



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Fachbereich Allgemeine Verwaltung

Verwaltungsethik – Selbstverständnis und Themenfelder in Lehre, Forschung und Praxis an den FHöD

Redebeiträge und Thesen des 24. Glienicker Gesprächs
Dagmar Lück-Schneider und Denis Kirstein (Hrsg.)

Beiträge aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung
Nr. 17/2013

Herausgeber: Dekanin Fachbereich Allgemeine Verwaltung

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	3
Einführung in die Tagung.....	5
Dagmar Lück-Schneider	
Verwaltungsethik – einleitende Überlegungen und Forschungsfragen.....	9
Kerstin Wüstner	
Verwaltungsethik in die akademische Ausbildung für die öffentliche Verwaltung!.....	19
Hans Paul Prümm	
1 Einführung.....	19
2 Begriffe klären tut Not.....	21
3 Warum sollte Verwaltungsethik vermittelt werden?.....	27
4 Dürfen wir Verwaltungsmoral lehren?.....	43
5 Macht es Sinn, Verwaltungsmoral zu vermitteln?	46
6 Wie soll die Verwaltungsmoral vermittelt werden?	46
7 Ausblick	64
Compliance in öffentlichen Institutionen – mehr als Regelkonformität ?.....	65
Sven Friese	
1 Handlungsrahmen.....	65
2 Compliance als Modell der Unternehmensethik	67
3 Compliance-Management-System.....	72
Ideen zu einer Ethik der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Philosophie	75
Tobias Trappe	
1 Die eigentliche Ethik der öffentlichen Verwaltung.....	75
2 Die eigentliche Tugend der Verwaltung: Tapferkeit.....	76
3 Zur Methode der Verwaltungsethik.....	79
4 Die existenziale Interpretation der Verwaltungsbegriffe	80
5 Verantwortung: Schuld, Einsamkeit, Angst	81
6 Die existenziale Interpretation der Verwaltungserfahrung	82
7 Verwaltungsethik: Vor dem Fragen kommt das verstehen	85
Innovation und praxisorientierte Verwaltungsethik	87
Thomas Faust	
1 Einführung.....	87
2 Verwaltungsethik als Angewandte Ethik.....	87
3 Konsequentialistische versus deontologische Ethik	89
4 Individualethik versus Institutionenethik	93
5 Praxisperspektiven: ein Verwaltungsethik-Kompass	98
6 Perspektiven für die Lehre und Forschung	99
Die Ethik-Kommission des Landes Berlin – institutioneller Menschenrechtsschutz im Gesundheitswesen	105
Christian von Dewitz	
1 Anlass und Gegenstand der Untersuchung.....	105
2 Historie der Ethik-Kommissionen in Deutschland – Verrechtlichter prozeduraler Grundrechtsschutz medizinischer Forschungsteilnehmer	106
3 Die Aufgaben der Ethik-Kommission des Landes Berlin	107

4	Ausblick	126
5	Zusammenfassung	131
Glienicker Thesen 2013.....		133
Workshop 1 Themenfelder in der Lehre.....		133
Workshop 2 Ethik in der Verwaltungspraxis.....		134
Workshop 3 Wissenschaftsethik.....		135
Themen der bisherigen Glienicker Gespräche		139

EINFÜHRUNG IN DIE TAGUNG

Dagmar Lück-Schneider

Vorwort

Verehrte Gäste der Glienicker Gespräche, ich freue mich, dass auch in diesem Jahr unser Präsident, Herr Prof. Dr. Reissert zu einer Begrüßungsrede an unseren Campus gekommen ist. Auch ich möchte Sie herzlich begrüßen. Darüber hinaus möchte ich mich bei allen, die mich in der Vorbereitung dieser Tagung unterstützt haben, insbesondere bei Herrn Kirstein, bei dem die organisatorische Leitung angesiedelt ist, und bei meinem Kollegen, Herrn Prof. Dr. Hans Paul Prümm, der mit mir gemeinsam das Programm gestaltet hat, sowie bei dem Studierenden Herrn Zeffel, der uns alle unterstützt hat, bedanken. Dank geht aber auch an Mitarbeiterinnen der Hochschulverwaltung die bei diversen Aktivitäten im Hintergrund mitgewirkt haben.

Für mich ist es das zweite Mal, dass ich die Hauptverantwortung für das Programm trage, nachdem mir Hans Paul diese im letzten Jahr übergeben hat. Das hat er nicht ohne Grund getan. Ihm liegt diese Veranstaltung nämlich auch selbst sehr am Herzen. Er hat bei der Übergabe daran gedacht, dass er ab dem kommenden Semester nicht mehr an der Hochschule sein wird. Auch wenn man es ihm nun wirklich nicht ansieht, aber er darf in den Ruhestand gehen, der allerdings bei ihm sicherlich eher ein Unruhestand sein wird. Ich glaube, er hat noch viele Pläne umzusetzen. In diesem Zusammenhang wird an dieser Stelle der Dekanin des organisierenden Fachbereichs, Frau Prof. Dr. Dörte Busch, die Möglichkeit geben, ihm für sein mehrjähriges Engagement bei den Glienicker Gesprächen zu danken.

Tagungsprogramm

Bereits im letzten Jahr stand das Thema Wissenschaftsethik auf der Tagesordnung eines Workshops, musste allerdings aufgrund eines Referentenausfalls zurückgestellt werden. Das Thema „Ethik“ stand sozusagen schon im Raume. Eine umfassendere Ausrichtung auf unsere Veranstaltung, also die Bedeutung ethischer Fragen für auf die öffentliche Verwaltung ausgerichtete Hochschulstudiengänge lag nahe. Ursprüngliche Anstöße kamen vor allem aus der Presse und von Tagesereignissen rund um Plagiatsaffären. Doch auch zu dem ausgeweiteten Thema wird man in der Presse leicht fündig. In den aktuellsten Ausgaben des Behördenspiegels lauten beispielsweise zwei Schlagzeilen *Annahmen von Belohnungen und Geschenken – Vom Umgang mit Zuwendungen und Befangenheit* sowie *Wenigste Korruption in Deutschland – Internationaler Vergleich im Verteidigungssektor*. Die heutigen und morgigen Beiträge werden aufzeigen, dass damit das Spektrum von Verwaltungsethik noch keinesfalls erschöpft ist.

Wir haben mit der diesjährigen Ausrichtung der Glienicker Gespräche wieder eine Tagung, die sich mehr einer inhaltlichen Frage und ihrer Bedeutung für die Ausbildungslandschaft an unseren Hochschulen widmet. Etliche Gespräche waren eher didaktischen oder organisatorischen Fragestellungen gewidmet. Das hat sicherlich auch damit zu tun, dass für diese Zielgruppe vor allem solche Themen von Bedeutung sind, die viele von uns tangieren.

Für den heutigen Abend erwartet uns ein Vortrag von meiner Kollegin am Fachbereich Allgemeine Verwaltung, Frau Dr. Kerstin Wüstner, Professorin für Psychologie und die dieses Mal von Hans Paul gehaltene KeyNote. Der für Bildung, Jugend und Wissenschaft zuständige Staatssekretär Herr Dr. Knut Nevermann, von dem uns bereits eine Zusage vorlag, musste diese leider zurückziehen, weil er heute die Senatorin während der Sitzungen des Wissenschaftsrates vertreten muss.

Kerstin Wüstner leitet derzeit den deutschen Teil im Leonardo da Vinci Projekt zum Thema Ethics in Public Administration. Auch vor dieser Aufgabenübernahme hat sie sich bereits mit Ethik ausgewählter Professionen (Ärzte, Pflegekräfte, Physiotherapeuten, Richter und Lehrer) befasst und in diesem Feld publiziert. Ich habe sie daher gebeten, meine Worte zur Veranstaltung mit inhaltlichen Ausführungen zum Thema zu ergänzen.

Und da die Rechtsphilosophie schon immer eines von Hans Pauls Interessensgebieten war, lag es ferner nahe, ihn beim relativ kurzfristigen Ausfall des Staatssekretärs für die KeyNote anzufragen. Zu seinen Publikationsaktivitäten in diesem Feld zählt eine Einführung in die Rechtsphilosophie – Rechtstheorie und Rechtsethik aus dem Jahr 2008 sowie ein Beitrag zur Notwendigkeit einer verwaltungsethischen Didaktik in einem derzeit im Erscheinen befindlichen Band zu Ausgewählten Problemen der Verwaltungsethik I, die von einem weiteren auf dem Programm stehenden Redner, von Herrn Prof. Dr. Tobias Trappe in einer ebenfalls von ihm zu verantwortenden Reihe zur Ethik in der öffentlichen Verwaltung herausgegeben wird.

Und damit bin ich auch schon bei einer ganz kurzen Übersicht zum zweiten Tag unserer Veranstaltung angelangt. Morgen wird es jeweils im Vorfeld der Vorträge noch einige weitere Hinweise zu den Vortragenden geben.

Wir steigen ein mit einem Beitrag zu Compliance in öffentlichen Institutionen und konnten hier einen ehemaligen Absolvent der FH BUND und der HWR gewinnen, der als Compliance-Beauftragter der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaft beschäftigt ist.

Im Anschluss daran wird der eben bereits erwähnte Tobias Trappe zu Ideen zu einer Ethik der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Philosophie referieren. Mit ihm haben wir einen der wenigen Professoren an Hochschulen vor uns, die eine Professur für Ethik innehaben – seine ist an der FHÖV in NRW.

Und auch mit Herrn Dr. Thomas Faust haben wir einen Wissenschaftler im Programm, zu dessen Forschungsschwerpunkten die Organisationsethik gehört. In seinem Vortrag „Innovation und praxisorientierte Verwaltungsethik“ werden ethisch-normative Konzepte vorgestellt, welche die Verwaltung etwa ab dem Jahr 1990 maßgeblich beeinflussen bzw. beeinflusst haben.

Für die Programmplanung schien es mir ferner wichtig, auch nachzusehen, wo Ethik in der Verwaltung nicht „nur“ implizit eine Rolle spielt, sondern wo Ethik in der öffentlichen Verwaltung institutionalisiert vorkommt. Meine Recherchen führten zu Herrn Dr. Christian von Dewitz, dem Leiter der Geschäftsstelle der Ethikkommission des Landes Berlin, mit dem ich im Vorfeld unserer Veranstaltung einige Gespräche führte. Das Aufgabenspektrum dieser 2005 im Oktober errichteten Kommission des Landes Berlin ist gesetzlich festgeschrieben und bezieht sich u. a. auf klinische Prüfungen von Arzneimitteln und Medizinprodukten am Menschen so-

wie Präimplantationsdiagnostik. Unser geführtes Telefonat zeigte, dass mir Christian von Dewitz guten Aufschluss über entstandene Ethik-Kommissionen in Deutschland, europäische Zusammenhänge und Aufgaben der Kommissionen geben konnte. Zu dieser Thematik bat ich um einen Vortrag.

Am Freitagnachmittag stehen dann in diesem Jahr drei Workshops zum Thema Ethik in den Feldern Lehre, Wissenschaft und Praxis auf dem Programm. Und mit Herrn Prof. Dr. Ulf Kadritzke wird eine weitere interessante Persönlichkeit zum Referentenkreis hinzukommen.

Rahmenprogramm und Ausblicke

Heute Abend wird Zeit zum Networking sein, morgen Abend können wir einiges über die Demokratiebewegung in Deutschland erfahren, auch was es mit dem Namen der Badenschen Straße auf sich hat, an dem sich ja die Zentralverwaltung und der Fachbereich 1 unserer Hochschule befinden. Und wenn wir bei Ethik an Menschenwürde denken, dann besitzt auch dieses Rahmenprogrammthema viel Bezug zu unserer Tagung.

Über diese Hinweise zum Programm hinaus möchte ich Sie auch noch auf eine Wanderausstellung aus einem guten Dutzend Postern an unserem Campus aufmerksam machen, die Ihnen vielleicht auffällt, wenn Sie nach den heutigen Vorträgen zum gemütlichen Teil über und hinüber gehen. Im Foyer vor unserer Mensa steht eine Reihe von Stellwänden anlässlich des seit über 10 Jahren vom Land geförderten Berliner Chancengleichheitsprogramms. Projekte und geförderte Wissenschaftlerinnen werden hier vorgestellt.

Außerdem möchte ich darauf hinweisen, dass wir in diesem Jahr meines Wissens erstmalig einen Evaluationsbogen zu Ihren Unterlagen gelegt haben und Ihnen hiermit einen möglichen Weg zum Feedback mit auf den Weg geben möchten. Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie hiervon Gebrauch machen würden, auch vorherige Abgaben, sofern Sie nicht an der gesamten Veranstaltung teilnehmen können, sind selbstverständlich möglich. Und natürlich können Sie uns auch Anregungen und Ideen für die nächsten Veranstaltungen auf anderem Wege zukommen lassen.

Darüber hinaus wünsche ich mir eine spannende Veranstaltung mit Ihnen, viele interessante Beiträge und Gespräche und Ihr Interesse auch für die nächste Veranstaltung im Jahr 2014 zu wecken, bei der wir ja ein Jubiläum (25 Jahre) zu feiern haben. Und in diesem Zusammenhang möchte ich mich schon einmal bei all denjenigen unter Ihnen bedanken, die dem Aufruf zu Beiträgen gefolgt sind und einen Beitrag für den Jubiläumsband eingereicht haben.

Die einem Rück- und Ausblick gewidmete Jubiläumsveranstaltung möchte ich gern zum Anlass nehmen, die Reichweite der Tagung zunächst auf die DACH-Staaten (Deutschland, Österreich und die Schweiz) auszudehnen. Aus Österreich und der Schweiz wurden Vorschläge für Beiträge eingereicht.

- ▶ *Dagmar Lück-Schneider ist Informatikerin und Professorin am Fachbereich Allgemeine Verwaltung der Hochschule für Wirtschaft und Recht. Sie ist Beauftragte des Präsidenten für die Glienicker Gespräche und Studiengangsverantwortliche für den Studiengang Verwaltungsinformatik.*

VERWALTUNGSETHIK – EINLEITENDE ÜBERLEGUNGEN UND FORSCHUNGSFRAGEN

Kerstin Wüstner

Verwaltungsethik ist ein Themengebiet mit großer Aktualität und vielfältigen Facetten. Zudem sprechen etliche Aspekte für die Relevanz dieses Themas. Auf der einen Seite sind es die wachsenden und sich ändernden Herausforderungen, denen sich der öffentliche Dienst ausgesetzt sieht, die die Bedeutung unterstreichen. Insbesondere Zeiten von Veränderungen und Umbrüchen fordern Organisationen, sich über ihre Werte und Orientierungen Gedanken zu machen (Dierkes & Mützel, 2009). Auf der anderen Seite sind es auch die Besonderheiten des Arbeitsinhaltes und damit verbundene Regelungen, die Ethik in der Verwaltung eine anhaltende oder wachsende Praxisrelevanz verleihen. Greift man diese Überlegung auf, ließe sich prüfen, inwiefern auf Tätigkeitsgruppen in der öffentlichen Verwaltung Merkmale von Professionen finden, die es ihrerseits wiederum begründen, dass hier Ethik in besonderem Maße relevant ist.

Verwaltung als Profession?

Als ein zentrales Merkmal von Professionen ist ihr Dienst für die Allgemeinheit hervorzuheben. Die Arbeit von Professionen setzt dort an, wo eine ausschließliche Steuerung durch Marktmechanismen als unzureichend erachtet wird. In der Regel steht Arbeit mit oder für Menschen im Vordergrund (Corsten & Lempert, 1992). Nicht selten liegt dabei ein Machtgefälle zwischen dem „Professionellen“ und dem Dienstleistungsempfänger vor. Professionen sind wegen ihrer rechtlichen Absicherung und eines Handlungsmonopols vergleichsweise einflussreich (Buchinger, 2006).

Vor diesem skizzierten Hintergrund wird bereits deutlich, wie relevant eine Verpflichtung auf bestimmte Normen und Werte wird, um Missbrauch durch die „mächtigeren Professionellen“ zu vermeiden. „Wenn eine Moral im Beruf überhaupt eine Rolle spielt, dann hier“ (Corsten & Lempert, 1992, S. 107).

Klassische Beispiele für Professionen sind Ärzte, Pflegekräfte, aber auch Richter. Gerade für die ersten beiden Gruppen findet man eine Tradition vor, sich mit Ethik im Berufsalltag auseinanderzusetzen (z.B. Bezug auf den Eid des Hippokrates (Parzeller et al., 2005), das Genfer Gelöbnis für Ärzte¹ oder der International Code of Ethics for Nurses²).

Führt man sich die beschreibenden Merkmale von Professionen vor Augen, wird deutlich, dass auch bei Berufsgruppen, die in der öffentlichen Verwaltung tätig sind, von Professionen gesprochen werden könnte. Damit ist Ethik von besonderer Bedeutung oder sie sollte es sein.

¹ <http://www.bundesaerztekammer.de/downloads/Genf.pdf> (Abruf 21.05.2013).

² http://www.dsr.dk/ser/Documents/icncode_english.pdf (Abruf 21.05.2013).

Was kann man überhaupt unter Ethik verstehen?

Bei der Betrachtung des Begriffs Ethik stößt man auf eine Vielzahl an Begriffen, Konzepten, Theorien, Wissenschaftsdisziplinen usw., wie z.B. Philosophie, Moral, deontologische Ethik, konsequenzialistische Ethik, praktische Ethik, allgemeine Ethik, angewandte Ethik, normative Ethik, rekonstruktive Ethik, Metaethik, evangelische Ethik, buddhistische Ethik, Verfahrensethik, ökologische Ethik, Medizinethik, Bioethik, Wirtschaftsethik und schließlich Verwaltungsethik (vgl. z.B. Birnbacher, 2007).

Eine Beschäftigung mit dieser Thematik stößt auf ein Gebiet, in dem verschiedene Disziplinen mit teils ihnen recht eigenen Begrifflichkeiten und Argumentationslinien aus unterschiedlichen Blickwinkeln versuchen, diese Frage zu beantworten. Schnell wird man feststellen, auf die Frage „Was kann man überhaupt unter Ethik verstehen?“ wird es keine eindeutige Antwort geben, sondern man erkennt verschiedene Versuche einer Antwort, die dem außenstehenden Beobachter je nach wissenschaftlicher Zugehörigkeit oder praktischer Perspektive mal mehr, mal weniger plausibel bzw. zugänglich erscheinen.

An dieser Stelle soll jedoch nicht mit einer Analyse verschiedener Perspektiven auf das Konstrukt Ethik fortgefahren werden, sondern es wird lediglich ein Verständnis für Ethik vorangestellt, das geeignet erscheint, für das Thema Verwaltungsethik Nutzen zu bringen.

Es stammt von Stengel (1999) und beschreibt Ethik als übergeordnetes Referenzsystem in einem sozialen System, das man auch als Reflexionsrahmen heranziehen kann, um menschliches Verhalten zu beleuchten.

Ethik kann also geeignet sein, Verwaltungshandeln zu analysieren, ggf. auch ethische Dilemmata aufzuzeigen, denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgesetzt sein können, wenn sie gefordert sind, in einem Spannungsfeld von rechtlichen Regelungen, ökonomischen Rahmenbedingungen, sozialen Erwartungen, Normen und Werten, sowie individuellem Wollen und Können ein möglichst professionelles Verhalten an den Tag zu legen.

Was ist Verwaltungsethik?

Antworten dazu sollte man in der Praxis selbst vorfinden können, etwa in Form von Ethischen Kodizes, wie sie innerhalb einiger Professionen entwickelt worden sind (s.o.). Auch Unternehmen haben einen Code of Ethics entwickelt und institutionalisiert, wie z.B. die TÜV Süd AG³, Bertelsmann SE & Co. KGaA. mit dem Code of Conduct⁴ oder der Code of Ethics der Linde AG⁵.

Im Bereich des öffentlichen Dienstes sind z.B. auf EU-Ebene Ethik-Kodizes für die öffentliche Verwaltung zu finden, wie etwa der Kodex für gute Verwaltungspraxis, formuliert und veröffentlicht von der Europäischen Kommission⁶.

Darin enthalten sind die dort als solche bezeichneten allgemeinen Grundsätze guter Verwaltungspraxis wie Rechtmäßigkeit, Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit sowie konkrete Leitlinien, wie Objektivität und Unparteilichkeit, Informationen über Verwaltungsverfahren, Anhörung aller unmittelbar Beteiligten, Begründungspflicht sowie Informationspflicht über Rechtsbehelfe.

In Deutschland gibt es jedoch keinen allgemeingültigen Code of Ethics für die Verwaltung, der im gesamten öffentlichen Dienst institutionalisiert worden wäre.

Von einer außenstehenden Beobachterperspektive könnte dies unter einem sehr verkürzten Blickwinkel zu der Frage verleiten, ob Ethik in der öffentlichen Verwaltung eine entsprechend geringe Rolle spiele.

Wie wird der Stellenwert von Ethik aus Sicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung beurteilt?

Diese Frage lässt nicht pauschal beantworten. Daher sollen zur Veranschaulichung Daten aus zwei Mitarbeiterbefragungen in Stadtverwaltungen herangezogen werden.

Gefragt waren in beiden Vollerhebungen alle Beschäftigten danach, ob ethisch-moralische Werte aus ihrer Sicht in ihrer Arbeit eine Rolle spielen.⁷

³ <http://www.tuev-sued.de/uploads/images/1332771167515739340792/08.11.2011-cg-cc-001-code-of-ethics-update-111108-cg-cc-001-code-of-ethics-update-111108-allge.pdf> (Abruf 21.05.2013).

⁴ <http://www.bertelsmann.de/Governance-%2526-Compliance/Code-of-Conduct.html> (Abruf 21.05.2013).

⁵ http://www.the-linde-group.com/de/corporate_responsibility/strategy_and_management/focus_areas/ethics_and_compliance/code_of_ethics.html (Abruf 21.05.2013).

⁶ http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_de.pdf. (Abruf 21.05.2013).

⁷ Die Erhebungen stammen aus den Jahren 2003 und 2004.

In der ersten Stadtverwaltung ergab sich das in der folgenden Abbildung 1 zu sehende Bild.

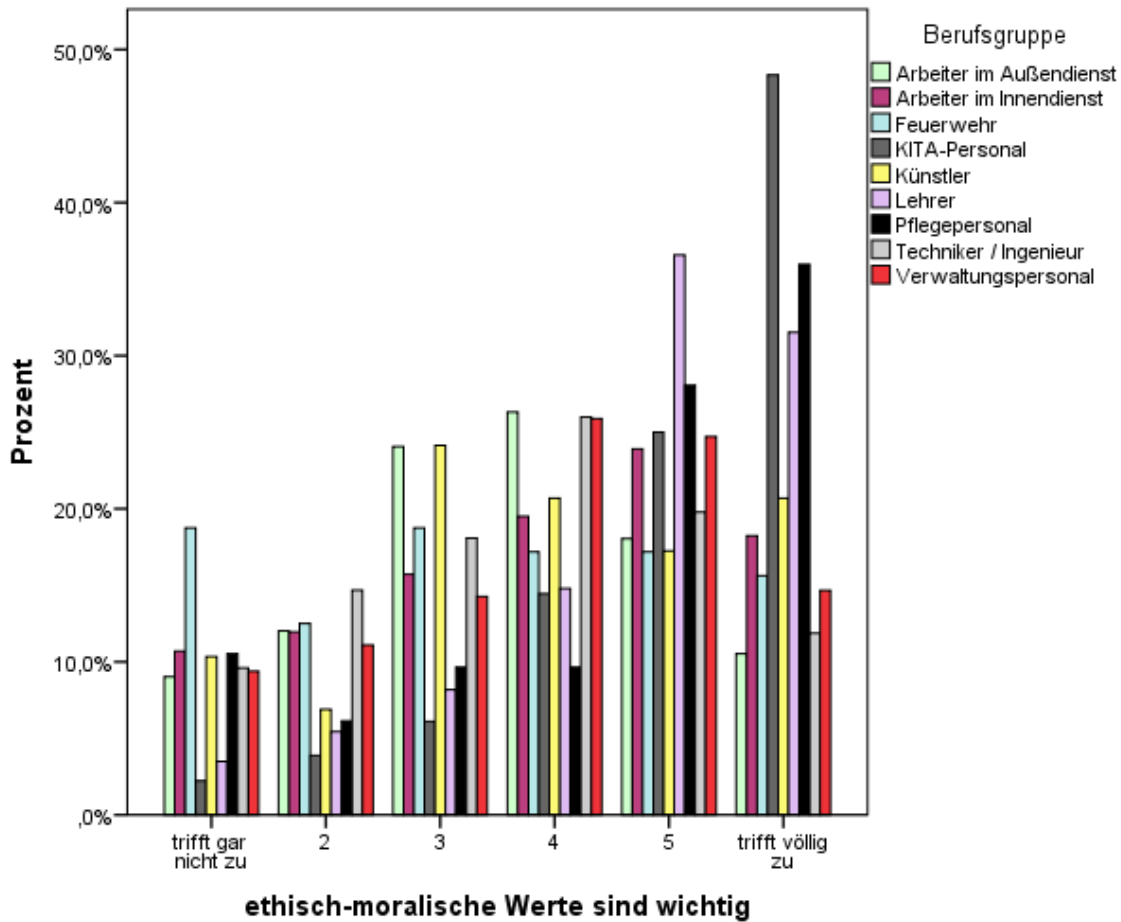


Abbildung 1: Einschätzung der Bedeutung ethisch-moralischer Werte in einer Stadtverwaltung (n = 2.293), differenziert nach Berufs-/Tätigkeitsgruppen

Es zeigt sich, dass ethisch-moralische Werte tendenziell als wichtig erachtet werden, wobei zwischen den Berufs- bzw. Tätigkeitsgruppen deutliche Unterschiede hervortreten. So werden diesbezügliche Werte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kindertagesstätten (KiTa-Personal), von Pflegekräften sowie von Lehrerinnen und Lehrern als bedeutsamer wahrgenommen als von Verwaltungskräften. Nur Arbeiterinnen und Arbeiter im Außendienst und Technikerinnen und Techniker/Ingenieurinnen und Ingenieure schätzen die Wichtigkeit noch geringer ein.

Greift man nur den Verwaltungsbereich heraus, sieht das Bild wie in Abbildung 2 aus.

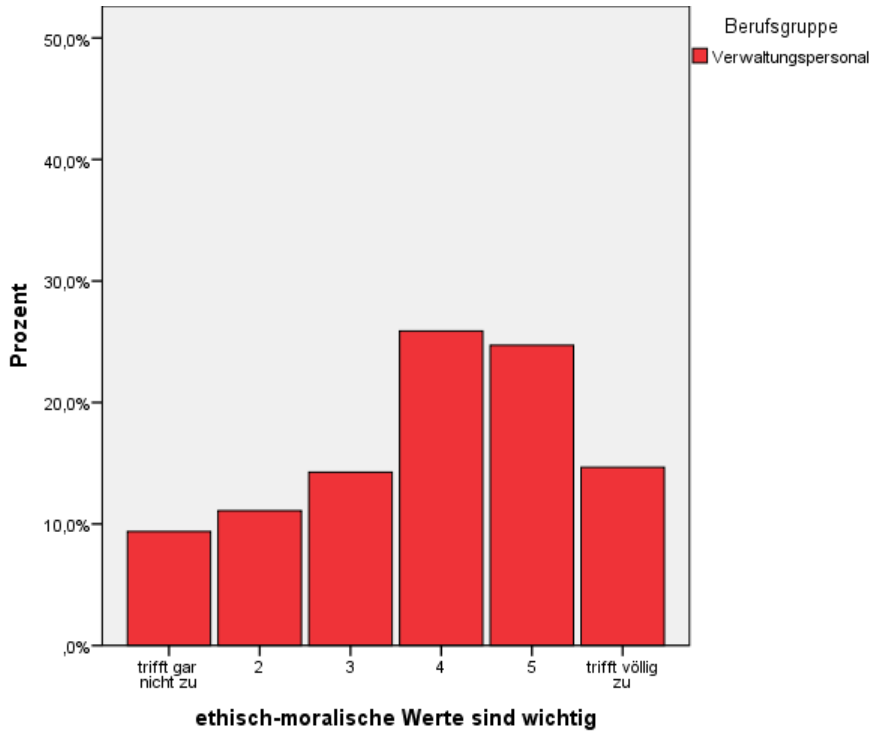


Abbildung 2: Einschätzung der Bedeutung ethisch-moralischer Werte in einer Stadtverwaltung, nur Verwaltungsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter (n = 794)

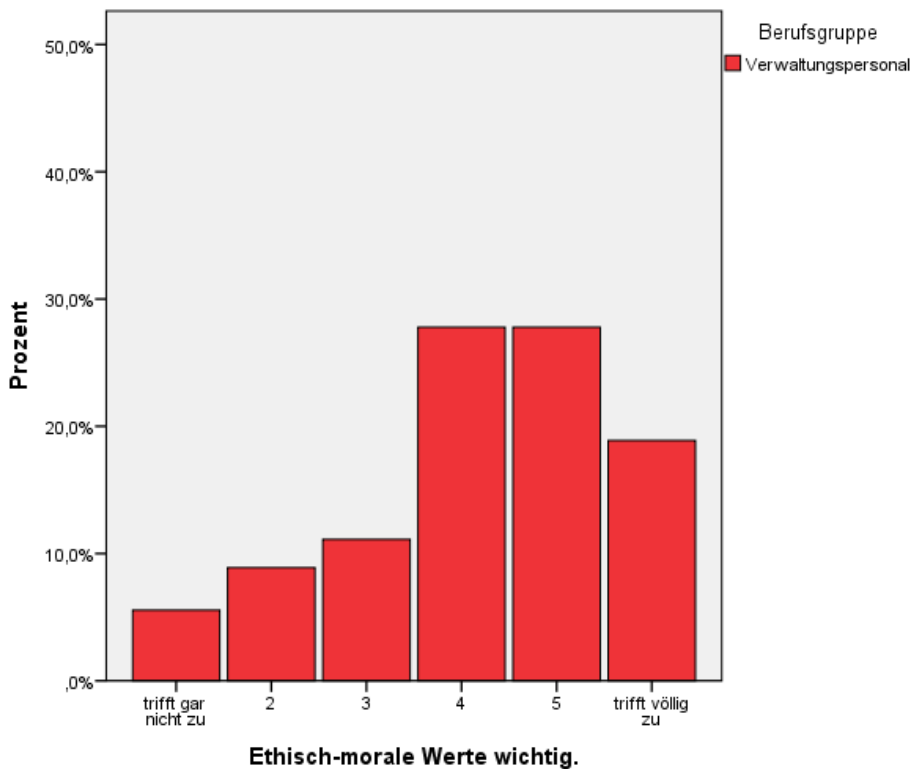


Abbildung 3: Einschätzung der Bedeutung ethisch-moralischer Werte in einer anderen Stadtverwaltung, nur Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (n = 94)

Die Mehrzahl der Befragten äußert die Ansicht, ethisch-moralische Werte seien in der Arbeit wichtig. Aber immerhin etwa ein Drittel gibt an, dies sei (eher) nicht der Fall. Dass dies keine Besonderheit dieser einen Stadtverwaltung ist, erkennt man bei einem Blick auf die Ergebnisse aus der zweiten Mitarbeiterbefragung, die in einer kleinen Stadtverwaltung durchgeführt worden war:

Beide Ergebnisse lassen erkennen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Verwaltungsbereich ethisch-moralischen Werten zwar (eher) Bedeutung zusprechen, es aber auch einen doch nicht unerheblichen Teil gibt, der dies anders sieht.

Allerdings ist abschließend am Rande zu erwähnen, dass eine Aussage „Ethisch-moralische Werte sind bei uns wichtig.“ keine Auskunft darüber gibt, ob ethisch-moralische Werte als wichtig erachtet und gelebt werden, oder ob eine Bedeutsamkeit zwar wahrgenommen wird, diese aber noch nicht mit Leben gefüllt wurde. Unter Umständen haben auch einige Befragte den Ist-Zustand beurteilt und nicht aber ihre Meinung, inwiefern ethisch-moralische Werte wichtig sein sollten, geäußert. Insofern liefern die Ergebnisse lediglich Anhaltspunkte über mögliche Sichtweisen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Wenn ethisch-moralische Werte eine Rolle spielen, welcher konkrete Orientierungs- oder Reflexionsrahmen wird herangezogen, wenn es nicht ein Code of Ethics ist?

Eine weitere Möglichkeit, einen solchen Rahmen zu finden, ist es, nach Leitbildern zu suchen. Nach Krüger (2010, S. 99) beschreibt ein schriftlich formuliertes Leitbild den „Wunschzustand einer Organisation“. Brauchlin (1984, S. 313) zufolge beinhaltet ein Leitbild „die grundsätzlichen und damit allgemeingültigsten, gleichzeitig aber auch abstraktesten Vorstellungen über angestrebte Ziele und Verhaltensweisen der Unternehmung.“

Um mehr über mögliche Leitbilder und ethische Verständnisse in der öffentlichen Verwaltung zu erfahren, wurde im Rahmen eines internationalen Projekts zum Thema “Sharing Best Practices in Introducing and Teaching Ethics Principles to Public Administration Employees”⁸ eine Internetrecherche mit zwei Zielrichtungen durchgeführt. Herangezogen wurden Inhalte von Homepages aller Bundesministerien und per Zufallsauswahl ausgewählter Ministerien bzw. Senatsverwaltungen auf Länderebene.

Als erstes wurde erhoben, ob diese dort ihr Leitbild veröffentlicht haben (Suche im Suchfeld mit dem Begriff „Leitbild“), falls ja, was es beinhaltet. Als zweites wurden Treffer analysiert, die bei einer Suche mit dem Begriff „Ethik“ im Suchfeld der Ministerien/Senatsverwaltungen ausgewiesen wurden.

Im Ergebnis lässt sich u. a. festhalten, dass es bei weitem kein Standard ist, Leitbilder über die Homepage zu veröffentlichen. Im Gegenteil, dies scheint bei der vorliegenden Auswahl der Organisationen sogar eher die Minderheit zu sein.

⁸ Der Projektbericht war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Manuskriptes noch nicht fertig gestellt. Er wird aber in Kürze über die Homepage www.hwr-berlin.de verfügbar gemacht.

Wenn Leitbilder veröffentlicht werden, so ist dies eher bei Organisationen auf der Bundes- als auf Länderebene der Fall. Vor allem Organisationen mit den Zuständigkeitsgebieten Verteidigung, innere Sicherheit, Soziales und Gesundheit haben Leitbilder schriftlich fixiert und der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht. Weniger oft anzutreffen sind sie hingegen bei Behörden, die sich den Aufgaben Finanzen oder Justiz widmen. Spekulativ ließe sich hier die Frage in den Raum stellen, ob dies daran liege, dass im Bereich Finanzen weniger Bedarf einer ethischen Regelung oder Reflexion gesehen werde oder ob im Justizbereich die Annahme leitend sein könnte, solange alles rechtlich korrekt ablaufe, sei es auch ethisch.

Die Inhalte der Leitbilder umfassen teilweise die Aufgaben des Ministeriums, in erster Linie greifen sie den Umgang mit dem Bürger auf. Manchmal beinhalten sie auch den Umgang mit den eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im öffentlichen Dienst, wobei sich dies gelegentlich auf allgemeine Formulierungen, wie z.B. „Der Mensch im Mittelpunkt“ reduziert bleibt.

Was die Suche mit dem Begriff Ethik anbelangt, werden viele Treffer erzielt, wenn es um angewandte Ethikbereiche wie Medizinethik, Bioethik oder ökologische Ethik in der Landwirtschaft geht. Verwaltungsethik spielt demgegenüber kaum eine bis keine Rolle.

So sind eine Analyse von Leitbildern oder eine Auswertung von Suchergebnissen mit dem Suchbegriff „Ethik“ ein nur sehr begrenzter Weg, mehr über Ethik in der öffentlichen Verwaltung zu erfahren.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass es in Organisationen des öffentlichen Dienstes implizite Leitbilder gibt, die das Verhalten der dort Beschäftigten leiten, ohne dass diese schriftlich fixiert worden wären, oder sie wurden schriftlich fixiert, aber eben nicht via Homepage nach außen kommuniziert, oder Inhalte finden sich unter anderen Bezeichnungen als unter dem „Leitbild“.

Wie sieht es nun grundsätzlich mit der Zugänglichkeit zu entsprechenden Informationen aus, um Verwaltungsethik zu erforschen?

Dies ist wiederum ein umfangreiches Thema, zu dem abschließend lediglich ein Aspekt beispielhaft herausgegriffen werden soll.

Möglichkeiten der Erhebung sind immer an die Bereitschaft der interessierenden Personengruppen gebunden, sich an Befragungen/Studien zu beteiligen. Und hier kann man bei dem Thema Ethik unter anderem mit der Problematik konfrontiert werden, dass Ethik nicht selten gedanklich oder diskursiv über unethisches Verhalten definiert wird. (In eine ähnliche Richtung geht der Ansatz, sich dem Thema etwa über „Conflicts of Interests“ zu nähern; vgl. dazu z.B. Demmke et al., 2007). Im Verwaltungskontext kann dies beispielsweise dazu führen, dass eine Auseinandersetzung mit dem Thema Ethik Assoziationen anregt zu unethischem Verhalten, welches nicht selten gleich gesetzt wird mit rechtlich inkorrektem Verhalten oder mit Fehlverhalten. Solche assoziativen Verknüpfungen können wiederum dazu beitragen, ein Themengebiet zu tabuisieren, was eine reduzierte Auskunftsbereitschaft in Form von Nicht-Teilnahme oder sozial erwünschten Antworten nach sich ziehen kann.

In der Folge kann der außenstehende Beobachter z. B. den Eindruck erlangen, es gebe wenig (Reflexion über) Ethik in der öffentlichen Verwaltung, obwohl dies nicht zwangsläufig der Fall sein muss – es kann schließlich auch nur an einer restriktiven Kommunikation nach außen liegen.

Zusammenfassend wird deutlich, wie vielfältig Herausforderungen sind, die sich bei einer Beschäftigung mit dem Thema Verwaltungsethik ergeben können. Die Glienicker Gespräche bieten einen sehr günstigen Rahmen, sich differenziert mit diesem komplexen Thema auseinanderzusetzen.

- ▶ *Kerstin Wüstner ist Professorin für Psychologie am Fachbereich Allgemeine Verwaltung der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und leitet derzeit den deutschen Teil im Leonardo da Vinci Projekt zum Thema Ethics in Public Administration.*

Quellenverzeichnis

- Birnbacher, D. (2007): Analytische Einführung in die Ethik. Berlin u.a.: de Gruyter.
- Brauchlin, E. (1984): Unternehmungsleitbild, Schaffen auch Sie ein Unternehmungsleitbild. In: Io Management-Zeitschrift 53 (7-8/1984), S.313-317.
- Buchinger, K. (2006): Dimensionen der Ethik in der Beratung.
http://w.systemmagazin.de/bibliothek/texte/buchinger_Ethik_in_der_beratung.pdf (Abruf 21.5.2013).
- Corsten, M. & Lempert, W. (1992): Moralische Dimensionen in der Arbeitssphäre. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Demmke, C., Bovens, M., Henökl, T., van Lierop, K., Moilanen, T., Pikker, G. & Salminen, A. (2007): Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf (Abruf 21.5.2013).
- Dierkes, M. & Mützel, S. (2009): Unternehmensethik jenseits von Rhetorik. In: von Rosenstiel, L., Regnet, E. & Domsch, M. E. (Hrsg.): Führung von Mitarbeitern. Stuttgart: Schäffer Pöschel. S. 717-724.
- Krüger, M. (2010): Leitbildgestützter Organisationswandel als Vermittlungsaufgabe zwischen gegensätzlichen Werten. In: Schweizer, G., Müller, U. & Adam, Th. (Hrsg.): Wert und Werte im Bildungsmanagement: Nachhaltigkeit - Ethik..., Bielefeld: Bertelsmann. S. 97-116.
- Parzeller, M., Wenk, M. & Rothschild, M. A. (2005): Die Ärztliche Schweigepflicht. In: Deutsches Ärzteblatt 102, C224-C231.
- Schach, B. (1987): Professionalisierung und Berufsethos. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stengel, M. (1999): Ökologische Psychologie. München & Wien: R. Oldenbourg Verlag.

VERWALTUNGSETHIK IN DIE AKADEMISCHE AUSBILDUNG FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG!

Hans Paul Prümm

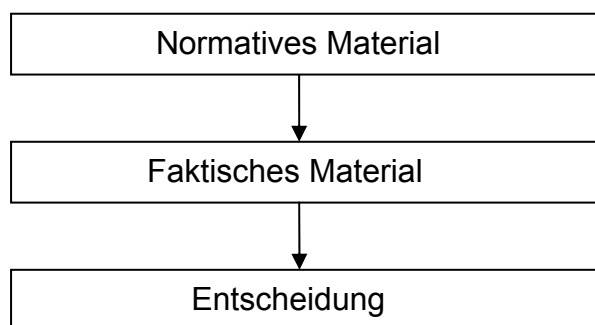
1 Einführung

Auf einer gemeinsam vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und der Hochschulrektorenkonferenz durchgeführten Tagung „Juristenausbildung heute: Impulse für Studium und Lehre“, auf der ich für unsere Hochschule den Studiengang „Recht“ vorstellte,¹ in dem Rechtsethik eine Pflichtveranstaltung ist, wurde in einem Forum die Frage nach der Wichtigkeit von Grundlagenfächer wie Rechtsethik gestellt. Die Mehrzahl der anwesenden HochschullehrerInnen, PraktikerInnen und Studierenden hielt dieses Fach wegen seiner praktischen Irrelevanz für mehr oder weniger überflüssig. Der entsprechenden Frage soll hier für die Verwaltungsethik nachgegangen werden.

Herbert Alexander Simon (1916 – 2001) hat in seinem „Klassiker“, Das Verwaltungshandeln, in der Vorrede festgestellt, „dass das Treffen von Entscheidungen (decision-making) das Kernstück der Verwaltung ist“²

Einige Jahre zuvor hatte Max Weber (1864 – 1920) den Entscheidungsprozess als das Ableiten von Fallentscheidungen „im bürokratischen Staat mit seinen rationalen Gesetzen ..., mehr oder minder (wie im) Paragraphen-Automat“ beschrieben.³

Wir können uns diesen Prozess also so vorstellen:



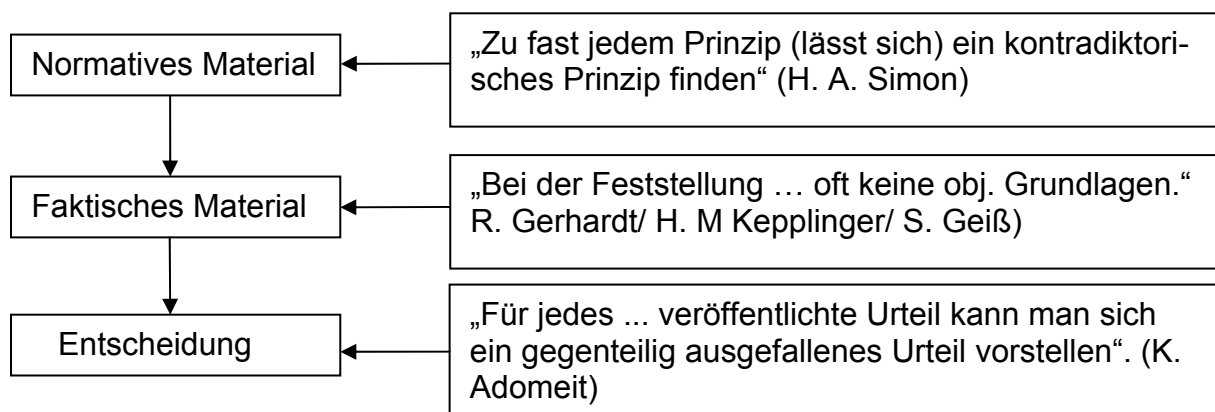
¹ Siehe dazu unter: <http://www.hrk-nexus.de/aktuelles/termine/juristenausbildung-heute/>

² Herbert Alexander Simon: Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen (1945), 1955, S. X.

³ Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie (1922), 5. Aufl., 1972, S. 826; relativierend aber auf S. 565.

Dies ist nichts anderes als ein Syllogismus, den man, sofern er von Rechtsnormen gesteuert wird, Justizsyllogismus nennt.

Allerdings lässt sich gegen diese Subsumtion-Darstellung zunächst einmal der Satz von Hans Kelsen (1881 – 1973) anführen: „Die Norm fungiert als Deutungsschema.“⁴ Dieses Deutungsschema lässt nicht nur als solches verschiedene Deutungen, sondern auch verschiedene Schlüsse zu:⁵



Wir können mit Christine Bücken-Gärtner zusammenfassen, dass nicht nur Entscheidungen, sondern schon diesen vorgelagerte Wahrnehmungen von Einstellungen und Werten abhängen.⁶ Diese Zusammenhänge sind etwa der Rechtstheorie seit Jahrzehnten keineswegs unbekannt: Neben der – heute eigentlich von Niemandem mehr ernsthaft vertretenen – Begriffs- und Konstruktionsjurisprudenz zeigen dies schon die Bezeichnungen der rechtsmethodischen Schulen: Teleologische Jurisprudenz, Interessenjurisprudenz, und am deutlichsten Wertungsjurisprudenz.⁷

Ein cursorischer Blick in die akademischen Zeitschriften mit dem Fokus auf die öffentliche Verwaltung zeigt in den letzten Jahren ein signifikantes Anwachsen der Literatur zur Verwaltungsethik.⁸

⁴ Hans Kelsen: Reine Rechtslehre, 2. Aufl., 1960, S. 3.

⁵ Simon-Zitat aus: Ders., Fn. 2. S. 15; Rudolf Gerhardt/ Hans Mathias Kepplinger/ Stefan Geiß: Auf dem Weg zur Wahrheit? Die Kunst der richterlichen Urteilsfindung, ZRP 2012, 213 (214): „Bei der Feststellung des Tathergangs ... sind oft keine objektiven Entscheidungsgrundlagen gegeben“; Adomeit Zitat aus: Klaus Adomeit: Juristische Methode und Sicherheit des Ergebnisses, JZ 1980, 343 (344). Allgemeiner Richard Rorty: Wahrheit und Fortschritt, 2000, S. 9: „Aber es gibt keine Überzeugungen, von denen man wissen kann, dass sie gegen jeden Zweifel gefeit wären.“

⁶ Christine Bücken-Gärtner: Integration von Migranten: Schwierigkeiten und Lösungsansätze auf individueller Ebene aus psychologischer und neurowissenschaftlicher Sicht, in: Heinrich Bücken-Gärtner (Hrsg.): Europa braucht innovative Programme zur Integration von Migranten und ethnischen Minderheiten – landesspezifische Problemlagen sowie neue staatliche und zivilgesellschaftliche Ansätze zur Integration im Bereich Bildung (Ländervergleich) –, unter: http://www.hwr-berlin.de/uploads/media/Bericht-IP2011_DE.pdf [10.04.2013], S. 35 (37).

⁷ Siehe die Auflistung bei Peter Forstmoser/ Hans-Ueli Vogt: Einführung in das Recht, 5. Aufl., 2012, S. 21 ff.

⁸ Franz Thedieck/ Bernd Banke: Öffentliche Verwaltung – ein institutionalisiertes ethisches Dilemma!? VuM 18 (2012), 255.

In diesem Beitrag soll nicht nur Beschreibungswissen, sondern auch Handlungswissen vorgestellt werden, weil nur letzteres implementiert werden kann. Obwohl es immer einfacher ist, Fehler in den Werken anderer zu finden als eigene aufbauende Ideen zu präsentieren, soll dieser Beitrag eben nicht nur kritische Kritik, sondern eine aufbauende Kritik sein.

2 Begriffe klären tut Not

Jim Khalili hat diese Sentenz benutzt: „In einem islamischen Staat wie dem Iran orientieren sich ethische Werte und moralische Fragen an der religiösen Lehre.“⁹ Axel Honneth spricht auf ein und derselben Seite seines Buches „Das Recht der Freiheit“ von „moralischen Gesichtspunkten“, „ethische(m) Wert“ und „sittlicher Verfassung“.¹⁰

Hier werden Ethik, Moral und Sittlichkeit unreflektiert nebeneinander gestellt.

Sowohl in der internationalen als auch in der deutschen Diskussion werden Ethik/ ethics teilweise mit Moral/ morality gleichgesetzt bzw. teilweise zwischen beiden unterschieden.¹¹

Diese begrifflichen Divergenzen nötigen uns – wissenschaftlichem Standard entsprechend – vor Eintritt in die Sachdiskussion die grundlegenden Begriffe, für unseren Zusammenhang, zu klären:

2.1 Öffentliche Verwaltung

Verwaltung gibt es als private ebenso wie als öffentliche.¹² Wir beziehen uns im Folgenden nur auf die öffentliche Verwaltung.

In diesem Zusammenhang werden unterschiedliche Begriffe benutzt wie eben öffentliche Verwaltung, öffentliche Aufgabenwahrnehmung oder öffentlicher Sektor.

Im Dritten Reich verstand man unter der öffentlichen Verwaltung nicht nur die staatliche Verwaltung, sondern auch die Bürokratie der NSDAP und deren angeschlossenen Organisationen.

Heute wird der Begriff der öffentlichen Verwaltung im formellen und im materiellen Sinne benutzt. Während die öffentliche Verwaltung im formellen Sinne i.W. mit dem Behördenbegriff i.S.d. § 1 Abs. 4 VwVfG gleichgesetzt wird, versteht man unter der öffentlichen Verwaltung im materiellen Sinne die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, gleichgültig wer diese Aufgaben erfüllt¹³ – man kann insofern auch vom öffentlichen Sektor sprechen.

⁹ Jim al-Khalili: Im Haus der Weisheit. Die arabischen Wissenschaften als Fundament unserer Kultur, 2011, S. 384 f.

¹⁰ Axel Honneth: Das Recht der Freiheit. Grundriß einer demokratischen Sittlichkeit, 2013, S. 175.

¹¹ Paul Newall: Introducing philosophy 11: Ethics, 2005 (<http://www.galilean-library.org/manuscript.php?postid=43789> [04.03.2013]).

¹² Max Weber, Fn. 3, S. 389.

¹³ Siehe dazu Patricia Siebart: Ein Kodex für Non-Profit Organisationen? in: Kai Birkholz/ Christian Maaß /Patrick von Maravic/ Patricia Siebart (Hrsg.): Public Management - Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Christoph Reichard, 2006, S. 221.

Da die ethischen Fragen und Probleme sich keineswegs nur in der öffentlichen Verwaltung im formellen Sinne, sondern bei jeder öffentlichen Aufgabenerfüllung stellen, wird im Folgenden der Begriff der öffentlichen Verwaltung im materiellen Sinne verwandt.

2.2 Brauch, Ethik, Ethos, Gerechtigkeit, Moral, Recht, Sitte, Sittlichkeit

Die in der Überschrift in alphabetischer Reihenfolge aufgeführten Begriffe tauchen in unserem Zusammenhang immer wieder auf, um das normative Material unseres Themas zu beschreiben. Sie sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden, um dann zu begründen, welche Begrifflichkeiten im Weiteren mit welchem Inhalt benutzt werden.

2.2.1 Brauch und Sitte

Brauch und Sitte werden wir hier im Sinne von Gewohnheiten, also tatsächlichen, längere Zeit eingeübten Verhaltensweisen, unabhängig von einer Normativität, benutzen; als Beispiel dienen die „Gewohnheiten und Gebräuche“ im Rahmen des § 346 HGB sowie die „Verkehrssitte“ in § 157 BGB.

Im Einzelfall bedarf es einer genauen Analyse, was die jeweiligen rechtsdogmatischen Aussagen unter „Sitte“ verstehen; in Art. 2 Abs. 1 GG beinhaltet „Sittengesetz“ jedenfalls eine normative Begrifflichkeit.

2.2.2 Ethos, Moral und Sittlichkeit

Obwohl die Begriffe Ethos und Moral eigentlich ihren begrifflichen Ursprung in einer Beschreibung sozialer Gewohnheiten haben,¹⁴ werden diese Begriffe, wie die Sittlichkeit – hier – und wohl auch von den meisten AutorInnen, heute in einem normativen Sinne benutzt: Ethos bezeichnet in erster Linie die moralische Gesinnung eines Menschen oder den Typus von Sittlichkeit, den ein bestimmter Wert prägt (etwa Beamtenethik).¹⁵

Im Rahmen dieser Arbeit werden diese drei Begrifflichkeiten synonym benutzt.

2.2.3 Gerechtigkeit und Recht

Dass Gerechtigkeit und Recht nicht dasselbe sind, hat schon der bolognesische Glossar Accursius (1182 – 1260) beschrieben: „Recht kommt aber von Gerechtigkeit, gleichsam wie von seiner Mutter, daher war zuerst die Gerechtigkeit und dann erst das Recht.“¹⁶ Ca. 800 Jahre später meinte Gustav Radbruch (1878 – 1949): „Denn man kann Recht ... gar nicht anderes definieren als eine Ordnung und Satzung, die ihrem Sinne nach bestimmt ist, der Gerechtigkeit zu dienen.“¹⁷ Im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung formulierte Bärbel Bohley

¹⁴ Ernst Tugendhat: Vorlesungen über Ethik, 1993, S. 34 f.

¹⁵ Arnim Regenbogen/ Uwe Meyer (Hrsg.): Wörterbuch der philosophischen Begriffe, 2005, Stichwort „Ethos“; differenzierend Thomas Faust: Organisationskultur und Ethik. Perspektiven für die öffentlichen Verwaltungen, 2003, S. 17 f.

¹⁶ Zitiert nach Ernst A. Krämer/ Max Leitner (Hrsg.): Das Recht in Zitaten, 2012, S. 32.

¹⁷ Gustav Radbruch: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, SJZ 1946, 105 (107), 23.

(1945 - 2010) plastisch: „Wir haben Gerechtigkeit erwartet und den Rechtsstaat bekommen.“¹⁸ Für die Verwaltungswissenschaft hat Thorsten Franz den Zusammenhang so pointiert: „Wann darf, sollte oder muss ein Amtsträger Recht aus Gründen der Gerechtigkeit die Anerkennung verweigern?“¹⁹

Die Gerechtigkeit wird im Grundgesetz zweimal erwähnt.²⁰ Damit ist sie einerseits ein juristischer Begriff, andererseits gilt sie als die eigentlich die Grundlage des Rechts²¹ – und ist damit ein vorrechtlicher Begriff. Dementsprechend sieht das Studienlexikon Recht „eine anthropologische, eine ethische und eine politische Dimension“ dieses Begriffs.²²

Aristoteles (384 – 322 v. Chr.) hält „die Gerechtigkeit für eine Tugend des geselligen Lebens, der alle anderen Tugenden folgen müssen.“²³ Diese personenbezogene Tugend ermächtigt und verpflichtet die jeweilige Person – im Gegensatz zu kategorischen Verpflichtungsregeln – „ihr Werk gut zu verrichten“.²⁴

Für den Islam ist Gerechtigkeit der „alles überwölbende und integrierende Grundwert ... schlechthin.“²⁵

Wir werden Gerechtigkeit sozusagen als überrechtsdogmatischen Begriff auffassen, so wie er im Englischen als justice²⁶ oder equity²⁷ für Beurteilungs- und Entscheidungskriterien über dem law²⁸ verstanden wird. Für den Bereich der Verwaltung kann man Gerechtigkeit als das moralische Leitprinzip ansehen. Mit der Gerechtigkeit beschäftigt sich die akademische Disziplin Ethik.

Der Begriff Recht wird in den tragenden, weil in ihren Grundzügen für unabänderlich erklärten Vorschriften des Grundgesetzes in ganz unterschiedlicher Weise verwendet: In Art. 1 Abs. 3 GG wird er als die Rechtsordnung und in Art. 20 Abs. 3 GG in der Formel von „Gesetz und Recht“ als dem gesetzten Recht übergeordnetes Prinzip verstanden.²⁹ Wir werden im Folgen-

¹⁸ Zitiert nach Peter Prange/ Frank Baasner/ Johannes Thiele: Werte Von Plato bis Pop. Alles, was uns verbindet, 2006, S. 135.

¹⁹ Thorsten Franz: Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, S. 187.

²⁰ Art. 1 Abs. 2, und Art. 56 GG.

²¹ Arnim Regenbogen/ Uwe Meyer (Hrsg.), Fn. 15, Stichwort „Gerechtigkeit“.

²² Annegerd Alpmann-Pieper/ Josef A. Alpmann/ Rolf Krüger/ Horst Wüstenbecker (Hrsg.): Alpmann Brockhaus Studienlexikon Recht, 3. Aufl., 2010, Stichwort „Gerechtigkeit“.

²³ Aristoteles: Politik (350 v. Chr.), in: Ders.: Philosophische Schriften in sechs Bänden, Band 4, 1995, S. 104.

²⁴ Dettel Horster: Einleitung, in: Ders. (Hrsg.): Texte zur Ethik, 2012, S. 11 (52).

²⁵ Gudrun Krämer: Wettstreit der Werte: Anmerkungen zum zeitgenössischen islamischen Diskurs, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.): Die kulturellen Werte Europas, 2005, S. 469 (484).

²⁶ Siehe dazu Michael J. Sandel: Justice. What's the right thing to do? 2009 – deutsch: Gerechtigkeit. Wie wir das Richtige tun, 2013; Sandel ist kein Jurist, sondern der wohl zur Zeit bekannteste „political philosopher“, siehe dazu unter: <http://www.justiceharvard.org/> [14.04.2013].

²⁷ Siehe dazu Reinhold Zippelius: Das Wesen des Rechts. Eine Einführung in die Rechtslehre, 6. Aufl., 2012, S. 113.

²⁸ Siehe dazu Tom Bingham: The rule of law, 2011. Etwas anderes gilt allerdings, wenn man wie Gunther Teubner, The Law before It is law: Franz Kafka on the (Im)possibility of Law's Self-reflection, GLJ 14 (2013) 405 Law für Recht und law für Gesetz einsetzt.

²⁹ Hans D. Jarass/ Bodo Pieroth: GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., 2011, Art. 1 Rn. 31, Art. 20 Rn. 38; diesen letzten Punkt übersieht Thomas Faust, Fn. 15, S. 156.

den Recht als die gesetzte³⁰ Rechtsordnung verstehen, also den Anwendungsbereich der Rechtsdogmatik, oder im Rückgriff auf Art. 2 EGBGB als die Gesamtheit der Rechtsnormen. Mit dem Recht beschäftigt sich die akademische Disziplin Rechtswissenschaft als Rechtsdogmatik.

Wir werden also deutlich zwischen der ethischen Gerechtigkeit und dem rechtsdogmatischen Recht unterscheiden; die Vereinnahmung der Gerechtigkeit durch die Rechtsdogmatik führt nicht nur zu einer Ausblendung der philosophischen Fragen, sondern verliert auch die Aufmerksamkeit dafür „dass Bedingungen der Gerechtigkeit nicht in Form von positiven Rechten, sondern auch in Gestalt von angemessenen Einstellungen, Umgangsweisen und Verhaltensroutinen gegeben sein können.“³¹

2.2.4 Ethik

Ethik ist das „beständige und methodisch geleitete Bemühen zu rational einsichtigen Aussagen über richtiges menschliches Verhalten zu kommen.“³² Sie wird auch als die Wissenschaft von der Moral oder der Sittlichkeit bezeichnet,³³ was übrigens in der Bezeichnung „Moralphilosophie“ deutlicher als im Begriff der Ethik³⁴ zum Ausdruck kommt. Die Ethik soll uns in die Lage versetzen, den hermeneutischen Zirkel nicht als *circulus vitiosus* zu verstehen, sondern „in ihn nach der rechten Weise hineinzukommen“.³⁵

Die Ethik gliedert sich in die Metaethik, die die Entstehung der, das Bedürfnis nach und die Funktion von Moral untersucht und verdeutlicht. Des Weiteren kann uns die Metaethik klar machen, dass nicht nur die Erkenntnis, sondern auch die Bewertung immer relativ ist und jedem anders erscheint.

Die deskriptive Ethik analysiert die Moralen zu verschiedenen Zeiten,³⁶ in unterschiedlichen Kulturen, Gesellschaften und gesellschaftlichen Subsystemen.

Die normative Ethik erhebt den Anspruch mittels wissenschaftlicher Methoden und Zusammenhängen aus der Natur oder dem menschlichen Wesen, von Gott, aus der Geschichte oder der Gesellschaft bestimmte moralische Verhaltensregeln abzuleiten.

Sofern diese Regeln sich nicht auf die Gesellschaft an sich, sondern auf deren Subsysteme beziehen, spricht man von angewandte Ethiken,³⁷ Ethikfeldern oder Bereichsethiken wie der

³⁰ Eine – allerdings in der Praxis keineswegs so wichtige – Ausnahme bildet das Gewohnheitsrecht, weil es nicht autoritativ fixiert ist.

³¹ Axel Honneth, Fn. 10, S. 126.

³² Martin Schockenhoff: Ist Ethikunterricht verfassungswidrig, BayVBl. 1993, S. 737 (743).

³³ Arnim Regenbogen/ Uwe Meyer (Hrsg.), Fn. 15, Stichwort „Ethik“.

³⁴ Zur Gleichsetzung von Ethik und Moralphilosophie Detlef Horster, Fn. 24, S. 11.

³⁵ Martin Heidegger: Sein und Zeit, 18. Aufl., 2001, S. 153.

³⁶ Siehe dazu auch den historischen Überblick bezüglich der Verwaltungsethik von Manfred Röber/ Klemens Huhnholz: Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsethik. Auf der Suche nach Zusammenhängen zwischen New Public Management und Korruption, VuM 2011, 115 (116 ff.).

³⁷ So die Begrifflichkeit von Detlef Horster, Fn.24 , S. 64.

Arbeits-,³⁸ Beamten-³⁹, Hacker-,⁴⁰ Medizin-⁴¹, politischen,⁴² Rechts-,⁴³ Sport-,⁴⁴ Wirtschafts-⁴⁵, Wissenschaftsethik⁴⁶ oder Verwaltungsethik.

Letztere lässt sich, da die öffentliche Verwaltung sich letztlich mit fast allen Bereichen menschlichen Verhaltens beschäftigt, ausdifferenzieren in die allgemeine Verwaltungsethik und spezielle Verwaltungsethiken wie etwa die Verwaltungsbetriebs-, öffentliche Medizin-, öffentliche Schul- oder auch öffentliche Wissenschaftsethik.

Dabei fällt die Rechtsethik insofern aus dem Rahmen als sie sich nicht nur auf rechtliche Arbeitsfelder (Rechtsberatung,⁴⁷ Rechtsentscheidung, Strafverfolgung) bezieht, sondern mit dem Recht zugleich ein Regelungssystem zum Bezugspunkt hat. Somit konkurrieren in der Rechtsethik zwei Wertungssysteme;⁴⁸ darauf wird zurückzukommen zu sein

Es sei noch darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber sich an diese Terminologie nicht hält – und auch nicht halten muss. So ist etwa die Ethik-Kommission des Landes Berlin keine Kommission, die sich mit moralischen oder Gerechtigkeitsfragen, sondern mit Rechtsfragen beschäftigt.⁴⁹

2.2.5 Die einschlägigen Attribute

Die Zuordnung des Attributs „moralisch“ zum entsprechenden Substantiv Moral ist eindeutig. Die Zuordnung von ethisch zu den entsprechenden Substantiven (Ethos oder Ethik) ist dagegen immer kontextabhängig.

Sittlich wird hier immer auf Sittlichkeit bezogen; als Attribut für die Sitte wird das Wort „sittengemäß“ verwandt.

Gerecht bezieht sich immer auf Gerechtigkeit, wird also sinngleich mit moralisch und sittlich benutzt.

³⁸ Caroline Bühler: Vom Verblässen beruflicher Identität. Fallanalysen zu Selbstbildern und Arbeitsethiken junger Erwerbstätiger, 2005.

³⁹ Es ist interessant, dass etwa Wikipedia für die übrigen Schlagworte der hier skizzierten Ethikfelder Beiträge ausweist – aber nicht für Beamtenethik/-ethos [12.04.2013].

⁴⁰ Siehe Pekka Himanen: Die Hacker-Ethik und der Geist des Informations-Zeitalters, 2001.

⁴¹ Beate Lüttenberg/ Sebastian Muders (Hrsg.): Von Arztethos bis Verteilungsgerechtigkeit Eine Einführung in die Medizinethik, 2013.

⁴² Vgl. Vittorio Hösle: Moral und Politik: Grundlagen einer politischen Ethik für das 21. Jahrhundert, 1997; Bernhard Sutor: Kleine politische Ethik, 1997.

⁴³ Vgl. Dietmar von der Pfordten: Rechtsethik, 2001.

⁴⁴ Claudia Pawlenka: Sportethik. Regeln, Fairneß, Doping, 2004.

⁴⁵ Herold, Norbert: Einführung in die Wirtschaftsethik, 2012; Tomáš Sedláček: Die Ökonomie von Gut und Böse, 2012.

⁴⁶ Christoph Hubig: Technik- und Wissenschaftsethik,

⁴⁷ Hier soll immerhin erwähnt werden, dass die Mehrheit der RechtsanwältInnen sich für ethische Berufsrichtlinien ausspricht, NJW-aktuell 25/2011, 10.

⁴⁸ Zur den daraus resultierenden Schwierigkeiten siehe unter 3.3.

⁴⁹ Siehe dazu <http://www.berlin.de/lageso/gesundheitsethik/> [21.04.2013].

Rechtlich wird dagegen i.S. von gesetzesgemäß verwandt; es bezieht sich also auf das positive Recht.

2.3 Gewissen, Grundsatz, Haltung, Maxime, Pflicht, Prinzip, Tugend/Laster, Wert, Ziel, Zweck

In der Überschrift dieses Abschnitts sind einige Begriffe aufgeführt, die im Zusammenhang mit Ethik und Moral immer wieder – zum Teil unreflektiert – benutzt werden. Es ist sinnvoll, vor weiteren inhaltlichen Erörterungen unseres Themas auch diese „innerethischen“ Begriffe zu klären.

Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in der Fassung des Vertrages von Lissabon aus dem Jahre 2007 geht von diesen *Werten* aus, auf die sich die Union gründet: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.

Art.6 Abs. 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Maastricht aus dem Jahre 1992 beschrieb diese Werte noch als *Grundsätze* der EU: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit

Gibt es also auf der höchsten europäischen Ebene keine Klarheit über zwei der in der Überschrift skizzierte Begrifflichkeiten, ist deren Klarstellung für unseren Kontext umso wichtiger:

Unter einem Wert verstehen wir „eine von der Mehrheit einer Gruppe (Profession, Schicht, Gesellschaft) geteilte allgemeine Vorstellung darüber, was gut oder schlecht, was wünschenswert oder unerwünscht ist. Werte sind bestimmend für Lebensstile“.⁵⁰ Nach christlich-jüdischer Tradition gehört die Unterscheidung zwischen Gut und Böse zur gottesähnlichen Struktur des Menschen, heißt es doch in der Genesis: „Dann sprach Jahwe Gott: ‚Siehe, der Mensch ist geworden wie einer von uns, so dass er Gutes und Böses erkennt.‘“⁵¹ Und genau darin sieht Fritz Morstein Marx (1900 - 1969) die Entscheidungslinien der Ethik.⁵²

Ein Ziel lässt sich beschreiben als der angestrebte Zustand, während der Zweck der Beweggrund zielgerichteten Verhaltens ist.⁵³

Grundsatz, Maxime und Prinzip werden i.W. synonym i.S. von übergeordneten, allgemeinen Postulaten verstanden, die oft auf niedrigeren Ebenen durch Regeln zu Pflichten, also Ge- oder Verboten für Tun oder Unterlassen,⁵⁴ konkretisiert werden.⁵⁵ Das bekannteste und anerkannteste Moralprinzip⁵⁶ ist die Goldene Regel.⁵⁷

⁵⁰ Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.): Fn. 25, Glossar, S. 515.

⁵¹ Genesis 3, 22, in: Die Bibel, Die Heilige Schrift des alten und neuen Bundes. Deutsche Ausgabe mit den Erläuterungen der Jerusalemer Bibel. Hrsgg. von Diego Arenhoevel/ Alfons Deissler/ Anton Vögtle, 10. Aufl., 1968

⁵² Fritz Morstein Marx: Beamtenethos und Verwaltungsethik. Eine einführende Skizze, VerwArch 54 (1963), 323 (329).

⁵³ Arnim Regenbogen/ Uwe Meyer (Hrsg.), Fn. 15, Stichworte „Ziel“ und „Zweck“.

⁵⁴ Arnim Regenbogen/ Uwe Meyer (Hrsg.), Fn. 15, Stichwort „Pflicht“.

Unter der Tugend versteht man in erster Linie einen vorbildlichen Charakterzug⁵⁸ bzw. eine vorbildliche Haltung/ Einstellung; das Laster ist der Gegenbegriff zur Tugend. Die in unserem Zusammenhang wichtige „Civic Virtue“ hat Frederick MacMonnies im Jahre 1922 als Plastik dargestellt.⁵⁹

Das Gewissen ist der Teil des Bewusstseins, der die Frage nach gut/böse und gerecht/ungerecht entscheidet.⁶⁰

3 Warum sollte Verwaltungsethik vermittelt werden?

3.1 Der defizitäre Befund

Ausweislich der einschlägigen Lehrbücher zur Verwaltungslehre,⁶¹ Verwaltungswissenschaft⁶² und der Curricula verwaltungsbezogener Studiengänge – exemplarisch dasjenige meiner Hochschule⁶³ – wird Verwaltungsethik nicht oder nur sporadisch vermittelt. Dies ist umso beachtlicher als die „Polizeiwissenschaft als Verwaltungslehre“ im 18. und 19. Jahrhundert durchaus Ethik zu ihrem Kernbestand zählte.⁶⁴

Wie kommt es aber, dass – im Gegensatz zu diesem defizitären Befund hinsichtlich der öffentlichen Verwaltungswirtschaft⁶⁵ – trotz der fundamentalen Aussage von Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack „Wirtschaften an sich ist frei von moralischem Gehalt“⁶⁶ heute für den Bereich der Wirtschaft eine unüberschaubare Literatur zur Wirtschaftsethik existiert?

⁵⁵ Siehe dazu Marcus Düwell/ Christoph Hübenthal/ Micha H. Werner (Hrsg.): Handbuch Ethik, 2002, Stichworte „Prinzip“, „Maxime“, „Norm“ und „Regel“.

⁵⁶ Wolfgang Huber: Die jüdisch-christliche Tradition, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 69 (90).

⁵⁷ Etwa Matthäus 7,12, in: Die Bibel, Fn. 51.

⁵⁸ Karl Hepfer: Philosophische Ethik. Eine Einführung, 2008, S. 190.

⁵⁹ Siehe dazu Cornelia Logemann, Tugend, in: Uwe Fleckner/ Martin Warnke/ Hendrik Ziegler (Hrsg.): Handbuch der politischen Ikonographie, Band II: Imperator bis Zwerg, 2011, S. 473 (478 f.).

⁶⁰ Arnim Regenbogen/ Uwe Meyer (Hrsg.), Fn. 15, Stichwort „Gewissen“; siehe auch die Umschreibung des BVerwG in Fn. 308.

⁶¹ Norbert Wimmer: Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010; im Inhaltsverzeichnis – insbesondere auch in der Rubrik „Haupt- und Nebenwissenschaften“ taucht der Begriff der „Verwaltungsethik“ nicht auf.

⁶² Jörg Bogumil/ Werner Jann: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl., 2009, S. 55 ff. rubrizieren unter den „Dimensionen verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen“ keine ethischen Fragen; Thorsten Franz, Fn. 19, handelt die „Verwaltungsethik“ auf knapp drei Seiten (S. 498 – 501) ab; Gunnar Folke Schuppert: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, 2000, behandelt die Thematik überhaupt nicht.

⁶³ Siehe bei Hans Paul Prümm (Hrsg.): Bachelorstudiengang „Öffentliche Verwaltungswirtschaft“ (ÖVW B.A.), Band 1. Das Konzept, 2006, S. 46 ff.

⁶⁴ Hans Maier: Die ältere Staats- und Verwaltungslehre, 1966, S. 38, 201 ff.

⁶⁵ Siehe zu diesem Begriff Hans Paul Prümm: Öffentliche Verwaltungswirtschaft - eine Begriffsskizze, in: Roland Böttcher/ Wolfgang Kühnel/ Hans Paul Prümm (Hrsg.): Verwaltung, Recht und Gesellschaft. Festschrift für Peter Heinrich zum 65. Geburtstag, 2006, S. 33.

⁶⁶ Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft. Ordnung der Zukunft. Manifest (1972), 1990, S. 54.

Zwar führt nach Adam Smith die Wirtschaft trotz der Wahrnehmung der Eigeninteressen der MarktteilnehmerInnen wie durch eine unsichtbare Hand gesteuert zum Wohlstand der Nation;⁶⁷ so soll der Markt auch seine Funktion der Steigerung sozialen Wohlstands erfüllen.⁶⁸ Allerdings schrieb Adam Smith trotzdem die „Theorie der moralischen Gefühle“.⁶⁹ Jedoch müssen wir wohl mit Wolfgang Reinhard resümieren: „Aus den moralischen Gefühlen und der Gemeinwohlbindung des Adam Smith ist nicht viel geworden. Die Marktwirtschaft hat sich nicht nur von allen Bindungen gelöst, sondern tritt heute ihrerseits als Wertmaßstab auch für nicht wirtschaftliche Bereiche auf.“⁷⁰

Ein erster Grund für das verwaltungsethische Defizit könnte darin liegen, dass die öffentliche Verwaltung als Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in dem Streben nach dem Allgemeinwohl, die soziale Moral sozusagen inkludiert⁷¹ und insofern kein Bedürfnis nach einer Verwaltungsethik besteht. Immerhin steht die diesjährige Jahrestagung des dbb unter dem Motto: „Der öffentliche Dienst – Vorteil und Vorbild für Deutschland“.⁷²

Allerdings lässt die Kritik an der öffentlichen Verwaltung an der praktischen Stimmigkeit der Begründung zweifeln.

Ein weiterer Grund, warum Verwaltungsethik in der BRD lange Zeit nicht thematisiert wurde, liegt vermutlich auch in der historischen Brisanz des Themas: Eine Fokussierung dieses Themas hätte das Versagen der deutschen VerwaltungsmitarbeiterInnen vor und in der NS-Zeit offen diskutieren müssen – dafür waren wohl weder die Gesellschaft noch die möglichen Promotoren dieser Thematik lange Zeit bereit; insofern ist es wohl auch kein Zufall, dass einer der wenigen Beiträge zur Verwaltungsethik aus der Zeit vor 1980 von dem Emigranten Fritz Morstein Marx stammt.⁷³

Dies gilt allerdings nicht für den Umweltkomplex. Für diesen Verwaltungsbereich, der sich erst in den 1970ern entwickelte und deshalb von den soeben geschilderten, historisch-personalen Problemen unberührt war, wurde schon relativ früh eine Verwaltungsethik angesprochen: Einerseits hatten der Club of Rome 1973 in seinem Bericht zur Lage der Menschheit die menschlichen Werte und Wertmaßstäbe als maßgebliche Ursachen für die Umweltzerstörung bezeichnet⁷⁴ und zum anderen hatte Hans Jonas fast zeitgleich für diesen Bereich das Prinzip Verantwortung entwickelt.⁷⁵ Beide Aspekte führten zu einer (Verwaltungs-)Umweltethik.⁷⁶

⁶⁷ Adam Smith: Der Wohlstand der Nationen (1776), 1974, Buch 4, Kapitel II.

⁶⁸ Axel Honneth, in: Ders./ Paul Nolte: Ich@Wir. Ein Streitgespräch über rechts und links in der globalisierten Moderne, Kursbuch 173 (2013), 43 (50).

⁶⁹ Adam Smith (1759): The Theory of Moral Sentiments.

⁷⁰ Wolfgang Reinhard: Die Bejahung des gewöhnlichen Lebens, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, 2005, S. 265 (303).

⁷¹ Franz Thedieck/ Bernd Banke, Fn. 8, konkretisieren dies so: Die öffentliche Verwaltung „darf ... die Gesetze nur in einer Art und Weise auslegen und anwenden, die einen Wohlfahrtsgewinn für die Gemeinschaft erwarten lässt.“

⁷² O.V: dbb Jahrestagung 2013: Der öffentliche Dienst – Vorteil und Vorbild für Deutschland, dbb magazin 1/2 2013.

⁷³ Fritz Morstein Marx, Fn.52.

⁷⁴ Dennis Meadows/ Donella Meadows/ Erich Zahn/ Dieter Milling: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, 1973, S. 162 f.

⁷⁵ Hans Jonas: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation (1979), 1985.

Unabhängig von diesem Sonderfall der Umweltethik ist unsere Zeit vielleicht überhaupt nicht moral-affin? Marietta Slomka, eine ZDF-Nachrichtenmoderatorin, meinte kürzlich: „Wenn ich aber persönlich zurückschaue, hatte ich nicht wirklich die Gelegenheit, mich mutig zu erheben und zu zeigen, was für einen geraden Rücken ich habe. Habe ich etwas riskiert, wenn ich meine Meinung gesagt habe? Musste ich Angst davor haben? Nein.“⁷⁷ Damit korreliert der Satz von Paul Dauner: „Womöglich ist das Gewissen auch einfach nicht mehr zeitgemäß.“⁷⁸

Vielleicht – und dies ist ein weiterer Defizitsgrund – brauchen wir aber in unserem legal-driven Verwaltungssystem⁷⁹ keine Verwaltungsethik? In dem allgemein-philosophischen Kontext spielt die Verwaltungs- im Gegensatz zur Wirtschaftsethik praktisch keine Rolle.⁸⁰ Eine Titelabfrage bei Lehmanns-Media erbrachte zur Wirtschaftsethik 1055, zur Verwaltungsethik null Treffer.⁸¹

Ein anderer Grund dürfte in der BWL⁸²-isierung bzw. Managerialisierung der Verwaltung seit den 1990er liegen: Im Rahmen der NPM-Entwicklung⁸³ kommt dieser sittliche Aspekt fast gar nicht vor⁸⁴ – wengleich die Managementbeschreibung von Peter F. Drucker: „Menschen durch gemeinsame Werte, Ziele und Strukturen, durch Aus- und Weiterbildung in die Lage zu versetzen, eine gemeinsame Leistung zu vollbringen und auf Veränderungen zu reagieren“⁸⁵ gerade nach einer moralischen Unterfütterung ruft.

⁷⁶ Siehe dazu Petersen Volkert: Umweltethik – zur Bedeutung eines im Umweltrecht bisher eher vernachlässigten Begriffs, UPR 2003, 201.

⁷⁷ Marietta Slomka im Interview mit Julia Klebitz unter: <http://www.spiegel.de/kultur/tv/zdf-moderatorin-marietta-slomka-im-interview-ueber-medien-und-politik-a-876393.html> [04.02.2013].

⁷⁸ Paul Dauner: Das Gewissen, 2008, S. 8

⁷⁹ Klaus König: Die verwaltungsspezifische akademische Ausbildung im internationalen Dialog, in: Hans Paul Prümm/ Denis Kirstein (Hrsg.): Braucht die öffentliche Verwaltung eine eigene Ausbildung? Redebeiträge und Thesen des 20. Glienicker Gesprächs 2009, 2009, S. 39; damit korrelieren die stark rechtswissenschaftlich ausgerichtete Curricula der einschlägigen Verwaltungsstudiengänge: Christoph Richard/ Manfred Röber: Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte, dms 2009, 109 (117).

⁸⁰ In Arnim Regenbogen/ Uwe Meyer (Hrsg.), Fn. 15, findet man das Stichwort „Wirtschaftsethik“; das Stichwort „Verwaltungsethik“ sucht man allerdings vergeblich.

⁸¹ Unter <http://www.lob.de/cgi-bin/work/framesetneu?flag=new> [03.02.2013].

⁸² Es ist in diesem Zusammenhang nicht uninteressant, dass Eugen Schmalenbach die „Betriebswirtschaftslehre“, die seinerzeit noch „Privatwirtschaftslehre“ hieß, „Lehre der wirtschaftlichen Verwaltung“ nennen wollte: Werner Kirsch/ Michael Weber: Die Praxis der erfahrungswissenschaftlichen (Organisations-)Forschung, 2000, S. 147.

⁸³ Im deutsch-sprachigen Marktführer: Kuno Schedler/ Isabella Proeller, New Public Management, 3. Aufl., 2006, tauchen die Worte „Ethik“ und „Moral“ im achtseitigen Stichwortverzeichnis nicht auf.

⁸⁴ Richard Münch: Globale Eliten, lokale Autoritäten: Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA, McKinsey & Co, 2009, S. 19; kritisch auch Manfred Röber: „Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung, in: Patrick von Maravic/ Christoph Reichard (Hrsg.): Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?, 2005, S. 1 (8); Kai Wegrich: Post-New Public Management, in: Bernhard Blanke/ Frank Nullmeier/ Christoph Reichard/ Göttrik Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., 2011, S. 90 (92); Christian Jock: Finanzen und Haushalt – Bilanz und Ausblick, in: Hermann Hill (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung 2012, Gestalt und Gestaltung, 2012, S. 9 (27): „Auf dem Höhepunkt des ‚NPM-Enthusiasmus‘ und teilweise auch noch danach etablierte sich in manchen Bereichen und vor allem in manchen Köpfen der öffentlichen Verwaltung das betriebswirtschaftlich geprägte Denken so stark, dass andere, für den öffentlichen Sektor wesentliche, Prägungen, wie etwa die Orientierung am Gemeinwohl in den Hintergrund rückten.“ Ähnlich auch Axel Honneth, Fn. 10, S. 466. Siehe auch die – personalisierte – Kritik von Jörg Bogumil/ Falk Ebinger/ Lars Holtkamp: Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun. Eine Replik auf die Replik von Christoph Reichard, VuM 2012, 3.

⁸⁵ Peter F. Drucker: Was ist Management. Das Beste aus 50 Jahren, 2001, S. 19 f.

Allerdings ist festzustellen, dass in dem Maße wie Governance als die Lehre von „post-, trans- und parastaatlichen Steuerungstechniken“ an Stelle von Government die öffentliche Verwaltung influenziert, die Managerial-Bürokratie auch in der öffentlichen Verwaltung dominiert⁸⁶ und Stuart Hall zu der Aussage führt: „Marketisation is now installed in every sphere of government. This silent revolution in ‘governance’ seamlessly connects Thatcherism to New Labour.“⁸⁷ Dies übersetzt Gunnar Folke Schuppert für die deutschen Verhältnisse dahin, dass die Management-Lehre „auf eine ‚Managerialisierung‘ der Verwaltung, eine ‚Kommerzialisierung‘ der Bürgerbeziehungen und eine ‚Marketization‘ öffentlicher Dienstleistungen hinausläuft.“⁸⁸

Dementsprechend orientieren sich die VerwaltungsmitarbeiterInnen mehr und mehr am Marketing denn an Inhalten: „Mein ganzes dienstliches Singen und Sagen hat sich in den letzten Jahren merklich in Richtung Reklame und Politik, also Public Relations verschoben.“⁸⁹ Mehr und mehr ging es in der bwl-isierten Verwaltungswissenschaft um Performance, Modulierung, Formate, Corporate Design, also in letztlich um oberflächenbezogene Aspekte.

Diese Befunde werden sozialwissenschaftlich dadurch abgesichert, dass Führungskräfte von Bundes- und Landesverwaltungen bei einer kürzlichen Umfrage, welche Themen in der Führungskräftefortbildung besonders stark berücksichtigt werden sollten, den Komplex „Wertvorstellungen“ vor den Bereichen „Organisation“, „Wirtschaftlichkeit“, „Personalwesen“ und „Haushaltswesen“ einstufen.⁹⁰

3.2 Gründe für die Notwendigkeit einer Verwaltungsethik

Nun ist dieser defizitäre Befund noch kein hinreichender Grund für eine Verwaltungsethik, wenn sich nicht ein entsprechendes Bedürfnis ergibt. Dies soll im Folgenden unter verschiedenen Aspekten herausgearbeitet werden:

3.2.1 Erkenntnistheoretische Gründe

Platon (428 – 348 v. Chr.), Origenes (185 – 254) und Karl Marx (1818 – 1883), drei sehr unterschiedliche Denker, waren der Auffassung, dass es eine absolute Wahrheit und Richtigkeit gibt, die – nach entsprechender Schulung – bestimmte Personen (Philosophen, Bischöfe und Parteikader⁹¹) erkennen und daraus die wahren Einsichten gewinnen und die richtigen Entscheidungen treffen können.

86 Christoph Bartmann: *Leben im Büro. Die schöne neue Welt der Angestellten*, 2012, S. 135.

87 Stuart Hall: *New Labour has picked up where Thatcherism left off. Blair's project has been to absorb social democracy into neo-liberalism*, in: *The Guardian* 06.08.2003, unter: <http://www.guardian.co.uk/politics/2003/aug/06/society.labour> [25.02.2013].

88 Gunnar Folke Schuppert: *Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen*, 2010, S. 153.

89 Christoph Bartmann, Fn. 86, S. 54.

90 Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): *Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung*, 2010, S. 25; siehe auch die Skizze der „Unintendierte(n) Folgen von Verwaltungsmodernisierung“ von Christoph Reichard: *Auseinandersetzung mit Korruption aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht*, in: Peter Graeff/ Jürgen Grieger (Hrsg.): *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*, 2012, S. 93 (108 f.).

91 Siehe für den Marxismus plastisch das Zitat des Leiters der SED-Parteischule Perleberg aus dem Sommer 1947: „Ein Sozialist glaubt nicht, sondern er weiß, dass der Sozialismus kommt.“ Bei Martin Sabrow: *Sozialismus*, in: Ders. (Hrsg.): *Erinnerungsorte der DDR*, 2009, S. 188 (189).

Spätestens seit John Locke (1632 – 1704) und Immanuel Kant (1724 – 1804) wissen wir, dass jede menschliche Erkenntnis letztlich durch die Sinne beeinflusst wird. Bekannt ist dieses Kant-Zitat: „Der Verstand vermag nichts anzuschauen und die Sinne nichts zu denken. Nur daraus, dass sie sich vereinigen, kann Erkenntnis entspringen.“⁹² Selbst wenn es eine absolute Wahrheit und Richtigkeit gäbe, wäre eben wegen der notwendigen Vermittlung der entsprechenden Erkenntnis durch seine/ihre Sinne niemand in der Lage, sie objektiv als solche wissenschaftlich festzustellen.⁹³

3.2.2 Entscheidungstheoretische Gründe

Die Entscheidung ist der zentrale Begriff für die öffentliche Verwaltung;⁹⁴ deshalb ist die Verwaltungslehre i.w.S. eine Entscheidungslehre.⁹⁵ Dieser Entscheidungslehre geht es zunächst darum, die Umstände, die diese Entscheidungen beeinflussen, offen zulegen. Dem dient der entscheidungstheoretische Ansatz, wie er schon zu Beginn der 1950er von Herbert Alexander Simon propagiert und mit der ironischen Bemerkung, „dass sich zu fast jedem Prinzip ein kontradiktorisches Prinzip finden lässt“, ⁹⁶ initiiert wurde.

Insofern kommt die Ethik in Form der Metaethik zum Zuge, um zu untersuchen und zu verdeutlichen, dass die wissenschaftlich propagierten Entscheidungsmethoden sich als nicht angemessen herausstellen.

Hier wollen wir noch einmal Max Weber zu Wort kommen lassen: „Der Dilettant unterscheidet sich vom Fachmann ... nur dadurch, dass ihm die feste Sicherheit der Arbeitsmethode fehlt.“⁹⁷

Was aber, wenn auch dem Fachmann diese Sicherheit fehlt. Es ist sehr interessant, dass Herbert Alexander Simon bereits 1945 meinte, „dass die Verwaltung überhaupt nicht den Ehrgeiz haben darf, eine ‚Wissenschaft‘ zu sein, sondern dass sie nach der Natur ihres Gegenstandes nicht mehr als eine ‚Kunst‘ sein kann.“⁹⁸

Dieser Satz findet für die Rechtsentscheidung ihre Entsprechung bei Joachim Lege, wenn er 2008 ausführt: „Man muss ... letztlich einen gewissen *Sinn* für das Richtige entwickeln, einen Sinn, von dem man freilich nicht genau sagen kann, worin er besteht. Das, was der Jurisprudenz ... den letzten Halt gibt, ist letztlich Ästhetik, genauer: eine bestimmte, nämlich juristische Ästhetik.“⁹⁹

⁹² Immanuel Kant: Kritik der reinen Vernunft, 2. Aufl. (1787), in: Ders.: Werke in sechs Bänden, Band II, 1998, S. 98.

⁹³ Dazu näher Hans Paul Prümm: Erkenntnistheorie und Rechtsentscheidung in der Öffentlichen Verwaltung, VR 2007, 340.

⁹⁴ Norbert Wimmer, Fn. 61, S.281; für die Moral: Dettlef Horster, Fn. 24, S. 12: Wo es keinen Entscheidungsspielraum gibt, gibt es für die Moral nichts zu regeln.

⁹⁵ Norbert Wimmer, Fn. 61, S. 87.

⁹⁶ Herbert Alexander Simon: Fn. 2, S. 15.

⁹⁷ Max Weber: Wissenschaft als Beruf (1919), in: Ders.: Politik und Gesellschaft, 2006, S. 1016 (1022).

⁹⁸ Herbert Alexander Simon, Fn. 2, S. 31; von der „Verwaltungskunst“ spricht auch Wolfgang Reinhart, baden-württembergischer Minister für Bundes-, Europa- und internationale Angelegenheiten, Protokoll der 881. Sitzung des Deutschen Bundesrates am 18.03.2001, S. 116.

⁹⁹ Joachim Lege: Was Juristen wirklich tun. Jurisprudential Realism, in: Winfried Brugger/ Ulfrid Neumann/ Stephan Kirste (Hrsg.): Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert, 2008, S. 207 (226), (Hervorhebung im Original).

Entsprechende Aussagen finden sich auch hinsichtlich der anderen für die Verwaltung zentralen Wissenschaft, der Betriebswirtschaftslehre. Kein geringerer als Eugen Schmalenbach führte 1912 insofern aus: „Ich misstraue den sogenannten Wissenschaften; sie verlassen sich auf die Vollkommenheit des menschlichen Geistes, und es ist nicht weit her mit diesem Geiste. Wo man eine Kunstlehre neben der Wissenschaft hat, da ist die Kunstlehre sicherer und vertrauenerweckender.“¹⁰⁰

Ich möchte als weitere Belege anführen, dass ein deutscher Richter, ein italienischer Kriminalautor, eine australische Kinderbuchautorin sowie ein französischer Essayist diese Unsicherheitssituation in ähnlicher Weise beschreiben:

“(D)ass möglicherweise sein (des Richters, H. P. P.) Urteil davon abhängen kann, mit welchem Fuß er morgens aus dem Bett gestiegen ist.”¹⁰¹

Die Wirkung des Gesetzes hängt ab “von dem guten Kaffee, den er (der Rechtsanwender, H. P. P.) getrunken hat.”¹⁰²

“(A)nd whether they (the jury, H. P. P.) find you guilty or not, will depend on they are tired, or hungry, and feel cross.”¹⁰³

“Wenn ein Richter von zu Hause seine Gichtschmerzen, seine Eifersucht oder seinen Ärger über den Diebstahl seines Dieners mitbringt, so dass seine ganze Seele von Zorn durchdrungen oder verfinstert ist, kann man sicher sein, dass sein Urteil entsprechend ausfallen wird.”¹⁰⁴

In diesem Zusammenhang ist die Untersuchung israelischer Wissenschaftler über Einflüsse auf richterliche Urteile nicht unbeachtlich, nämlich, „that judicial rulings can be swayed by extraneous variables that should have no bearing on legal decisions.“¹⁰⁵

Dies offen zu legen, ist eine wichtige entscheidungstheoretische Aufgabe der Ethik: Dabei wollen wir nicht so tun, als sei jede Verwaltungsentscheidung kompliziert und komplex. Natürlich gibt es ein Kontinuum von „reinen Produktions- und (schwierigen) Entscheidungsprozessen; das Missliche ist, dass man dies den Prozessen oft nicht im Vorhinein ansehen kann.“¹⁰⁶

Für die Notwendigkeit einer Positionierung der Verwaltungsethik spricht unter entscheidungstheoretischen Aspekten noch ein zweiter Punkt. Norbert Wimmer hat im Jahre 2010 folgende Entscheidungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung aufgeführt:¹⁰⁷

¹⁰⁰ Eugen Schmalenbach: Die Privatwirtschaftslehre als Kunstlehre (1912), ZfbF 1970, 490 (496).

¹⁰¹ Geert W. Mackenroth, ehemaliger Vorsitzender des Deutschen Richterbundes: “Da gehen bei den Richtern die gelben Lampen an”, ZRP 2002, S. 179 (181):

¹⁰² Leonardo Sciascia: Der Tag der Eule. Roman, 3. Aufl., 2003, S. 28:

¹⁰³ Ethel C. Pedley: Dot and the Kangaroo, 1920, S. 65.

¹⁰⁴ Michel de Montaigne: Essais (1582), übersetzt von Hans Stilett, 1998, S. 281.

¹⁰⁵ Shai Danziger/, Jonathan Levav/ Liora Avnaim-Pesso: Extraneous factors in judicial decisions, PNAS 108 (2011) 6889.

¹⁰⁶ Klaus Lenk: Die Bedeutung von Prozessen und von Prozessdenken für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Utz Schliesky/ Sönke E. Schulz (Hrsg.): Die Erneuerung des arbeitenden Staates, 2012, S. 9 (15).

¹⁰⁷ Norbert Wimmer, Fn. 61, S. 292.

- Optimierung
- Nachhaltigkeit
- Wirtschaftlichkeit
- Zweckmäßigkeit
- Sparsamkeit
- Effektivität
- Effizienz
- Raschheit

Es ist unschwer zu erkennen, dass Moral nicht genannt wird;¹⁰⁸ um sie aber ins Spiel zu bringen, muss sie den Studierenden zumindest erläutert werden. Wir können uns diesen Fragen nicht in erster Linie vom Managementbegriff her näher. Unsere Ausgangspunkte sind Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die Grundrechte, die Gesetze und die Gerechtigkeit¹⁰⁹ die Verwaltung „binden“.

3.2.3 *Legislativ-theoretische Gründe*

Christian F. Fonk konstatiert, dass im Gegensatz etwa zu dem französischen und britischen Rechtssystem das deutsche sich noch vor nicht allzu langer Zeit als ein „System der materiellen Verrechtlichung und der konditionalen Normstruktur“ darstellte, nun aber auf dem Weg zu einem „final geprägten Rechtssystem“ sei.¹¹⁰ Er registriert insofern unter legislativ-theoretischen Aspekten einen „Abbau der legalistischen Verwaltungskultur“.¹¹¹ Dies impliziert jedoch zugleich, dass das mit der konditionalen Normstruktur unmittelbar verquickte Syllogismus-Modell nicht mehr tragfähig und um ein Modell der weniger rational choice als bounded rationality ergänzt werden muss, das wiederum einer ethischen Unterfütterung bedarf.

¹⁰⁸ Entsprechende Fehlanzeige auch in § 1 Abs. 1 Berliner Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz – VGG), BRV 2001-5: „Die Organisation der Berliner Verwaltung ist den Veränderungen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und den fortschreitenden verwaltungswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen anzupassen und fortwährend weiterzuentwickeln; dabei sind entscheidende Prämissen die Entwicklung zur Dienstleistungsverwaltung, die Kostentransparenz, die Ziel- und Wirkungsorientierung, einschließlich Gender Mainstreaming, die interkulturelle Öffnung sowie die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung.“

¹⁰⁹ Hier „übersetzt“ in die Begrifflichkeit dieses Beitrags; siehe unter 2.2.

¹¹⁰ Christian F. Fonk: Die konditionale Rechtsetzung in der Tradition Otto Mayers – ein antiquiertes Norm- und Gesetzgebungsmodell, DVBl 2010, 626 (629).

¹¹¹ Christian F. Fonk, Fn. 110, S. 631.

3.2.4 Verwaltungstheoretische Gründe

Die Theorie des Politisch Administrativen Systems (PAS) geht von einer engen und wechselseitigen Verschränkung von Politik und Verwaltung aus.¹¹² Allerdings liegt die Priorität im Entscheidungsprozess – von der Ziel- über die Strategie- bis zur Normsetzung – bei der Politik.

Was aber, wenn die Politik im moralischen Bereich versagt und mehr und mehr das Vertrauen der Bevölkerung¹¹³ verspielt? Als Beispiel aus der letzten Zeit muss dienen, dass für die Landratswahl im Teltow-Fläming-Kreis in Brandenburg, die erforderlich wurde, weil der bisherige Amtsinhaber wegen Vorteilsannahme und Untreue verurteilt worden war, SPD und CDU jeweils einen Kandidaten aufgestellt haben, gegen die staatsanwaltschaftliche Korruptions- bzw. ein Wahlbetrugsverfahren eingeleitet waren.¹¹⁴ Dieser Befund spricht leider für sich selbst und damit für die Notwendigkeit einer Verwaltungsethik im verwaltungswirtschaftlichen Studium.

3.2.5 Wertvermittlungsdefizitäre Gründe

Kann man für die Gesamtbevölkerung – unabhängig von ihrer Konfessionszugehörigkeit – noch von einer relativ stabilen religiösen Orientierung ausgehen,¹¹⁵ ist bezüglich der Jugendlichen eine Abnahme der religiösen Bindung zu registrieren.¹¹⁶

Mangels abnehmender Wertvermittlung durch die traditionellen Institutionen, Familie und Kirche,¹¹⁷ hat die Politik etwa in Berlin, das aufgrund der sog. Bremer Klausel des Art. 141 GG entgegen Art. 7 Abs. 3 S. 1 GG kein ordentliches Lehrfach Religion anbietet, insofern reagiert als im Jahre 2006 das ordentliche und verbindliche Schulfach „Ethik“ eingeführt wurde.¹¹⁸

Die dahinter stehende Furcht von einem Wertvermittlungsdefizit führt auch verstärkt zur Diskussion einer Verwaltungsethik als Lehr-/Lernfach in verwaltungskonzentrierten Studiengängen.¹¹⁹

3.2.6 Personalstrukturelle Gründe

Max Weber sprach 1919 von dem „modernen Beamtentum ... (als) einer spezialistisch durch langjährige Vorbildung fachgeschulten hochqualifizierten geistigen Arbeiterschaft mit einer im Interesse der Integrität hochentwickelten ständischen *Ehre*, ohne welche die Gefahr furchtbarer Korruption und gemeinen Banausentums als Schicksal über uns schweben und auch die

¹¹² Siehe dazu Jörg Bogumil/ Werner Jann, Fn. 62, S. 42 ff.

¹¹³ Siehe dazu auch Thorsten Franz, Fn. 19, S. 165 f. m.w.N; zur Wichtigkeit von Vertrauen Kenneth Newton: Taking a bet with ourselves. Can we put trust in trust? WZB Mitteilungen 135 (2012), 6.

¹¹⁴ Alexander Fröhlich: SPD droht nach Korruptionsvorwürfen Wahlniederlage, Der Tagesspiegel vom 24.03.2013.

¹¹⁵ Heinz Thome, Wertewandel in Europa aus der Sicht der empirischen Sozialforschung, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 407 ff.

¹¹⁶ 16. Shell-Studie: Jugend trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise, unter: <http://ebookbrowse.com/16-shell-jugendstudie-pdf-d305304535> [21.04.2013].

¹¹⁷ Hans-Ludwig Freese: Kinder sind Philosophen, 2002, S.139.

¹¹⁸ KMK: Zur Situation des Ethikunterrichts in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht der Kultusministerkonferenz vom 22.02.2008, S.23 ff.

¹¹⁹ Siehe dazu auch die diesjährigen Glienicker Thesen aus dem Workshop 1 am Ende dieses Bandes.

rein technische Leistung des Staatsapparats bedrohen würde, dessen Bedeutung für die Wirtschaft, zumal mit zunehmender Sozialisierung, stetig gestiegen ist und weiter steigen wird.“¹²⁰

Zu diesem Zeitpunkt waren alle wichtigen Stellen in der öffentlichen Verwaltung mit Beamten besetzt und deren rechtlich abgesichertes Berufsethos war deshalb von großer Relevanz.

Heutzutage sind lediglich ein Drittel der MitarbeiterInnen in der öffentlichen Verwaltung Beamte; zwei Drittel sind Beschäftigte.

Dies wäre für unseren Zusammenhang nicht so gravierend, wenn nicht der Switch vom BAT zum TVöD seit 2005 zu einer – auch rechtlichen – Abkoppelung des Beschäftigten- vom Beamtenethos geführt hätte: Infolge des Wegfalls des Gelöbnisses¹²¹ und des allgemeinen Verhaltenskodex¹²² für Beschäftigte durch den TVöD sind die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht mehr rechtlich auf das Beamtenethos¹²³ verpflichtet.¹²⁴

Dies ruft – zumindest – für den Bereich der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Verwaltung nach einer Verwaltungsethik.

3.2.7 Zwischenergebnis

Es bleiben inhärent und – aus heutiger Sicht – unauflöslich, ganz massive Zweifel an der Möglichkeit einer rein kognitiv, erkenntnistächtig richtigen Entscheidung; es bleiben oft Entscheidungsspielräume – und zwar sowohl auf der generell-abstrakten als auch der individuell-konkreten Ebene –, deren Auslotung von auch affektiv unterfütterten Werturteilen abhängt.¹²⁵ Die Offenlegung der inhärenten Subjektivität von Entscheidungen und damit deren Abhängigkeit von den Werturteilen und den diesen zugrunde liegenden Werten, deren Zustandekommen und Wirkungen ist Aufgabe der Ethik – und in unserem Fall eben der Verwaltungsethik.

¹²⁰ Max Weber: Politik als Beruf (1919) in: Ders.: Politik und Gesellschaft, 2006, S. 565, (574), Hervorhebung im Original.

¹²¹ § 6 BAT.

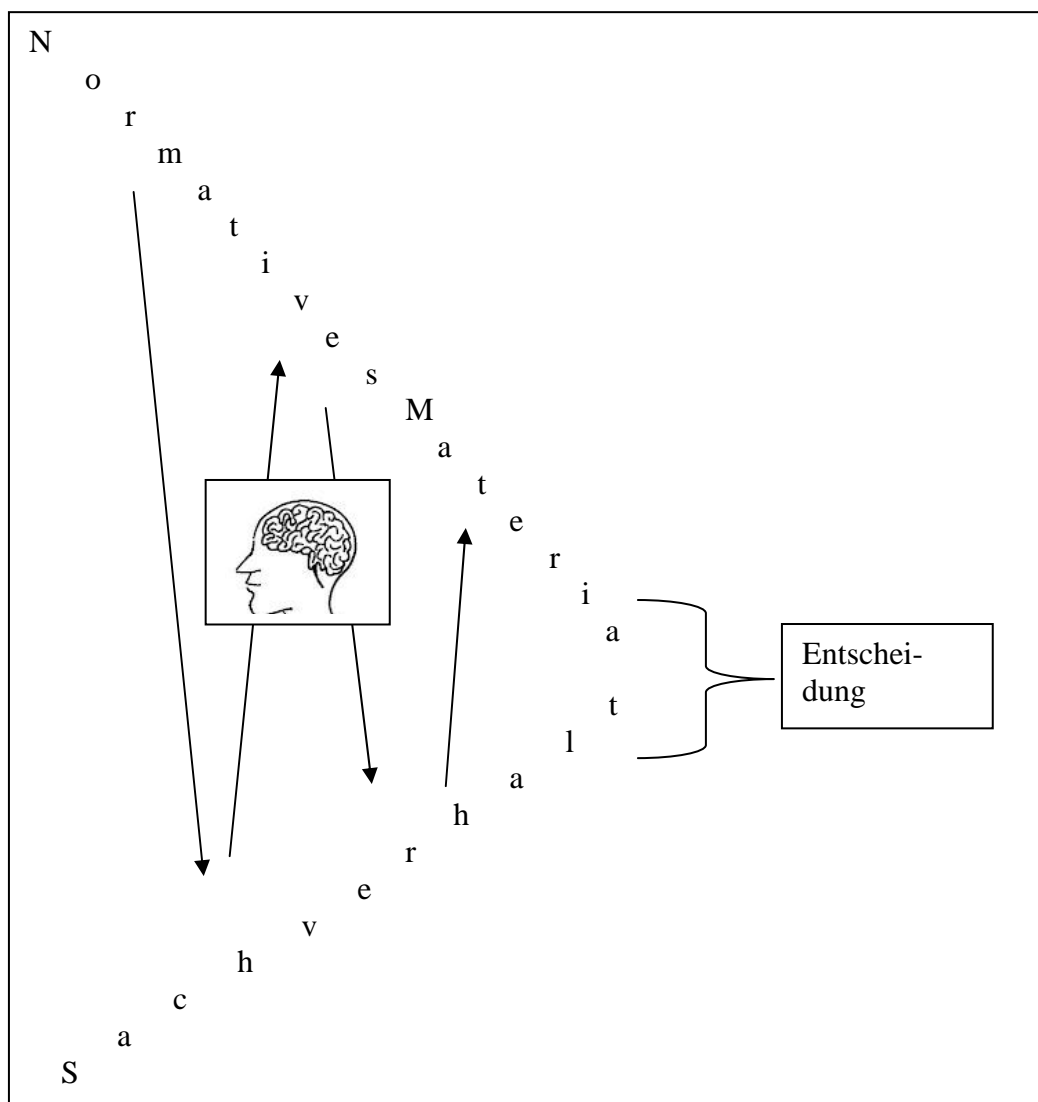
¹²² § 8 BAT.

¹²³ Weist Thomas Faust, Fn. 15, S. 154, darauf hin, die „Grundsätze des Berufsbeamtentums“ seien die juristische Ausformung des Beamtenethos, tauchen bei Andreas Reich: Beamtenstatusgesetz. Kommentar, 2009, im Sachverzeichnis die Begriffe „Beamtenethos“, „Ethik“, „Ethos“ und „Moral“ gar nicht auf.

¹²⁴ Peter Conze/ Svenja Karb: Personalhandbuch Arbeits- und Tarifrecht öffentlicher Dienst. TVöD TV-L TV-Ärzte mit Lohnsteuerrecht, Sozialversicherungsrecht und Exkursen zum Beamtenrecht, 3. Aufl., 2012, Rn. 107 ff.; zu Pflichten der Beschäftigten BAG, Urteil vom 06.09.2012 – 2 AZR 372/11 – <http://juris.bundesarbeitsgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bag&Art=en&nr=16525> [21.04.2013]; auf eine (mögliche) Differenzierung zwischen dem Beamten- und dem Beschäftigtenethos weist Christoph Demmke: Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa, in: Patrick von Maravic/ Christoph Reichard (Hrsg), Fn. 84, S. 132 f., hin.

¹²⁵ Zum Zusammenwirken kognitiver und affektiver Aspekte bei der Entwicklung moralischer Werte siehe Georg Lind: Inhalt und Struktur des moralischen Urteilens. Theoretische, methodologische und empirische Untersuchungen zur Moral- und Demokratiekompetenz bei Studierenden, 2. Aufl., 2000.

Deshalb muss etwa das Mastronardi'sche Entscheidungsschema¹²⁶ durch dieses ersetzt werden, weil nur so die inhärente Inklusion der entscheidenden *Person* in den Entscheidungsvorgang verdeutlicht wird:



Eben diese entscheidungs-inhärente Subjektivität muss zu einem zentralen Thema von verwaltungsethischem Lehren/ Lernen werden.¹²⁷

Diese Verwaltungsethik ist m.E. zentraler Bestandteil der akademischen Disziplin „Öffentliche Verwaltung“ und kann nicht an andere wissenschaftliche Disziplinen abgegeben werden – wie etwa Günter Wöhe und Ulrich Döring ethische Fragen aus der BWL auslagern wollen.¹²⁸

¹²⁶ Nach: Philippe Mastronardi, Juristisches Denken, 2001, Titelbild.

¹²⁷ Siehe auch Christoph Menke: Innere Natur und soziale Normativität. Die Idee der Selbstverwirklichung, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, 2005, S. 304 (326, 328).

Dies koinzidiert damit, dass das Bologna Konzept nicht nur employability, sondern – was oft übersehen wird – auch citizenship vermitteln will.¹²⁹

3.3 Recht und Moral statt Recht oder Moral

Wir haben oben festgestellt, dass das Ethikfeld Recht insofern eine Besonderheit darstellt, als damit nicht nur Arbeitsfelder wie Rechtsetzung, Rechtsprechung und Rechtsberatung, sondern auch ein normatives System in den Blick der Ethik gerät. Insofern ist für den Verwaltungsbereich, der in starkem Maße legal-driven ist, auch unter diesem Aspekt die Notwendigkeit einer Verwaltungsethik zu diskutieren; ob die einschlägigen Aspekte letztlich nicht schon von dem Recht für die Verwaltung abgedeckt sind.¹³⁰

Unter der Ägide des GG und seiner Formulierung von „Gesetz und Recht“ stellt sich die Frage, ob das Recht über dem positiven (= gesetzten) Gesetz eine rechtliche oder als Gerechtigkeit eine moralische Kategorie ist. Hier werden verschiedene Positionen, von der strikten Trennung bis zur inhärenten Verknüpfung beider Regelsysteme vertreten.¹³¹

Für eine strikte Trennung spricht dieses Kelsen-Zitat: „Vom Standpunkt eines konsequenten Rechtspositivismus kann das Recht, ebenso wie der Staat, als nichts anderes erkannt werden denn als eine Zwangsordnung menschlichen Verhaltens, über deren Moral- oder Gerechtigkeitswert damit nichts ausgesagt ist.“¹³² Dies wird dann heruntergebrochen in den Satz: „Moralische Fragen gehen den Staat nichts an.“¹³³

Von einer Verknüpfung beider Systeme mit einer Dominanz der Moral gehen aus Immanuel Kant: Es gibt eine „Unterordnung des Rechts unter die Moral“¹³⁴ sowie Georg Jellinek (1851 - 1911) mit dem Diktum: „Recht ... als das ethische Minimum.“¹³⁵

Von einer gegenseitigen Unterstützung geht etwa Niccolo Machiavelli (1469 – 1527) aus: „Wie nämlich gute Sitten zu ihrer Erhaltung der Gesetze bedürfen, ebenso sind zur Beobachtung der Gesetze gute Sitten erforderlich.“¹³⁶ Eine Auffassung, die von Alexis de Tocqueville (1805

¹²⁸ Günter Wöhe/ Ulrich Döring: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 24. Aufl., 2010, S. 12: „Dieses Lehrbuch sieht in der Betriebswirtschaftslehre eine wirtschaftswissenschaftliche Disziplin. Deren Aussagen orientieren sich allein am Kriterium der Effizienz wirtschaftlicher Handlungsalternativen. Die Notwendigkeit zur Klärung ethischer Fragen wird keineswegs negiert, aus gutem Grund aber jenen Disziplinen (Theologie, Moralphilosophie) überlassen, die über das bessere wissenschaftliche Rüstzeug zur Problemanalyse verfügen und damit effizientere Lösungen herbeiführen können.“

¹²⁹ Wolff-Dietrich Webler: Eingangsphase zu welchem Ausgang? Studienziele und deren anteilige Einlösung in der Studieneingangsphase, in: Ders. (Hrsg): Studieneingangsphase? Das Bachelor-Studium braucht eine neue Studieneingangsphase!, Band I: Studierfähigkeit für ein (frei(er)es Studium, 2012, S. 53 (62).

¹³⁰ Zu dieser Fragestellung auch Karl-Peter Sommermann: Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes, VerwArch 89 (1998) 290; Franz Thedieck/ Bernd Banke, Fn. 8 , 257.

¹³¹ Siehe dazu Hans Paul Prümm: Einführung in die Rechtsphilosophie – Rechtstheorie und Rechtsethik, 2008, S. 72 ff.

¹³² Hans Kelsen, Fn. 4, S. 320.

¹³³ Joachim Renzikowski: Moralische Fragen gehen den Staat nichts an, LTO vom 17.12.2012.

¹³⁴ Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1998, S. 153.

¹³⁵ Georg Jellinek: Die sozial-ethische Bedeutung von Recht, Unrecht und Strafe, 2. Aufl., 1908, S. 45.

¹³⁶ Niccolo Machiavelli: Vom Staate (1531), in: Ders.: Hauptwerke in einem Band, 2000, S. 11 (80).

- 1859) geteilt wird: „Nächst dem allgemeinen Begriff der Tugend weiß ich keinen schöneren als den des Rechts, oder vielmehr gehen diese beiden Begriffe ineinander über. Der Gedanke des Rechts ist nichts anderes als der in die politische Welt eingeführte Begriff der Tugend.“¹³⁷

Trennung und Ergänzung zugleich konstatiert Jürgen Habermas: „Recht allgemein als erwartungsstabilisierende Ergänzung zur Moral“.¹³⁸

Axel Honneth geht aus von einer Trennung von Moral „Rechtsordnung ... (als) eigenständige Handlungssphäre, die durch einen Typus von Normen gekennzeichnet ist, die weder moralische Zustimmung verlangen noch auf sittliches Einverständnis angewiesen sind.“¹³⁹

Das Verhältnis zwischen dem geltenden Recht und ethischen Regeln wird nicht nur auf der abstrakten Ebene „Recht – Moral“ diskutiert, sondern auch im rechtsdogmatischen System selbst; etwa im Rahmen der sog. sicherheitsrechtlichen/ sicherheitsrechtlichen Generalklausel, deren Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ das geltende Recht umfasst, während das Schutzgut „öffentliche Ordnung“ die für das gedeihliche Zusammenleben unerlässlichen Normen – außerhalb der Rechtsordnung – beinhaltet.¹⁴⁰

Wichtig für das Verhältnis von Recht und Moral sind folgende Überlegungen: Viele Aspekte, die im Mittelalter oder in der Aufklärung als moralische Forderungen erhoben wurden, sind mittlerweile durch die modernen Verfassungen – zumindest auf der normativen Gültigkeits-ebene – als Rechtsfragen geklärt. Allerdings bleibt Ethik auch insofern immer eine die rechtliche Normativität reflektierende Wissenschaft und die entsprechenden moralischen Prinzipien sind insofern die Reflexion leitenden Standards.

Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) meinte, dass es kein vor- oder überstaatliches „Recht“ gibt, ist, da Recht als solches mit der Staatlichkeit verbunden ist.¹⁴¹ Auch Immanuel Kant sieht, dass der sog. naturrechtliche Zustand „ein Zustand der R e c h t l o s i g k e i t (status iustitia vacuus)“¹⁴² war – oder anders formuliert: Das Recht entsteht erst mit dem Staat.

Dass es über dem Gesetz ein Regelsystem gibt, das wir hier Gerechtigkeit nennen, ist Art. 20 Abs. 3 GG zu entnehmen.

¹³⁷ Alexis de Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, 4. Aufl. (1848), 1976, S. 273.

¹³⁸ Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1998, S. 151.

¹³⁹ Axel Honneth, Fn. 10, S. 130.

¹⁴⁰ Siehe dazu Hans Paul Prümm: Die öffentliche Ordnung im Mehrebenensystem - Anmerkungen zu einem umstrittenen Begriff, in: Birgitta Sticher-Gil/ Hans-Rainer Strahlendorf (Hrsg.): Beiträge zur einer innovativen Polizeiausbildung. Festschrift für Professor Dr. jur. Karl Johannes Sigrist zum 60. Geburtstag, 2002, S. 37.

¹⁴¹ Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts (1762), in: Ders.: Sozialphilosophische und Politische Schriften, 2001, S. 267 (298).

¹⁴² Immanuel Kant: Die Metaphysik der Sitten, 2. Aufl. (1798), in: Ders.: Werke in sechs Bänden, Band IV, 1998, S. 303 (430).

Dies entspricht auch der christlichen Auffassung noch im Barock, wie etwa die Darstellung der Gerechtigkeit in der Wunderkammer in Zittau aus dem Jahre 1709, in der der Engel mit dem Dekalog über dem (irdischen) Recht schwebt.¹⁴³

Josef Esser hat schon früh darauf hingewiesen, dass „Maßstäbe einer vorpositiven Gerechtigkeitsstruktur“ die Rechtsentscheidung beeinflussen¹⁴⁴. Da dem so ist, ist es unerlässlich, dass Studierende diese (angeblichen oder realen¹⁴⁵) vorpositiven Gerechtigkeitsstrukturen¹⁴⁶ sowohl in ihren Inhalten als auch in ihrem Zustandekommen und Auswirkungen in einem Grundlagenfach kennen lernen; insofern muss die politische oder Rechtsideengeschichte einerseits sowie eine entscheidungsrelevante Erkenntnistheoriendarstellung andererseits zwingend Bestandteil des Studiums sein.

Aber wo kommt diese Gerechtigkeit her. Heute dürften weder Gott, die stoische Natur, die Kant'sche Vernunft, der Hegel'sche Weltgeist noch die Marx'sche Geschichte als hinreichende Begründung ausreichen.

Hier kann ein knapper Exkurs auf Immanuel Kant weiterhelfen: „Das Feld der Philosophie ... lässt sich auf folgende Fragen bringen:

- 1) Was kann ich wissen?
- 2) Was soll ich tun?
- 3) Was darf ich hoffen?
- 4) Was ist der Mensch?

Die erste Frage beantwortet die Metaphysik, die zweite die Moral, die dritte die Religion, und die vierte die Anthropologie. Im Grunde könnte man aber alles dieses zur Anthropologie rechnen, weil sich die drei ersten Fragen auf die letzte beziehen.¹⁴⁷

Allerdings ist die Gegenüberstellung von Metaphysik und Anthropologie¹⁴⁸ und die Präferenz für die letztere nur eine scheinbare Entmythologisierung, ist doch der anthropologische Ansatz

¹⁴³ Ulrike Wels: Der „Redeactus“ des Rektors Gottfried Hoffmann zur Einweihung des Zittauer Bibliothekssaals, in: Zittauer Geschichts- und Museumsverein e.V. (Hrsg.): Weises Geschenk. Gelehrsamkeit, Unterhaltung und Repräsentation im barocken Zittau. 300 Jahre Bibliothekssaal und Wunderkammer im Hefertbau 1709 – 2009, 2009, S. 19 (23 und 26).

¹⁴⁴ Josef Esser: Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung. Rationalitätsgrundlagen richterlicher Entscheidungsfindung, 1972, S. 23.

¹⁴⁵ Siehe etwa Günter Hirsch: Zwischenruf. Der Richter wird's schon richten, ZRP 2006, 161. „Im Konfliktfall hat der seine Richter seine Entscheidung am (überpositiven) Recht auszurichten“.

¹⁴⁶ Siehe aber auch die Kritik am Konzept von vorpositiven Gerechtigkeitsvorstellungen bei Thomas Osterkamp: Juristische Gerechtigkeit. Rechtswissenschaft jenseits von Positivismus und Naturrecht, 2005, S. 5, dass nur „das Rechtssystem selbst als Grundlage einer juristischen Gerechtigkeitsbegründung aufgefasst werden“ darf. Ähnlich auch für das Verhältnis Recht - Ethik Günther Kreuzbauer: Ist Recht die bessere Ethik? in: Michael Fischer/ Michaela Strasser (Hrsg.): 2007, Rechtsethik, S. 65 (79 ff.). A.A. Dietmar von der Pfordten: Rechtsethik, Fn. 43, S. 204 f., der das letzte Gerechtigkeitskriterium außerhalb der Rechtsordnung ansiedelt.

¹⁴⁷ Immanuel Kants Logik. Ein Handbuch zu Vorlesungen (1800), in: Ders.: Werke in sechs Bänden, 1998, Band III, S. 417 (447 f.).

¹⁴⁸ Siehe aus neuerer Zeit Ernst Tugendhat: Anthropologie statt Metaphysik, 2. Aufl., 2010.

bezüglich der Natur des Menschen als solipsistisches, soziales oder kollektives Wesen alles andere als eindeutig. Dies zeigen schon die entsprechenden Diskussionen in der nachkonfuzianischen chinesischen Philosophie:

Während Xunzi (313 - 238 v. Chr.) der Auffassung war, der Mensch sei von Natur aus böse, lehrte Menzi (370 – 290 v. Chr.), dass der Mensch von Natur aus gut sei.¹⁴⁹

Nur zum Vergleich: Etwa um dieselbe Zeit legt sich Aristoteles insofern überhaupt nicht fest: „Darum werden uns die Tugenden weder von Natur noch gegen die Natur zuteil, sondern wir haben die natürliche Anlage, sie in uns aufzunehmen ...“¹⁵⁰

Für die Didaktik der Verwaltungsethik ist dieser Gegensatz zwischen Menzi und Xunzi allerdings nicht so groß, wie er auf den ersten Blick scheint, denn beide vertraten die Auffassung, dass das Lernen notwendig sei, um die in einem Menschen veranlagten Tugenden hervorzuholen beziehungsweise den an sich bösen Menschen zum Tugendhaften zu wenden. Dabei konnten sich beide auf Konfuzius (551 – 479 v. Chr.) berufen, der einen engen Zusammenhang zwischen Sittlichkeit und Lernen erkannt hatte. Naturgemäß liegt die Betonung bei Menzi mehr auf Menschlichkeit und rechtem Handeln, während Xunzi, welcher der Natur des Menschen nicht traut, eher Sittlichkeit und rechtes Handeln betont.¹⁵¹

Da eine materielle Begründung der Gerechtigkeit wissenschaftlich kaum auszumachen ist, muss man sich wohl letztlich mit deren prozeduralen Ableitung begnügen, wie sie etwa Jürgen Habermas mit seinem Diskursmodell vorgeschlagen hat.¹⁵² Insofern ist nicht uninteressant, dass die Gerechtigkeit schon nach Epikur (341 – 271 v. Chr.) ausschließlich auf Abmachungen beruht.¹⁵³ Dies impliziert, dass – jenseits der verfassungsrechtlichen Vorgaben – ein von der Mehrheit nicht als gut präferiertes Ziel wie etwa bestimmte Umweltperspektiven keinesfalls von einer „intelligenten“ Minderheit im Wege einer – hier – Ökodiktatur¹⁵⁴ eingeführt werden darf. Dies ist das Ergebnis eines „moralischen Pluralismus“.¹⁵⁵ Dies mag nicht in jeder Hinsicht befriedigend sein, ist jedoch meines Erachtens dem Plato'schen Philosophenstaat mit seiner totalitären Struktur¹⁵⁶ ebenso vorzuziehen wie die auf die Rousseau'schen *volonté générale*¹⁵⁷

¹⁴⁹ Kai Vogelsang: *Geschichte Chinas*, 2012, 111 ff.

¹⁵⁰ Aristoteles : *Nikomachische Ethik* (350 v. Chr.), in: Ders.: *Philosophische Schriften in sechs Bänden*, Band 3, 1995, S. 26.

¹⁵¹ Kai Vogelsang, Fn. 149.

¹⁵² Jürgen Habermas: *Die Einbeziehung des Anderen*, 1997, S. 46 ff.

¹⁵³ Epikur: *Katechismus*, in: Ders.: *Von der Überwindung der Furcht*, 1968, S. 59 (64).

¹⁵⁴ Vgl. Nico Stehr/ Manfred Moldaschl: *Wir brauchen keine Ökodiktatur*, *Die Zeit* vom 31.01.2013.

¹⁵⁵ Siehe dazu Nationaler Ethikrat: *Moralischer Pluralismus*. Wortprotokoll der Sitzung am 23.03.2006, unter: http://www.ethikrat.org/themen/dateien/pdf/Wortprotokoll_2006-03-23.pdf [21.04.2013].

¹⁵⁶ Siehe die Zusammenfassung dieses Staates bei Frank F. Pfetsch: *Theoretiker der Politik. Von Platon bis Habermas*, 2012, S. 47 ff.; siehe dazu auch die Kritik von Karl R. Popper: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde I Der Zauber Platons*, 4. Aufl. 1957.

¹⁵⁷ Jean-Jacques Rousseau, Fn. 141, S. 283: "Damit nun aber der Gesellschaftsvertrag keine leere Formel sei, enthält er stillschweigend diese Verpflichtung, die allein den anderen Verpflichtungen Gewicht verleiht: Wer dem Gemeinwillen den Gehorsam verweigert, soll durch den ganzen Körper dazu gezwungen werden. Das heißt nichts anderes, als daß man ihn zwingt, frei zu sein".

gegründete absolute Demokratie oder der auf der marxistischen, wissenschaftlichen Geschichtslogik basierende demokratische Zentralismus.¹⁵⁸

Hinsichtlich des Verhältnisses von Recht und Moral bietet sich folgende pragmatische Lösung an:

Recht ist unter den heutigen Bedingungen in Deutschland relativ leicht auffindbar, im Kern präziser und durchsetzungsfähiger als Moral. Es soll insofern geradezu die Moral verdrängen. Dies bedeutet nicht, dass die Moral keine normativen Aussagen machen kann, aber im Widerspruchsfall geht – normalerweise – das Recht vor. Die Moral kann nur die Spielräume, die gänzlich rechtlich unregelten Probleme oder den Ausnahmefall „regeln“.

Moral kann also im Bezug zum Recht: prä-, intra-, para-, contra- oder supralegal sein.

Die prälegale Moral greift, wenn neue Sachverhalte rechtlich noch nicht geregelt sind, aber ein normativer Entscheidungsbedarf besteht.¹⁵⁹

Die intralegale Moral wird virulent aufgrund ausdrücklichen Einbezugs in das Recht etwa durch Brückenbegriffe¹⁶⁰ wie Sittlichkeit oder gute Sitten (intralegale Moral₁) oder zur Ausfüllen von Spielräumen wie Abwägung, Ermessen oder Beurteilung (intralegale Moral₂).

Die paralegale Moral regelt Sachverhalte wie das Recht – also etwa das Tötungsverbot des § 212 StGB und des Dekalogs.

Die contralegale Moral normiert Sachverhalte anders als das geltende Recht – also etwa die sog. Ehrenmorde – so billigten im Fall des sog. Ehrenmordes von Hatin Sürücü (1982 – 2005) drei Schüler der achten Klasse der Thomas-Morus-Oberschule in Berlin den Mord ausdrücklich.¹⁶¹

Die supralegale Moral steht – dem eigenen Anspruch nach und insofern in nuce durch das BVerfG akzeptiert¹⁶² – in Fällen extremer Ungerechtigkeit über der Rechtsordnung.

¹⁵⁸ Siehe dazu Karl R. Popper: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde II, Falsche Propheten, 4. Aufl., 1957, S. 102 ff.

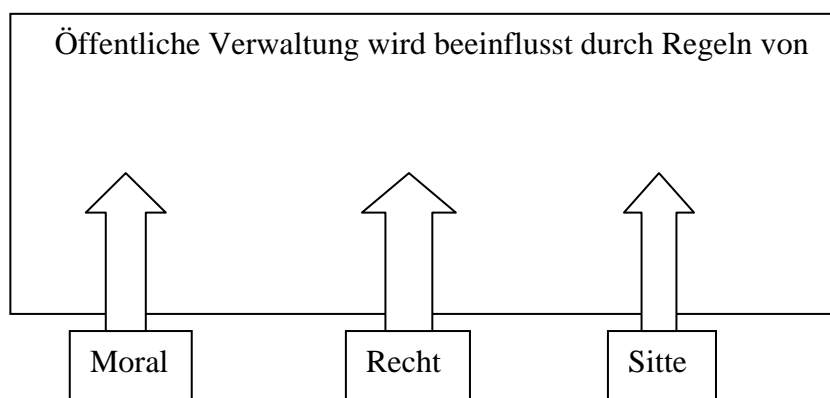
¹⁵⁹ Christoph Demmke: Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa, in: Patrick von Maravic/ Christoph Reichard (Hrsg.): Fn. 84, S. 89 (93): „Ethik ist wie Löcher stopfen.“

¹⁶⁰ Zu diesem und ähnlichen Begriffen, Andreas Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/ Eberhard Schmidt-Aßmann/ Andreas Voßkuhle (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I Methoden Maßstäbe Aufgaben Organisation, 2006, S. 1 (Rn. 40).

¹⁶¹ Siehe unter: http://de.wikipedia.org/wiki/Hatin_S%C3%BCr%C3%BCc%C3%BC [21.04.2013].

¹⁶² BVerfG, Beschluss vom 24.10.1996 – BvR 1851, 1853, 1875 und 1852/94 – BVerfGE 95, 96 (141 f.): Das BVerfG „hat in Betracht gezogen, daß in Fällen eines unerträglichen Widerspruchs des positiven Rechts zur Gerechtigkeit der Grundsatz der Rechtssicherheit geringer zu bewerten sein kann als der der materiellen Gerechtigkeit. Es hat dazu auf die Ausführungen von Gustav Radbruch ..., insbesondere die sogenannte Radbruch'sche Formel, Bezug genommen Dabei hat es mehrfach betont, daß eine Unwirksamkeit des positiven Rechts auf extreme Ausnahmefälle beschränkt bleiben muß und eine bloß ungerechte, nach geläuterter Auffassung abzulehnende Gesetzgebung durch das auch ihr innewohnende Ordnungselement noch Rechtsgeltung gewinnen und so Rechtssicherheit schaffen kann Indessen habe gerade die Zeit nationalsozialistischer Herrschaft gezeigt, daß der Gesetzgeber schweres ‚Unrecht‘ setzen könne ... und deshalb einer Norm wegen unerträglichen Widerspruchs zur Gerechtigkeit von Anfang an der Gehorsam zu versagen sei.“

Wir können diesen Absatz für den Bereich der öffentlichen Verwaltung – unter Einbezug der Sitte – so zusammenfassen:



Alle Normen i.w.S. sollen auf den Menschen einwirken und dessen Denken, Fühlen und/ oder Verhalten zu steuern. Dabei steuert das Recht allerdings primär nur Verhalten. Unabhängig davon können sich diese Regeln überlappen und sich dabei bestärken oder sich widersprechen; sie können aber auch nebeneinander agieren.

Letzteres sei am Beispiel der von § 41 Abs. 3 S. 1 und 2 Berliner SchulG¹⁶³ konstituierten Schulpflicht demonstriert: Dort heißt es: „Die Schulpflicht ... ist durch den Besuch einer öffentlichen Schule oder einer staatlich anerkannten oder staatlich genehmigten Ersatzschule zu erfüllen.“ Im rechtlichen Sinne ist dieser Schulpflicht durch die physische Anwesenheit der SchülerInnen in der Schule Genüge getan. Im moralischen Sinne wird man jedoch auch eine psychische Präsenz verlangen.

Ein anderes Beispiel: Der Rassismus, der sich in antisemitischen Witzen am Mittagstisch in der Kantine zeigt, ist nicht rechtlich, sondern moralisch verboten; der Rassismus, der sich in dem polizeilichen „Anhalten“ eines Menschen wegen seiner schwarzen Hautfarbe dokumentiert, ist durch Art. 3 Abs. 2 GG inkriminiert.¹⁶⁴

¹⁶³ Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz – SchulG), BRV 2230-1.

¹⁶⁴ OVG Koblenz, Beschl. vom 29.10.2012 – 7 A 10532/12.OVG –, <http://www.mjv.rlp.de/icc/justiz/nav/699/broker.jsp?uMen=6993f1d2-a512-11d4-a737-0050045687ab&uCon=0998fb32-0ba3-10dc-32ae-477fe9e30b1c&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000042> [12.03.2013] – das zuständige VG hatte in der ersten Instanz die staatliche Maßnahme noch für rechtmäßig gehalten!

4 Dürfen wir Verwaltungsmoral lehren?

4.1 Ja oder Nein?

Ernst-Wolfgang Böckenförde hat festgestellt: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“¹⁶⁵

Bedeutet dies, – auf unser Thema gemünzt – dass die staatlichen Hochschulen in den auf die öffentliche Verwaltung fokussierten Studiengängen die Studierenden keine bestimmte Verwaltungsmoral lehren dürfen?

Spätestens seit der Totalitarismusdebatte¹⁶⁶ wissen wir um die Gefahren, dass ein Staat „Willen, Denken und Fühlen einer Nation umfassend formen“ will.¹⁶⁷

Das Dilemma ist vom BVerfG im Kruzifix-Beschluss beschrieben worden: „Auch ein Staat, der die Glaubensfreiheit umfassend gewährleistet und sich damit selber zu religiös-weltanschaulicher Neutralität verpflichtet, kann die kulturell vermittelten und historisch verwurzelten Wertüberzeugungen und Einstellungen nicht abstreifen, auf denen der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht und von denen auch die Erfüllung seiner eigenen Aufgaben abhängt. ... Die darauf zurückgehenden Denktraditionen, Sinnerfahrungen und Verhaltensmuster können dem Staat nicht gleichgültig sein.“¹⁶⁸

Schon Wilhelm von Humboldt (1767 – 1835) schwebte die Erziehung der Studierenden vor „zu charakterlich gefestigten freien Menschen mit allgemein notwendigen Kenntnissen, denen der Erwerb beruflicher Fähigkeiten und die bewusste Hinwendung zu staatlichen Pflichten dann ein freiwilliger und damit festerer ist.“¹⁶⁹

Das Funktionieren bestimmter Institutionen setzt auch ein Bewusstsein entsprechender Verantwortung voraus.¹⁷⁰ Demensprechend heißt es in § 21 Abs. 1 BerlHG:¹⁷¹ „Lehre und Studium sollen die Studenten und Studentinnen auf berufliche Tätigkeiten unter Berücksichtigung der Veränderungen in der Berufswelt vorbereiten und ihnen die dafür erforderlichen fachlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden so vermitteln, dass sie zu wissenschaftlicher oder künstlerischer Arbeit, zu kritischem Denken und zu *freiem verantwortlichen, demokratischem und sozialem Handeln befähigt* werden.“ Die kursiv gesetzten Worte dieser Vorschrift dienen als hinreichende Begründung für eine Verwaltungsethik.

¹⁶⁵ Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation (1967), in: Ders.: Recht, Staat, Freiheit, 1991, S. 92 (112).

¹⁶⁶ Siehe etwa Hannah Arendt: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft (1951), 10. Aufl., 2010.

¹⁶⁷ Mark Mazower: Der dunkle Kontinent – Europa und der Totalitarismus, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 367 (381).

¹⁶⁸ BVerfG, Beschl. vom 16.05.1995 – 1 BVR 1087/91, E 93, 1 (22).

¹⁶⁹ Zitiert von Günter de Bruyn: Die Zeit der schweren Not. Schicksale aus dem Kulturleben Berlins 1807 – 1815, 3. Aufl., 2011, S. 174.

¹⁷⁰ Christian Meier: Die griechisch-römische Tradition, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 93 (106).

¹⁷¹ Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz - BerlHG), BRV 221-11.

4.2 Ja, aber welche?

Es fragt sich aber, welche Verwaltungsethik gelehrt werden soll.

Orientieren wir uns an den vier Kardinaltugenden (Weisheit/ Klugheit, Gerechtigkeit, Tapferkeit, Mäßigung/Enthaltsamkeit)¹⁷² und den drei christliche Tugenden (Glaube, Liebe, Hoffnung), die für Ambrogio Lorenzetti (1285 – 1338) in seiner Allegorie der guten und der schlechten Regierung¹⁷³ im Rathaus von Siena noch selbstverständlich waren, oder an den sog. Bürger- bzw. Sekundärtugenden wie Fleiß, Höflichkeit, Pünktlichkeit, Sauberkeit oder gar an den (angeblich) deutschen Tugenden¹⁷⁴?

Durch die Verwaltungsethik wollen wir vor allem dazu beitragen, dass die Studierenden in der Lage sind, ihren Beruf verantwortungsvoll und mit sozialem Engagement auszuüben.

Dazu passt quasi als Einleitung das Diktum von John Rawls (1921 – 2002) von der Gerechtigkeit als „erste Tugend sozialer Institutionen“.¹⁷⁵ Mit der Gerechtigkeit sozialer Institutionen beschäftigt sich die Philosophie der Gerechtigkeit¹⁷⁶, manchmal auch politische Philosophie genannt.¹⁷⁷

Traditioneller Weise wurde Gerechtigkeit beschrieben als „Sum cuique“,¹⁷⁸ allerdings lässt diese Beschreibung Vieles offen. Da es heute außerdem nicht „die eine Forderung der Gerechtigkeit“ gibt,¹⁷⁹ erscheint es angemessener, von diesen Hauptfeldern der Gerechtigkeit auszugehen:¹⁸⁰

- Politische Gerechtigkeit
- Soziale und ökonomische Gerechtigkeit
- Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern
- Gerechtigkeit gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten

¹⁷² Siehe aus christlicher Sicht: Thomas von Aquino (1225 - 1274): Summe der Theologie (1265 - 1273) Zweiter Band, Die sittliche Weltordnung, 1985, S. 356; aus islamischer Sicht: Abu-Hamid Muhammad al-Ghazali: Das Kriterium des Handelns (1095), 2006, S. 143.

¹⁷³ Siehe dazu Stephan Albrecht: Gemeinwohl, in: Uwe Fleckner/ Martin Warnke/ Hendrik Ziegler (Hrsg.): Handbuch der politischen Ikonographie, Band I: Abdankung bis Huldigung, 2011, S. 401; Christoph U. Schminck-Gustavus: Buon Governo – Mal Governo. Allegorien der „guten Regierung“ in den Fresken des Ambrogio Lorenzetti im Rathaus von Siena, in: Andreas Bovenschulte/ Henning Grub/ Franziska Alice Löhr/ Matthias von Schwanenflügel/ Wiebke Wietschel (Hrsg.): Demokratie und Selbstverwaltung in Europa. Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag, 2001, S. 395.

¹⁷⁴ Siehe dazu Asfa-Wossen Asserate: Deutsche Tugenden. Von Anmut bis Weltschmerz, 2013.

¹⁷⁵ John Rawls: Eine Theorie der Gerechtigkeit (1971), 1979, S. 19.

¹⁷⁶ Siehe dazu Christoph Horn/ Nico Scarano (Hrsg.): Philosophie der Gerechtigkeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart, 2002.

¹⁷⁷ Wolfgang Merkel: Soziale Gerechtigkeit: Theorie und Wirklichkeit, <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/06078.pdf> [21.04.2013], S. 1.

¹⁷⁸ Axel Honneth, Fn. 10, S. 20.

¹⁷⁹ Axel Honneth, Fn. 10, S. 122; Hervorhebung im Original.

¹⁸⁰ Christoph Horn/ Nico Scarano, Einführung, in: Dies., Fn. 176, S. 9.

- Intergenerationelle Gerechtigkeit
- Juridische Gerechtigkeit¹⁸¹
- Internationale/ globale Gerechtigkeit

Selbst wenn man sich in diesen Bereichen auskennt, setzen sich die entsprechenden Gerechtigkeitsskriterien in dilemmatischen Situation nicht von selbst um. Es bedarf dafür Menschen, die in der Lage und willens dazu sind. Wir wollen insofern nicht von Heldentum oder HeldInnen sprechen, sondern von der kleineren Münze der Zivilcourage,¹⁸² also dem aktuellen Eintreten für wichtige Werte, wenn diese von anderen nicht beachtet werden, auch unter Inkaufnahme persönlicher Nachteile.¹⁸³

Insofern leben wir in der Bundesrepublik – bei aller Unzulänglichkeit – in einer relativ guten Situation,¹⁸⁴ die Ulrike Poppe so beschrieben hat: „Aber ich bin froh, dass die Voraussetzungen geschaffen worden sind, dass jeder sich politisch zu Wort melden kann, ohne Angst haben zu müssen, eingesperrt zu werden. Das wird nur zu wenig genutzt.“¹⁸⁵

In einer Demokratie wird nicht nur das Recht in einem – den idealistischen Ansprüchen der Diskurstheorie¹⁸⁶ allerdings nicht entsprechenden – Abstimmungsverfahren gesetzt; aus erkenntnis- und staatstheoretischen Gründen können auch soziale Moralia nur in sehr komplizierten, Normen und Praktiken¹⁸⁷ sowie demokratische Entscheidungen rekonstruierenden Verfahren generiert werden.¹⁸⁸

Es ist in diesem Zusammenhang von großem Interesse, dass, wie Georg Jellinek 1895 nachgewiesen hat, die reformierte englische Kirche auf der Grundlage des Konzepts von Robert Browne (1550–1633) der Auffassung war, dass selbst in Kirchenfragen der jeweilige Wille der Gesamtheit, d.h. der Majorität, maßgebend sei.¹⁸⁹

¹⁸¹ Das ist in der hiesigen Terminologie „Recht“.

¹⁸² Siehe dazu für unseren Bereich: Erhard H. M. Lange: Zivilcourage im öffentlichen Dienst in Vergangenheit und Gegenwart. 2. Auflage, 2003.

¹⁸³ Erhard H. M. Lange, Fn. 182, S. 26.

¹⁸⁴ Bernhard Weßels: Von wegen Krise: Die Demokratie steht bei den Bürgern auch heute noch hoch im Kurs, WZB Mitteilung 139 (2013), 14 (16).

¹⁸⁵ Ulrike Poppe im Interview mit Jan Demnitz, in: Der Tagesspiegel vom 03.02.2013.

¹⁸⁶ Siehe dazu Jürgen Habermas, Fn. 152.

¹⁸⁷ Das muss sich keineswegs widersprechen, da ja sowohl Christentum (vgl. Matthäus 7, 16, in: Bibel, Fn. 51: „An ihren Früchten werdet ihr sie erkennen ...“; siehe dazu zuletzt Margot Käßmann/ Anke Silomon [Hrsg.]: Gott will Taten sehen. Christlicher Widerstand gegen Hitler, 2013) als auch Islam (vgl. Der Koran, Sure 16 Vers 90: „Siehe Allah gebietet, Gerechtigkeit zu üben, Gutes zu tun“) verlangen, dass der Glaube sich in entsprechenden Taten offenbart.

¹⁸⁸ Dem dient vor allem die Untersuchung von Axel Honneth, Fn. 10.

¹⁸⁹ Georg Jellinek: Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1895), abgedruckt in: Ino Augsberg/ Sebastian Unger (Hrsg.): Basistexte: Grundrechtstheorie, 2012, S. 95 114).

Dies hat den Nachteil, dass es im Einzelfall sehr schwierig sein kann, was gerecht oder ungerecht ist. Deshalb bedarf es einer in- und extensiven Schulung der entsprechenden Fähigkeiten.¹⁹⁰

5 Macht es Sinn, Verwaltungsmoral zu vermitteln?

Es stellen sich in diesem Zusammenhang zumindest zwei Fragen: Zum einen, ob Moral überhaupt lehr-/lernbar ist, und zum anderen, ob es einen Sinn macht, jungen Erwachsenen, deren Individuation und Sozialisation in nuce abgeschlossen ist, "Moral zu predigen".

Zur ersten Frage muss man sich darüber klar sein, dass Moral nicht unmittelbar lehrbar ist, sondern dass es i.W. um die Unterstützung eines moralischen Bewusstseins geht.¹⁹¹

Ausgangspunkt der zweiten Frage ist die Beobachtung, dass „die grundlegenden Werteorientierungen ... in der jugendlichen Sozialisationsphase festgelegt (werden) und ... während der folgenden Lebensabschnitte relativ stabil“ bleiben.¹⁹²

Diese Diskussion ist keineswegs neu; bereits im 12. Jahrhunderte beschäftigte sich der muslimische Philosoph und Theologe Abu-Hamid Muhammad al-Ghazali (1101 – 1111) mit der „Möglichkeit die ethische Gesinnung zu ändern.“¹⁹³

Kontrastiert man Jean Piaget (1896 – 1980), für den die moralisch-kognitive Entwicklung i.W. mit der Kindheit abgeschlossen ist,¹⁹⁴ mit der – heute für schlüssiger gehaltenen – These von Lawrence Kohlberg (1927 – 1987), dass die moralische Entwicklung bis in die 20er Jahre anhält,¹⁹⁵ gehen wir davon aus, dass es durchaus einen Sinn macht, Jugendlichen und jungen Erwachsenen moralische Prinzipien und deren Anwendung beizubringen¹⁹⁶ – ansonsten liefe die gesetzliche Zielsetzung des § 21 Abs. 1 BerlHG ins Leere.

6 Wie soll die Verwaltungsmoral vermittelt werden?

6.1 Allgemeines

Niklas Luhmann hat das Max Weber'sche Bürokratiemodell so beschrieben: „Grundlegung durch rational-legal legitimierte Herrschaft, hierarchische Organisation mit Vorgesetztenennung von außen bzw. oben, funktionale Arbeitsteilung, Unpersönlichkeit der Orientierung, die sich im Rahmen von allgemein feststehenden Kompetenzen nach generellen, erlernbaren Regeln richtet, Trennung von Arbeitsplatz und Familie und von Arbeitsmitteln und Eigentum, Geldgehalt mit garantierter Versorgung, lebenslange und berufsmäßige Spezialisierung für

¹⁹⁰ Siehe dazu näher unter 6.

¹⁹¹ Hans-Ludwig Freese, Fn. 117, S. 142 f.

¹⁹² Helmut Thome: Wertewandel in Europa aus der Sicht der empirischen Sozialforschung, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 386 (393).

¹⁹³ Abu-Hamid Muhammad al-Ghazali, Fn. 172, S. 130.

¹⁹⁴ Jean Piaget: Das moralische Urteil beim Kinde (1954), 1979.

¹⁹⁵ Lawrence Kohlberg: Das Stufenmodell der Moralentwicklung (1995), in Detlef Horster, Fn. 24, S. 104.

¹⁹⁶ Siehe dazu näher Georg Lind, Fn.125, S. 105 ff.

diese Arbeit und ein besonderes, durch laufbahnmäßigen Aufstieg steigerungsfähiges gesellschaftliches Prestige.¹⁹⁷

Nun hat aber, worauf übrigens Luhmann mit seiner Unterscheidung zwischen Konditional- und Finalprogramme selbst hingewiesen hat,¹⁹⁸ die Steuerungsintensität durch „generelle ... Regeln“ – selbst in Deutschland¹⁹⁹ – erheblich abgenommen. Entscheidungsspielräume aller Art (Risikoeinschätzungen, Abwägungen, Beurteilungen oder Ermessen)²⁰⁰ lassen der Bürokratie erhebliche Toleranzbereiche, die durch Metaregeln wie Abwägungsleitlinien oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht mehr generell verlässlich gesteuert werden. Es fragt sich, was denn nun anstelle dieser Regeln „erlernt“ werden soll?

Eine Zeitlang war man der Auffassung, verantwortungsvolle Entscheidungen wären ausschließlich von kognitiven Voraussetzungen abhängig; das kommt noch heute in dem Wort „Gewissen“ zum Vorschein. Im Laufe der Zeit wurde diese Position jedoch dahin ersetzt, dass Vernunft und Gemüt²⁰¹ für eine verantwortungsvolle, gewissenhafte Entscheidung notwendig sind.

Diese Auffassung setzte sich in einer Wellenbewegung durch: Auf die rationalistische Welle folgte eine emotionale Welle: Gegen die Rationalität der Scholastik setzte z.B. Jakob Böhme anfangs des 17. Jahrhundert das weibliche, emotionale Prinzip der Sophia.²⁰²

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts reagierten etwa Jean-Jacques Rousseau²⁰³ oder Johann Heinrich Jung-Stilling (1740 – 1817) auf die rationalistische Aufklärung, die ja nicht erst mit dem berühmten Aufsatz von Immanuel Kant im Jahre 1784,²⁰⁴ sondern mit Descartes (1596 – 1650) begann,²⁰⁵ mit ihren die Emotionalität hervorhebenden Lebensgeschichten.²⁰⁶

In einem der meistgelesenen Romane des 19. Jahrhunderts, dem fast zeitgleich mit Johann Wolfgang von Goethes „Wilhelm Meister“ erschienen „Quinctius Heymeran von Flaming“, setzte sich August Lafontaine intensiv mit dem Problem der Generierung von Tugend ausein-

¹⁹⁷ Niklas Luhmann: Politische Soziologie, hrsgg. von André Kieserling, 2010, S. 158.

¹⁹⁸ Niklas Luhmann: Rechtssoziologie 1, 1972, S. 88, Rechtssoziologie 2, 1972, S. 227.

¹⁹⁹ Siehe dazu schon unter 3.2.3.

²⁰⁰ Siehe die Auflistung bei Gunnar Folke Schuppert, Fn. 62, S. 543.

²⁰¹ Dahinter verbirgt sich die Ex-/Internalismdiskussion, ob das Wissen um die Güte einer Verhaltensweise als Steuerungsinstrument ausreicht oder ob dieses Wissen durch Gefühle komplettiert werden muss; siehe dazu etwa Karl Hepfer, Fn. 58, S. 57 ff.

²⁰² Jakob Böhme: Christosophia. Ein christlicher Einweg (1621), 1996.

²⁰³ Hans Maier: Rousseau, in: Ders./ Heinz Rausch/ Horst Denzer (Hrsg.): Klassiker des politischen Denkens, Zweiter Band von Locke bis Weber, 2. Aufl., 1969, S. 104; zu Johann Heinrich Jung-Stilling siehe Günter de Bruyn: Die Zeit der schweren Not. Schicksale aus dem Kulturleben Berlins 1807 – 1815, 3. Aufl., 2011, S. 43.

²⁰⁴ Immanuel Kant: Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? (1784), in: Ders.: Werke in sechs Bänden, Band VI, 1998, S. 51.

²⁰⁵ Reinhart Koselleck: Über den Stellenwert der Aufklärung in der deutschen Geschichte, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 353 (357).

²⁰⁶ Jean-Jacques Rousseau: Bekenntnisse (1782/89) Reclam, o. J.; Johann Heinrich Jung-Stilling: Lebensgeschichte (1841/42), 1976; Jung-Stilling ist in unserem Zusammenhang deshalb interessant, weil er 1779 einen „Versuch einer Grundlehre sämtlicher Kameralwissenschaften“ veröffentlichte: http://books.google.de/books?id=PGRPAAAACAAJ&printsec=frontcover&hl=de&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false [03.02.2013]

ander. Er kommt zu dem Schluss, dass sie aus zwei Quellen gespeist wird: Die Einsicht in die Sinnhaftigkeit der und dem Willen zur Tugend.²⁰⁷

Die Einsicht in die Sinnhaftigkeit der Tugend lässt sich anhand vernünftiger Argumentationen fördern. Hier hat vor allem der vernunftbasierte Kant'sche Kategorische Imperativ seinen Ansatz.

Der Wille zu tugendhaftem Verhalten kann letztlich nur aktiviert werden, dass in den jeweiligen Personen durch tugendhaftes Verhalten eine positive Empfindung, letztlich ein Glücksgefühl bzw. durch lasterhaftes Verhalten ein negatives, unangenehmes Gefühl entsteht.

In unseren Zeiten folgte auf die Welle der binären Computerintelligenz die Wiederentdeckung der emotionalen Intelligenz.²⁰⁸

Dabei muss man sich darüber klar sein, dass weder eine rein kognitive noch eine reine emotionale Sichtweise die richtige ist, sondern dass man zu einer holistischen Sichtweise gelangen muss: Da es plausibel scheint, dass unsere Studierende vernunftbegabt i.S. Immanuel Kants²⁰⁹ und gewissensbegabt i.S. einer strukturellen moralischen Grammatik²¹⁰ sind, gilt es beide grundsätzlichen Fähigkeiten zu aktualisieren. Dementsprechend fasst Reinhart Koselleck ein schlüssiges Bildungskonzept so zusammen:²¹¹ „Bildung ist weder Einbildung noch Ausbildung ... Die von der rationalen Aufklärung allzu gerne ausgesparten Bereiche des Herzens und des Gefühls²¹² sollten in die Selbstbildung integriert werden.“ Für unseren Zusammenhang bringt es Christoph Demmke auf den Punkt: „Darüber hinaus scheint ein rein rationales Verständnis von Ethik nutzlos zu sein. Ethik macht nur dann Sinn, wenn sie in Motivation für ein geeignetes Handeln des Einzelnen umgesetzt wird.“²¹³

6.2 Systemische und historische Zusammenhänge

Ob man mit

Wilhelm von Humboldt meint: „(D)er Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich

²⁰⁷ August Lafontaine: Quinctius Heymeran von Flaming (2. Aufl., 1798), 2008, Theile 3 & 4, S. 121, 184, 480, 571 ff.

²⁰⁸ Siehe dazu Daniel Goleman: EQ. Emotionale Intelligenz, 1997.

²⁰⁹ Immanuel Kant: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, 2. Aufl. (1786), in: Ders.: Werke in sechs Bänden, Band IV, 1998, S. 5 (13).

²¹⁰ Rainer Forst: Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, 2007, S. 11, spricht von einer „Art normative(r) Tiefengrammatik“.

²¹¹ Reinhart Koselleck: Über den Stellenwert der Aufklärung in der deutschen Geschichte, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 353 (362).

²¹² Hans-Ludwig Fresse: Kinder sind Philosophen, 2002, S. 17, spricht von der „unserer Kultur tief eingefleischte(n) Idee, Verstand und Gefühl schlössen einander aus.“ Siehe demgegenüber Sabine A. Döring (Hrsg.): Philosophie der Gefühle, 2010.

²¹³ Christoph Demmke: Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa, in: Patrick von Maravic/ Christoph Reichard (Hrsg.), Fn. 84, S. 99.

selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit“;²¹⁴

Gottlieb Fichte (1762 - 1814) die „absolute Pflicht des Staates“ darin sieht, „seinen Bürgern gegen seine Arbeit Leben, und seinen gebührenden Teil von Muße zu garantieren“;²¹⁵

Josef Stalin (1878 - 1953) die Position vertritt: "Der Staat ist eine Maschine in den Händen der herrschenden Klasse zur Unterdrückung des Widerstands ihrer Klassengegner. *In dieser Hinsicht* unterscheidet sich die Diktatur des Proletariats im Grunde genommen durch nichts von der Diktatur jeder anderen Klasse, denn der proletarische Staat ist eine Maschine zur Niederhaltung der Bourgeoisie“;²¹⁶

Adolf Hitler (1889 - 1945) der Auffassung ist, der Staat „ ist nicht eine Zusammenfassung wirtschaftlicher Kontrahenten in einem bestimmt umgrenzten Lebensraum zur Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben, sondern die Organisation einer Gemeinschaft physisch und seelisch gleicher Lebewesen zur besseren Ermöglichung der Forterhaltung ihrer Art sowie der Erreichung des dieser von der Vorsehung vorgezeichneten Zieles ihres Dasein“;²¹⁷ im Rahmen einer solchen Moral wird dann die Abwicklung etwa der Judenvernichtung – um Hannah Arendt anlässlich des Eichmann-Prozesses im Jahre 1961 zu zitieren – zur „Banalität“, sozusagen zum business as usual;²¹⁸

einem islamischen Staatsverständnis²¹⁹ den Grund des Staats „in the sovereignty of truth and Qur'anic justice“ sieht;²²⁰

oder **mit dem Grundgesetz** meint, der Staat beruhe auf dem Volk und bezwecke nach Maßgabe demokratischer Verfahren das Allgemeinwohl;

die jeweilige Staatszwecke führen nach diesem Schema zu ganz unterschiedlichen Verwaltungsaufgaben:

²¹⁴ Wilhelm von Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen (1792), 1967, S. 52.

²¹⁵ Johann Gottlieb Fichte: Das System der Rechtslehre (1812), in: Ders.: Ausgewählte Politische Schriften, 1977, S. 217 (271).

²¹⁶ Josef Stalin: Über die Grundlagen des Leninismus (1924), in: Ders.: Fragen des Leninismus, 1946, S. 9 (43); ähnlich Mao Zedong (1949): „Unter der Führung der Arbeiterklasse und der Kommunistischen Partei schließen sich diese Klassen zusammen, um ihren eigenen Staat zu bilden und ihre eigene Regierung zu wählen; sie üben eine Diktatur, eine Alleinherrschaft über die Lakaien des Imperialismus aus ... “ (zitiert nach: Klaus Mäding: China: Kaiserreich und Moderne. Eine „ferne“ Gesellschaft zwischen Tradition und Revolution, 2008, S. 154).

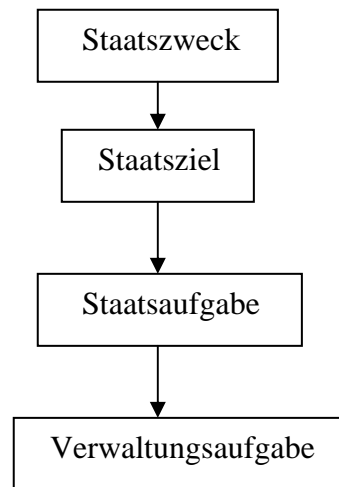
²¹⁷ Adolf Hitler: Mein Kampf, 1926, Erster Band, 3. Kapitel.

²¹⁸ Hannah Arendt: Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen (1964), 11. Aufl., 2001.

²¹⁹ Siehe dazu Holger Zapf/ Lino Klevesath (Hrsg.): Staatsverständnisse in der islamischen Welt, 2012.

²²⁰ Art. 2 der Iranischen Verfassung, unter: <http://www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution-1.html> [21.04.2013].

Vom Staatszweck zur Verwaltungsaufgabe



Als Beispiele seien die Genehmigung für Dienstreisen für Besprechungen der Liquidation von Juden (Umsetzung des Hitlerschen Staatszwecks)²²¹ oder die Organisation von Steinigungen von EhebrecherInnen (Durchsetzung der entsprechenden Koran-Anweisungen)²²² genannt.

Die jeweiligen Staatszwecke führen auch zur Entwicklung unterschiedlicher Moralia. Hier sei aus den „10 Gebote(n) der sozialistischen Moral und Ethik“, die Walter Ulbricht (1893 – 1973) auf dem V. Parteitag der SED (10. - 16. Juli 1958) verkündete,²²³ das siebte Gebot zitiert: „Du sollst stets nach Verbesserung Deiner Leistungen streben, sparsam sein und die sozialistische Arbeitsdisziplin festigen.“

Als Kontrast diene der Einsatz moralischer Prinzipien durch Heinrich Himmler (1900 – 1945) während seiner Posener Rede am 04.10.1943:²²⁴ „Ich meine jetzt die Judenevakuierung, die Ausrottung des jüdischen Volkes. Es gehört zu den Dingen, die man leicht ausspricht. – ‚Das jüdische Volk wird ausgerottet‘, sagt ein jeder Parteigenosse, ‚ganz klar, steht in unserem Programm, Ausschaltung der Juden, Ausrottung, machen wir.‘ Und dann kommen sie alle an, die braven 80 Millionen Deutschen, und jeder hat seinen anständigen Juden. Es ist ja klar, die anderen sind Schweine, aber dieser eine ist ein prima Jude. Von allen, die so reden, hat keiner zugesehen, keiner hat es durchgestanden. Von Euch werden die meisten wissen, was es heißt, wenn 100 Leichen beisammen liegen, wenn 500 daliegen oder wenn 1000 daliegen. Dies durchgehalten zu haben, und dabei – abgesehen von Ausnahmen menschlicher Schwächen – anständig geblieben zu sein, das hat uns hart gemacht. Dies ist ein niemals geschriebenes und niemals zu schreibendes Ruhmesblatt unserer Geschichte, denn wir wissen, wie

²²¹ Sven Felix Kellerhoff: Dienstreise zur Liquidation, Berliner Morgenpost vom 26.10.2010, 3.

²²² Siehe dazu Nizam Türkyilmaz/Orazio Cutrona: Wie wird im Iran göttliches Recht umgesetzt? LL.B. Zeitschrift des Ius Studiengangs (LL.B.) 1 (2011), 20.

²²³ Zitiert nach: M. Judt (Hrsg.): DDR-Geschichte in Dokumenten. Beschlüsse, Berichte, interne Materialien und Alltagszeugnisse, 1998, S. 54 f.

²²⁴ Zitiert nach: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/posener/> [21.04.2013].

schwer wir uns täten, wenn wir heute noch in jeder Stadt – bei den Bombenangriffen, bei den Lasten und bei den Entbehrungen des Krieges – noch die Juden als Geheimsaboteure, Agitatoren und Hetzer hätten. ... Wir hatten das moralische Recht, wir hatten die Pflicht gegenüber unserem Volk, dieses Volk, das uns umbringen wollte, umzubringen.“

6.3 Verwaltungsethik als eigenes Modul und im Rahmen anderer Module

In allen von der NASPAA akkreditierten P-A-Schools gibt es „ethics courses“; (t)hey develop also students' appreciation for key moral principles, such as honor, benevolence and justice. ... Honor implies adherence to the highest standards, benevolence is a disposition to do good and to promote the welfare of others, and justice signifies fairness and regard for the rights of others.“²²⁵

Es fragt sich, ob dieses Modell nachahmenswert ist oder ob es sinnvoller ist, Verwaltungsethik in den diversen rechts-, sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Modulen integriert zu unterrichten.

Aus eigener Erfahrung weiß ich, dass die Behandlung der mit dem Begriff der öffentlichen Ordnung im Rahmen der sicherheitsrechtlichen Generalklausel involvierenden ethischen Probleme gerade einmal angesprochen, aber keinesfalls vertieft diskutiert werden.

Die Zunahme von Kompliziertheit und Komplexität ist ein Zeichen der Moderne, dem man mit der Reduktion von Komplexität durch Spezialisierung zu entkommen versucht, was aber dazu führt, dass der Einzelne vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sieht. Philosophie als Ursprung der Ethik soll den Studierenden den Überblick geben über die und den Zusammenhang herstellen zwischen den einzelnen, trotz aller interdisziplinären Beschwörungen mehr und mehr auseinanderdriftenden Einzeldisziplinen der öffentlichen Verwaltungswirtschaft.²²⁶ Diese Funktion, die zugleich „in Zeiten des raschen Wandels und der hektischen Veränderung eine Orientierung (ermöglicht), die über das Tagesgeschäft hinausreicht“²²⁷ sowie dem durch die Quasi-Taylorisierung bedingten Sinnverlust entgegenwirkt,²²⁸ kann nur in einem eigenständigen Teil-/Modul²²⁹ „Verwaltungsethik“ gelingen;²³⁰ dass diese Aspekte in den Einzeldisziplinen wiedergespiegelt werden sollten, versteht sich eigentlich von selbst.

²²⁵ Linda DeLeon: On Acting Responsibility in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility, in: Guy Peters/ Jon Pierre (Hrsg.): Handbook of Public Administration, 2007, S. 351 (358).

²²⁶ Vgl. allgemein auch Hans-Ludwig Freese, Fn. 117, S. 22.

²²⁷ Damian Hötger: Gute Verwaltung – eine immerwährende Herausforderung, in: Hermann Hill (Hrsg.), Fn. 84, S. 125 (136).

²²⁸ Siehe dazu Klaus Lenk, Fn. 106, S. 22.

²²⁹ Das damit immer auch prüfungsrelevant ist.

²³⁰ Siehe den Entwurf eines solchen Moduls bei Hans Paul Prümm: Notwendigkeit einer verwaltungsethischen Didaktik, in: Tobias Trappe (Hrsg.): Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik I (Ethik der öffentlichen Verwaltung Bd.4), 2013, S. 11 (46).

6.4 Empathie fördernde Methoden

Die öffentliche Verwaltungswirtschaft hat im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Schemata, Algorithmen, Tabellen und Formeln entwickelt, um Probleme zu lösen. Hinter solchen abstrakten Schemata steht die Idee, die EntscheiderInnen quasi automatenähnlich über einen binären Code zur richtigen Entscheidung eines Problems anzuleiten.

Das optimale Ergebnis solcher Schemata ist die menschenfreie, automatische Entscheidung wie wir sie im Steuer-, Renten-, Straßenverkehrs- oder dem Hochschulzulassungsrecht kennen.

Bei dem schier unersättlichen Entscheidungshunger der Gesellschaft sind solche automatisierten Entscheidungen unabdinglich.

Aber: Zum einen sind nicht alle Probleme im automatisierten Verfahren lösbar, zum anderen sind Automaten kalt, emotionslos und erst recht empathie-unfähig.²³¹

Es sei in diesem Kontext daran erinnert, dass der neue Stern-Chefredakteur, Dominik Wichmann, kürzlich darauf hingewiesen hat, dass auch Printmedien ihre Leser „nicht kaltlassen“ dürfen und zu „wärmeren, emphatischen, unmittelbaren Ausdrucksformen“ rät.²³²

Diese Idee der Ethik des Herzens geht letztlich auf Augustinus (354 – 430) zurück, der in seinen Bekenntnissen meinte, etwas nur halb zu wollen sei Ausdruck einer Seelenkrankheit.²³³

Wichtige Lehr-/Lernformen, die nicht nur die kognitiven Fähigkeiten unserer Studierenden erhöhen, sondern auch die Verantwortung und die Empathie²³⁴ der Studierenden entwickeln und stärken, werden im Folgenden vorgestellt; dabei verstehen wir Empathie als die Fähigkeit, sich in den anderen hineinzusetzen; danach zu fragen, was man selbst an Stelle des anderen machen würde.

6.5 Zivilcourage fördernde Methoden

Neuere Untersuchungen haben gezeigt, dass Zivilcourage, die auf der Fähigkeit beruht, seinem eigenen Gewissen – und nicht einer Mehrheitsmeinung – zu folgen, desto wahrscheinlicher ist, je mehr die jeweiligen Personen entsprechende – selbständige – Entscheidungsfindungen gelernt und geübt hatten.²³⁵

²³¹ Nicht uninteressant ist diesem Zusammenhang der Hinweis von Hans Joas: Die kulturellen Werte Europas. Eine Einleitung, in: Ders./ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 11 (23) auf die „radikale... Diskontinuität zwischen jüdischer Gesetzesmoral und christlichem Liebesethos“.

²³² Dominik Wichmann: Interview, in: Die Zeit vom 17.01.2013, 30; Günter Hirsch, Präsident des BGH a.D.: Im Namen des Volkes: Gesetz – Recht – Gerechtigkeit, ZPR 2012, 205, spricht dasselbe Problem für die Richter an: „Richter mit kaltem oder heißem Herzen?“. Zur tatsächlichen Rolle von Empathie im Rahmen der richterlichen Urteilsfindung vgl. Rudolf Gerhardt/ Hans Mathias Keppliner/ Stefan Geiß, Fn. 5, 216 f.

²³³ Augustinus: Bekenntnisse (400), 1958, VIII 9 (S. 190).

²³⁴ Zur Wichtigkeit auch Richard Rorty, Fn. 5, S. 241 ff.: „Menschenrechte, Vernunft und Empfindsamkeit“.

²³⁵ Natalie Knapp: Der Stoff auf dem Helden sind, Die Zeit vom 20.02.2013, 40.

Daraus folgt, dass die Studierenden mit problematischen Situationen konfrontiert werden sollten und dann selbständiges Entscheiden eingeübt wird – dies kann anhand von Beispielen oder durch die Teilnahme an Projekten bzw. die Mitarbeit in der akademischen Selbstverwaltung geschehen.

6.6 Fallbezogene Moral

Ganz allgemein war schon Immanuel Kant der Auffassung: „Gedanken ohne Inhalt sind leer, Anschauungen ohne Begriffe sind blind.“²³⁶ Karl Philip Moritz (1756 – 1793) hat fast zeitgleich für unser Thema darauf hingewiesen, „wie unnütz es ist, im allgemeinen und ohne Anwendung auf ganz besondere und oft geringfügig scheinende Fälle, von Tugend zu predigen.“²³⁷

Dies wird heute dahin aufgegriffen, dass die eigentlich interessanten Entscheidungen in konkreten Fallkonstellationen getroffen werden müssen.²³⁸ Im internationalen Kontext hat Linda DeLeon darauf hingewiesen, dass ethische Maßstäbe durch „study of philosophy as well as by reflection on practical experience“ geschult werden sollen.²³⁹

Diese situativen Entscheidungen lassen sich weder mit unter allen Umständen einzuhaltenen moralischen Normen – man denke an die Kant'sche Wahrheitsmaxime²⁴⁰ – noch – wie im Mittelalter häufig versucht²⁴¹ – durch detaillierte Moralkasuistiken fällen.

Hier kann einerseits durch eine systematisch vermittelte Ethik ein entsprechendes moralisches Rüstzeug angeboten werden, mindestens ebenso wichtig ist aber andererseits eine narrative Unterfütterung solcher systematischer Wissensvermittlung. Immerhin hat kein geringerer als Richard Rorty (1931– 2007) den ungeheuren Einfluss von Harriet Beecher Stowe's (1811 – 1896) „Onkel Toms Hütte“ auf die Abschaffung der Sklaverei hervorgehoben.²⁴²

Mit der Akademisierung der verwaltungswirtschaftlichen Ausbildung ging eine Abstrahierung der Lehrinhalte einher.²⁴³ Die in der Folge verloren gegangene Anschaulichkeit der Lehre könnte durch Verwaltungsgeschichten²⁴⁴ aller Art mittels Bildern, Erzählungen, Filmen, Romanen, Theaterstücken oder Videos zurückgewonnen werden.

Als Beispiele – in historischer Reihenfolge – seien genannt:

²³⁶ Immanuel Kant, Fn. 92.

²³⁷ Karl Philipp Moritz: Anton Reiser. Ein psychologischer Roman (1785 – 1790), 1997, S. 213.

²³⁸ Axel Honneth, in: Ders./Paul Nolte, Fn. 68, 58 f.; Konrad Paul Liessmann: Lechts und links. Über Verwechslungsgefahren, Kursbuch 173 (2013), 91 (98 f.).

²³⁹ Linda DeLeon, Fn. 225.

²⁴⁰ Immanuel Kant: Über ein vermeintliches Recht aus Menschenliebe zu lügen (1797), in: Ders.: Werke in sechs Bänden, Band IV, 1998, S. 635.

²⁴¹ Siehe dazu Rene Fülöp-Miller: Macht und Geheimnis der Jesuiten, 1996, S. 206 ff; allerdings gibt es auch heutzutage ein – allerdings nicht mehr religiös begründetes – Moralkasuistikangebot, wie etwa Rainer Erlinger: Wissensbisse. Antworten auf moralische Fragen des Alltags, 2011; Thomas Wilhelm: Wieviel Gewissen darf's denn sein. Ethik in Beruf und Alltag, 2011.

²⁴² Richard Rorty, Fn. 5, S. 260.

²⁴³ Siehe dazu allgemein Hans-Ludwig Freese, Fn. 117, S. 153 f.

²⁴⁴ Siehe für den Bereich des Rechts Richard Weisberg: Rechtsgeschichten. Über Gerechtigkeit in der Literatur, 2013.

Hans Kohlhase (1500 - 1540)²⁴⁵ alias Michael Kohlhaas,²⁴⁶ musste bei einem Grenzübertritt von Brandenburg nach Sachsen der Zollbehörde zwei Pferde als Pfand hinterlassen, erhielt diese nach seiner Rückkehr in einem heruntergekommenen Zustand zurück, und fiel, weil er für dieses Unrecht zunächst nicht entschädigt wurde, mit einem Privattheer in Wittenberg ein – wofür er dann letztlich gehängt wurde;

Johann Friedrich Adolph von der Marwitz (1723 - 1781), lehnte die von Friedrich II (1712 – 1786) als Rache für Plünderung des Schlosses Charlottenburg angeordnete Plünderung des sächsischen Schlosses Hubertusburg ab und nahm wegen der Befehlsverweigerung seinen Abschied,²⁴⁷

Christian Arnold, der Wassermüller aus Pommerzig, konnte in einem langwierigen Verfahren vor preußischen Gerichten (1773 – 1780), die seinerzeit noch Teil der Verwaltung waren, sein „Recht“ durch einen Machtspruch Friedrich’s II durchsetzen,²⁴⁸

Die Göttinger Sieben als Sammelbegriff für die Professoren Wilhelm Eduard Albrecht, Friedrich Christoph Dahmann, Heinrich Georg August Ewald, Georg Gottfried Gervinus, Jacob und Wilhelm Grimm sowie Wilhelm Eduard Weber, protestierten 1837 gegen die Aufhebung der relativ liberalen Verfassung des Königreichs Hannover durch den neuen König Ernst August I (1771 – 1851) und wurden deshalb ihrer Ämter enthoben und teilweise auch des Landes verwiesen.²⁴⁹

Else Ury (1877 – 1943), die jüdische Autorin der Kinderbuchserie „Nesthäkchen“, wurde von deutschen Verwaltungen in ein sog. Judenhaus umgesetzt, ihres Telefons und Radioempfängers „beraubt“, mit einer nur das nackte Überleben sichernden Lebensmittelkarte versehen, mittels Formularbögen aufgefordert, sich zum Sammeltransport (zu einem Konzentrationslager) bereit zu halten, und dann von den „Beauftragten der Reichsjudenvertretung“ aus ihrer Wohnung geholt.²⁵⁰

Helmut Kohl war Bundeskanzler und Vorsitzender der CDU. Während er diese Ämter innehatte, hatte die CDU sog. schwarze Konten geführt, auf denen sie unerlaubte Parteispenden sammelte. Obwohl er gem. § 23 Abs. 1 ParteienG verpflichtet war, die Herkunft der Mittel „wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen“ offen zu legen, berief sich Kohl auf sein *Ehrenwort* gegenüber den SpenderInnen und gab deren Namen bis heute nicht

²⁴⁵ Wolfgang Ribbe: Hans Kohlhase, in: Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften: Neue Deutsche Biographie, Zwölfter Band, 1980: Kohlhase.

²⁴⁶ Heinrich von Kleist (1777 - 1811): Michael Kohlhaas (Aus einer alten Chronik) (1810), in: Ders.: Werke und Briefe in vier Bänden, Band 3, 4. Aufl., 1995, S. 7.

²⁴⁷ Friedrich August Ludwig von der Marwitz (1777 – 1837): Nachrichten aus meinem Leben. 1777 – 1808 (1832 – 1837), 1989, S. 10 ff.; daran erinnert die Grabinschrift: Er „wählte Ungnade, wo Gehorsam nicht Ehre brachte.“

²⁴⁸ Hans Paul Prümm: Friedrich II. von Preußen und das Recht – Das Interpretationsverbot im ALR, der Prozess des Müllers Arnold und der Überfall auf Sachsen, ZJS 2012, 24 (29 ff.).

²⁴⁹ Hans Boldt: Deutsche Verfassungsgeschichte. Politische Strukturen und ihr Wandel, Band 2 Von 1806 bis zur Gegenwart, 1990, S. 89.

²⁵⁰ Marianne Brentzel: Mir kann doch nichts geschehen ... Das Leben der Nesthäkchen Autorin Else Ury. Mit dem Märchen Im Trödelkeller, 2. Aufl., 2011, S. 200 ff.

preis,²⁵¹ obwohl er als Bundeskanzler gem. Art. 64 Abs. 2 i.V.m. Art. 56 GG geschworen hatte, „das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes (zu) wahren“.

Wolfgang Daschner ließ als Frankfurter Polizeivizepräsident im Jahre 2002 in dem Entführungsfall Jakob von Metzler gegenüber dem Entführer Magnus Gäfgen durch den Kriminalhauptkommissar Ortwin Ennigkeit Gewalt androhen, um von Gäfgen das Versteck von Metzlers herauszubekommen, um das Kind noch lebend zu retten. Daschner wurde auf der Grundlage der §§ 357 Abs. 1, § 240 Abs. 1, 59 StGB unter Strafvorbehalt für schuldig erklärt.²⁵²

Das Gericht ging nicht von einer supralegalen, moralischen Norm im Verhältnis zu Art. 104 Abs. 1 S. 2 GG aus.²⁵³ Interessant ist, dass Franz Thedieck/ Bernd Banke berichten, Tests bei ihren Studierenden hätten – wohl auch im Hinblick auf den nur zehnmütigen Bedrohungszustand – ausnahmslos eine moralische Billigung der Daschner'schen Vorgehensweise erwiesen.²⁵⁴

Dieser Fall hat in der Bundesrepublik hohe Wellen geschlagen: So führte die Verurteilung Daschners zu einer intensiven Diskussion über eine „übergesetzliche“ Rechtfertigung von Folter.²⁵⁵

Besonders die Anordnung einer Entschädigungszahlung des Landes Hessens an Magnus Gäfgen wegen der Androhung der Folter durch den Polizeivizepräsidenten, Wolfgang Daschner von Frankfurt a.M. ließ „Die Zeit“ im August 2011 folgenden Kommentar veröffentlichen: „Selten aber liegen Recht und moralisches Empfinden so weit auseinander wie in diesem Fall. Denn Gäfgen ist vor allem Täter, in einem das aktuelle Verfahren sozusagen überwölbenden Kapitalverbrechen, ohne das es nie zur Folter-Androhung gekommen wäre. Der Kindsmörder hat einen Elfjährigen entführt, um weiter einen aufwendigen Lebensstil zu pflegen, er hat noch Lösegeld kassiert, als das Kind bereits tot war und er hat erst einmal andere der Tat bezichtigt, als die Polizei ihn fasste. Seitdem er 2003 zu lebenslanger Haft verurteilt wurde, lässt er keine Gelegenheit aus, sich zum Opfer zu stilisieren. All das ist an Erbärmlichkeit kaum zu überbieten.“²⁵⁶

Hier muss man sich darüber klar sein, dass das absolute Folterverbot, wie es der EGMR vertritt, auch in der westlichen Welt keineswegs unumstritten ist; die von der israelischen Regierung eingesetzte Landau Commission akzeptierte 1987 „the exertion of a moderate measure of physical pressure“.²⁵⁷

²⁵¹ Siehe dazu die Chronologie der Spendenaffäre des Tagesspiegels unter <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/schreiber-und-co-die-cdu-spendenaffaere-eine-chronologie/1571544.html> [21.04.2013].

²⁵² LG Frankfurt am Main, Urteil vom 20.12.2004 - 5/27 KLS 7570 Js 203814/03 (4/04), NJW 2005, 692.

²⁵³ LG Frankfurt am Main, Fn. 252, 694 f.

²⁵⁴ Franz Thedieck/ Bend Blanke, Fn. 8, 265.

²⁵⁵ Siehe etwa Eric Hilgendorf: Folter im Rechtsstaat? JZ 2004, 331.

²⁵⁶ <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2011-08/gaefgen-urteil-entschaedigung> [06-03.2013].

²⁵⁷ Unter http://en.wikipedia.org/wiki/Landau_Commission [21.04.2013]; der israelische Verfassungsgerichtshof hat diese Praxis allerdings 1999 für verfassungswidrig erklärt: Ralf Poscher: Menschenwürde als Tabu. Die versteckte Rationalität eines absoluten Rechtsverbots der Folter, in: Gerhard Beestermöller/ Hauke Brunkhorst (Hrsg.): Rückkehr der Folter. Der Rechtsstaat im Zwielicht? 2006, S. 75 (84).

Die Problematik, dass nach Einschätzung von Franz Josef Jung, des seinerzeitigen Bundesverteidigungsministers, die Moral über dem Recht steht, zeigte sich nach dem Verdikt des § 14 Abs. 3 Luftsicherheitsgesetz, der „(d)ie unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ... (für) zulässig (erklärte), wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist“,²⁵⁸ durch das BVerfG.²⁵⁹ Der für eine solche Anordnung zuständige Bundesverteidigungsminister erklärte unmittelbar nach dem Urteil des BVerfG, er werde sich in entsprechenden Fallkonstellationen auf ein „übergesetzliches Notstandsrecht“ – in unserer Diktion: auf die Gerechtigkeit – berufen.²⁶⁰

6.7 Die Unmoral kommt oft in kleiner Münze; die Moral auch

So wie die Unmoral oft nicht mit einem großen Paukenschlag kommt, sondern in vielen kleinen Schritten, wird auch eine neue Moral nicht mit einem großen Wurf, sondern mittels vieler Kleinigkeiten eingeführt.²⁶¹ Joseph Weizenbaum hat dies so formuliert²⁶²: „Es ist ein weit verbreiteter aber schmerzlich irriger Glaube, dass Zivilcourage nur im Zusammenhang mit welterschütternden Ereignissen bewiesen werden kann. Im Gegenteil, die größte Anstrengung kostet sie oft in jenen kleinen Situationen, in denen die Herausforderung darin besteht, die Ängste zu überwinden, die uns überkommen, wenn wir über unser berufliches Weiterkommen beunruhigt sind, über unser Verhältnis zu jenen, die in unseren Augen Macht über uns haben, über alles, was den ruhigen Verlauf unseres irdischen Lebens stören könnte.“

Die Berliner Stadtverwaltung vermietete schon vor den einschlägigen antijüdischen Gesetzen keine Räume mehr an jüdische Organisationen und schloss jüdische Händler von Verkauf auf städtischen Märkten aus;²⁶³ die BVG ging schon im Frühjahr 1933 gegen jüdische MitarbeiterInnen vor²⁶⁴ – zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine einschlägigen nationalsozialistischen Gesetze; Ernst Heymann, Juraprofessor an der Friedrich Wilhelm Universität zu Berlin und seit 1918 Mitglied der Preußischen Akademie der Wissenschaften, erklärte ebenfalls schon im Frühjahr 1933, dass die Akademie bei der Neuwahl von Mitgliedern den „Arierparagraph“²⁶⁵ ... stillschweigend“ berücksichtigen werde.²⁶⁶

Am 19. April 1933 erfolgte ein Aufruf der DSt-Führung, den Kampf „gegen den für unsere deutsche Hochschule untauglichen Hochschullehrer“ aufzunehmen. Die Losung lautete: „Der

²⁵⁸ BGG I 2005, S. 78.

²⁵⁹ BVerfG, Urt. vom 15.02.2006 – 1 BvR 357/05 –, unter:
http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html [06.03.2013].

²⁶⁰ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terrorabwehr-spd-und-gruene-empoert-ueber-jungs-abschuss-plaene-a-506081.html> [06.03.2013].

²⁶¹ Siehe dazu für die Konstruktion eines idealen Staates August Lafontaine, Fn. 207, S. 448 f.

²⁶² Joseph Weizenbaum: Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft, 2. Aufl., 1980, S. 361.

²⁶³ Wolf Gruner: Die Verfolgung der Juden und die Reaktionen der Berliner, in: Michael Wildt/ Christoph Kreutzmüller: Berlin 1933 – 1935, S. 311 (311 f.).

²⁶⁴ Christian Dirks/ Bjoern Weigel: Transport und öffentlicher Verkehr, in: Michael Wildt/ Christoph Kreutzmüller, Fn. 263, S. 97 (107).

²⁶⁵ Vgl. das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 07.04.1933 (RGBl I 1933, S. 175).

²⁶⁶ Rüdiger Hachtmann: Berlin – Die Wissenschaftsmetropole des „Dritten Reichs“, in: Michael Wildt/ Christoph Kreutzmüller, Fn. 263, S. 261 (263).

Staat ist erobert. Die Hochschule noch nicht! Die geistige SA rückt ein. Die Fahne hoch!“ Die Studenten wurden aufgerufen, Hochschullehrer, die nach dem „[Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums](#)“ vom 7. April 1933 aus ihren Ämtern auszuschneiden hatten, mit eidesstattlichen Erklärungen und belastenden Quellen wie Zitaten aus Vorlesungen oder Literaturverweisen zu melden. Dazu gehörten neben [Juden](#), Angehörigen [kommunistischer Organisationen](#) oder des [Reichsbanners](#) nach der Interpretation der DSt-Führung auch Personen, die „nationale Führer, die Bewegung der nationalen Erhebung oder das Frontsoldatentum beschimpft haben“ sowie Professoren, deren „wissenschaftliche Methode ihrer liberalen bzw. insbesondere ihrer pazifistischen Einstellung“ entsprach. Auch Hochschullehrer mit „politisch einwandfreier Haltung“ sollten der DSt-Führung gemeldet werden, sofern sie „eine mehr als nur mittelmäßige Begabung“ aufwiesen. Fast alle Universitäten beteiligten sich an dieser Aktion und Lehrkörper, Dekane und Rektoren unterstützten sie. Es kam zu organisierten Übergriffen gegen jüdische Dozenten, Mitarbeiter der Verwaltung und Mitstudenten, Vorlesungen wurden gestört und boykottiert, jüdische Professoren am Betreten ihrer Arbeitsstätte gehindert.²⁶⁷

Wir alle kennen die Zahlen des Holocaust und wissen um die Verquickungen der deutschen Verwaltungen in dieses unvorstellbare Verbrechenssystem. So unvorstellbar dieses System ist, die Mitwirkung von Verwaltungsbeamten zeigt sich auch in den kleinen Schritten, wie etwa der Dienstreisekostenabrechnung mit dem Dienstgeschäft „Liquidation von Juden“.²⁶⁸

Die Geschichte des Polizeibeamten Wilhelm Krützfeld (1880 - 1953):²⁶⁹ Er war 1938 Vorsteher des Polizeireviere, in dessen Bereich die große Synagoge in der Oranienburger Straße steht. Als die Synagoge in der Pogromnacht 1938 zu brennen anfangt, hinderte er die SA unter Hinweis auf den Denkmalschutz an der weiteren Feuerlegung und beorderte Feuerwehrlöschzüge zur Eindämmung des schon im Trausaal verbreiteten Feuers.²⁷⁰ Obwohl er damit SA-Maßnahmen verhinderte, deshalb auch vom Polizeipräsidenten, der zugleich der Verbindungsführer der SA zur deutschen Polizei war, angebrüllt wurde, verlor er erst 1940 seine Reviervorsteherfunktion und wurde 1943 mit dem „Dank des Führers“ in den Ruhestand versetzt.²⁷¹

In einer Zivilrechtsklausur hatte der Ersteller, ein beamteter juristischer Mitarbeiter im Rechtsamt eines Berliner Bezirksamtes, folgende Passage präsentiert: „David Rosenbaum gehört eine Eigentumswohnung im Hochparterre. Als eine neue Gas-Kombitherme eingebaut werden soll, beauftragt er hiermit die Firma Eichmann und Söhne.“ Diese Geschmacklosigkeit im Hinblick auf die Vergasung von Juden wurde vom Fachbereichsrat „Allgemeine Verwaltung“ mit dem expliziten Entzug des Lehrauftrages sanktioniert, auch und gerade um ein erstes Zeichen zu setzen.²⁷²

²⁶⁷ Wikipedia, Bücherverbrennung 1933 in Deutschland [03.02.2013].

²⁶⁸ Sven Felix Kellerhoff, Fn. 221.

²⁶⁹ Heinz Knobloch: Der beherzte Reviervorsteher. Ungewöhnliche Zivilcourage am Hackeschen Markt, 2. Aufl., 1993, S. 78 ff.

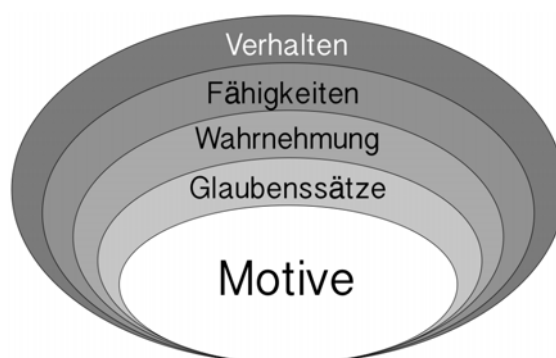
²⁷⁰ Heinz Knobloch, Fn. 269, S. 10.

²⁷¹ Heinz Knobloch, Fn. 269, S.85 ff.

²⁷² Hans Paul Prümm: Principiis obsta – Wehre den Anfängen, apf-Berlin 2002, 77

Ein Fall von Sippenhaft spielte sich in den 1990ern an der FHVR Berlin ab: Professor XZ hatte sich aus verschiedenen Gründen mit seinen Fachbereichs-KollegInnen überworfen. Nun beantragte seine Frau YZ eine Unterstützung von ProfessorInnen in Form einer für die Finanzierung der Arbeit notwendigen professoralen Betreuung einer frauenspezifischen Gleichstellungsuntersuchung im Rahmen des Hochschulsonderprogramms III. Dies lehnten alle Hochschullehrerinnen des Fachbereichs mit der – nur im Vieraugengespräch geäußerten – Begründung – ab, man werde der Familie Z in Anbetracht des Verhaltens von Herrn XZ nicht zu einer Erhöhung ihres Einkommens verhelfen. Letztlich hat ein Professor, in erster Linie mit dem Hinweis, dass es keine Sippenhaft geben dürfe, die Betreuung der frauenspezifischen Arbeit übernommen.

Nach § 4 Abs. 1 lit. a) Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – DSGVO NRW – können personenbezogene Daten dann erhoben und genutzt werden, wenn die betroffene Person eingewilligt hat und kein absolutes Datenverarbeitungsverbot – etwa i.S.d. § 4 Abs. 3 DSGVO NRW besteht. Im Rahmen der Reiss-Profile-Methode ist es nötig, zur Optimierung des Mitarbeiterinsatzes u.a. eine Motivationsstudie der jeweiligen MitarbeiterInnen zu erstellen. Da diese Studie nur durch das aktive Mitwirken der jeweiligen MitarbeiterInnen zustande kommen kann, werden die jeweiligen MitarbeiterInnen der Datenverarbeitung auch zustimmen. Es fragt sich jedoch, ob nicht aus moralischen Gründen die Ausforschung der für die Außenwelt nicht sichtbaren Motive einer Person, die deren Zentrum ausmachen, wirklich zulässig ist? Immerhin geht es hier – wie eine Skizze zur Verdeutlichung der Reiss-Profile-Methode zeigt –²⁷³ um den Kern der jeweiligen Person:



6.8 Die Wichtigkeit der Lehrenden

Nachdem man in der Pädagogik lange Zeit der Auffassung war, es käme bei der Vermittlung von Wissen und Kompetenzen – auch im tertiären Bildungsbereich – in erster Linie auf die Inhalte, die Lehr-/Lernmethoden oder die Gruppengrößen an, die Dozenten sollten nur als Coaches agieren,²⁷⁴ hat neustens der neuseeländische Bildungsforscher John Hattie festgestellt, dass das Wichtigste Element im Lehr-/Lernprozess die Lehrenden sind.²⁷⁵

²⁷³ Für das Zurverfügungstellen dieser Graphik danke ich Patrick Wiedemann, MPA.

²⁷⁴ Ties Rabe im Interview zwischen Ties Rabe und Olaf Köller, Die Zeit vom 17.01.2013.

²⁷⁵ Siehe John Hattie: Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, 2009.

Dies ist nicht nur im primären und sekundären Ausbildungsbereich anerkannt und hat dort zur Konsequenz, das „Augenmerk viel stärker auf die Lehrerausbildung zu richten“,²⁷⁶ sondern führt auch im tertiären Bildungsbereich zu Exzellenzinitiativen „Lehre“ oder zur Gründung von Hochschuldidaktikzentren – Aktivitäten, die angesichts der Lehre-Unfreundlichkeit des deutschen Hochschulwesens lange Zeit undenkbar gewesen wären. Im Rahmen dieser Aktivitäten sollen die didaktischen Kompetenzen von HochschullehrerInnen verbessert werden.

Doch die reine fachdidaktische Kompetenz ist für die Vermittlung von Verwaltungsethik nicht ausreichend. Eine nicht zu unterschätzende Auswirkung auf die tugendhafte Haltung der Studierenden dürfte etwa die Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit der Lehrenden haben. Hinsichtlich des ersten Punktes sollte man sich vielleicht an dem Wunsch des Hamburger Schulsenators Ties Rabe orientieren, der wissen möchte, „wie viel Zeit in der Schule verschwendet wird. Dadurch, dass Stunden nicht pünktlich beginnen, dass vor den Ferien mancherorts kein richtiger Unterricht mehr stattfindet, sondern viele Filme geschaut werden. Ich könnte mir vorstellen, da gibt es noch Verbesserungspotenzial.“²⁷⁷ Der ein oder andere Punkt dürfte an unseren Hochschulen durchaus auch Anlass zu Kritik geben – und wird von den Studierenden zur Kenntnis genommen.

Weitere Aspekte, in denen die Vorbildfunktion gefragt ist, sind die Aktualität und gute Vorbereitung der Lehrveranstaltungen, die Einhaltung wissenschaftlicher Veröffentlichungsstandards, aber auch die Ernsthaftigkeit und Konsequenz in Prüfungssituationen: Spüren die Studierenden, dass ihre Leistungen nicht gewissenhaft und konsequent bewertet werden,²⁷⁸ werden sie die moralischen Botschaften der jeweiligen Dozierenden kaum ernst nehmen.

Speziell für das Thema der Moral sollte man sich diesen Satz von Alfred Jules Ayer in Erinnerung rufen: „Wir dürfen unsere Moral mehr oder weniger auf Treu und Glauben übernehmen und tun das auch ... (weil) die Ansichten unseres Erziehers moralisch richtig sind.“²⁷⁹ Vielleicht kann man es auch noch einfacher formulieren: „Ich mache es nicht, weil ich es für richtig halte, sondern weil er es vormacht.“²⁸⁰ Das gilt vor allem auch im Verhältnis Studierende – HochschullehrerInnen.

Dies ist letztlich der Grund für die Untersuchung von Wolff-Dietrich Webler: „Lehrkompetenz – über eine komplexe Kombination aus Wissen, Ethik, Handlungsfähigkeit und Praxisentwicklung“.²⁸¹

²⁷⁶ Arend Oetker, Präsident des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft: Interview in Carta 2020, Das Magazin zur Bildungsinitiative des Stifterverbandes, 2013, S. 19.

²⁷⁷ Ties Rabe, Fn. 274.

²⁷⁸ Siehe zu diesem Problem Hans Paul Prümm: Einführung in das 23. Glienicker Gespräch, in: Dagmar Lück-Schneider/ Denis Kirstein (Hrsg.), Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen. Neue Strategien und Instrumente. Redebeiträge und Thesen des 23. Glienicker Gesprächs 2012, 2012, S. 13 (21) ; auch in: Polizei & Wissenschaft 3/2012, S. 2 (6 f.).

²⁷⁹ Alfred Jules Ayer. Die Hauptfragen der Philosophie, 1976, S. 284.

²⁸⁰ Reinhard K. Sprenger: Leadershit. Gut managen – und was wird damit anrichten, Kursbuch 172 (2012), 26 (32).

²⁸¹ Wolff-Dietrich Webler: Lehrkompetenz – über eine komplexe Kombination aus Wissen, Ethik, Handlungsfähigkeit und Praxisentwicklung, 2004.

6.9 Service Learning – Lernen durch Engagement – Social Learning

Es ist ein Zufall, dass während der diesjährigen Glienicker Gespräche in Berlin die Jahrestagung des Netzwerkes „Bildung durch Verantwortung“ stattfindet, auf der meine studentische Hilfskraft, Tino Wäscher, das im Rahmen eines studentischen Projektes entwickelte Konzept „Social Credit Points für das Engagement in der Studentischen Rechtsberatung“²⁸² vorstellt.

Meiner Meinung nach ist die Bezeichnung „Service Learning“ für Lehr- und Lernformen, die gesellschaftliches Engagement mit fachlichem Lernen verbinden, eher irreführend, weshalb das „Netzwerk Service Learning“ den Aspekt „Lernen durch Engagement“ auf seiner Homepage auch optisch in den Vordergrund rückt.²⁸³ Dies entspricht auch dem Ansatz von Jörg Miller: „Wir glauben, dass auch deutsche Universitäten nicht nur Stätten der Wissensvermittlung sind, sondern mehr gesellschaftliche Verantwortung tragen sollten.“²⁸⁴

Es kann durchaus sein, dass die Studierenden sich in den letzten Jahren vermehrt von politischer Verantwortung distanzieren, es kann ebenso sein, dass wir auf dem Weg in die Ego-Gesellschaft sind,²⁸⁵ die neueste Shell-Studie sagt uns jedoch, dass junge Leute sich durchaus sozial engagieren wollen,²⁸⁶ aber oft nicht um die Möglichkeiten sozialen Engagements wissen.²⁸⁷

Dabei gibt es eine Reihe von hochschulischen, sozialen Seminaren oder Projekten, in denen nicht nur unmittelbare Hilfe geleistet, sondern zugleich auch Werte wie etwa Einsatzbereitschaft oder Verantwortungsbewusstsein vermittelt werden.²⁸⁸

6.10 Freiwilliges gemeinsames soziales Engagement von Lehrenden und Lernende

Unter dem freiwilligen Lernen versteht man Lernen, das durch das jeweilige Curriculum weder als Pflicht- noch als Wahlpflichtfach vorgeschrieben ist.

Hier sei aus dem Berliner Studiengang ÖVW das Projekt „Studentische Rechtsberatung“ erwähnt.²⁸⁹

²⁸² Vgl. Hans Paul Prümm (Hrsg.): Social Credit Points für das Engagement in der Studentischen Rechtsberatung, 2012.

²⁸³ Siehe <http://www.lernen-durch-engagement.de/index.php?id=13> [06.03.2013].

²⁸⁴ Zitiert nach Isa Hoffinger: Gutes tun bringt Punkte, Die Zeit vom 14.05.2009, 83.

²⁸⁵ Beckmann, ARD 21.02.2013, 22.45; siehe auch Hans-Joachim Maaz: Die narzisstische Gesellschaft. Ein Psychogramm, 2013; Frank Schirrmacher: Ego – Das Spiel des Lebens, 2013. Noch weiter geht Richard Dawkins: Das egoistische Gen, 2. Aufl., 2006.

²⁸⁶ 16. Shell-Studie: Jugend trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise, Fn. 116 ; dazu, dass soziales Engagement nicht mit demokratischem Engagement in eins geht: Helmut Thome: Wertewandel in Europa aus der Sicht der empirischen Sozialforschung, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 428 f.

²⁸⁷ Constanze Voigt: „Das gibt ein gutes Gefühl“, Der Tagesspiegel vom 20.05.2009.

²⁸⁸ Wolfgang Stark, zitiert nach Mascha Dinter: Tue Gutes und sammle Punkte dafür, Spiegelonline vom 15.12.2012, unter: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/immer-mehr-hochschulen-bieten-service-learning-im-studium-an-a-872924.html> [18.03.2013].

²⁸⁹ Siehe dazu im wahrsten Sinne des Wortes unter <http://www.youtube.com/watch?v=LDfNrLS3MW8> [21.04.2013].

Es begann zunächst im Jahre 2004 als ein Wahlpflichtprojekt im Rahmen des Studiengangs ÖVW (StuR I); dieses Projekt zählt also nicht unter die hier zu besprechende Kategorie.

Die erste Ausdehnung erlebte es erstmals im Sommersemester 2009, als Studierende und ein Hochschullehrer auf freiwilliger Basis eine Rechtsberatung für Studierende anboten – und zwar zu Zeiten, in denen das Wahlpflichtprojekt nicht stattfand (StuR II).

Eine weitere Ausdehnung erfolgt seit dem Sommersemester 2013 als Studierende und zwei HochschullehrerInnen auf freiwilliger Basis eine Rechtsberatung für Bürger des Bezirks Berlin-Lichtenberg anbieten (StuR III).

In diesen Projekten können die Studierenden ihre Tugenden üben.²⁹⁰ Es ist in diesem Zusammenhang nicht unwichtig, dass wichtige Impulse für die Ausweitung von StuR I zu StuR II und zu StuR III von den Studierenden ausgingen.

6.11 Erziehung zum Hinschauen

In bewusstem Gegensatz zu der „Erziehung zum Wegsehen“ in der Formulierung von Rolf Sachsse²⁹¹ sollten wir die Studierende immer wieder auf dilemmatische Situationen aufmerksam machen und ihnen so zeigen, dass moralische Probleme keineswegs nur historische Erfahrungen sind, sondern durchaus auch heute virulent sind.

6.12 Farbe bekennen

ProfessorIn kommt von dem lateinischen „profiteri“ und bedeutet „frei heraussagen“, „bekennen“, „öffentlich erklären“.²⁹² Dies verlangt, dass HochschullernerInnen sich in ethisch problematischen Situationen nicht mit dem Argument der wissenschaftlichen Neutralität²⁹³ heraushalten, sondern durchaus Farbe bekennen. Als Beispiel meiner Hochschule soll die Veranstaltungsreihe „Lichtenberger Rechtgespräch: Recht gegen Rechts“ dienen

6.13 Engagement in der akademischen Selbstverwaltung

Wer immer nur Anordnungen, Lehrvorschlägen, Lösungsskizzen und Musterlösungen folgt, ist à la longue kaum in der Lage, in problematischen Situationen kritisch-reflexiv zu agieren. Diese Fähigkeit kann etwa durch die Teilnahme in der akademischen Selbstverwaltung, wo eigenständige Lösungen erarbeitet, Vorschläge anderer kritisch durchleuchtet und letztlich auch entschieden werden, „eingeübt“ werden; schon Alexis de Tocqueville empfahl in der Mitte des 19. Jahrhunderts die praktische Rechtsausübung als ein wichtiges Mittel zur Einprägung „der Gedanken des Rechts“.²⁹⁴

²⁹⁰ Zur Wichtigkeit des Übens von Tugenden Aristoteles, Fn. 150.

²⁹¹ Rolf Sachsse: Erziehung zum Wegsehen. Fotografie im NS-Staat, 2003

²⁹² Stowassers Lateinisch-Deutsches Schul- und Handwörterbuch, 7. Aufl., 1923, Stichwort „profiteor“.

²⁹³ Zum Werturteilsstreit siehe insofern Hans Paul Prümm: Einführung in die ÖVW und das wissenschaftliche Arbeiten, 2006, 241 f.

²⁹⁴ Alexis de Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, 4. Aufl. (1848), 1976, S. 274.

Dies entspricht letztlich auch einer Sichtweise des Staates als „organisierte(r) Entscheidungs- und Wirkungseinheit“²⁹⁵ – und nicht der rein juristischen Sichtweise des Staats als oberster Befehlsgewalt in einem bestimmten Territorium über die Bevölkerung.²⁹⁶

6.14 Verwaltungsethik im didaktischen Leitbild

Es geht hier nicht um verwaltungsethische Leitbilder von operativen Einrichtungen, also von Verwaltungsbehörden²⁹⁷ und NPO²⁹⁸, für deren Aufgabenerfüllung wir die Studierenden ausbilden, sondern um verwaltungsethische Aspekte in Leitbilder für Studiengänge mit dem Fokus auf der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dabei geht es hier nicht um ein allgemein-didaktisches Leitbild, wie es etwa Eva-Maria Schumacher als „Didaktisches Leitbild für kompetenz- und lernerzentriertes Lehren und Lernen an Hochschulen“ vorstellt,²⁹⁹ sondern es geht um verwaltungsspezifische Teile eines didaktischen Leitbilds,³⁰⁰ wie es etwa der Code of Good Practice der Mitglieder der National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) beinhaltet.³⁰¹

Ein solches Leitbild sollte sich der Fachbereichsrat nach einer intensiven Diskussion mit allen Beteiligten geben und damit den Beteiligten die Identifikation mit dem Leitbild ermöglichen.

6.15 Wertschätzung unserer Studierenden

Wir müssen unsere Studierenden nicht lieben, wohl aber müssen wir sie im Lehr-/Lern-Prozess als PartnerInnen achten. Dies gilt nicht nur im normalen akademischen Unterricht, sondern erst Recht im Bereich der Verwaltungsethik, die man eben nicht nur ex cathedra verkünden kann, sondern nach professoralen Vorgaben gemeinsam als Partner erarbeiten muss.

6.16 Moral macht glücklich

Es ist nicht zuletzt der im Zusammenhang mit akademischen Lehren und Lernen immer wieder zitierte Wilhelm von Humboldt, der darauf hingewiesen hat, „dass das moralisch Schönste und Edelste auch das am meisten Glück Bringende ist.“³⁰²

²⁹⁵ Hermann Heller: Staatslehre (1934), 2.Aufl., 1961, S. 228 ff.

²⁹⁶ Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage des 5. Neudrucks (1928), 1966, S. 394 ff.

²⁹⁷ Siehe als Beispiele: Das Leitbild des nordrhein-westfälischen Innenministeriums unter http://www.olev.de//leitbilder/DE-NRW-IM_Leitbild.pdf [21.04.2013]; den Vorschlag „Ethik-Standards für die Kommunalverwaltung“ von Klaus Malkmus: Ethik-Standards für die Kommunalverwaltung. Möglichkeiten zur Lösung von Konflikten zwischen Legalität und Legitimität, 2011, S. 52 ff.; für die EU „Der Europäische Kodex für eine gute Verwaltungspraxis“ unter <http://www.ombudsman.europa.eu/de/resources/code.faces> [21.04.2013]; für die USA den Vorschlag eines „Code of Ethics“ der American Society for Public Administration (ASPA) unter http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code%20of%20Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858 [21.04.2013].

²⁹⁸ Siehe dazu Patricia Siebart, Fn. 13..

²⁹⁹ Unter: http://www.lehridee.de/data/doc/id_356/Didaktik-Leitbild.pdf [21.04.2013].

³⁰⁰ Siehe einen ersten Ansatz in Hans Paul Prümm, Fn. 230, S. 43 f.

³⁰¹ Siehe unter <http://www.naspaa.org/codeofgoodpractice/index.asp> [21.04.2013].

³⁰² Wilhelm von Humboldt: Lichtstrahlen. Aus seinen Briefen an eine Freundin, Frau von Wolzogen, Schiller, F. Forster und F.A. Wolff, 2011, S.159; kürzlich hat auch Julian Nida-Rümelin: Philosophie einer humanen Bildung, 2013, S.

Dass tugendhaftes Verhalten zu positiven Gefühlen führt, können die Studierenden – so naiv dies klingt – daran erkennen, dass die Mehrzahl ihrer HochschullehrerInnen ihren Beruf gerne und gewissenhaft ausübt,³⁰³ dass gute Leistungen belohnt und schlechte sanktioniert werden. Dies ist keineswegs reine Spekulation, vielmehr wissen wir, dass 40 – 50% unseres Glückserlebens von genetischen Voraussetzungen abhängen, 10% vom Zufall/ Lebensumstände; aber 40 – 50% davon, was wir tun oder nicht tun, was wir lernen und daraus machen.³⁰⁴

6.17 Moralisches Lackmuspapier

Es gibt – hoffentlich nicht oft – aber immer wieder dilemmatische Situationen: „Keine Ethik der Welt kommt um die Tatsache herum, dass die Erreichung ‚guter‘ Zwecke in zahlreichen Fällen daran gebunden ist, dass man sittlich bedenkliche oder mindestens gefährliche Mittel und die Möglichkeit oder auch die Wahrscheinlichkeit übler Nebenfolgen mit in den Kauf nimmt, und keine Ethik der Welt kann ergeben: wann und in welchem Umgang der ethisch gute Zweck die ethisch gefährlichen Mittel und Nebenerfolge ‚heiligt‘.“³⁰⁵

„Fragen von falsch und richtig lassen sich nicht allein mit Modellen und Zahlen beantworten, sondern nur in Verbindung mit Urteilskraft, Erfahrung und praktischer Vernunft.“³⁰⁶ Für solche Situationen sind kasuistische Gebrauchsanweisungen ebenso wenig hilfreich wie moralische Katechismen, wohl aber müssen wir unseren Studierenden Lackmuspapier an die Hand geben, das ihnen Hinweise gibt, in welche Richtung sie das jeweilige Dilemma auflösen sollten.

In dilemmatischen Situationen, wenn also die Entscheidungsalternativen annähernd gleich anziehend sind, hilft letztlich nur eine Diskussion mit anderen³⁰⁷ oder eine intensive Befragung des geschulten, eigenen Gewissens. Insofern kann man durchaus mit David Hume (1711 – 1776) das – geschulte – Gefühl für richtig oder falsch als letzten Maßstab befragen.³⁰⁸ Entsprechende Daumenregeln könnten etwa sein:³⁰⁹

- Kann ich meine Entscheidung

80, diesen Aspekt wieder verdeutlicht: „Derjenige, dessen Praxis im Einklang mit seinen Bewertungen und Überzeugungen ist, fühlt sich frei, ...“.

³⁰³ Nach der HRK-Studie von Harald Schomburg, Choni Flöther und Vera Wolf: Wandel von Lehre und Studium an deutschen Hochschulen, 212, S. 114 f., machen mehr als zwei Drittel der deutschen HochschullehrerInnen ihren Job gern bzw. sehr gern.

³⁰⁴ Tobias Esch: Wie kann man Glück lernen? Eine medizinisch-biologische Einkreisung, Kursbuch 172 (2012), 56 (71).

³⁰⁵ Max Weber, Fn. 120, S. 604.

³⁰⁶ Andreas Rödder: Sinn und Zahl, FAZ vom 04.07.2010.

³⁰⁷ Allerdings hat nicht Jeder die Möglichkeit, wie der seinerzeitige brandenburgische Innenminister, Alwin Ziel, in einer dilemmatischen Situation – ob es legitim war, einen Rechtsextremisten als Spitzel einzusetzen, den Vorsitzenden des Zentralrats der Juden, Ignatz Bubis, um Rat zu fragen: O.V.: Ziel gibt Auskunft über V-Mann, Märkische Oderzeitung vom 29.04.2013.

³⁰⁸ David Hume: Eine Untersuchung über die Prinzipien der Moral (1751), 2. Aufl., 1996, S. 215 ff.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 21.06.2005 – 2 WD 12.04 – BVerwGE 127, 302 (LS 4): Eine Gewissensentscheidung ist jede ernste sittliche, d. h. an den Kategorien von "Gut" und "Böse" orientierte Entscheidung, die der Einzelne in einer bestimmten Lage als für sich bindend und unbedingt innerlich verpflichtend erfährt, so dass er gegen sie nicht ohne ernste Gewissensnot handeln könnte.

³⁰⁹ Nach Hans W. Alberts/ Thomas E. Gundlach/ Jörn Jasper: Methoden polizeilicher Berufsethik. Das Hamburger Ethik-Seminar, 2003, S. 281.

- meinen Eltern gegenüber vertreten und
- meinen Kindern gegenüber verantworten, denen es ja besser gehen soll?
- Würde ich beschämt, wenn meine Entscheidung allgemein bekannt würde?
- Würde ich die Entscheidung auch gegen mich gelten lassen?

7 Ausblick

Ganz zum Schluss müssen wir uns wohl an Christian Meier halten: „(O)ft genug bestehen die Antworten darin, dass die Fragen weitergetrieben werden, vielfach in Aporien hinein.“³¹⁰

Weder die Religionen, noch die „Aufklärung“³¹¹, der historische/ dialektische Materialismus oder die Weber'sche Rationalität haben uns zuverlässige Wahrheiten und Richtigkeiten über die Gesellschaft, den Staat bzw. deren Subsystem „öffentliche Verwaltung“ beschert.

Wir müssen akzeptieren, „dass ewig gültige Antworten auf die gestellten Fragen nicht gegeben werden können.“³¹² Genau das müssen wir unseren Studierenden sagen: Die Ethik „kann nur darüber wachen, dass der Entscheidungsprozess rational vonstatten geht. Entscheiden müssen die Betroffenen selbst.“³¹³

Wir dürfen sie aber mit diesem Befund nicht allein lassen, sondern müssen ihnen die Grundstrukturen einer Verwaltungsmoral vermitteln, damit sie die Sinnhaftigkeit und Wichtigkeit ihrer Arbeit für das Gemeinwohl erkennen und fühlen.³¹⁴

- *Hans Paul Prümm ist Professor für öffentliches Recht am Fachbereich Allgemeine Verwaltung der Hochschule für Wirtschaft und Recht.*

³¹⁰ Christian Meier: Die griechisch-römische Tradition, in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 93 (109).

³¹¹ Siehe dazu Manfred Geier: Aufklärung. Das europäische Projekt, 3. Aufl., 2012.

³¹² Peter Wagner: Hat Europa eine kulturelle Identität in: Hans Joas/ Klaus Wiegandt (Hrsg.), Fn. 25, S. 494 (506); oder mit Nida Rümelin, Fn. 302, S. 59: „Das, was vernünftig ist, lässt sich nicht apriorisch bestimmen.“

³¹³ Detlef Horster, Fn. 24, S. 67.

³¹⁴ Darum geht es wohl auch Christoph Demmke: Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa, in: Patrick von Maravic/ Christoph Reichard (Hrsg.), Fn. 84, S. 98 f.

COMPLIANCE IN ÖFFENTLICHEN INSTITUTIONEN – MEHR ALS REGELKONFORMITÄT ?

Sven Friese

1 Handlungsrahmen

Die Wahrnehmung des Schlagwortes „Compliance“ wird stimuliert durch öffentlichkeitswirksame Diskussion um Haftung, Reputation und Risiken. Gerade für Institutionen des öffentlichen (oder mehrheitlich öffentlich finanzierten) Sektors bildet das Vertrauen der Anspruchsgruppen den größten nichtbilanzierungsfähigen Vermögenswert.

Der Compliance-Ansatz – die „Binsenweisheit“ – Regeln einzuhalten, stammt aus dem amerikanischen Rechtssystem und fokussiert vor allem auf Haftungsvermeidung. Trotz des Fehlens einer Compliance-Legaldefinition im deutschen Recht lassen sich einzelne Normen zur Begründung dieses Ansatzes heranziehen. So Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Recht und Gesetz gebunden sind. Auch nach dem Public Corporate Governance Kodex, der für Unternehmen mit mehrheitlich öffentlicher Beteiligung anwendbar ist, hat die Geschäftsleitung für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen sowie auf deren Beachtung durch die Konzernunternehmen hinzuwirken (Nr. 4.1.2).

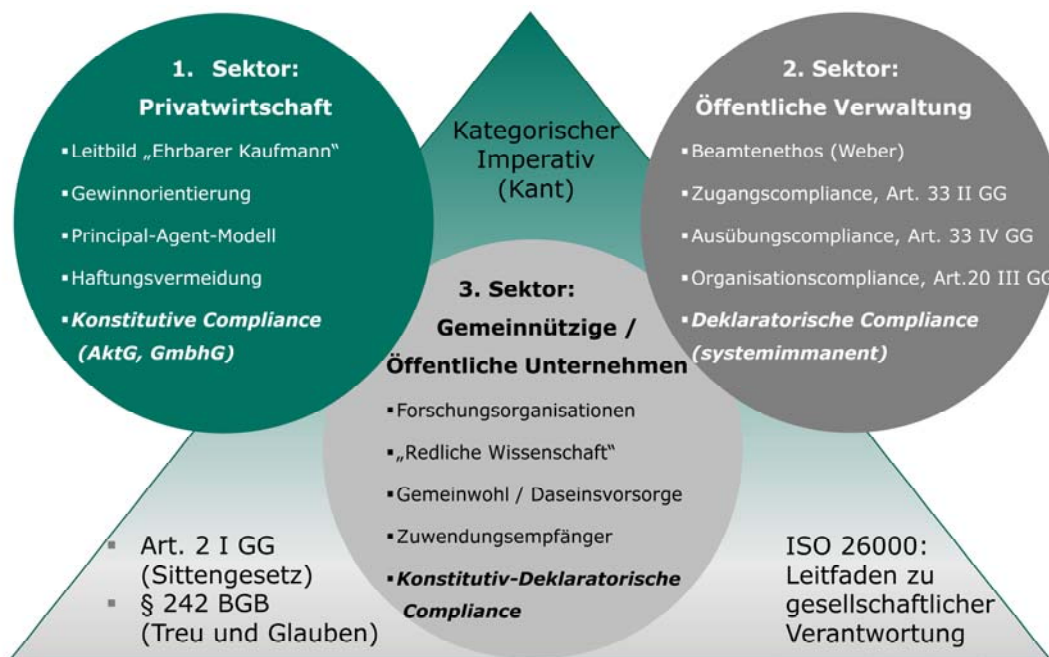
Neben der Sicherung des Unternehmensbestandes durch ein systematisches Risikomanagement (Binnenwirkung) zielt der Compliance-Ansatz mit der Regeleinhaltung auf den Schutz der Allgemeinheit (Außenwirkung). So hat die Institution (soweit Normadressat des OWiG) durch eine sorgsame Auswahl und gehörige Aufsicht Zuwiderhandlungen zu verhindern.

Die Max-Planck-Gesellschaft, eine in der Rechtsform eines eingetragenen Vereines organisierte Wissenschaftsorganisation, die zugleich Empfänger öffentlicher Zuwendungen ist, trägt den Compliance-Anforderungen mit einem eigenen Verhaltenskodex Rechnung. Nach den Hinweisen und Regeln der Max-Planck-Gesellschaft zum Umgang mit Forschungsfreiheit und Forschungsrisiken (2010), darf sich der einzelne Wissenschaftler nicht mit der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen begnügen, sondern muss weitergehende ethische Grundsätze berücksichtigen.

Das Handlungsumfeld aller Sektoren wird bestimmt durch allgemeine verfassungsrechtliche und privatrechtliche Rechtsgrundsätze, z.B. Sittengesetz (Art. 2 I GG), Treu und Glauben (§ 242 BGB); internationale Standards, z.B. ISO-Leitfaden zu gesellschaftlicher Verantwortung und ethische Handlungsmaximen, z.B. Pflichtenethik (Kategorischer Imperativ).

Die Compliance-Ansätze der drei Sektoren (Privatwirtschaft, öffentliche Verwaltung, gemeinnützige Organisationen) unterscheiden sich jedoch aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage. Der privatwirtschaftliche Sektor, dem das Leitbild des „Ehrbaren Kaufmannes“ zugrunde liegt, ist vorrangig auf Gewinnorientierung und unternehmensbezogene Haftungsvermeidung ausgerichtet. Dem Compliance-Ansatz kommt hierbei eine konstitutive Funktion zu. Demge-

genüber ist der öffentliche Sektor durch eine Pflichtenethik geprägt (Bürokratiemodell), die ihre Statuierung im Grundgesetz wiederfindet. Da die Regeleinhaltung staatlichem Handeln immanent ist, kommt dem Compliance-Ansatz eine deklaratorische Funktion zu. Der dritte Sektor unterliegt Anforderungen aus den vorgenannten Bereichen. Die Gemeinwohlorientierung und die öffentliche Finanzierung erweitern den Compliance-Ansatz um den Aspekt der



Orientierung an der Erwartung von Anspruchsgruppen (Stakeholder).

Abbildung 1: Handlungsrahmen Compliance im Dreisektorenmodell (nach Stober, 2012)

Der Einhaltung von gesetzlichen Regelungen und unternehmensinternen Richtlinien kommen in der Max-Planck-Gesellschaft als Zuwendungsempfänger folgende Funktionen zu:

- *Vertrauensfunktion*: gegenüber den öffentlichen und privaten Zuwendungsgebern,
- *Kommunikationsfunktion*: gegenüber der Öffentlichkeit, Vertragspartner und NGO's
- *Kooperationsfunktion*: gegenüber gleichgerichteten Forschungseinrichtungen
- *Verantwortungsfunktion*: gegenüber dem Gesamtunternehmen sowie Beschäftigten

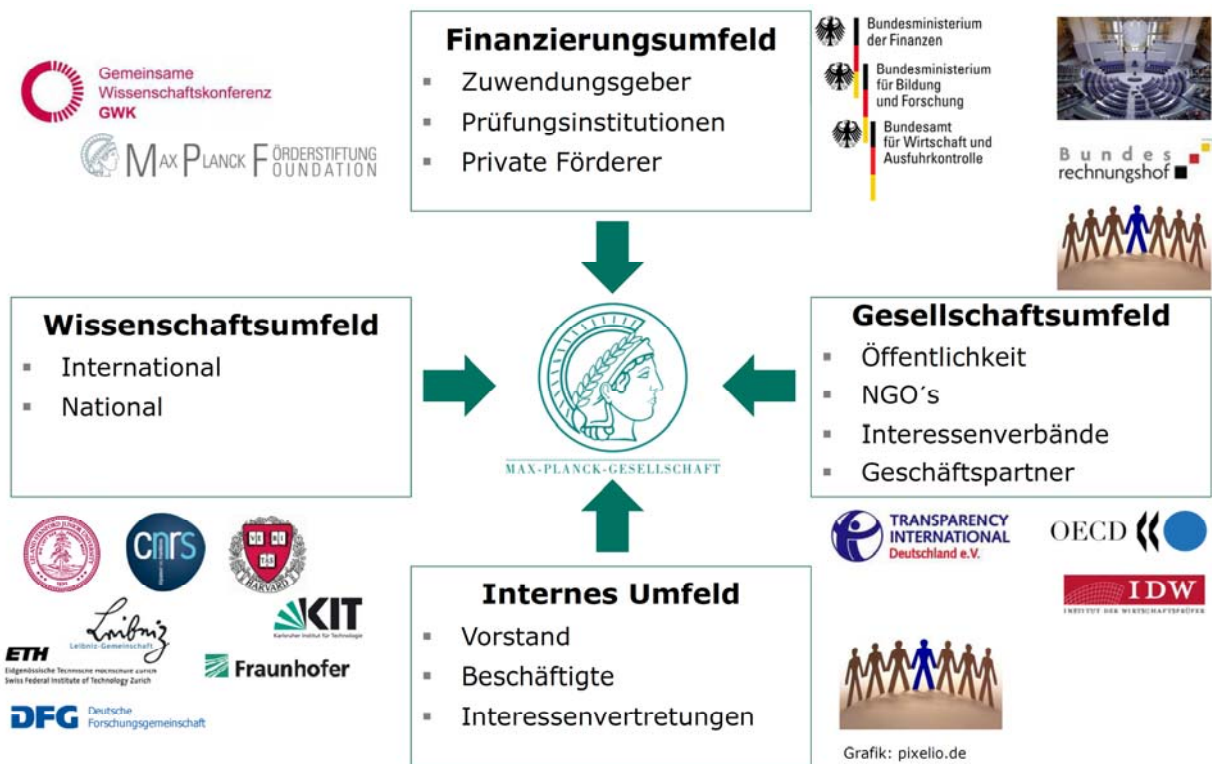


Abbildung 2: Anspruchsgruppen der Max-Planck-Gesellschaft im Compliance-Kontext

2 Compliance als Modell der Unternehmensethik

Die Wirksamkeit des Compliance-Ansatzes basiert wesentlich auf der Verankerung in der Unternehmenskultur.

Während die oder der einzelne Beschäftigte einer individuellen Tugendethik folgt, die durch Motive und Werte geprägt ist, besteht die Herausforderung, auch für öffentliche Organisationen, die Pflichtenethik informeller Institutionen (Tradition, Kultur, Historie) in einen verbindlichen formal-organisatorischen Handlungsrahmen zu überführen.

Während unethische Verfehlungen in privaten Bereich mit Missachtung gestraft werden, sind Institutionen zur „Operationalisierung“ ethischen Verhaltens gezwungen. Eine wertebasierte Unternehmenskultur bildet den Ausgangspunkt für die Formulierung konkreter Verhaltensanforderungen. Diese dienen als Erwartungsrahmen der Prävention und Sanktionierung von Regelverstößen.

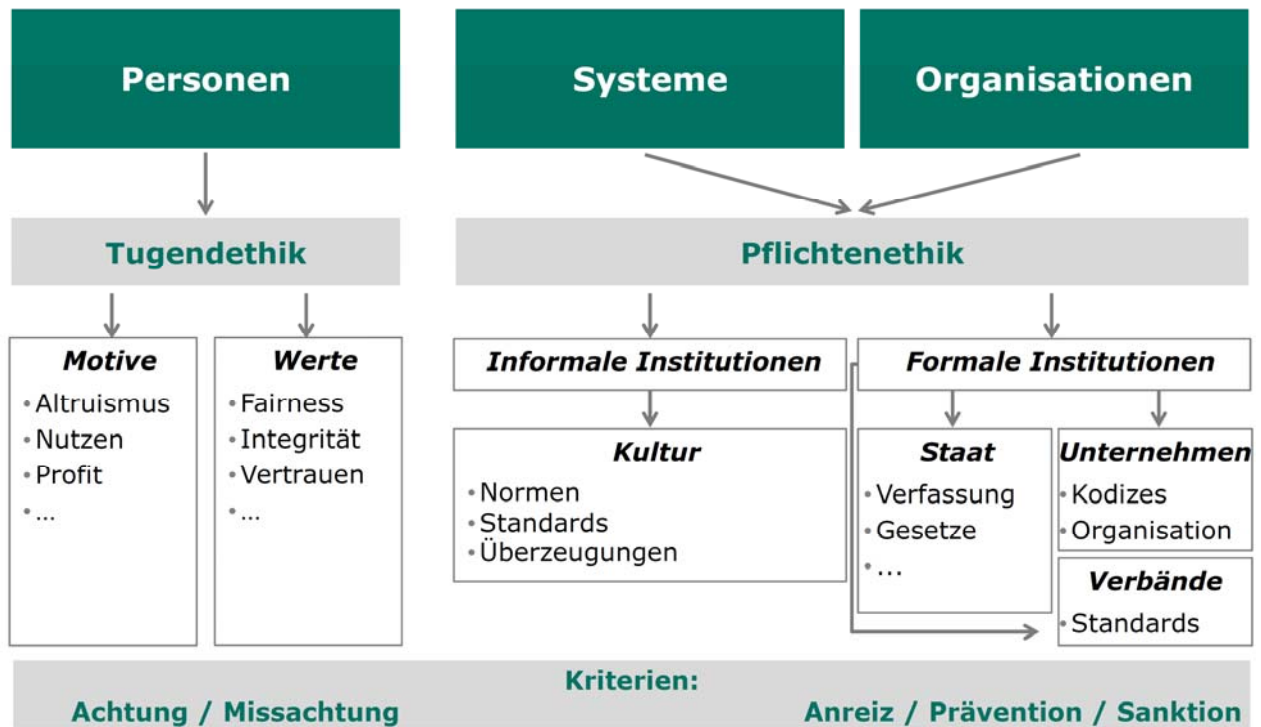


Abbildung 3: Handlungsrahmen Individualethik – Governanceethik (nach DNWE, Wieland 2013)

Ausgehend vom konstitutionellen, politisch-gesellschaftlichen und auch historischen Hintergrund der Organisation ist das spezifische Wertegerüst als „Leitplanke ethischen Verhaltens“ abzuleiten („core values“):

- Welche Aufgabe (Mission) liegt dem Organisationshandeln zu Grunde?
- Wer sind interne und externe Anspruchsgruppen?
- Welche zentralen Bezugspunkte weist die Organisation auf (Symbolsystem, Identifikation, Zeichen etc.)?
- Welchem externen Regelungsumfeld ist das Handeln unterworfen (Normensystem)?
- Besteht eine vertrauens- oder kontrollbasierte Organisationskultur und welcher Regelungsbedarf resultiert hieraus?
- Können Leistungs-, Kooperations-, Kommunikations- oder moralische Werte aus den vorherigen Annahmen abgeleitet werden, die organisationsspezifisch sind?

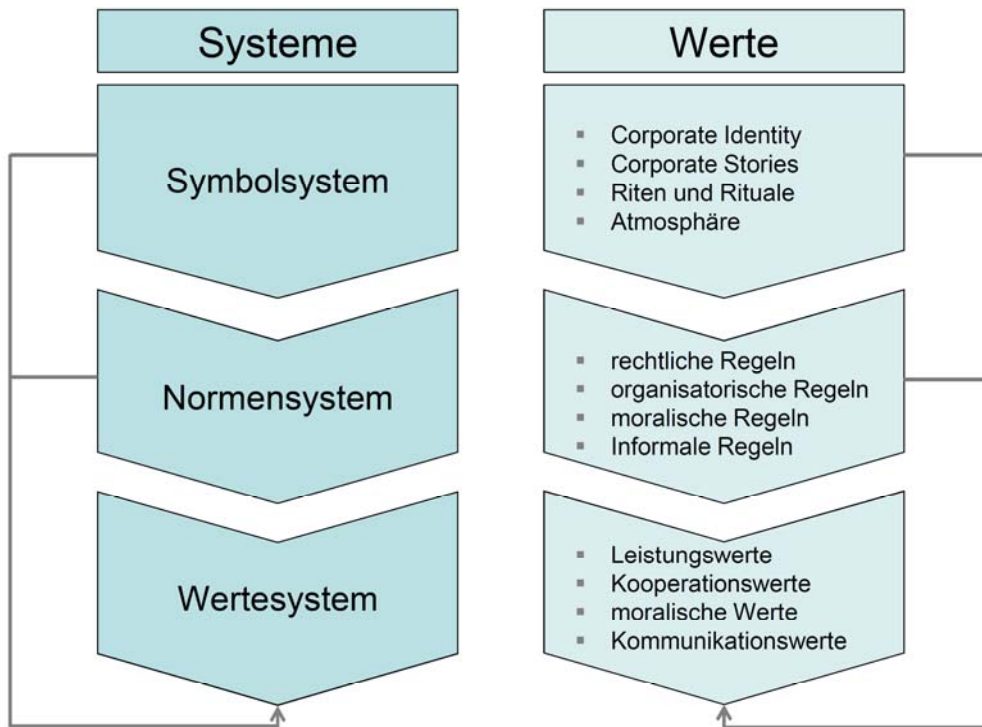


Abbildung 4: Ableitungsschema von Werten auf Basis der Unternehmenskultur

Für die Max-Planck-Gesellschaft als renommierter Einrichtung für Grundlagenforschung besitzt Exzellenz einen zentralen Stellenwert. Doch erst die durch die Zuwendungsgeber anvertrauten Mittel ermöglichen eine Forschung unter herausragenden Bedingungen – weshalb der Integrität in wissenschaftlichem und administrativem Handeln eine große Bedeutung zukommt. Die Max-Planck-Gesellschaft verfolgt einen vertrauensbasierten Compliance-Ansatz, der von der Freiheit und Verantwortung der handelnden Personen getragen wird.

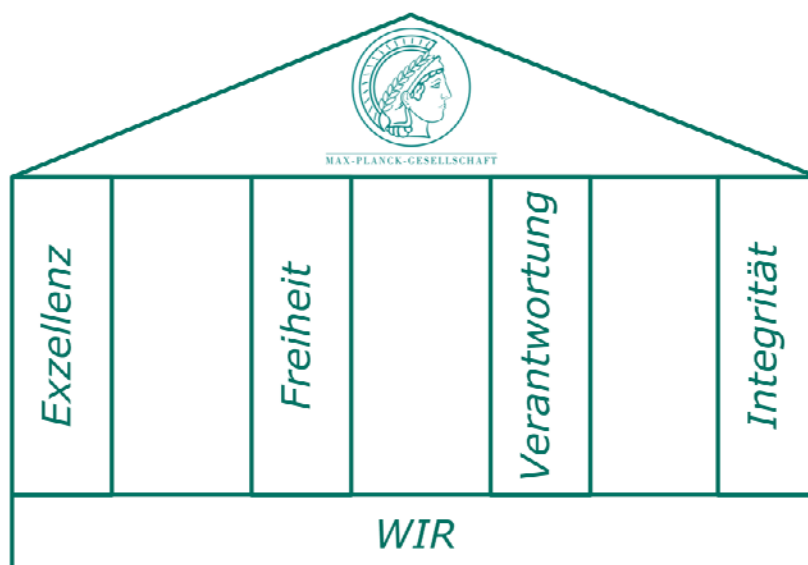


Abbildung 5: Wertefundament der Max-Planck-Gesellschaft

Durch öffentliches Recht geprägte Institutionen bewegen sich in einem Spannungsfeld externer (kontrollorientierter) Restriktionen durch den gesellschaftlichen Wertewandel veränderte Organisationskulturen. Ein kontrollbasierter Complianceansatz ist entsprechend dem Weber'schen Bürokratiemodell durch ein autoritatives Normen- /Regelsystem gekennzeichnet, das schlichten Normvollzug erwartet.

Demgegenüber erhebt der vertrauensbasierte Complianceansatz statt eines Systems („Bürokratie“) das handelnde Individuum zum Verantwortungsträger. Verhaltensleitlinien sollen (im Falle von Ermessensspielräume) zur Selbstreflexion stimulieren und eine offene Kommunikation über Dilemmata ermöglichen.



kontrollbasiert

- Autoritatives Normen-/Regelsystem
- Interpretation durch Spezialisten
- Dienstpflicht und Uneigennützigkeit
- Amtseid, Remonstration
- Hierarchie (Dienst- und Fachaufsicht)
- Kontrollrahmen ohne Ermessensspielraum
- Detektive Kontrollen (Massendatenscreening)
- Stufensanktionierung
- **Chance:** Klarheit (Soll), Routine
- **Risiko:** Passivität, Opportunismus, Misstrauen

vertrauensbasiert

- wertebasierte Unternehmensethik (Integrität durch Identität)
- Verhaltensleitlinien (Befähigung zur Selbstreflexion)
- Fokus Interessenkonflikte
- offene Kommunikation/Fehlerkultur
- Sensibilisierung, Training
- Unabhängige Ansprechpartner
- Vertrauensvorschuss
- Null-Toleranz (Vertrauensmissbrauch)
- **Chance:** (Normen)Akzeptanz
- **Risiko:** fehlende Legitimation, Überforderung



Abbildung 6: Extrinsischer vs. intrinsischer Complianceansatz

Zur Orientierung verwendet die Max-Planck-Gesellschaft einen vereinfachten Wertekompass, der versucht, die Zielkonflikte abzubilden und den Entscheidungsträger durch „Leitfragen“ zu unterstützen.



Abbildung 7: Leitfragen zur Selbstreflexion

3 Compliance-Management-System

Das systematische Management von Regelungen und die Einbettung der Unternehmensethik in das organisatorische Gefüge einer Institution wird mittlerweile auch in sog. Compliance-Management-Systemen abgebildet. So dient der Prüfungsstandard des Instituts der Deutschen Wirtschaftsprüfer PS 980 zur entsprechenden Auditierung im Rahmen einer Stufenprüfung (Konzeption, Angemessenheit, Wirksamkeit). Dieser definiert Compliance-Management-Systeme als die Gesamtheit der Grundsätze und organisatorische Maßnahmen in einem Unternehmen, die auf die Sicherstellung regelkonformen Verhaltens der Organe und Mitarbeiter abzielen. Die Prüfung eines Compliance-Systems fokussiert auf die dargestellten Prüfungskomplexe und stellt explizit auf eine Verknüpfung zum Risikomanagement ab.



Abbildung 8: Anforderungen an ein CMS nach PS IDW 980

Dabei ist offensichtlich, dass eine Vielzahl von Elementen (z.B. Rechts- und Fachaufsicht, Demonstrationsrecht, Maßnahmen des Internen Kontrollsystems wie Vier-Augen-Prinzip im Rechnungswesen etc.) eines Compliance-Systems bereits bei öffentlichen Institutionen vorhanden sind. Der Mehrwert dürfte jedoch im systematischen Erfassen, Bewerten und Steuern von Rechts- und Reputationsrisiken liegen.

Ob sich die dargestellte Prüfung von Compliance-Systemen auch in der öffentlichen Verwaltung etabliert, muss insbesondere vor dem Hintergrund aktueller Compliance-Vorfälle (Korruption im Vergabewesen, Beschäftigung von Angehörigen etc.) und daraus von der Legislative abzuleitenden Veränderungsstrategien abgewartet werden.

- *Sven Friese, Diplom-Verwaltungswirt (FH), Master of Public Administration (M.P.A.) studierte an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Köln und an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Seit Anfang 2011 ist er als Beauftragter für Compliance und Korruptionsprävention der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. tätig. Seine Interessenschwerpunkte liegen im Bereich des Werte- und Risikomanagements.*

Quellenverzeichnis

Burgi, M. (2010): Compliance im Staat – Staat und Compliance, CCZ 2010, S. 41 ff.

Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik, <http://www.dnwe.de/wertemanagement.html>, letzter Abruf 29.04.13

Orthmann, N. (2009): Compliance. Anforderungen an rechtskonformes Verhalten öffentlicher Unternehmen, Köln: LinkLuchterhand.

Otto, S.-J. / Fonk, C. (2012): Haftung und Corporate Compliance in der öffentlichen Wirtschaft – Aspekte der Haftungsvermeidung aus Sicht kommunaler Unternehmen, CCZ 2012, S. 161 ff.

Stober, R. (2012): Compliance in der öffentlichen Verwaltung – Eine Anforderung zwischen moderner Governance und klassischem Verwaltungsethos, DVBI 2012, S. 391 ff.

IDEEN ZU EINER ETHIK DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG AUS SICHT DER PHILOSOPHIE

Tobias Trappe

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

wenn ich heute mit Ihnen über „Amok“ zu sprechen suche, über die Besonderheiten dieser Lage im Unterschied etwa zur Geiselnahme, über die Einsatzgrundsätze der Polizei, vor allem aber über Ihre Pflichten und Verantwortungen in dieser Lage – wenn ich also heute mit Ihnen über „Amok“ zu sprechen suche, dann tue ich das mit sehr, sehr großer Zurückhaltung. Dieses Gespräch heute mit Ihnen geschieht nicht auf Augenhöhe. Hier steht nicht ein Dozent vor seinen Studenten, lehrend und belehrend, informierend und instruierend. Letzten Endes bin ich diesem Gespräch nicht gewachsen. Denn anders als Sie werde ich niemals in einer auch nur annähernd vergleichbaren Situation sein; anders als Sie werde ich niemals den Auftrag bekommen, „da rein zu gehen“; anders als Sie werde ich niemals Türen öffnen, nicht wissend, was und wer mich dahinter erwartet: wütend – tötend – vernichtend; anders als Sie stehe ich nicht vor der Frage, wie weit mein „voller persönlicher Einsatz“ wirklich geht, ob er also unter Umständen auch den Einsatz meines eigenen Lebens mit einschließt.

1 Die eigentliche Ethik der öffentlichen Verwaltung

1.1 Der Einsatz des eigenen Lebens als äußerste Radikalisierung des „Verwaltungsethos“

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ungefähr mit diesen Worten beginne ich meine Ethikstunden im bei uns so genannten „Fachmodul 4“, mit dem die Lehre im Studiengang „Polizeivollzugsdienst“ endet. Mitten in der so überaus sachlich-spröden Welt einer Verwaltungshochschule öffnet hier die Ethik das Tor zu einer Frage, die mit dem dürren beamtenrechtlichen Begriff der Gefahrtragungspflicht mehr verdeckt als verstanden wird; sie öffnet die Frage nach dem **Einsatz des eigenen Lebens**. Es ist der Ernst dieser Frage und damit der Ernst dieses Berufes, vor dem die Ethik sich hier – **verbeugt**.

Was der junge Mensch beim Eintritt in die Polizei immer nur diffus ahnen kann, wozu er bei seiner Vereidigung dann ausdrücklich „Ja“ sagt, dessen wirkliche Bedeutung er jedoch erst im Laufe seiner späteren Berufserfahrungen an sich selbst und in sich selbst spüren wird – all das ist nun allerdings die letzte und äußerste Radikalisierung dessen, was die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung **überhaupt** ausmacht.

1.2 Sich für andere verschwenden dürfen

Denn wer in der Verwaltung tätig ist, der darf die wohltuende, die heilsame, die wahrhaft gute Erfahrung machen, sich in dem, wozu er da bestellt ist, **selbst – los** zu werden: Statt mit sich geizen, statt sich selbst nicht entkommen zu können, darf, wer in der Verwaltung arbeitet, die wohltuende, die heilsame, die wahrhaft gute Erfahrung machen, sich an die uns alle miteinander verbindende und uns tragende Gemeinschaft **verschwenden** zu dürfen.

Dies also ist die **eigentliche und erste Ethik der öffentlichen Verwaltung**:

- die dem Menschen und nur dem Menschen mögliche Bereitschaft und Fähigkeit, seine eigenen, individuellen und darum immer nur partikulären Interessen zu **überschreiten**;
- die Bereitschaft und die Fähigkeit zur **Sorge um das Ganze**;
- also die Bereitschaft und die Fähigkeit, sich an dem zu orientieren, was nicht nur gut ist für mich, sondern was gut ist für das stets gefährdete Netz menschlichen Zusammenlebens.

Es ist dies die Ethik, die dem Angestellten in der Führerscheinstelle ebenso **geschenkt** ist wie dem Regierungspräsidenten; es ist dies jene Ethik, durch die der sonst so wichtige Unterschied zwischen den Besoldungsgruppen A 7 bis A 16 zu einer bloßen Fußnote herabsinkt; es ist dies jene Ethik, die **der Verwaltung als solche – immanent** ist.

Der besondere Auftrag der öffentlichen Verwaltung und des in ihr tätigen Menschen, ihr besonderes Mandat, ihr Amt: all das muss nicht erst mühsam und künstlich und schwerfällig an so etwas wie „Ethik“ heran geführt werden. Keine aufwändige und kostspielige und umständliche *corporate social responsibility*-Strategie ist notwendig, damit der Verwaltungsmitarbeiter sein tagtägliches Tun als etwas erleben darf, das schlicht und ergreifend – „gut“ ist. Denn der Auftrag, das Amt, das Mandat der öffentlichen Verwaltung ist „gut“, weil es „**gut für andere**“ ist.

1.3 Freiheit vom ökonomischen Zwang zum Selbstinteresse

Wer – wie ich – aus der Welt der Wirtschaft in die der Verwaltung eintritt, der spürt diese befreiende Faszination und diese faszinierende Befreiung solchen Tuns vielleicht leichter, unmittelbarer, klarer als dies in der grauen Routine des administrativen Alltags möglich sein mag. Denn wer – wie ich – hinter jedem auch nur beiläufigen Gespräch nur den Gewinn, hinter jedem geplanten Projekt nur den Profit und hinter jedem Kunden letztlich immer nur das Kapital suchen musste, der erlebt den Schritt in die Verwaltung als echten berufsbiografischen Bruch oder besser: als ein echtes Aufatmen. Denn hier fällt jener heimlich-unheimliche Zwang fort, der den eigentlichen Motor ökonomischen Handelns bildet: Es fehlt der heimlich-unheimliche Zwang, überall und ständig und ausschließlich das eigene und nur das eigene Interesse verfolgen zu müssen.

2 Die eigentliche Tugend der Verwaltung: Tapferkeit

Deswegen gehört zur öffentlichen Verwaltung und damit auch zu ihrer Ethik vielleicht auch eine ganz bestimmte Tugend: die Tugend der **Tapferkeit**: die Tapferkeit, „nur“ Verwaltung zu sein. Und zu **bleiben**.

2.1 Der tapfere Kampf gegen die ökonomische Überwucherung der Verwaltung

Wie alle Tapferkeit, so ist auch die Tapferkeit der Verwaltung und Verwaltungsethik eine **Tugend des Kampfes** (J.PIEPER) und zwar hier: des Kampfes gegen die schleichende Überwucherung der Verwaltung durch ökonomische Kategorien. Denn der besondere Sinn und der kostbare Wert der Verwaltung – all das lässt sich in der Welt der Wirtschaft weder ausdrücken noch verstehen, geschweige denn begründen. Denn diese Welt, diese Welt der Waren, **unser** Welt: sie wird zusehends blind und taub und stumm für all das, was sich nicht nutzen und benutzen, was sich nicht gebrauchen, nicht verwerten, nicht bezahlen, was sich nicht berechnen und verrechnen, nicht kalkulieren und nicht quantifizieren lässt.

2.2 Der amtliche Altruismus

Genau hier aber findet sich das „Alleinstellungsmerkmal“ der Verwaltung, ihr USP. Denn wer dort arbeitet und arbeiten darf, der tut etwas, was im lieblosen, erbarmungslosen, im mitleidlosen Kalkül des Tausches und des Tauschens, von Angebot und Nachfrage, von Kosten und Nutzen schlechterdings **unsinnig** zu sein scheint. Denn er verwirklicht mit seinem Amt das freie und freigebige, das großartig-großzügige, das bedingungslose, das uneingeschränkte, das ganz und gar unentgeltliche **Geschenk unserer Verfassung an uns selbst**. Er verwirklicht mit seinem Amt den geradezu haarsträubenden Altruismus eines Staates, der von sich selbst sagt: Ich bin **für den Menschen** da und nicht der Mensch für mich.

2.3 Im Menschen das Geheimnis sehen können

Und tatsächlich: Es gibt dieses Geschenk. Es gibt diese faszinierende, befreiende, aus den Wunden unserer Geschichte geborene, diese irritierende Parteinahme, diese herrlich einseitige Einseitigkeit unseres Staates für den Menschen.

Es gibt diese faszinierende Einseitigkeit für den Menschen, weil der Staat in ihm: im Menschen sieht und sehen kann, woran der *homo oeconomicus* immer achselzuckend vorübergehend wird.

Denn der Staat und das heißt jetzt ganz konkret: der Angestellte in der Zugangsregelung der Sozialagentur ebenso wie der Leiter des Ordnungsamtes, der Kämmerer nicht anders als der Mitarbeiter im Sozialpsychiatrischen Dienst, der Beamte in den Ministerien und der Beamte im Verkehrskommissariat: sie alle haben die von unserer Verfassung her inspirierte Kraft, im Menschen mehr und anderes zu sehen als jenes oft so grausam-graue Bild, das der dürre, der mürbe und müde machende, der oft so ärgerliche Alltag von uns allen zeichnet.

Sie alle haben die von unserer Verfassung her inspirierte Kraft, im Menschen mehr und anderes zu sehen als die Habgierigen und die Habenichtse; als die Angeber und die Arroganten, als die Misstrauischen und die Missmutigen; mehr und anderes als die Falschen, die Trickser, als die Hinterlistigen und Heimtückischen, mehr und anderes als die Kleinkarierten und die Großspurigen, als die Ehrgeizigen, die Eitlen und die Eliten, als die Dreisten und die Dummen; mehr und anderes als die Nutzlosen und die Überflüssigen, als die Müllmenschen und den Menschenmüll.

Angesichts dieser unendlich vielen Fassaden und Äußerlichkeiten also vollzieht der Staat eine ungeheure **Abstraktion**. Denn unter der schalen Oberfläche unseres belanglosen Alltags darf und kann der Beamte wie der Angestellte der öffentlichen Verwaltung **im Menschen immer noch etwas ganz Besonderes sehen**:

- Er darf und kann im Menschen den **Rast- und Ruhelosen** sehen, den immer wieder Suchenden, den Fragenden, den Weltoffenen;
- jenen, der **sich selbst überantwortet**, der sich selbst aufgegeben und aufgebürdet ist, der eben darum immer wieder neu entscheidet und entscheiden muss, wer er ist und sein will;
- jenen, der zu sich selbst und zu der Welt, in der er lebt, immer noch einmal Stellung nehmen kann, der sich von all dem distanzieren, der all das **transzendieren** kann;
- jenen, der in all seiner oft so schrecklichen Beschränktheit letztlich eben doch undefinierbar, grenzenlos und daher ein **Geheimnis** ist und bleiben wird.

Mit einem Wort: Wer in der Verwaltung arbeitet und arbeiten darf, der hat die von unserer Verfassung her inspirierte Kraft, im Menschen stets auch das **Wesen** der Zukunft, der Hoffnung, vor allem aber: **der Freiheit** zu sehen und also jenes Wesen, das sich im Letzten nicht und nie berechnen und verrechnen, nicht und nie bezahlen und beziffern lässt, das unendlich wertvoll ist und kostbar, das **erhaben ist über jeden Preis: unendlich** erhaben, weil es hat, was der Mensch hat und nur der Mensch hat: **Würde**. (I.KANT)

2.4 Der tapfere Kampf für eine Verwaltung der Würde und der Freiheit

Das also ist die besondere Tugend der Verwaltungsethik: die Tapferkeit: der geduldige, der mutige, der bisweilen auch zornige **Kampf für den amtlichen Altruismus**, also für eine Verwaltung,

- die es sich partout nicht nehmen lässt, nicht ökonomisch zu funktionieren;
- die es sich partout nicht nehmen lässt, nach einer total anderen Logik als nach der des Marktes, nach einer total anderen **Gesetzmäßigkeit** zu denken, zu entscheiden, zu handeln;
- die also mit ihrer ganzen bürokratischen Schwerfälligkeit daran festhält, **dass kein Mensch „egal“, kein Mensch „überzählig“, kein Mensch „austauschbar“ (R.SPAEMANN): eine bloße Funktion, ein bloßes Mittel, womöglich: ein bloßes Einsatzmittel ist; dass also niemand und wirklich niemand – aufgegeben werden darf**;
- die es sich also partout nicht nehmen lässt, zu sein und zu bleiben, was sie ist: das faszinierende, das befreiende Geschenk unserer Verfassung an uns selbst: eine **Verwaltung der Würde und der Freiheit des Menschen**.

3 Zur Methode der Verwaltungsethik

3.1 Zwei Gründe für die Unbekanntheit der Verwaltungsethik

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

die Ethik der öffentlichen Verwaltung: Sie ist in Deutschland unbekannt und zwar **zu Recht**. Sie ist unbekannt, weil sie der Verwaltung einwohnt, weil sie ihr **immanent**, weil sie zum Greifen nah ist, weil also der Mitarbeiter der Verwaltung gar nicht lange suchen muss, um von sich selbst und von dem, was er da für unsere Gemeinschaft tut, sagen zu können: **gut, dass ich da bin**.

Die Ethik der öffentlichen Verwaltung: Sie ist aber unbekannt vielleicht **auch**, weil **sie selbst**: weil die Verwaltung mitunter selbst gar nicht mehr an sie zu glauben scheint:

- weil sie etwa vor lauter Organisationsprivatisierung, Qualitätsmanagement, Kennzahlen, Outputsteuerung, dezentraler Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Controlling, vor lauter Zielvereinbarungen, Leistungsbeurteilungen und Beförderungsquoten – weil also die Verwaltung in all dem das wirkliche Gespür für den kostbaren Sinn und den besonderen Wert ihres Tuns zu verlieren droht;
- weil die Kategorien und Begriffe, mit denen die Verwaltung und der Verwaltungsmitarbeiter sich selbst versteht, weil dieses ganze Vokabular merkwürdig leer und leblos und emotionslos geworden ist;
- weil es vielleicht wirklich so etwas gibt wie eine Verharmlosung, eine **Banalisierung** dessen, was Verwaltung ist und will und soll.

3.2 Der hermeneutische Ansatz der Verwaltungsethik

Wegen eben dieser zweifach-einen Unbekanntheit der Verwaltungsethik spielt – so scheint mir – der **hermeneutische Ansatz** für sie eine so überragende Rolle.

Jede Ethik, nicht nur die der öffentlichen Verwaltung, verfährt auf diese Weise: verfährt **hermeneutisch**. Denn Ethik ist immer etwas Sekundäres, Nachträgliches, Abgeleitetes, etwas, das die je schon gelebte Sittlichkeit einer Kultur, einer Epoche oder einer bestimmten Profession auf ihre normativen Regeln und Gesetzmäßigkeiten hin auslegt, versteht, überprüft.

Für die Ethik der öffentlichen Verwaltung gilt dies augenscheinlich in einem besonderen Maße. Sie kann und darf **hermeneutisch** verfahren, weil die rechtsstaatlich gebundene Verwaltung ein normatives Gebäude ist, in dessen Architektur nichts weniger als die **Hoffnungs- und Leidensgeschichte der Menschheit insgesamt hineingewoben** ist.

Aber: Diese humanen, diese sinnstiftenden und wertschenkenden Gehalte sind wie alles im Leben des endlichen Menschen nicht nur etwas Gegebenes, sondern stets auch etwas Aufgegebenes. Was etwa die Würde des Menschen, was aber auch der zutiefst menschliche und menschenfreundliche Sinn der „Inquisitionsmaxime“ oder der „Rechtsbehelfsbelehrung“ meint – all das kann aufleuchten, aber auch verdunkeln, kann geehrt und bewahrt, aber eben auch verfehlt, verschüttet, vergessen werden.

3.3 Beispiel: rechtliches Gehör und Begründungspflicht

Wer also – zum Beispiel – kein Gespür mehr dafür hat, was die urmenschlichen Gesten des „Hörens“ und „Zuhörens“ für unser Leben und Zusammenleben wirklich bedeuten; wer kein Gespür dafür hat, was einem Menschen genommen und geraubt wird, wenn er zur Sprachlosigkeit, zum Verstummen verurteilt wird, wer also für all das keinen echten „Sinn“ hat, für den wird etwa der Anspruch auf „rechtliches Gehör“ kaum mehr als eine mühsame, eine lästige Prozedur sein; ein Verfahren, das man im besten Fall mit dem Automatismus jahrelanger Gewöhnung beachtet, das man aber nicht wirklich achtet; das man nicht achtet, weil man es nicht oder nicht mehr erlebt als etwas zutiefst Sinnvolles und Sinnstiftendes: nämlich als Bedingung und Ausdruck eines gelungenen Zusammenlebens zumal.

Wer – um ein anderes Beispiel zu nennen – kein Gespür dafür hat, dass und wie zum Menschen das Verstehen und Verstehenwollen gehört; dass und wie der Mensch und nur der Mensch jenes Wesen ist, das sich nicht nur in der Welt findet und befindet, das sich vielmehr in Bewusstsein und Selbstbewusstsein eben jene Welt und darin immer auch sich selbst erschließt und erschließen will; wer also kein Gespür dafür hat, dass solche Durchsichtigkeit, solche Klarheit, solche Wahrheit den Menschen **als Menschen** auszeichnet, wer für all das keinen „Sinn“ hat, der wird Schwierigkeiten haben, in der Begründungsbedürftigkeit einer behördlichen Entscheidung mehr und anderes zu sehen als eine mehr oder weniger komplizierte Aufgabe, die durch geschickte und gerichtsfeste Aneinanderreihung von Textbausteinen mehr schlecht als recht gelöst werden kann; der wird sich mit anderen Worten um die wohlthuende, die heilsame, die wahrhaft gute, die für ihn selbst gute, weil sinnstiftende Erfahrung bringen, mit dem, was er da tut und wie er es tut, die Freiheit eines anderen Menschen nicht nur halbherzig anzuerkennen oder womöglich zu erdulden, sondern zu **stärken** und zwar unter Umständen auch dann und dort zu stärken, wo er eben diese Freiheit im Rahmen einer hoheitlichen Maßnahme einschränken muss.

4 Die existentielle Interpretation der Verwaltungsbegriffe

Wenn der Satz richtig ist: Anschauungen ohne Begriffe sind „blind“, Begriffe ohne Anschauungen aber „leer“, wenn dieser Satz also richtig sein sollte, dann gehört zum hermeneutischen Ansatz der Verwaltungsethik der Rückgang auf jene lebendige Erfahrung, in denen die Kernbegriffe der Verwaltung und ihres Handelns anschaulich und damit „sinnvoll“ werden. Und weil letztlich eben doch alles Handeln – auch das der Verwaltung – ein Handeln des Menschen ist, deswegen ist die Erfahrung, auf die die Ethik hier zurückgeht, im Kern eine **Erfahrung und Begegnung des Menschen mit sich selbst**.

Die reine Fixierung auf „Normen“ und „Standards“ bleibt hingegen solange existentiell belanglos, wie solche Normen und Standards nicht eingebettet werden in das Selbst- und Weltverständnis des Menschen. Deswegen gibt es das Thema der Ethik, deswegen gibt es das Thema auch der Verwaltungsethik nicht als etwas Abgetrennt-Isoliertes, das für sich besteht. Ethik war und ist immer: „Philosophie des Menschlichen“ (ARISTOTELES). Wenn sie anhebt, dann beginnt sie mit den Worten: *consideremus ... de homine*: nun haben wir über den Menschen zu handeln (THOMAS VON AQUIN).

Zum hermeneutischen Ansatz der Verwaltungsethik gehört daher auch eine anthropologische, eine **existentiale Interpretation der zentralen Begriffe und Erfahrungen der Verwaltung**.

Was heißt das? Ich möchte das zunächst am Begriff der „**Verantwortung**“ etwas deutlicher machen:

5 Verantwortung: Schuld, Einsamkeit, Angst

Dass der Beamte für die Rechtmäßigkeit seiner dienstlichen Handlungen die „volle persönliche Verantwortung“ trägt, gehört – wem sage ich das? – zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.

Nun ist „Verantwortung“ in der Tat ein sehr, sehr schönes Wort. Ein Wort voller Gewicht und Glanz. „Verantwortung“ schmückt ihren Träger als jemanden, dessen Tun und Sein von Bedeutung ist, erspart ihm also das graue Gefühl der Austauschbarkeit und Unerheblichkeit der eigenen Existenz.

5.1 Verantwortung: Etwas ist irreversibel zerstört

Aber „Verantwortung“: dieses Wort ist auch leicht gesagt. Denn es fehlt ihm – *erstens* – es fehlt ihm die harte Unheimlichkeit der Schuld und Schuldbedrohtheit. Es fehlt das dunkle Wissen um die Last des Irreversiblen und Unabwälbaren, es fehlt die beklemmende Ahnung, mit dem eigenen Tun etwas verletzt und zerstört zu haben: ein Vertrauen, eine Hoffnung, eine Gemeinschaft, womöglich: ein Leben.

5.2 Verantwortung: Von dir und von niemanden sonst hängt etwas ab

Aber der „Verantwortung“ fehlt auch – und zweitens – es fehlt ihr jene direkte, unmittelbare Konkretheit, die mit dem Finger auf eine ganz bestimmte, unverwechselbare Person mit einem ganz bestimmten Namen zeigt, die ihn trifft und betrifft und ihm sagt: *An dir und an niemand anderem, an dir liegt etwas, von dir hängt etwas ab. An dir liegt, von dir hängt der Lauf der Dinge oder womöglich der Weg eines Lebens ab.*

5.3 Der Mut zur Angst: Grundrechtssicherung durch Machthemmung

Keine Verantwortung ohne die Erfahrung der **Schuldbedrohtheit**. Keine Verantwortung ohne die Erfahrung der Individualität, der Vereinzelnung, ohne die Erfahrung der **Einsamkeit**, ohne die Erfahrung: **Ich**, also: ein **Nicht-Niemand**, ich bin es, der hier und jetzt entscheidet.

Es gibt daher keine Verantwortung ohne die Erfahrung von – **Angst**.

Das gilt ganz allgemein.

Und das gilt auch, ja **gerade** für die Verantwortung in der Verwaltung, für die Verantwortung des Angestellten wie des Beamten.

Denn der Mitarbeiter der Verwaltung wird ja der ihm anvertrauten Verantwortung gerecht nur, wenn er – ich brauche das nicht eigens auszuführen – wenn er die Rechtmäßigkeit und vor allem die Grundrechtskonformität einer Entscheidung überprüft, wenn er also – im Konfliktfall – diese Rechtswidrigkeit gegenüber seinem Vorgesetzten geltend macht, anstatt sie aus Opportunitätsgründen einfach nur durchzuwinken.

Die wirtschaftliche wie rechtliche Sicherheit, die so viele Studenten unserer Hochschule bei ihrer künftigen Arbeit im Auge haben und die der Staat ihnen ja auch tatsächlich gewährt, diese wirtschaftliche wie rechtliche Sicherheit also ist eigentlich gar nichts anderes als der letzten Endes zutiefst paradoxe Versuch des Staates, seinem Diener eine Erfahrung schmackhaft zu machen, die er doch um alles in der Welt umgehen will: die Erfahrung von **Angst**. Denn das, was doch sein Amt ist und sein will: die „Transformation von Macht in Recht“ (J. ISENSEE), dieses Amt fordert vom Amtsinhaber immer auch die Bereitschaft, die vielen **Mächte** und Gewalten, die von innen wie von außen auf ihn wirken und einwirken – dieses Amt also fordert von ihm, solche Macht im Interesse der Grundrechtssicherung zu **hemmen**. Das aber ist eben ohne die **Bereitschaft und die Fähigkeit zur Angst** nicht zu haben.

Die selbe bürokratische, hartnäckig-zähe, die selbe tapfere Schwerfälligkeit der Verwaltung, die es sich partout nicht nehmen lassen will, das zu sein und zu bleiben, was sie ist: das faszinierende, das befreiende Geschenk unserer Verfassung an uns selbst: eine Verwaltung der Würde und der Freiheit des Menschen – genau diese tapfere Schwerfälligkeit ist es also auch, mit welcher der Mitarbeiter der Verwaltung die unausweichlich zu seinem Amt und zu seiner Verantwortung gehörende **Angst aushält**; mit der er also den vielen „Automatismen“ politischer, hierarchischer, wirtschaftlicher, medialer Macht gegenüber **standhält**, mit der er solche Macht zurückhält, anstatt sie bedenken- und gedankenlos zu exekutieren (J.Fr. LINDNER).

Spricht die Ethik der öffentlichen Verwaltung also über das „Prinzip Verantwortung“ (R. SUMMER), versucht sie, die existentielle Bedeutsamkeit dieses Begriffes sicher zu stellen, ihn also existential zu interpretieren, dann spricht sie – nicht nur, aber doch auch – über die Erfahrungen der Schuldverlorenheit, der Einsamkeit, der Angst.

6 Die existenziale Interpretation der Verwaltungserfahrung

Zur Ethik der öffentlichen Verwaltung gehört also so etwas wie eine existenziale Interpretation der für die Verwaltung maßgeblichen und maßgebenden Begriffe; zu ihr gehört der Rückgang auf jene lebendigen Erfahrungen, in denen die Kernbegriffe der Verwaltung und ihres Handelns anschaulich und damit „sinnvoll“ werden.

Zur Ethik der öffentlichen Verwaltung gehört meines Erachtens aber nicht nur eine solche existenziale Interpretation der im Wesentlichen rechtlichen Terminologie der Verwaltung; zur Ethik der öffentlichen Verwaltung gehört auch die existenziale Interpretation der **Verwaltungspraxis**; zur Ethik der öffentlichen Verwaltung gehört der Versuch, die Erfahrung der Verwaltungsarbeit und des Verwaltungsalltags existential aufzuhellen; es ist dies der Versuch, das, was da getan, erlebt und vielleicht auch: was da erlitten wird, all das überhaupt erst in seiner Tragweite, in seiner Tiefe, in seiner **Bedeutsamkeit** transparent werden zu lassen; es ist dies der Versuch, die Verwaltungspraxis und die Verwaltungserfahrung jenseits rechtlicher

und verwaltungswissenschaftlicher Kategorien auf ihren **menschlichen, den Kern des Menschen berührenden Sinn** hin zu durchleuchten.

Ethik, Verwaltungsethik **so** zu verstehen: zu verstehen als existentielle Interpretation der Verwaltungserfahrung – was heißt das? Was kann das heißen? Ich möchte versuchen, diesen Ansatz an zwei Stellen: am Beispiel der Polizei und am Beispiel der Ausländerbehörden, exemplarisch und abschließend zu erläutern.

6.1 Den Erfahrungen des Polizisten gerecht werden

Es heißt – zum Beispiel – zu verstehen, was der Polizist da tagtäglich sieht und spürt, was er erlebt und erleidet, was er trägt und erträgt, und zwar trägt und erträgt, ohne dass ihm dafür eine wirkliche, eine **wirklichkeits-auf-schließende und wirklichkeits-er-schließende Sprache** zur Verfügung steht.

Denn in welcher Welt lebt und arbeitet, wer in der Polizei seinen Dienst tut? Es ist dies ein wahres **Schattenreich**: Es ist dies das dunkle Land der Geschlagenen, der Zu-kurz-Gekommenen und Gestrauchelten, der Enttäuschten, der „Erniedrigten und Beleidigten“, der Armen und Überflüssigen, der Alten, Kranken, Trauernden und Traumatisierten, der faulen Säcke und der armen Socken, der Verwahrlosten, der Süchtigen und haltlos Rückfälligen, der Prostituierten und Perversen, der schuldlos Schuldigen, der umherirrend Hilflosen, der Einsamen, Verlassenen und der für immer Heimatlosen.

In diesem Schattenreich aber macht der Polizist – meist schweigend und meist nicht eigens reflektiert – in diesem Schattenreich also macht der Polizist eine fundamentale, eine die Harmlosigkeiten und Banalitäten unserer „offiziellen“ Welt radikal in Frage stellende, eine an die Wurzeln des Menschseins gehende Erfahrung, eine Erfahrung, die den Ursprung aller Kultur und vor allem aller Religion markiert, eine Erfahrung, die ihm ein dunkles Wissen schenkt, ein Wissen, das die Ethik – wie mir scheint – das die Ethik überhaupt erst einmal zu Tage fördert:

Denn durch seine Arbeit in diesem Schattenreich weiß der Polizist um die Unberechenbarkeit, Unsinnigkeit, um die vielen, vielen, um **die zum Himmel schreienden Ungerechtigkeiten unserer Welt**. Er weiß, wie oft das Leiden, das Sterben, das Weinen – wie schrecklich oft all das die Falschen trifft. Die, die es nicht und nie verdient haben: die Unschuldigen, die Schwachen, die Gutgläubigen und die Leichtgläubigen, die Dummen und die Ahnungslosen, die Naiven, die Arglosen, Wehrlosen, die Kleinen und die Kinder.

Er weiß, dass wir – wenn wir ehrlich sind – dass wir nach Gerechtigkeit immer nur hungern und dürsten, dass also das Vertrauen, dass der Glaube an eine gute und gerechte Welt bestenfalls ein Traum ist, eine Sehnsucht, vielleicht sogar nur: eine Halluzination, eine bizarre, groteske, eine tragische und tragikomische Illusion unserer Spezies.

Aber der Polizist: Er trägt noch ein anderes Wissen in sich. Er weiß, dass der Mensch **selbst** es ist, der für den Menschen die größte Bedrohung darstellt. Er weiß nicht irgendwie, nicht diffus, sondern mit einzigartiger Klarheit und Gewissheit um die Arroganz, die Niedertracht, die Hinterlist, die Skrupellosigkeit, die Heimtücke, zuletzt auch um den Hass, die Boshaftigkeit und die Grausamkeit des Menschen.

Der Polizist trägt daher ein schweres, ein wahrhaft unheimliches, ein zorniges Wissen in sich: Das Wissen um das nicht enden wollende Leiden, um die das Herz zerreiende Wirklichkeit des **Bosen** und damit um die Wirklichkeit der **Schuld**. Und es ist dieses unheimliche Wissen um die abgründige, irrationale, blinde Unheimlichkeit unserer Welt, es ist dieses Wissen, dem sich die Ethik, die Ethik der Polizei zuwendet, das sie versteht und zur Sprache bringt, das sie artikuliert und auslegt, das sie wägt und erwägt, weil sie diesem Wissen, weil sie dieser besonderen Arbeit, weil sie dem Polizisten überhaupt erst einmal **gerecht – werden** will.¹

6.2 Die Erfahrung vom Ausfall der Erfahrung: die Asylverwaltung

Ethik, Verwaltungsethik **so** zu verstehen: zu verstehen als existentielle Interpretation der Verwaltungserfahrung – das kann aber auch – um ein zweites Beispiel zu nennen – das kann aber auch heißen zu verstehen, was der Mitarbeiter in der Ausländerbehörde tagtäglich tut und tun muss, ohne dass ihm dafür eine wirkliche, eine **wirklichkeits-auf-schließende und wirklichkeits-er-schließende Sprache** zur Verfügung steht.

Denn was geschieht da eigentlich an den Grenzen unseres Staates und staatlichen Zusammenlebens? Was geschieht hier jeden Tag aufs Neue in den Ausländerbehörden? Was geschieht hier aus Sicht einer existentialen Hermeneutik der Verwaltung? Es geschieht zunächst einmal und *erstens* etwas zutiefst **Kostbares**:

- Denn gelingt dieses Tun an den Grenzen unseres Staates, dann helfen die dort tätigen Menschen dabei, dass wir nicht ein Volk der Engen und ängstlichen, der an Hoffnung und Hilfe Armen, ein Volk der Gleichgültigen, der Trgen, der Kalten und Kleinmtigen, der Feigen und Mutlosen bleiben oder werden müssen;
- gelingt dieses Tun, dann helfen die dort tätigen Menschen dabei, dass wir nicht ersticken müssen an unserer ewigen Unzufriedenheit, an unserem latenten Mitleid mit uns selbst und an unserem mürrischen Gefühl, zu kurz gekommen zu sein;
- gelingt dieses Tun, dann helfen die dort tätigen Menschen dabei, dass wir nicht dazu verdammt sind, in einer wahrhaft gespenstischen Welt leben zu müssen, in einer Welt der rohen Bürgerlichkeit und der eisigen Lieblosigkeit, einer Welt nur der Starken, der Sieger und der selbstsüchtigen Spieer.

Aber es geschieht hier doch noch etwas Anderes, Zweites, etwas, das genauso zur Erfahrung desjenigen gehört, der an dieser ganz besonderen Stelle unseres Staates und unseres staatlichen Zusammenlebens Entscheidungen fällt und fllen muss; Entscheidungen, in denen es um nichts weniger geht als um das höchste Gut, das unsere Gemeinschaft zu vergeben hat: das Gut der Zugehörigkeit und damit das „Recht auf Rechte“(H.ARENDT).

Denn der Mitarbeiter, der für eine der im Asylverfahren beteiligten Instanzen tätig ist: Dieser Mitarbeiter erfährt sich als Teil eines Verfahrens, in dem einerseits über existentielle Lebens- und vielleicht auch Überlebenschancen entschieden wird, das aber andererseits so hoch

¹ Ich habe das näher ausgeführt in: ber den Abschied. Opferschutz als polizeiliche Aufgabe, in T.TRAPPE: Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik (I)(Frankfurt 2013) 205-224

fragmentiert ist, dass er seine eigene Zuständigkeit in eben diesem Prozess oft kaum noch spürt.

Er erfährt und erlebt sich stattdessen als Teil eines bisweilen gespenstisch anmutenden Prozesses, der funktional auf so viele Stellen ausdifferenziert ist, dass sich seine eigene, individuelle, persönliche, ihn selbst und keinen andern heranziehende Verantwortung, dass sich eben diese Verantwortung für ihn nach und nach in Luft auflöst, diffundiert; dass er sich selbst also mit dem, was er da tut und was er da entscheidet, merkwürdig verliert.

Die kurzfristig eingeführte Videoanhörung ist so gesehen der vorläufige Höhepunkt einer Entwicklung, in welchem dem Mitarbeiter der Asylverwaltung die Möglichkeit genommen wird, ein wirkliches, ein tragfähiges, weil emotional verankertes Bewusstsein für die Tragweite seiner Entscheidung und seines Tuns zu bekommen; es wird ihm die Chance genommen zu sehen, dass die von ihm erwartete Rechtsanwendung mehr ist als das Einhalten einer knöchernen Norm, dass sie vielmehr eine wirklichkeits- und lebensverändernde Tat ist; es wird ihm die Chance genommen sich vorzustellen, was er anstellt, was er also mit dem, was er da tut und tun muss, aus-löst und unter Umständen auch aus-löscht; es wird ihm die Chance genommen, den Schmerz über eine ablehnende Entscheidung zu fühlen, also wirklich an dem Leiden zu können und über das traurig sein zu dürfen, was der Rechtsstaat in seiner Person hier und jetzt vollzieht.

Auch das also ist eine Erfahrung, die die Verwaltungsethik ausleuchtet, der sie gerecht werden will: die Erfahrung vom merkwürdigen Ausfall echter Erfahrung, von jener merkwürdig Fühl- und Gefühllosigkeit, von der man gefangen genommen werden kann, wenn man vielleicht ohne Ansehen der Person urteilt, aber dieser Person nicht mehr in die Augen schauen kann und darf.²

7 Verwaltungsethik: Vor dem Fragen kommt das verstehen

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich will es dabei belassen. Ich habe mit diesen Ideen zu einer Ethik der öffentlichen Verwaltung versucht, meine eigenen, jetzt ziemlich genau drei Jahre alten Erfahrungen mit meinem Fach in Wort zu fassen. Mir lag, ich hoffe, das konnte ich rüber bringen, mir lag an folgenden zwei Punkten:

Erstens: Die Verwaltung ist „ethisch“ schon in sich; schon durch ihren amtlichen Altruismus; schon durch ihren Charakter eines Verfassungsgeschenkes; sie ist „ethisch“, weil sie eine Verwaltung der Würde und der Freiheit des Menschen ist und sein darf.

Deswegen verfährt die Verwaltungsethik – zweitens – hermeneutisch, sie verfährt verstehend und auslegend. Sie durchleuchtet die Verwaltung, ihre Begriffe und ihre Erfahrungen auf ihre existentialen Gehalte hin. Sie versucht, im Gespräch mit dem Studenten, mit dem Mitarbeiter,

² Vgl. dazu T. TRAPPE: Ethik der Asylgewährung, in: ZSchr. F. Ausländerrecht und Ausländerpolitik 33 (2013) H. 7, S. 221-229

mit der Führungskraft in der öffentlichen Verwaltung den tiefen Sinn dessen zu verstehen, was da in der Verwaltung gewollt, getan und erfahren wird. Sie bietet der Verwaltung ein vielleicht ungewohntes Vokabular an, um sich selbst neu und hoffentlich angemessener zu verstehen.

Sie tut dies, um so überhaupt erst eine Grundlage zu haben, die Verwaltung nicht nur ethisch zu verstehen, sondern auch ethisch zu befragen. Jenes, das Verstehenwollen wie das Verstandenwerden, sind die Bedingung, damit das Fragen und Sich-Fragen-Lassen überhaupt gelingt. Genau das aber: das Fragen scheint mir in unserem Überangebot der Strategien, der Antworten und Lösungen etwas verloren gegangen zu sein. Genau hier aber: im gemeinsamen und gemeinschaftlichen Fragen beginnt alle Philosophie und kehrt alle Philosophie auch wieder zurück.

- ▶ *Dr. Tobias Trappe ist Professor für Ethik an der Fachhochschule für den öffentlichen Dienst Nordrhein-Westfalen am Fachbereich Polizeivollzugsdienst..*

INNOVATION UND PRAXISORIENTIERTE VERWALTUNGSETHIK

Thomas Faust

*„Der Verstand vermag nichts anzuschauen,
und die Sinne nichts zu denken. Nur daraus,
dass sie sich vereinigen, kann Erkenntnis
entspringen.“*

Immanuel Kant
Kritik der reinen Vernunft (1781)

1 Einführung

Innovationen sind qualitativ neuartige Konzepte und Paradigmen, die sich deutlich vom Vorhergehenden unterscheiden. Sie gelten vor allem auch als Initialzündungen für gute, zukunftsfähige Verwaltungen. Allerdings sind Innovationen oft sehr facettenreich oder gar konflikt- und risikoträchtig.¹ Es liegt somit auf der Hand, dass sie der öffentlichen Verwaltung nicht notwendigerweise den Weg zum qualitativ Besseren weisen.

Angesichts dieser Ambivalenz von Innovationen bedürfen Verwaltungsreformkonzepte einer ethisch-kritischen Analyse. In einem weiteren Schritt möchte der vorliegende Beitrag Perspektiven einer Etablierung bzw. Fortentwicklung der Verwaltungsethik aufzeigen. So sollen reflektierte, vor allem auch praxisorientierte Optionen für eine „gute“ Gestalt und Gestaltung öffentlicher Administrationen entwickelt werden. Und schließlich werden Anknüpfungspunkte für die Lehre und Forschung an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung aufzuzeigen sein.

2 Verwaltungsethik als Angewandte Ethik

Abbildung 1 zeigt, dass die Normative Ethik – gemeinsam mit der Meta- und der Deskriptiven Ethik – die Disziplinen der Ethik (Moralphilosophie) bildet. Die Normative Ethik kann als kritische Hinterfragung bestehender Moral, als Lehre vom richtigen Handeln bzw. als Nachdenken über gutes, sinnvolles Leben verstanden werden.² Untergliedert wird die Normative Ethik in die Allgemeine normative Ethik und die Angewandte Ethik. Zu Erstgenannter werden z. B. die deontologische und konsequenzialistische Ethik sowie die Individual- und Institutionenethik gezählt; hierauf geht der vorliegende Beitrag noch ausführlicher ein. Die Verwaltungsethik ist indes der Angewandten Ethik zuzuordnen, und damit ist sie, ebenso wie etwa die Wissenschaftsethik, zu den Bereichsethiken zu zählen.

¹ Vgl. Schniering (2009) sowie Hauschildt/Salomo (2011)

² Vgl. Höffe (2008), S. 71 f.

Ethik (Moralphilosophie)			
Metaethik formal-logische Analyse ethischer Argumentationen (Wissenschafts- theorie der Ethik)	Deskriptive Ethik empirische Erforschung und Beschreibung von Werte- und Normen- systemen	Normative Ethik	
		Allgemeine normative Ethik z. B. Individualethik/ Institutionenethik, deontologische Ethik/ Konsequenzialismus	Bereichsethik bzw. Angewandte Ethik z. B. Medizinethik, Unternehmensethik, Wissenschaftsethik, <i>Verwaltungsethik</i>

Abbildung 1: Verwaltungsethik als Angewandte Ethik

Verwaltungsethik ist die Lehre vom guten, richtigen administrativen Handeln, und sie hinterfragt herrschende Moralvorstellungen in und gegenüber öffentlichen Verwaltungen.³ Sie ist kein grundsätzlich neues Themenfeld. So steht die Verwaltungsethik z. B. in Australien, Skandinavien und Nordamerika seit längerer Zeit in Wissenschaft und Praxis explizit auf der Agenda. Doch im deutschsprachigen Raum hat sie bis in die jüngste Zeit einen schweren Stand, und sie war bisher kaum ein Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.⁴

Traditionell ist der Blick in Deutschland auf die Legalität des Verwaltungshandelns gerichtet – vor allem, da Administrationen durch Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz an Recht und Gesetz gebunden sind. Überlegungen in Sachen Verwaltungsethik und Handlungslegitimität wurden bislang meist abgelehnt. Eher wurde das hergebrachte Beamtenethos (etwa treue Hingabe, Pflichtbewusstsein, Sachlichkeit und Verschwiegenheit) fokussiert. Dies jedoch berührt die Verwaltungsethik nur partiell, da sie sonst auf eine reine Berufsmoral reduziert wäre; Parameter kollektiv-organisationaler Integrität lägen dann außerhalb der Betrachtungen.⁵

Bereits 1963 plädierte der deutsch-amerikanische Verwaltungswissenschaftler Fritz Morstein Marx dafür, das 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.⁶ In den folgenden 40 Jahren herrschte allerdings, wie angedeutet, weitgehend „Funkstille“ zum Begriff Verwaltungsethik. Die Konstanzer Verwaltungswissenschaftlerin Nathalie Behnke wies noch 2006 der Verwaltungsethik eine fragwürdige Rolle zwischen Modeerscheinung und Mauerblümchen zu. In den USA habe der Ausbau

³ Vgl. Faust (2012), S. 149

⁴ Vgl. Thedieck/Banke (2012), S. 255

⁵ Vgl. Röber/Huhnholz (2011), S. 116

⁶ Vgl. Morstein Marx (1963), S. 329 ff.

der Ethik-Maßnahmen gar zu einer Zunahme des Fehlverhaltens geführt. Und diese fatalen Auswirkungen der Verwaltungsethik seien, so Behnke, auch für andere Länder zu erwarten.⁷

Für Fritz Morstein Marx war bereits vor gut 50 Jahren klar, dass rechtliche Kategorien allein kein unfehlbares Mittel zur Kontrolle und Motivierung von Verwaltungen sind.⁸ Offenbar sind etwa Fälle von Korruption, Vetternwirtschaft oder fragwürdiger staatlicher Gewaltanwendung tatsächlich keine Seltenheit – trotz der rechtlichen Detailsteuerung. Und die Rechtsanwendung durch Verwaltungen ist ein Prozess, der maßgeblich u. a. von Einstellungen, Haltungen und Werten beeinflusst wird.⁹ Dies ist gerade angesichts unbestimmter Rechtsbegriffe wie Menschenwürde, Gemeinwohl und Zumutbarkeit offenkundig.

Prinzipiell müssen Recht und Gesetz auch in einem demokratischen Rechtsstaat hinterfragbar sein – auch durch Bedienstete mit entsprechender Fachexpertise. So ist an zahlreichen Exempeln deutlich geworden, dass Gesetze hierzulande faktisch oft (zu) statisch bzw. lückenhaft sind. Beispiele sind bzw. waren die sorgerechtliche Schlechterstellung lediger Väter, die Diskriminierung von Frauen im Arbeitsrecht und die steuerrechtliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern. Und Gesetze stoßen nicht zuletzt auch dort an Grenzen, wo es um rasche Innovationen, etwa im oft unregulierbaren Internet oder um tiefgreifende, normativ unterlegte Verwaltungsreformen geht.¹⁰

3 Konsequentialistische versus deontologische Ethik

Im Fokus der Allgemeinen normativen Ethik stehen also essenzielle, wertebezogene Fragestellungen. Diese Fragen sind jedoch in der Menschheitsgeschichte aus sehr unterschiedlichen Perspektiven reflektiert worden (vgl. Abbildung 1).

So wurden z. B. konsequentialistische, auf Nutzen und Handlungsfolgen ausgerichtete Ethik-konzepte entwickelt. Diese Paradigmen rücken den Zweck von Handlungen und das Glück aller hiervon Betroffenen als sittliche Kriterien in den Blickpunkt.¹¹ Demgegenüber treten Prinzipien und edle Gesinnungen in den Hintergrund – kurz: Dem Konsequentialismus geht es vor allem um ein „gut für“. Als wichtiger Wegbereiter der konsequentialistischen Ethik gilt der englische Moralphilosoph Jeremy Bentham (1748–1832). Die normative Leitidee seines Konzepts lautet: „*It is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong.*“¹²

Demgegenüber entstanden aber auch deontologische, auf verallgemeinerbare Prinzipien und Handlungsmaximen fokussierte Ethikansätze.¹³ Wichtige Weichenstellungen insoweit vollzog der Königsberger Moralphilosoph Immanuel Kant (1724–1804). Die deontologische Ethik stellt ab auf die moralische Pflicht sowie auf universalisierbare Handlungsprinzipien. Kant hat dies

⁷ Vgl. Behnke (2006), S. 268 ff.

⁸ Vgl. Morstein Marx (1963a), S. 172

⁹ Vgl. Prümm (2011), S. 51

¹⁰ Vgl. Hofmeister (2000), von Maravic (2007) sowie Faust (2007)

¹¹ Vgl. Höffe (2008), S. 324

¹² Vgl. Bentham (1988), S. 3

¹³ Vgl. Höffe (2008), S. 71 f.

mit seinem Kategorischen Imperativ, ein a priori gültiges Sittengesetz, ausgedrückt. Es lautet: „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde.“¹⁴ Eine Handlung gilt dann um ihrer selbst willen als geboten – ohne Bezug auf einen anderen Zweck. Im 20. Jahrhundert wurde die deontologische Ethik maßgeblich durch die Diskursethik fortentwickelt. Hiernach sind Normen und Übereinkommen durch herrschaftsfreie Deliberation in einer prinzipiell unbegrenzten Kommunikationsgemeinschaft zu kreieren.¹⁵ Bei diesen Diskursen wird auf die einwandfreie Herkunft und formale Richtigkeit von Konsensen und Übereinkünften abgestellt – kurz: Der Deontologie geht es vor allem um ein „gut an sich“.

Die Dichotomie konsequenzialistischer und deontologischer Ethik hat insbesondere auch für öffentliche Verwaltungen Relevanz erlangt. Dies lässt sich idealtypisch anhand der Innovationsmodelle Public Management und Public Governance zeigen. Sie enthalten jeweils (implizite und explizite) normative Postulate im Hinblick auf „gute“ öffentliche Verwaltung.

3.1 Konsequenzialistische Ethik und Public Management

Anfang der 1990er Jahre stand die hergebrachte administrative Steuerung hierzulande endgültig in der Kritik. Insbesondere wurden die Ineffektivität, Ineffizienz und mangelnde Serviceorientierung bemängelt. Vor diesem Hintergrund begann eine ökonomisch-konsequenzialistische (Binnen-)Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, die vor allem auf den Bereich der Städte und Gemeinden fokussiert war.¹⁶ Diese Innovationen wurden insbesondere von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) initiiert, und sie orientierten sich am Vorbild des (New) Public Management, das in den 1980er Jahren im angelsächsischen Raum entwickelt worden war.

Neu am Konzept des Public Management war etwa, die politisch-strategische Ebene (*policy making*) und die operative Verwaltungsebene (*service delivery*) konzeptuell zu trennen. Das handelnde Individuum wurde nun als ein stetiger Nutzenmaximierer (*homo oeconomicus*) modelliert. So betrachtet wandelten sich die Bediensteten zu Managern, und die Bürger mutierten zu Kunden der öffentlichen Administration. Vor allem adressierte Public Management eine Legitimation des Verwaltungshandelns durch Output, Wettbewerb und finanzwirtschaftliche Ergebnisse. In der Praxis zeigte sich diese Philosophie der Finalsteuerung an Instrumenten wie Controlling, Produkthaushalten und Leistungsvergleichen – Instrumente, welche die Transparenz und Integrität des Verwaltungshandelns in der Tat fördern können.¹⁷ Die Idee der heilsamen „Staatsverschlinkung“ führte sowohl zu formellen als auch zu materiellen Privatisierungen. Insgesamt zielte die Innovation durch Public Management auf weniger Staat und Verwaltung sowie auf mehr Markt und (Betriebs-)Wirtschaft.¹⁸

Doch der konsequenzialistische Fokus des Public Management hatte nicht selten (Neben-)Wirkungen, die als illegitim empfunden wurden. Die Kritik führte beispielsweise an, die Mana-

¹⁴ Vgl. Kant (1785), S. 421

¹⁵ Vgl. Höffe (2008) S. 53

¹⁶ Vgl. Theuvsen (2001), S. 147

¹⁷ Vgl. Reichard (2008), S. 385 f. sowie Röber/Huhnholz (2011), S. 121

¹⁸ Vgl. Faust (2012), S. 150

gerialisierung der Verwaltung verdränge das deutsche Beamtenethos, das weltweit Anerkennung genieße. Nutzenmaximierende Bedienstete ständen unter Leistungsdruck mit oft unkalkulierbaren Ermessensspielräumen.¹⁹ Dies gehe nicht selten zulasten gut begründeter Prinzipien, etwa der administrativen Berechenbarkeit, Rechtsstaatlichkeit und Gleichbehandlung. Aber auch die Dezentralisierung und Fragmentierung der Leistungserbringung wurden bemängelt, z. B. angesichts suboptimaler Outsourcings und Privatisierungen. Überdies, so manche Kritiker, begünstigte Public Management die ökonomische Unterwanderung von Verwaltungen, etwa durch Korruption. Und nicht zuletzt würden monetäre Anreize zu problematischen Formen der Zielerreichung führen – frei nach dem Motto: „Der Zweck heiligt alle Mittel.“²⁰

3.2 Deontologische Ethik und Public Governance

Zu Beginn der 2000er Jahre entwickelte sich Public Governance zur neuen, Legitimität verheißenden Leitidee. Während Public Management apolitisch und eher verwaltungsintern orientiert war, öffnete die deontologische Public Governance den Blick für externe Beziehungen: Öffentliche Aufgabenträger sollten z. B. durch zivilgesellschaftliche und Nonprofit-Organisationen als Ko-Innovatoren unterstützt werden. Dabei wurde eine neue Verantwortungsteilung angestrebt, bei welcher der Staat (nur noch) eine Gewährleistungsverantwortung innehatte. So gesehen wandelten sich Verwaltungen zu Bestandteilen eines auf Koordination und Kooperation angelegten Netzwerks.²¹ Ermöglicht und forciert wurde dies u. a. durch Diskurse und Vernetzungen via World Wide Web. So wurden Innovationen zunehmend durch Mobilisierung von Communities und Schwarmintelligenz im Internet angestoßen (*crowdsourcing*).²²

Die Bestimmung des Individuums wurde nun vor allem in der Einbettung in einen guten sozialen Kontext gesehen; das Menschenbild des *homo sociologicus* wurde mithin prägend. So sollten Bürger bestärkt und aktiviert werden, nun gemeinschaftlich ihre Problemlagen zu bewältigen.²³ Und Bedienstete sollten diese Problemlösungsprozesse „auf gleicher Augenhöhe“ moderieren und koordinieren. Summa summarum ging es bei Public Governance um weniger Staat und Verwaltung sowie um mehr Politik, Diskurs und Zivilgesellschaft.²⁴

Doch auch dieser Innovationsansatz blieb nicht ohne Kritik. Denn die Diskursethik basiert generell auf sehr anspruchsvollen Voraussetzungen. So postuliert sie eine idealisierte Kommunikation über Problemlagen, in die alle Betroffenen einzubeziehen sind – auch die Problemverursacher. An die persönlichen Eigenschaften der Dialogpartner werden zwar prinzipiell keine Vorbedingungen geknüpft. Jedoch sind Diskurse auf nicht-persuasive, unvoreingenommene Argumentationen angewiesen. Faktisch können daher, so die Kritik, individual-ethische Defizite sehr wohl die Diskurse untergraben. Und nicht zuletzt ist ein erreichter Kon-

¹⁹ Vgl. Röber (2005), S. 8 ff.

²⁰ Vgl. Faust (2011), S. 19

²¹ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 51 f.

²² Vgl. Blättel-Mink (2010), S. 137 f.

²³ Vgl. Schauer (2009), S. 4

²⁴ Vgl. Jann (2006), S. 21 ff.

sens meist nur temporärer, unverbindlicher Natur. Unter solchen Vorzeichen sei längst nicht jeder Konflikt rational und nachhaltig lösbar, wie dies die Diskursethik unterstellt.²⁵

So zeigten sich Probleme der deontologisch inspirierten Public Governance auch in der Verwaltungspraxis – etwa an Informations- und Machtasymmetrien unter den Akteuren. Nicht selten, so Beobachter, fehlte eine hinreichende demokratische Legitimation von Diskursteilnehmern. Daher befürchteten manche Kritiker eine kommunikative Unterwanderung und illegitime Beeinflussung durch smarte Lobbyisten und *spin doctors*. Beispielsweise wirkten offenbar Mitarbeiter deutscher Konzerne in Ministerialverwaltungen aktiv an Leitungsvorlagen und Gesetzentwürfen mit.²⁶ Demgegenüber, so die Kritik, hatten schwach organisierte Interessen, etwa von Kranken und Behinderten, einen schweren Stand. Im Zuge von Public Governance drohte somit die geteilte Verantwortung in Verantwortungslosigkeit zu enden.²⁷

3.3 Konsequenzialistische und deontologische Ethik im Gleichgewicht

In Analogie auch zum Eingangszitat von Immanuel Kant kann als Zwischenergebnis Folgendes festgehalten werden: Öffentliche Verwaltungen drohen in Schiefelage zu geraten, wenn einseitig auf bestimmte (normative) Innovationskonzepte gesetzt wird.

Zum einen zeigen die allgemeinen philosophischen Diskussionen, dass tatsächlich die Exklusivitätsansprüche „großer“ Ethikentwürfe zunehmend kritisiert werden, denn hoch fliegende Letztbegründungsversuche seien bislang stets gescheitert. Stattdessen werden aktuell Ethikansätze entworfen, die einen stimmigen Kontext von Reflexionen, Argumenten und Beispielen knüpfen. Solche Kohärenzmodelle, die keine philosophische Letztbegründung anstreben, haben daher in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen.²⁸ Zum anderen zeichnen sich aber auch in der Verwaltungswissenschaft Überlegungen in Richtung stimmiger, kohärenter Steuerungskonzepte ab. Für diese Art des Umdenkens steht beispielsweise der Joined up Government-Ansatz.²⁹

²⁵ Zu weiteren Details vgl. Höffe (2008), S. 53

²⁶ Vgl. Adamek/Otto (2009), S. 12 f.

²⁷ Vgl. Jann/Wegrich (2010), S. 184

²⁸ Vgl. Badura (2006), S. 202 sowie Herold (2012), S. 14

²⁹ Vgl. Mehde (2011), S. 13

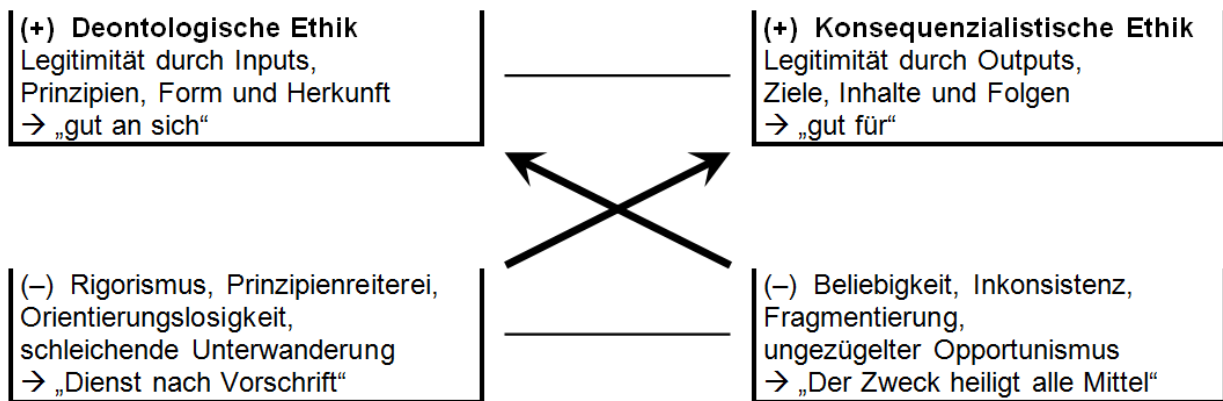


Abbildung 2: Konsequentialismus und Deontologie im Gleichgewicht

Aus der Kohärenz-Perspektive setzt gutes Verwaltungshandeln somit eine dynamische Balance zwischen den beiden skizzierten Ethikkonzepten voraus. So zeigt Abbildung 2, dass Gutes dann aus einer wechselseitigen Befruchtung erwächst. Demzufolge erscheint es als ratsam, beide Waagschalen in den Blick zu nehmen: Zum einen ist die deontologische Seite zu fokussieren, indem z. B. Wille und Fähigkeit zum administrativen Diskurs gestützt werden. Und zum anderen werden Verwaltungen sich (erneut) auch der konsequentialistischen Ethik zuzuwenden haben: Insbesondere hat sich im Zuge der aktuellen Finanzkrisen gezeigt, wie wichtig zielorientierte Konzepte zum Nutzen stiftenden Umgang mit Steuermitteln sind.³⁰

Aus dem Blickwinkel der Kohärenz erscheint es daher als verfehlt, einzelne Verwaltungsreform-Modelle zu verabsolutieren. Denn anderenfalls verkäme die deontologische Public Governance zu einem orientierungslosen Formalismus, und Public Management seinerseits mündete in einen ungezügelten Opportunismus (vgl. Abbildung 2). So ist ein stetes Ausbalancieren erforderlich, damit eine wechselseitige Befruchtung gelingt: Einerseits ist der Konsequentialismus auf gute, verlässliche Prinzipien angewiesen. Und andererseits hat die Deontologie auch die Folgen des Handelns zu berücksichtigen.³¹

4 Individualethik versus Institutionenethik

In der Allgemeinen normativen Ethik wird jedoch nicht nur die Dichotomie von Deontologie und Konsequentialismus diskutiert. Essenziell sind, gerade auch in vielen aktuellen Debatten, die Gegensätze von Individualethik und Institutionenethik (vgl. Abbildung 1).

Die Individual- bzw. Tugendethik sieht den einzelnen Menschen als Träger und Quelle von Sittlichkeit an.³² Als klassischer Vertreter der Tugendethik gilt der griechische Philosoph Aristoteles (384–322 v. Chr.). Zentral in seinem Werk *Nikomachische Ethik* ist die Frage nach einem guten, gelungenen menschlichen Leben. Tugend ist, so Aristoteles, eine edle persönliche Grundhaltung, die durch Disponiertheit und Einübung gebildet wird. Sie ermöglicht dem

³⁰ Vgl. Faust (2011), S. 20

³¹ Vgl. Berkel/Herzog (1997), S. 49

³² Vgl. Göbel (2010), S. 33

Menschen, ein dauerhaft vortreffliches und damit ein glückliches Leben zu führen.³³ Dabei rückt Aristoteles ein durch Klugheit ermöglichtes Maßhalten in den Blick. So ist etwa die Tugend der Besonnenheit in der richtigen, maßvollen Mitte zwischen den Lastern der Zügellosigkeit einerseits und der Unlust andererseits zu verorten.³⁴

Der Institutionenethik (zuweilen auch als Sozial- oder Ordnungsethik bezeichnet) erscheinen hingegen Tugenden angesichts wirkungsmächtiger Rahmenbedingungen, Organisationsstrukturen und -prozesse als wenig relevant. Als ein wichtiger Wegbereiter der Institutionenethik gilt der englische Gesellschaftstheoretiker Thomas Hobbes (1588–1679). Seine Arbeiten bedeuteten seinerzeit vor allem auch einen Bruch mit der aristotelischen Tugendethik.³⁵ Hobbes beschreibt in seinem Hauptwerk *Leviathan* von 1651 Menschen und gesellschaftliche Kräfte als anarchische, unberechenbare Wesen. Diese Kräfte können, so Hobbes, nur durch eine ungeteilte Regierungsmacht gebändigt werden. Ohne diesen Souverän zerfalle die Gesellschaft wieder in den Naturzustand, nämlich den Kampf aller gegen alle³⁶ – frei nach dem Motto „*homo homini lupus*“. Dies glaubte Hobbes angesichts des Dreißigjährigen Kriegs sowie des englischen Bürgerkriegs unmittelbar vor Augen zu haben. Nur ein mächtiger, durch freiwilligen Gesellschaftsvertrag begründeter Staat könne ein friedvolles und gedeihliches Zusammenleben garantieren.³⁷

Individual- und institutionenethische Konzeptionen liegen damit sozusagen „quer“ zu den deontologischen und konsequenzialistischen Ethikansätzen. Allerdings hat die Dichotomie von Individual- und Institutionenethik aktuell vor allem auch für die öffentliche Verwaltung Relevanz erhalten.

4.1 Individualethik: Tugenden von Bürgern und Bediensteten

Die Individual- bzw. Tugendethik stellt, wie angedeutet, die sittliche Haltung bzw. den guten Charakter einer Person in den Vordergrund. Tugend basiert auf einer Lebenshaltung, die sich aus Kognition und Emotion sowie aus Freiheit und Notwendigkeit speist.³⁸ Jede Handlung ist aus dieser Perspektive auf die Gewissensentscheidung eines Individuums zurückzuführen.³⁹ Die Individualethik rückt damit weniger Strukturen, Kulturen und Regeln, als vielmehr den Vollzugsakt von Handlungen in den Blickpunkt. Berufs- und Individualethik zählen z. B. zum hergebrachten Fächerkanon in der Polizeiaus- und -fortbildung; sie werden in allen Bundesländern unterrichtet.⁴⁰

In westlichen Gesellschaften galt die Individualethik lange als deplatziert oder gar als moralinsauer – u. a. da oft Sekundärtugenden wie Fleiß und Pünktlichkeit adressiert wurden. Jedoch erleben die totgesagten Tugenden und persönlichen Gefühle derzeit eine Renaissance. Zu-

³³ Vgl. Aristoteles (1960), 1098b f.

³⁴ Vgl. Keul/Schumann (2011), S. 12

³⁵ Vgl. Keul/Schumann (2011), S. 12 f.

³⁶ Vgl. Hobbes (1996), S. 105

³⁷ Vgl. Hobbes (1996), S. 145 f.

³⁸ Vgl. Höffe (2008), S. 317

³⁹ Vgl. Noll (2002), S. 153

⁴⁰ Vgl. Trappe (2012), S. 5

rückgeführt wird dies beispielsweise auf Innovationen durch die Neurowissenschaften: Neue bildgebende Verfahren ermöglichen detaillierte Analysen der menschlichen Hirnaktivitäten. Strittig ist bislang, inwieweit der Wille des Menschen durch die neuronalen Aktivitäten determiniert bzw. inwieweit von persönlicher Handlungsverantwortung auszugehen ist. Jedenfalls scheinen bereits vor einer (bislang als rational gedeuteten) Entscheidung jene Hirnregionen aktiv zu sein, in denen Forscher menschliche Emotionalität verorten. Doch neben biologischen Anlagen spielen offenbar auch persönliche Prägungen eine Rolle, die maßgeblich durch Erziehung und Erfahrung gebildet werden.⁴¹ Vor diesem Hintergrund ergeben sich möglicherweise ebenfalls neue Perspektiven für die Personalauswahl und -entwicklung in öffentlichen Verwaltungen.

Das derzeitige Aufblühen der Individualethik wird aber auch durch ein wachsendes Misstrauen gegenüber manchen Institutionen und Communities gefördert. Institutionen basieren prinzipiell nur auf Problemen und Entscheidungssituationen der Vergangenheit. Sie sind quasi geronnene Moralvorstellungen, die im Zeitablauf ineffektiv werden können. Und dann sind sie nicht (mehr) in der Lage, den Individuen Orientierung zu bieten.⁴² So erscheint das im deutschen Beamtenrecht vorgezeichnete Ethos hinterfragbar, etwa angesichts der Kommunikationsoptionen und -erfordernisse im Zuge von Public Governance. Denn gelungene Verwaltungsdiskurse sind, wie ausgeführt, auf distinkte persönliche Tugenden und Kompetenzen der Bediensteten angewiesen. Gefordert ist offenkundig ein fortentwickeltes Dienstethos, das auf Sensibilität, Argumentationskompetenz und dem Willen zu konstruktiver Kritik basiert. Ein Prüfschema zur persönlichen Vergewisserung angesichts potenzieller Konfliktsituationen sieht etwa wie folgt aus:⁴³

- Inwieweit ist diese Handlung legal?
- Was wäre, wenn alle so handeln würden?
- Wie fühle ich mich persönlich dabei?
- Könnte ich meine Vorgesetzten und Kollegen problemlos auf die Handlung ansprechen?
- Was würden meine Freunde und Familienangehörigen sagen?
- Was wäre, wenn morgen die Medien über die fragliche Handlung berichten?

Public Governance geht zudem, wie angedeutet, vor allem auch von einer aktiven, moralaffinen Haltung des Bürgers aus. Und sowohl dieses geänderte Bürgerethos als auch ein neues Dienstethos erhalten zunehmend durch technikgetriebene Innovationen eine Stimme, etwa via Ethik-Hotline, Enthüllungsplattform und elektronisches Hinweisgebersystem.⁴⁴

Jedoch verfügt der handelnde Mensch oft nur über begrenzte Informationen und kann sich schlicht in einem Irrtum befinden. Tugenden bergen ferner die Risiken individueller Willkür und

⁴¹ Vgl. Küpper (2009), S. 782

⁴² Vgl. Wieland (1994), S. 91

⁴³ Vgl. Faust (2013), S. 282

⁴⁴ Vgl. Faust (2011), S. 22

blinder Selbstjustiz. Bereits Georg Wilhelm Friedrich Hegel hat die bloße Innerlichkeit des guten Willens und den fehlenden Bezug zu Orientierungshilfen kritisiert.⁴⁵ So sagt der Volksmund bisweilen nicht ganz zu unrecht: Das Gegenteil von „gut“ ist „gut gemeint“. Die Fokussierung auf Individualethik impliziert aber auch die Gefahr, dass handelnde Menschen überfordert werden, etwa weil sie an den permanenten Reflexionserfordernissen scheitern. Individuelle Tugenden sind zudem oft nicht durchsetzbar, da sie von den herrschenden (in-) formellen Institutionen blockiert werden – kurz: Dem individuellen Sollen steht dann zu wenig Können gegenüber.

4.2 Institutionenethik: Reetatisierung und Rekommunalisierung

Die Institutionenethik verortet Gutes einerseits, wie angedeutet, in formellen Regeln und Normen, etwa in Richtlinien und Gesetzen. Andererseits spielen informelle Institutionen, etwa die jeweils herrschende Organisationskultur, insoweit eine wichtige Rolle. Der Entwurf und die Reflexion institutioneller Arrangements zählen beispielsweise zum Standardprogramm wirtschafts- und unternehmensethischer Konzepte.⁴⁶

In vielen Diskussionen zeichnet sich aktuell eine Renaissance staatlicher und kommunaler Institutionen ab. So haben die Begriffe „Reetatisierung“ und „Rekommunalisierung“ eine hohe Relevanz erhalten, und nicht selten ist in diesem Kontext von einem erneuten Paradigmenwechsel die Rede.⁴⁷ Gründe für diese Debatten liegen in den oft als unzureichend empfundenen Selbstregulierungen in Wirtschaft und Gesellschaft, in der mangelhaften Durchsetzung bestehender Rechtsnormen (*law enforcement*) oder schlicht im Fehlen zeitgemäßer Institutionen. Nicht zuletzt spielen als missglückt geltende Privatisierungen ehemals öffentlicher Organisationen hier eine wichtige Rolle: Häufig werden die gestiegenen Preise und/oder die schlechtere Qualität der erstellten Produkte und Dienstleistungen bemängelt.

Die Rekommunalisierung wird beispielsweise im Bereich von Krankenhäusern und Ver-/ Entsorgungseinrichtungen sowie im Wohnungsbau und im öffentlichen Personennahverkehr diskutiert.⁴⁸ Und die Reetatisierung wird etwa mit Blick auf Krisenerscheinungen auf den Finanzmärkten gefordert, z. B. in Form neuer bzw. strengerer gesetzlicher Regelungen sowie steuerlicher Anreize bzw. Sanktionen. Oder es wird beispielsweise, angesichts von Pferde- und Gammelfleischskandalen, auf das Erfordernis vermehrter staatlicher Lebensmittelkontrollen hingewiesen.

Allerdings hat, wie bereits angedeutet, auch die Institutionenethik ihre dunklen Seiten – etwa in Gestalt einer potenziellen normativen Übersteuerung. Hieraus können eine Lähmung und eine strukturelle Innovationsfeindlichkeit von Organisationen resultieren. Nicht zuletzt fühlen sich integre, intrinsisch motivierte Fach- und Führungskräfte durch die entstehende Flut an

⁴⁵ Vgl. Hegel (1981), §§ 140, 144

⁴⁶ So beispielsweise der Ansatz von Homann/Blome-Drees (1992)

⁴⁷ Vgl. Bauer (2012), S. 11 mit weiteren Literaturnachweisen

⁴⁸ Vgl. Bauer (2012), S. 22 f.

Regeln, Anreizen und Belehrungen häufig frustriert (*crowding out*).⁴⁹ Kurz: Dem Sollen steht dann zu wenig persönliches Wollen gegenüber.

4.3 Institutionen- und Individualethik im Gleichgewicht

Wiederum im Sinne des kohärenten Ethikansatzes zeigt Abbildung 3, dass auch in diesem Kontext beide Waagschalen in den Blick zu nehmen sind: Zum einen ist die individualethische Seite zu fokussieren, indem kompetente, reflexionsbereite und -fähige Menschen gefördert und wertgeschätzt werden. Und zum anderen haben Verwaltungen sich durch entsprechende Verfahren und Strukturen auch der Institutionenethik zu widmen, etwa durch ein Compliance-Management oder durch eine Einrichtung von Ombudsstellen.

Anderenfalls würde die Individualethik wegen persönlicher Überforderung und fehlender Durchsetzbarkeit allzu oft ins Leere laufen. Und die Institutionenethik ihrerseits mündete in Erstarrung, normative Übersteuerung und eine Demotivation integrierender Menschen. Eine wechselseitige Befruchtung gelingt also, wenn einerseits Institutionen durch kritisch-konstruktives Fach- und Führungsethos mit Leben gefüllt werden. Und andererseits ist die Individualethik dringend auf stabile und leistungsfähige Legitimitätsinstitutionen angewiesen.⁵⁰

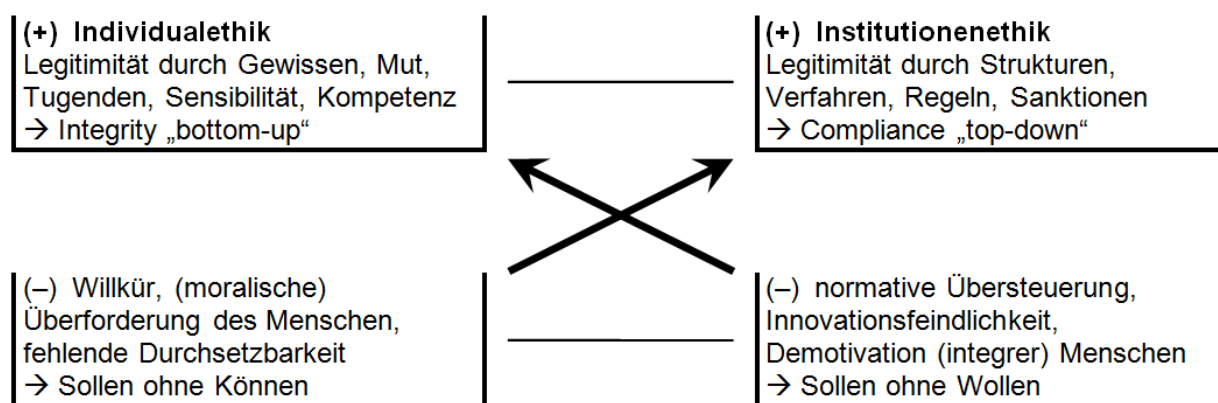


Abbildung 3: Institutionen- und Individualethik im Gleichgewicht

Derzeit fällt auf, dass tatsächlich das Zusammenwirken von Institutionen und tugendhaften Individuen tendenziell zunimmt. So zielen einige neuere Gesetzesnormen explizit auf die Aktivierung des individuellen Ethos. So können Beamte sich – unter Umgehung des Dienstwegs – direkt an Strafverfolgungsbehörden wenden, wenn sie einen begründeten Verdacht auf ein Korruptionsdelikt hegen (§§ 67 Absatz 2 Bundesbeamtengesetz, 37 Absatz 2 Beamtenstatusgesetz). Indes ist noch häufig unklar, wie die persönlichen Risiken dieser Hinweisgeber („Whistleblower“) aufgefangen werden können.⁵¹ Denn oft erleiden sie diffuse Sanktionen wie Mobbing, Karriereknick und soziale Ausgrenzung.

Aktuell wird beispielsweise für den Bereich der hessischen Polizei die Bestellung einer unabhängigen Ombudsperson diskutiert. Insbesondere wird dies angesichts mutmaßlicher Ex-

⁴⁹ Grundlegend vgl. bereits Deci/Ryan (1985)

⁵⁰ Vgl. Herold (2012), S. 112

⁵¹ Vgl. Faust (2009), S. 24

zesse staatlicher Gewaltanwendung gefordert. Dabei ist ins Auge gefasst, dass die Ombudsperson sowohl interne als auch externe Hinweise und Beschwerden entgegennimmt – ggf. in anonymisierter Form, um die Hinweisgeber vor Repressalien zu schützen.

Besonderes Aufsehen erregte jüngst ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR): Es sprach der Berliner Altenpflegerin Brigitte Heinisch 15.000 Euro als Entschädigungssumme zu. Weil sie gravierende Pflegemissstände angeprangert hatte, war der Pflegerin von ihrem Arbeitgeber, einem landeseigenen Klinikkonzern, fristlos gekündigt worden. Hiergegen hatte Brigitte Heinisch vor mehreren deutschen Gerichten erfolglos geklagt. Doch angesichts des EGMR-Urteils wurde per Vergleich die fristlose in eine ordentliche Kündigung umgewandelt, und die couragierte Altenpflegerin erhielt einen Geldbetrag von weiteren 90.000 Euro.⁵² Der Fall Heinisch dürfte nachhaltig sowohl auf Rechtsetzung und Rechtsvollzug als auch auf die Verwaltungs- und Organisationskultur in Deutschland wirken.

5 Praxisperspektiven: ein Verwaltungsethik-Kompass

Bereits Aristoteles hat in seinen Arbeiten in besonderem Maße die praktische Philosophie fokussiert, also die Orientierung für handelnde Menschen sowie die Verbesserung des Status quo.⁵³ Es fragt sich somit, wie die bisher angestellten Überlegungen und normativen Postulate in die Praxis öffentlicher Verwaltungen transferiert werden können. Auf der Hand liegt, dass einseitige Patentrezepte unzulänglich bleiben müssen – allein angesichts der Vielgestaltigkeit öffentlicher Administrationen. So unterscheiden sich etwa Aufgaben, Strukturen und Prozesse eines Gemeindeamts grundlegend von jenen einer Brüsseler EU-Administration. Und eine Polizeidienststelle beispielsweise ist mit einem anderen Umfeld und mit anderen Risiken konfrontiert als etwa eine Baubehörde.⁵⁴

Eine kohärente Verwaltungsethik ist daher, wie angedeutet, auf Parameter wie Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit ausgerichtet. Und die Dichotomie der Individual- und Institutionenethik liegt erklärtermaßen „quer“ zur Dichotomie deontologischer und konsequenzialistischer Ethik. Damit kann ein Orientierung stiftender Verwaltungsethik-Kompass entworfen werden (vgl. Abbildung 4). Dieser Kompass möchte Wege zu „Orten“, Konzepten und Instrumentarien der Legitimität weisen. Hierbei ist, im Sinne bilateraler Kohärenz, sowohl ein horizontales als auch ein vertikales Gleichgewicht der Perspektiven anzustreben.

Mit diesem Quadranten-Modell können distinkte Ansatzpunkte nicht nur für die Verwaltungspraxis, sondern auch Lehr- und Forschungsfelder für die Hochschulen für öffentliche Verwaltung aufgespürt werden. So zeigt der Ethik-Kompass, dass das Compliance-Management („Südwest“) beispielsweise durch die Entwicklung von Tugenden („Nordost“) ergänzt und ausbalanciert werden kann. Oder die Fokussierung auf das Managerethos („Nordwest“) z. B. ist regelmäßig unzureichend ohne das Zusammenspiel mit einer integritätsorientierten Organisationsentwicklung („Südost“).

⁵² Vgl. Hopmann (2012), S. 13 ff.

⁵³ Vgl. Göbel (2010), S. 14

⁵⁴ Vgl. Faust (2011), S. 20

Nicht zuletzt dürfte der Blick auf Hybridformen deontologischer und konsequenzialistischer Ethik lohnend sein – etwa angesichts von Paradigmenwechseln sowie persönlichen „Seitenwechseln“ zwischen administrativen und Management-Aufgaben (vgl. Abbildung 4). Gerade diese Analyse und Reflexion bei Umbruchsituationen und Wertekonflikten sind konstitutive Wesensmerkmale der Verwaltungsethik.

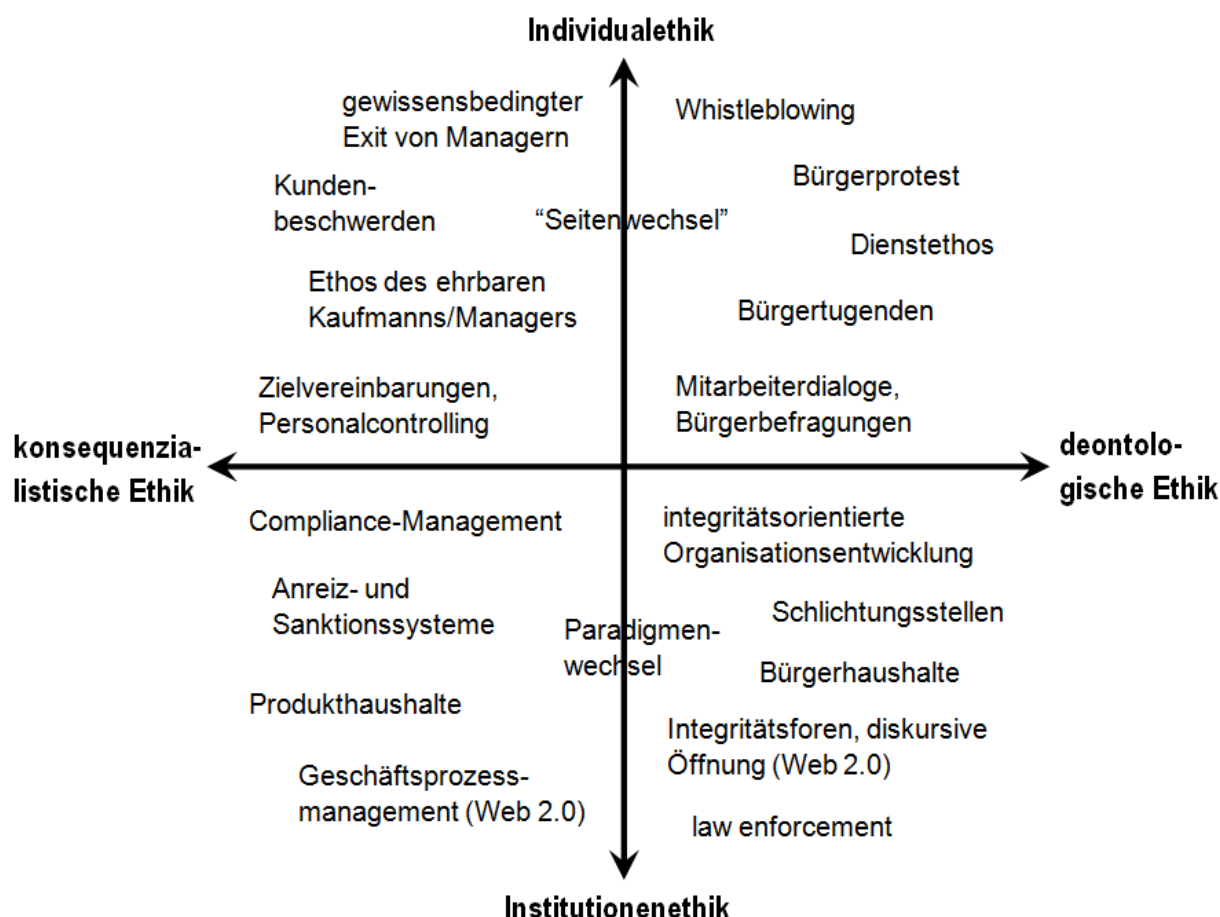


Abbildung 4: Verwaltungsethik-Kompass

6 Perspektiven für die Lehre und Forschung

Die Verwaltungsethik bewegt sich, ebenso wie andere Bereichsethiken, nicht im luftleeren Raum. Daher ist sie vor allem auch auf eine gute Lehre und Forschung an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung angewiesen – eine Schnittstelle zur Wissenschaftsethik ist mithin evident. So tragen gute Lehre und Forschung wissenschaftlich fundiert dazu bei, dass Studierende überdurchschnittlich zur Wahrnehmung der angestrebten beruflichen Aufgaben befähigt werden.⁵⁵

⁵⁵ Vgl. Prümm (2012), S. 15

Aktuell taucht der Begriff Verwaltungsethik zunehmend sowohl in Fachartikeln als auch in Lehr- und Studienbüchern für den öffentlichen Dienst⁵⁶ auf. Außerdem wird das Thema Verwaltungsethik sukzessive zum Bestandteil der Aus- und Fortbildung von Staats- und Kommunalbediensteten. Beispielsweise liegen insoweit Konzepte und Aktivitäten in Hamburg, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen vor. Unreflektiert ist jedoch oft noch der Bezug zum Thema Berufsethik, das in der Lehre traditionell (zumal in Polizei-Studiengängen) durch katholische und evangelische Theologen vertreten wird. Ob dieses Modell zukunftsfähig ist, steht auch angesichts der staatlichen Neutralitätspflicht durchaus zur Diskussion.⁵⁷

Künftig ist auch gründlicher zu erkunden, wie das Fach Verwaltungsethik didaktisch aufzubereiten ist. Generell scheint eine Balance von theoretisch-wissensorientierten und praktisch-kompetenzfokussierten Ansätzen angeraten. So könnten in den ersten Studiensemestern Grundlagen im Bereich der Allgemeinen normativen Ethik vermittelt und erarbeitet werden (vgl. Abbildung 1). Dabei ist selbstverständlich auch auf Kenntnissen aufzubauen, die Studierende aus ihrer Schulbildung mitbringen – nicht nur aus dem Ethikunterricht, sondern beispielsweise auch aus dem Politik- und Sozialkundeunterricht.

Das Grundlagenwissen ist in den Folgesemestern praxis- und problembezogen zu vertiefen, etwa anhand von Fallstudien, Service Learning, Rollenspielen und Dilemma-Diskussionen.⁵⁸ Aber auch Wissensplattformen⁵⁹ und Electronic Learning sollten in diesen Kontext einbezogen werden. Der Verwaltungsethik-Kompass (vgl. Abbildung 4) kann zur Strukturierung der Lehr- und Lernfelder hinzugezogen werden. Dabei erscheint das potenzielle Themenspektrum als sehr breit: Es reicht von A (wie Auftragsvergabe) bis Z (wie Zivilcourage). Nicht zuletzt können Praxiskontakte die Anschaulichkeit der Lehr- und Lerninhalte fördern: Insbesondere Alumni der Hochschulen für öffentliche Verwaltung könnten hierbei einbezogen werden – etwa um ihr Wissen und Know-how als Revisoren oder Compliance-Beauftragte einzubringen.

Insgesamt ist die Verwaltungsethik einerseits offenbar an viele Fachdisziplinen anschlussfähig – z. B. an Ökonomik, Philosophie, Informatik, Psychologie, Rechts-, Verwaltungs- und Politikwissenschaft. Andererseits besteht indes die Gefahr, dass die Verwaltungsethik zwischen diesen etablierten Disziplinen zerrieben bzw. von fachfremden Erwägungen vereinnahmt wird. Daher ist Verwaltungsethik als junge Fachdisziplin aufgefordert, sich in diesem Spannungsfeld offensiv und mit guten Ideen zu positionieren!

► *Dr. Thomas Faust ist Wissenschaftliches Mitglied der Kueser Akademie für Europäische Geistesgeschichte, Bernkastel-Kues. Lehr- und Forschungsschwerpunkte des Autors sind Nonprofit-Management, Verwaltungskultur, Compliance- und Integrity-Management.*

⁵⁶ Aktuell vgl. beispielsweise Trappe (2013) sowie Franz (2013), S. 498 ff.

⁵⁷ Vgl. Trappe (2012), S. 5

⁵⁸ Vgl. Prümm (2011), S. 56 sowie Lind (2010), S. 285 ff.

⁵⁹ Vgl. Lück-Schneider (2011), S. 12

Quellenverzeichnis

- 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): Kohärentismus. In: Düwell, Marcus et al. (Hrsg.): Handbuch Ethik, 2. Auflage, Stuttgart/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 (2006): Ethik-Maßnahmen für die öffentliche Verwaltung – Modeerscheinung oder Mauerblümchen? In: Bogumil, Jörg et al. (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, S. 250-274.
- Bentham, Jeremy (1988): A Fragment on Government, Cambridge.
- Berkel, Karl/Herzog, Rainer (1997): Unternehmenskultur und Ethik, Heidelberg.
- Blättel-Mink, Birgit (2010): Innovation und Kultur am Beispiel von Crowdsourcing. Herausforderung für die Innovationsforschung. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hrsg.): Soziale Innovationen. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma, Wiesbaden, S. 127-142.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Deci, Edward L./Ryan, Richard M. (1985): Intrinsic motivation and self-determination in human behavior, New York.
- Faust, Thomas (2007): Wandel der Verwaltungen – Wandel der Ethikkonzepte. Zur Philosophie öffentlichen Handelns. In: Verwaltung und Management, Nr. 6/2007, S. 327-330.
- 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 und Management, Nr. 1/2011, S. 17-22.
- Faust, Thomas (2012): Verwaltungsethik in Zeit und Raum. In: Verwaltungsrundschau, Nr. 5/2012, S. 149-152.
- Faust, Thomas (2013): Integritätsmanagement. In: zfo Zeitschrift Führung und Organisation, Nr. 4/2013, S. 279-286 (im Erscheinen).
- Franz, Thorsten (2013): Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Göbel, Elisabeth (2010): Unternehmensethik, 2. Auflage, Stuttgart.

- Hauschildt, Jürgen/Salomo, Sören (2011): Innovationsmanagement, 5. Auflage, München.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1981): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, Berlin.
- Herold, Norbert (2012): Einführung in die Wirtschaftsethik, Darmstadt.
- Hobbes, Thomas (1996): Leviathan, Darmstadt.
- Höffe, Otfried (2008): Lexikon der Ethik, 7. Auflage, München.
- Hofmeister, Albert (Hrsg.) (2000): Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung?, Bern.
- Homann, Karl/Blome-Drees Franz (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen.
- 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.
- 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.
- Lind, Georg (2010): Die Förderung moralisch-demokratischer Kompetenzen mit der Konstanzer Methode der Dilemma-Diskussion (KMDD). In: Latzko, Brigitte et al. (Hrsg.): Moralische Entwicklung und Erziehung in Kindheit und Adoleszenz, Göttingen, S. 285-301.
- Lück-Schneider, Dagmar (2011): Einführung in die Tagung. In: Prümm, Hans Paul/Kirstein, Denis (Hrsg.): Aus- und Weiterbildung in einer Hand – Spezifische Fachdidaktiken und Weiterbildungstools an den FHöD, Berlin, S. 7-16.
- Maravic, Patrick von (2007): Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption. Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen, Bern.
- Mehde, Veith (2011): Verwaltungspolitik – Trends und Perspektiven im neuen Jahrzehnt. In: Verwaltung und Management, Nr. 1/2011, S. 8-16.

- 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.
- Noll, Bernd (2002): Wirtschafts- und Unternehmensethik in der Marktwirtschaft, Stuttgart et al.
- 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.
- 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.
- Röber, Manfred/Huhnholz, Klemens (2011): Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsethik. In: Verwaltung und Management, Nr. 3/2011, S. 115-133.
- Schauer, Reinbert (2009): Fachlexikon Öffentliche Betriebswirtschaft, Wien.
- Schniering, Nina (2009): Industrielle Dienstleistungsinnovation, Münster und Berlin.
- Thedieck, Franz/Banke, Bernd (2012): Öffentliche Verwaltung – ein institutionalisiertes ethisches Dilemma!? In: Verwaltung und 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.
- Wieland, Josef (1994): Ökonomische Theorie der Moral und Gesellschaftstheorie. In: Ethik und Sozialwissenschaft, Nr. 1/1994, S. 90-92.

DIE ETHIK-KOMMISSION DES LANDES BERLIN – INSTITUTIONELLER MENSCHENRECHTSSCHUTZ IM GESUNDHEITSWESEN

Christian von Dewitz

1 Anlass und Gegenstand der Untersuchung

Die Ethik-Kommission des Landes Berlin existiert seit dem 1.10.2005 im Land Berlin.¹ Sie ist gem. § 1 Abs. 1 ihres Errichtungsgesetzes für die Bewertung von klinischen Prüfungen von Arzneimitteln und Medizinprodukten, von Spenderimmunisierungsprogrammen und der Vorbehandlung von Blutstammzell Spendern ausschließlich zuständig. Soweit bei der Durchführung klinischer Prüfungen ionisierende Strahlung, etwa durch zusätzliche Röntgendiagnostik oder durch Anwendung radioaktiv markierter Substanzen, angewandt wird, gibt die Ethik-Kommission als bei der zuständigen Bundesoberbehörde (Bundesamt für Strahlenschutz) gem. § 92 Strahlenschutzverordnung (StrlSchV)² und § 28g Röntgenverordnung (RöV)³ registrierte Ethik-Kommission eine Stellungnahme zu den ethischen und strahlenschutzrechtlichen Aspekte ab. Die Zuständigkeit für die Beratung von Ärzten in Fragen klinischer Studien gem. § 15 der Berufsordnung der Ärzte oder der (sonstigen) ärztlichen Praxis obliegt hingegen gem. § 4c Abs. 1 Kammergesetz Berlin⁴ der Ethik-Kommission der Ärztekammer Berlin oder gem. § 4c Abs. 3 Kammergesetz Berlin der Charité – Universitätsmedizin Berlin. Nach knapp achtjähriger Aufgabenwahrnehmung, die durch eine stetig zunehmende sachliche Zuständigkeit geprägt war, ist anlässlich aktueller rechtlicher Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene ein Rückblick und Ausblick angezeigt. Die Institution Ethik-Kommission soll derzeit durch die Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission auf den Gebieten der klinischen Prüfungen von Arzneimitteln⁵ und Medizinprodukten eine deutliche Einschränkung ihrer Rolle als „Patientenschutzinstitution mit Behördencharakter“⁶ erfahren. Die Ursachen und Fol-

¹ Gesetz zur Errichtung einer Ethik-Kommission des Landes Berlin (Ethik-Kommissionsgesetz Berlin – EKG Berlin) v. 7.9.2005, GVBl. S. 466, zuletzt geändert durch Gesetz. v. 21. 9. 2012, GVBl. S. 29.

² Strahlenschutzverordnung vom 20. Juli 2001 (BGBl. I S. 1714; 2002 I S. 1459), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 7 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist.

³ Röntgenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2003 (BGBl. I S. 604), die durch Artikel 2 der Verordnung vom 4. Oktober 2011 (BGBl. I S. 2000) geändert worden ist.

⁴ Gesetz über die Kammern und die Berufsgerichtsbarkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Psychologischen Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten in der Fassung vom 04. September 1978 (GVBl. S. 1937, 1980), das zuletzt durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Berliner Kammergesetzes vom 17. März 2010 (GVBl. S. 135) geändert worden ist.

⁵ Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zu klinischen Prüfung von Arzneimitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/20/EG v. 17.7.2013, COM (2012) 369.

⁶ So zutreffend der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein 12. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes, BT-Drs. 15/2109, S. 32. Mit diesem am 6.8.2004 in Kraft getretenen Gesetz v. 30.7.2004 (BGBl. I S. 2031) wurde (in Umsetzung von Art. 9 der Richtlinie 2001/20/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates v. 4.4.2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung der guten klinischen Praxis bei der Durchführung von klinischen Prüfungen mit Humanarzneimitteln (Abl EG v. 1.5.2001, L 121/34) u.a. die zustimmende Bewertung der zuständigen Ethik-Kommission zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer klinischen Prüfung eines Arzneimittels.

gen der Tendenz der europäischen Kommission, den prozeduralen (aber auch materiellen) Schutz der Teilnehmer an klinischen Prüfungen im (vermeintlich in diese Richtung gehenden) Interesse der öffentlichen Gesundheit, pharmazeutischen Industrie und Forschungsfreiheit akademischer Institutionen zu beschneiden, sind in ihren Auswirkungen auf die davon betroffenen Menschen (Prüfungsteilnehmer), aber auch die genannten Bereiche selbst bislang kaum abschätzbar.

2 Historie der Ethik-Kommissionen in Deutschland – Verrechtlichter prozeduraler Grundrechtsschutz medizinischer Forschungsteilnehmer

Ethik-Kommissionen haben sich in Deutschland seit Beginn der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zunächst als (ärztliche) Kollegialberatungsgremien im Bereich der medizinischen Forschung am Menschen etabliert. Namentlich die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) macht seit 1973 die Zuwendung von Forschungsmitteln für medizinische Forschungsvorhaben von einer vorgängigen Beratung (und Zustimmung) einer für den Forschungsleiter zuständigen Ethik-Kommission abhängig. Die Deklaration von Helsinki des Weltärztebundes, die erstmalig 1964 proklamiert wurde, nimmt seit ihrer Fassung von 1975 die Verpflichtung des Arztes auf, sich vor der Durchführung eines medizinischen Forschungsvorhabens von einem unabhängigen Gremium beraten zu lassen. Hieran schloss sich Ende der siebziger Jahre der Aufruf von Bundesärztekammer und Medizinischem Fakultätentag an, bei den Ärztekammern und den medizinischen Fakultäten Ethik-Kommissionen zu etablieren. Die Ethik-Kommissionen wurden jedoch erst 1994 in das Medizinproduktegesetz⁷ und in das Arzneimittelgesetz⁸ aufgenommen. Die zwischen den USA, der EU und Japan harmonisierte, Leitlinie ICH/GCP Topic E6⁹ sieht seit ihrem Inkrafttreten am 1.1.1997 in Abschnitt 2.6 die Zustimmung („Approval/Favourable Opinion“) eines Institutional Review Boards oder einer unabhängigen Ethik-Kommission als Voraussetzung des Beginns der klinischen Prüfung an. Der *sofortige* Beginn der klinischen Prüfung eines Arzneimittels war bis zum Inkrafttreten des 12. Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes am 6.8.2004¹⁰ von der Zustimmung der für den ärztlichen Leiter der klinischen Prüfung nach Landesrecht zuständigen Ethik-Kommission abhängig. Gleichwohl konnte die klinische Prüfung gem. § 40 Abs. 1 S. 3 AMG a.F. auch ohne diese Zustimmung beginnen, sofern die zuständige (Landes-)Behörde nicht innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Anzeige gegen ihre Durchführung Einwände erhoben hatte.

⁷ Gesetz über Medizinprodukte (Medizinproduktegesetz - MPG) vom 2. August 1994 (BGBl. I S. 1963), in Kraft getreten am 1. Januar 1995.

⁸ Fünftes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes vom 9. August 1994 (BGBl. I S. 2071), in Kraft getreten am 17. August 1995, vgl. Art. 6 Abs. 2 Nr. 1 i.Vm. Art. 1 Nr. 25 lit a) dieses Gesetzes.

⁹ Guideline for Good Clinical Practice = Note for Guidance on Good Clinical Practice CPMP/ICH/135/95 v. Juli 1996, in Kraft seit Januar 1997, im Internet zu finden unter: http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Scientific_guideline/2009/09/WC500002874.pdf (letzter Abruf 25.6.2013).

¹⁰ 12. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes v. 30.7.2004 (BGBl. I S. 2031).

3 Die Aufgaben der Ethik-Kommission des Landes Berlin

3.1 Vollzug des Arzneimittelgesetzes

Die Ethik-Kommission des Landes Berlin hat gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 EKG Berlin die Aufgabe, klinische Arzneimittelprüfung im Sinne des § 4 Abs. 23 S. 1 AMG¹¹ nach den §§ 40-42a AMG¹² in der seit dem 6. August 2004 jeweils geltenden Fassung zu bewerten. Die seit 1995 bis zum 5.8.2004 arzneimittelrechtlich einer nach Landesrecht gebildeten Ethik-Kommission durch § 40 Abs. 1 S. 2 AMG a.F. zugewiesenen Aufgaben wurden von den Ethik-Kommissionen der Charité und der Ärztekammer Berlin auf der Basis des § 4c Abs. 1 und 3 Kammergesetz Berlin wahrgenommen. Der Gesetzgeber des Errichtungsgesetzes hat damit die Aufgabe des Vollzuges der §§ 40-42a AMG durch ihre Übertragung auf eine einzige Behörde der unmittelbaren Staatsverwaltung konzentriert. Motiv hierfür war die durch das 12. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes gewandelte Rolle der Ethik-Kommission „von einem berufsrechtlichen Beratungsgremium zu einer Patientenschutzorganisation mit Behördencharakter.“¹³ Durch die Ansiedlung bei der unmittelbaren Staatsverwaltung sollte im Interesse einer sachgerechten und rechtmäßigen Aufgabenwahrnehmung in einem Verwaltungsverfahren auch die Unabhängigkeit der Ethik-Kommission und ihrer Mitglieder von der die Forschung durchführenden Einrichtung unterstützt werden.¹⁴

Die zustimmende Bewertung der gem. § 42 Abs. 1 AMG für den Leiter der klinischen Prüfung nach Landesrecht zuständigen Ethik-Kommission ist seit dem Inkrafttreten des 12. Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes am 6.8.2004 zwingende Voraussetzung für den Beginn einer klinischen Prüfung. Da es sich bei der zustimmenden Bewertung um einen Dauerwaltungsakt handelt, ist die klinische Prüfung zu beenden, wenn und soweit die Ethik-Kommission die zustimmende Bewertung insgesamt oder bezogen auf einen bestimmten Teil der Studie gem. § 42a Abs. 4a AMG widerrufen hat.

Zur Klärung des von §§ 40 Abs. 1 S. 2, 42 Abs. 1, 42a Abs. 4a AMG verwendeten Begriffes „Ethik-Kommission“ ist auf die in § 3 Abs. 2c GCP-V¹⁵ befindliche Definition zu verweisen:

¹¹ § 4 Abs. 23 S. 1 AMG lautet: „Klinische Prüfung bei Menschen ist jede am Menschen durchgeführte Untersuchung, die dazu bestimmt ist, klinische oder pharmakologische Wirkungen von Arzneimitteln zu erforschen oder nachzuweisen oder Nebenwirkungen festzustellen oder die Resorption, die Verteilung, den Stoffwechsel oder die Ausscheidung zu untersuchen, mit dem Ziel, sich von der Unbedenklichkeit oder Wirksamkeit der Arzneimittel zu überzeugen.“ Zur Auslegung und Abgrenzung gegenüber Nichtinterventionellen Prüfungen und Individuellen Heilversuchen s. Wachenhausen in Kügel/Müller/Hofmann, AMG, 2011, Rn. 156 ff zu § 4; Rehmann, AMG, 3. Aufl. 2008, Rn. 25 f. zu § 4; v. Dewitz in Rieger, Dahm, Katzenmeier, Steinhilper (Hrsg.), Heidelberger Kommentar zum Arztrecht, Krankenhausrecht und Medizinrecht, Stichwort: Klinische Prüfung, Stand Juli 2013, S. 10-18, im Erscheinen.

¹² Arzneimittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), das durch Artikel 5 Absatz 1 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) geändert worden ist.

¹³ S.o. (Fn. 65). Zur Historie der Ethik-Kommission des Landes Berlin vgl. Thiel, Editorial, oder: Wie alles anfang, in Landesamt für Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Die Ethik-Kommission des Landes Berlin, 2012, S.9 ff.

¹⁴ Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz zur Errichtung einer Ethik-Kommission des Landes Berlin, Abgh.-Drs. 15/3982, S. 6.

¹⁵ GCP-Verordnung vom 9. August 2004 (BGBl. I S. 2081), die durch Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2192) geändert worden ist.

„Ethik-Kommission ist ein unabhängiges Gremium aus im Gesundheitswesen und in nichtmedizinischen Bereichen tätigen Personen, dessen Aufgabe es ist, den Schutz der Rechte, die Sicherheit und das Wohlergehen von betroffenen Personen im Sinne des Absatzes 2a zu sichern und diesbezüglich Vertrauen der Öffentlichkeit zu schaffen, indem es unter anderem zu dem Prüfplan, der Eignung der Prüfer und der Angemessenheit der Einrichtungen sowie zu den Methoden, die zur Unterrichtung der betroffenen Personen und zur Erlangung ihrer Einwilligung nach Aufklärung benutzt werden und zu dem dabei verwendeten Informationsmaterial Stellung nimmt.“

Diese auf Art. 2 k) der Richtlinie 2001/20/EG¹⁶ zurück gehende Definition beinhaltet mehrere Charakteristika der Ethik-Kommission:

a) Schutz der Menschenrechte von Prüfungsteilnehmern durch Ethik-Kommissionen

Die Ethik-Kommission hat dem Zweck zu dienen, den Schutz der Prüfungsteilnehmer sicher zu stellen. Diese sind durch die Einbeziehung in klinische Prüfungen von Arzneimitteln gesundheitlichen Risiken ebenso wie einer Gefährdung ihrer Rechte und Interessen ausgesetzt. Klinische Prüfungen dürfen daher nur mit einem ärztlich vertretbaren Risiko begonnen und fortgeführt werden, vgl. § 40 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AMG. Die notwendige Abwägung zwischen ärztlich vertretbaren Risiken und Belastungen und der Bedeutung des Arzneimittels für die Heilung des Patienten führt nur dann zu einer positiven Nutzen/Risiko-Relation, wenn die mit der klinischen Prüfung verfolgte Hypothese für die medizinische Wissenschaft relevant und Design, Endpunkte und Fallzahlplanung dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entspricht, vgl. § 42 Abs. 1 S. 7 Nr. 2 AMG. Die Teilnehmer bedürfen aber auch des Schutzes ihres (Freiheits-) Rechts auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG im Sinne einer Befugnis, aufgrund einer ausführlichen Information über Wesen, Tragweite und Bedeutung sowie Risiken der klinischen Prüfung grundsätzlich selbst über ihre Teilnahme an dieser zu entscheiden. Diese in § 40 Abs. 1 S. 3 Nr. 3b) iVm Abs. 2 AMG genannte Voraussetzung, ist neben der ärztlichen Vertretbarkeit und unabhängig von dieser die weitere Säule der klinischen Prüfung und mit dem Schutz der Würde der Prüfungsteilnehmer untrennbar verbunden. Eine nicht auf der freiwilligen Zustimmung der Versuchsperson beruhende Teilnahme an einer klinischen Prüfung stellt jedenfalls dann eine erniedrigende Behandlung dar, wenn kein direkter potentieller Nutzen für den Prüfungsteilnehmer zu erwarten ist. Da auch personenbezogene Daten im Rahmen klinischer Prüfungen verarbeitet werden, muss auch der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts gewährleistet werden, vgl. § 40 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 c) iVm Abs. 2a AMG. Dies geschieht einmal durch die informierte Einwilligung des Prüfungsteilnehmers in die Datenverarbeitung aber auch durch den unabhängig davon zu gewährleistenden Schutz ihrer Daten vor unbefugtem Zugriff. Die genannten Rechte, Interessen und Wohlergehen überwiegen die Interessen von Wissenschaft und Gesellschaft, vgl. Art. 2 der Richtlinie 2005/28/EG. Die Ethik-Kommission hat durch ihre initiale und fortlaufende Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen der Durchführung klinischer Prüfungen mithin die Aufgabe, einen proceduralen Ausgleich des strukturellen Ungleichgewichts zwischen Prüfungsteilnehmer und Prüfer/Sponsor herzustellen. Sie steht damit eindeutig auf der Seite der ersteren, auch wenn die von ihr zu prüfenden Aspekte durchaus auch positiven Einfluss auf die Qualität der klinischen Prüfung und der Aussagekraft der daraus gewonnenen Daten haben.

¹⁶ S.o. (Fn. 5).

b) Ausschuss mit interdisziplinärer Zusammensetzung

(1) Gremiencharakter

Zunächst ist der Gremiencharakter der Ethik-Kommission in § 3 Abs. 2c GCP-V verankert. Die Entscheidung muss daher (unbeschadet anderer abweichender Regelungen) diskursiv von mindestens zwei Personen getroffen werden. Da Abschnitt 3.2.1 a) der ICH/GCP-Leitlinie Topic E6,¹⁷ eine Mindestbesetzung von 5 Personen vorsieht, ist in den Errichtungsgesetzen und Satzungen der Ethik-Kommissionen diese Anzahl nicht unterschritten worden. Schon hier wird deutlich, dass die Beschlüsse der „Ethik-Kommission“ sämtlich nicht vom Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter, sondern ausschließlich von der Gesamtheit der zur Entscheidung berufenen Mitglieder gefasst werden müssen. Hiervon mag nur dann im Sinne einer Delegation an den Vorsitzenden abgewichen werden können, wenn im Verlauf einer klinischen Prüfung bloße Kenntnisnahmen von eingereichten Unterlagen geht, zu denen nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften keine Bewertungsentscheidung „der zuständigen Ethik-Kommission“ getroffen werden muss. Umstände, die von dem Gremium getroffene Entscheidungen maßgeblich beeinflussen können, sind von dem ggf. mit ihrer Kenntnisnahme beauftragten Vorsitzenden den übrigen Mitgliedern mitzuteilen. Die Entscheidungen der in sechs Ausschüsse á 8 Mitgliedern unterteilten Ethik-Kommission des Landes Berlin beraten die vorgelegten Anträge auf zustimmende Bewertung überwiegend mündlich in alternierend wöchentlich stattfindenden Sitzungen, vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 der Rechtsverordnung über die Ethik-Kommission des Landes Berlin.¹⁸ Nur in Ausnahmefällen, die nachträgliche Änderungen gem. § 10 Abs. 1 GCP-V betreffen, die gem. § 10 Abs. 2 GCP-V innerhalb von 20 Tagen nach Eingang des ordnungsgemäßen Antrags zu bewerten sind, erfolgt eine nichtmündliche, gleichwohl aber diskursive Beratung via Internetforum/E-Mail/Fax, vgl. § 6 Abs. 1 S. 2 EKV Berlin. Um vor allem die Laienmitglieder vor einer Fehlentscheidung aufgrund nicht ausreichender Beratung durch die medizinischen und statistischen Experten eines Ausschusses zu bewahren, ist vorgesehen, die im Umlaufverfahren begonnenen Beratung auf Verlangen eines Mitgliedes abubrechen und mündlich fortzuführen, vgl. § 6 Abs. 1 S. 4 EKV Berlin.

(2) Interdisziplinarität und notwendige fachliche Zusammensetzung

Das weitere in § 3 Abs 2c GCP-V mit den Worten „aus im Gesundheitswesen und in nichtmedizinischen Bereichen tätigen Personen“ umschriebene Merkmal der Ethik-Kommission ist ihre unterschiedliche fachliche Besetzung im Sinne einer in § 42 Abs. 1 S. 1 AMG so bezeichneten Interdisziplinarität. Diese ist der Komplexität klinischer Prüfungen von Arzneimitteln geschuldet und macht die Berufung von Vertretern verschiedener medizinischer Fachrichtungen, der Statistik, der Pharmazie, der Rechtswissenschaft und auch einer außerprofessionellen Perspektive (sogenannte Laien) erforderlich. Zusammen mit dem Gremiumscharakter ist die Interdisziplinarität Voraussetzung für eine diskursive Entscheidungsfindung, die alle wesentlichen Aspekte klinischer Prüfungen (Nutzen/Risiko-Abwägung, Datenbasis, Methodik, Fallzahlplanung, Aufklärung und Einwilligung, Eignung der Prüfer und Prüfstellen, Versicherung, Schutz vulnerabler Personengruppen, d.h. insbesondere Kranke, Minderjährige und nicht

¹⁷ ICH Topic E6 Guideline for Good Clinical Practice = Note for Guidance on Good Clinical Practice (CPMP/ICH/135/95).

¹⁸ Verordnung über die Ethik-Kommission des Landes Berlin (Ethik-Kommissionsverordnung Berlin – EKV Berlin) v. 10. Januar 2006 (GVBl. S. 26), zuletzt geändert durch Art. II Nr. 1 der Verordnung v. 4. April 2011, GVBl. S. 144.

einwilligungsfähige Volljährige) in sich vereint. Die Vertreter fachlich unterschiedlicher Professionen sichern aber nicht nur die Qualität der Entscheidung mit ihrer jeweiligen Fachkompetenz, sondern müssen auch eine ausbalancierte gesellschaftliche Reflektion des Geschehens „klinische Prüfung“ gewährleisten und hierdurch (neben der Einhaltung der materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung der klinischen Prüfung) eine weitere (verfahrensrechtliche) Legitimationsbasis bilden. Bereits hier wird die Einsicht *Delheys* bestätigt, dass die zustimmende Bewertung einer klinischen Prüfung durch die Ethik-Kommission ein von der Berufungskörperschaft¹⁹ (s. Art. 34 S. 1 GG) und (im Rückgriff bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz, vgl. Art. 34 S. 2 GG) auch von ihren Mitgliedern zivilrechtlich gem. § 839 Abs. 1 BGB²⁰ sowie strafrechtlich (etwa gem. §§ 222, 229 oder 203 Abs. 1 StGB) zu verantwortende „kollegiale Risikoentscheidung“ darstellt.²¹ Für das mit der klinischen Prüfung notwendig eingehende Risiko ist damit neben dem Sponsor, Prüfer und dem Prüfungsteilnehmer eben auch die Ethik-Kommission (mit)verantwortlich. Die in manchen Stellungnahmen zu findende Aussage, die Verantwortung für die Durchführung der klinischen Prüfung „verbleibe“ bei dem Sponsor und Prüfer, ist damit nicht (ganz) zutreffend.

Die nähere fachliche Zusammensetzung wird durch das AMG oder die GCP-V nicht geregelt, sondern ist durch § 42 Abs 1 Satz 3 AMG den Ländern aufgegeben, durch Landesrecht zu regeln. Diese sind, soweit das AMG in Übereinstimmung mit den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes nichts Abweichendes festlegt, verpflichtet, das AMG gem. Art. 83 GG als eigene Angelegenheit zu vollziehen und gem. Art. 84 Abs. 1 GG die Ethik-Kommissionen durch Landesgesetze zu errichten und einzurichten (d.h. insbesondere Bildung, Ausgestaltung und Aufgabenzuweisung festzulegen)²².

Die Landesgesetzgeber sind indes mit der Aufgabe, die Zusammensetzung der Ethik-Kommission(en) in den Landesgesetzen²³ festzulegen, unterschiedlich umgegangen. Hierbei sind zwei große Gruppen zu differenzieren. (1) Solche Länder, die sich dieser Aufgabe entzogen und diese (bundesrechtswidrig) an die Selbstverwaltungskörperschaft, bei der Ethik-Kommission angesiedelt wurde, (sub-)delegiert haben²⁴ sowie (2) Länder, die die fachliche Mindestanzahl und -besetzung im Landesgesetz festgelegt haben.²⁵ Durch die damit fehlende Harmonisierung im Bereich der Zusammensetzung von zuständigen Ethik-Kommissionen iSd

¹⁹ BVerfGE 61, 149/174.

²⁰ Vgl. zur Haftung von Ethik-Kommissionsmitgliedern und ihrer Überleitung statt vieler Pestalozza, in v. Dewitz/Luft/Pestalozza, Gutachten Ethik-Kommissionen in der medizinischen Forschung, 2004, S. 159 ff.

²¹ Delhey, Organisation, Verfahren und Kontrolle kollegialer Risikoentscheidungen der staatlichen Verwaltung, Diss. iur. 2013 (im Erscheinen).

²² BVerfGE 75, 108/150 f; 105, 313/331; Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 84 Rn. 3.

²³ Vgl. die Auflistung der Errichtungsgesetze der Ethik-Kommissionen in v. Dewitz, Klinische Bewertung von Medizinprodukten und Leistungsbewertung von In-vitro-Diagnostika nach der „Vierten Novelle“ des Medizinproduktegesetzes, Diss. iur. 2011, S. 206.

²⁴ Vgl. etwa § 10 Abs. 2 Nr. 3 Kammergesetz für die Heilberufe Niedersachsen v. 8.12.2000 (Nds. GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12.12.2012 (Nds. GVBl. S. 591) und § 9 Abs. 7 Nr. 4 des Hamburgischen Kammergesetzes für die Heilberufe v. 14.12.2005 (HmbGVBl. 2005, S. 495), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 254, 260)..

²⁵ Vgl. § 2 Abs. 2a und Abs. 2b EKG Berlin; als Soll-Vorschrift finden sich Besetzungsregeln in § 29c Abs. 1 Bayerisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheits- und Veterinärdienst, die Ernährung und den Verbraucherschutz sowie die Lebensmittelüberwachung (Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz - GDVG) vom 24. Juli 2003 (GVBl 2003, S. 452), zuletzt geändert durch Art. 9 Gesetz v. 7.5.2013, 246.

§ 42 Abs 1 AMG wird eine inhaltliche Bewertungsheterogenität²⁶ und, bei fehlendem Sachverstand, auch eingeschränkte Qualität der Bewertungsentscheidungen provoziert, die einer bundesweit (wenigstens in Hinblick auf den Entscheidungsmaßstab) aus Sicht des Sponsors berechenbaren und rechtskonformen Vollzugstätigkeit unzutraglich ist. Insgesamt muss die Besetzung der Spruchkörper einer Ethik-Kommission den materiellrechtlichen Anforderungen entsprechen, die vonseiten des Bundesgesetzgebers zur von einer nach Landesrecht gem. § 42 Abs. 1 AMG zuständigen Ethik-Kommission zu prüfen sind. Diese Voraussetzungen ergeben sich abschließend aus § 42 Abs. 1 S. 7 Nr. 1-3 AMG i.V.m. den dort in Bezug genommenen allgemeinen und Besonderen Voraussetzungen für die Durchführung klinischer Prüfungen gem. §§ 40, 41 AMG. Mithin ist von der gem. § 42 Abs. 1 AMG zuständigen Ethik-Kommission eine Nutzen/Risiko-Abwägung vorzunehmen, die Aufklärung und Einwilligung auf Richtigkeit und Verständlichkeit hin zu prüfen, der Prüfplan und die pharmakologisch-toxikologische Prüfung sowie die darauf beruhende Prüferinformation in Bezug auf ihre Übereinstimmung mit dem Stand der Wissenschaft zu untersuchen, ferner die Versicherung der Prüfungsteilnehmer sowie Eignung von Prüfern, Stellvertretern und Prüfstellen auf ihre Eignung, die klinische Prüfung prüfplankonform durchzuführen, zu bewerten. In Fällen der Einbeziehung von vulnerablen Personengruppen (Minderjährige, Kranke, nichteinwilligungsfähige Volljährige), werden diese allgemeinen Voraussetzungen des § 40 Abs. 1-3 AMG durch die besonderen des § 40 Abs. 4 und/oder § 41 AMG „ergänzt und modifiziert.“²⁷ Für Berlin hat der Landesgesetzgeber in § 2 Abs. 2a EKG Berlin festgelegt, dass jedem der Spruchkörper, der klinische Prüfungen von Arzneimitteln zu bewerten hat, mindestens acht ständige Mitglieder (s. § 2 Abs. 2 S. 1 EKG Berlin) mit folgenden Qualifikationen angehören müssen:

1. zwei Ärztinnen oder Ärzte mit mehrjähriger Berufserfahrung als Fachärztin oder Facharzt, wobei auf ein (ausschussübergreifend) breites Fächerspektrum zu achten ist, vgl. § 4 Abs. 4 EKV Berlin,
2. ein/eine auf dem Gebiet der Arzneimittelwirkungen sachkundige/r Ärztin/Arzt oder Wissenschaftlerin/Wissenschaftler,
3. ein/eine auf dem Gebiet der medizinischen Biostatistik und Biometrie sachkundige Arzt/Ärztin oder Wissenschaftler/in
4. eine Juristin/ein Jurist mit Befähigung zum Richteramt,
5. ein/eine Apotheker/in sowie
6. zwei Laien, dh Personen, die keine der vorgenannten fachlichen Qualifikationen aufweisen, vgl § 4 Abs. 5 EKV Berlin.

Darüber hinaus wird jedem Ausschuss ein Pädiater und ein Strahlenschutzexperte zugewiesen, die bei dazu Anlass gebenden Anträgen vom Ausschuss zur Bewertung hinzugezogen

²⁶ Vgl. die Darstellung der faktischen Zusammensetzung von Ethik-Kommissionen bei Delhey/Hofmann, Die Struktur der öffentlich-rechtlichen Ethik-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland, in Vöneky (Hrsg.), Informationspapiere der Max-Planck-Forschungsgruppe „Demokratische Legitimation ethischer Entscheidungen“, 09/2009, im Internet abrufbar unter http://www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr2/onlinepapers/ForschungsgruppeIP_9_2009_Ethik-Kommissionen (letzter Abruf am 7.6.2013).

²⁷ Wachenhausen, in Kügel/Müller/Hofmann (Hrsg.), AMG, 2011, Rn. 1 zu § 41.

werden, vgl. § 2 Abs. 2 S. 2 EKG Berlin. Externe Gutachten werden nur selten beauftragt, da die meisten Fragen innerhalb oder durch Hinzuziehung von Mitgliedern anderer Ausschüsse beantwortet werden können.

Die Mitglieder der Ethik-Kommission sind gem. § 4 Abs. 1 EKV Berlin vom Landesamt für Gesundheit und Soziales für die Dauer von vier Jahren (s. § 2 Abs. 1 S. 1 EKG Berlin) zu berufen.²⁸ Hierdurch wird die gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG für die hoheitliche Amtsausübung, die wegen des bestehenden präventiven Verbotes der Durchführung klinischer Prüfungen mit Erlaubnisvorbehalt der Eingriffsverwaltung zuzuordnen ist, notwendige demokratische Legitimation im Sinne einer „ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zum Amtsträger“, hergestellt.²⁹ Die Auswahl der Mitglieder erfolgt gem. § 4 Abs. 1 S. 2 EKV u.a. durch Einholung von Vorschlägen seitens zuständigen Kammern, der Charité – Universitätsmedizin Berlin sowie der Juristischen Fakultäten der Freien Universität Berlin und der Humboldt-Universität zu Berlin.

(3) Entschädigung der Mitglieder

Für die von ihnen vorgenommenen Amtshandlungen werden die Mitglieder nach Maßgabe der Anlage 3 zu § 10 Abs. 1 S. 2 EKV Berlin „pauschal“ entschädigt. Diese schließt alle mit der Amtsausübung verbundenen Kosten (insbesondere Fahrtkosten und Materialkosten für Fachliteratur etc.) ein. Gleichwohl handelt es sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit, s. § 10 Abs. 1 S. 1 EKV Berlin. Durch die Berufung des Mitgliedst entsteht mithin kein Beschäftigungsverhältnis zwischen diesem und dem Land Berlin.

c) Unabhängigkeit der Ethik-Kommission und ihrer Mitglieder

Die gem. § 42 Abs. 1 S. 1 AMG vorausgesetzte und landesrechtlich durch § 2 Abs. 5 EKG Berlin abgesicherte Unabhängigkeit der Ethik-Kommission muss zunächst im Sinne einer fehlenden Befangenheit oder Besorgnis der Befangenheit ihrer Mitglieder gewährleistet sein. Die Vorschriften der §§ 20, 21 VwVfG (der Länder) finden auf das Verfahren der Ethik-Kommission, weil und soweit es ein Verwaltungsverfahren mit dem Ziel des Erlasses eines Verwaltungsaktes ist, direkte Anwendung. Die in diesem Sinn verstandene Unabhängigkeit der Mitglieder muss also im Verhältnis zum Sponsor als Antragsteller, aber auch zu den Prüfern sowie den die klinische Studie durchführenden Einrichtungen bestehen. Da es eines hohen Maßes an Fachkompetenz bedarf, ist die vom Gesetz geforderte Unabhängigkeit der Mitglieder teilweise schwer zu realisieren. Dies gilt vor allem für Ethik-Kommissionen der Medizinischen Fakultäten und ihre fakultätsangehörigen Mitglieder.³⁰ Weiterhin ist die Unabhängigkeit der Mitglieder im Sinne einer Weisungsunabhängigkeit zu verstehen, vgl. § 2 Abs. 5 S. 1 EKG Berlin. Die Berufungskörperschaft oder der Träger der Ethik-Kommission sind im Rahmen der Ausübung ihrer insoweit eingeschränkten Rechtsaufsicht über die Ethik-Kommission

²⁸ Vgl. die Liste der für die Periode 2010-2014 berufenen Mitglieder im Internet unter: www.berlin.de/lageso/gesundheits/ethik/zusammensetzung.html (letzter Abruf am 17.6.2013).

²⁹ St. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, s. nur BVerfGE 107, 59/87 mwN.

³⁰ Vgl. hierzu bereits v. Dewitz, in v. Dewitz/Luft/Pestalozza, Ethik-Kommissionen in der medizinischen Forschung Gutachten für die Enquete-Kommission: Ethik und Recht der modernen Medizin des Deutschen Bundestages, 2004, S. 201 ff. Kommissionsdrucksache 15/219, im Internet abrufbar unter: http://www.ethikrat.org/archiv/enquetekommissionen/15_wahlperiode (letzter Abruf am 17.6.2013).

nicht befugt, inhaltliche, d.h. die Antragsbewertung betreffenden Weisungen zu erteilen oder das Verfahren an sich zu ziehen.³¹ Jedoch können und müssen sie ggf. auf ihre abweichende Rechtsauffassung hinweisen und damit auf eine (aus ihrer Sicht) rechtskonforme Aufgabenwahrnehmung hinwirken. Im Fall nicht pflichtgemäßer Aufgabenwahrnehmung kann auch die Abberufung des/der betreffenden Mitgliedes/Mitglieder „aus wichtigem Grund“ erfolgen, vgl. § 4 Abs. 9 und 10 EKV Berlin.

d) Notwendigkeit der Bewertung durch eine unabhängige Ethik-Kommission

Die Aufgabe der Ethik-Kommission ist die Bewertung von Anträgen des Sponsors auf zustimmende Bewertung klinischer Prüfungen von Arzneimitteln nach § 42 Abs. 1 AMG. Ohne Antrag kann die Ethik-Kommission nicht entscheiden. Die Einbindung der Ethik-Kommission in die Kontrolle klinischer Prüfungen von Arzneimitteln dient dem Schutz der Prüfungsteilnehmer nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften des AMG, vgl. § 42 Abs. 1 S. 7 Nr. 3 iVm §§ 40, 41 AMG. Reflex aus der gewissenhaften Aufgabenwahrnehmung ist die Wahrung (und Stärkung) des Ansehens der medizinischen Forschung in der Öffentlichkeit. Die Bewertung der unabhängigen Ethik-Kommission ist auch in Ansehung der ebenfalls und zu Beginn der klinischen Prüfung gem. § 40 Abs. 1 S. 2 AMG ebenso notwendigen Genehmigung seitens der zuständigen Bundesoberbehörde (Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte oder Paul-Ehrlich-Institut, vgl. § 77 AMG), sieht man einmal von den Vorgaben des Art. 9 der Richtlinie 2001/20/EG ab, notwendig im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Einmal unterliegt die zuständige Bundesoberbehörde den Weisungen des Bundesministeriums für Gesundheit. Ferner ist die diskursiv gebündelte Expertise von Fachleuten unterschiedlicher fachlicher Qualifikation und praktischer Erfahrung (auch und vor allem in der Heilkunde) nicht in dem erforderlichen Ausmaß bei den genannten Behörden vorhanden. Entscheidend ist aber, dass die Bundesoberbehörden zugleich als staatliche Zulassungsbehörden für die Entscheidung über das Inverkehrbringen von Arzneimitteln fungiert, vgl. § 21 Abs 1 S 1 AMG. Damit unterliegt sie auch hinsichtlich der dafür von ihr für erforderlich erachteten klinischen Prüfungen einem Interessenskonflikt, der sich auch nicht durch formale Trennung der Abteilung Zulassung von der Abteilung Klinische Prüfung vollständig auflösen lässt. Denn die nationalen Zulassungsbehörden stehen unter einem internationalen Wettbewerbsdruck, der ebenso schwer auf ihnen lastet, wie die Versuche politischer Einflussnahme vonseiten der Pharmaindustrie. Zugleich besteht die latente Gefahr, dass die EU das zentrale Zulassungsverfahren gem. Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 ausweiten wird, um so im Sinne einer Zentralisierung den Pharmastandort Europa zu fördern, wenn sich ergeben sollte, dass die nationalen Zulassungsbehörden zu schwerfällig oder zu strikt mit den ihnen vorgelegten Anträgen umgehen sollte.

e) Bewertungsverfahren

Die in § 3 Abs. 2c GCP-V ebenfalls (andeutungsweise) angesprochene Arbeitsweise der Ethik-Kommission im Sinne der Abgabe einer Stellungnahme zum Prüfplan, zur Qualifikation der Prüfer und Prüfstellen, zum Verfahren und Inhalt der Probandeninformation und Einwilligungserklärung, wird in § 42 Abs. 1 AMG und §§ 7-8 GCP-V näher beschrieben und durch die

³¹ Vgl. hierzu bereits v. Dewitz, in v. Dewitz/Luft/Pestalozza, Gutachten Ethik-Kommissionen in der med. Forschung, 2004, S. 312 ff.

Allgemeinen Verfahrensgesetze sowie Rechtsverordnungen der Länder oder Satzungen der Träger von Ethik-Kommissionen ergänzt. Bei multizentrischen klinischen Prüfungen erfolgt das Bewertungsverfahren durch die für den Leiter der klinischen Prüfung nach Landesrecht zuständige Ethik-Kommission im Benehmen (nicht aber: im Einvernehmen) mit den beteiligten Ethik-Kommissionen, vgl. § 8 Abs. 5 GCP-V. Sofern keine der in § 42 Abs. 1 S. 7 Nr. 1-3 AMG genannten Versagungsgründe vorliegen, besteht ein Anspruch des Sponsors auf Erteilung einer zustimmenden Bewertung, die nach Anhörung des Antragstellers versagt oder (ggf. mit Nebenstimmungen verbunden) erteilt wird.³² Im Land Berlin gilt insoweit ergänzend die Rechtsverordnung über die Ethik-Kommission des Landes Berlin³³ und (subsidiär) das Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung, sofern und soweit nicht bundesrechtliche Vorschriften (in AMG und GCP-V) die fragliche Materie, die der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis gem. Art. 84 Abs. 1 GG iVm § 74 Abs. 1 Nr. 19 GG, bereits „erschöpfend geregelt“³⁴ haben. Die eingehenden (Neu-)Anträge werden von der Geschäftsstelle den jeweils innerhalb der verordnungsrechtlichen Fristen (vgl. zu diesen § 8 Abs. 2-5 GCP-V) tagenden Ausschüssen möglichst gleichmäßig und, soweit möglich, unter Berücksichtigung vorhandener fachlicher Expertise, zugewiesen, vgl. § 2 Abs. 5 EKG Berlin. Der Ausschuss entscheidet über diesen nach Anhörung des Vertreter des Sponsors und des Leiters der klinischen Prüfung selbständig und gegenüber dem antragstellenden Sponsor (§ 4 Abs. 24 AMG) als „Ethik-Kommission des Landes Berlin.“ Divergenzen in der Spruchpraxis wirkt die Geschäftsstelle durch antragsbezogene Hinweise und wissenschaftliche Unterstützung der Ausschussmitglieder entgegen. Sie sind auch Gegenstand der jährlich stattfindenden Vollversammlungen und – neuerdings – separaten ausschussübergreifenden und nicht antragsbezogenen Treffen von Mitgliedern einer bestimmten Fachrichtung.³⁵ Die Entscheidungen der Ethik-Kommissionen werden dem Sponsor oder seinem Vertreter unter dem Kopfbogen des Landesamtes für Gesundheit und Soziales schriftlich und, soweit es sich um Verwaltungsakte handelt, versehen mit einer Rechtsbehelfsbelehrung, bekannt gemacht.

f) Begleitung der zustimmend bewerteten Studien und Aufhebung der zustimmenden Bewertung

Die vonseiten des Sponsors geplanten nachträglichen Änderungen sind der Ethik-Kommission und der zuständigen Bundesoberbehörde zur Entscheidung vorzulegen, vgl. § 10 Abs. 1 GCP-V. Ferner ist auch die Bewertung nachgemeldeter Prüfstellen erforderlich, vgl. § 10 Abs. 4 GCP-V. Auch bei diesen weiteren Entscheidungen handelt es sich um Verwaltungsaktes iSd § 35 S. 1 VwVfG, die im Rahmen von (gesonderten) Verwaltungsverfahren dem Sponsor bekannt gemacht werden. Wechselt im Laufe der klinischen Prüfung daher der Sponsor den Leiter der klinischen Prüfung, an den § 42 Abs. 1 S. 2 AMG die örtliche Zuständigkeit der federführenden Ethik-Kommission bei multizentrischen klinischen Prüfungen knüpft, wird nunmehr diese als neue gem. § 42 Abs. 1 AMG zuständige Ethik-Kommission

³² Einhellige Auffassung, vgl. nur Rehmann, AMG, 3. Aufl. 2008, Rn. 5 zu § 42.

³³ S. dort vor allem die Vorgaben zum Verfahren der Bewertung, § 6 EKV Berlin.

³⁴ BVerfGE 1, 283/296; 7, 342/347.

³⁵ Pestalozza, Der „Große Ausschuss“ Wege zur Bereinigung von Divergenzen zwischen Ausschüssen einer Ethik-Kommission, in Landesamt für Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Die Ethik-Kommission des Landes Berlin, 2012, S. 30 ff. schlägt für den Fall der Abweichung eines Ausschusses von der Spruchpraxis eines anderen Ausschusses vor, einen „Großen Ausschuss“ zu bilden, der die Divergenz ausräumt, um gegenüber den Antragstellern eine einheitliche, d.h. dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) genügende Spruchpraxis herbeizuführen.

über den ihr vorgelegten Antrag und die ggf. folgenden Anträge entscheiden müssen. Dieser Zuständigkeitswechsel ist nicht etwa auf der Basis des § 3 Abs. 3 VwVfG (der Länder) entbehrlich, wenn alle Beteiligten dem Verbleib der Zuständigkeit bei der ursprünglich federführenden Ethik-Kommission zustimmen. Denn das initiale Verwaltungsverfahren zur Bewertung des Antrags auf zustimmende Bewertung der klinischen Prüfung ist jedenfalls mit der bestandskräftigen Bewertungsentscheidung abgeschlossen.³⁶

Der zustimmenden Bewertung des beantragten Vorhabens folgen nach Beginn desselben neben den Änderungsanträgen des Sponsor regelmäßig aber auch Meldungen über Verdachtsfälle schwerwiegender Nebenwirkungen, die im Verlauf von klinischen Prüfungen mit demselben oder denselben Prüfpräparaten beobachtet wurden, vgl. § 13 Abs. 2 und 3 GCP-V. Ferner sind mindestens jährlich Berichte über den Verlauf der klinischen Prüfung und die hierbei aufgetretenen unerwünschten Ereignisse zu machen, vgl. § 13 Abs. 8 GCP-V.

Nachdem das Verwaltungsgericht Berlin in seinem Urteil v. 27.3.2008³⁷ als obiter dictum feststellte, die Ethik-Kommission habe keine gesetzliche Ermächtigung, die zustimmende Bewertung zu widerrufen, da der Bundesgesetzgeber durch § 42a AMG nur die zuständige Bundesoberbehörde dazu befugt habe, die klinische Prüfung durch Aufhebung der Genehmigung zu stoppen, hat dieser durch § 42a Abs. 4a AMG ebendies auch für die zustimmende Bewertung der Ethik-Kommission unter den dort genannten Voraussetzungen gesetzlich klargestellt.³⁸ Erhält die Ethik-Kommission mithin (etwa durch Berichte des Sponsors nach §§ 13 Abs. 2-4 und 8 GCP-V oder des Prüfers, der Monitore oder Inspektoren, vgl. § 68 Abs. 1 AMG) Kenntnis von Tatsachen, die auf das Nicht(mehr)vorliegen einer der von ihr zu prüfenden gesetzlichen Voraussetzungen schließen lassen, hat sie (insoweit) die zustimmende Bewertung zu widerrufen, nachdem sie dem Sponsor Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer einwöchigen Frist eingeräumt hat, vgl. § 42a Abs. 4a iVm Abs. 3 S. 1 AMG. Hierbei handelt es sich aufgrund der Formulierung „ist zurückzunehmen“ und „ist zu widerrufen“ nicht um eine Ermessens-, sondern um eine gebundene Entscheidung.

g) Rechtsschutz

Die Bewertungsentscheidungen der Ethik-Kommission gem. § 42 Abs. 1 AMG und § 10 Abs. 1 GCP-V sind, ebenso wie die Bescheide über die Gebührenerhebung als Verwaltungsakte i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG (der Länder) anzusehen, da die Ethik-Kommission als Behörde im funktionalen Sinne (§ 1 Abs. 4 VwVfG der Länder) durch ihre Entscheidung eine hoheitliche Maßnahme mit Regelungscharakter gegenüber dem Rechtsunterworfenen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft.³⁹ Die zustimmenden Bewertungen können und werden als milderes Mittel gegenüber ihrer Versagung regelmäßig gem. § 36 Abs. 1 VwVfG mit Nebenbestimmungen, insbesondere aufschiebenden Bedingungen, versehen, um die Rechtmäßigkeit der Studiendurchführung herzustellen. Gegen Ablehnungsentscheidungen und Gebührenbe-

³⁶ Unstreitig, vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, Rn. 30 zu § 9 m.w.N.; Streitig ist diese Frage nur für den Zeitraum zwischen Bekanntmachung des Verwaltungsaktes und seiner Bestandskraft.

³⁷ VG 14 A 81.06.

³⁸ Art. 1 Ziff. 45 des Gesetzes zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften v. 17.7.2009 (BGBl. I S. 1990).

³⁹ Scholz, in Rieger/Dahm/Katzenmier/Steinhilper (Hrsg.), Heidelberger Kommentar zum Arztrecht, Krankenhausrecht und Medizinrecht, Stichwort: Ethik-Kommission, Stand: Februar 2012, Rn. 20 mwN.

scheide ist das Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff VwGO eröffnet und im Übrigen ausgeschlossen. Um die Unabhängigkeit der Ethik-Kommission auch im Fall eines Widerspruches (§ 68 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung) gegen eine Ablehnungsentscheidung oder einen Gebührenbescheid⁴⁰ zu wahren und um auch eine Entscheidung der Ethik-Kommission des Landes Berlin, die organisationsrechtlich als unselbständige Einrichtung des Landes Berlin, nicht aber als Teil des Landesamtes für Gesundheit und Soziales anzusehen ist, das lediglich die Geschäftsführung wahrnimmt, vgl. § 1 Abs. 2 EKG Berlin, zu ermöglichen, weist § 2 Abs. 8 S. 2 EKG Berlin die Entscheidung über den Widerspruch dem Ausschuss zu, der die Bewertungsentscheidung getroffen hat.

Für den Fall der Ablehnung der zustimmenden Bewertung ist nach erfolglosem Widerspruchsverfahren auf die Erteilung einer solchen gerichteter Klageantrag gem. § 42 Abs. 1, 2. Alternative VwGO Verpflichtungsklage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht Berlin zu erheben. Geht es hingegen um die Rechtmäßigkeit eines Gebührenbescheides oder sollen einzelne Nebenbestimmungen iSd § 36 VwVfG (der Länder) zustimmender Bewertungen gerichtlich überprüft werden, ist die Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1, 1. Alt. VwGO statthafte Klageart.⁴¹ Weil und soweit den Ethik-Kommissionen hinsichtlich ihrer Bewertungsentscheidung ein Prognose- und Beurteilungsspielraum zusteht, wie dies vor allem in Bezug auf die gem. § 40 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AMG zu treffende Nutzen/Risiko-Abwägung der Fall ist,⁴² kommt jedoch im Fall der Verpflichtungsklage mangels Spruchreife nur ein Bescheidungsurteil iSd § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO in Betracht.⁴³ Mithin muss die Ethik-Kommission in diesen Fällen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes neu entscheiden. Da die Gerichtslaufzeiten etwa 2-3 Jahre betragen und Ablehnungen aufgrund der Befugnis, die zustimmenden Bewertungen mit Nebenbestimmungen zu versehen und vor einer Entscheidung die ggf. bestehenden Versagungsgründe in der Anhörung und ggf. auch schriftlichen Nachforderung von Informationen, die während des Verfahrens einmal möglich ist, zu adressieren, in der Vergangenheit eher selten ausgesprochen werden, sind die Sachentscheidungen der Ethik-Kommission des Landes Berlin bislang nicht zum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen geworden. Demgegenüber haben in den ersten Jahren ihres Bestehens sich Sponsoren im Hinblick auf Gebühren, die für die Prüfung und Bewertung von Anträgen oder einzelnen Nachmeldungen von Verdachtsfällen schwerwiegender unerwünschter Ereignisse erhoben wurden, mit Anfechtungsklagen an das Verwaltungsgericht Berlin gewandt.⁴⁴ Die (zumeist der Klage stattgebenden) Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin wurden zum Anlass genommen, das die Gebühreneinnahmen betreffende Landesrecht zu ändern.⁴⁵

⁴⁰ Der Widerspruch gegen zustimmende Bewertungen oder ihre Nebenbestimmungen ist gem. § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 8 S. 1 EKG Berlin ausgeschlossen.

⁴¹ So die inzwischen gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur isolierten Anfechtung von Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts, s. BVerwGE 60, 269/274; 112, 221.

⁴² Scholz, in Rieger/Dahm/Katzenmeier/Steinhilper (Hrsg.), Heidelberger Kommentar zum Arztrecht, Krankenhausrecht und Medizinrecht, Stichwort: Ethik-Kommission, Stand: Februar 2012, Rn. 20 mwN.

⁴³ So im Kontext der Klinischen Prüfung von Medizinprodukten v. Dewitz, Klinische Bewertung von Medizinprodukten, Diss. iur. 2011, S. 218.

⁴⁴ Vgl. die Urteile des Verwaltungsgerichts Berlins v. 17.2.2010, VG 14 A 95.07; Urteil v. 1.4.2009, VG 14 A 25.07; Urteil v. 27.3.2008, VG 14 A 81.06.

⁴⁵ S. Art. I Nr. 3 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Errichtungsgesetzes v. 3.3.2010, GVBl. S. 122 und Art. II der Ersten Verordnung zur Änderung der Rechtsverordnung über die Ethik-Kommission des Landes Berlin v. 4.4.2011, GVBl. S. 144.

h) Finanzierung und Antragsaufkommen

Gem. § 42 Abs. 1 S. 3 AMG ist (auch) die Finanzierung der Ethik-Kommission durch Landesrecht zu bestimmen. Das Errichtungsgesetz der Ethik-Kommission des Landes Berlin greift in § 2 Abs. 6 EKG Berlin diesen Aspekt einmal durch einen (selektiven) Verweis auf einzelne Normen des Gesetzes über Gebühren und Beiträge des Landes Berlin auf und ermächtigt die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung in § 3 Nrn. 9 und 10 EKV Berlin nähere Regelungen zur Höhe der Gebühren und zur Entschädigung der Mitglieder zu treffen. Bei Einrichtung der Ethik-Kommission des Landes Berlin wurde durch die in § 2 Abs.6 EKG Berlin a.F. bereits vorhandene Formulierung „Für die Amtshandlungen der Ethik-Kommission sind Gebühren ... zu erheben“ die Absicht des Landesgesetzgebers deutlich, eine Kostendeckung durch Einnahmen zu erzielen.⁴⁶ Dementsprechend sind die Gebühren, die nach § 9 Abs. 1 S. 2 EKV Berlin für jede Amtshandlung zu erheben sind, in den Anhängen 1 und 2 zu dieser Verordnung so gestaltet (und angepasst) worden, dass die (insbesondere durch die zu zahlenden Personalkosten an die Mitarbeiter der Geschäftsstelle und die Entschädigungen der Mitglieder) entstehenden Personal- und Sachkosten durch die Einnahmen (voraussichtlich) gedeckt, d.h. refinanziert, werden können. Dies ist in der Vergangenheit auch weitgehend gelungen, wie die auch insoweit aussagekräftigen (vgl. § 11 Abs. 2 EKV Berlin) der Senatsverwaltung für Gesundheit jährlich vorzulegenden Tätigkeitsberichte⁴⁷ bezeugen. Das Antragsaufkommen ist, gemessen an den sogenannten Neuanträgen, in den vergangenen Jahren jedoch gesunken (von 664 Arzneimittelprüfungen im Jahr 2006 auf 554 im Jahr 2012). Dieser Einnahmerückgang konnte kostenseitig durch eine im Jahr 2011 verkündete Änderungsverordnung zur EKV Berlin, die sich auch auf das Gebühren- und Entscheidungsverzeichnis bezog sowie durch Stellenabbau in der Geschäftsstelle der Ethik-Kommission trotz (vor allem tarifvertraglich bedingt) steigender Personal- und Sachkosten kompensiert werden.

3.2 Vollzug des Medizinproduktegesetzes

Die Ethik-Kommission des Landes Berlin ist seit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Errichtungsgesetzes v. 3.3. 2010⁴⁸ gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 EKG Berlin auch für die Bewertung klinischer Prüfungen von Medizinprodukten und Leistungsbewertungen von In-vitro-Diagnostika nach Maßgabe der §§ 19-24 Medizinproduktegesetz (MPG)⁴⁹ in der seit dem 21.3.2010 geltenden Fassung zuständig. Mit dem Gesetz zur Änderung des medizinprodukterechtlicher Vorschriften v. 29.7.2009⁵⁰ hat der Bundesregelungsgeber u.a. das Verfahren der Bewertung klinischer Medizinprodukteprüfungen weitgehend an das seit dem 6.8.2004 bei Arzneimittelprüfung geltende Recht angepasst.⁵¹ Medizinprodukte unterscheiden sich von Arzneimitteln dadurch, dass die bestimmungsgemäße Hauptwirkung (d.h. ihr vorrangiger medizinischer Zweck) nicht durch pharmakologische, immunologische oder metabolische Wirkung erreicht

⁴⁶ Wiethoff, Anmerkungen zu den Kosten der Ethik-Kommission und deren Refinanzierung, in Landesamt für Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Die Ethik-Kommission des Landes Berlin, 2012, S. 75 m.w.N. und näheren Einzelheiten zum dabei zum Einsatz kommenden Verfahren der Kosten-Leistungs-Rechnung.

⁴⁷ Im Internet abrufbar unter www.berlin.de/lageso/gesundheit/ethik/index.html.

⁴⁸ S.o. (Fn. 45).

⁴⁹ Medizinproduktegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2002 (BGBl. I S. 3146), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2192) geändert worden ist.

⁵⁰ Art. 1 des Gesetzes zur Änderung medizinprodukterechtlicher Vorschriften v. 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2326.

⁵¹ So der Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 16.3.2009, BT-Drs. 16/12258, S. 21.

wird, diese aber durch solche Wirkungen unterstützt werden kann. Positiv gewendet weisen Medizinprodukte eine überwiegend physikalische, physikochemische oder elektrophysikalische Wirkung auf.⁵²

a) Definition und Funktion der Ethik-Kommission im MPG

Die Zustimmung der gem. § 22 Abs. 1 MPG nach Landesrecht für den Prüfer/Hauptprüfer oder Leiter der klinischen Prüfung zuständigen Ethik-Kommission ist für Beginn und Durchführung der klinischen Prüfung eines Medizinproduktes gem. § 20 Abs. 1 S. 1 MPG unabdingbar. Auch hier stellt die Entscheidung über einen vom Sponsor gestellten Antrag einen (gebundenen) Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 VwVfG (der Länder) dar.⁵³ Eine Definition des Begriffs „Ethik-Kommission“ ist im Medizinproduktegesetz oder der Verordnung über die klinische Prüfung von Medizinprodukten indes nicht zu finden. Auch die Europäischen Richtlinien über Medizinprodukte setzen den Begriff Ethik-Kommission voraus. In Abschnitt 3.18 der harmonisierten Norm EN ISO 14155: 2011 wird die Ethik-Kommission als „unabhängiges Gremium, dessen Verantwortung darin besteht, klinische Prüfungen zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Sicherheit, das Wohl und die Menschenrechte der in einer klinischen Prüfung teilnehmenden Versuchspersonen geschützt sind.“ definiert. Auffällig ist, dass hier die Interdisziplinarität der Ethik-Kommission nicht angesprochen wird und auch das Ansehen der medizinischen Forschung in der Öffentlichkeit kein (ausdrücklich) erwähntes Schutzgut ist. Interdisziplinarität wird aber in § 22 Abs. 1 S. 1 MPG vorausgesetzt. Die Wahrung des Ansehens der medizinischen Forschung in der Öffentlichkeit ist Reflex aus der gesetzeskonformen Aufgabenwahrnehmung des Schutzes der Forschungsteilnehmer durch die Ethik-Kommission und bedarf daher im Gesetz keiner besonderen Erwähnung.

b) Inhaltlicher Prüfungsumfang der Ethik-Kommission und Verhältnis zur Bundesoberbehörde

Die Aufgaben der Ethik-Kommission sind in § 22 Abs. 2 und 3 MPG abschließend geregelt. Gem. § 22 Abs. 2 MPG hat sie die „Aufgabe, den Prüfplan und die erforderlichen Unterlagen, insbesondere nach ethischen und rechtlichen Gesichtspunkten, zu beraten und zu prüfen, ob die Voraussetzungen nach § 20 Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 bis 4 und 7 bis 9 sowie Absatz 4 und 5 und nach § 21 erfüllt werden.“ In § 22 Abs. 3 Nr. 2 MPG tritt die Prüfung, ob die Unterlagen dem Stand von Wissenschaft und Forschung entsprechen, hinzu.

Die in Bezug genommenen Vorschriften sind solche zum Schutz der Prüfungsteilnehmer, die im wesentlichen, die in §§ 40, 41 AMG für die klinischen Arzneimittelprüfungen zu finden sind, ähneln. Damit unterscheidet sich die Funktion der Ethik-Kommission im Sinne des Medizinprodukterechts nicht wesentlich von derjenigen nach § 3 Abs. 2c GCP-V. Zu bemerken ist, dass klinische Prüfungen von Medizinprodukten (außer bei Produkten mit geringen Sicherheitsrisiken, vgl. § 20 Abs. 1 S. 2 MPG iVm § 7 MPKPV⁵⁴) der Genehmigungspflicht der zuständigen Bundesoberbehörde unterliegen. Diese hat jedoch, anders als nach dem insoweit

⁵² Streitig, wie hier BSG, Urteil v 3.7.2012, B1KR 23/11 R, Rz 15 = NZS 2013, S 62 mwN; zum Streitstand vgl. v. Dewitz, a.a.O. (Fn. 70), S. 6 f.

⁵³ Allg. Meinung, s. etwa v. Dewitz, Klinische Bewertung von Medizinprodukten, Diss.iur. 2011, S. 86 m.w.N.

⁵⁴ Verordnung über klinische Prüfungen von Medizinprodukten vom 10. Mai 2010 (BGBl. I S. 555).

gegenüber der ursprünglich stark begrenzten Prüfungskompetenz nunmehr stark erweiterten Aufgabenbeschreibung des § 42 Abs. 2 AMG, nur die Aufgabe, das Vorhaben einer allgemeinen Nutzen/Risiko-Bewertung nach wissenschaftlichen und technischen Gesichtspunkten zu unterziehen und hierbei insbesondere die Ordnungsmäßigkeit der sicherheitstechnischen und sicherheitsbiologischen Untersuchungen (soweit diese nicht Gegenstand der klinischen Prüfung sind) nach ethischen und rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, vgl. § 22a Abs. 2 und 3 MPG.

c) Begleitung der Vorhaben durch die Ethik-Kommission

Ebenso wie bei klinischen Prüfungen von Arzneimitteln gem. § 10 Abs. 1 GCP-V wird der Sponsor verpflichtet, der zuständigen Ethik-Kommission die von ihm beabsichtigten wesentlichen Änderungen zur Bewertung vorzulegen, vgl. § 22c Abs. 2 MPG. Im Unterschied zum Arzneimittelrecht werden die Meldungen über schwerwiegende unerwünschte Ereignisse aber nicht direkt an die Ethik-Kommission, sondern von Sponsor und Prüfer an die zuständige Bundesoberbehörde übermittelt, vgl. § 3 Abs. 5 MPSV. Auch werden der Ethik-Kommission keine Jahresberichte über den Verlauf der klinischen Prüfung vorgelegt. Diese ist vielmehr nur über die vom Sponsor zur Abwehr unmittelbarer Gefahr getroffenen Maßnahmen zu informieren, vgl. § 14a Abs. 2 MPSV. Zwar hat die Ethik-Kommission auf Wunsch Zugriff auf diese Informationen, jedoch wird von ihr keine Analyse dieser Unterlagen und Entscheidung über die Aufhebung der zustimmenden Bewertung erwartet. Vielmehr ist dies Aufgabe der Bundesoberbehörde, auch wenn § 22b Abs. 5 MPG die Ethik-Kommission in den dort genannten Fällen die Befugnis und Verpflichtung einräumt, ihrerseits die zustimmende Bewertung unter den dort genannten Voraussetzungen (fehlende Qualifikation des Prüfers oder der Prüfstelle, Wegfall der Probandenversicherung, Auswahl der Prüfungsteilnehmer entspricht nicht mehr dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, Wegfall der Voraussetzungen, unter den die Durchführung der klinischen Prüfung bei Minderjährigen, Schwangeren oder von Therapeutika bei „einschlägig Kranken“ erteilt wurde) aufzuheben.

d) Vollzugserfahrung im Land Berlin

Die Zahl der von der Ethik-Kommission zu prüfenden Anträge auf zustimmende Bewertung von klinischen Medizinprodukteprüfungen liegt seit 2010 etwa bei 30. Dies scheint zunächst verwunderlich, ist jedoch angesichts eines bundesweiten Antragsaufkommens von weniger als 300 nachvollziehbar. Der Grund hierfür besteht in der abweichenden bundesrechtlichen Regelung der Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Medizinprodukten im Konformitätsbewertungsverfahren des Herstellers, dass diesen nur bei echten Innovationen zur Durchführung einer klinischen Prüfung mit dem betreffenden Medizinprodukt zwingt, um den Nachweis der Leistungsfähigkeit und Sicherheit desselben zu erbringen.⁵⁵

3.3 Vollzug der Röntgen- und Strahlenschutzverordnung

Gem. § 2 Abs. 2 EKV Berlin übernimmt die Ethik-Kommission des Landes Berlin auch Aufgaben nach der Strahlenschutz- und Röntgenverordnung, sofern ein Antrag auf zustimmende Bewertung einer klinischen Prüfung eines Arzneimittels oder eines Medizinproduktes dies

⁵⁵ Vgl. näher hierzu v. Dewitz, Klinische Bewertung von Medizinprodukten, Diss.iur. 2011, S. 55 m.w.N.

erfordert. Dies ist dann der Fall, wenn und soweit studienbedingt ionisierende Strahlung am Menschen im Rahmen einer klinischen Prüfung angewandt werden soll. Insoweit werden in der Strahlenschutz- und Röntgenverordnung die Anwendungen ionisierender Strahlung, die selbst Gegenstand des Forschungsvorhabens sind von denjenigen der Begleitdiagnostik unterschieden. Die Anwendung von Röntgenstrahlung oder ionisierenden Stoffen am Menschen zum Zweck der Forschung ist genehmigungspflichtig, vgl. § 23 Abs. 1 StrlSchV/§ 28a Abs. 1 RöV. Für die Erteilung der Genehmigung ist das Bundesamt für Strahlenschutz zuständig, s. § 23 Abs. 2 StrlSchV/§ 28a Abs. 2 RöV.

Eine der Voraussetzungen für die Genehmigung der Anwendung studienbedingter ionisierender Strahlung am Menschen ist die Stellungnahme einer bei der Genehmigungsbehörde registrierten und dadurch mit den Aufgaben nach § 92 S. 2 StrlSchV/§ 28g S. 2 RöV beliehenen Ethik-Kommission, § 24 Abs. 1 Nr. 8 StrlSchV/§ 28b Abs. 1 Nr. 8 RöV. Das Verfahren ist damit insgesamt als gestuftes Verwaltungsverfahren zu, dessen erste Stufe die Abgabe einer Stellungnahme der Ethik-Kommission und dessen zweite Stufe die Genehmigung ist.⁵⁶

a) Charakteristika der Ethik-Kommission im Strahlenschutzrecht

Die Ethik-Kommission im Sinne der strahlenschutzrechtlichen Vorschriften muss gem. § 92 S. 1 StrlSchV/§ 28g S. 1 RöV unabhängig und interdisziplinär besetzt, nicht aber nach Landesrecht zuständig, d.h. nicht aufgrund landesrechtlicher Vorschriften errichtet und eingerichtet sein. Damit kommen auch privatrechtlich gebildete Ethik-Kommissionen im Bereich des Strahlenschutzrechts in Betracht, allerdings dürfen diese keine zustimmende Bewertung nach § 40 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 42 Abs. 1 AMG oder § 20 Abs. 1 S. 1 iVm § 22 Abs. 1 MPG zum Forschungsvorhaben insgesamt erteilen. Ihr Votum ist danach beschränkt auf den Bereich des Forschungsvorhabens, auf den das Strahlenschutzrecht Anwendung findet, begrenzt.

b) Einbindung der Ethik-Kommission in das reguläre Genehmigungsverfahren

Außerhalb des Bereiches der Begleitdiagnostik findet nach der verordnungsrechtlichen Konstruktion eine Doppelprüfung aller strahlenschutzrechtlichen Erfordernisse seitens der Ethik-Kommission und der Bundesoberbehörde statt, die voneinander unabhängig die Voraussetzungen zur Anwendung der ionisierenden Strahlung nach Maßgabe der §§ 24, 87-91 StrlSchV/§ 28b-d RöV prüfen. Eine formelle Voraussetzung für die Genehmigung ist damit eine Stellungnahme der registrierten Ethik-Kommission zu diesen Voraussetzungen.

Sofern die ionisierende Strahlung selbst Gegenstand des Forschungsvorhabens ist, etwa weil es sich um ein klinisch zu prüfendes radioaktiv markiertes Arzneimittel handelt, ist die Stellungnahme der Ethik-Kommission mangels Regelungsgehaltes unzweifelhaft kein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG, da auch bei einer negativen Einschätzung die Bundesoberbehörde der Genehmigungsvoraussetzungen zu einem positiven Prüfungsergebnis in Gestalt der Genehmigung kommen kann.

⁵⁶ So bereits v. Dewitz, in v. Dewitz/Luft/Pestalozza, Gutachten Ethik-Kommissionen in der medizinischen Forschung, 2004, S. 254.

c) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren (Begleitdiagnostik)

Im Fall der sogenannten Begleitdiagnostik, bei der nicht die ionisierende Strahlung selbst Gegenstand des Forschungsvorhabens ist, hängt die Durchführung eines auf wenige Aspekte reduzierten Genehmigungsverfahrens u.a. von der zustimmenden Stellungnahme der Ethik-Kommission ab, vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 2 StrlSchV/§ 28b Abs. 2 Nr. 2 RöV. Lehnt die registrierte Ethik-Kommission diese ab, ist die Bundesoberbehörde gehindert, die ansonsten in ihrem Ermessen liegende Verfahrensentscheidung, ob ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ausreicht, zu treffen und muss ein vollumfängliches Genehmigungsverfahren durchführen und alle Voraussetzungen der §§ 24 Abs. 1, 88-91 StrlSchV/§ 28b-d RöV (auch) selbst prüfen.

Zweifelhaft ist, ob die positive Stellungnahme der Ethik-Kommission gem. § 24 Abs. 2 Nr. 2 StrlSchV/§ 28b Abs. 2 Nr. 2 RöV in Fällen der Begleitdiagnostik daher ein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG ist. Die registrierte Ethik-Kommission nimmt als Stelle aufgrund der Registrierung durch die zuständige Bundesoberbehörde Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und ist damit Behörde im funktionalen Sinne, vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG. Auch hängt von ihrer Stellungnahme ab, ob die zuständige Bundesoberbehörde auf eine eigene Prüfung aller verordnungsrechtlichen Voraussetzungen verzichten und im vereinfachten Genehmigungsverfahren eine Genehmigung erteilen kann. Jedoch ist sie durch die negative Stellungnahme letztlich nicht an einer Genehmigung der studienbedingten ionisierenden Strahlung gehindert. Der positiven Stellungnahme kommt daher kein Regelungsgehalt zu. Der fehlende Verwaltungsaktscharakter der Stellungnahme im vereinfachten Genehmigungsverfahren folgt auch aus einer gesetzes- und verfassungskonformen Auslegung der verordnungsrechtlichen Vorschriften, da die Ermächtigungsgrundlage in § 12 Abs. 1 Nr. 3a Atomgesetz nur von einer Beteiligung der Ethik-Kommission bei der Bewertung spricht, die registrierten Ethik-Kommissionen aber nicht hinreichend bestimmt (vgl. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG) ermächtigt, selbst über die Anwendung der ionisierenden Strahlung am Menschen gegenüber dem Bürger zu entscheiden und ihn hierdurch in seinen Grundrechten (soweit es sich um den Forschungsteilnehmer handelt aus Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 GG oder, soweit es sich um den Arzt/Forscher oder Auftraggeber handelt aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 3 GG) zu beschränken. Hinzu kommt, dass privatrechtlich gebildete Ethik-Kommissionen mangels hinreichender demokratischer Legitimation ihrer Mitglieder im Sinne einer lückenlosen Legitimationsskette vom Volk auf den Amtswalter, keine hoheitliche Eingriffsbefugnis eingeräumt werden darf, vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG.

d) Inhaltlicher Prüfungsumfang der Stellungnahme

Fraglich ist ferner, welche Aspekte die registrierte Ethik-Kommission zu prüfen hat. § 92 S. 2 StrlSchV/§ 28g S. 2 RöV sind insoweit ihrem Wortlaut nach sehr offen gehalten, da es dort heißt:

„Ihre Aufgabe ist es, das beantragte Forschungsvorhaben nach ethischen und rechtlichen Gesichtspunkten mit mindestens fünf Mitgliedern mündlich zu beraten und innerhalb von längstens 60 Tagen nach Eingang der erforderlichen Unterlagen eine schriftliche Stellungnahme abzugeben, insbesondere dazu, ob für das beantragte Vorhaben ein zwingendes Bedürfnis im Sinne des § 24 Absatz 1 Nummer 1 besteht.“

Aus der systematischen Stellung in der StrlSchV/RöV lässt sich ableiten, dass von der Ethik-Kommission alle „ethischen und rechtlichen Aspekte“ im Sinne der strahlenschutzrechtlichen Voraussetzungen zur Anwendung der beantragten studienbedingten ionisierenden Strahlung zu prüfen und damit zur Grundlage ihrer Stellungnahme zu machen sind. Nur sie erhält den Prüfplan, nur sie verfügt über die für eine derart komplexe Aufgabe notwendige interdisziplinäre Besetzung unabhängiger Mitglieder. Hiergegen spricht auch nicht etwa die Formulierung, dass „insbesondere“ von ihr eine Stellungnahme zur Frage des zwingenden Bedürfnisses der Durchführung des Forschungsvorhabens besteht, da insoweit nur eine Betonung dieser Voraussetzung, nicht aber eine Beschränkung der sachlich-inhaltlichen Aufgabe auf diese bezweckt ist. Diese umfänglich verstandene Aufgabenzuweisung ist auch und gerade im sogenannten vereinfachten Genehmigungsverfahren im Fall der Begleitdiagnostik angezeigt. Einmal wäre ansonsten nicht erklärbar, warum für diese Variante abweichend vom verordnungsrechtlichen Normalfall, eine zustimmende Stellungnahme der registrierten Ethik-Kommission erforderlich ist. Vielmehr darf sich die Bundesoberbehörde einer eigenen Prüfung aller strahlenschutzrechtlicher Voraussetzungen nur auf der Basis einer insoweit unbedenklichen d.h. einer rechtskonformen positiven Stellungnahme der Ethik-Kommission enthalten.⁵⁷ Dieses Verständnis wird durch eine richtlinienkonforme Auslegung von § 24 Abs. 2 StrlSchV/§ 28b Abs. 2 RöV gestützt, da Art. 3 Abs. 1 c) der Richtlinie 97/43/EURATOM⁵⁸ die Prüfung der danach bestehenden Voraussetzungen entweder durch die Ethik-Kommission oder die Behörde dem Mitgliedstaat aufgibt. Die Option, dass weder die eine noch die andere Stelle die den Strahleneinsatz rechtfertigenden Voraussetzungen prüft, sondern diese im Fall der Begleitdiagnostik ohne eine solche Prüfung „eo ipso“ qua iure als gegeben annimmt, wird den Mitgliedstaaten nicht eingeräumt.⁵⁹ Die von § 24 Abs. 2 StrlSchV/§ 28b Abs. 2 RöV beabsichtigte Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens ist daher auf das überwiegend fehlende Erfordernis einer Doppelprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen, das für den Normalfall vorgesehen ist, beschränkt. Mithin hat die Ethik-Kommission im Fall studienbedingter ionisierender Strahlung alle Voraussetzungen gem. §§ 24, 87-91 StrlSchV/§§ 28b-d RöV zum Inhalt ihrer Stellungnahme zu machen,⁶⁰ die dem Antragsteller aber nicht in der Form eines Verwaltungsaktes, sondern einer einfachschriftlichen („schlichten“) Mitteilung zu übermitteln und von diesem zusammen mit den übrigen Antragsunterlagen bei der zuständigen Bundesoberbehörde zur Genehmigung vorzulegen ist.

3.4 Vollzug des Transfusionsgesetzes

Durch das Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes und anderer Gesetze v. 21.9.2012⁶¹ ist die Ethik-Kommission gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 und 4 EKG Berlin auch für

⁵⁷ So auch die Begründung zur Änderungsverordnung, BR-Drs. 266/11, S. 127.

⁵⁸ Richtlinie 97/43/Euratom des Rates vom 30. Juni 1997 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition und zur Aufhebung der Richtlinie 84/466/Euratom, Abl. L 180/22.

⁵⁹ A.A. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in einem Schreiben an den Arbeitskreis der medizinischen Ethik-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland e.V. v. 19.3.2013 (unveröffentlicht).

⁶⁰ Zweifelnd Böse/Jansen, Radiologische Begleitdiagnostik zu Forschungszwecken – Inkonsistenzen des vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach der Novellierung der Strahlenschutz- und Röntgenverordnung, MedR 2012, S. 720, 723, die zudem (im Ergebnis zu Recht) Bedenken gegenüber der atomgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und der fehlenden parlamentsgesetzlichen Entscheidung über grundrechtswesentliche Aspekte im Bereich der studienbedingten Anwendung ionisierender Strahlung erheben, s. a.a.O., S. 723 f.

⁶¹ S.o. (Fn. 60).

die Bewertung der Spenderimmunisierungsprogramme und der Vorbehandlung von Blutstammzellspendern nach Maßgabe der §§ 8, 9 des Transfusionsgesetzes (TFG)⁶² sachlich und im Land Berlin ausschließlich zuständig.

a) Gegenstand der Bewertungstätigkeit: Spenderimmunisierung und Vorbehandlung von Blutstammzellspendern

Das Transfusionsgesetz setzt in seinen § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 TFG und § 9 S. 2 iVm § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 TFG die Zustimmung einer nach Landesrecht gebildeten und für die ärztliche Person iSd § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 zuständigen und unabhängigen Ethik-Kommission vor der Durchführung eines Spenderimmunisierungsprogrammes oder einer Vorbehandlung von Blutstammzellspendern voraus. Die Spenderimmunisierung, die mit zugelassenen Arzneimitteln erfolgt, „dient der Gewinnung von Plasma für die Herstellung von Immunglobulinen.“⁶³ Die Vorbehandlung der Blutstammzellspender dient der „Steigerung der Stammzellmenge im peripheren Blut“ etwa durch Gabe von „Chemotherapeutika oder Zytokinen“.⁶⁴ Das Ziel dieses Verfahrens ist die erleichterte Separation von Blutstammzellen und anderen Blutbestandteilen, die der Behandlung von schweren Bluterkrankungen, etwa Leukämien dienen, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 EKG Berlin. Bei diesem Aufgabengebiet handelt es sich (ebenso wie bei der Entscheidung über die Vorbehandlung von Blutstammzellspendern nach § 9 Abs. 1 TFG) daher nicht um die Bewertung einer klinischen Prüfung oder eines sonstigen medizinischen Forschungsvorhabens.

b) Charakteristika der Ethik-Kommission im Transfusionsgesetz

Ogleich im Transfusionsgesetz keine Definition der Ethik-Kommission zu finden ist, muss doch aufgrund der Gesetzeshistorie angenommen werden, dass mit den „nach Landesrecht gebildeten Ethik-Kommissionen“ unbeschadet der durch § 8 Abs. 2 Nr. 7 TFG bestätigten Regelungskompetenz der Länder, diese zu errichten und einzurichten, vgl. Art. 84 Abs. 1 GG, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des TFG vorfindlichen interdisziplinär besetzten und nach Landesrecht für den Vollzug des AMG eingerichteten Ethik-Kommissionen im Blick des Gesetzgebers waren. Insoweit wurde an die kurz zuvor in § 40 Abs. 1 S. 2 AMG 1995 a.F. aufgenommene Voraussetzung der Zustimmung einer nach Landesrecht gebildeten Ethik-Kommission für den sofortigen Beginn der klinischen Prüfung eines Arzneimittels angeknüpft.⁶⁵ Die hinsichtlich der Unabhängigkeit und Interdisziplinarität hierzu ausgeführten Erwägungen gelten damit entsprechend für die Ethik-Kommission iSd § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 TFG. Auch zu der notwendigen fachlichen Besetzung der Ethik-Kommission schweigt das TFG. Da sowohl zur Spenderimmunisierung wie auch zur Vorbehandlung von Blutstammzellspendern zugelassene Arzneimittel eingesetzt werden, ist davon auszugehen, dass die fachmedizinischen Aspekte von einem Ausschuss, dem ein/e Hämatologe/in angehört und der im übrigen wie die für den Vollzug des AMG zuständigen Ausschüsse besetzt ist, eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung gewährleisten können. Dementsprechend hat der Landesgesetzgeber

⁶² Transfusionsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. August 2007 (BGBl. I S. 2169), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990) geändert worden ist.

⁶³ So die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 13/9594, S. 18.

⁶⁴ BT-Drs. 13/9594, S. 19.

⁶⁵ BT-Drs. 13/9594, S. 19; v. Auer/Seitz, Komm. z. TFG, Lfg. Oktober 1999, Rn. 14 zu § 8.

des Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes und anderer Gesetze entschieden, s. § 2 Abs. 2a EKG Berlin.

c) Rechtliche Bedeutung der Ethik-Kommissionsentscheidung im Transfusionsgesetz

§ 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 TFG geht über § 40 Abs. 1 S. 2 AMG a.F. insoweit hinaus, als die Zustimmung der für den ärztlichen Leiter des Spenderimmunisierungsprogrammes oder der Vorbehandlung von Blutstammzellspendern nach Landesrecht zuständigen Ethik-Kommission zwingende Voraussetzung für den Beginn dieser Maßnahmen bereits damals unentbehrlich war (und nach wie vor ist). Diese positive Entscheidung der Ethik-Kommission ist damit formalrechtliche Voraussetzung zur Aufhebung oder Aufrechterhaltung des (präventiven) Verbotes der Durchführung eines Immunisierungsprogrammes mit (einfachem) Erlaubnisvorbehalt. Die Zustimmungs- oder Ablehnungsentscheidung der Ethik-Kommission gem. § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 TFG oder § 9 Abs. 1 TFG ist daher als Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 VwVfG (der Länder) zu charakterisieren.⁶⁶ Da der Ethik-Kommission hiermit eine grundrechtsrelevante hoheitliche Entscheidungsmacht eingeräumt wird, die über die Selbstverwaltungsaufgabe ihres Trägers hinausreicht, ist ihre Errichtung und Einrichtung aufgrund des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 2 GG) dem Landesgesetzgeber vorbehalten.⁶⁷ Lediglich dort, wo der Landesgesetzgeber durch seine Verfassung die Aufgabenzuweisung auf die Landesregierung übertragen hat,⁶⁸ kann diese durch Rechtsverordnung der Behörde übertragen werden. Die Zuständigkeit des Gesetzesvollzugs nur durch Satzung einer Selbstverwaltungskörperschaft festzulegen, scheidet jedoch unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie aus. Im Unterschied zu § 40 Abs. 1 S. 2 AMG und § 20 Abs. 1 S. 1 MPG ist neben der Zustimmung der Ethik-Kommission die Genehmigung der zuständigen Bundesbehörde für die Durchführung der Spenderimmunisierungsprogramme oder Vorbehandlung von Blutstammzellspender nicht vorausgesetzt. Diese sind aber den dafür zuständigen (Landes-)Behörden gem. § 8 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 TFG von dem ärztlichen Leiter anzuzeigen. Die fehlende Anzeige stellt im Unterschied zur fehlenden Zustimmung der Ethik-Kommission eine Ordnungswidrigkeit dar, vgl. § 32 Abs. 2 Nr. 2 TFG. Angesichts der im Vergleich höheren verfahrensrechtlichen Bedeutung der letztgenannten Entscheidung ist nicht nachvollziehbar, warum ihr Fehlen nicht gesetzlich sanktioniert wurde.

d) Nähere Inhalte der Ethik-Kommissionsprüfung

Die §§ 8 und 9 TFG lassen eine abstrakte oder konkrete Aufgabenbeschreibung der Ethik-Kommission, wie sie in § 42 Abs. 1 S. 7 AMG oder § 22 Abs. 2 und 3 MPG enthalten ist, vermissen. So ist fraglich, welche rechtlichen Voraussetzungen von der Ethik-Kommission zu prüfen sind und von ihr zur Basis einer Zustimmung oder Ablehnung gemacht werden dürfen. Da bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 S. 1 TFG die Spender (oder Hyper-) Immunisierungsprogramme rechtmäßig sind und damit auch ein Anspruch auf Erteilung einer Zustimmung besteht, darf die Ethik-Kommission aufgrund des Vorbehalts und des

⁶⁶ Vgl. Ammann, Medizinethik und medizinethische Expertengremien im Lichte des öffentlichen Rechts, Diss. iur., 2012, S. 506 mwN.

⁶⁷ BVerfGE 107, 59/94 f.; 111, 191/216; v. Dewitz, Klinische Bewertung von Medizinprodukten, Diss. iur., 2011, S. 202; a.A. v. Auer/Seitz, Komm. z. TFG, Lfg. Oktober 1999, Rn. 14 zu § 8.

⁶⁸ Wie beispielsweise aufgrund von Art. 70 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (M-V) durch § 14 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz M-V geschehen.

Vorranges des Gesetzes keine von den in § 8 Abs. 2 S. 1 TFG genannten Voraussetzungen unabhängigen Maßstäbe zur Basis der Entscheidung über diese Vorhaben machen.⁶⁹ Das Verbot der Hyperimmunisierungsprogramme ohne Zustimmung der Ethik-Kommission stellt einen Grundrechtseingriff in Art. 12 Abs. 1 GG (Regelung der Berufsausübungsfreiheit) des ärztlichen Leiters dar, über dessen Inhalt und Grenzen der parlamentarische Gesetzgeber und nicht die Ethik-Kommission als Teil der Exekutive zu entscheiden hat. Der Gesetzgeber hat im Hinblick auf die Voraussetzungen der Hyperimmunisierung Abwägungen und unbestimmte Rechtsbegriffe, die von der Ethik-Kommission verfassungs- und richtlinienkonform⁷⁰ auszuüben und zu interpretieren sind, aufgenommen und ihr hierdurch jedenfalls in Bezug auf die Nutzen/Risiko-Abwägung (vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 TFG) einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum eingeräumt.⁷¹ Dies heißt aber nicht, dass sie keiner Rechtsaufsicht unterliegen würde oder sich von außerrechtlichen Maßstäben leiten lassen dürfte. Hierdurch könnte es auch zu einer willkürlichen benachteiligenden Ungleichbehandlung der Antragsteller kommen, die mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht vereinbar ist. Die Ablehnungsgründe müssen sich vielmehr auf das Nichtvorliegen der in § 8 Abs. 2 S. 1 TFG genannten materiell-rechtlichen Voraussetzungen stützen lassen. Soweit die dort angesprochenen Aspekte nicht abschließend im TFG selbst geregelt, sondern (ausdrücklich oder – etwa durch Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, implizit) in Bezug genommen wurden, ist eine Heranziehung von Rechtsquellen oder Rechtsquellenaußerhalb des TFG statthaft und u.U. rechtlich sogar geboten. Auch im Hinblick auf die Spenderimmunisierungsprogramme und Vorbehandlung von Blutstammzellspendern steht damit auch nach § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 TFG der Schutz der Spender im Fokus der Ethik-Kommission.⁷² Ergänzend wird durch die Bezugnahme auf den Stand der medizinischen Wissenschaft in § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 TFG die Qualität der Immunisierungsprogramme auf hohem Niveau durch die Ethik-Kommission sicher zu stellen sein.⁷³

e) Begleitung der positiv votierten Vorhaben durch die Ethik-Kommission

Eine Begleitung der Spenderimmunisierungsprogramme oder der Vorbehandlung von Blutstammzellspendern durch die zuständige Ethik-Kommission wird durch § 8 Abs. 4 iVm Abs. 3 S. 3 TFG angesprochen. Hiernach sind u.a. der Ethik-Kommission „die Ereignisse die im Zusammenhang mit der Durchführung des Immunisierungsprogramms auftreten und die Gesundheit der spendenden Person oder den gewünschten Erfolg des Immunisierungspro-

⁶⁹ A.A. v. Auer/Seitz, Komm. z. TFG, Lfg. Oktober 1999, Rn. 14 zu § 8; Ammann, Medizinethik und medizinethische Expertengremien im Lichte des öffentlichen Rechts, Diss. iur., 2012, S. 508, der angesichts des auch hier bestehenden Beurteilungsspielraumes einen ministerialfreien Raum für moralphilosophische Erwägungen sieht.

⁷⁰ Siehe etwa die Richtlinien 2002/98/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, ABl. L 33 vom 8. Februar 2003, S. 30, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 596/2009 des Europäischen Parlamentes und des Rates v. 18. Juni 2009, ABl. L 188/14.

⁷¹ Insoweit zutreffend Ammann, a.a.O. (Fn. 128), S. 508.

⁷² v. Auer/Seitz, Komm. z. TFG, Lfg. Oktober 1999, Rn. 14 zu § 8.

⁷³ Vgl. hierzu die Richtlinien der Bundesärztekammer und des Paul-Ehrlich-Instituts für die Herstellung von Plasma für besondere Zwecke (Hyperimmunplasma), 2000, A 2876 Deutsches Ärzteblatt Jg. 97, Heft 43, 27. Oktober 2000; Querschnitts-Leitlinien (BÄK) zur Therapie mit Blutkomponenten und Plasmaderivaten, 4. Aufl. 2008 der Bundesärztekammer; Richtlinien zur Gewinnung von Blut und Blutbestandteilen und zur Anwendung von Blutprodukten (Hämotherapie) gem. § 12 und § 18 TFG v. 4. Mai 2010, BAnZ 2010, Nr. 101a; Richtlinien zur Transplantation peripherer Blutstammzellen, A-1584 (68) Deutsches Ärzteblatt 94, Heft 23, 6. Juni 1997.

gramms beeinträchtigen können.“ unverzüglich mitzuteilen. Die Ethik-Kommission wird dann nach Maßgabe des § 49 Abs. 1 VwVfG (der Länder) iVm § 8 Abs. 2 S. 1 TFG zu entscheiden haben, ob das Vorhaben fortgeführt werden kann oder nicht. Ferner sind beabsichtigte Änderungen der Unterlagen der Ethik-Kommission zur Zustimmung vorzulegen, da sich das betreffende Vorhaben ansonsten außerhalb der Grenzen, die durch die ursprünglich erteilte Zustimmung gezogen wurde, bewegt und damit dieses gesetzeswidrig fortführt, auch wenn dies nicht durch das TFG sanktioniert ist. Die Zustimmung zur Änderung des Vorhabens stellt wiederum einen Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 VwVfG (der Länder dar).

f) (Fehlende) Vollzugserfahrungen im Land Berlin

Die Aufgaben der Ethik-Kommission nach dem Transfusionsgesetz sind in Berlin faktisch (noch?) nicht rechtspraktisch vollzogen worden, da es an Anträgen bislang fehlt.⁷⁴ Leider hat der Bundesgesetzgeber im Unklaren gelassen, wer zur Antragstellung befugt ist. Allerdings ist nach § 8 Abs. 2 Nr. 7 TFG die für den ärztlichen Leiter des Immunisierungsprogrammes nach Landesrecht zuständige Ethik-Kommission zur Entscheidung über dieses berufen. Da das Verfahren der Antragstellung bei der Ethik-Kommission im übrigen den Ländern überlassen bleibt, ist davon auszugehen, dass die Länder in den Errichtungsgesetzen oder Verordnungen über die Ethik-Kommissionen diese Frage in Richtung der Antragsbefugnis des ärztlichen Leiters des Immunisierungsprogrammes (oder der Vorbehandlung von Blutstammzellspendern, vgl. § 9 S. 2 TFG) zu regeln haben. Insoweit ist im Hinblick auf die Ethik-Kommission des Landes Berlin noch eine klarstellende Regelung u.a. in § 6 Abs. 1 EKV Berlin wünschenswert.

4 Ausblick

4.1 Vollzug des Embryonenschutzgesetzes⁷⁵

Gem. § 3a Abs. 3 Nr. 2 ESchG ist die Durchführung einer Präimplantationsdiagnostik vor der Implantation eines im Wege der In-vitro-Fertilisation hergestellten Embryos von der Prüfung und zustimmenden Bewertung einer Ethik-Kommission an den Zentren für Präimplantationsdiagnostik abhängig. Materiellrechtlich sind von der Ethik-Kommission die (alternativen) Voraussetzungen des § 3a Abs. 2 ESchG (elterliche Disposition für eine „hohes Risiko für eine schwerwiegende Erbkrankheit des Fetus“ oder Risiko einer „schwerwiegende Schädigung des Embryos, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Tot- oder Fehlgeburt führt“) zu prüfen. Da ohne die Zustimmung der Ethik-Kommission das gem. § 3a Abs. 1 ESchG grundsätzlich bestehende Verbot der Durchführung einer Präimplantationsdiagnostik fortbesteht und nur durch diese aufgehoben werden kann, handelt es sich bei ihrer Entscheidung um einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG (der Länder). Insoweit hat sich der Gesetzgeber an den bereits in § 40 Abs. 1 S. 2 AMG n.F., § 20 Abs. 1 S. 1 MPG n.F. und in § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 TFG mit den Aufgaben des Menschenrechtsschutzes befassten Ethik-Kommissionen orientiert. Da durch das ESchG keine Ethik-Kommission auf Bundesebene errichtet und eingerichtet wird,

⁷⁴ Siehe zu möglichen Gründen hierfür in Bezug auf die Spenderimmunisierungsprogramme Ammann, a.a.O. (Fn. 128), S. 506 f.

⁷⁵ Embryonenschutzgesetz vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2746), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. November 2011 (BGBl. I S. 2228) geändert worden ist.

sind gem. Art. 84 Abs. 1 GG die Länder in der Pflicht, dies zu tun, vgl. § 4 Abs. 1 PIDV.⁷⁶ Insofern ist fraglich, ob die Länder, wie dies durch § 4 Abs. 1 S. 1 und 2 PIDV nahelegen, die Ethik-Kommissionen auch unabhängig von den zugelassenen Zentren für Präimplantationsdiagnostik angesiedelt werden können. Dies scheint durch die in § 3a Abs. 3 Nr. 2 ESchG verwendete Formulierung „an den zugelassenen Zentren für Präimplantationsdiagnostik“ ausgeschlossen zu sein. Einem Verständnis, dass hiernach die Ethik-Kommission organisationsrechtlicher Teil des zugelassenen Zentrums sein muss, steht jedoch die für eine gewissenhafte Prüfung und Bewertung notwendige Unabhängigkeit entgegen. Noch mehr als im Fall medizinischer Fakultäten, bei denen Ethik-Kommissionen gebildet wurden, ist das Zentrum für Präimplantationsdiagnostik aufgrund seiner deutlich übersichtlicheren Größe und Struktur sowie den vorfindlichen Hierarchien offenkundig noch viel weniger geeignet, eine von ungebührlicher Einflussnahme hinreichend freie Prüfung und Bewertung der den Mitgliedern einer Ethik-Kommission vorgelegten Anträge auf Durchführung einer Präimplantationsdiagnostik zu gewährleisten. Daher interpretiert § 4 Abs. 1 S. 1 PIDV, wenn es von „Ethik-Kommissionen für die zugelassenen Zentren“ spricht, die Vorgabe des § 3a Abs. 3 Nr. 2 ESchG zutreffend weit. Die Besetzung der Ethik-Kommission muss gem. § 4 Abs. 1 S. 1 PIDV interdisziplinär sein. Durch § 4 Abs. 1 S. 3 PIDV werden konkrete Vorgaben für Anzahl und fachliche Zusammensetzung der Ethik-Kommission gemacht. Danach müssen vier Mediziner, ein Ethiker, ein Jurist, ein Patientenvertreter und ein Vertreter der für die Selbsthilfe behinderten Menschen auf Landesebene maßgeblichen Organisationen in jedem Spruchkörper der Ethik-Kommission vertreten sein. Das Verfahren der Ethik-Kommission wird durch § 5 PIDV näher festgelegt. Antragsbefugt ist nur die Frau, von der die Eizelle stammt, vgl. § 5 Abs. 1 PIDV. Dies ist insofern bedenklich, als auch der Mann, von dem die Samenzelle stammt, von der Präimplantationsdiagnostik betroffen sein kann, die von der Ethik-Kommission zu prüfen und bei Vorliegen der Voraussetzungen zustimmend zu bewerten ist, vgl. Art. 3 Abs. 2 GG. Jedoch hat der Gesetzgeber des ESchG insofern bereits durch § 3 Abs. 2 ESchG die formelle Zulässigkeit der Präimplantationsdiagnostik u.a. von der schriftlichen Einwilligung der Frau, von der die Eizelle stammt, nicht aber des Mannes, von dem die Samenzelle stammt, abhängig gemacht. Diese Regelung soll offenbar auch Frauen, die mittels einer anonymen Samenspende die In-vitro-Fertilisation durchführen lassen wollen, die Präimplantationsdiagnostik ermöglichen. Sofern jedoch personenbezogenen Daten des Mannes, von dem die Samenzelle stammt, Inhalt des Antrags auf Zustimmung zur Durchführung der Präimplantationsdiagnostik sind, ist mit dem Antrag auch seine Einwilligung der Ethik-Kommission vorzulegen, vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 3 PIDV. Bei der Prüfung des Antrags hat die Ethik-Kommission auch die im konkreten Fall maßgeblichen psychischen, sozialen und ethischen Gesichtspunkte zu berücksichtigen, vgl. § 5 Abs. 4 S. 1 PIDV. Diese müssen aber, um dem Prinzip des Vorrangs und des Vorbehaltes des Gesetzes zu genügen, auf die in § 3 Abs. 2 ESchG genannten Voraussetzungen bezogen und für ihre Auslegung und Anwendung von Bedeutung sein. Insofern ist das Diskriminierungspotential (vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) einer Embryonenselektion aufgrund eines Risikos einer „schwerwiegenden Erbkrankheit“ ebenso zu berücksichtigen, wie die Situation der Eltern und etwaig bestehende, im Vergleich zur Präimplantationsdiagnostik und ggf. nachfolgender „Verwerfung“ eines aus Sicht des Embryos mildere und geeignete Mittel zur Abwendung von unzumutbaren Härten für diese. Insofern ist problematisch, dass weder das hohe Risiko im

⁷⁶ Verordnung zur Regelung der Präimplantationsdiagnostik (Präimplantationsdiagnostikverordnung – PIDV) v. 21. Februar 2013 (BGBl. I S. 323); ihr Inkrafttreten ist für den 1.2.2014 vorgesehen.

Gesetz näher quantifiziert ist,⁷⁷ noch eine hinreichend bestimmte (vgl. aber Art. 103 Abs. 2 GG) gesetzliche Interpretationshilfe für den unbestimmten Rechtsbegriff „schwerwiegende Erbkrankheit“ vorhanden ist. Insoweit ist bereits unklar, ob Trisomien, die keine Erbkrankheiten, sondern spontane Chromosomendislokationen darstellen, von diesem Erlaubnistatbestandsmerkmal erfasst sind, wie es aber die Begründung zum Änderungsgesetz v. 21.11.2011 nahelegt.⁷⁸ Die Begründung des Bundesgerichtshofs in seinem Urteil v. 6.7.2010,⁷⁹ der annahm, dass die Präimplantationsdiagnostik vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes v. 21.11.2011 nicht nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 ESchG oder § 2 Abs. 1 ESchG strafbar sei, weil ansonsten ein Wertungswiderspruch zu § 218a Abs. 2 StGB bestehe, da eine Frau mit derselben fetusbezogenen Diagnose einen Schwangerschaftsabbruch bis zum Einsetzen der Eröffnungswehen straffrei durchführen lassen könne,⁸⁰ war zwar Anlass und Inhalt der gesetzgeberischen Erwägungen. Jedoch ist ein Ausschluss von spätmanifestierende Krankheiten (wie etwa Brustkrebs, Alzheimer etc.) in § 3 Abs. 2 S. 1 ESchG nicht ausdrücklich aufgenommen worden, wie dies in § 15 Abs. 2 Gendiagnostikgesetz⁸¹ geschehen ist. Gleichwohl dürfte mangels einer die Eltern gefährdenden Belastung eine Disposition für eine spätmanifestierende Erbkrankheit die Durchführung einer Präimplantationsdiagnostik als nicht erforderlich und insgesamt unangemessen und damit auch unverhältnismäßig im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG erscheinen lassen. Eine aufgrund des Risikos einer spätmanifestierenden Erbkrankheit gründende Zustimmung der Ethik-Kommission zur Durchführung einer Präimplantationsdiagnostik ist damit rechtswidrig. Im Land Berlin besteht derzeit die Absicht, die Ethik-Kommission des Landes Berlin mit den Aufgaben nach § 3a Abs. 3 Nr. 2 ESchG iVm §§ 4, 5 PIDV zu betrauen. Hierzu wird es notwendig sein, das Errichtungsgesetz erneut zu ändern und einen den verordnungsrechtlichen Anforderungen an die Besetzung eines hierfür zuständigen Spruchkörpers in dieses aufzunehmen. Dabei erscheint es sinnvoll, die vier ärztlichen Mitglieder auch aus den Bereichen Humangenetik, Pädiatrie und Reproduktionsmedizin zu rekrutieren.

4.2 Europarechtliche Entwicklung

Vonseiten der Europäischen Kommission wurden in kurzer Abfolge Vorschläge für drei Verordnungen über klinische Prüfungen von Arzneimitteln,⁸² zum Verkehr von Medizinprodukten⁸³ und zum Verkehr von In-Vitro-Diagnostika⁸⁴ in der EU vorgelegt. Diese befinden sich derzeit

⁷⁷ Die Gesetzesbegründung spricht bei einer Wahrscheinlichkeit von 25-50 % von einem hohen Risiko einer schweren Erbkrankheit, s. BT-Drs. 17/5451, S. 8.

⁷⁸ BT-Drs. 17/5451, S.7 („Chromosomenanomalien“) und S. 8 („Chromosomenstörungen“).

⁷⁹ BGH Urteil v. 6.7.2010, 5 StR 386/09, Rn. 26, im Internet zu finden unter: <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/5/09/5-386-09.php> (letzter Abruf am 17.6.2013).

⁸⁰ Diese Auffassung, auf die die Gesetzesbegründung zum Änderungsgesetz 2011 ausdrücklich Bezug nimmt, s. BT-Drs. 17/5451, S. 2, ist mit dem Wortlaut, Historie sowie Sinn und Zweck des § 218a Abs. 2 StGB in verfassungskonformer Auslegung allerdings nicht vereinbar, da es hiernach (auch und gerade, um eine Diskriminierung des ungeborenen Menschen mit Behinderung zu vermeiden) einer Gefahr für die Gesundheit oder das Leben der Schwangeren bedarf, die nicht anders als durch den Schwangerschaftsabbruch abgewendet werden kann, vgl. hierzu v. Dewitz, Diskriminierung ungeborener Kinder durch die gesetzliche Regelung zum Schwangerschaftsabbruch, ZfL 2009, S. 74, 76 ff.

⁸¹ Gendiagnostikgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2529, 3672).

⁸² COM (2012) 369 v. 17.7.2012. Vgl. hierzu die kritischen Stellungnahmen des Bundesrates (Beschluss v. 12.10.2012, BR-Drs. 413/12 (B) und des Bundestages (Beschluss v. 31.01.2013 zu BT-Drs. 17/12183 und BT Drs. 17/12184 (neu), Pl Prot der 219. Sitzung am 31.01.2013, S. 27283.

⁸³ COM (2012) 542 v. 26.9.2012.

⁸⁴ COM (2012) 541 v. 26.9.2012.

(Stand: 15. Juni 2013) in der Beratung durch den Gesundheitsausschuss („ENVI“) des Europäischen Parlamentes (EP), bezüglich des erstgenannten Vorschlages bereits kurz vor der sogenannten Trilog-Beratung mit dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission. Dabei ist bemerkenswert, dass die genannten Verordnungen im Fall ihres Inkrafttretens die bereits zu diesen Themen vorhandenen Richtlinien ersetzen sollen und damit gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten der EU schaffen, wodurch eine Abweichungsmöglichkeit „nach oben“ weitgehend ausgeschlossen und die Grundrechte der Mitgliedstaaten bis auf die in den entsprechenden Verfassungsnormen vom Vorrang des EU-Rechts ausgenommenen Artikel (s. etwa Art. 23 Abs. 1 S. 3 iVm Art. 79 Abs. 3 GG) nicht mehr Maßstab der Prüfung dieser bereichsspezifischen Regelungen sind.⁸⁵ Gleichwohl ist die EU durch ihr Primärrecht auch selbst grundrechtsverpflichtet, vgl. Art. 6 Abs. 1 und 3 EUV, sodass sich die Verordnungsvorschriften insbesondere an den Vorgaben der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention messen lassen müssen.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über klinische Prüfungen von Arzneimitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/20/EG sieht eine Beteiligung von Ethik-Kommissionen am mitgliedstaatlichen Genehmigungsverfahren im Unterschied zu nicht mehr ausdrücklich vor. Ziel ist es, den aufgrund von Art. 9 der Richtlinie 2001/20/EG bestehenden Dualismus von mitgliedstaatlicher Behörde und unabhängig von dieser die klinische Prüfung bewertenden Ethik-Kommission zu beenden, um im Sinne eines Bürokratieabbaus den Gesundheits- und Pharmastandort Europa durch wachsende Zahlen von (vor allem multinationalen) klinischen Prüfungen und Prüfungsteilnehmern zu stärken. Wer die Entscheidung im Mitgliedstaat trifft und ob und ggf. in welcher Hinsicht hierbei eine unabhängige Ethik-Kommission beteiligt wird, lässt der Vorschlag bewusst und ausdrücklich offen.⁸⁶ Zwar meint die Kommission, durch Art. 9 des Verordnungsvorschlages, der die Unabhängigkeit der die Anträge bewertenden Personen betrifft, die Ethik-Kommission zwingend vorgesehen zu haben. Jedoch ist diese Auslegung des eigenen Vorschlages keineswegs zwingend. Auch wenn auf die eine Zustimmung der Ethik-Kommission (auch zum Prüfplan) vorsehende Deklaration von Helsinki des Weltärztebundes in der Fassung von 2008⁸⁷ (s. dort Abschnitt 15.) durch den Verordnungsvorschlag Bezug genommen wird, vgl. Erwägungsgrund (63), wären die Mitgliedstaaten aufgrund der nicht hinreichend bestimmten Formulierung im regulatorischen Teil der Verordnung nicht gezwungen, Ethik-Kommissionen in das mitgliedstaatliche Verfahren einzubinden oder gar die Genehmigung der klinischen Prüfung von ihrer Zustimmung abhängig zu machen. Dies könnte im Fall des Inkrafttretens der Verordnung dazu führen, dass die Mitgliedstaaten einen Wettbewerb nach unten veranstalten, um die meisten Anträge und damit teilweise auch wirtschaftlich interessanten klinischen Prüfungen zu erhalten. Weitere Indizien sprechen ebenfalls dagegen, dass die Ethik-Kommissionen an der Bewertung des Nutzen/Risiko-Verhältnisses beteiligt werden sollen. Erstaunlicherweise geht der Verordnungsvorschlag, prima facie in eklatanter Unkenntnis der letzten 30 Jahre medizinethischer Fachlite-

⁸⁵ Vgl. zur Abhängigkeit des grundrechtlichen Prüfungsmaßstabs von der Art des von der EU gewählten Rechtsaktes BVerfGE 118, 79/95; BVerfGK 11, 189 (streitig).

⁸⁶ COM (2012) 369 v. 17.7.2012, S. 5.

⁸⁷ Im Internet zu finden unter: <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/> (letzter Abruf am 17.6.2013). Vgl. zur rechtlichen Bedeutung der Deklaration von Helsinki statt vieler nur Straßburger, Die Inkorporation der Deklaration von Helsinki in das ärztliche Berufs- und Standesrecht. – Verfassungsrechtliche Aspekte, MedR 2006, S. 462.

ratur,⁸⁸ davon aus, dass die Frage des Nutzen/Risiko-Verhältnisses im Unterschied etwa zum Inhalt der Probandeninformation und Einwilligung gar keine ethische sei, die daher auch nicht von den einzelnen betroffenen Mitgliedstaaten zu entscheiden sei, sondern von dem vom Sponsor ausgewählten berichterstattenden Mitgliedstaat im Benehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten.⁸⁹ Dass es sich hierbei mehr um eine taktische Ignorierung, als um eine naive Ignoranz der medizinethischen Erkenntnisse handelt, zeigt sich bereits daran, dass die Verfasser des Vorschlages hiermit die darin enthaltene Zentralisierung der Prüfung, ob eine klinische Prüfung ein positives Nutzen/Risiko-Verhältnis aufweist, zu legitimieren versuchen. Der Vorschlag trennt die Prüfung des Nutzen/Risiko-Verhältnisses, das in einem „Part I des Bewertungsberichtes“ (vgl. Art. 6) vom berichterstattenden Mitgliedstaat im Benehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten innerhalb von 10, 25 oder 30 Kalendertagen abschließend zu bewerten ist, von den Aspekten, die für die Sponsoren multinationaler klinischer Prüfungen von geringerer Bedeutung sind, und in einem Part II des Bewertungsberichts innerhalb von 10 Kalendertagen vonseiten der betroffenen Mitgliedstaaten abschließend geprüft werden müssen. Dies ist insofern sachwidrig, als der Inhalt der Probandeninformation, die Eignung der Prüfer und Prüfstellen und der notwendige Umfang des Versicherungsschutzes inhaltlich mit der Nutzen/Risiko-Bewertung verknüpft ist, so dass ohne diese zu kennen, keine abschließenden Aussagen zu jenen getroffen werden können. Ferner ist vollkommen unklar, wie innerhalb der genannten kurzen Fristen eine ehrenamtlich tätige Ethik-Kommission im mitgliedstaatlichen Genehmigungsverfahren eingebunden werden kann.

Der ENVI-Ausschuss des Europäischen Parlaments hat zu diesem Verordnungsvorschlag am 29.5.2013 einen (bislang unveröffentlichten) Report verabschiedet, der zwar (in einem neuen Art. 4a) die Einbindung einer Ethik-Kommission in die Bewertung des Nutzen/Risiko-Verhältnisses im berichterstattenden Mitgliedstaat vorsieht, jedoch im Unklaren lässt, ob es sich hierbei um eine Prüfung oder auch um eine Zustimmung handelt. Die Ethik-Kommissionen der betroffenen Mitgliedstaaten sind im Unterschied zum berichterstattenden Mitgliedstaat nach den Änderungsvorschlägen des ENVI-Ausschusses nicht befugt, den Part I des Bewertungsberichts, der neben der Nutzen/Risiko-Abwägung nun auch die Frage des Erfordernisses einer von diesem nur noch außerhalb von „low-risk-Clinical-Trials“ für notwendig erachteten Einwilligung nach Aufklärung der Prüfungsteilnehmer⁹⁰ beinhalten soll, mit zu bewerten. Hierdurch werden nationale Unterschiede der medizinischen Versorgung weitgehend ausgeblendet. Da zudem die Fristen für die Bewertung klinischer Prüfungen jeweils nur um 2 Kalendertage verlängert wurden, ist zweifelhaft, wie die Mitgliedstaaten diese Regeln umsetzen sollten.

In Deutschland wird, sofern sich das Europäische Parlament mit seinen Vorschlägen durchsetzen sollte, der Trend zur Zentralisierung und Professionalisierung der Ethik-Kommissionen, der seit dem 12. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes begonnen hat, fortsetzen müssen. Da die nach Art. 9 Abs. 1 des Verordnungsvorschlages den Antrag bewertenden

⁸⁸ Vgl. statt vieler nur Beauchamp/Childress, *Principles of Biomedical Ethics*, 7. Aufl. 2013, S. 150 ff. und S. 202 ff. m.w.N.

⁸⁹ COM (2012) 369 v. 17.7.2012, S. 5.

⁹⁰ Durch Art. 29 Abs. 3a des Änderungsvorschlages des ENVI-Ausschusses soll in diesen Fällen eine Widerspruchslösung greifen. Diese würde mit Art. 3 Abs. 2 lit a) der Charta der Grundrechte der EU, der eine informierte Einwilligung im Bereich der Medizin zum wesentlichen Bestandteil des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit erhebt, nicht vereinbar sein, vgl. Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der EU.

Personen auch unabhängig von der Einrichtung, die die klinische Prüfung durchführt sein müssen, bietet es sich an, dem Berliner Modell auch in anderen Bundesländern zu folgen.

5 Zusammenfassung

Der vorstehende Beitrag hat die vielfältigen Aufgaben der Ethik-Kommission des Landes Berlin als Institution des Schutzes der Menschenrechte im Bereich der Medizin aufgezeigt und die in diesen Bereichen bestehenden rechtlichen Probleme angesprochen. Auf nationaler Ebene sind sicher Verschlankungs- und Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf Ethik-Kommissionen vorhanden.⁹¹ Aufgrund ihrer besonderen Stellung aufseiten des strukturell den Akteuren der professionalisierten Medizin und ihren Einrichtungen unterlegenen Individuums, ist die Ethik-Kommission (entgegen europarechtlicher Tendenzen) ein für den Schutz der Forschungsteilnehmer bewährter und auch weiterhin unverzichtbarer Bestandteil der notwendigen Kontrolle medizinischer Forschung am Menschen.

- *Christian von Dewitz ist promovierter Jurist und Leiter der Geschäftsstelle der Ethikkommission des Landes Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales*

⁹¹ Vgl. hierzu bereits v. Dewitz und Pestalozza in v. Dewitz/Luft/Pestalozza, Gutachten Ethik-Kommissionen in der medizinischen Forschung, 2004, S. 26-28; Bobbert, Probanden- und Patientenschutz durch Ethik-Kommissionen in der medizinischen Forschung? Vortrag v. 23.5.2013, im Internet abrufbar unter: <http://www.ethikrat.org/dateien/pdf/jt-23-05-2013-bobbert-ppt.pdf> (letzter Abruf am 17.6.2013).

GLIENICKER THESEN 2013

Die folgenden Thesen wurden in den angebotenen Workshops der Veranstaltung erarbeitet und am Samstag im Plenum vorgestellt und diskutiert sowie in diesem Prozess teilweise noch leicht modifiziert oder ergänzt

Workshop 1 Themenfelder in der Lehre

Moderation: Herr Prof. Dr. Hans Paul Prümm, HWR Berlin / Herr Prof. Dr. Tobias Trappe, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

These 1

Ethik ist eine Aufgabe aller Fächer: Ethische Fragen und Konflikte tauchen an allen möglichen Stellen innerhalb der Fächer auf und sollten daher auch dort angesprochen werden

These 2

Ethik ist eine Aufgabe aller Dozenten: Die Verankerung der Ethik in der Lehre setzt erstens voraus, dass die Lehrenden an den FHöDs den Mut haben, ihre – in der Verfassung ausformulierten – Wertvorstellungen und Überzeugungen innerhalb ihrer Lehre zu „bezeugen“. Die Verankerung der Ethik in der Lehre setzt zweitens voraus, dass die Inhalte der Ethik im Rahmen einer gemeinsamen Diskussion der Lehrenden, aber auch der Studierenden sowie der Mitarbeiter der (Hochschul-) Verwaltung identifiziert werden.

These 3

Ethik sollte als eigenes Fach ausgewiesen werden: Der Bedeutung der Ethik werden die FHöDs nur gerecht, wenn es für die Ethik auch credit points gibt, wenn Ethik also ein Modul/Teilmodul innerhalb des Studiums darstellt. Titel des Fachs sollte sein: „Ethik in der öffentlichen Verwaltung“.

These 4

Ethik sollte professionalisiert werden: Ethik ist eine wissenschaftliche Disziplin vorzugsweise der Philosophie. Diese Qualifizierung sollte Voraussetzung für die Lehre dieses Fachs sein.

These 5

Ethik muss mit anderen Fächern verzahnt werden: Aus den vier zuvor genannten Punkten ergibt sich zwingend der hohe Stellenwert der Interdisziplinarität für die Ethik. Ohne eine solche Verklammerung wird die Relevanz der Ethik für die Ausbildung nicht deutlich, sondern

bleibt – aus Sicht der Studierenden wie der Lehrenden – der Arbeit der öffentlichen Verwaltung äußerlich.

These 6

Ethik muss das gesamte Studium spiralförmig begleiten: Eine punktuelle Lehre der Ethik etwa nur zu Beginn des Studiums ist nicht zielführend. Ethik muss ein kontinuierliches Reflexionsangebot für die Studierenden darstellen.

These 7

Ethik darf nicht nur Wissen vermitteln, sondern muss auch die Haltung und die Persönlichkeit der Studierenden stärken: Ethik hat ebenfalls die Aufgabe, die Studierenden auf problematische Situationen und berufspraktische Konflikte vorzubereiten. Auch von daher sollte die berufspraktische Ausbildung mit in die Lehre der Ethik einbezogen werden.

Workshop 2 Ethik in der Verwaltungspraxis

Moderation: Herr Dr. Christian von Dewitz, Leiter der Geschäftsstelle der Ethikkommission des Landes Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales, Frau Prof. Dr. Dagmar Lück-Schneider, HWR Berlin

Grundgesetz, Artikel 1

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

Brauchen wir eine Ethik für die öffentliche Verwaltung (Ethik im Sinne einer Reflexion von Moral)?

These1

Wir brauchen eine Ethik für die öffentliche Verwaltung dort, wo es Entscheidungs- und Handlungsspielräume gibt. Diese Spielräume können rechtlicher und/oder tatsächlicher Art sein.

Dieses kann an folgenden Punkten auftreten⁹²:

- Kommunikation nach Innen,

⁹² Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Ausgewogenheit. Es konnten darüber hinaus auch nicht alle im Workshop diskutierten Aspekte in Thesen umgesetzt werden.

- Kommunikation nach Außen,
- Umgang mit der Kommunikation von Außen,
- Führung,
- Zusammenarbeit
- praktische Konkordanz bei der Abwägung von Grundrechten,
- Ermessensentscheidungen und Auslegung von Recht.

Die im Plenum vorgelegte These führte dort zur Ergänzung durch eine weitere These:

These 2

Wir brauchen eine Ethik in der Praxis der öffentlichen Verwaltung, da wo Verwaltung Recht verfahrensgemäß auszugestalten hat und da wo Recht möglicherweise obsolet geworden ist und in Konflikt zu ethischen Grundsätzen steht.

Workshop 3 Wissenschaftsethik

Ebenen und Dilemmata der Wissenschaftsethik

Moderation: Herr Prof. Dr. Ulf Kadritzke, HWR Berlin

These 1

Erstens gilt die individuelle ‚Mikro‘-Ethik für Wissenschaftler wie Wissenschaftlerinnen, u. a. gegründet auf Art. 5 (3) GG: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“ In diesem Sinne genießt auch die ‚angewandte‘ Forschung die Garantie des Art. 5 (3) – aber wie sieht die Realität angesichts der ökonomischen und organisatorischen Auftrags- und Abhängigkeitsverhältnisse aus?

- Einen möglichen wissenschaftsimmanenten Bezugspunkt bildet die ‚Wahrheitssuche‘ als nicht aufgebbarer Bezugspunkt des Erkenntnisinteresses.
- Einen möglicher übergreifenden Bezugspunkt könnte Max Webers Verantwortungsethik liefern.

These 2

Wissenschaftsethik ist nicht nur als Nutzung der Freiheit von (staatlichen, wirtschaftlichen) Zwängen zu denken, sondern auch als Pflicht zur ‚inneren‘ Wahrung und Nutzung der Wissenschaftsfreiheit in Forschung und Lehre. Wichtige Punkte in diesem Zusammenhang sind: Nachweis der Erkenntnisquellen, Transparenz, Garantie eines möglichst herrschaftsfreien Diskurses, Nachvollziehbarkeit der wissenschaftlichen Erkenntnisprozesse und Methoden, Reflexion des Zusammenhangs von Erkenntnis und Interessen, (Mit-)Verantwortung für die sozialen, politischen und sonstigen Folgen der wissenschaftlichen Erkenntnisse und Anwendungen.

These 3

Diese Prinzipien verlangen nach einer institutionalisierten Ethik und nach einem wissenschaftsgemäßen Kodex zur ‚praktischen Ethik‘ im Wissenschafts- und Hochschulsystem:

- in der Lehre (für Lernende und Lehrende),
- in der Forschung (für Forscher, aber tendenziell auch für Auftraggeber), und dies
- auch (und hier besonders problembehaftet) in der angewandten Forschung,
- als Auftrag zur Herausbildung und ständigen Reflexion einer fach- und professionsbezogenen Ethik.

Wichtige Anhaltspunkte kann man den Richtlinien zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis der HWR Berlin⁹³ entnehmen.

⁹³ Hochschule für Wirtschaft und Recht. Richtlinien zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis. Zugriff am 22.05.2013 unter:<http://www.hwr-berlin.de/forschung/forschungsprofil/richtlinien/>

These 4

Übergreifend ist nach dem direkten und dem vermittelten Bezug der Wissenschaftsethik und der professionsbezogenen 'Ethiken' zu ‚universellen‘ Normen zu fragen, wie sie in der Menschenrechtscharta der UN niedergelegt sind. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass auch diese 'universellen' Normen ihre Wirkung nur im kulturell, historisch und auch national geprägten Kontext entfalten. Auf Forschung und Lehre angewandt heißt das: ‚Die‘ eine, für alle Disziplinen und Professionen verbindliche Wissenschaftsethik kann es nicht geben, sondern nur einen fortwährenden Diskurs darüber.

These 5

Angesichts der wissenschaftlichen Spezialisierung und der neuen Formen von Fremdbestimmung auch in qualifizierten Berufen (wirtschaftliche vs. professionelle Standards) müssen potentielle Konfliktfelder an möglichst praxisnahen Beispielen besprochen und Lösungen breit diskutiert werden. Am Ende dürfte sich keine an einer Universität oder Fachhochschule studierende oder forschende Person damit herausreden können, die wissenschafts- und berufsethischen Dimensionen der späteren beruflichen Verantwortung seien im Studium NICHT behandelt worden.

THEMEN DER BISHERIGEN GLIENICKER GESPRÄCHE

1. Ausländer und Verwaltung als Thema im Rahmen des Studiums an den Verwaltungsfachhochschulen, 1987
2. Verwaltungsfachhochschulen und Dritte Welt – Beiträge der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung zur Entwicklungspolitik und Verwaltungsförderung, 1988
3. Informationstechnik an Verwaltungsfachhochschulen in Lehre und Forschung, 1989
4. Verwaltungsausbildung im sich einigenden Deutschland, 1990
5. Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern, 1991
6. Zukunftsaspekte der Verwaltungsausbildung, 1992
Die Reden und Materialien sind enthalten in *D. Bischoff & C. Reichard (Hrsg.), Vom Beamten zum Manager? Berlin, Hitit 1994*
7. Internationalisierung in Ausbildung und anwendungsbezogener Forschung der FHöD, 1993
P. Heinrich & A. Strohbusch (Hrsg.), Internationalisierung in Ausbildung und anwendungsbezogener Forschung an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst (Beiträge aus dem FB 1 H. 35), Berlin, FHVR 1994
8. Auf dem Weg zu einem einheitlichen Fachhochschulsystem?, 1995
D. Bischoff & R. Leppek (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem einheitlichen Fachhochschulsystem (Beiträge der Hochschule Nr. 1), Berlin, FHVR 1995
9. Der Beitrag der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst zur Verwaltungsreform durch Ausbildung, anwendungsbezogene Forschung und Weiterbildung, 1996
D. Bischoff & W. Teubner (Hrsg.), Der Beitrag der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst zur Verwaltungsreform durch Ausbildung, anwendungsbezogene Forschung und Weiterbildung (Beiträge der Hochschule Nr. 2), Berlin, FHVR 1996 – vergriffen

10. Die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates, 1997
W. Teubner & H.-P. von Stoephasius (Hrsg.), Die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates (Beiträge der Hochschule Nr. 6), Berlin, FHVR 1997
11. Marketing und Sponsoring am Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst, 1998
12. Modernisierung durch Ausbildung – Innovationsdruck und Innovationen in Studiengängen für den öffentlichen Sektor
P. Heinrich (Hrsg.), Modernisierung durch Ausbildung – Innovationsdruck und Innovationen in Studiengängen für den öffentlichen Sektor (Beiträge der Hochschule Nr. 16), Berlin, FHVR 2000
D. Bischoff (Hrsg.), Modernisierung durch Ausbildung – Innovationen in Studiengängen für den öffentlichen Sektor, Reihe Verwaltung, Recht und Gesellschaft, Band 11, Hitit Verlag, Berlin 2000
13. Leistungsorientierung in der Verwaltungsausbildung
P. Heinrich (Hrsg.), Leistungsorientierung in der Verwaltungsausbildung (Beiträge der Hochschule Nr. 19), Berlin, FHVR 2001
14. Der Beruf, die Praxis und das Studium – Entwicklungen, Wechselwirkungen, Modelle
P. Heinrich (Hrsg.), Der Beruf, die Praxis und das Studium – Entwicklungen, Wechselwirkungen, Modelle (Beiträge der Hochschule Nr. 20), Berlin, FHVR 2002
15. Der Bologna-Prozess – Chancen und/oder Risiko für die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst
P. Heinrich (Hrsg.), Der Bologna-Prozess – Chancen und/oder Risiko für die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst (Beiträge der Hochschule Nr. 24), Berlin, FHVR 2004
16. Bachelorisierung und Masterangebote – Perspektiven der Umsetzung des Bologna-Prozesses
P. Heinrich und D. Kirstein (Hrsg.), Bachelorisierung und Masterangebote – Perspektiven der Umsetzung des Bologna-Prozesses (Beiträge der Hochschule Nr. 25), Berlin, FHVR 2005
17. Ökonomisierung des Hochschulwesens
P. Heinrich und D. Kirstein (Hrsg.), Ökonomisierung des Hochschulwesens (Beiträge der Hochschule Nr. 27), Berlin, FHVR 2006

18. Hochschulen in vernetzter Verantwortung – Die Rolle der FHöD
H. P. Prümm und D. Kirstein (Hrsg.), Hochschulen in vernetzter Verantwortung – die Rolle der FHöD (Beiträge der Hochschule Nr. 28), Berlin, FHVR 2007
19. Begeisterung für die Verwaltung – ein Widerspruch in sich?
H. P. Prümm und D. Kirstein (Hrsg.), Begeisterung für die Verwaltung – ein Widerspruch in sich? (Beiträge der Hochschule Nr. 29), Berlin, FHVR 2008
20. Braucht die öffentliche Verwaltung eine eigene Ausbildung?
H. P. Prümm und D. Kirstein (Hrsg.), Braucht die öffentliche Verwaltung eine eigene Ausbildung? (Beiträge des Fachbereich 3 – Nr. 01), Berlin, HWR 2009
21. Privatisierung der akademischen Ausbildung für die öffentliche Verwaltung
H. P. Prümm und D. Kirstein (Hrsg.), Privatisierung der akademischen Ausbildung für die öffentliche Verwaltung (Beiträge aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung – Nr. 05/2010), Berlin, HWR 2010
22. Aus- und Weiterbildung in einer Hand – Spezifische Fachdidaktiken und Weiterbildungstools an den FHöD
H. P. Prümm und D. Kirstein (Hrsg.), Aus- und Weiterbildung in einer Hand – Spezifische Fachdidaktiken und Weiterbildungstools an den FHöD (Beiträge aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung – Nr. 10/2011), Berlin, HWR 2011
23. Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen. Neue Strategien und Instrumente
D. Lück-Schneider und D. Kirstein (Hrsg.), Gute Lehre und Forschung trotz schwieriger Rahmenbedingungen. Neue Strategien und Instrumente (Beiträge aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung – Nr. 14/2012), Berlin, HWR 2012

Impressum

Herausgeber
Dekanin Fachbereich Allgemeine Verwaltung

ISBN
978-3-943579-28-4

Auflage
300

Druck
HWR Berlin

Berlin September 2013