

Verwaltungsdesaster und Verwaltungsethik

Wolfgang Seibel

Zusammenfassung

Verwaltungsdesaster mit Schaden für Leib und Leben beruhen im Regelfall auf Handlungskonstellationen, die Fehler nahelegten, aber nicht unausweichlich machten. Solche Konstellationen zu erkennen, ihr Risikopotenzial unter Kontrolle zu halten und, wenn nötig, zu neutralisieren, ist der Inbegriff von Verwaltungsethik. Damit sind Anforderungen verbunden, die grundsätzlich leicht zu erfüllen sind. Werden folgenreiche Fehlentscheidungen dennoch getroffen, liegen dem regelmäßig Gegenanreize zugrunde, die, was objektiv falsch ist, subjektiv richtig und angemessen erscheinen lassen. Eine Variante ist die Politisierung von Fachrationalität. Sie ist nicht illegitim, weil Behörden berechtigten Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht werden müssen. Kritisch wird es, wenn plausibles politisches Kalkül den Schutz von Leib und Leben relativiert. Die Abhandlung schildert und analysiert solche Grenzüberschreitungen am Beispiel der Loveparade-Katastrophe in Duisburg 2010 und des Scheiterns der kriminalpolizeilichen Ermittlungen im Zuge der sogenannten NSU Morde in den Jahren 2000–2007. Im administrativen Alltag, so das Argument, erfordert Verwaltungsethik intakte persönliche und institutionelle Integrität. Die Ausbildungspraxis kann und sollte dem Rechnung tragen.

W. Seibel (✉)

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Konstanz, Deutschland

E-Mail: wolfgang.seibel@uni-konstanz.de

1 Einleitung

Wenn Behörden der öffentlichen Verwaltung nicht das leisten, was sie nach dem Willen des Gesetzgebers oder den legitimen Erwartungen der Bevölkerung leisten müssten, darf man von Behördenversagen sprechen. Wenn aus diesem Behördenversagen Gefahren für Leib und Leben resultieren und Menschen womöglich tatsächlich zu Schaden kommen oder ihr Leben verlieren, kann man kaum anders als von einem Desaster zu sprechen (vgl. Seibel/Klamann/Treis 2017). Es ist eine offene Frage, ob Verwaltungsdesaster jedes Mal auf ein ethisches Problem verweisen. Wann und warum könnte dies so sein?

Zunächst: Es gibt in der öffentlichen Verwaltung Berufe, in denen Ethik und Berufsalltag in einem engeren Zusammenhang stehen als das sonst der Fall ist. Vor allem überall da, wo es um die Gesundheit und die physische Sicherheit von Menschen geht. Etwa in der Bauaufsicht, im Gesundheitsamt, bei der Polizei, in der Lebensmittelaufsicht oder in Veterinärämtern, im Jugendamt, bei der Feuerwehr, bei Kraftfahrzeugzulassungsbehörden und Technischen Überwachungsvereinen oder beim Katastrophenschutz. Hier erwarten wir ganz selbstverständlich, dass Menschen in der Verwaltung eine Eigenschaft haben, die wir *Verantwortungsbewusstsein* nennen. Und damit ist genauer betrachtet, zweierlei gemeint: Die Fähigkeit zu „antworten“, wenn die Frage nach der Übereinstimmung des Handelns mit den Regeln und Standards der eigenen Berufsausübung aufgeworfen wird, also sich notfalls gemessen an diesen Standards zu rechtfertigen. Und ein Bewusstsein, dass das eigene Tun und Unterlassen so oder so Folgen für andere hat, eingeschlossen die Bereitschaft, sich diese Folgen zurechnen zu lassen (so die klassische Definition bei Max Weber [1919, 56–57]; s. a. Ingarden 1970).

Es reicht also nicht, sich auf die Gesetze zu berufen, wenn man Beamtin oder Beamter ist. Es reicht aber auch nicht, sich nur auf den gesunden Menschenverstand oder die Notwendigkeit pragmatischer Problemlösungen zu berufen und die Gesetze Gesetze sein zu lassen. Es geht um individuelle Urteilskraft und damit um die Fähigkeit des Unterscheidens (vgl. Berlin 1957; Shapiro 2014). Zum Beispiel um die Fähigkeit und auch den Willen, den Unterschied zu erkennen zwischen Routine und Ausnahme. Zwischen normalen und besonderen Herausforderungen, zwischen banalen und gravierenden Folgen des eigenen Handelns oder Unterlassens.

Zu erkennen, was das Spezifische der Situation ist und was gewissermaßen auf dem Spiel steht – das gehört zu den Grundvoraussetzungen gelebter Verantwortungsethik in der Verwaltung. Es macht eben einen Unterschied, ob ein Wohngeld- oder BAföG-Bescheid fehlerhaft ist oder die Baugenehmigung für

eine Brücke oder ein dreißigstöckiges Hochhaus. Auf diese Notwendigkeit des Unterscheidens und die möglicherweise drastischen Folgen *fehlender* Urteilskraft von Verwaltungsangehörigen wird daher die nachfolgende Betrachtung über Verwaltungsdesaster als ethisches Problem eingegrenzt, und zwar mit Blick auf eine bestimmte Risikozone, nämlich das Verhältnis von Politik und Verwaltung.

2 Politik und Verwaltung

Die Erledigung öffentlicher Aufgaben beruht in demokratischen Rechtsstaaten grundsätzlich auf der Trennung von Politik und Verwaltung. Ob das wirklich so ist und in welchem Umfang es der Fall sein sollte, ist seit jeher Gegenstand intensiver Diskussionen, und zwar mehr noch in der Wissenschaft als in der Praxis. Aber eines ist sicher: Fachfragen der öffentlichen Verwaltung und rechtsstaatliche Grundsätze dürfen nicht politisiert werden. Nur so sind Professionalität und institutionelle Integrität der Verwaltung gewährleistet. Zu dieser Integrität gehört willkürfreies Handeln „ohne Ansehen der Person“ und die Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes von Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Weder der Druck von Interessengruppen noch parteipolitische Einflüsse, weder Profilierungsbedürfnisse von Politikerinnen oder Politikern noch politische Rücksichtnahmen leitender Verwaltungsbeamter dürfen einen Einfluss auf Sachentscheidungen der Verwaltung haben.

Diese Grundsätze ändern nichts an den Begrenzungen und Spannungen, die eine strikte Trennung von Politik und Verwaltung mit sich bringt oder erzeugt. Diese Spannungen resultieren aus widersprüchlichen Anforderungen, die der demokratische Rechtsstaat selbst an die Verwaltung stellt. Diese Anforderungen sind zweifacher Natur. Verwaltung muss unter demokratischen Verhältnissen „responsiv“ sein und sie muss unabhängig vom Charakter der jeweiligen politischen Verfassung – also auch in nicht-demokratischen Regimen – ihre Eigenstabilität als Institution wahren.

Zur Responsivität: Gerade in der vollziehenden, also eigentlich unpolitischen Verwaltung kann der Auftrag einer Behörde in Konflikt geraten mit der Notwendigkeit sozialer und politischer Akzeptanz. Einerseits ist die öffentliche Verwaltung an das Gesetz gebunden und sie kann Einflüsse der Bürgerschaft auf den Gesetzesvollzug grundsätzlich nicht hinnehmen. Das widerspräche schon dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes in Artikel 3, denn Einflüsse der Bürger auf den Gesetzesvollzug können nun einmal regional und lokal sehr unterschiedlich ausfallen. Die Bürgerinnen und Bürger zwischen Konstanz und Greifswald haben aber ein Anrecht, bei gleichen Sachverhalten durch die öffentliche Verwaltung

auch gleich behandelt zu werden. Und der Gesetzgeber muss sich darauf verlassen können, dass die beschlossenen Gesetze überall in Deutschland gleichmäßig nach Sinn und Buchstaben vollzogen werden. Andererseits muss Verwaltung unter demokratischen Verhältnissen die lokalen Umstände und Interessenartikulationen der Bürgerinnen und Bürger tatsächlich berücksichtigen, und zwar umso mehr je stärker die Verwaltungstätigkeit in die individuellen Lebensumstände eingreift.

Also ist die Praxis des Verwaltens oft gleichbedeutend mit der Kunst des Abwägens zwischen Gesetzesvollzug und der Notwendigkeit individuell angepasster und einzelfallgerechter Lösungen. Als Bürger wollen wir durch Verwaltung nicht ungleich, wir wollen aber auch nicht unpersönlich und nach Schema-F behandelt werden. Und wir wollen gerne ein Wörtchen mitreden, wenn es um Verwaltungsentscheidungen auf der lokalen Ebene, etwa im Bereich der Stadtplanung und von Infrastrukturmaßnahmen geht, und damit um unsere eigenen Lebensumstände. Dieses Mitreden-Wollen und Mitreden-Dürfen gehört nun einmal ebenfalls zu den Kerneigenschaften der Demokratie. Aber wir wissen natürlich auch, dass davon die gut Ausgebildeten und Artikulationsfähigen – also die ohnehin schon Bevorzugten – am meisten profitieren. Und auch das wirft ja Fragen der Gleichbehandlung durch die Verwaltung auf.

Zum zweiten Faktor, der Eigenstabilität der Verwaltung als Institution: Auch hier sind die Anforderungen und Erwartungen zwiespältig. Einerseits darf die Verwaltung kein unkontrollierbares Eigenleben entwickeln. Andererseits gehört aber kurioserweise ein weitgehend autonomes Mit-sich-selbst-Beschäftigen zu den Funktionsvoraussetzungen effektiven Verwaltens. In einem stark fragmentierten Verwaltungssystem wie dem deutschen mit drei gebietskörperschaftlichen Ebenen und intensiven Funktionsverflechtungen unterschiedlichster Behörden ist dies besonders sinnfällig. Gerade hier muss die Verwaltung erst einmal mit sich selbst zurechtkommen. Ein kooperatives Miteinander unterschiedlicher Fachbehörden und gebietskörperschaftlicher Instanzen ist unerlässlich. Und da kommt es auch einmal vor, dass die Verwaltung sich selbst zu wichtig nimmt, wichtiger als die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, für die sie eigentlich da ist. Auch hier geht es also um Abwägung und eine entsprechende solide Urteilsbildung, namentlich durch das Führungspersonal der Verwaltung. Einerseits darf, ja *muss* Verwaltung sich mit sich selbst beschäftigen, sie muss ein waches Auge haben auf ihre interne Funktionsfähigkeit und die darauf aufbauende institutionelle Stabilität. Andererseits darf dies nicht zulasten des Gesetzesvollzugs selbst und schon gar nicht zulasten legitimer Interessen der Bürgerinnen und Bürger oder gar des Grundrechtsschutzes gehen.

3 **„Entgleisungen“ im Verhältnis von Politik und Verwaltung**

Es gibt immer wieder Fälle, in denen die hier angesprochenen Abwägungen im Verhältnis von Politik und Verwaltung gewissermaßen entgleisen, und zwar in einem Maße, dass Leib und Leben von Menschen gefährdet werden, ja Menschen zu Tode kommen. Es ist offensichtlich, dass es sich dabei um absolute Fehlfunktionen öffentlicher Verwaltung handelt, um die Verletzung elementarer Grundrechte, hier des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit, zu deren Schutz öffentliche Verwaltung da ist und zu dem sie auch durch das Grundgesetz in Artikel 2 ausdrücklich verpflichtet ist.

Insofern ist die Politisierung der Verwaltung ein eigenständiger Risikofaktor. Das soll im Folgenden an zwei exemplarischen Fällen erläutert werden. Dabei geht es um zwei Varianten von Politisierungsrisiken, die etwas mit den Grundeigenschaften der Responsivität und dem Streben nach institutioneller Eigenstabilität zu tun haben. Zum einen kann Verwaltung *hyperresponsiv* sein in dem Sinne, dass sie auf Anforderungen ihres politischen Umfelds und/oder Erwartungshaltungen der Bürgerschaft zulasten der Gesetzesbindung reagiert. Zum anderen Verwaltung kann *hyperkonsensual* sein in dem Sinne, dass sie interne Abstimmungen und Konfliktvermeidung zulasten der effektiven Erledigung einer Fachaufgabe betreibt.

Beide Varianten von Politisierungsrisiken sind in der Verwaltung allgegenwärtig, weil sie mit Grundspannungen öffentlicher Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat verbunden sind. Verwaltungsangehörige sind immer wieder der Versuchung ausgesetzt, „Bürgernähe“ zu demonstrieren und darüber Grundsätze der Gleichbehandlung oder auch der Professionalität von Fachverwaltungen zu vernachlässigen. Sie können auch Gefahr laufen, die kooperative Beziehung zu einer Nachbarbehörde oder zur Fachbehörde einer anderen gebietskörperschaftlichen Ebene höher zu bewerten als effektiven Gesetzesvollzug. Diese Handlungsimpulse sind – und das möchte ich ausdrücklich hervorheben – für sich genommen weder unkalkulierbar noch unkontrollierbar, aber ihre Kontrolle und Eindämmung erfordert bewusste Führungsanstrengungen des leitenden Verwaltungspersonals. Und diese bewussten Anstrengungen sind nichts anderes als gelebte Verantwortungsethik in der Verwaltung, erst recht dann, wenn es um Risiken für Leib und Leben von Menschen geht.

Fall 1 – Hyperresponsive Verwaltung: Die Genehmigung einer nicht genehmigungsfähigen Großveranstaltung („Loveparade“) in Duisburg 2010

Am 24. Juli 2010 kamen auf der als „Loveparade“ bekannt gewordenen Techno-Musik-Großveranstaltung in einer extrem verdichteten Menschenmenge 21 überwiegend junge Menschen ums Leben. 652 Personen wurden verletzt, viele von ihnen schwer und mit bleibenden gesundheitlichen und psychischen Belastungen (vgl. zum Folgenden Seibel & Wenzel 2017, mit Quellennachweisen). Zum politischen Kontext der Veranstaltung gehörte, dass sich zuvor die Stadt Duisburg zusammen mit anderen Ruhrgebietsstädten im Rahmen eines EU-weiten Wettbewerbs für die Ausrichtung des Programms „Kulturhauptstadt Europas“ qualifiziert hatte. Die Durchführung einer „Loveparade“ gehörte zu den Eckpunkten dieses Kulturprogramms, sie war in den Jahren 2007 und 2008 bereits in Dortmund und Essen durchgeführt worden. Im Jahr 2009 allerdings hatte die Stadt Bochum die dort vorgesehene „Loveparade“ aus Sicherheitsgründen abgesagt. Auch in der Stadtverwaltung Duisburg, bei der Duisburger Polizei und bei der Berufsfeuerwehr bestanden bereits in der Planungsphase, das heißt ab Herbst 2009, erhebliche Sicherheitsbedenken. Im Unterschied zu den bisherigen „Loveparades“ sollte die Veranstaltung in Duisburg nicht auf der offenen Straße, sondern auf einem abgeschlossenen Gelände, einem stillgelegten ehemaligen Güterbahnhof, durchgeführt werden. Dort waren die Zugangs- und Abgangswege beschränkt, sie führten sowohl für die auf das Veranstaltungsgelände zuströmenden als auch für die von dort wieder abwandernden Besucher über eine einzige Rampe von rund 18 m Breite und zudem für die zuwandernden und abwandernden Besucherströme durch einen Tunnel.

Für die Genehmigung der Veranstaltung war wegen der vorgesehenen Umnutzung des Geländes das Bauordnungsamt der Stadt Duisburg zuständig. Dort machte der zuständige Sachbearbeiter Anfang März 2010 auf die geltenden Sicherheitsbestimmungen nach der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen aufmerksam mit dem Zusatz, dass diese Bestimmungen bei der Durchführung einer Massenveranstaltung wie der „Loveparade“ nicht eingehalten werden könnten und dass die Mitarbeiter des Bauordnungsamtes sich strafbar machen würden, wenn sie die Veranstaltung dennoch genehmigen sollten (Seibel & Wenzel 2017, 37–38). Tatsächlich musste der private Veranstalter der „Loveparade“ einräumen, dass die in den gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen geforderte Mindestbreite der Fluchtwege im Gesamtumfang von 450 m nicht eingehalten werden könnten. Damit war mehrere Monate vor dem ins Auge gefassten Veranstaltungstag klar, dass die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen fehlten und auch tatsächlich nicht zu erfüllen waren.

Dass die „Loveparade“ letzten Endes doch genehmigt wurde, war auf die massive Politisierung der Genehmigungsentscheidung zurückzuführen. Diese Politisierung hatte zwei Quellen. Das war zum einen der Erwartungsdruck, der vom politischen Umfeld der Duisburger Stadtverwaltung ausging. Ein Duisburger Bundestagsabgeordneter der CDU hatte im Herbst 2009 den Rücktritt des Duisburger Polizeipräsidenten gefordert, nachdem dieser Sicherheitsbedenken gegen die Durchführung der „Loveparade“ geäußert hatte. In den internen Beratungen einer Planungsgruppe wiesen leitende Verwaltungsbeamte, insbesondere der Leiter des Dezernats für Recht und Sicherheit (Dezernats II), wiederholt und nachdrücklich darauf hin, dass die „Loveparade“ große politische Unterstützung bis hinauf zum Ministerpräsidenten habe. Tatsächlich machte die Tatsache, dass im Jahr 2009 die Stadt Bochum die „Loveparade“ aufgrund von Sicherheitsbedenken abgesagt hatte, die Entscheidung über Durchführung oder Absage der Veranstaltung nicht nur für die Stadt Duisburg, sondern auch für die Ruhrgebietsregion insgesamt und damit wiederum auch für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen zu einer Prestigefrage.

Es kam daher zu einer Frontstellung zwischen der eigentlichen Genehmigungsbehörde, dem Bauordnungsamt, auf der einen Seite und dem Oberbürgermeister der Stadt Duisburg und dem Leiter des Dezernats für Recht und Sicherheit (Dezernat II) auf der anderen Seite. Zur Schlüsselperson in diesem Konflikt wurde allerdings der Leiter des Dezernats für Stadtentwicklung (Dezernat V), zu dessen Geschäftsbereich das Bauordnungsamt gehörte. Er hielt in einem handschriftlichen Vermerk auf dem von der Leiterin des Bauordnungsamts angefertigten Protokoll einer am 18. Juni 2010 abgehaltenen Besprechung fest, dass die bisherige Veranstaltungsplanung „in keinerlei Hinsicht einem ordentlichen Verwaltungshandeln und einer sachgerechten Projektsteuerung“ entspreche und er deshalb „eine Zuständigkeit und Verantwortung“ des Bauordnungsamts ablehne. Die „Entscheidung in allen Belangen“ obliege stattdessen dem Dezernat für Sicherheit und Recht (vgl. Seibel & Wenzel 2017, 59). Letzteres war allerdings schlicht falsch, denn die Entscheidungskompetenz, soweit es um den Genehmigungsantrag ging, lag natürlich nach wie vor beim Bauordnungsamt, das zum Dezernat für Stadtplanung, des Dezernats V, gehörte.

Aus seiner ansonsten eindeutigen Feststellung zog der Leiter des Dezernats V allerdings keine Konsequenzen. Insbesondere stellte er sich nicht vor seine Mitarbeiter im Bauordnungsamt, die sich dem massiven Druck des Oberbürgermeisters und des Leiters des Dezernats für Sicherheit und Recht (Dezernat II) ausgesetzt sahen. Vielmehr kam es noch zu Absprachen zwischen den Leitern der Dezernate II und V über die Aufsichtsführung hinsichtlich der Einhaltung

von Auflagen des letztendlich erteilten Genehmigungsbescheides für die „Loveparade“, die darauf hinausliefen, Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde, also des Bauordnungsamtes, am Veranstaltungstag auf dem Veranstaltungsgelände nicht in Erscheinung treten zu lassen (vgl. Seibel & Wenzel 2017, 80–82). Dadurch war auch noch die Überwachung von Auflagen für die Einhaltung von Mindestbreiten für die Zuwanderungs- und Abwanderungswege am Veranstaltungsgelände und die Beseitigung etwaiger Hindernisse unmöglich gemacht – mutmaßlich, weil die beiden Dezernatsleiter sehr wohl wussten, dass diese Auflagen nicht eingehalten werden konnten und ihre Durchsetzung für die Mitarbeiter des Bauordnungsamtes unmöglich sein würde. Am 24. Juli 2010 kam es dann auf der zum Veranstaltungsgelände führenden Rampe zu eben jener Verdichtung der Besucherströme, die den Tod von 21 Menschen zur Folge hatte.

De facto hatte die Stadtverwaltung Duisburg einen rechtswidrigen Genehmigungsbescheid erteilt. Die zuständige Genehmigungsbehörde, das Bauordnungsamt, hatte dies jedoch nicht aus Mutwillen oder Unfähigkeit getan, sondern unter dem massiven politischen Druck einer kleinen Gruppe kommunaler Wahlbeamter, gegen den die Behörde durch den eigenen Dezernatsleiter nicht geschützt wurde, obwohl dieser seine erheblichen Bedenken gegen das Genehmigungsverfahren selbst artikuliert und aktenkundig gemacht hatte.

Der politische Druck aber war Ausdruck einer *responsiven* Handlungsorientierung der Verwaltung, die unter anderen Umständen – dann nämlich, wenn es nicht um die Missachtung eindeutiger Sicherheitsbestimmungen und die Gefährdung von Leib und Leben zahlloser Veranstaltungsbesucher gegangen wäre – als durchaus pragmatisch und situationsangemessen hätte gelten können. Insbesondere der Oberbürgermeister und der Leiter des Dezernats für Sicherheit und Recht (Dezernat II) wollten offensichtlich dem als legitim erachteten Erwartungsdruck der Öffentlichkeit gerecht werden, der, zumal nach der Absage der „Loveparade“ in Bochum im Jahr zuvor, auf die Durchführung der Veranstaltung unter nahezu allen Umständen hinwirkte. Sie gaben diesem Erwartungsdruck nicht nur nach, sondern transformierten ihn in einer Serie von Planungsbesprechungen und Teilentscheidungen in die Politisierung der Entscheidung der zuständigen Fachbehörde. Deren unmittelbarer Vorgesetzter, der Dezernent für Stadtentwicklung (Dezernat V), beugte sich diesem Druck aus ebenfalls nachvollziehbaren Gründen: Hätte er seinen Mitarbeitern im Bauordnungsamt den Rücken gestärkt und die Ablehnung der Genehmigung der „Loveparade“ durchgesetzt, wäre er als kommunaler Wahlbeamter zum „politisch Verantwortlichen“ für das Scheitern eines Prestigeprojekts der Stadt Duisburg geworden. Dies, und nicht die Abwendung unvertretbarer Risiken für Leib und Leben der Veranstaltungsbesucher, wäre

ihm aller Wahrscheinlichkeit nach zugerechnet worden. Das Entscheidungsverhalten der maßgeblich Verantwortlichen ist also gut nachvollziehbar. Aber das ändert nicht das Geringste an dem verantwortungsethischen Versagen, das darin zum Ausdruck kam.

Fall 2 – Hyperkonsensuale Verwaltung: Kooperativer Polizeiföderalismus zu Lasten der Inneren Sicherheit

Einer der größten Behördenskandale der jüngeren deutschen Verwaltungsgeschichte ist das Versagen von Polizei und Verfassungsschutz bei der Aufklärung der Aktivitäten einer rechtsextremistischen Gruppe in Thüringen, die im Januar 1998 in den Untergrund ging, und einer gegen Angehörige der türkischstämmigen Minderheit gerichteten Mordserie, bekannt als „NSU-Morde“. Im Folgenden geht es um einen in der Regel kaum beachteten Teilaspekt, nämlich die diesem Versagen eben *auch* zugrundeliegenden Auswirkungen der föderativen Polizeiorganisation (vgl. zum Folgenden Seibel 2017, mit Quellenachweisen). Diese Auswirkungen sind den Verwaltungspraktikern natürlich geläufig, sie sind sogar Gegenstand kompensatorischer gesetzlicher Regelungen. Kriminalitätsbekämpfung ist zunächst einmal Ländersache, aber es gibt gesetzliche Ermessensspielräume für die Aufgabenübertragung von Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden der Länder auf den Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt.

§ 4 Abs. 2 des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) regelt eine Übertragung der Ermittlungskompetenzen von Polizeibehörden der Länder auf das Bundeskriminalamt auf dreierlei Weise. Das Bundeskriminalamt übernimmt die polizeiliche Strafverfolgung, wenn eine zuständige Landesbehörde darum ersucht oder wenn der Bundesminister des Innern dies aus „schwerwiegenden Gründen“ anordnet oder wenn der Generalbundesanwalt einen entsprechenden Antrag stellt oder einen Auftrag hierzu erteilt. § 4 Abs. 2 BKAG formuliert also Auffangtatbestände für die „normale“ Strafverfolgung jenseits von Fällen international organisierter Kriminalität, Straftaten gegen Verfassungsorgane oder andere politische Straftaten, in denen die Zuständigkeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt ohnehin gegeben ist. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Straftaten, die ihrer Natur nach die fachliche oder räumliche Kompetenz von Landes-Polizeibehörden überschreiten, wirksam verfolgt werden können. Es handelt sich insofern um einen Korrekturmechanismus, der unerwünschte Auswirkungen des Polizeiföderalismus eindämmen soll.

Die Handhabung der Bestimmungen des BKA-Gesetzes bleibt aber ein sensibles Feld der Bund-Länder-Beziehungen, bei dem es im Einzelfall auf Fingerspitzengefühl, taktisches Geschick und insofern auch politisches Urteilsvermögen

des höheren Beamtenapparates an der Schnittstelle zwischen Bund und Ländern und zwischen Verwaltung und Politik ankommt. Auch dies gehört zum Alltag der normalen föderativen Verwaltungsorganisation in Deutschland, nämlich zu den positiven Seiten der eben erwähnten Neigung der Verwaltung zur ausgiebigen Beschäftigung mit sich selbst. Leitende Verwaltungsbeamte, in diesem Fall Leiterinnen und Leiter von Polizeibehörden auf Länderebene, werden „den Bund“, hier also das Bundeskriminalamt, nicht ohne Not bemühen. Schon deshalb nicht, weil die Wahrnehmung der originären Länderkompetenzen im Bereich der Polizei zum Kern der Staatsqualität der Länder zählt, der grundsätzlich nicht angetastet wird und in dem, jedenfalls in der alltäglichen Polizeiarbeit, die Landespolizeien einen unbestreitbaren Kompetenzvorteil und hinreichende ressourcielle Ausstattung besitzen.

Leitende Polizeibeamte auf Länderebene werden daher die Ressourcen des BKA in aller Regel nur dann in Anspruch nehmen, wenn es wirklich nicht anders geht. Schon die Antragstellung auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG – also eine auf Initiative eines Bundeslandes ausgehende Übertragung von Polizeiaufgaben auf das BKA – wird regelmäßig nur nach vorheriger informeller Abstimmung zwischen der betreffenden Landespolizeibehörde und dem Bundeskriminalamt stattfinden. Noch größere Zurückhaltung wird sich der Bund, hier also das Bundesministerium des Innern, bei der einseitigen Anordnung der Übertragung polizeilicher Aufgaben von Landespolizeibehörden auf das BKA auferlegen, erst recht, wenn eine solche Anordnung gegen den Willen oder hinhaltenden Widerstand der betreffenden Landespolizeibehörde und ihrer politischen Leitungsinstanzen durchgesetzt werden müsste. Auch dieses Schnittstellenmanagement des Leitungspersonals gehört zum Einmaleins der föderativen Beziehungen in Deutschland in allen Verwaltungsbereichen, in denen Bund und Länder sich fachliche Aufgaben teilen.

Dies ändert allerdings nichts an den auch hier vorhandenen und potentiell schädlichen Politisierungsrisiken. Das Stichwort Schnittstellenmanagement deutet an, dass es sowohl einen zu forschen als auch einen zu zurückhaltenden Gebrauch der Möglichkeiten zur Kompetenzübertragung polizeilicher Aufgaben von Landesbehörden auf das Bundeskriminalamt geben kann. Genau darin liegt die Abwägungsaufgabe derjenigen, die die Initiative eines Verfahrens nach § 4 Abs. 2 BKA-Gesetz ergreifen müssen. Im Alltag werden leitende Polizeibeamte und die zuständigen Ministerialinstanzen aus den gerade genannten Gründen zu einem zurückhaltenden Gebrauch neigen. Sie werden die negativen Auswirkungen der Forcierung einer Kompetenzübertragung von Landbehörden auf die Bundesbehörde BKA in Rechnung stellen, um die kooperativen Beziehungen zwischen

Bund und Ländern, von denen die effektive Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben im Alltag abhängt, nicht zu beeinträchtigen.

Insofern kann es aber auch zu einer politischen Hypersensibilität kommen oder eben zu einer *hyperkonsensualen* Handlungsorientierung im Verhältnis von Landespolizeibehörde und Bundeskriminalamt. Und genau dies illustriert die folgende Episode, die lediglich einen kleinen, aber signifikanten Ausschnitt aus der Serie von Unzulänglichkeiten und regelrechtem Behördenversagen im Zuge der Ermittlungen angesichts der Serienmorde an überwiegend türkischstämmigen kleinen Gewerbetreibenden, die später dem sogenannten NSU-Trio zugerechnet werden konnte.

Zwischen September 2000, als in Nürnberg der türkischstämmige Blumenhändler Enver Şimşek ermordet wurde, und dem Frühjahr 2004 hatten sich in drei Bundesländern (Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern) insgesamt fünf Morde an Angehörigen der türkischstämmigen Minderheit ereignet, die alle mit derselben Tatwaffe ausgeführt worden waren. Drei dieser Morde waren in Bayern verübt worden, davon wiederum zwei in Nürnberg. Ermittlungshypothese bei allen beteiligten Länderpolizeibehörden war, dass es sich um Straftaten aus dem Milieu organisierter Kriminalität handele, gegebenenfalls um fehlgeschlagene Schutzgelderpressungen oder um Morde zum Zweck der Einschüchterung anderer Erpressungsoffer.

Nach dem fünften Mord, dem am 25. Februar 2004 Mehmet Turgut in Rostock zum Opfer fiel, gelangten die ermittelnden Kriminalbeamten im Polizeipräsidium Mittelfranken in Nürnberg zu der Auffassung, dass ein Antrag auf Übernahme der Ermittlungen durch das Bundeskriminalamt eben auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG gestellt werden müsse. Und zwar aufgrund der überörtlichen und mutmaßlich internationalen Bezüge der Morde und der für die Aufklärung erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen und Ermittlungsinfrastruktur. Darin war man sich auch mit den Vertretern der Kriminalpolizeiinspektion Rostock und des Landeskriminalamts Hamburg einig. Rückblickend war dies der vollkommen richtige Impuls aus der fachlichen Perspektive der ermittelnden Polizeibeamten, dessen Umsetzung die zwar nicht notwendigerweise verhindert, jedoch die Wahrscheinlichkeit einer Effektivierung der polizeilichen Ermittlung und damit auch einer kritischen Überprüfung der objektiv falschen Ermittlungshypothese („milieubedingte“ Straftat aus dem Umfeld organisierter Kriminalität) erhöht hätte. Allerdings stand man auf der „Arbeitsebene“ des Bundeskriminalamts einer Übernahme der Ermittlungsführung unter Hinweis auf knappe Personalkapazitäten eher skeptisch gegenüber (vgl. Seibel 2017, 229–230).

Zur Schlüsselperson des weiteren Entscheidungsganges wurde der Landespolizeipräsident von Bayern, der den Bayrischen Innenminister hätte von der

Notwendigkeit überzeugen müssen, einen Antrag auf Übernahme der zentralen Ermittlungsführung durch das Bundeskriminalamt beim Bundesminister des Innern zu stellen. Dem Landespolizeipräsidenten wurde von den Beamten des Polizeipräsidiiums Mittelfranken korrekt berichtet, dass man im Bundeskriminalamt dieser Übernahme der Ermittlungskompetenz ungeachtet des bundesländerübergreifenden Charakters und möglicher internationalen Bezüge eher ablehnend gegenüberstehe. Damit stand der Landespolizeipräsident vor eben jener heiklen Frage, die der Natur der föderativen Beziehungen im Bereich der Polizei und der Regelungen des § 4 BKAG entsprach: So wie die Dinge sich für ihn darstellten, hätte er seinen Minister in München dazu bewegen müssen, die Übernahme der zentralen Ermittlungsführung durch das BKA beim Bundesinnenminister gegen den Willen des BKA selbst durchzusetzen. Es ging insofern um die Mobilisierung und Inanspruchnahme politischen Kapitals, das auch in den Bundesländer-Beziehungen ein knappes Gut ist. Dies sah der Landespolizeipräsident nach allem, was hierzu aus den zugänglichen Dokumenten ablesbar ist, offenbar deutlich und stellte damit eine für Spitzenbeamte unerlässliche Kompetenz unter Beweis, nämlich politisches Urteilsvermögen.

Diese Urteilskompetenz änderte aber nichts daran, dass der Landespolizeipräsident von ihr falschen Gebrauch machte, wie er übrigens honorigerweise später selbst eingestand, nämlich vor dem NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages (vgl. Seibel 2017, 233). Er fand sich nämlich nicht bereit, dem Anliegen seiner eigenen Polizeibeamten im Polizeipräsidium Mittelfranken zu folgen und über die Innenminister des Freistaats Bayern und des Bundes die Übertragung der zentralen Ermittlungsführung auf das Bundeskriminalamt einzuleiten. Er tat dies offenbar aus, wenn man so will, verwaltungsdiplomatischen Erwägungen, eben um die Beziehungen zum BKA nicht zu belasten, dessen Vertreter, so war ihm jedenfalls berichtet worden, eine solche Kompetenzübertragung nicht wünschten.

Die Befragungen von Zeugen durch den NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages ergaben später jedoch, dass diese Rücksichtnahme nicht nur aus fachlicher Sicht, sondern auch in der vom Bayrischen Landespolizeipräsidenten unterstellten politischen Hinsicht überflüssig gewesen war. Der seinerzeit zuständige Vizepräsident des Bundeskriminalamts bekundete nämlich, dass er von dem ganzen Vorgang, also auch von den Vorgesprächen zwischen den Länderpolizeibehörden und der Arbeitsebene des Bundeskriminalamts, gar keine Kenntnis gehabt habe. Wäre ihm der Vorgang vorgelegt und er selbst mit der Frage konfrontiert worden, ob das BKA die zentrale Ermittlungskompetenz übernehmen könne, wäre die Entscheidung des BKA, so sagte er vor dem Untersuchungsausschuss aus, in jedem Fall anders ausgefallen (vgl. Seibel 2017, 234).

Dieser Ablauf wirft nun ein erhellendes Licht auf jene Variante von Politisierungsrisiken, die ich hier als *hyperkonsensuales* Verhalten bezeichne. Die reine, durch politische und verwaltungsdiplomatische Erwägungen unbelastete Fachlogik der mit der Ermittlungstätigkeit nach fünf Morden in drei Bundesländern mit derselben Tatwaffe und derselben Zielgruppe befassten Polizeibehörden hätte auf die Zentralisierung und damit Effektivierung der Ermittlungstätigkeit beim Bundeskriminalamt hinauslaufen müssen. Daraus machten im Nachhinein, nämlich vor dem Untersuchungsausschuss des Bundestages, weder der damals zuständige Landespolizeipräsident in Bayern noch der damals zuständige Vizepräsident des Bundeskriminalamts oder die mit der Ermittlungstätigkeit befassten bayrischen Polizeibehörden einen Hehl. Es waren politische Erwägungen – das Bestreben der Konfliktvermeidung und die Pflege kooperativer und konsensueller Beziehungen zwischen den Polizeibehörden der Länder und des Bundes – die diese fachlichen Erwägungen überlagerten und letzten Endes suspendierten. Mit der Folge, dass die Organisationsstruktur der polizeilichen Ermittlung in einer zum damaligen Zeitpunkt drei Bundesländer berührenden Mordserie so fragmentiert blieb, wie sie war, obwohl ein Ende des Mordens mit derselben Tatwaffe und derselben Opfergruppe, nämlich türkischstämmigen Immigranten, nicht absehbar war, mit weiteren Mordopfern also gerechnet werden musste. So sollte es dann ja auch kommen. Genau das aber hatte der verantwortliche Ermittlungsführer bei der Kriminalpolizeidirektion Nürnberg in einer schriftlichen Stellungnahme festgehalten und als Grund für die aus seiner Sicht unausweichliche Übertragung der Ermittlungsführung auf die zentrale Bundesbehörde, also das BKA, angeführt.

4 Zwischenfazit: Politisierung auf Kosten von institutioneller Integrität und Rechtsstaatlichkeit

Die beiden soeben beschriebenen Fälle illustrieren zunächst sowohl die Nachvollziehbarkeit als auch die Risiken der Politisierung des Behördenalltags. Es ging hier schließlich nicht um die an der Schnittstelle von Verwaltung und Politik angesiedelte Ministerialverwaltung, es ging auch nicht um die Politisierung der Verwaltung durch Bürgerinitiativen oder andere punktuelle Formen zivilgesellschaftlicher Mobilisierung mit dem Ziel der Einflussnahme auf Verwaltungsentscheidungen und auch nicht um parteipolitische Ämterpatronage. Die hier geschilderten Phänomene beziehen sich vielmehr auf zwei Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung, deren a priori *unpolitischer* Charakter nicht nur in empirischer, sondern insbesondere auch in normativer Hinsicht offensichtlich und

unbestritten ist. Der Vollzug des öffentlichen Baurechts durch ein Bauordnungsamt und die polizeiliche Strafverfolgung sind staatliche und kommunale Aufgaben der elementaren Grundrechtssicherung, nämlich des Schutzes gegen Risiken zu Lasten physischer Sicherheit, die von politischen Einflussnahmen freizuhalten sind. Sicherheitsrelevante Teile einer Baugenehmigung und die Strafverfolgung bei Kapitalverbrechen gründen sich letzten Endes auf Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes, nämlich auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Auch in dieser Hinsicht sind Bauverwaltung und Polizei klassische Normalverwaltungen. Nicht nur, dass sie zum Kernbestand öffentlicher Aufgabenwahrnehmung zählen, sie sind auch geradezu ein Sinnbild politikfreier Verwaltung in dem Sinne, dass sie auf der Grundlage fester Regelbindung mit professionellem Personal ohne Ansehen der Person tätig sind.

Zugleich machen die oben geschilderten Fälle aber eben auch deutlich, wie normal die Politisierung der unpolitischen Normalverwaltung ist. Sie folgte nämlich in beiden Fällen aus dem gut nachvollziehbaren Bestreben leitender Beamter, Grundprinzipien einer funktionsfähigen Verwaltung im demokratischen politischen System gerecht zu werden. Es ging, wie erwähnt, um Responsivität und institutionelle Eigenstabilität.

Die Protagonisten der „Loveparade“ in der Duisburger Stadtverwaltung wollten die Sicherheitsbestimmungen des geltenden Baurechts für das Veranstaltungsgelände nicht aus Mutwillen brechen, sondern weil sie sich in der Pflicht sahen, der Erwartung politischer Entscheidungsträger und der allgemeinen Öffentlichkeit gerecht zu werden als es um die Ausrichtung einer spektakulären Großveranstaltung im Rahmen des prestigeträchtigen EU-Programms „Kulturhauptstadt Europas“ ging. Verwaltung hat eben nicht allein eine Vollzugsfunktion, sondern auch eine Integrationsfunktion (Seibel 2017) und die verwaltungsinternen Protagonisten der „Loveparade“ hatten zunächst allen Anlass, sich gewissermaßen im Sinne eines agilen *Public Management* als eine Art politische Unternehmer innerhalb der Verwaltung zu verstehen, die sich notfalls gegen die Vertreter eines traditionellen bürokratischen Handlungsstils im eigenen Apparat durchzusetzen hatten.

Das defensive Gegenstück einer Politisierung der Normalverwaltung bietet der zweite geschilderte Fall: Der bayrische Polizeipräsident, der 2004 darauf verzichtete, der Empfehlung seiner eigenen Kriminalbeamten zu folgen und die Übertragung der Gesamtermittlung in einer Mordserie gegen türkischstämmige Gewerbetreibende von der Landespolizei auf das Bundeskriminalamt in die Wege zu leiten um damit eine länderübergreifende und folglich effektivere Fahndung zu ermöglichen. Auch er handelte aus vollkommen nachvollziehbaren Motiven.

Wäre er der Anregung seiner Beamten gefolgt, hätte er seinen Minister zu einem Vorgehen gedrängt, mit dem dieser sein eigenes politisches Kapital für die Durchsetzung einer Maßnahme gegenüber dem Bundesinnenminister hätte einsetzen müssen, um die Aufgabenübertragung auf das Bundeskriminalamt zu erreichen, und zwar, wie man fälschlich annahm, gegen den in Vorgesprächen bekundeten Unwillen des BKA. Dies hätte schwerlich im Einklang gestanden mit den kooperativen, auf wechselseitiger Abstimmung und Konsens beruhenden Beziehungen zwischen Länderpolizeien und BKA. Jede und jeder leitende Verwaltungsangehörige muss im Verbundsystem der föderativen Verwaltungsstrukturen die Kohäsion des Gesamtsystems – die Eigenstabilität des Polizeiföderalismus – im Auge behalten. Der konsensuale Handlungsstil ist typischer Ausdruck dieses Bemühens und es ist vollkommen plausibel, dass ein bayrischer Polizeipräsident sich nicht dazu entschließen wollte, mit diesem Stil zu brechen und den bayrischen Willen gegenüber den Kollegen im Bundeskriminalamt über die zuständigen Minister des Landes und des Bundes und damit auf hierarchischem Wege durchzusetzen.

Aktive Sicherung der Responsivität und der Kohäsion und Eigenstabilität der Verwaltung fällt aus dem Rahmen bürokratischer Routinen und eben hier liegt der Grund der Anfälligkeit für Politisierungen zulasten anderer Grundfunktionen der öffentlichen Verwaltung, namentlich ihrer institutionellen Integrität, ihrer Professionalität und ihrer Rechtsstaatlichkeit. In beiden oben geschilderten Fällen, dem des „Loveparade-Desasters“ und des Behördenversagens bei der Fahndung nach den NSU-Mördern, wurde die professionelle Handlungslogik der mit der Aufgabenerledigung unmittelbar befassten Fachbehörden durch die politischen Kalküle vorgesetzter Instanzen überlagert und letzten Endes ausgehebelt. Die Sachbearbeiter des Bauordnungsamtes der Stadtverwaltung Duisburg hatten mehrfach auf die fehlenden Genehmigungsvoraussetzungen für die „Loveparade“ aufmerksam gemacht. Sie wurden dann durch massiven Druck des Dezernenten für Recht und Sicherheit (Dezernat II), der das politische Prestigeprojekt „Loveparade“ im Auge hatte, dazu gebracht, entgegen ihrer eigenen professionellen Logik eine materiell rechtswidrige Genehmigung zu erteilen. Die in der Mordserie gegen türkischstämmige Gewerbetreibende ermittelnden Beamten des Polizeipräsidiums Mittelfranken führten in ihrer Entscheidungsvorlage für den bayrischen Landespolizeipräsidenten alle fachlichen Gründe für die Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt an, die der Landespolizeipräsident jedoch aus quasi-diplomatischer Rücksichtnahme gegenüber dem BKA nicht aufgriff. In beiden Fällen ging die Politisierung der Normalverwaltung folglich auf Kosten institutioneller Integrität und Professionalität von Fachbehörden und zulasten der Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns.

5 Führungsverhalten und Verantwortungsethik in der Verwaltung, Folgen für die Ausbildung

Leitende Verwaltungsangehörige müssen in der Lage sein, Politisierungsrisiken zulasten von Rechtsstaatlichkeit und fachlicher Professionalität zu erkennen und sie müssen Willens sein, diese Risiken unter Kontrolle zu halten und aus Fehlern zu lernen. Auch in dieser Hinsicht sind die beiden geschilderten Fälle aufschlussreich. Die Duisburger „Loveparade“ hat nicht weniger als 21 Menschen das Leben gekostet. Aber keiner der leitenden Verwaltungsbeamten, die mit der Planung und Organisation befasst gewesen waren, wollte hierfür Verantwortung übernehmen. Eine parlamentarische oder sonstige amtliche Aufklärung des krassen Behördenversagens fand bis heute nicht statt, die strafrechtliche Aufarbeitung vor dem Landgericht Duisburg endete im Mai 2020 mit der Einstellung des Verfahrens, weil sich eine lückenlose Kausalkette zwischen dem Tod von Veranstaltungsbesuchern und individuellem Fehlverhalten von Verwaltungsangehörigen oder Mitarbeitern des privaten Veranstalters nicht nachweisen ließ. Man ist geneigt anzunehmen, dass derselbe Mangel an Verantwortungsbewusstsein, der selbst noch in der Verweigerung nachträglicher Sachaufklärung zum Ausdruck kommt, auch schon die Planung der „Loveparade“ geprägt haben muss. Anders im Fall des ehemaligen bayrischen Landespolizeipräsidenten, der das Abblocken der Initiative seiner eigenen Beamten für die Übertragung der Gesamtermittlung in der gegen türkischstämmigen Gewerbetreibende gerichteten Mordserie auf das Bundeskriminalamt im Jahr 2004 zu vertreten hatte. Er hat sich nicht nur zu seiner Verantwortung bekannt, sondern seine damalige Einschätzung auch offen als Fehler eingestuft.

Inwieweit Politisierungsrisiken der Normalverwaltung erkannt und neutralisiert werden, ist daher vor allem eine Frage der Führungsqualität und gelebter Verantwortungsethik. Leitendes Verwaltungspersonal muss, wie es die niederländischen Verwaltungswissenschaftler Paul 't Hart und Lars Tummers ausgedrückt haben ('t Hart & Tummers 2019, 144–149), klug, unterstützungsmobilisierend und vertrauenswürdig zugleich sein. Zur Klugheit gehört, den expliziten oder impliziten politischen Charakter einer Entscheidungssituation und die daran geknüpften Folgen für die fachlich und rechtlich korrekte Aufgabenerfüllung einer Behörde angemessen zu erfassen. Das ist eine *intellektuelle* Leistung. Zur Unterstützungsmobilisierung gehört, dieses Urteil über die gegebene Entscheidungssituation und die damit unter Umständen verknüpften Spannungen zwischen politischen und fachlichen Handlungsanforderungen oder -erwartungen den Beteiligten innerhalb und außerhalb der Verwaltung verständlich zu machen. Das ist eine *kommunikative* Leistung. Zur Vertrauenswürdigkeit gehört, die institutionelle Integrität

von Behörden und deren Professionalität zu schützen – also die getroffene Entscheidung durchzusetzen und dafür einzustehen, dass öffentliche Verwaltung ihre Aufgaben nach rein fachlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen wahrnimmt. Das ist eine charakterliche und insofern eine im engeren Sinne *ethische* Leistung.

All dies muss folgerichtig auch in die Ausbildung des Verwaltungspersonals einfließen. Fragen der Verantwortungsethik spielen dort bislang nicht unbedingt eine prominente Rolle. Das ist in ruhigen Zeiten und unter normalen Verhältnissen verkraftbar, weil die rechtsstaatliche Bindung als solche hinreichende Sicherungen bietet. Aber die Verhältnisse sind nicht immer ruhig und normal. Auf allen Ebenen der Verwaltung, nicht nur in den Führungspositionen, können Abwägungsfragen im Verhältnis von gesellschaftlicher Verantwortung, politischer Legitimität und fachlicher Logik der Verwaltung schnell und unerwartet virulent werden, wenn der Handlungsdruck steigt und eingeübte Routinen zu den tatsächlichen Handlungsanforderungen nicht mehr passen. Was könnten Schwerpunkte eines entsprechenden Ausbildungskonzepts und wer könnten die hauptsächlichen Adressaten sein?

Was die Inhalte betrifft, so ist es nicht schwer, das Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlicher Bindung und demokratischer Verantwortlichkeit zu erklären und in seiner Tragweite zu verdeutlichen. Rechtsstaatlichkeit beginnt mit dem Grundgesetz und das Grundgesetz setzt mit den Grundrechten und mit Artikel 20 klare Prioritäten. Zum einen ist Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger da, sie muss also ein offenes Ohr für deren Bedürfnisse und Interessenartikulationen haben, ohne bestimmte Gruppeninteressen zu bevorzugen oder Gefälligkeitsdienste zu leisten. Letzteres würde nämlich mit dem Grundrecht auf Gleichheit vor dem Gesetz nach Art. 3 GG kollidieren und de facto eine Zweiklassengesellschaft erzeugen, nämlich eine Aufteilung in diejenigen, die artikulationsfähig und durchsetzungskräftig sind, und diejenigen, die eben diese Vorteile nicht genießen, egal aus welchen Gründen.

Was ferner gerade für jüngere Verwaltungsangehörige die ethische Grundausstattung stützt, ist, wie in jedem Beruf, der nachdrückliche Hinweis auf die Bedeutung der eigenen Tätigkeit und die Folgen der Beachtung und Nicht-Beachtung fachlicher Kenntnisse und Qualitätsstandards. Ohne funktionierende Verwaltung ist komplexe Gesellschaft nicht denkbar, ja buchstäblich nicht lebensfähig. Gerade in Krisenzeiten wird dies besonders deutlich und gerade dann scheidet sich auch, was Verwaltungsqualität betrifft, gewissermaßen die Spreu vom Weizen. Auch im internationalen Vergleich. Wertschätzung nicht nur von anderen zu erwarten, sondern sie auch dem eigenen Beruf und den so oder so eintretenden Folgen des eigenen Tuns oder Unterlassens entgegenzubringen, ist auf allen Ebenen und in allen Sparten der Verwaltung Voraussetzung verantwortungsvollen Handelns. Das ist auch jungen Anwärtinnen und Anwärtern auf den mittleren und gehobenen Verwaltungsdienst ohne Weiteres zu vermitteln.

Aber es gibt natürlich Tätigkeitsbereiche, in denen die Folgen von Fehlverhalten oder Unterlassungen gravierender sind als in anderen. Die „staatliche Gewalt“ tritt mehr oder weniger ausgeprägt in Erscheinung, und zwar sowohl durch Handeln und Entscheiden als auch durch Unterlassen. Die unzureichende Sicherheitsüberprüfung eines Verfassungsschutzmitarbeiters kann genauso Menschenleben kosten wie die unzureichende Prüfung der Baustatik einer Brücke. Unzureichende Lebensmittelkontrolle kann Leib und Leben von Menschen ebenso gefährden wie die taktische Fehleinschätzung eines Einsatzleiters der Bereitschaftspolizei bei einer Großdemonstration. In jedem Fall wird, wenn es um Verantwortungsethik geht, fallstudienbasierte Systematik mit Beispielen aus dem Alltag von Verwaltung und Polizeidienst bessere Dienste leisten als sterile Arbeitsteilung zwischen praktischer Philosophie und nüchterner Fachausbildung.

Literatur

- Isaiah Berlin, „Political Judgement“ [1957], in: Berlin: *The Sense of Reality. Studies in Ideas and their History*, ed. by Henry Hardy with an introduction by Patrick Gardiner, New York: Farrar, Straus and Giroux 1998, S. 40–53.
- Ingarden, Roman. 1970. *Über die Verantwortung*. Stuttgart: Reclam.
- ’t Hart, Paul & Lars Tummers. 2019. *Understanding Public Leadership*. London: Red Globe Press.
- Seibel, Wolfgang. 2010. Beyond Bureaucracy. Non-Weberian Thought in German Administrative Science. *Public Administration Review* 70: 719–730.
- Seibel, Wolfgang. 2017. Der Fehlschlag der polizeilichen Ermittlungen bei der Aufklärung der NSU-Morde. In Wolfgang Seibel, Kevin Klamann, Hannah Treis. 2017. *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 219–273.
- Seibel, Wolfgang, & Timo Wenzel. 2017. Die Loveparade-Katastrophe vom 24. Juli 2010. In Wolfgang Seibel, Kevin Klamann, Hannah Treis. 2017. *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 23–112.
- Seibel, Wolfgang, Kevin Klamann, Hannah Treis. 2017. *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Shapiro, Ian. 2014. Judgment and Democratic Leadership. In John Kane & Haig Patapan (eds.), *Good Democratic Leadership. On Prudence and Judgment in Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 128–138.
- Weber, Max. 1919. *Politik als Beruf*. München und Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot.

Wolfgang Seibel, Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz und Adjunct Professor an der Hertie School, Berlin. Zu seinen jüngeren Buchveröffentlichungen zählt „*Verwaltung verstehen*“ (3. Aufl., Suhrkamp 2018) und „*Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*“ (Campus Verlag 2017).