

Behördenversagen als Sicherheitsrisiko¹

Wolfgang Seibel

1. Unwahrscheinliches Behördenversagen mit drastischen Konsequenzen

Mein Vortrag widmet sich der Gefährdung physischer Sicherheit durch Behördenversagen. Einschlägige Fälle sind den meisten von uns bekannt. Etwa der Einsturz des Kölner Stadtarchivs 2009, Fälle von Misshandlung mit Todesfolge in Pflegefamilien unter staatlicher Aufsicht, die Loveparade-Katastrophe hier in Duisburg im Juli 2010, die Misshandlung von Asylsuchenden in Gemeinschaftsunterkünften hier in Nordrhein-Westfalen, und, besonders spektakulär, die unaufgeklärte Mordserie an Immigranten, die später dem sogenannten NSU-Trio zugerechnet werden konnte. Zahlreiche Beispiele, auch aus dem Ausland, ließen sich hinzufügen.²

All diese Fälle haben gemeinsam, dass sie sich nicht in scheiternden Staaten mit schwachen oder schlicht nicht vorhandenen Verwaltungen ereignet haben und auch fortgesetzt ereignen, sondern in hochentwickelten demokratischen Industriestaaten mit professionell und rechtsstaatlich arbeitenden Behörden. Das macht sie besonders erklärungsbedürftig und die Erklärung politisch und analytisch besonders relevant. Ob der Staat die physische Sicherheit der Bürger durch Streitkräfte und Polizei oder durch ordentliches Verwalten schützt, macht grundsätzlich keinen Unterschied. Er muss es einfach tun. Diskussionen um ein Grundrecht oder gar Supergrundrecht „Sicherheit“ sind da weitgehend überflüssig. Bekanntlich binden die Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung ohnehin als unmittelbar geltendes Recht. Und das gilt natürlich insbesondere für den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit nach Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes.

1 Plenarvortrag, die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten.

2 Etwa: Der Einsturz öffentlicher Bauwerke wie der Eissporthalle in Bad-Reichenhall 2006, der Mississippi River Bridge in Minneapolis 2006, der Zuschauertribüne auf der Indiana State Fair 2011, das Behördenversagen in der Folge des Hurricane Katrina 2005 oder das Versagen der Polizei bei der Massenpanik im Fußballstadion von Hillsborough, England, 1989.

Der Unterschied zwischen Sicherheitsrisiken in Form von Verbrechen, Bürgerkriegen oder internationalen Konflikten einerseits und andererseits Sicherheitsrisiken, die durch Behördenversagen verursacht werden, liegt allerdings darin, dass der Staat die, wenn man so will, behördeninduzierten Sicherheitsrisiken nicht nur im Sinne einer abstrakten Verantwortung, sondern auch im Hinblick auf seine tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten selbst unter Kontrolle hat. Diese Kontrolle mag unzureichend sein, darin liegt ja gerade das Problem, aber grundsätzlich funktioniert sie. Fragen physischer Sicherheit sind normalerweise in der öffentlichen Verwaltung Auslösefaktoren für Höchstleistung und Null-Toleranz gegenüber ansonsten durchaus tolerierten Strukturschwächen und suboptimalen Entscheidungsverläufen. Unser Straßenverkehr ist vergleichsweise sicher, unsere Baubehörden sind nicht korrupt, unser öffentliches Gesundheitswesen ist vorbildlich, der Katastrophenschutz effektiv – und so weiter.

2. Kausalhypothesen

Wo sind dann aber die Risikozonen der Sicherheitsgefährdung durch eine Verwaltung, in der Sicherheitsprobleme dem Grundsatz nach gut reguliert sind und deren Bewältigung auch gut organisiert ist und in der sich Fachkräfte und Leitungspersonal Gleichgültigkeit gegenüber Sicherheitsfragen auch gar nicht leisten können, weder im Hinblick auf die Rechtslage noch im Hinblick auf Karriereaussichten und politische Vertretbarkeit? Dazu will ich hier zunächst einige theoretische Überlegungen vorstellen und diese anschließend anhand zweier empirischer Fälle illustrieren.

Behörden, die Sicherheitsrisiken erzeugen, erzeugen in der Sprache der Wohlfahrtsökonomie externe Effekte, also negative Folgen zu Lasten Dritter (Buchanan/Stubblebine 1962; Greenwald/Stiglitz 1986). Aus diesem Theorem lassen sich drei Hypothesen über risikoverstärkende Faktoren ableiten.

Die *erste* Hypothese lautet, dass das Risiko sicherheitsgefährdenden Behördenversagens bei abnehmender Wirkung von Mechanismen der Internalisierung der externen Effekte steigt. Wir kennen das als Verursacherprinzip, etwa im Umweltschutz. Wenn Externalitäten ihren Verursachern nicht zugerechnet werden, besteht kein Anreiz sie zu vermeiden. Demokratische Staaten unterwerfen deshalb ihre Verwaltungen sanktionsbewehrten Kontrollen durch Disziplinargewalt, Finanzaufsicht und Gerichte, also dem was im Englischen *accountability standards* genannt wird. Je

schwächer diese Standards und/oder ihre Durchsetzung, etwa in Form unzureichender Zurechnung von Verantwortung oder fehlender oder nur schwach ausgeprägter Sanktionen, so der Kern der Hypothese, umso größer das Risiko des Behördenversagens auch da, wo dies die physische Sicherheit von Menschen gefährdet.

Allerdings bezieht sich der Begriff der Internalisierung sowohl im Deutschen als auch im Englischen normalerweise auf einen kognitiven Vorgang, nämlich die Verinnerlichung von Normen zu einem habitualisierten Verhaltens- oder Entscheidungsmuster. Das betrifft in diesem Fall die Internalisierung von Verantwortungsethik. Verantwortungsethik, das können wir bekanntlich bei Max Weber in „Politik als Beruf“ nachlesen, ist Verhaltenssteuerung mit zwei Komponenten, nämlich der Antizipation der Folgen des eigenen Handelns und der Bereitschaft, sich diese Folgen zurechnen zu lassen (Weber 1988). Wo Fähigkeit und Bereitschaft hierzu fehlen, hat dies notwendigerweise ebenfalls eine risikosteigernde Wirkung, wenn es um externe Effekte durch Behördenversagen geht.

Die *zweite* Hypothese lautet, dass das Risiko sicherheitsgefährdenden Behördenversagens mit abnehmendem Überwälzungswiderstand steigt. Demokratien bieten grundsätzlich den stärksten Widerstand gegen sicherheitsgefährdende externe Effekte ihrer eigenen Behörden, weil sie im Unterschied zu autoritären Regimen oder Diktaturen die Mobilisierung von Widerstand ermöglichen. Zugleich aber haben sie im Hinblick auf das Überwälzungsrisiko eine Achillesferse, nämlich das Mehrheitsprinzip. Sicherheitsgefährdende externe Effekte werden wahrscheinlicher, so die Annahme, wenn sie Minderheiten betreffen, insbesondere mobilisierungsschwache Minderheiten.

Die *dritte* Hypothese lautet, dass das Risiko sicherheitsgefährdenden Behördenversagens mit zunehmendem Überwälzungsdruck auf Behördenseite steigt. Wenig Personal, wenig Geld, aber auch gesellschaftliche, wirtschaftliche oder politische Erwartungen oder gar Sanktionsdrohungen können Behörden dazu bringen, gesetzliche Sicherheitsvorschriften oder sonstige Sicherheitsvorkehrungen lax zu handhaben oder gar zu missachten.

3. Zwei illustrative Fälle

Zur Illustration unterschiedlicher Konfigurationen dieser risikosteigernden Mechanismen nun zwei Falldarstellungen, notwendigerweise in nahezu abenteuerlicher Verkürzung, aber, wie ich denke, mit hinreichendem Demonstrationseffekt. Das eine ist der Fehlschlag der Fahndung nach den sogenannten NSU-Mördern, das andere die Planung und Vorbereitung der Loveparade hier in Duisburg am 24. Juli 2010. Den Morden des sogenannten NSU-Trios fielen in den Jahren 2000 bis 2007 zehn Menschen zum Opfer. Die Loveparade-Katastrophe forderte 21 Menschenleben.

Was den ersten Fall betrifft, das Behördenversagen bei der *Fahndung nach den NSU-Mördern*, betrachte ich hier in aller Kürze zwei Schlüssel-episoden, in denen sich sowohl die strukturellen Schwächen des Fahndungsapparates als auch die irrije Fahndungshypothese der Polizei verfestigten, *obwohl* – und dies ist besonders bemerkenswert – aus den zuständigen Polizeibehörden selbst Initiativen zur Überwindung dieser Schwächen kamen (vgl. Seibel 2014). Auslöser dieser Initiativen war, dass sich nach vier Morden mit derselben Tatwaffe und derselben Opfergruppe, nämlich kleine Gewerbetreibende mit Immigrationshintergrund in Nürnberg, Hamburg und München, am 25. Februar 2004 in Rostock ein fünfter Mord mit denselben Tatmerkmalen ereignete. Ferner kam es am 9. Juni 2004 zu einem Nagelbombenanschlag in Köln, dort in der Keupstraße, in der überwiegend türkischstämmige Immigranten wohnen, mit 22 Verletzten, davon vier Schwerverletzte.

Nach dem fünften Mord und damit der Verfestigung einer sich über mehrere Bundesländer erstreckenden Mordserie, bei der nach Überzeugung der Polizei weitere Opfer zu erwarten waren, forderte das Polizeipräsidium Mittelfranken in Nürnberg das bayerische Innenministerium auf, es möge beim Bundesinnenministerium die Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt (BKA) beantragen. Ein entsprechender Vermerk der Kriminaldirektion Nürnberg hielt hierzu fest, dass dies aufgrund des überregionalen Charakters der Mordserie und wegen der personellen und finanziellen Ressourcen des BKA und der dort vorhandenen Ermittlungsinfrastruktur „dringend notwendig“ sei, insbesondere aber auch deshalb, weil man damit rechnen müsse, „dass die ... Serie von Tötungsdelikten fortgesetzt wird“. Nachzulesen ist dies und alles weitere, was ich im Folgenden zitiere, im Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 22. August 2013 (Deutscher Bundestag 2013).

Diese Initiative lief jedoch ins Leere, weil sie sich der Landespolizeipräsident in München nicht zu Eigen machen wollte. Nach eigenem Bekunden vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss war ihm der Eindruck vermittelt worden, dass das BKA einer Übernahme der zentralen Ermittlungsführung seinerseits skeptisch gegenüberstand. Er habe deshalb davon Abstand genommen, gegen den latenten Widerstand des BKA beim Bundesinnenministerium den erforderlichen förmlichen Antrag zu stellen. Es ehrt den damaligen Landespolizeipräsidenten Bayerns, dass er vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss seine damalige Entscheidung bzw. Unterlassung als Fehler bezeichnete (ebd., 512).

Dies unterscheidet seine Reaktion nämlich von der des administrativen und politischen Leitungspersonals in Nordrhein-Westfalen nach dem Nagelbombenanschlag in Köln. Am Nachmittag des 9. Juni 2004, dem Tag des Anschlags, schickte das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen an das Düsseldorfer Innenministerium einen ersten Bericht, in dem es den Anschlag als „terroristische Gewaltkriminalität“ einstufte. Darüber wurde der Innenminister umgehend informiert. Keine halbe Stunde später forderte dann das zuständige Lagezentrum im Innenministerium das Landeskriminalamt auf, den Begriff „terroristischer Anschlag“ nicht weiter zu verwenden. Der damalige Innenminister von Nordrhein-Westfalen musste vor dem Untersuchungsausschuss des Bundestages einräumen, dass dies „nicht auf Ermittlungserkenntnissen von Ort basiert habe, sondern auf eine Weisung des Innenministeriums zurückging“ (ebd., 672-673).

Mit der ausdrücklichen politischen Weisung, den Kölner Anschlag nicht als das einzustufen, was er nach Einschätzung der Kölner Polizei und, so ist man geneigt hinzuzufügen, auch nach dem gesunden Menschenverstand tatsächlich war, nämlich ein Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“, unterblieb neuerlich die Einschaltung des Generalbundesanwalts und des Landeskriminalamts. Angereisten Beamten des BKA wurde sogar der Zutritt zum Tatort verwehrt. Stattdessen fixierte sich die Fahndung nun wieder auf ein vermeintliches Tätermilieu der organisierten Kriminalität. Es wurden verdeckte Ermittler eingesetzt, die in das vermeintlich täternaher Milieu einsickerten und naturgemäß nur über eben jene spezifischen Milieuverhältnisse berichten konnten, einschließlich der Gerüchte und Spekulationen über die Urheberschaft des Nagelbombenanschlags, die ohnehin Prämisse des Fahndungsansatzes waren (ebd., 695-697). Also eine klassische *Self-Fulfilling Prophecy*.

Nun zu dem zweiten Fallbeispiel, dem Behördenversagen bei der *Planung und Vorbereitung der Loveparade* hier in Duisburg, die am 24. Juli 2010 stattfand und in einer Massenpanik endete, in deren Verlauf 21 Menschen starben. Mehr als 600 Menschen wurden verletzt, viele davon schwer. Auch dieser Fall zeichnet sich dadurch aus, dass die unmittelbar zuständige Fachbehörde die mit der Großveranstaltung verbundenen Sicherheitsrisiken sehr früh in aller Klarheit benannt hatte. Zudem existierten klare Rechtsvorschriften, die sich auf die maximal zulässige Personenzahl auf dem vorgesehenen Veranstaltungsgelände und insbesondere auch auf die erforderliche Kapazität der Fluchtwege bezogen.³

Die Zuständigkeiten bei der Stadtverwaltung Duisburg waren allerdings verteilt auf das Dezernat II, zu dem das Ordnungsamt gehörte, und das Dezernat V mit dem Bauordnungsamt. Während die Federführung für die Vorbereitung der Loveparade beim Dezernat II mit dem Zuständigkeitsbereich „Sicherheit und Recht“ lag, war die Prüfung der eigentlichen Genehmigungsvoraussetzungen Aufgabe des Bauordnungsamtes, weil das vorgesehene Veranstaltungsgelände nicht, wie bei bisherigen Loveparades, die offene Straße war, sondern ein eingezäunter stillgelegter Güterbahnhof, der sich inzwischen im Besitz einer Immobilienfirma befand. Die organisatorische Vorbereitung im engeren Sinne lag wiederum bei einem privaten Veranstalter, der bereits mehrere Loveparades durchgeführt hatte.

Seit einer Dienstbesprechung am 2. März 2010 war behördenintern klar und auch aktenkundig, dass die gesetzlichen Sicherheitsanforderungen auf dem vorgesehenen Gelände nicht zu erfüllen waren. Der Veranstalter räumte selbst ein, dass lediglich ein Drittel der vorgeschriebenen Fluchtwegekapaazität garantiert werden könne. Das Bauordnungsamt hielt in einem Aktenvermerk fest, dass bei Missachtung dieser Sicherheitsvorschriften die Mitarbeiter der Behörde mit strafrechtlichen Konsequenzen zu rechnen hätten (Dokument 2).

Dies war bereits ein Reflex der Tatsache, dass der Leiter des Dezernats für Sicherheit und Recht von Beginn der Planungen an darauf hingewiesen hatte, dass die Durchführung der Loveparade in Duisburg „politisch er-

3 Das Nachfolgende stützt sich auf Originaldokumente, die zu finden sind unter WikiLeaks, „Loveparade 2010 Duisburg planning documents, 2007-2010“, <http://mirror.wikileaks.info/wiki/Loveparade_2010_Duisburg_planning_documents,_2007-2010/>. Ich danke Timo Wenzel für die Unterstützung bei der Dokumentenrecherche.

wünscht“ sei (Dokument 1). Dabei spielte eine Rolle, dass die Loveparade Teil einer Serie gleichartiger Veranstaltungen im Ruhrgebiet war im Rahmen eines Gesamtkonzepts, mit dem die Ruhrgebietsregion sich in einem EU-weiten Wettbewerb als „Europäische Kulturhauptstadt“ durchgesetzt hatte. Nach den Loveparades in Essen und Dortmund hatte jedoch die Stadt Bochum die dort für das Jahr 2009 vorgesehene Loveparade kurzfristig abgesagt, und zwar, wohlgemerkt, wegen Sicherheitsbedenken. Das setzte die maßgeblichen kommunalen Entscheidungsträger in Duisburg zusätzlich unter Druck, „ihre“ Loveparade in jedem Fall durchzuführen.

Statt der eigentlich unausweichlichen Absage der Veranstaltung kam es nun zu einem Bündnis zwischen den Befürwortern der Veranstaltung auf der Leitungsebene der Stadtverwaltung und dem privaten Veranstalter gegen die Genehmigungsbehörde, also das Bauordnungsamt. Flankiert wurde dies durch einen irregulären Kunstgriff bei der Bewertung des vom Veranstalter vorzulegenden Sicherheitskonzepts. Statt die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen anzuwenden und durchzusetzen erteilte der Dezernent für Sicherheit und Recht freihändig einen Gutachterauftrag an einen Professor für Physik der Transportsysteme der Universität Duisburg-Essen (Dokument 3). Das Gutachten stützte sich seinerseits auf eine Besucherstromanalyse eines von eigenen früheren Mitarbeitern des Professors gegründeten Sachverständigenbüros. Dieses Testat trat faktisch an die Stelle der Prüfung der gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen durch das zuständige Bauordnungsamt. Es ging allerdings auf die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen gar nicht ein und war zudem mit derart vielen Vorbehalten und salvatorischen Klauseln versehen, dass es schon aus diesem Grund weitgehend unbrauchbar war für die Stützung einer Behördenentscheidung, von der die Sicherheit hunderttausender Veranstaltungsbesucher abhing (Dokument 4).

Nichtsdestotrotz erteilte das inzwischen nachhaltig zermürbte Bauordnungsamt unter dem massiven politischen Druck, dem es monatelang ausgesetzt war, letztlich eine faktisch rechtswidrige Veranstaltungsgenehmigung, die ganze 24 Stunden vor Beginn der Loveparade endgültig ausgefertigt wurde (Dokument 5). Am Nachmittag des 24. Juli 2010 kam es dann aufgrund massiver Überschreitungen der gesetzlich vorgeschriebenen Besucherzahlobergrenzen und vollkommen unzureichender Fluchtwege zu einer extremen Verdichtung der Menschenmenge auf dem Veranstaltungsgelände und zu einer Massenpanik, in der 21 Menschen den Tod fanden und mehr als 600 verletzt wurden.

4. Kursorische Hypothesenüberprüfung

Man kann nun anhand dieser spektakulären und skandalösen Fälle von Behördenversagen die von mir erläuterten Hypothesen über sicherheitsgefährdende Risikosteigerungen exemplarisch in ihrer Plausibilität illustrieren. Zunächst muss festgehalten werden, dass die sicherheitsschützenden Reflexe der Verwaltung in beiden Fällen zunächst funktionierten. Die unmittelbar zuständigen Fachbehörden selbst haben auf die Gefährdung von Leib und Leben durch die etablierten oder sich anbahnenden Problemlösungsstrategien hingewiesen. Wir haben es nicht mit schlichter Fahrlässigkeit zu tun. Nichtsdestotrotz stützen beide Fälle die erste Hypothese: sie demonstrieren die Begünstigung sicherheitsgefährdender Fehlentscheidungen durch schwache oder sogar vollkommen abwesende Internalisierungsmechanismen.

Das gilt zunächst für die Internalisierung verantwortungsethischer Normen. Besonders signifikant ist hier das Verhalten des städtischen Dezernenten für Sicherheit und Recht der Stadt Duisburg. Er setzte im Vorfeld der Loveparade die zuständige Genehmigungsbehörde massiv unter Druck und ließ in Komplizenschaft mit dem privaten Veranstalter die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen gezielt manipulieren, ohne dafür im Nachhinein geradestehen zu wollen.

Beide hier herangezogenen Fälle illustrieren allerdings auch die Bedeutung struktureller Internalisierungsschwächen in Form von Verantwortungsverzerrungen durch organisatorische Fragmentierung. Dadurch erst konnte die Frage der Kompetenzzuweisung zwischen Länderpolizeien und Bundeskriminalamt bei der Fahndung nach den NSU-Mördern zu einem kritischen Problem werden und die verschachtelten Zuständigkeiten für die Planung der Loveparade einerseits und die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen andererseits förderten risikofreudiges Verhalten zu Lasten Dritter – ebenso wie es übrigens nach der Katastrophe zu jenem Hin- und Herschieben von Verantwortung einlud, das Christopher Hood (2001) in seinem glänzenden Buch *The Blame Game* in seinen verschiedenen Varianten beschrieben hat.

Zur zweiten meiner zuvor formulierten Hypothesen, den tatsächlichen Externalisierungsmöglichkeiten in Abhängigkeit vom Überwälzungswiderstand: Auch für diesen Mechanismus finden wir bei der Betrachtung der hier skizzierten Fälle empirische Evidenz, und zwar insbesondere beim Fehlschlag der Fahndung nach den NSU-Mördern. Für schlichten Rassis-

mus im Sinne einer ausländerfeindlichen Einstellung von Fahndungsbeamten gibt es keine Anhaltspunkte. Aber wir haben gute Gründe für die Annahme, dass es sehr wohl einen Unterschied gemacht hätte, wenn die Opfer der Morde und insbesondere auch des Nagelbombenanschlags von Köln nicht Angehörige einer gut eingrenzbar ethnischen Minderheit gewesen wären, sondern Angehörige der deutschstämmigen Mehrheitsgesellschaft. Ein Bombenanschlag in einem Café in, sagen wir einmal, Köln-Marienburg mit 22 zum Teil schwer verletzten Opfern unter den gutbürgerlichen Bewohnern dieses Stadtviertels hätte für die Entscheidungsträger der Kölner Polizei und insbesondere diejenigen im Düsseldorfer Innenministerium vermutlich zu einer ganz anderen Risikoabschätzung geführt, nicht etwa, was die Opfer, sondern was sie selbst und ihre Rechtfertigungszwänge betraf. In einer solchen Situation die Diagnose eines terroristischen Gewaltakts ausdrücklich zurückzuweisen, wie es nach dem Bombenanschlag in der Kölner Keupstraße vom 9. Juni 2010 geschah, wäre vermutlich schon deshalb unterblieben, weil sich die Mehrheitsgesellschaft in einem solchen Fall ganz anders, nämlich mit dem Ruf nach umgehender und effektiver Aufklärung zu Wort gemeldet hätte. Kein leitender Polizeibeamter und erst recht kein Politiker hätte sich in einer solchen Situation auch nur den Hauch einer Bagatellisierung erlauben können. Solange die Anschlagsoffer jedoch einer eingrenzbar ethnischen Minderheit angehörten – wohlgemerkt: gleichgültig *welcher* Minderheit – war dies nahezu problemlos möglich.

Dass außer diesen vereinfachten Risikoüberwälzungsmöglichkeiten auch starker Überwälzungsdruck als eigenständiger Kausalfaktor sicherheitsgefährdenden Behördenversagens angenommen werden kann, illustriert wiederum der Loveparade-Fall auf drastische Weise. Von der Sachlage her handelte es sich eigentlich um einen denkbar unwahrscheinlichen Fall des Eintretens von Sicherheitsgefährdungen durch Behördenversagen. Immerhin war vollkommen klar, dass es bei der Genehmigung der Loveparade um eine Angelegenheit nicht nur der öffentlichen Unterhaltung, sondern der öffentlichen Sicherheit ging, und vor allem gab es glasklare gesetzliche Vorschriften, die einer Durchführung der Veranstaltung auf dem vorgesehenen Gelände eindeutig entgegenstanden. Über das Versagen des maßgeblichen Leitungspersonals vor den verantwortungsethischen Anforderungen habe ich bereits gesprochen und auch dies bleibt ein eigenständiger Erklärungsfaktor, wie hinreichend betont. Aber das Einknicken der maßgeblichen Entscheidungsträger in der Stadtverwaltung Duisburg vor den Anforderungen an verantwortungsbewusstes Entscheiden im Interesse

der Sicherheit der Veranstaltungsteilnehmer ist vor allem auf den teils objektiven, teils von ihnen selbst verstärkten politischen Druck zurückzuführen, die Loveparade buchstäblich unter allen Umständen durchzuführen. Dieser Druck kam jedoch nicht nur aus der Duisburger Kommunalpolitik im engeren Sinne, es war auch ein Druck der öffentlichen Meinung, der von den maßgeblichen Entscheidungsträgern antizipiert werden konnte. Eine Absage der Loveparade in Duisburg nach der bereits vorangegangenen Absage in Bochum ein Jahr zuvor wäre alles andere als populär gewesen und tatsächlich hätte wohl die Stadt Duisburg in einem solchen Fall alle Mühe gehabt, den Eindruck planerischen Unvermögens oder gar des Desinteresses an einer aktiven Stadt- und Regionalentwicklung zu vermeiden. Dass angesichts dessen ein Dezernent für Sicherheit und Recht geradezu als politischer Unternehmer auftritt und mit energiegeladenem Erfindungsgeist das Recht untergräbt und die Sicherheit überwiegend junger Menschen gefährdet, wird dadurch nachvollziehbar, aber keinen Deut weniger verwerflich.

5. Vorläufige Schlussfolgerungen: Grenzen des Pragmatismus in der Verwaltung

Aus meinem Interpretationsvorschlag ergibt sich implizit die Annahme eines Kontinuums von Konstellationen mit zwei Extrempolen. Der eine wäre gekennzeichnet durch das Zusammentreffen von wirksamer Internalisierung tatsächlicher oder antizipierbarer externer Effekte durch Verantwortungsethik und eindeutige Zurechnung dieser Effekte zu ihren Verursachern, starken Widerstand gegen die Überwälzung von Sicherheitsrisiken bei den potentiell Betroffenen und schwachen oder ganz abwesenden Überwälzungsdruck auf Seiten der Behörden. Der andere Extrempol wäre gekennzeichnet durch schwachen Überwälzungswiderstand bei hohem Überwälzungsdruck in Verbindung mit unklaren Zurechnungsregeln und schwacher oder ganz abwesender Verantwortungsethik der maßgeblichen Entscheidungsträger. Tatsächlich kamen Struktur und Prozess der Vorbereitung der Duisburger Loveparade dieser zweiten Extremkonstellation, dem Hochrisiko-Szenario also, recht nahe. Und es wäre merkwürdig, wenn ich an dieser Stelle für die weitere einschlägige Forschung nicht auch die Weiterentwicklung dieses analytischen Konzepts und seine Überprüfung mit Hilfe einer hinreichend großen Fallsammlung in Sachen Be-

hördenversagen als Sicherheitsrisiko vorschlagen würde, was ich hiermit auch tatsächlich tue.

Mir erscheint aber ein anderer Hinweis an dieser Stelle eher noch wichtiger, der paradigmekritischer und normativer Natur ist. Was mich bei der Beschäftigung mit den hier von mir skizzierten und etlichen anderen Fällen von krassem Behördenversagen ins Grübeln gebracht hat, war die Normalität der institutionellen Arrangements und namentlich der Handlungsmuster der eigentlichen Verursacher.

Der Dualismus von Domänenkonkurrenz und Kooperation im Bund-Länder-Verhältnis, der im Vermeidungsverhalten des bayerischen Landespolizeipräsidenten oder der Nordrhein-Westfälischen Polizeiführung und des Innenministers in der Frage der Kompetenzübertragung auf die Bundesinstanzen zum Ausdruck kam, ist ja nicht die Ausnahme, sondern geradezu typisch für die Governance-Verhältnisse im kooperativen Bundesstaat deutscher Prägung.

Hybride Arrangements und insbesondere Public-Private-Partnerships im öffentlichen Sektor, wie sie uns geradezu idealtypisch durch die Kooperation der Stadt Duisburg mit einem privaten Veranstalter vor Augen geführt wurde, ist uns nicht nur aus der unüberschaubaren Governance-Literatur und der seit über zwei Jahrzehnten anhaltenden um nicht zu sagen grassierenden Diskussion über Varianten eines New Public Management geläufig, sondern auch aus der Verwaltungspraxis auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Erst recht gilt dies für die Handlungsmuster, die die Schlüsselakteure in den betrachteten Fällen an den Tag legten. In ein mildes Licht getaucht, sahen diese Handlungen doch folgendermaßen aus: Der bayerische Landespolizeipräsident – ein politisch sensibler Verwaltungsdiplomate, der den fachlichen Ehrgeiz ermittlungssüchtiger Heißspornen einer Mordkommission dämpft, um nicht das Bundesinnenministerium für eine Kompetenzübertragung auf das BKA in Anspruch nehmen zu müssen, von der dieses vermeintlich nichts wissen wollte. Oder der Duisburger Dezernatsleiter, der sich geradezu lehrbuchmäßig als New Public Manager und kommunalpolitischer Entrepreneur verhielt, indem er sich mit einer privaten Agentur verbündete, und zwar gegen die eigene Verwaltung und deren bürokratische Bockigkeit mit dem Insistieren auf gesetzlichen Vorschriften und allerlei Paragraphenreiterei in Sachen Sicherheit.

In der jüngeren Theoriegeschichte der Verwaltungswissenschaft hat diese Handlungslogik einen Namen erhalten, der ebenfalls sympathisch klingt,

nämlich „Logik der Angemessenheit“ – *logic of appropriateness* – eine Logik des Pragmatismus anstelle einer Logik von Prinzipien und daraus zu ziehender Handlungskonsequenzen (der *logic of consequentiality*). Das geht auf John Dewey zurück und es richtete sich bei diesem gegen Immanuel Kant und dessen Idee synthetischer Urteile a priori. Die größte Fangemeinde John Deweys und des Pragmatismus in der Verwaltungswissenschaft wurde und wird durch Herbert Simon, James March, Johann Olsen und die Nachfolger gebildet, also die Anhänger des Konzepts begrenzter Rationalität und brauchbarer anstelle perfekter Entscheidungen (vgl. namentlich March/Olsen 1989, 21-38).

Aber der Duisburger Dezernent für Sicherheit und Recht, der bayrische Landespolizeipräsident oder der damalige nordrhein-westfälische Innenminister – sie führen mit ihrem Verhalten nicht nur eine Logik der Angemessenheit anstelle bürokratisch-rechtsstaatlicher Prinzipien vor Augen, sondern auch die Grenzen und die möglichen Kosten des Pragmatismus. Eigentlich ist es nicht schwer zu verstehen, dass der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit nicht verhandelbar ist. Und doch haben ihn leitende Verwaltungsbeamte in den hier betrachteten Fällen zum Gegenstand von Brauchbarkeitskriterien und Opportunitätserwägungen gemacht. Da kann nun Verwaltungswissenschaft beim besten Willen nicht zusehen und sagen, tja, so sind sie nun mal, diese Verwaltungsmenschen. Steht ja schon geschrieben bei Simon, March, Olsen und wie sie nicht alle heißen. Da kann man nichts machen ... Doch, man kann etwas machen, zum Beispiel einmal darüber nachdenken, ob deskriptiver Realismus und eine Beschränkung normativer Performanzkriterien auf Zweckrationalität ausreicht, wenn es um elementaren Grundrechtsschutz und Behördenversagen geht. Wenn die Folgen bloß brauchbarer und auch nicht in jedem Fall hundertprozentig rechtskonformer Entscheidungen auf Dritte überwältigt werden und diese Schaden an Leib und Leben davontragen, dann hört, wie der Volksmund sagt, der Spaß auf.

Dann wird nämlich deutlich, dass die eigentliche Herausforderung für Verwaltungsangehörige nicht so sehr im Erlernen des sprichwörtlichen gesunden Pragmatismus liegt, denn der wird der oder dem halbwegs intelligenten PraktikerIn im Berufsalltag schon einigermaßen beigebracht (vgl. hierzu Hildebrand 2005; Whetsell/Shields 2011). Die Herausforderung liegt vielmehr – da sind wir dann doch wieder bei Kant – in der *Fähigkeit zur Urteilsbildung*. Und damit in der Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen Standardsituationen, in denen Pragmatismus gut und erfolgverspre-

chend ist, und Ausnahmesituationen, in denen Pragmatismus in bestimmter Hinsicht nicht nur willkommen, sondern unabdingbar ist, weil Ausnahmen Improvisation erfordern, aber in anderer Hinsicht, wenn es um den Schutz von Grundrechten geht, unter allen Umständen unterbleiben muss (vgl. hierzu auch meinen Beitrag „Hybridity and Responsible Leadership in Public Administration“ im vorliegenden Band).

Diese Urteilsbildung erfordert eine beständige Abwägung und kontinuierliche Prioritätensetzung. Für diese Prioritätensetzung leistet das Konzept rationaler Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab, das heute die Form des demokratischen Verfassungsstaats mit rechtsstaatlicher Verwaltung angenommen hat, nach wie vor die besten Dienste. Denn dazu gehört ein Grundrechtskatalog, in dem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit etwas höher rangiert als, sagen wir einmal, die Kooperation mit Investoren, die Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen, die Einsparung von Ressourcen, die Abkürzung von Genehmigungsverfahren oder die Kompromissbildung bei Konflikten zwischen Behörden. Das ist dann in der Tat wieder *Old School Weberian Bureaucracy* in Verbindung mit einer funktionstüchtigen Verantwortungsethik (vgl. in einem ähnlichen Sinne – interessanterweise – auch Olsen 2006).

Ich weiß, auch das klingt sympathisch, zumindest der Hinweis auf die erforderliche Verantwortungsethik. Aber die muss eben auch durch die politisch Verantwortlichen auf glaubwürdige Weise durchgesetzt werden. Das ist zum Beispiel in Bezug auf die Loveparade-Katastrophe bis heute nicht passiert. Weder durch die Stadt Duisburg noch durch das Land Nordrhein-Westfalen wurde eine umfassende und unabhängige Untersuchung der Planung und verwaltungsinternen Vorbereitung der Loveparade veranlasst. Der Antrag der FDP auf Einrichtung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses fand im Landtag noch nicht einmal die Unterstützung der Grünen, die zum Erreichen des Quorums erforderlich gewesen wäre. Durch solche Verzichtleistungen setzt der Staat die Standards von Transparenz und verantwortlichem Verwaltungshandeln mutwillig herab, betreibt also selbst Risikosteigerung statt Risikoeindämmung. Die tatsächliche Eindämmung von behördeninduzierten Sicherheitsrisiken bleibt also immer auch eine politische Frage, genauer gesagt: eine Frage von Elitenverhalten und öffentlichem Rechtfertigungsdruck.

Literatur

- Buchanan, James/Stubblebine, Craig (1962): Externality, *Economica* 29, S. 371-384.
- Deutscher Bundestag (2013): *Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*, BT-Drs. 17/14600, 22.08.2013.
- Greenwald, Bruce C./Stiglitz, Joseph E. (1986): Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets, *Quarterly Journal of Economics* 90, S. 229-264.
- Hildebrand, David L. (2005): Pragmatism, Neopragmatism, and Public Administration, *Administration and Society* 37, S. 345-359.
- Hood, Christopher C. (2011): *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, NJ.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York.
- Olsen, Johan P. (2006): Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, S. 1-24.
- Seibel, Wolfgang (2014): Kausale Mechanismen des Behördenversagens. Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde, *der moderne staat* 7, S. 375-414.
- Weber, Max (1988): Politik als Beruf [1919], in: Weber, Max: *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. v. Johannes Winckemann, 5. Auflage, Tübingen, S. 505-560.
- Whetsell, Travis A./Shields, Patricia M. (2011): Reconciling the Varieties of Pragmatism in Public Administration, *Administration and Society* 43, S. 474-483.

Dokumente

- Dokument 1: Ergebnisniederschrift zur Besprechung „Loveparade 2010“, 2.10.2009, <http://file.wikileaks.org/file/loveparade2010/loveparade-2010-anlage-04-protokoll-02-10-09.pdf> (Abrufdatum: 26.6.2016).
- Dokument 2: Niederschrift, Termin: 2.3.2010, <http://file.wikileaks.org/file/loveparade2010/loveparade-2010-anlage-20-protokoll-02-0310.pdf> (Abrufdatum: 26.6.2015).
- Dokument 3: Der Oberbürgermeister, Dezernat für Sicherheit und Recht, 21.5.2010, Betreff: Loveparade 2010, <https://file.wikileaks.org/file/loveparade2010/loveparade-2010-anlage-13-auftrag-schreckenber-21-05-10.pdf> (Abrufdatum: 25.6.2016).
- Dokument 4: E-Mail, Absender Prof. Dr. Michael Schreckenber, 16.7.2010, 17:41, <https://www.duisburg.de/ratsinformationssystem/bi/getfile.php?id=1458602&type=do> (Abrufdatum: 25.6.2016).
- Dokument 5: Der Oberbürgermeister [der Stadt Duisburg], Amt für Baurecht und Bauberatung, 21.7.2010, Herr Janowski, 62-34-WL-2010-0026, <https://www.duisburg.de/ratsinformationssystem/bi/getfile.php?id=1458602&type=do> (Abrufdatum: 5.7.2016).