

Verwaltungsethik – ein Kategoriefehler?

Hans Markus Heimann

Ethik für Organisationen und Institutionen ist „in“. Die Bankenkrise und die – zumindest in anderen Teilen Europas vorzufindende – Wirtschaftskrise hat die Kritik an Zielen und Formen wirtschaftlichen Handelns verstärkt, daher erwartet die Öffentlichkeit von Unternehmen, dass ihr Handeln ethischen Gesichtspunkten in zunehmendem Maße Rechnung trägt. Eine Folge hiervon ist, dass die ethischen Voraussetzungen wirtschaftlichen Handelns nicht nur stärker in den Wirtschaftswissenschaften thematisiert werden, sondern die Ethik auf unterschiedliche Weise auch Einzug in wirtschaftswissenschaftliche Studiengänge hält.¹ Ähnliches lässt sich auf Seiten des Staates schon länger beobachten: Es werden Ethikkommissionen eingerichtet, die anstelle² oder im Auftrag³ des Gesetzgebers für bestimmte gesellschaftliche Problemstellungen Leitlinien erarbeiten, und auch in den sich mit der öffentlichen Verwaltung beschäftigenden Wissenschaften finden sich die Themen „Verwaltungsethik“, „Ethik der öffentlichen Verwaltung“ oder „Ethik des öffentlichen Dienstes“ immer häufiger. Selbst die Hochschulen für öffentliche Verwaltung bleiben hiervon nicht unberührt: So hat beispielsweise die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen Professuren für das Lehrgebiet „Ethik“ eingerichtet. Doch provoziert die verstärkte Hinwendung zur Ethik in der Verwaltung die Frage, welche Bedeutung die Ethik für die Verwaltung und den öffentlichen Dienst genau haben soll. Denn es scheint doch eine Errungenschaft des heutigen demokratischen Rechtsstaats zu sein, dass traditionell das Gesetz, also die parlamentarisch gesetzte Rechtsnorm, als Maßstab des Verwaltungshandelns gilt, nicht aber Ethik oder Moral. Daher kann nicht ungeklärt bleiben, welchen Platz die Ethik im Verwaltungshandeln einnimmt, oder konkreter, ob hiermit eine Relativierung der legalistischen Auffassung der deutschen Verwaltung einhergeht. Also: Welche Rolle spielt die Verwaltungsethik für die deutsche Verwaltung?

Die Herausbildung einer eigenen Disziplin „Verwaltungsethik“ ist einigermaßen neu: Zwar haben sich schon bisher verschiedene Wissenschaftsdisziplinen

-
- 1 Vgl. nur das Curriculum des wirtschaftswissenschaftlichen Studiums an der Universität Frankfurt, das die Veranstaltung „Ethik in den Wirtschaftswissenschaften“ als Pflichtveranstaltung für alle Studierenden der Wirtschaftswissenschaften vorsieht: www.wiwi.uni-frankfurt.de/abteilungen/arbeitsstelle-wirtschaftsethik/lehre.html.
 - 2 Zum Beispiel Ethikkommissionen für medizinische Fragen oder Tierversuche.
 - 3 Zum Beispiel der Deutsche Ethikrat.

mit der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, so beispielsweise die Ökonomie, Soziologie, Politikwissenschaft oder Verwaltungswissenschaft; auch die Philosophie in Gestalt der praktischen Philosophie tut dies, wenngleich ihr Fokus eher auf den Staat als ganzes und weniger unmittelbar auf die Verwaltung gerichtet ist. Dominiert wird die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Verwaltung in Deutschland aber trotz der großen Öffnung zu wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen in den 1990er Jahren nach wie vor von der Rechtswissenschaft in der Ausprägung als Wissenschaft des Verwaltungsrechts und als – der Begriff ist heute etwas unmodern geworden – Verwaltungslehre. Diese Dominanz des Juristischen ist leicht zu erklären: Ein großer Teil des Verwaltungshandelns beruht auf dem Nachvollzug von Normen und der Setzung eigener Normen, und dies lässt sich üblicherweise am besten von normwissenschaftlich geschulten Verwaltungsbeschäftigten bewerkstelligen – seien diese nun juristisch oder verwaltungswissenschaftlich ausgebildet und von der Verwaltungsrechtswissenschaft begleitet. Trotz aller Orientierung an der verwaltungsrechtlichen Methodik hat die Verwaltungsrechtswissenschaft es sich jedoch auch stets angelegen sein lassen, Bezüge zu anderen wissenschaftlichen Rationalitäten im Umgang mit der Verwaltung herzustellen und deren Erkenntnisse für das Verwaltungsrecht fruchtbar zu machen. Und nicht zuletzt bedeutet Verwaltungsrechtswissenschaft – ebenso wie in anderen Teildisziplinen der Rechtswissenschaft – immer auch über die aktuelle normative und die hieraus abgeleitete dogmatische Situation hinausweisende Vorschläge zu machen, um den Gesetzgeber „de lege ferenda“ zur Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen zu bewegen. Dabei sollte dem Juristen deutlich vor Augen stehen, dass er sich hierbei auf dem Gebiet der Rechtspolitik bewegt und er daher prinzipiell keine andere Stellung einnimmt als jeder andere Teilnehmer am politischen Diskurs.

Die Beschreibung der verschiedenen wissenschaftlichen Zugänge zum Tun der Verwaltung könnte nun den Eindruck entstehen lassen, die jeweiligen Erkenntnisse stünden in ihrer disziplinbedingten Unterschiedlichkeit gleichberechtigt nebeneinander. Dies ist wissenschaftstheoretisch natürlich unzweifelhaft der Fall: Keine wissenschaftliche Disziplin steht über einer anderen, alle Erkenntnisse sind gleichberechtigt. Doch existiert im Hinblick auf die Bedeutung der verschiedenen Erkenntnisse für das reale Handeln der Verwaltung ein Unterschied: Die Verwaltung ist in ihrem Tun an das gebunden, was ihr in Gestalt von Rechtsnormen vorgeschrieben wird. Welche das sind und welchen Inhalt sie haben, bestimmt letztlich der Gesetzgeber; wissenschaftliche Erkenntnisse, die gesetzgeberischen Normen widersprechen, dürfen das Handeln der Verwaltung nicht bestimmen, sind also nachrangig. Ökonomische Erkenntnisse, die beispielsweise Effizienzsteigerungen versprechen, oder ethische Handlungsvorgaben dürfen daher durch die Verwaltung nicht befolgt werden, wenn sie gesetzlichen Anordnungen widersprechen oder ohne gesetzliche Ermächtigung in Grundrechte

eingreifen. Dies gilt im Übrigen – wie erwähnt – auch für rechtswissenschaftliche Erkenntnisse „de lege ferenda“, die insofern keine Sonderrolle einnehmen. Eine besondere Stellung hat hier allenfalls die Rechtsdogmatik inne, die im Rahmen der notwendigerweise abstrakten Normvorgaben des Gesetzgebers („de lege lata“) Konkretisierungen versucht, welche aber auch nur dann Verbindlichkeit erlangen, wenn sich ein für einen konkreten Streitfall zuständiges Gericht hiervon überzeugen lässt.

Ein solchermaßen legalistisches Verständnis von Verwaltung mag im internationalen Vergleich eine deutsche Besonderheit sein, die unter dem Grundgesetz und dessen durch das Bundesverfassungsgericht entwickelter strenger Ausrichtung auf die Grundrechte eine besondere Vervollkommenung erfahren hat. Dennoch überzeugt der dieser Konstruktion von Verwaltungstätigkeit zugrundeliegende Gedanke noch immer. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die sich in den Grundsätzen des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes konkretisiert, ist nicht nur Ausfluss des zeitlich früher entstandenen, ursprünglich mit Zielrichtung gegen die Gewalt des Monarchen entwickelten Rechtsstaatsprinzips, sondern gerade Ausdruck des Demokratieprinzips und der Grundrechtskonzeption des Grundgesetzes. Maßgeblich für die Handlungen der Verwaltung soll zumindest dort, wo der Bürger in seinen Grundrechten tangiert wird, nicht der wie auch immer hervorgebrachte Wille der Verwaltung sein, sondern der des Gesetzgebers. Diesem Gedanken zufolge sind die Gewalten nach dem Grundgesetz nicht nur geteilt, sondern auch hierarchisiert: Die Verwaltung ist dem Gesetzgeber untergeordnet. Es ist nach wie vor kein überzeugendes Argument ersichtlich, weshalb dieser Grundsatz heute nicht mehr sinnvoll sein soll. Nach wie vor gewährleistet die Behandlung eines Gesetzentwurfs im Parlament die größtmögliche Transparenz und Mitwirkungsmöglichkeit der Öffentlichkeit, trotz aller Schwächen des Parlamentarismus und unabhängig davon, was das Parlament letztlich entscheidet. Verwaltungsentscheidungen bieten demgegenüber bei Weitem nicht das gleiche Maß an Transparenz und Partizipation, eine gesetzesfrei in Grundrechte eingreifende Exekutive ist vielmehr gerade das Sinnbild des autoritären oder sogar diktatorischen Staates.

Jenseits des Eingriffs in Grundrechte bleiben der Verwaltung allerdings Felder selbstbestimmten Handelns, so im Bereich der Leistungsverwaltung, beispielsweise bei der Vergabe von Subventionen. Dasselbe gilt sogar bei Grundrechtseingriffen, wenn ihr gesetzliche Regelungen Ermessens- oder Beurteilungsspielräume eröffnen. Aber auch hier wäre es ein Trugschluss anzunehmen, dass die Verwaltung auf diesen Feldern vollkommen frei in ihren Entscheidungen ist. Vielmehr wird sie hier ebenfalls in einem vielfältigen Geflecht von Bindungen gehalten, die zu missachten zur Rechtswidrigkeit ihrer Entscheidungen führte. Sie ist auch hier an Grundrechte, insbesondere den Gleichheitsgrundsatz, gebunden, muss aus den gesetzlichen Regelungen erst einmal die Grenzen der

Spielräume für ihr Ermessen oder ihre Beurteilung bestimmen oder aber den Einfluss verwaltungsverfahrenrechtlicher Regelungen beachten. Und wenn dann in rechtlicher Hinsicht alles korrekt ist, kann der Gesetzgeber eine Sachentscheidung, mit der er nicht einverstanden ist, immer noch dadurch zu korrigieren versuchen, dass er eine neue Norm in seinem Sinne erlässt.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Verwaltungshandeln in allererster Linie normbasiertes Handeln darstellt und damit die Fähigkeit zur Anwendung von Normen größte Bedeutung hat. Aus dieser alles überstrahlenden Rationalität der Normausführung rührt letztlich die starke Dominanz der Verwaltungsrechtswissenschaft für die Verwaltungstätigkeit in Deutschland. Insofern wäre es verfehlt, Vorgaben einer Verwaltungsethik, die entsprechenden Normen des Gesetzgebers widersprechen, für das Verwaltungshandeln unmittelbar für relevant zu halten. Sie gehören vielmehr einer anderen Kategorie als die unmittelbar verpflichtenden Rechtsnormen an, sind daher konkret irrelevant und nur von rechtspolitischem Interesse. Sollte der einzelne Verwaltungsmitarbeiter dies anders sehen, würde er rechtswidrig handeln und sich der Gefahr der rechtlichen Sanktionierung aussetzen. Letztlich wären konkrete Handlungsanleitungen einer Verwaltungsethik *contra legem* nur eine Spielart eines wie auch immer gearteten „Verwaltungsethos“ oder „Beamtenethos“, das, wenn es nicht der gesetzgeberischen Intention entspricht, zu einem aus demokratischer Sicht unerwünschten Eigenleben der Verwaltung führen kann – der in Teilen noch an den Werten des Kaiserreichs orientierte öffentliche Dienst in der Weimarer Republik ist ein nachdrückliches Beispiel für eine solche Fehlentwicklung.

Alles dies ist in der Wirtschaft anders: Wirtschaftsunternehmen agieren gerade nicht normbasiert, sondern frei. Selbstverständlich existieren vielfältige rechtliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln, doch die Rationalität wirtschaftlichen Entscheidens richtet sich nicht nach vom Gesetzgeber vorgegebenen Zielen. Das Substrat der wirtschaftlichen Entscheidung ist also selbstbestimmt. Dabei ist es denkbar, dass vollkommen legales wirtschaftliches Handeln „unethisch“ ist; illegales Handeln ist dies in der Regel ohnehin. Hier hat die Wirtschaftsethik ihren Platz, indem sie Handlungsalternativen aufzeigt, wenn legales Handeln in ethischer Hinsicht problematisch erscheint. Alles dies spielt sich im Rahmen der grundgesetzlich geschützten Privatautonomie ab, dem Staat und damit der Politik ist es letztlich egal, wie hier agiert wird. Wäre das unethische Wirtschaftsgebaren für die Parlamentsmehrheit politisch unerträglich, würde der Staat Regelungen treffen; ist der Ethikverstoß nicht gar zu gravierend, wählt er zuweilen auch das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtung von Privatrechtssubjekten. In der Wirtschaftsethik braucht daher die rechtliche Ausgangssituation einer ethischen Wertung viel weniger stark als in der Verwaltungsethik reflektiert zu werden: Wenn der Entscheider in einem Unternehmen nach einer ethischen Vorgabe handeln möchte, kann er dies einfach tun – Konsequenzen

können sich allenfalls aus der (wirtschaftlichen) Bewertung durch übergeordnete Gremien des Unternehmens ergeben.

Welche Funktion bleibt damit für die Verwaltungsethik übrig? Nach dem Gesagten kann dies nur die – nicht gering zu schätzende – Kategorie der Hinterfragung und Reflexion des Verwaltungshandelns in ethischer Hinsicht sein, sei es um Hinweise zur Ausfüllung von Spielräumen innerhalb von Normgrenzen zu geben, sei es auf rechtspolitischer Ebene. Ein anderes Verständnis stellte einen Kategoriefehler dar. In jedem Fall muss dabei die existierende rechtliche Situation zumindest einbezogen werden, da die ethische Reflexion sinnvollerweise eine Antwort hierauf darstellen sollte. Eine Verwaltungsethik ohne diesen Normbezug hätte nur eine geringe Bedeutung für die Verwaltung.

Selbst eine solchermaßen reflexive Vermittlung ethischer Wertungen für Angehörige des öffentlichen Dienstes stellt sich aber in einer weiteren Hinsicht als nicht unproblematisch dar. Dabei ist unstreitig, dass Verwaltungsethik als Lehrfach, z.B. an einer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, durch die Wissenschafts- und Lehrfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG geschützt ist und in rechtlicher Hinsicht unmittelbar nur geringfügigen Einschränkungen unterliegt. Mittelbar ergeben sich jedoch faktische Einschränkungen für die Begründung eines staatlichen Handelns, das sich auf ethische Wertungen beruft: Eine solche Begründung der Verwaltungstätigkeit unterliegt nämlich verfassungsrechtlichen Schranken, die auf die Inhalte der Verwaltungsethik zurückfallen – wenn sie denn für die Verwaltung relevant sein möchte. Jede Begründung einer Handlung des Staates, also auch die ethische, muss nämlich innerhalb der Grenzen seiner Pflicht zur politischen, religiösen und weltanschaulichen Neutralität erfolgen. Diese zentrale Vorgabe folgt aus Art. 3 GG, für religiöse und weltanschauliche Begründungen zudem aus Art. 33 Abs. 3 GG, Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 1 WRV sowie Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Dem Staat ist eine inhaltliche Identifizierung mit politischer Auffassung (soweit diese nicht ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden hat), Religion, Glauben oder Weltanschauung verboten. Hieraus folgt, dass er keine Entscheidung über die Richtigkeit und Qualität politischer, religiöser oder weltanschaulicher Vorstellungen treffen darf, sondern derartige Bewertungen den gesellschaftlichen, religiösen und weltanschaulichen Gruppen zu überlassen hat. Staatliche Neutralität zeigt sich also insbesondere in der Vermeidung von Identifizierung.

Dabei kann eine Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht sogar dann angenommen werden, wenn eine in Grundrechte eingreifende Maßnahme der Verwaltung auf die den wichtigsten Verfassungsnormen zugrundeliegenden sittlichen Werte mit dem Argument gestützt wird, die Inhalte der Verfassung selbst könnten nicht gegen die Neutralitätspflicht verstoßen. Die im Grundgesetz zum Ausdruck kommenden Werte wie Achtung der Menschenwürde, Toleranz, Gerechtigkeit, Gewaltlosigkeit, Achtung vor dem Leben, Achtung vor dem Gesetz,

Achtung vor der Mehrheitsentscheidung oder Rücksicht auf Minderheiten seien schließlich nicht zur Disposition stehende Voraussetzungen des Gemeinwesens aus dem Grundgesetz selbst (vgl. nur de Wall 1994, Sp. 295ff. oder Link 1995, S. 482). Problematisch an einer solchen Auffassung ist, dass die Grundrechte des Grundgesetzes hierbei eine falsche Funktion zugewiesen bekommen, weil sie gerade kein eigenständiges ethisches System darstellen. Die „Werte“ des Grundgesetzes können keine über die unmittelbar dort positivierten Normen hinausgehende Wirkung entfalten. Die „Werte“ und die positivierten Normen für das öffentliche Leben, also für die Ausübung von Staatsgewalt, lassen sich nicht trennen. Somit sind nur diese Normen als Maßstab für das staatliche Handeln zu beachten und in dem relativ komplexen Verfahren einer Grundrechtsprüfung, in dem praktisch immer auch gegenläufige Rechtspositionen eine große Rolle spielen, zu prozeduralisieren. Nur ganz grundlegende Festlegungen wie die Achtung der Menschenwürde oder das Recht auf Leben können den Charakter eines „allgemeinen Wertes“ beanspruchen. Entsprechend zurückhaltend formuliert auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 41, 29 [50]):

„Der ‚ethische Standard‘ des Grundgesetzes ist [...] die Offenheit gegenüber dem Pluralismus weltanschaulich-religiöser Anschauungen angesichts des Menschenbildes, das von der Würde des Menschen und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Selbstbestimmung und Eigenverantwortung bestimmt ist.“

Im Übrigen schützt das Grundgesetz beispielsweise in Art. 4 gerade selbst die Freiheit, sich privat für ein eigenständiges moralisches System zu entscheiden – solange auf diesen Anschauungen beruhende Handlungen nicht rechtswidrig sind. Oder in der deutlichen Diktion Josef Isensees (1977, S. 102):

„Grundrechtsartikel sind keine Glaubensartikel. Freilich werden sie heute oftmals als Weltanschauungssurrogate [...] gedeutet. Aus dieser Sicht animieren sie entsprechend prädisponierte Interpreten leicht zu Verfassungsmystik. Die Grundrechte werden hier überfordert. Sie [...] sind Menschheitshoffnungen in Zeiten, in denen sie von der Tyranis unterdrückt und vorenthalten werden. Sind sie aber durchgesetzt und wirksam gewährleistet, so geben sie nur die Grundlage dafür, daß jeder sein Glück und sein Heil selber findet. Sie bieten keinen Lebenssinn, sondern nur seine Ermöglichung.“

Der Verweis auf die „Werte des Grundgesetzes“ ist also juristisch unergiebig, selbst eine Qualifizierung als Teilfundament einer Wertorientierung für das Gemeinschaftsleben unterstellt mehr, als das Grundgesetz leisten kann. Das Grundgesetz beschränkt sich darauf, Normen für die Ausübung der Staatsgewalt und die Praktizierung des Gemeinwesens vorzugeben.

Letztlich bleibt die Bewertung der Verwaltungsethik also zwiespältig: Kategorial richtig verstanden, kann Verwaltungsethik – vielleicht auch durch die an-

dere akademische Sozialisation bedingt – hilfreiche Perspektiven auf das Verwaltungsgeschehen eröffnen und auf einer Metaebene als Kontrollinstanz für die Verwaltungspraxis wirken. Zeigen muss sie dabei aber, dass sie sich mit der Primärebene, also den tatsächlichen rechtlichen Gegebenheiten, auseinandergesetzt hat – was sehr anspruchsvoll erscheint. Vergleichbares geschieht jedoch schon bisher ständig in der Verwaltungsrechtswissenschaft. Inwiefern die Verwaltungsethik also tatsächlich neue Erkenntnisse für die Verwaltung hervorbringen kann, bleibt abzuwarten.

Quellen

- Isensee, J. (1977): Demokratischer Rechtsstaat und staatsfreie Ethik. In: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 11, S. 92ff.
- Link, C. (1995): Religionsunterricht. In: Handbuch des Staatskirchenrechts, Band 2 (2. Aufl.). Berlin, S. 439ff.
- Wall, H. de (1994): Verfassungsfragen des Ethikunterrichts öffentlicher Schulen. In: Theologische Literaturzeitung 1994, Sp. 291ff.

