
Verantwortung im Verwaltungshandeln

Eine sozialetische Skizze

Verantwortung im Verwaltungshandeln

Eine sozialetische Skizze

- (1) Vorbemerkung:
Öffentliche Verwaltungen als Orte verantwortlichen Handelns
- (2) Verantwortlichkeiten *ad extra*:
der *Bürger* als Adressat öffentlichen Verwaltungshandelns
- (3) Rückfrage:
Verantwortung wirklich moralisch oder nur rechtlich?
- (4) Verantwortlichkeiten *ad intra*:
Führen und Leiten von Mitarbeiter*innen
- (5) Ausblick:
zur Organisationskultur verantwortungsethischer Beratung

(1) Vorbemerkung: Öffentliche Verwaltungen als Orte verantwortlichen Handelns

→ Vieldeutige **Verantwortung**

- *Accountability*
 - Zurechenbarkeit einer Handlung/Ereignisse
 - ⇒ vorrangig: *rechtliche* Verantwortung
- *Responsibility*
 - Zuständigkeit für die Abhilfe einer Notlage unabhängig persönlicher Verursachung
 - *Gewissenhafte* Nutzung *pflichtgemäßer Ermessensspielräume*
 - ⇒ vorrangig: *moralische* Verantwortung

(1) Vorbemerkung: Öffentliche Verwaltungen als Orte verantwortlichen Handelns

→ Problem der ‚Verantwortungsdiffusion‘

- Verlust des Gefühls persönlicher Zuständigkeit
- durch Unübersichtlichkeit der Handlungsketten und Entscheidungsgefüge
- durch Rückbezug auf rechtlich fixierte Entscheidungs- und Handlungsvorgaben (‚Dienst nach Vorschrift‘)

(1) Vorbemerkung: Öffentliche Verwaltungen als Orte verantwortlichen Handelns

→ Öffentliche Verwaltung als arbeitender Staat

- „vollziehende Gewalt“ als Ordnungsv., **Dienstleistungsv.**, Wirtschaftsv., Organisationsv., **Politischev.**
- **daseinsbewältigende Grundfunktion**
(ÖV „dienen und fördern der Organisation individuell-gesellschaftlicher Lebensbewältigung, welche ohne eine solche organisatorische Einbindung und Abstützung anarchisch und chaotisch wäre.“ Grimmer)
- **Öffentlichkeit strukturierende Metafunktion**
- **Rückbindung öffentlicher Verwaltung an staatsethische bzw. verfassungsrechtliche Fundamentalnormen**
(„Verpflichtung auf die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Demokratie, der Sozial- und Rechtsstaatlichkeit und auf die Grundrechte, insbesondere das Gebot der Menschenwürde zu achten.“ ebd.)
- **übergreifender Gemeinwohlbezug allen Verwaltungshandelns**

(1) Vorbemerkung: Öffentliche Verwaltungen als Orte verantwortlichen Handelns

→ DGVU als (Teil) öffentlicher Verwaltung?

- einerseits: (rechtlich) **Nein**
 - weder Amt/Behörde noch Körperschaft des öffentlichen Rechts
 - ‚nur‘ rechtsfähiger Verein
- andererseits: (sozialethisch) **Ja**
 - Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags
(bei staatlicher Gewährleistungsverantwortung)
 - fünfte Säule der Sozialversicherungen (SGB VII)
 - Erfüllung grundgesetzlicher Fundamentalnormen
(Sozialversicherungen als essentielle Instrumente der Sozialstaatlichkeit gemäß
 - Art. 20 GG: „demokratischer und sozialer Bundestaat“
 - Art. 28 GG:
„republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat“

(2) Verantwortlichkeiten *ad extra*: der *Bürger* als Adressat öffentlichen Verwaltungshandelns

→ **Aufgabe der Unfallversicherung** (gemäß § 1 SGB VII)

- Prävention
- Rehabilitation
- Entschädigung

→ **In Einbettung in das Gesamt sozialer Sicherung** (gemäß Fundamentalnorm § 1 SGB I):

„Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen,

- ein menschenwürdiges Dasein zu sichern,
- (...).

(2) Verantwortlichkeiten *ad extra*: der *Bürger* als Adressat öffentlichen Verwaltungshandelns

⇒ **Letztverantwortung des Verwaltungshandelns: Ermöglichung einer menschenwürdigen Lebensführung**

- durch Grundrechtsschutz auf allen Ebenen
 - Beispiel: **Prüfung von Leistungsansprüchen**
 - einerseits:
gewissenhafte Prüfung aus Gründen der Gerechtigkeit und der Solidarität zwingend geboten
 - andererseits:
Gefahr einer dominierenden *Hermeneutik des Verdachts*
(„Jeder Antragsteller ist potentieller Erschleicher“)
- ⇒ Gefahr der leichtfertigen Abweisung von Grundrechtsansprüchen

(2) Verantwortlichkeiten *ad extra*: der *Bürger* als Adressat öffentlichen Verwaltungshandelns

- Beispiel: **Verbescheidung von Leistungen**
 - ‚Spiegelbild der behördlichen Moral‘;
 - auch ‚Moral des Bescheides‘.
- Beispiel: **Rechtsbehelfsbelehrung**

„Wer wirklich verstanden hat, was das recht zu Widerspruch und Klage bedeutet, wer also realisiert, was er da eigentlich und wirklich tut, wenn er einen anderen Menschen darauf hinweist, dass dieser sich *wehren* kann“, der vermittelt ihm zugleich, „dass er nie nur das hilflose Objekt, sondern immer auch *Subjekt* staatlichen Handelns ist (BVerwGE 1, 159)“ (Trappe 2013)

⇒ **Gewährleistung von (Grund-)Rechtsansprüchen**

⇒ **Wahrnehmung des Adressaten als *Bürger***

(3) Rückfrage: Verantwortung wirklich moralisch oder nur rechtlich?

→ Rückfrage:

Verfassungsgemäßheit des Verwaltungshandelns

- wirklich Ausfluss moralischer Verantwortung?
- ‚nur‘ Ausfluss rechtlicher Verantwortung und darin Ausfluss eines ‚Verwaltungsethos beamtengemäßer Pflichterfüllung‘ im Sinne des Ideals ‚demokratischer Herrschaft‘?

⇒ Begründete **Skepsis** gegenüber einer **spezifisch moralischen Dimension (und folglich einer Ethik) des Verwaltungshandelns**

- sachungemäße moralische Aufladung
- kontraproduktiv

(3) Rückfrage: Verantwortung wirklich moralisch oder nur rechtlich?

→ **„Herrschaft“** (nach M.Weber)

- Klassische Definition:
„Herrschaft soll heißen die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“
(Weber, Soziologische Grundbegriffe § 16)
- drei Typen
 - traditionell
 - charismatisch
 - **rational/legal/bürokratisch**

(3) Rückfrage: Verantwortung wirklich moralisch oder nur rechtlich?

→ **Kennzeichen bürokratischer Herrschaft**

- gesetzte („legalisierte“) und verbindliche (Verfahrens-) Regeln
- eindeutig definierte Kompetenzen
- Amtshierarchie („monokratisch“)
- Aktenmäßigkeit, Transparenz, Nachprüfbarkeit
- sachorientierte Fachlichkeit
- **Prinzip formalistischer Unpersönlichkeit**
„Ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne ‚Liebe‘ und ‚Enthusiasmus‘, unter dem Druck schlichter Pflichtbegriffe, ‚ohne Ansehen der Person‘, formal gleich ‚jedermann‘, d.h. jedem in gleicher faktischer Lage befindlichen Interessenten, waltet der ideale Beamte seine Amtes.“
(Max Weber)

(3) Rückfrage: Verantwortung wirklich moralisch oder nur rechtlich?

→ **dagegen:**

Lehren aus der historischen Erfahrung pervertierter Unpersönlichkeit

- „Mord an Millionen *durch Verwaltung*“ (Adorno)

⇒ Beamtenrecht als Surrogat einer Verwaltungsethik:

Verwaltung des Amtes „nach bestem Gewissen“ § 54 BBG (alt)

≈ „nicht ‚nach bestem Gewissen‘, wenn er sich auf eine schematische Erfüllung von Vorschriften dem Buchstaben nach beschränkt.(...) Nur der Beamte handelt **gewissenhaft**, der sich der Verantwortung für sein Handeln im sozialen Rechtsstaat bewusst ist.“ (Fürst u.a.)

(3) Rückfrage: Verantwortung wirklich moralisch oder nur rechtlich?

⇒ **Nebenbemerkung:**

Gewissen als moralische Kategorie

„die eigene Erkenntnis des Erlaubten und des Verbotenen und die Einsicht, verpflichtet zu sein, dieser Erkenntnis gemäß zu handeln, somit eine im Innern ursprünglich vorhandene Überzeugung von recht und Unrecht und die sich daraus ergebende Verpflichtung des Betroffenen zu einem bestimmten Handeln oder Unterlassen (...). Es stellt demnach das subjektive Bewusstsein vom sittlichen Wert oder Unwert des eigenen Verhaltens dar.“ (BVerwGE 7, 246, 9, 97))

(4) Verantwortlichkeiten *ad intra*: Führen und Leiten von Mitarbeiter*innen

→ Unerlässliche Korrespondenz

- ‚Guterfüllung‘ der Verantwortlichkeiten *ad extra*
- Setzt ‚Guterfüllung‘ der Verantwortlichkeiten *ad intra* voraus

⇒ **Führen und Leiten**
als zentrale Verantwortlichkeit *ad intra*

→ Führen/Leiten

(als unmittelbarer Ausfluss des Direktionsrechts)

- planvolle Einflussnahme auf einen *personengebunden* Prozess, die eine zielgerichtete Bewegung auslöst und bis zur Zielerreichung anhält
- Gegenteil von Führung: Geschehen lassen
- Immer unter Bedingungen „asymmetrischer Rollen- und Machtverteilung in einer hierarchischen Organisation“ (Ulrich)

(4) Verantwortlichkeiten *ad intra*: Führen und Leiten von Mitarbeiter*innen

→ **Moralisches Anforderungsprofil des Führens**

⇒ ***Kategorischer Imperativ des Führens von Personal:***

„Führe so, dass Du das Personal (wie auch Dich selbst) niemals als *bloße* Rollenträger, Humanressource, Arbeitsmittel usw. instrumentalisierst, sondern immer auch in ihrer (und auch Deiner) Eigenwürde achtest!“

⇒ **Konsequenz:**

Moralisch legitim ist Führen dann, solange die *funktional* notwendige Unterstellung des Mitarbeiters unter das Direktionsrecht „seinen Subjektcharakter und seine humane Würde ‚unangetastet‘ lässt und ihm die größtmöglichen Chancen zur Persönlichkeitsentfaltung geboten werden, die im Rahmen seiner Funktion und der organisatorischen Rahmenbedingung realisierbar sind“ (Ulrich).

⇒ **Anwendung auf führungsethisch besonders relevante Handlungsfelder**

(4) Verantwortlichkeiten *ad intra*: Führen und Leiten von Mitarbeiter*innen

→ **Führungskultur/Führungsstil**

- ***Gewissensorientiert* als Ermöglichung verantworteter Entscheidungen**
- *Verständigungsorientiert* zwecks Überzeugung und fairer Interessensausgleiche
- *Partizipativ* durch Einbindung in Personalauswahl, Personalentwicklungen, Qualitätsentwicklung (z.B. Aufwärtsbeurteilungen)
- *Berechenbar* durch Transparenz, Stringenz und Konsequenz

→ **Gewährleistung elementarer Persönlichkeitsrechte**

- Schutz der Privatsphäre durch Begrenzung der Reichweite von Weisungen und Pflichten auf die für die Organisation essentiellen Bereiche
- Angemessene Entlohnung und Vergütung
- Angemessene Rekreation (Urlaub, Freizeit, Unterbrechungen)

(5) Ausblick: zur Organisationskultur verantwortungsethischer Beratung

→ **Drohende ‚Moralfälle‘**

- Mehr Wissen bei weniger Können
 - Dilemmasituationen ad extra und ad intra
- ⇒ Unausweichlichkeit *tragischer Entscheidungen*

⇒ **‚Abschied von der Heldenmoral‘**

- ⇒ Lösung dilemmatischer Problemlagen durch
- ⇒ Organisation verantwortungsethischer („gewissenhafter“) Beratung
- ⇒ Ergebnisqualität durch
 - Qualität ethischer Deliberationsprozess
 - Qualität verlässlicher Beratungs- und Leitbildstrukturen

⇒ **Lackmusstest für DGUV als Organisationsstruktur grundrechtlicher Zwangssolidargemeinschaft**