der Europäischen Union in

„For almost every principle one can find an equally plausible and acceptable contradictory principle.“

(Herbert A. Simon, The Proverbs of Administration, 1946)

den Fokus gerückt, beispielsweise dem Bürgerbeauftragten. Die Basis hierfür bildet Artikel 41 der Grundrechte-Charta der Europäischen Union (EU-GRC). Diese Norm billigt allen Bürgern der Union verbindliche Ansprüche auf gute öffentliche Verwaltung zu. Jede Person hat demnach ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheit von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt wird.³

Aber auch Organisationen wie die American Society for Public Administration, die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sowie das britische Committee on Standards in Public Life haben Postulate und Prinzipien guter öffentlicher Verwaltung publiziert (vgl. Abb. 1). Jedoch lassen diese wohlklingenden, aber abstrakten und unstrukturierten Postulate den Betrachter eher ratlos zurück. Teils werden hierbei auch Gesichtspunkte thematisiert, die zumindest hierzulande als eine bloße Selbstverständlichkeit gelten. Immerhin scheint die Einforderung von Integrität von besonderer Relevanz zu sein, da sie von allen drei Organisationen adressiert wird.



Dr. Thomas Faust
Wissenschaftliches Mitglied der Kueser Akademie für Europäische Geistesgeschichte

	Anforderungen an „gute“ öffentliche Verwaltung
Committee on Standards in Public Life („Nolan Committee“)	Selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty, leadership.
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	Impartiality, legality, integrity, transparency, efficiency, equality, responsibility, justice.
American Society for Public Administration (ASPA)	Serve the public interest. Respect the constitution and the law. Demonstrate personal integrity. Promote ethical organizations. Strive for professional excellence.

Abb. 1: Normative Sichten auf öffentliche Administration, Quelle: vgl. Prümm (2013), S. 27

Die Überlegungen und Postulate hinsichtlich „guter“ öffentlicher Administration verweisen auf die Verwaltungsethik. Sie tritt einerseits in Form einer deskriptiven, andererseits in Gestalt einer normativen Konzeption in Erscheinung. Als Deskriptive Ethik beschäftigt sie sich mit der Analyse und Beschreibung faktisch bestehender Wertvorstellungen und Normensysteme⁴ in Verwaltungen. Doch wenn allgemein von Ethik die Rede ist, so wird meist die Normative Ethik adressiert. Sie ist definiert als

- kritische Hinterfragung bestehender Moralvorstellungen,
- Lehre vom richtigen, erstrebenswerten Handeln und
- Nachdenken über gutes, sinnvolles Leben.⁵

Verwaltungsethik in ihrer normativen Variante ist demnach die Lehre vom guten, richtigen administrativen Handeln. Sie reflektiert herrschende Moralvorstellungen in und gegenüber öffentlichen Verwaltungen, und sie entwickelt orientierende Perspektiven einer guten Gestalt und Gestaltung von Administrationen.⁶

Hierzulande wird die Verwaltungsethik bis in die jüngste Zeit oft mit Skepsis oder gar Ablehnung betrachtet. Dabei kommt die Kritik im Wesentlichen aus drei unterschiedlichen Richtungen. Erstens finden sich Abhandlungen, welche die öffentliche Verwaltung – teils mit pathetisch-affirmativem Gestus – per se als ethisch beurteilen: Der öffentliche Auftrag, das Amt und das Mandat der Verwaltungen seien gut, denn sie können und dürfen eine Verwaltung der Würde und der Freiheit des Menschen sein; in Deutschland sei die Verwaltungsethik daher zu Recht unbekannt.⁷ Diese Sichtweise vermag jedoch

nicht zu überzeugen, da Fälle von Steuerverschwendung, Korruption, staatlicher Datenausspähung und andere Missstände offenkundig keine Seltenheit sind – ganz abgesehen von den administrativen Gräueltaten während der Zeit des Nationalsozialismus.⁸

Zweitens wird ins Feld geführt, die Verwaltungsethik ziehe vermehrtes Fehlverhalten der Bediensteten nach sich. Denn eine steigende Zahl an Kontrollen und Ethikmaßnahmen erhöhe zwangsläufig die Zahl der Regelverletzungen⁹ (non-compliance). Dieser Einwand weist im Kern jedoch nur auf das weithin bekannte Kontrollparadoxon hin: Wirksame Ethikmaßnahmen verkleinern das bestehende Dunkelfeld der Regelverletzungen, was – vordergründig – auf zunehmendes Fehlverhalten hindeutet.¹⁰ Zudem sind Ethikmaßnahmen keineswegs als kleinliche Kontrollen und Detailübersteuerungen misszuverstehen.

Und drittens ist der Blick hierzulande eher auf die Legalität als auf die Legitimität des Verwaltungshandelns gerichtet. So wird darauf hingewiesen, dass Administrationen durch Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden sind. Verwaltungen seien demzufolge nicht auf Ethik und Moral auszurichten; Ethik könne allenfalls flankierend die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verbessern.¹¹ Allerdings wird der Begriff „Recht“ teilweise im Sin-

ne von Gerechtigkeit ausgelegt,¹² was auf eine genuin ethisch-moralische Kategorie verweist. Ohnehin ist die Rechtsanwendung in Verwaltungen faktisch oft von Einstellungen, Werten und Haltungen beeinflusst, gerade angesichts unbestimmter Rechtsbegriffe wie Menschenwürde, Gemeinwohl und Zumutbarkeit. Auch zeigen empirische Forschungen, dass die vollständige Steuerung von Verwaltungen durch Gesetze eine Fiktion des Rechtspositivismus ist.¹³

Bereits Mitte der 1960er Jahre plädierte der deutsch-amerikanische Verwaltungswissenschaftler Fritz Morstein Marx dafür, das hergebrachte Beamtenethos um eine explizite Verwaltungsethik zu ergänzen – eine Ethik, die auf die Gestaltung von Dienstabläufen und Entscheidungsvorgängen sowie auf die institutionelle Welt der Verwaltung ausstrahlt. Auch Morstein Marx wies darauf hin, dass rechtliche Kategorien allein kein unfehlbares Mittel zur Kontrolle und Motivierung von Verwaltungen sind.¹⁴ So zeigt sich aktuell, dass Gesetze gerade beim Aufkommen sozialer und technologischer Innovationen oft defizitär sind. Beispielsweise gilt dies bezüglich des Internet, das noch immer größtenteils unreguliert ist. Gesetzeslücken finden sich somit in einem zunehmend wichtigen Umfeld staatlichen und kommunalen Handelns. Daher weisen solche Lücken beispielhaft auf die administrative Verantwortung und die Relevanz der Verwaltungsethik hin.

Doch davon abgesehen hat hierzulande die Verwaltungsethik faktisch längst eine prägende Relevanz. Dies zeigt sich vor allem an den grundlegenden, normativ unterfütterten Reformen, die in den letzten Jahrzehnten in öffentlichen Administrationen implementiert wurden. Hierbei sind insbesondere Einflüsse der Sozialphilosophie, Ökonomik, Psychologie und Politikwissenschaft feststellbar. Dies soll im Folgenden ausführlicher analysiert werden.

4 Vgl. etwa Göbel (2010), S. 14 f.

5 Vgl. Höffe (2008), S. 71 f.

6 Vgl. Faust (2012), S. 149.

7 Vgl. Trappe (2013a), S. 79 und S. 85.

8 Vgl. Prümm (2013a), S. 28.

9 Vgl. Behnke (2004), S. 242.

10 Vgl. Briegel (2009), S. 97.

11 Vgl. Sommermann (1998), S. 303.

12 Vgl. Jarass/Pieroth (2011), Art. 20, Rn. 38.

13 Vgl. Prümm (2011), S. 51 sowie Bogumil/Jann (2009), S. 197.

14 Vgl. Morstein Marx (1963), S. 329 ff. sowie Morstein Marx (1963a), S. 172.

Konsequenzialismus versus Deontologie¹⁵

Im Blickfeld der Normativen Ethik liegen grundlegende werte- und normenbezogene Fragestellungen. Diese Fragen sind jedoch in der Geschichte der Philosophie aus sehr unterschiedlichen Perspektiven reflektiert worden. Eine wichtige Grenzlinie innerhalb der Normativen Ethik verläuft zwischen konsequenzialistischen Konzepten einerseits und deontologischen Konzepten andererseits. Dieser konzeptuelle Gegensatz ist ebenfalls für öffentliche Verwaltungen essenziell geworden. So ist der eingangs zitierte Leitsatz von Herbert A. Simon offenbar auch in jüngerer Zeit relevant. Im Folgenden soll dies anhand

che sittliche Grundlage für das Handeln von Regierung und Verwaltung. Es geht ihm daher insbesondere um eine größtmögliche Wohlfahrt für eine größtmögliche Anzahl von Bürgern. Demgegenüber bleiben ethische Motive, Gesinnungen und Handlungsprinzipien bei Bentham im Hintergrund.¹⁷

Spätestens gegen Ende der 1980er Jahre wurden hierzulande Einflüsse des Konsequenzialismus auf öffentliche Verwaltungen deutlich. Wegen ihrer Überregulierung und mangelnden Effektivität geriet die hergebrachte Bürokratie in die Kritik – sowohl intern durch manche Bedienstete als auch extern durch Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Legitimation des Verwaltungshandelns durch Output, Wettbewerbsfähigkeit und finanzwirtschaftliche Ergebnisse. So wurde insbesondere das normative Postulat efficiency essenziell (vgl. Abb. 1). Dabei fungierte der „schlanke“ Staat als Leitidee, was formelle und materielle Privatisierungen in den Blickpunkt rückte. Die Philosophie der Finalsteuerung zeigte sich z.B. an Instrumenten wie Controlling, Produkthaushalten und Leistungsvergleichen. Befürworter argumentierten, diese Instrumentarien könnten tatsächlich die Transparenz und Integrität des Verwaltungshandelns fördern.¹⁹ Damit zielte Public Management insgesamt auf eine Legitimierung durch Markt, Ökonomie und Betriebswirtschaft – zulasten von Staat, Bürokratie und Regulierung.

»Die Philosophie der Finalsteuerung zeigte sich z.B. an Instrumenten wie Controlling, Produkthaushalten und Leistungsvergleichen.«

der Reform-Modelle (New) Public Management einerseits und Public Governance andererseits gezeigt werden.

Einflüsse der konsequenzialistischen Ethik

In der Normativen Ethik wurden zum einen also konsequenzialistische Konzeptionen entwickelt. Als ein wichtiger Wegbereiter dieser Konzepte gilt der englische Moralphilosoph Jeremy Bentham (1748–1832). Seine Leitideen nehmen vor allem eine naturwissenschaftlich-exakte Bestimmung von Nützlichkeit in den Blick. Moralisch geboten ist aus dieser hedonistischen Perspektive das, was möglichst viel Lust (pleasure) und möglichst wenig Leid (pain) zur Folge hat. So soll der maximale Nutzen aller Handlungsbetroffenen jeweils anhand der Addition von Lusteinheiten und der Subtraktion von Leidquanten bestimmt werden.¹⁶ Nützlichkeit erachtet Bentham auch als eine unerlässli-

Vor diesem Hintergrund wurde eine ökonomisch-konsequenzialistische (Binnen-) Modernisierung öffentlicher Verwaltungen in den Blick genommen. Diese war vor allem auf den Bereich der Städte und Gemeinden fokussiert.¹⁸ Inspirationsquelle war das (New) Public Management, das einige Jahre zuvor im angelsächsisch geprägten Raum entwickelt worden war, vor allem in Großbritannien und in den USA („Thatcherism“ bzw. „Reagonomics“).

Im Zuge von Public Management wurde die operative Verwaltungsebene von der politischen Ebene weitgehend gelöst. Der Politik kam vor allem die Aufgabe zu, per Kontraktmanagement die administrativen Leistungen in strategische Bahnen zu lenken. Das handelnde Individuum wurde nun als stetiger Nutzenmaximierer modelliert, so dass sich die Bediensteten in Manager und die Bürger in Kunden der Administration verwandelten. Vor allem adressierte Public Management die

Doch der konsequenzialistische Fokus des Public Management hatte nicht selten (Neben-)Wirkungen, die als illegitim empfunden wurden: Die Managerialisierung der Verwaltung bedrohe das deutsche Beamtenethos, welches weltweite Anerkennung genießt. Bedienstete ständen unter einem wachsenden Leistungsdruck, der mit unwägbarer Handlungs- und Ermessensspielräumen verbunden sei.²⁰ Mitunter wurden hierdurch, so die Kritik, gut begründete Prinzipien verletzt, vor allem die administrative Berechenbarkeit, Gleichbehandlung und Rechtsstaatlichkeit. Auch Fritz Morstein Marx hatte bereits in den 1960er Jahren vor unreflektierten wirtschaftlichen Einflüssen auf öffentliche Verwaltungen gewarnt.²¹

Außerdem wurde die zunehmende Fragmentierung der Leistungserbringung bemängelt, z.B. angesichts von suboptimalen Outsourcings. Auch könnte Public Management die ökonomische Unter-

15 Die folgenden Ausführungen basieren auf Vorträgen, die der Autor an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (Berlin) sowie an der Akademie für Politische Bildung (Tutzing) gehalten hat.

16 Vgl. Bentham (2003), S. 55 ff.

17 Vgl. Säger (2002), S. 36 f.

18 Vgl. etwa Theuvsen (2001), S. 147 sowie Bogumil/Jann (2009), S. 244.

19 Vgl. Reichard (2008), S. 385 f. sowie Röber/Huhnholz (2011), S. 121.

20 Vgl. Röber (2005), S. 8 ff.

21 Vgl. Morstein Marx (1963), S. 324.

wanderung von Verwaltungen fördern, etwa durch die Zahlung von Bestechungsgeldern. Und nicht zuletzt, so die Kritik, führten monetäre Anreizsysteme zu fragwürdigen Formen administrativer Zielerreichung. „Der Zweck heiligt alle Mittel“ bringt diese Gefahren des Konsequentialismus auf den Punkt.²²

Einflüsse der deontologischen Ethik

In der Normativen Ethik wurden zum anderen aber auch deontologische Konzeptionen entwickelt. Als sittliche Kriterien gelten hier die moralische Pflicht, das vernunftbasierte Handeln sowie verallgemeinerbare Prinzipien.²³ Wichtige Weichenstellungen in Richtung Deontologie vollzog der Königsberger Moralphilosoph Immanuel Kant (1724-1804). So entwarf Kant den Kategorischen Imperativ als ein a priori gültiges Sittengesetz. Es lautet: „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde.“²⁴ Eine Handlung gilt dann um ihrer selbst willen als geboten, ohne dass ein Bezug auf einen anderen Zweck erfolgt.

Im 20. Jahrhundert wurde der transzendentalphilosophische Ansatz Immanuel Kants maßgeblich durch die Diskursethik von Jürgen Habermas und Karl-Otto Apel fortentwickelt. Hiernach sind vernunftbasierte Übereinkünfte auf herrschaftsfreie Argumentationen in einer prinzipiell unbegrenzten Kommunikationsgemeinschaft angewiesen.²⁵ Durch diesen gewaltlosen Beratungsprozess (ideale Sprechsituation) soll aus konkurrierenden Meinungen ein vernunftbasierter Konsens erarbeitet werden.

Gegen Ende der 1990er Jahre entwickelte sich hierzulande die deontologisch inspirierte Public Governance zur Legitimität verheißenden Leitidee. Sie öffnete den Blick vor allem für administrative Beziehungen und Diskurse mit externen Akteuren. Öffentliche Verwaltungen sollten nun z.B. mit Non-Profit- und zivilgesellschaftlichen Organisationen kooperieren. Ziel war eine neue Verantwortungsteilung, bei der Staat und Kommunen (nur noch) eine Gewährleistungsverantwortung trugen. So wandelten sich Verwaltungen zu Knoten innerhalb eines auf Koordination angelegten Netzwerks. Bei-

Verwaltungsmodernisierung: konsequentialistische Perspektiven	Verwaltungsmodernisierung: deontologische Perspektiven
Finalsteuerung durch Märkte, Preise, Ziele, Kontrakte, Zweck- und Nutzenorientierung (Public Management)	Koordination durch Prinzipien, Netzwerke, Diskurse, Koproduktion, Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ (Public Governance)
Instrumentarien: Produkthaushalt, Controlling, doppisches Rechnungswesen, Anreizsysteme, Benchmarking, formelle und materielle Privatisierungen etc.	Instrumentarien: Bürgerhaushalt, Citizen sourcing, E-Governance, Mediation, Nachbarschaftshilfe, Open innovation, Ordnungspartnerschaften etc.
Normatives Menschenbild des Homo oeconomicus: Manager, Kunde, Entrepreneur	Normatives Menschenbild des Homo socialis: Moderator, Aktiv- und Organisationsbürger, Web-Akteur

Abb. 2: Normative Implikationen bei Verwaltungsinnovationen, Quelle: eigene Darstellung

spielsweise rückten hierbei die Postulate openness und promote ethical organizations in den Fokus (vgl. Abb. 1). Forciert wurden diese Entwicklungen durch diskursive Öffnungen und Vernetzungen via Electronic Governance.

Das Individuum sollte nun vor allem in einen guten sozialen Kontext eingebettet werden (homo socialis). So wurden Bürger aktiviert, ihre Problemlagen gemeinschaftlich zu bewältigen,²⁶ etwa im Rahmen von Nachbarschaftshilfe. Dabei stand zunehmend auch die Mobilisierung bürgerschaftlicher Schwarmintelligenz per Internet im Blickpunkt (citizen sourcing).²⁷ Und Bedienstete sollten diese Problemlösungsprozesse „auf gleicher Augenhöhe“ moderieren und koordinieren. Insgesamt ging es bei Public Governance also um weniger Staat und Verwaltung als um mehr Politik, Diskurs und Zivilgesellschaft.²⁸ Abbildung 2 zeigt eine Synopse der Implikationen von Public Governance und Public Management.

Doch auch die normative Konzeption der Public Governance blieb nicht ohne Kritik. Denn die Diskursethik basiert auf durchaus anspruchsvollen Voraussetzungen. So postuliert sie eine (langwierige) Kommunikation über Problemlagen, in die alle Betroffenen einzubeziehen sind – im Zweifel auch die Problemverursacher. An die persönlichen Eigenschaften der

Dialogpartner werden prinzipiell zwar keine Vorbedingungen geknüpft, jedoch sind Diskurse faktisch auf faire, nicht-persuasive Argumentationen angewiesen. Daher können, so die Kritik, individual-ethische Defizite die Praxis der Diskursbestrebungen unterminieren. Überdies ist ein erreichter Konsens meist nur vorübergehender und unverbindlicher Natur. Unter solchen Vorzeichen sind längst nicht alle Probleme rational und nachhaltig lösbar, wie dies die Diskursethik unterstellt.²⁹

So zeigten sich Schwierigkeiten der Public Governance auch in der Verwaltungspraxis, etwa an Informations- und Machtasymmetrien in den Netzwerken. Kenntnisreiche Akteure im Internet, etwa Suchmaschinen- und Social Media-Anbieter, gewannen zusehends an gesellschaftlichem (und wirtschaftlichem) Einfluss. Nicht selten, so Beobachter, fehlte beteiligten Governance-Akteuren die demokratische Legitimation. So wurde eine kommunikative Unterwanderung von Administrationen durch Lobbyisten und machtvolle Partikularinteressen befürchtet. Beispielsweise wirkten Mitarbeiter deutscher Konzerne in Berliner Ministerialverwaltungen aktiv an Leitungsvorlagen und sogar an Gesetzentwürfen mit.³⁰ Schwach organisierte Interessen indes, etwa von manchen gesellschaftlichen Minderheiten, hatten oft einen schweren Stand. Im Zuge von Public Governance

22 Vgl. Faust (2011), S. 19.
 23 Vgl. Höffe (2008), S. 71 f.
 24 Vgl. Kant (1785), S. 421.
 25 Vgl. Höffe (2008), S. 53.
 26 Vgl. Schauer (2009), S. 4.

27 Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 51 f. sowie Veit/Huntgeburth (2014).
 28 Vgl. Jann (2006), S. 21 ff.
 29 Zu weiteren Einzelheiten vgl. etwa Höffe (2008), S. 53.
 30 Vgl. Adamek/Otto (2009), S. 12 f.

drohte somit die geteilte Verantwortung in Verantwortungslosigkeit zu enden.³¹

Individualethik versus Institutionenethik

In der Normativen Ethik geht es jedoch nicht nur um den Widerstreit von Konsequentialismus und Deontologie; sondern in vielen Debatten sind auch die Gegensätze von Individualethik und Institutionenethik essenziell. Aktuell hat dieser Widerstreit ebenfalls für öffentliche Verwaltungen an Relevanz gewonnen. Deutlich wird dies etwa an den Postulaten selflessness einerseits und transparency andererseits (vgl. Abb. 1). Individual- und institutionenethische Konzepte liegen, wie nun zu zeigen sein wird, gewissermaßen quer

Aristoteles (384-322 v. Chr.). Zentral in seinem Werk Nikomachische Ethik ist die Fragestellung, was gutes und gelungenes menschliches Leben ausmacht. Insoweit nimmt Aristoteles vor allem ein durch Klugheit ermöglichtes Maßhalten in den Blick. So ist etwa die Besonnenheit eine Tugend im aristotelischen Sinne. Denn die Besonnenheit ist in der richtigen, maßvollen Mitte zwischen dem Laster der Zügellosigkeit einerseits und dem Laster der Unlust andererseits zu finden.³³ Ein Maßhaltendes, tugendhaftes Leben ist für Aristoteles die Bedingung für wahres Glück (eudaimonia) als höchstem Zustand und Erfüllung allen Strebens.³⁴

In modernen westlichen Gesellschaften galt die Individualethik indes lange als de-

etwa die Dienstpflichten laut Grundgesetz bzw. Beamtenrecht teils als problematisch gesehen: zum einen angesichts der Kommunikationspostulate bei Public Governance und zum anderen angesichts der geforderten Nutzenorientierung im Zuge von (New) Public Management.

Aktuell lenken Desillusionierungen über institutionelle Reformen tatsächlich den Blick auf ethisch-moralische Haltungen und auf Public Service Motivation (PSM).³⁶ Sowohl aktives Bürgerethos als auch kritisches Dienstethos werden zunehmend auf Basis technologischer Innovationen artikuliert, etwa via Ethik-Hotline, Enthüllungsplattform und elektronisches Hinweisgebersystem.³⁷ Gelungene Verwaltungsdiskurse sind dementsprechend – intern wie extern – auf persönliche Integrität dringend angewiesen. Diese Integrität basiert wesentlich auf Sensibilität, reflexiver Kompetenz und dem Willen zu konstruktiver Kritik. So zeigt Abbildung 3 eine Auswahl an Prüfungen, die der Reflexion und persönlichen Orientierung bei potenziellen Konfliktlagen dienen können. Die deontologische, diskursorientierte Sicht differiert dabei deutlich von der konsequentialistischen Perspektive, die das Kunden- bzw. Managerethos in den Blickpunkt rückt.

»Die ethischen Kompetenzen und Emotionen erfahren derzeit eine wachsende Wertschätzung – gefördert u.a. durch ein wachsendes Misstrauen gegenüber manchen Institutionen und (Internet-)Communities.«

zu den deontologischen und konsequentialistischen Ethikansätzen.

Verantwortung in und gegenüber Verwaltungen: Individualethik

Die Individual- bzw. Tugendethik rückt das Ethos und den guten Charakter einer Person als sittliche Kriterien in den Blickpunkt. Tugend ist eine edle persönliche Grundhaltung, die durch Disposition und Einübung gebildet wird. Sie speist sich aus Emotion und Kognition sowie aus Freiheit und Notwendigkeit.³² Aus dieser Perspektive ist jede Handlung auf die Gewissensentscheidung eines Menschen zurückzuführen, so dass die persönliche Sensibilität, Kompetenz und Motivation fokussiert werden.

Als ein klassischer Vertreter der Individualethik gilt der griechische Philosoph

platziert oder gar als moralinsauer. Grund hierfür war u.a., dass oft Sekundärtugenden wie Fleiß, Höflichkeit und persönliche Hingabe adressiert wurden. Vor diesem Hintergrund konnte beispielsweise die Remonstration, die seit geraumer Zeit im deutschen Beamtenrecht verankert ist, kaum jemals Praxisrelevanz entfalten.

Jedoch erfahren die ethischen Kompetenzen und Emotionen derzeit eine wachsende Wertschätzung. Gefördert wird dies u.a. durch ein wachsendes Misstrauen gegenüber manchen Institutionen und (Internet-)Communities. Institutionen basieren prinzipiell nur auf Problemlagen und Entscheidungen der Vergangenheit; gewissermaßen sind sie geronnene Moralvorstellungen, die im Zeitablauf obsolet werden können. Und dann sind sie nicht (mehr) in der Lage, den handelnden Menschen Orientierung zu bieten.³⁵ So werden

Zurückgeführt wird die aktuelle Hinwendung zur Individualethik aber auch auf neuere Forschungsansätze der Neurobiologie, vor allem auf Basis bildgebender Verfahren. Neben den biologischen Anlagen spielen indes auch die persönlichen Prägungen eine Rolle, die maßgeblich durch Unterweisung und Erfahrung gebildet werden.³⁸ Die moralische Erziehung und Bildung in Elternhaus, Kindergarten und (Hoch-)Schule haben demzufolge eine hohe Relevanz.³⁹ Im Studium für den ge-

31 Vgl. Jann/Wegrich (2010), S. 184.

32 Vgl. Höffe (2008), S. 317.

33 Vgl. Keul/Schumann (2011), S. 12 sowie Thedieck/Banke (2012), S. 261.

34 Vgl. Aristoteles (1960), 1098b f.

35 Vgl. Wieland (1994), S. 91.

36 Vgl. Meyer et al. (2011), S. 350.

37 Vgl. Faust (2011), S. 22.

38 Vgl. Küpper (2009), S. 782.

39 Vgl. etwa Nietsch (2013), S. 47 sowie Göbel (2010), S. 320 f.

Selbstvergewisserung: konsequenzialistische Perspektiven	Selbstvergewisserung: deontologische Perspektiven
Welche Probleme bzw. schädlichen Folgen sehe ich bei dieser Handlung? Welche Vorteile und Nutzen stiftenden Konsequenzen wird diese Handlung haben?	Kann ich wollen, dass sich alle in dieser Weise verhalten? Würde ich die fragliche Handlung auch gegen mich selbst gelten lassen?
Überwiegt insgesamt der Nutzen oder der Schaden, der aus dieser Handlung (respektive Unterlassung) folgt?	Könnte ich meine Vorgesetzten auf die Handlung ansprechen? Was würden meine (unbeteiligten) Freunde und Familienangehörigen sagen?
Inwieweit sehe ich Handlungsalternativen, die mehr Nutzen (respektive weniger Schaden) zur Folge haben?	Könnte ich die Handlung mit guten Gründen in einem öffentlichen Diskurs vertreten? Was wäre, wenn die Medien über die fragliche Handlung berichten?

Abb. 3: Individualethische Prüffragen („Lackmusters“), Quelle: eigene Darstellung

hobenen Polizeidienst etwa zählen Berufs- und Individualethik zum traditionellen Pflichtprogramm; anderen angehenden Bediensteten indes wird Ethik allenfalls als ein Wahlfach angeboten. Ob die polizeiliche Berufsethik jedoch weiterhin regelmäßig von Theologen gelehrt werden sollte, steht angesichts der staatlichen Neutralitätspflicht durchaus zur Diskussion.⁴⁰

So ist die Verwaltungsethik insbesondere auf eine gute, unabhängige Lehre in Aus- und Fortbildungseinrichtungen angewiesen. Hierbei rückt vor allem das persönliche Ethos der Lehrenden in den Fokus. Denn gute Lehre (und Forschung) tragen maßgeblich dazu bei, dass Studierende und Auszubildende überdurchschnittlich zur Wahrnehmung der angestrebten beruflichen Aufgaben befähigt werden.⁴¹ Auf die hohe Relevanz des Ethos und der didaktischen Kompetenz der Lehrenden weist nicht zuletzt auch eine Meta-Studie des Bildungsforschers John Hattie hin. Demnach sind die Rahmenbedingungen der Lehre (etwa Gruppengröße und Lernform) weit weniger relevant als das reflektierte Engagement, die Empathie und die klare persönliche Haltung der Lehrenden.⁴²

Allerdings hat die Individualethik auch ihre dunklen Seiten. Denn Tugenden bergen die Risiken der individuellen Willkür und blinden Selbstjustiz. So hat bereits der Philosoph Georg Wilhelm Friedrich Hegel die bloße Innerlichkeit des guten Willens und den fehlenden Bezug zu Orientierungshilfen kritisiert.⁴³ Und der Volksmund sagt bisweilen nicht ganz zu

Unrecht: Das Gegenteil von „gut“ ist „gut gemeint“.

Selbst gutwilligen Menschen stehen häufig nur unzureichende Informationen zur Verfügung. Auch besteht die Gefahr, dass Menschen von den stetigen Erfordernissen der Informationsaufnahme und Reflexion überfordert werden. Somit können Handlungen durch persönliche Irrtümer fehlgeleitet werden. Darüber hinaus sind individuelle Tugenden oft nicht durchsetzbar, da sie von den herrschenden (in-)formellen Institutionen blockiert werden, etwa von der jeweiligen Verwaltungskultur. Kurzum: Dem individuellen Sollen steht dann zu wenig Können gegenüber.

Verantwortung von Verwaltungen: Institutionenethik

Aus institutionenethischer Perspektive sind die persönlichen Haltungen und Tugenden von untergeordneter Relevanz. Wegen prägender Rahmenbedingungen sowie komplexer Organisationsstrukturen und -prozesse, so ein zentrales Argument, sei personale Verantwortlichkeit oft weder erkennbar noch ausschlaggebend.

Als ein wichtiger Wegbereiter der Institutionenethik gilt der englische Gesellschaftstheoretiker Thomas Hobbes (1588-1679). Seine Arbeiten brachen seinerzeit vor allem auch mit der lange dominierenden aristotelischen Tugendethik.⁴⁴ Hobbes beschreibt Menschen und gesellschaftliche Gruppen in ihrem Naturzustand als anarchisch und unberechenbar. Dabei sind sie in einen ständigen (offenen oder latenten) Kampf aller gegen alle verwickelt. „Homo

homi lupus“ fasst diese normative Perspektive kurz und prägnant zusammen. Seine Diagnose sah Hobbes angesichts der Gräueltat des Englischen Bürgerkriegs als unmittelbar bestätigt an.

Vor diesem Hintergrund entwickelte Thomas Hobbes die Idee einer institutionellen Macht („Leviathan“), die allgemein verbindliche Regeln entwirft und deren Durchsetzung garantiert. Auf diese Weise könnte ein Ausgleich der gegeneinander kämpfenden Interessen erreicht werden. Daher tun rationale Individuen gut daran, so Hobbes, ihre Autonomie per Gesellschaftsvertrag an einen mächtigen Staat zu übertragen. Hierdurch werde friedliche Koexistenz ermöglicht, denn der Leviathan biete den Individuen Sicherheit, Überleben und Schutz vor fremden Übergriffen.⁴⁵

Aktuell zeichnet sich in vielen Diskussionen eine Renaissance staatlicher und kommunaler Institutionen ab. So haben die Begriffe „Reetatisierung“ und „Rekommunalisierung“ derzeit eine hohe Relevanz. Nicht selten wird dies erneut als ein grundlegender Paradigmenwechsel für öffentliche Administrationen gedeutet.⁴⁶ Gründe für diese fokale Verschiebung liegen in den oft als unzureichend empfundenen Selbstregulierungen in Wirtschaft und Gesellschaft. So werden etwa manche Corporate-Governance-Ansätze mit einiger Skepsis betrachtet. Aber auch bei gemeinnützigen Organisationen des Dritten Sektors wurden jüngst Missstände und Fehlsteuerungen publik, z.B. bei der Deutschen Stiftung Organtransplantation und beim Allgemeinen Deutschen Automobil-Club (ADAC).⁴⁷ Aktuell werden oft auch die mangelhafte Rechtsdurchsetzung (law enforcement) oder schlicht das Fehlen zeitgemäßer Institutionen beklagt – etwa hinsichtlich der Regulierung des Internet, bei der private (und staatliche) Befugnis-

40 Vgl. Trappe (2012), S. 5.

41 Vgl. Prümm (2012), S. 15.

42 Zu Einzelheiten vgl. Hattie (2009).

43 Vgl. Hegel (1981), §§ 140, 144.

44 Vgl. Keul/Schumann (2011), S. 12 f.

45 Vgl. Hobbes (1996), S. 145 f.

46 Vgl. Bauer (2012), S. 11 sowie Wollmann (2013), S. 200.

47 Zu Einzelheiten vgl. etwa Kuhrt (2012) bzw. Obermayer (2014).

se verbindlich und einklagbar festzulegen sind.

Bei der Reetatisierungs- und Rekommunalisierungsdiskussion stehen zudem als missglückt geltende Privatisierungen öffentlicher Organisationen im Blickpunkt. Häufig werden hier die gestiegenen Preise und/oder die schlechtere Qualität der erstellten Produkte und Dienstleistungen bemängelt. So wird ein entsprechender Einstellungs- und Wertewandel der Bevölkerung in immer mehr lokalen bzw. nationalen Referenden artikuliert.⁴⁸ Die Rekommunalisierung wird z.B. im Bereich von Krankenhäusern und Ver-/Entsorgungseinrichtungen sowie im Wohnungsbau und Personennahverkehr betrieben. Hiermit entdecken Städte und Gemeinden erneut jene Gestaltungsmöglichkeiten, die ihnen durch die unmittelbare Trägerschaft eröffnet werden.⁴⁹

Die Reetatisierung wird beispielsweise angesichts der gravierenden Krisenerscheinungen auf den Finanzmärkten gefordert. In der Diskussion bzw. Umsetzung sind etwa strengere gesetzliche Regelungen, monetäre Anreize bzw. Sanktionen (z.B. via Finanztransaktionssteuer) sowie erweiterte Kompetenzen und Aktivitäten der Bankenaufsichtsbehörden. Außerdem werden beispielsweise, angesichts von Pferde- und Gammelfleischskandalen, strengere staatliche Lebensmittelkontrollen gefordert. Damit sollen öffentliche Verwaltungen insgesamt eine bessere Regelbefolgung (compliance) in Wirtschaft und Gesellschaft gewährleisten.

Nicht zuletzt finden Kooperationen unter öffentlichen Akteuren (public public partnerships) zurzeit eine vermehrte Aufmerksamkeit. Auf diese Weise sollen nicht nur Skalen- und Verbundeffekte, sondern z.B. auch leistungsfähigere öffentliche Infrastrukturen realisiert werden, etwa in Metropolregionen. Kurzum: Aktuell geht es oft um weniger Wirtschaft und Gesellschaft sowie um mehr Staat, Regulierung und Verwaltung.

Wie angedeutet hat jedoch auch die Institutionenethik ihre Schattenseiten. Bereits dem Konzept von Thomas Hobbes wurde entgegengehalten, es liefere lediglich Gründe für die Errichtung einer leistungsfähigen Staatlichkeit. Sein Konzept

habe jedoch gravierende Schwachstellen, da es potenzielle Machtmissbräuche dieser Staatlichkeit unzureichend in den Blick nimmt. Denn ein mächtiger Staat, der die Bürger schützen kann, hat ebenfalls die Macht, diese Bürger zu unterdrücken.⁵⁰ Aktuelle Beispiele zeigen, dass „starke“, Daten ausspähende Staaten tatsächlich die Freiheits- und Persönlichkeitsrechte der Bürger gefährden.⁵¹ Ebenfalls sind verschiedene Fälle fragwürdiger staatlicher Gewaltanwendung aufgedeckt worden, beispielsweise bei der Bundeswehr und bei Polizeidienststellen.⁵²

Kritisiert wird aber auch die Gefahr einer staatlichen Übersteuerung von De-

gemeinen philosophischen Diskussionen, dass die Exklusivitätsansprüche „großer“ Ethikentwürfe zusehends kritisiert werden.⁵⁴ Denn hoch fliegende Letztbegründungsambitionen waren bislang regelmäßig zum Scheitern verurteilt – oder im Sinne von Herbert A. Simon: Zu jedem „großen“ Entwurf lässt sich fast immer ein plausibler, gut begründeter Gegenentwurf finden.

Kohärenz von Konsequentialismus und Deontologie

Vor diesem Hintergrund werden zunehmend Ethikansätze entworfen, die einen stimmigen Kontext von Reflexionen, Ar-

»Zu jedem ‚großen‘ Entwurf lässt sich fast immer ein plausibler, gut begründeter Gegenentwurf finden.«

tails und Petitionen. Hieraus können eine strukturelle Innovationsfeindlichkeit und Ineffizienz von Behörden und anderen Organisationen resultieren. Nicht zuletzt fühlen sich integre, intrinsisch motivierte Fach- und Führungskräfte durch die entstehende Flut staatlicher Regeln, Belehrungen und Sanktionen häufig bevormundet und frustriert. Dieses Phänomen ist allgemein unter dem Begriff crowding out in die Literatur eingeführt.⁵³ Dem Solen steht dann also zu wenig persönliches Wollen gegenüber.

Und diese Argumente wiederum tauchten ähnlich bereits in den Debatten gegen Ende der 1980er Jahre auf. Insofern scheint sich für öffentliche Verwaltungen aktuell der Kreis zu schließen.

Orientierung: ein verwaltungs-ethisches Kohärenz-Modell

Aus den bisherigen Überlegungen kann gefolgert werden, dass einseitige (normative) Reformkonzepte die öffentlichen Verwaltungen in eine problematische Schieflage bringen. So zeigen auch die all-

gumenten und Beispielen knüpfen. Solche Kohärenz-Modelle systematisieren ungeordnete, teils widersprüchliche ethisch-moralische Postulate so, dass ein stimmiges, zusammenhängendes System entsteht. Neue Gesichtspunkte und Argumente sollten sich nahtlos in ein solches Modell integrieren lassen. Hiermit verbunden ist vor allem auch eine praktische Orientierungsfunktion, die über reine Heuristik und Explanatation hinausreicht.⁵⁵ Solche Kohärenz-Modelle, die keine philosophi-

48 Vgl. Wollmann (2013), S. 201.

49 Vgl. Röber (2009), S. 231 sowie Bauer (2012), S. 22 f.

50 Vgl. Weidemann (2014), S. 4.

51 Vgl. Schröder (2014), S. 7 mit Blick auf flächendeckende Ausspähaktionen des US-amerikanischen Geheimdienstes NSA.

52 So wurde etwa der Fall des Frankfurter Polizeivizepräsidenten Daschner intensiv öffentlich debattiert; vgl. etwa Thedieck/Banke (2012), S. 264 f.

53 Grundlegend vgl. bereits Deci/Ryan (1985). Auch die PSM-Forschung rückt die Wechselwirkungen zwischen intrinsischer und extrinsischer Motivation in ihren Blickpunkt; vgl. Meyer et al. (2011), S. 355.

54 Vgl. Badura (2006), S. 202 f.

55 Vgl. Birnbacher (2007), S. 89 und S. 424 f.

sche Letztbegründung anstreben, haben in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen.⁵⁶ Auch in der Verwaltungswissenschaft mehren sich Überlegungen bezüglich stimmiger und kohärenter Konzeptionen. Für eine solche Umorientierung stehen offenbar Ansätze wie das Joined up-Government, ein erweitertes Governance-Modell oder die neo-weberianische Verwaltung.⁵⁷

Aus der Kohärenz-Perspektive setzt gutes Verwaltungshandeln insbesondere eine dynamische Balance differierender normativer Konzepte voraus. Verantwortungsvolle Administration erwächst dann aus

zielorientierte Konzepte zum Nutzen stiftenden Umgang mit Steuermitteln sind.⁶⁰

Aus dem Blickwinkel der Kohärenz erscheint es also als verfehlt, einzelne Verwaltungsreform-Modelle zu verabsolutieren. Denn so würde die deontologische Public Governance in orientierungslosen Formalismus umschlagen, und das konsequenzialistische Public Management seinerseits würde in ungezügelter Opportunismus enden. Daher ist ein sorgfältiges Austarieren erforderlich, damit eine wechselseitige Befruchtung gelingt: Einerseits ist der Konsequenzialismus auf gute,

Befruchtung gelingt also, wenn einerseits Institutionen durch kritisch-konstruktives Fach- und Führungsethos mit Leben gefüllt werden. Und andererseits ist die Individualethik auf leistungsfähige Institutionen angewiesen, die Unterstützung, Stabilität und Verlässlichkeit ermöglichen.⁶²

Derzeit ist zu konstatieren, dass tatsächlich das Zusammenwirken von Institutionen- und Individualethik tendenziell zunimmt. Denn einige neuere Gesetznormen zielen explizit auf die Aktivierung des persönlichen Ethos in Verwaltungen. So können Beamte sich, unter Umgehung des Dienstwegs, direkt an Strafverfolgungsbehörden wenden, wenn sie einen begründeten Verdacht auf ein Korruptionsdelikt hegen (§ 67 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz, § 37 Abs. 2 Beamtenstatusgesetz).

Allerdings ist häufig noch unklar, wie die persönlichen Risiken dieser Hinweisgeber (whistleblower) aufgefangen werden können.⁶³ Denn oft erleiden sie Sanktionen wie Karriereknick, soziale Ausgrenzung oder gar Verfolgung. Eklatant hat sich dies jüngst bei dem whistleblower Edward J. Snowden gezeigt, der flächendeckende Ausspähaktionen des US-amerikanischen Geheimdienstes NSA enthüllte.⁶⁴ Aufsehen erregte aber auch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Es sprach einer Berliner Altenpflegerin 15.000 Euro als Entschädigungssumme zu. Weil sie gravierende Pflegemissstände öffentlich angeprangert hatte, war der Pflegerin von ihrem Arbeitgeber, einem landeseigenen Klinikkonzern, fristlos gekündigt worden.⁶⁵ Diese Option des whistleblowing dürfte daher zunehmend sowohl auf Rechtsetzung und Rechtsvollzug als auch auf die Organisa-

»Allerdings ist häufig noch unklar, wie die persönlichen Risiken von Hinweisgebern (whistleblower) aufgefangen werden können.«

einer wechselseitigen Ergänzung und Befruchtung dieser Konzeptionen. Die normative Verwaltungswissenschaft ist daher nicht notwendigerweise auf die Vorzeichnung des one best way ausgerichtet.⁵⁸ Ganz im Gegenteil: Die Verwaltungsintegrität verweist auf den lateinischen Begriff integritas, der neben moralischer Wahrfähigkeit vor allem die Perspektiven der Ganzheit und Unteilbarkeit umfasst. Von isolierten Ansätzen und Einzelmaßnahmen ist daher in aller Regel abzuraten.⁵⁹

Somit sind im Kontext von Public Governance und (New) Public Management beide Waagschalen im Blick zu behalten. Zum einen ist die deontologische Seite wichtig, indem der Wille und die Fähigkeit zum administrativen Diskurs gestützt werden. Hier stehen etwa interne Dialoge unter Bediensteten sowie externe Partizipation im Rahmen von Bürgerforen im Fokus. Und zum anderen ist für Verwaltungen offenbar auch die konsequenzialistische Ethik essenziell, z.B. in Gestalt eines Geschäftsprozessmanagements und eines leistungsfähigen Rechnungswesens. So hat sich insbesondere im Zuge der aktuellen Finanzkrisen gezeigt, wie wichtig

verlässliche Prinzipien angewiesen. Und andererseits hat die Deontologie auch die Folgen des Handelns zu berücksichtigen.⁶¹

Kohärenz von Institutionen- und Individualethik

Die soeben skizzierte Dichotomie ist analog ebenfalls auf den Widerstreit von Individual- und Institutionenethik übertragbar. Aus der Kohärenz-Perspektive sind auch hier beide Waagschalen in den Blick zu nehmen: Zum einen ist die individual-ethische Seite zu fokussieren, indem persönliche Sensibilität, Reflexionsfähigkeit und Handlungskompetenz gefördert werden. Und zum anderen haben Verwaltungen sich durch entsprechende Verfahren und Strukturen der Institutionenethik zu widmen, etwa durch eine Einrichtung von Compliance- und Ombudsstellen.

Anderenfalls würde die Individualethik wegen persönlicher Überforderung bzw. mangelnder Durchsetzbarkeit allzu oft ins Leere laufen. Und die Institutionenethik ihrerseits führte zu struktureller Übersteuerung, Unfreiheit und einer Demotivation integrierender Menschen. Eine wechselseitige

56 Vgl. Badura (2006), S. 202 sowie Herold (2012), S. 14

57 Vgl. Mehde (2011), S. 13, Mayntz (2004), S. 66 sowie Bouckaert (2006), S. 354 ff.

58 So aber Holtkamp (2012), S. 127.

59 Vgl. Maak/Ulrich (2007), S. 4 ff.

60 Vgl. Faust (2011), S. 20.

61 Vgl. Berkel/Herzog (1997), S. 49.

62 Vgl. Herold (2012), S. 112.

63 Vgl. Faust (2009), S. 24.

64 Zu Einzelheiten vgl. etwa Rosenbach/Stark (2014).

65 Vgl. Hopmann (2012), S. 13 ff.

tions- und Verwaltungskultur hierzulande ausstrahlen.

Nicht zuletzt werden im Zuge der PSM-Forschung neue Perspektiven für die Personalauswahl in öffentlichen Verwaltungen diskutiert. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf Positionen mit Führungsverantwortung und weit reichenden Entscheidungskompetenzen.⁶⁶ So untersucht ein aktuelles Forschungsprojekt der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, inwieweit strukturierte Integritätstests eine Vorhersage über persönliches Ethos im Berufsleben ermöglichen. In US-amerikanischen Administrationen werden solche psychologischen Testverfahren bereits verbreitet eingesetzt. Hierzulande indes ist noch eine Reihe an Fragen offen – sowohl in juristischer als auch in eignungsdiagnostischer Hinsicht.⁶⁷

Bilaterale Kohärenz: ein Verwaltungsethik-Kompass

Kohärenz-Modelle zielen aber nicht nur auf Stimmigkeit, Zusammenhalt und Ausgewogenheit; sondern sie streben – gleichsam wie ein Kompass – auch ethisch-praktische Wegweisungen an. Bereits Aristoteles hat in seinen Arbeiten die praktische Philosophie in den Fokus gerückt, also die Orientierung für handelnde Menschen sowie die Verbesserung des Status quo.⁶⁸ Es fragt sich daher, wie die bisherigen Reflexionen und normativen Postulate in eine ethisch-kohärente Verwaltungspraxis überführt werden können.

Offenkundig sind einseitige Patentrezepte unzulänglich: Zum einen wegen der Schwachpunkte deontologischer, konsequenzialistischer, institutioneller und Individualethik, und zum anderen angesichts der Vielgestaltigkeit öffentlicher Administrationen. So unterscheiden sich etwa Aufgaben, Strukturen und Prozesse eines Gemeindeamts grundlegend von jenen eines Bundesministeriums in Berlin. Und eine Polizeidienststelle beispielsweise ist mit anderen Reputations- und Non-Compliance-Risiken konfrontiert als etwa eine Baubehörde oder eine Hochschule.⁶⁹ An dieser Stelle bleibt daher Raum für (weitere) empirische Forschungen und für die Deskriptive Verwaltungsethik. So wird die Relevanz ethisch-moralischer Werte in öf-

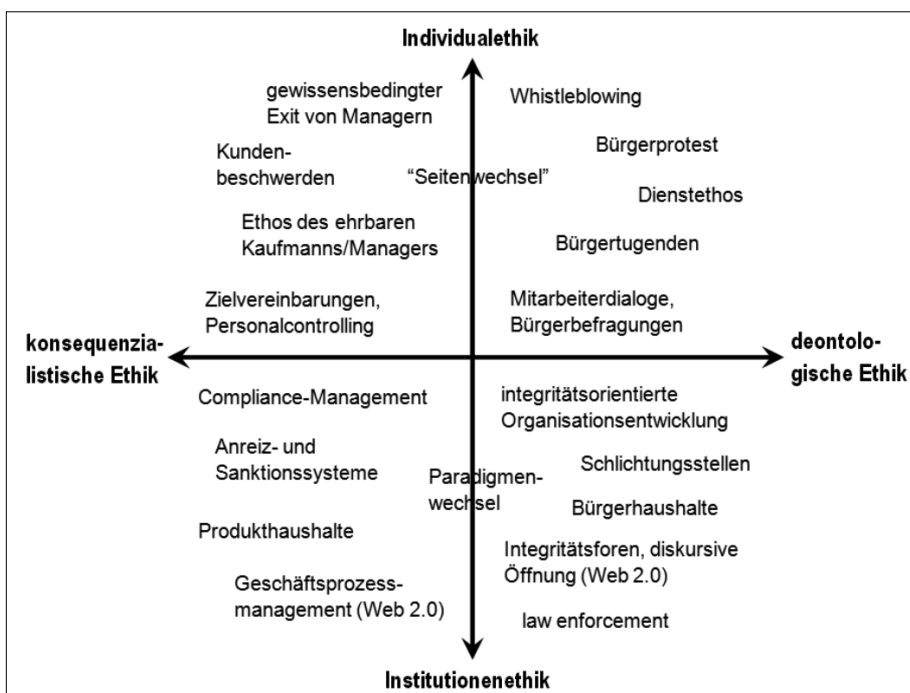


Abb. 4: Verwaltungsethik-Kompass, Quelle: vgl. Faust (2013), S. 99.

fentlichen Administrationen offenbar sehr unterschiedlich eingeschätzt: als überwiegend wichtig etwa bei Bediensteten in Schulen und Kindertagesstätten, aber als eher unwichtig z.B. bei Feuerwehren und technischen Bediensteten.⁷⁰

Eine kohärente Verwaltungsethik ist daher an Parametern wie Angemessenheit, Anschlussfähigkeit und Nachhaltigkeit orientiert. Die Gegensätze von Individual- und Institutionenethik liegen dabei gewissermaßen quer zum Widerstreit von deontologischer und konsequenzialistischer Ethik. Vor diesem Hintergrund kann ein Orientierung stiftender Verwaltungsethik-Kompass entwickelt werden (vgl. Abbildung 4). Dieses Kompass-Modell weist Wege zu „Orten“, Konzepten und Instrumentarien guter öffentlicher Verwaltung. Entscheidend dabei ist, dass sowohl ein horizontales als auch ein vertikales Gleichgewicht der Perspektiven verwirklicht wird (bilaterale Kohärenz). Denn wer sich ausschließlich ostwärts orientiert, verliert sich gleichsam in den Weiten Sibiriens – und im Westen lauern die Fluten des Atlantiks. Wer sich hingegen ausschließlich Richtung Norden bewegt, erstarrt gleichsam in der arktischen Kälte – und im Süden droht die sengende Hitze der Sahara.

In diesem Sinne können durch die Quadranten des Kompass-Modells dis-

tinkte Handlungsansätze und Gleichgewichtsbeziehungen für gute Verwaltungspraxis aufgespürt werden. Aber auch Lehr- und Lernfelder für öffentliche Aus- und Fortbildungseinrichtungen werden insoweit offenkundig. So zeigt der Ethik-Kompass einerseits, dass z.B. Anreizsysteme und Produkthaushalte („Südwest“) durch die Entwicklung von Bürger- und Dienstethos („Nordost“) befruchtet werden können. Kohärenz entsteht insoweit, wenn ergebnisorientierte Instrumentarien durch prinzipienfokussierte Tugenden austariert werden. Andererseits ist z.B. die Fokussierung des Kunden- und Managerethos („Nordwest“) regelmäßig unzulänglich ohne das Zusammenspiel mit einer integritätsorientierten Organisationsentwicklung („Südost“). Ergebnisfokussierte Tugenden sind aus der Kohärenz-Perspektive also durch prinzipien-gestützte Instrumentarien auszubalancieren.⁷¹

Aktuell taucht der Begriff Verwaltungsethik zunehmend sowohl in Fachbeiträgen als auch in Lehr- und Studi-

66 Vgl. Meyer et al. (2011), S. 354 sowie Campbell (2014), S. 4.

67 Vgl. Gourmelon et al. (2014), S. 30 f.

68 Vgl. Göbel (2010), S. 14.

69 Vgl. Faust (2011), S. 20.

70 Vgl. Wüstner (2013), S. 12.

71 Vgl. Faust (2013), S. 98.

enbüchern für den öffentlichen Dienst⁷² auf. Ferner werden verwaltungsethische Themenfelder in die Aus- und Fortbildung von Staats- und Kommunalbediensteten einbezogen, etwa in Berlin, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Nicht zuletzt steht die Ethik in administrativen Strategien und Verhaltenskodizes vermehrt auf der Agenda. Offenbar gewinnt die Verwaltungsethik nun – ein halbes Jahrhundert nach Fritz Morstein Marx – sowohl an reflexiver als auch an orientierender Kraft.

Literaturverzeichnis

- Adamek, Sascha/Otto, Kim (2009): Der gekaufte Staat: wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben, Köln.
- Aristoteles (1960): Nikomachische Ethik, Werke Band 6, 2. Auflage, Darmstadt.
- Badura, Jens (2006): Kohärenzismus. In: Düwell, Marcus et al. (Hrsg.): Handbuch Ethik, 2. Auflage, Stuttgart und Weimar, S. 194-205.
- Bauer, Hartmut (2012): Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. In: Bauer, Hartmut et al. (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Potsdam, S. 11-31.
- Behnke, Nathalie (2004): Ethik in Politik und Verwaltung. Entstehung und Funktion ethischer Normen in Deutschland und den USA, Baden-Baden.
- Bentham, Jeremy (2003): Eine Einführung in die Prinzipien der Moral und der Gesetzgebung. In: Höffe, Otfried (Hrsg.): Einführung in die utilitaristische Ethik, 3. Auflage, Tübingen, S. 55-83.
- Berkel, Karl/Herzog, Rainer (1997): Unternehmenskultur und Ethik, Heidelberg.
- Birnbacher, Dieter (2007): Analytische Einführung in die Ethik, 2. Auflage, Berlin und New York.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Bouckaert, Geert (2006): Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich. In: Bogumil, Jörg et al. (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, S. 354-372.
- Briegel, Torsten (2009): Einrichtung und Ausgestaltung unternehmensinterner Whistleblowing-Systeme, Wiesbaden.
- Campbell, Jamie-Lee (2014): Korruption ist nicht gleich Korruption. In: Scheinwerfer 63, 19. Jg., S. 4.
- Deci, Edward L./Ryan, Richard M. (1985): Intrinsic motivation and self-determination in human behavior, New York.
- Faust, Thomas (2009): Verwaltung zwischen Transparenz und dienstlicher Diskretion. In: innovative Verwaltung, Nr. 4/2009, S. 22-24.
- Faust, Thomas (2011): Verwaltungsreformen als ethisch-normative Innovationen. In: Verwaltung & Management, Nr. 1/2011, S. 17-22.
- Faust, Thomas (2012): Verwaltungsethik in Zeit und Raum. In: Verwaltungsgrundschau, Nr. 5/2012, S. 149-152.
- Faust, Thomas (2013): Innovation und praxisorientierte Verwaltungsethik. In: Lück-Schneider, Dagmar/Kirstein, Denis (Hrsg.): Verwaltungsethik – Selbstverständnis und Themenfelder in Lehre, Forschung und Praxis an den FHöD, Berlin, S. 87-103.
- Franz, Thorsten (2013): Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Göbel, Elisabeth (2010): Unternehmensethik, 2. Auflage, Stuttgart.
- Gourmelon, Andreas et al. (2014): Maßnahmen des Personalmanagements zur Korruptionsprävention: das Beispiel Integritätstest. In: Der Öffentliche Dienst, Nr. 2/2014, S. 25-36.
- Hattie, John (2009): Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, London.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1981): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, Berlin.
- Hill, Hermann (2013): Wandel-Galerie – Alte und neue Konzepte zum Change Management. In: Verwaltung & Management, Nr. 5/2013, S. 227-236.
- Herold, Norbert (2012): Einführung in die Wirtschaftsethik, Darmstadt.
- Hobbes, Thomas (1996): Leviathan, Darmstadt.
- Höffe, Otfried (2008): Lexikon der Ethik, 7. Auflage, München.
- Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Hopmann, Benedikt (2012): Das Recht, Missstände bekannt zu machen. In: Heinisch, Brigitte/Hopmann, Benedikt: Altenpflegerin schlägt Alarm, Hamburg, S. 13-33.
- Jann, Werner (2006): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 21-43.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 175-200.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2011): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Auflage, München.
- Kant, Immanuel (1785): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Riga.
- Keul, Hans-Klaus/Schumann, Olaf J. (2011): Grundpositionen der philosophischen Ethik. In: Aßländer, Michael S. (Hrsg.): Handbuch Wirtschaftsethik, Stuttgart/Weimar, S. 11-19.
- Küpper, Hans-Ulrich (2009): Entscheidungsfreiheit als Grundlage wirtschaftswissenschaftlicher Forschung – Bezüge zwischen Betriebswirtschaftslehre, Ethik und Neurobiologie. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Bd. 79, S. 781-800.
- Kuhr, Nicola (2012): Rücktritt: Organspende-Stiftung verliert Vorstandsmitglied, Spiegel Online vom 21.04.2012.
- Maak, Thomas/Ulrich, Peter (2007): Integre Unternehmensführung. Ethisches Orientierungswissen für die Wirtschaftspraxis, Stuttgart.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76.
- Mehde, Veith (2011): Verwaltungspolitik – Trends und Perspektiven im neuen Jahrzehnt. In: Verwaltung & Management, Nr. 1/2011, S. 8-16.
- Meyer, Renate et al. (2011): Das Konzept der Public Service Motivation. In: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden, S. 350-356.
- Morstein Marx, Fritz (1963): Beamtenethos und Verwaltungsethik. In: Verwaltungsarchiv, Nr. 4/1963, S. 323-344.
- Morstein Marx, Fritz (1963a): Amerikanische Verwaltung. Hauptgesichtspunkte und Probleme, Berlin.
- Nietsch, Cornelia (2013): Ethik-Kompass: Bausteine für nachhaltiges ethisches Verhalten in Unternehmen. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Nr. 1/2013, S. 44-47.
- Obermayer, Bastian (2014): Gott ist gelb, Reinbek bei Hamburg.
- Prümm, Hans Paul (2011): Beiträge der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst zur didaktischen Weiterentwicklung der Rechtswissenschaft. In: Prümm, Hans Paul/Kirstein, Denis (Hrsg.): Aus- und Weiterbildung in einer Hand – Spezifische Fachdidaktiken und Weiterbildungstools an den FHöD, Berlin, S. 43-59.
- Prümm, Hans Paul (2012): Einführung in das 23. Glienicker Gespräch. In: Lück-Schneider, Dagmar/Kirstein, Denis (Hrsg.): Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen, Berlin, S. 13-21.
- Prümm, Hans Paul (2013): Notwendigkeit einer verwaltungsethischen Didaktik. In: Trappe, Tobias (Hrsg.): Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik, Frankfurt am Main, S. 21-56.
- Prümm, Hans Paul (2013a): Verwaltungsethik in die akademische Ausbildung für die öffentliche Verwaltung! In: Lück-Schneider, Dagmar/Kirstein, Denis (Hrsg.): Verwaltungsethik – Selbstverständnis und Themenfelder in Lehre, Forschung und Praxis an den FHöD, Berlin, S. 19-64.
- Reichard, Christoph (2008): Regieren mit Budgetierung. In: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, S. 377-406.
- Röber, Manfred (2005): „Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung. In: Maravic, Patrick von/Reichard, Christoph (Hrsg.): Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?, Potsdam, S. 1-24.

72 Vgl. etwa Thedieck/Banke (2012), Trappe (2013) sowie Franz (2013), S. 498 ff.

Röber, Manfred (2009): Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements. In: *Verwaltung & Management*, Nr. 5/2009, S. 227-240.

Röber, Manfred/Huhnholz, Klemens (2011): Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsethik. In: *Verwaltung & Management*, Nr. 3/2011, S. 115-133.

Rosenbach, Marcel/Stark, Holger (2014): *Der NSA-Komplex*, München.

Sänger, Monika (2002): *Philosophische Ethik*, Stuttgart.

Schauer, Reinbert (2009): *Fachlexikon Öffentliche Betriebswirtschaft*, Wien.

Schliesky, Utz (2014): Das Recht auf gute Verwaltung als verfassungsmäßige Verpflichtung. In: *Innovative Verwaltung*, Nr. 4/2014, S. 10-13.

Schröder, Maria (2014): Privatsphäre und Korruptionsbekämpfung im Licht der NSA-Spähaffäre. In: *Scheinwerfer* 62, 19. Jg., S. 7.

Sommermann, Karl-Peter (1998): Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: *Verwaltungsarchiv*, Bd. 89, S. 290-305.

Thedieck, Franz/Banke, Bernd (2012): Öffentliche Verwaltung – ein institutionalisiertes ethisches Dilemma!? In: *Verwaltung & Management*, Nr. 5/2012, S. 255-266.

Theuvsen, Ludwig (2001): *Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen. Eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht*, Stuttgart.

Trappe, Tobias (2012): Ethik: das beste Fach überhaupt. In: *Deutsche Polizei*, Nr. 8/2012, S. 4-9.

Trappe, Tobias (Hrsg.) (2013): *Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik (I)*, Frankfurt am Main.

Trappe, Tobias (2013a): Ideen zu einer Ethik der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Philosophie, In: Lück-Schneider, Dagmar/Kirstein, Denis (Hrsg.): *Verwaltungsethik – Selbstverständnis und Themenfelder in Lehre, Forschung und Praxis an den FHöD*, Berlin, S. 75-86.

Veit, Daniel/Huntgeburth, Jan (2014): *Foundations of Digital Government*, Berlin und Heidelberg.

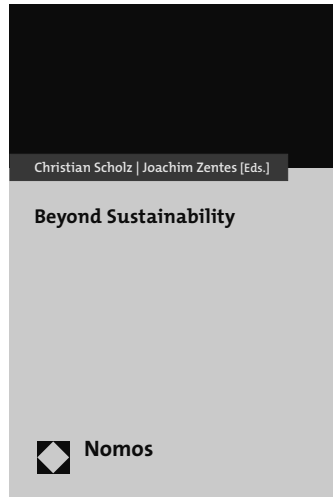
Wegrich, Kai (2011): Post-New Public Management. In: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden, S. 90-98.

Weidemann, Stefan (2014): Freiheit unter Beobachtung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 18-19/2014, S. 3-8.

Wieland, Josef (1994): Ökonomische Theorie der Moral und Gesellschaftstheorie. In: *Ethik und Sozialwissenschaft*, Nr. 1/1994, S. 90-92.

Wollmann, Hellmut (2013): Die deutsche kommunale Selbstverwaltung. In: Bauer, Hartmut et al. (Hrsg.): *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern*, Potsdam, S. 195-208.

Wüstner, Kerstin (2013): *Verwaltungsethik – einleitende Überlegungen und Forschungsfragen*. In: Lück-Schneider, Dagmar/Kirstein, Denis (Hrsg.): *Verwaltungsethik – Selbstverständnis und Themenfelder in Lehre, Forschung und Praxis an den FHöD*, Berlin, S. 9-17.



Beyond Sustainability

Herausgegeben von
Univ.-Prof. Dr. Christian Scholz und
Uni.-Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Zentes

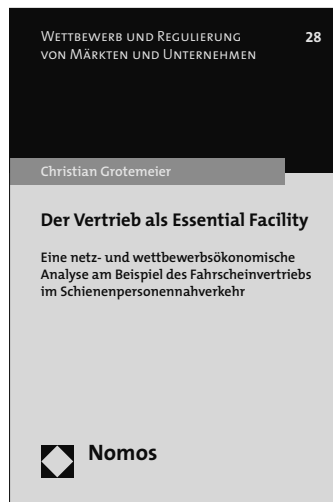
2014, 271 S., brosch., 49,- €

ISBN 978-3-8487-0680-8

www.nomos-shop.de/21452

Das höchst relevante Thema der unternehmerischen Verantwortung avanciert auf der Agenda von Unternehmen zu einer höchst bedeutsamen gesellschaftspolitischen Frage. In 13 Beiträgen wird nicht nur der Frage nachgegangen, was unter Nachhaltigkeit bzw. Sustainability zu verstehen ist, sondern auch was wirklich hinter diesem Konzept steckt.

In englischer Sprache.



Der Vertrieb als Essential Facility

Eine netz- und wettbewerbsökonomische Analyse am Beispiel des Fahrscheinvertriebs im Schienenpersonennahverkehr

Von Dr. Christian Grotemeier

2014, 301 S., brosch., 58,- €

ISBN 978-3-8487-1192-5

(Wettbewerb und Regulierung von Märkten und Unternehmen, Bd. 28)

www.nomos-shop.de/22322

Es wird die Frage diskutiert, inwieweit eine Regulierung des Fahrscheinvertriebs für einen funktionsfähigen Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) erforderlich ist. Abgeleitet aus dem Verfahren der Netzzuschaltung in der Telekommunikation wird ein alternativer Ordnungsrahmen für einen funktionsfähigen Wettbewerb im SPNV entwickelt.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter
07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen
unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos