

Zur Dissimulation als Verwaltungsmaßnahme

Einleitung (zur mission impossible)

Der compliance officer einer großen Bank klagte vor einigen Jahren in geselliger Runde über sein Leid mit den Finanz-Aufsichtsbehörden, besonders den amerikanischen. Er sei bei Strafe verpflichtet, den Behörden jeden ihm bekannt gewordenen Verstoß gegen Finanz-Vorschriften zu melden und die Behörden auch über gefährliche Entwicklungen zu unterrichten. Wenn er das tue, würden sich die Behörden einschalten und die Interessen der Bank oft erheblich beeinträchtigen. Wenn er aber Missstände, um sie ohne viel Aufhebens rasch und effektiv zu beheben, nicht melde, so könne er sie im Zuge der notwendigen Maßnahmen nicht offen ansprechen, da er sie sonst ja hätte melden müssen.

Aus diesem Dilemma konnte den compliance officer niemand befreien. Ich konnte ihm indessen wenigstens sagen, dass das Unterlassen pflichtgemäßer Meldungen einer seit Jahrhunderten in der römischen Kirche gepflegten Verwaltungstechnik entspreche, nämlich der Dissimulation. Was in der katholischen Kirche für richtig befunden werde, das könne so schlecht nicht sein.

Das erleichterte den compliance officer ungemein und er war so begeistert, dass er mich aufforderte, über die Dissimulation einen Aufsatz zu schreiben. Ich dachte mir gleich, dass das eine Art mission impossible sein würde; denn was es offiziell nicht gibt, darüber lässt sich auch nur schwerlich schreiben. Dennoch sagte ich zu. Mein emsiges Herumstöbern hat folgendes zutage gebracht:

I. Zur Dissimulation als Begriff in Recht und Verwaltung

1. Katholisches Kirchenrecht

Als Verwaltungsbegriff entstand der Begriff Dissimulation zur Bezeichnung von Maßnahmen der Anwendung – oder genauer gesagt: Nichtanwendung – positiver Regeln im kanonischen Kirchenrecht. Ausgangspunkt einer Annäherung ist das »Wörterbuch zum kanonischen Recht«, in dem der Kirchenrechtsgelehrte Charles Lefebvre 1949 die Dissimulation mit folgenden Eigenschaften umreißt: die Autorität habe Kenntnis einer irregulären Situation, könne ihr aber aus tatsächlichen Gründen nicht abhelfen und simuliere deshalb Unwissen, damit eine offizielle Intervention einstweilen ausbleiben könne. Den Einzug ins offizielle kanonische Vokabular habe die Dissimulation unter dem Pontifikat Alexanders III. (1159–1181) gehalten¹. Als Beispiel dafür sei genannt: Alexander III. ermahnte einen Bischof, dieser habe sorgfältig die Lebensweisen seiner Subdiakone zu erforschen. Wenn er dabei den Eindruck gewinne, ein Subdiakon habe vor seiner Heirat ein sittlich anständiges Leben geführt und würde enthaltenam leben, wenn seine Ehefrau weggeschickt wäre, so solle ihn der Bischof drängen, seine Frau wegzuschicken. Wenn der Subdiakon aber vor der Hochzeit ein liederliches Leben geführt habe oder anzunehmen sei, dass er ohne Ehefrau Schlimmerem verfallen, womöglich sogar mehrere Frauen statt nur eine frequentieren würde, so könne der Bischof dissimulieren und, um weitere Übel zu vermeiden, die Gattin bleiben lassen².

Diese Aspekte finden sich auch in dem Lehrbuch des Kirchenrechts von Klaus Mörsdorf wieder. Zuweilen sei die Kirche genötigt, den Bruch ihrer Gesetze ausdrücklich zu dulden (sog. Tolerieren), oder so zu tun, als ob sie die Gesetzesverletzung nicht sähe (sog. Dissimulieren). Das Dissimulieren sei immer nur von vorübergehender Dauer, weil es nur solange währe, als die widrigen Verhältnisse nicht behoben werden könnten. Im Unterschied zum Tolerieren verhalte sich die Kirche beim Dissimulieren rein passiv; sie schweige, billige aber nicht.³ Als Strategie in kirchlichen Konflikten wird die Dissimulation in dieser Form bis in die Gegenwart eingesetzt, so etwa in der Auseinandersetzung zwischen Heiligem Stuhl und Piusbrüderschaft, wo bestimmte Vorgaben und Sanktionen des Kirchenrechts bewußt nicht eingesetzt wurden.⁴

2. Staatliches Recht

»Qui nescit dissimulare, nescit regnare«, wer nicht zu dissimulieren weiß, der weiß nicht zu regieren – in diesem einen Satz sah der spanische Diplomat und Staatswissenschaftler Diego de Saavedra Fajardo (1584–1648) die gesamte Staatskunst zusammengefasst. Der Regent müsse fähig sein, sich zu verstellen und sich Gefühle und Gedanken nicht anmerken zu lassen, und zugleich müsse er von dieser Fähigkeit zweckdienlich Gebrauch machen, ohne dabei an Glaubwürdigkeit einzubüßen. Die Dissimulation dürfe nicht in List oder betrügerische Täuschung umschlagen.⁵ Ähnliche Vorstellungen sind auch anderswo ausgebreitet, etwa bei Francisco Svarez (1548–1617),⁶ Johannes Althusius (1563–1638)⁷ oder Samuel Pufendorf (1632–1694).⁸ 1712 erhob Christian Heydeck in seiner Dissertation die so verstandene Dissimulation sogar zu einem Akt »kluger und gütiger Gerechtigkeit«.⁹ Der gute Herrscher nimmt ein kleines Übel hin, um das größere zu vermeiden.

Die Technik der Dissimulation meint daher mehr als nur ein Auge zuzudrücken. Für letzteres gab es in der Verwaltungssprache der frühen Neuzeit den Begriff des »Konnivierens«.¹⁰ Beim Dissimulieren dagegen steht mehr auf dem Spiel: Der Regent oder Beamte verschweigt nicht nur aus Gründen der Opportunität seinen wahren Kenntnisstand. Vielmehr ist für den Verwaltungsbegriff Dissimulation spezifisch, dass sich die Beamten offiziell so gerieren, als hätten sie keine Kenntnis von den Missständen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Folglich verzichten sie ohne weitere Begründung auf eine an sich gebotene Reaktion. Dieser offensichtlich absolutistische Zug sorgte dafür, dass die Dissimulation mit der Ausdifferenzierung des Rechts zunehmend verpönt wurde.

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts verschwand der Begriff Dissimulation fast vollständig aus der öffentlichen Verwaltung. Es begannen sich bürokratische Verwaltungen zu entwickeln, die an allgemeine schriftliche Regeln gebunden waren.¹¹ Allerdings blieb es als Ausdruck besonderer Staatskunst anerkannt, wenn der Geist eines Gesetzes gelegentlich an die Stelle des Buchstabens gerückt wurde, um das Wohl eines Staates zu verteidigen.¹²