

John Siegel

Seibel, Wolfgang/Klamann, Kevin/Treis, Hannah:
Verwaltungsdesaster: Von der Loveparade bis zu den NSU-
Ermittlungen. 2017. Frankfurt/New York: Campus. 320 Seiten.
29,95 EUR, ISBN 9783593507873.

In „Verwaltungsdesaster“ suchen Wolfgang Seibel, Kevin Klamann und Hannah Treis unter Mitarbeit von Timo Wenzel nach Antworten auf die Frage, was die Ursachen von „Behördenversagen mit Todesfolge“ – gemeint sind die Loveparade-Katastrophe in Duisburg 2010, der Einsturz der Eishalle in Bad Reichenhall 2016, der Tod des Mädchens Yagmur in Hamburg 2013 und das Behördenversagen angesichts der Morde durch die Gruppe des so genannten Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) zwischen 2000 und 2007 – waren, wer die Verantwortung dafür trägt und was sich daraus lernen lässt.

Kaum ein verwaltungswissenschaftliches Buch hat in Deutschland über die Grenzen der Fachdiskussion hinaus eine derart breite Rezeption erfahren. So findet das Handelsblatt es „lehrreich“ und „akademisch präzise“; die F.A.Z. konstatiert „empirische Exaktheit und nüchterne Analyse“, mit der es den Autoren¹ gelinge, „Verständnis für das für Außenstehende bisweilen umständliche Handeln von Verwaltung und den Akteuren in den Ämtern zu wecken“.

Tatsächlich ist dieses Buch ausgesprochen wissens- und lesenswert: Erstens, weil die *thick descriptions* der vier Fallstudien für die Verwaltungswissenschaft und -praxis sehr anschaulich und lehrreich sind; zweitens, weil sich sonst kaum jemand die Mühe machen dürfte, die damit verbundene Menge an Material zu sichten und aufzubereiten – und damit einfacher zugänglich zu machen; und drittens, weil die Verfasser einen zweckmäßigen Analyserahmen entwickeln und auch konsequent anwenden, der hilfreich ist, die Komplexität der Vorkommnisse derart zu reduzieren, dass der Kern des jeweiligen Verwaltungsversagens deutlich und nachvollziehbar wird.

Die Unterscheidung, ob es sich bei dem Buch um ein Lehrbuch oder einen Forschungsbericht handelt, wäre müßig – es ist beides. Man wäre darüber hinaus geneigt zu sagen, es sei auch eine Sammlung spannender Kriminalerzählungen – wären die Opfer nicht real. Unzweifelhaft und eindrucksvoll wird jedenfalls deutlich: Die öffentliche Verwaltung trägt die Verantwortung für die Sicherheit der Bevölkerung. Sie kann – zumindest in Einzelfällen – daran scheitern und damit Menschenleben kosten. Ein solches Scheitern zu beschreiben und zu erklären, ist das Anliegen der Verfasser.

1 Aus Gründen der Lesbarkeit wird ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Mit „Verwaltungsdesaster“ greifen sie einen Ansatz auf, der etwa in den Niederlanden oder den USA weit verbreitet ist, nämlich die verwaltungswissenschaftliche – also weder politische, juristische noch journalistische (!) – Aufarbeitung und das Lernen aus einem katastrophalen Scheitern öffentlicher Verwaltungen mit tödlichen Konsequenzen. Darin unterscheidet sich das Buch von Wolfgang Seibels früheren Veröffentlichungen zu „funktional scheiternden Organisationen“. Darin ging es weniger um Verwaltungsversagen bei der Erfüllung von staatlichen Kernaufgaben als um das Scheitern bei Veränderungsprozessen und deren nicht-intendierte Nebenwirkungen.

Der Ansatz von „Verwaltungsdesaster“ basiert auf der expliziten Annahme, dass einerseits „die Konfiguration von Kausalfaktoren in jedem zu untersuchenden Fall einzigartig“ ist, es „andererseits jedoch allgemeine Muster des Behördenversagens [gibt], die auch auf andere Fallkonstellationen übertragbar sind“ (S. 11). Die eigentliche erkenntnisleitende Fragestellung der Untersuchung ist jedoch, wie es in einer primär auf Rechtsstaatlichkeit, Professionalität und Zuverlässigkeit ausgerichteten Verwaltung überhaupt möglich war, dass derart gravierende Ereignisse mit fatalen Wirkungen passieren konnten.

Neben einer Einleitung, die insbesondere der Entwicklung des Analyserahmens gewidmet ist, und einer sowohl zusammenfassenden als auch vergleichenden Schlussbetrachtung, besteht das knapp dreihundert Seiten umfassende Buch aus vier Kapiteln zu den genannten Fällen, die auf jeweils vierzig bis siebzig Seiten chronologisch dargestellt und anhand einer einheitlichen Heuristik analysiert werden.

Zu welchen Ergebnissen gelangen die Autoren? Dabei ist, dem Ansatz des Buches folgend, zwischen fallspezifischen und allgemeinen Erkenntnissen zu unterscheiden (die verwaltungs- und organisationstheoretischen Deutungen werden hier nicht weiter betrachtet).

Die *Loveparade-Katastrophe* wird vor allem auf eine Politisierung der bauaufsichtlichen Fachentscheidung durch einen nicht (namentlich zynischerweise dem für Recht und Ordnung) zuständigen Dezernenten in Verbindung mit der Resignation des eigentlich zuständigen Dezernenten gesehen, in deren Folge der aktenkundig rechtswidrige und offensichtlich gefährliche Veranstaltungsort genehmigt wurde. Darüber hinaus wurde darauf verzichtet, die im Rahmen der Genehmigung erteilten Auflagen zu überwachen, was zu einer Verschärfung der Gefahrensituation – durch nicht ausreichende Fluchtwege – führte. Die Strahlkraft und Bedeutung der Loveparade für die Stadt Duisburg wurde höher gewichtet als die Sicherheit der Teilnehmer.

Die fatalen Entwicklungen bei den *NSU-Ermittlungen* werden als Konflikt zwischen Systemerhaltung (im Sinne eines gedeihlichen Nebeneinanders der Sicherheitsbehörden) und Zielerreichung (sprich: effektive polizeiliche Ermittlungsarbeit) interpretiert. Demnach setzten sich „polizeiföderalistische“ bzw. „verwaltungsdiplomatische“ gegen polizeifachliche Erwägungen durch. Konkret unterließ es zunächst das bayerische LKA, die Ermittlungen zur Mordserie frühzeitig dem BKA anzutragen, später war es das BKA, das angesichts von Widerständen in den Ländern nicht die Ermittlungen an sich zog. In beiden Fällen nahm man Rücksicht auf vermeintliche Befindlichkeiten der anderen Seite bzw. vermied erwartete Konflikte. Dies ging einher mit einer sich verfestigenden Fehldiagnose, es handele sich bei den Morden um Auseinandersetzungen innerhalb der organisierten Kriminalität.

Im *Fall Yagmur* führten eine ineffektive Einarbeitung und unzureichende „vertiefte Fallkenntnis“ der Sachbearbeiterin zu vermeidbaren Fehlentscheidungen mit Todesfol-

ge für ein Kleinkind. Außerdem wurden Auflagen gegenüber den Eltern nicht überwacht. Dieser Dilettantismus wurde durch die Behörde nicht verhindert, etwa indem die sorgfältige Einhaltung von Regeln und Standards der Jugendhilfe konsequent kontrolliert worden wäre.

In *Bad Reichenhall* wurde darauf verzichtet, trotz erkennbarer Mängel und Hinweisen eines Sachverständigen den baulichen Zustand der Eissporthalle angemessen untersuchen zu lassen. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass es insbesondere seitens des Oberbürgermeisters Pläne gab, mittelfristig die Halle abzureißen.

Beachtlich ist auch, was zumindest in diesen vier Fällen *nicht* als wesentliche Ursache des Verwaltungsversagens betrachtet werden kann: Weder Ressourcenknappheit in finanzieller oder personeller Hinsicht, noch gescheiterte Reformen, eine vermeintliche Ökonomisierung der Verwaltung oder eine mögliche Verantwortungsdiffusion im Zusammenhang mit Privatisierungen oder Kooperationen können die Desaster überzeugend erklären.

Aufschlussreich ist hingegen die Erkenntnis, dass *gefährliches Unterlassen* ein Kernproblem in den betrachteten Fällen darstellt. In Duisburg unterließen es der zuständige Leiter des Dezernats V und seine mit dem Vorgang befassten Fachleute, die rechtswidrige Genehmigung für die Loveparade zu verhindern. Bei den NSU-Ermittlungen unterließ man nicht nur die Bündelung der Ermittlungen auf Bundesebene, sondern auch die ernsthafte Überprüfung alternativer Erklärungen jenseits der These, dass es sich bei den Anschlägen um Auseinandersetzungen im Milieu der organisierten Kriminalität handelte. Sowohl der Fall Yagmur als auch der Einsturz der Eislaufhalle in Bad Reichenhall lassen sich laut Seibel et al. auf „gewolltes Nichtwissen“ oder zumindest „in Kauf genommene Unwissenheit“ zurückführen: So unterließ es die Sachbearbeiterin in Hamburg, Hinweisen auf Misshandlung des Mädchens nachzugehen und ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren zu veranlassen. Außerdem fand die in solchen Fällen übliche und gebotene kollegiale Beratung nicht statt. Die Bauaufsicht in Bad Reichenhall unterließ es, den Zustand der Halle trotz Hinweisen auf schwerwiegende Schäden ausreichend zu prüfen. Außerdem wurde der Beschluss des Stadtrats zur Sanierung des Gebäudes durch die Verwaltung schlichtweg ignoriert.

In allen vier Fällen waren außerdem *nicht* fehlende, unklare oder nicht praktikable Vorschriften das Problem, sondern die Nichtbefolgung jeweils durchaus zweckmäßiger und den Akteuren auch bewusster Regelungen oder professioneller Standards. In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass die beschriebenen Fälle von Verwaltungsversagen auf Defizite bei der verwaltungsinternen Kommunikation hindeuten – ein Thema, dem zukünftig mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Eine hervorzuhebende Stärke des Ansatzes ist sein Analyserahmen, der auf sachlich-nüchterne Ermittlung von Kausalitäten ausgerichtet ist. Zentral ist darin erstens die Ermittlung von Wendepunkten und Weggabelungen, die zu den (stets vermeidbaren!) Katastrophen führten, zweitens die Feststellung und Unterscheidung von notwendigen und hinreichenden Bedingungen für das Behördenversagen, und drittens die Identifizierung kausaler Mechanismen mit dem Ziel, verallgemeinerbare Erkenntnisse aus den Fallstudien abzuleiten. Diese Vorgehensweise überzeugt wegen ihrer analytischen Schärfe, auch wenn sie in der Darstellung teilweise zu Redundanzen führt.

Die theoretischen Deutungen einzelner Aspekte und Entwicklungen innerhalb der Fälle knüpfen an Seibels Einführung „Verwaltung verstehen“ (2016) an, das in kürzester Zeit zum Standardwerk avanciert ist. Die (organisations-)theoretischen Erklärungs-

ansätze und Interpretationen, die überwiegend in der verhaltenswissenschaftlichen Strömung in der Folge Herbert Simons zu verorten sind, werden jedoch eher fragmentarisch verwendet, wirken insofern etwas eklektisch und sind recht knapp gehalten, weshalb sie für Nicht-Experten wohl schwer verständlich sein dürften.

Für die Untersuchung fand keine originäre, eigene Datenerhebung statt; vielmehr handelt es sich um eine Sekundärauswertung vor allem von Justizakten bzw. Gerichtsurteilen (in den Fällen Loveparade und Bad Reichenhall) und von parlamentarischen Untersuchungsberichten (in den Fällen Yagmur und NSU). Dies ist in methodologischer Hinsicht problematisch, da die Daten zu anderen als wissenschaftlichen Zwecken erhoben und ursprünglich verwendet wurden. Dies ist gerade angesichts eines juristischen (Strafverfahren) oder politischen (Untersuchungsausschuss) Erhebungs- und Verwendungszusammenhangs bedenklich, schließlich geht es in beiden Kontexten nicht um eine vielseitig-angemessene Ermittlung komplexer Ursache- und Wirkungszusammenhänge, sondern um eine möglichst eindeutige Schuldzuweisung. Dieses Problem ist den Autoren zwar auch bewusst und die denkbare Alternative eigener Datenerhebungen scheint wenig realistisch, jedoch hätten die entsprechenden Limitationen gerade bei der Interpretation der Befunde deutlicher berücksichtigt werden können.

Wie sieht es nun mit der Verallgemeinerbarkeit der Befunde aus? Fraglich ist, ob sie auf symptomatische Aspekte in der allgemeinen Entwicklung der Verwaltung deuten und auf grundsätzlich als problematisch zu bewertende Tendenzen hinweisen. Man kann dem zunächst entgegenhalten, dass es sich um – zweifellos tragische und dramatische – Einzelfälle handelt, die als solche nur unter sehr engen Voraussetzungen generalisierbare Erkenntnisse liefern können. Außerdem ist die Analyse schon aufgrund des verfügbaren Datenmaterials nicht primär auf strukturelle Erklärungsfaktoren ausgelegt.

Nichtsdestotrotz sind die Schlussfolgerungen von Seibel et al. aus den Fallstudien grundsätzlich überzeugend, wobei man diese wohl als *neo-bürokratisch* und verwaltungsethisch charakterisieren kann. So wird zunächst betont, dass die physische Integrität der schutzbedürftigen Bürger nicht als Gegensatz zur institutionellen Integrität einer naturgemäß mit widersprüchlichen Erwartungen konfrontierten Verwaltung gesetzt werden darf, sondern erste letztere bedingt. Die Autoren fordern also Kompromisslosigkeit der Verwaltung und ihrer Entscheidungsträger, wenn Gefahr für Leib und Leben der Bürger besteht. Entsprechende Regelungen und Werte sind konsequent durchzusetzen, Verantwortlichkeiten sind eindeutig zu klären. Darüber hinaus wird betont, dass Verwaltungen äußerem Druck widerstehen sollen, der Sicherheitsvorschriften bzw. -vorkehrungen kompromittieren könnte – auch wenn man sich damit unbeliebt macht. Weiterhin wird von der Verwaltung gefordert, gerade gesellschaftlich und politisch schwache Gruppen vor Gefahren zu schützen, die besonders dann drohen, wenn sie keine starke Lobby in oder gegenüber der Verwaltung haben. Die Ansatzpunkte zur Durchsetzung dieser Forderungen sehen Seibel et al. in mehr Transparenz, Verantwortung, Lernen und Prävention in der deutschen Verwaltung, wobei sie die Erfolgchancen eher skeptisch zu beurteilen scheinen: „Von einer Kultur rigoroser Fehleranalyse im öffentlichen Sektor und der Zurechnung persönlicher und individueller Verantwortung wird man nicht sprechen können“ (S. 301).

Letztlich bleiben die praktischen wie auch die wissenschaftlichen Schlussfolgerungen jedoch relativ abstrakt und diffus. Die angestoßene Diskussion – idealerweise unter Einbezug weiterer Fälle oder auch der Analyse strukturellen Behördenversagens bei der operativen Aufgabenerfüllung oder der Bewältigung strategischer Herausforderun-

gen – sollte jedenfalls unbedingt aufgegriffen und fortgesetzt werden, nicht zuletzt im Diskurs zwischen Wissenschaft und Praxis. Das gilt unter anderem für problematische Folgen der Hierarchie, nämlich wenn „übergeordnete“ Gesichtspunkte gegenüber Expertenmeinungen durchgesetzt werden, obwohl letztere rechtlich gefordert und fachlich geboten sind.

Die Autoren kritisieren zurecht, dass in den betroffenen Verwaltungen selbst keine systematische und umfassende Analyse und Aufarbeitung der Katastrophen und ihrer Ursachen stattgefunden hat. Insofern ist es an der Verwaltungswissenschaft und hier vor allem an der Lehre an den Hochschulen, den Nachwuchskräften und vor allem den zukünftigen Führungskräften der Verwaltung Wissen über diese Erfahrungen zu vermitteln. Allerdings ist Seibel et al. uneingeschränkt zuzustimmen, wenn sie eine Reflexion und konkrete Schlussfolgerungen auch und gerade in den (nicht nur den unmittelbar betroffenen) Verwaltungen selbst anmahnen. Letztlich sind jedoch die Beschäftigten und vor allem Führungskräfte in der Verwaltung gefordert, sich die in „Verwaltungsdesaster“ untersuchten Ereignisse und ihre Ursachen bewusst zu machen und auf dieser Grundlage ihre individuelle Haltung zu ihrer persönlichen Verantwortung zu reflektieren. Das Buch bietet nicht nur dazu, sondern auch zum besseren Verständnis der grundsätzlichen Funktionsweise von Verwaltungen und des Verhaltens von behördlichen Verantwortungsträgern eine hervorragende Grundlage und ist eine absolut empfehlenswerte Lektüre.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. John Siegel, Professor für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, insbesondere Public Management, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Berliner Tor 5, 20099 Hamburg

E-Mail: john.siegel@haw-hamburg.de