

Verwaltungsdesaster und lernende Verwaltung

Wolfgang Seibel

Inhaltsverzeichnis

10.1	Einleitung	230
10.2	Verwaltungsdesaster und Lernen – notwendige Eingrenzungen	231
10.3	Verwaltungsdesaster und Lernverweigerung: Die „Loveparade“-Katastrophe in Duisburg 2010	233
10.4	Zwischenbetrachtung: Standardfehler der Verwaltung und verallgemeinerungsfähige Ursachen fehlenden Gegensteuerns	237
10.5	Lerneffekte und Lernverweigerung	240
	Literatur.	245

Zusammenfassung

„Aus Fehlern lernen“ ist ein Archetypus menschlichen (und nicht nur menschlichen) Verhaltens sowohl auf der individuellen als auch der kollektiven und institutionellen Ebene. Die Frage, inwiefern auch Organisationen „lernen“ können, ist nicht unumstritten. Denn tatsächlich können formale Strukturen nicht Ort des kognitiven Vorgangs „Lernen“ sein. Aber diese Diskussion kann dahinstehen, wenn man den Begriff des Lernens weit genug fasst, und damit auch reaktive Anpassungen nach „externen Schocks“, erst recht aber zielgerichtete Anstrengungen der Fehleranalyse und der Fehlerkorrektur abdeckt.

W. Seibel (✉)
Universität Konstanz, Konstanz, Deutschland
E-Mail: wolfgang.seibel@uni-konstanz.de

10.1 Einleitung

Es gibt Konstellationen in formalen Organisationen, privaten Unternehmen ebenso wie öffentlichen Verwaltungen, in denen ist die Notwendigkeit des „Lernens“ nicht nur ohnehin evident, sondern aus normativen Erwägungen unabweisbar, dann nämlich, wenn vermeidbare Fehler schwerwiegende Folgen auslösen. Und auch unter den schwerwiegenden Fehlern gibt es immer noch Abstufungen, die auf Abstufungen auch des normativen Drucks und der objektiven Notwendigkeit des Lernens hinauslaufen. Fehlentscheidungen oder gar kriminelles Handeln in Unternehmen mit schweren Verlusten an Kapital und Arbeitsplätzen sind einschlägige Fälle. Erst recht aber regelrechte Desaster, durch die der Bestand eines Unternehmens aufs Spiel gesetzt wird. Oder Fälle, in denen durch Fehlentscheidungen von Regierung und Verwaltung hohe finanzielle Verluste zulasten des Steuerzahlers eintreten. Ganz zu schweigen aber von Fällen, in denen die öffentliche Verwaltung Leben und körperliche Unversehrtheit von Menschen nicht schützt, sondern gefährdet oder gar ruiniert und zerstört. Hier ist „Lernen“ nicht nur und gar nicht einmal in erster Linie eine Frage nachhaltiger Effizienz und struktureller Stabilität, sondern eine Frage öffentlicher Rechenschaftslegung, von demokratischen Transparenz und Kontrolle. Rigorose Ursachenaufklärung ist bei desaströsem Versagen von Regierung und Verwaltung also schon aus normativen Gründen eine Selbstverständlichkeit. Sie ist es aber auch im Hinblick auf die Folgen, weil das Unterlassen einer Ursachenanalyse unabhängig von den daraus gegebenenfalls zu ziehenden Konsequenzen die unerlässliche Voraussetzung des Lernens und damit der Prävention, also der Eindämmung der Gefahr von Wiederholungsfällen ist.

Insofern sind Verwaltungsdesaster tragische Lehrstücke in einem doppelten Sinne. Zum einen, weil aus ihnen tatsächlich „gelernt“ werden kann und muss, und zwar zunächst einmal von denjenigen, die für die betroffenen Verwaltungseinheiten als Mandats- oder Amtsträger Verantwortung tragen. Zum anderen sind Verwaltungsskandale aber auch Anschauungs- und Lehrmaterial für den tatsächlichen Umgang mit schwerwiegenden Fehlern in der öffentlichen Verwaltung und damit für die Bereitschaft und Fähigkeit zum Lernen im Interesse des Schutzes nicht nur elementarer Interessen der Bürgerinnen und Bürger, sondern vor allem auch im Interesse des nachhaltigen Schutzes ihrer elementaren Grundrechte. Vor allem dann also, wenn es um den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit geht.

Die dafür erforderlichen Anstrengungen der Ursachenanalyse mit Verallgemeinerungs- und damit Präventionspotenzial erfordern aus der Natur der Sache heraus die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis. Von wissenschaftlicher – hier also vor allem verwaltungswissenschaftlicher – Seite geht es um die Erarbeitung von verallgemeinerungsfähigem Wissen, wie es für nachhaltige Prävention, also zum Schutz vor Wiederholungsfällen, erforderlich ist. Aufseiten der Praxis in Politik und Verwaltung geht es zunächst um die Aufklärung von Sachverhalten. Oft sind die daraus zu ziehenden Konsequenzen nicht schwer zu erkennen. Insbesondere dann nicht, wenn sie

technisch-organisatorischer Natur sind, die unterhalb einer Schwelle größerer öffentlicher Aufmerksamkeit in Angriff genommen werden können. Jenseits dieser Schwelle aber ergeben sich oft Interessenkollisionen, weil nachhaltiges Lernen im Interesse von Prävention unvermeidlich mit dem Eingeständnis von Fehlern in der Vergangenheit einhergeht und daher diejenigen, die durch Amt und politische Position die Pflicht zur Aufklärung haben, dem Risiko öffentlicher Kritik und damit der Einbuße an Reputation, Karriereaussichten oder gar des Amtsverlusts aussetzt. Die Wissenschaft ihrerseits kann aber auch dies – also die objektiv gegebene Spannung zwischen Fehleranalyse und öffentlicher Aufklärung einerseits und Eigeninteresse von Politikerinnen und Politikern und Amtsträgern andererseits – in die eigenen Betrachtungen zu den Voraussetzungen nachhaltigen Lernens zur Verhinderung desaströsen Scheiterns in der öffentlichen Verwaltung einbeziehen. Eine solche Betrachtung wird im Folgenden skizziert.

10.2 Verwaltungsdesaster und Lernen – notwendige Eingrenzungen

Verwaltungsdesaster (vgl. Seibel 2017) sind offensichtlich extreme Ausnahmefälle. Das gilt insbesondere für Pflichtverletzungen der öffentlichen Verwaltung, die die physische Sicherheit gefährden und gegebenenfalls den Tod oder körperliche Verletzungen von Menschen auslösen. Also etwa dann, wenn Brücken und Gebäude einstürzen, weil Baugenehmigungen ohne hinreichende bautechnische Prüfung erteilt wurden. Oder für die Genehmigung von Großveranstaltungen, die erkennbar nur unter Verletzung der geltenden rechtlichen Sicherheitsbestimmungen durchgeführt werden können. Oder wenn Kleinkinder durch die Hand ihrer eigenen Eltern sterben, weil ein Jugendamt die Gefährdung des Kindeswohls zwar erkannt, aber keine Konsequenzen daraus gezogen hat. Oder auch, wenn Maßnahmen zur Verbesserung des Katastrophenschutzes seit langem überfällig und in ihrer Notwendigkeit anerkannt, aber nicht vollzogen und damit zur Ursache des Verlusts von Menschenleben im Katastrophenfall werden. Diese Beispiele sind nicht fiktiv (vgl. Seibel et al. 2017; US House of Representatives 2016).

Bei der Eingrenzung dessen, was in derart desaströsen Fällen von Behördenversagen als „Lernen“ im Interesse der Prävention gelten kann, müssen auf wissenschaftlicher Seite naheliegende Fehleinschätzungen vermieden werden. Bloße Hinweise auf die Notwendigkeit nachhaltigen Lernens und normative Plädoyers für höhere Lernniveaus helfen solange nicht weiter, wie das Wissen über verallgemeinerbare Ursachenmuster begrenzt bleibt oder die evidenzgestützte Analyse solcher Muster erst gar nicht stattfindet. Dann bleibt es auf wissenschaftlicher Seite zwangsläufig bei pauschalen Empfehlungen, deren Gehalt sich auf Erkenntnisse beschränkt, auf die erfahrene Praktikerinnen und Praktiker in der Verwaltung auch so gekommen wären oder auch schon längst gekommen sind. Zum Beispiel, dass arbeitsteilige Handlungsabläufe Koordination erfordern, dass klare Verantwortlichkeiten festgelegt werden müssen, dass Regeln zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit ihren Sinn haben und einzuhalten

sind oder dass für kritische Belastungsphasen der Verwaltung hinreichende Personalreserven vorgehalten werden müssen (Catino 2014; Bundy et al. 2017). Gewiss: Sinnvoll, weil hilfreich ist der Beitrag wissenschaftlicher, insbesondere auch verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse für die Bereicherung und Verbreiterung von Präventionswissen auch dort, wo es darum geht, ‚alte Weisheiten‘ zu wiederholen und in Erinnerung zu rufen. Das wäre dann ein Beitrag zu begrenztem, aber immer noch nützlichem Lernen, der Wiederauffrischung von eigentlich schon Gewusstem, so als wenn man Vokabeln wiederholt. Einer der maßgeblichen Pioniere der Theorie organisationalen Lernens, Chris Argyris, hat hierfür den Begriff des ‚einkreisigen Lernen‘ oder *single loop learning* geprägt (Argyris 1999, S. 7–91). Dieses begrenzte Lernen ist immer noch besser als gar kein Lernen. Immerhin bezieht es sich auf nicht weniger als den aufmerksamen und gewissenhaften Umgang mit Standardproblemen der öffentlichen Verwaltung. Gerade dies enthält aber einen Hinweis nicht nur auf die Notwendigkeit, sondern auch auf die notwendigen Eigenschaften eines ‚höheren‘ Lernniveaus, für das Argyris den Begriff *double loop learning* eingeführt hat (Argyris 1999).

Wenn man nämlich voraussetzen darf, dass die Standardprobleme guter Verwaltungsführung erfahrenen Praktikerinnen und Praktikern bekannt sind und dass sie, wie man ebenfalls annehmen darf, gerade dann besonders ernst genommen und unter Kontrolle gehalten werden, wenn es um Risiken schwerwiegender Art – also insbesondere Risiken für Leib und Leben von Menschen – geht, dann liegt der Mehrwert wissenschaftlicher Erkenntnisse kaum in Ermahnungen, diese Standardfehler zu unterlassen. Also besser zu koordinieren, Informationsdefizite abzubauen, entschlossen zu führen und für ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen insbesondere für Belastungsspitzen oder gar Krisen zu sorgen. Der Mehrwert eines Beitrags von wissenschaftlicher Seite kann nur darin liegen, evidenzgestützte Erkenntnisse darüber zu erarbeiten, woran die Lösung solcher Standardprobleme der Verwaltung scheitern kann und welche *allgemeinen* Schlussfolgerungen daraus vorläufig gezogen werden können.

Dazu werden hier folgende Argumente vorgetragen, die anschließend an einem empirischen Fall erläutert werden:

Erstens Die Verwaltung, insbesondere ihr erfahrenes Leitungspersonal, kennt die eigenen Standardfehler gut. Sie werden daher in der Regel unter Kontrolle gehalten, insbesondere dann, wenn hohe Rechtsgüter wie Schäden für Leib und Leben oder auch für privates oder öffentliches Vermögen auf dem Spiel stehen. In nahezu allen Problemzonen, in denen die physische Sicherheit von Menschen berührt werden kann, sind die Risiken schwerwiegender Verwaltungsfehler zudem durch bindende Rechtsregeln stark reduziert. Beispiele sind das Baurecht, das Versammlungsrecht, die Arzneimittelkontrolle, die Lebensmittelkontrolle, Hygienevorschriften für Krankenhäuser u. v. m.

Zweitens Verwaltungsdesaster mit Schäden für Leib und Leben sind aus diesem Grund in demokratischen Systemen mit rechtsstaatlicher Verwaltung und qualifiziertem Personal extreme Ausnahmefälle. Treten sie dennoch auf, müssen dem spezifische

Gegenanreize zugrunde liegen, welche die routinemäßige, durch gesetzliche Regelungen und Professionalität des Personals gestützte Kontrolle von Standardfehlern abschwächt oder außer Kraft setzt.

Drittens Nachhaltiges Lernen zur Abwendung schwerwiegender Fehler der Verwaltung mit der Folge einer Verletzung der physischen Integrität von Menschen setzt eine Analyse eben jener *Gegenanreize* voraus, die der normalerweise gewährleistete Kontrolle von Standardfehlern der Verwaltung entgegenwirken.

Viertens Für eine solche Analyse mit Hinweisen auf die Voraussetzungen nachhaltigen Lernens eignen sich Verwaltungsdesaster zulasten der physischen Integrität von Menschen gerade aufgrund ihres Ausnahmecharakters. Wenn die Kontrolle von Standardfehlern der Verwaltung selbst in Fällen versagt, in denen Leib und Leben von Menschen auf dem Spiel stehen, müssen die dem zugrunde liegenden *Gegenanreize* besonders stark sein. Wenn diese *Gegenanreize* selbst unter den restriktiven Bedingungen demokratischer Rechtsstaatlichkeit und professioneller Verwaltung durchschlagen können, werden sie unter weniger restriktiven Bedingungen – also unter eingeschränkten demokratischen und rechtsstaatlichen Verhältnissen und/oder bei geringeren Risiken für potenziell Betroffene – umso stärker und umfangreicher zum Tragen kommen. Darin liegt, paradoxerweise, das Verallgemeinerungspotenzial der Untersuchung extremer Ausnahmefälle (vgl. Levy 2008).

Fünftens Das Verallgemeinerungspotenzial der Analyse desaströser Fehler der Verwaltung bildet die Grundlage nachhaltigen Lernens, also jenes doppelkreisigen (*double loop*) Lernens im Sinne von Agyris. Dieses nachhaltige Lernen ist an Minimalvoraussetzungen geknüpft, zu denen zu allererst die rigorose Sachverhaltsaufklärung steht, die daher den ersten und einfachsten Lackmustest für die Ernsthaftigkeit des Lernwillens darstellt.

Illustriert werden diese Überlegungen im Folgenden anhand eines exemplarischen Falles, dessen desaströser Charakter ebenso unbezweifelbar ist wie die Lernverweigerung der Verantwortlichen.

10.3 Verwaltungsdesaster und Lernverweigerung: Die „Loveparade“-Katastrophe in Duisburg 2010

21 Menschen fanden am 24. Juli 2010 den Tod und 652 wurden verletzt, viele von ihnen schwer und mit bleibenden physischen und psychischen Schäden, als auf einer Techno-Musik Parade in Duisburg („Loveparade“) die Verdichtung der Menschenmenge derart zunahm, dass viele von ihnen erstickten, an inneren Verletzungen starben oder schwer verletzt wurden. Die folgende Betrachtung konzentriert sich auf das der Veranstaltung vorausgehende Behördenversagen im engeren Sinne, auf die Frage, wie es überhaupt

zur Genehmigung einer Veranstaltung kommen konnte, von der die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Duisburg sehr früh wussten und auch aktenkundig gemacht hatten, dass die geltenden Sicherheitsbestimmungen angesichts der Eigenschaften des vorgesehenen Veranstaltungsgeländes und der Zu- und Abgangswege und der erwarteten Besucherzahl nicht eingehalten werden konnten und die Genehmigung der Veranstaltung daher versagt werden musste¹ (vgl. zu den Einzelheiten mit weiteren Nachweisen Seibel und Wenzel 2017).

Die Federführung für die Gesamtplanung der Veranstaltung lag innerhalb der Stadtverwaltung Duisburg beim Dezernat II, dem Dezernat für Sicherheit und Recht. Der Dezernatsleiter, ein kommunaler Wahlbeamter und Beigeordneter, hatte bereits bei Vorbesprechungen im Herbst 2009 darauf hingewiesen, dass die Durchführung der „Loveparade“ politisch erwünscht sei, nicht allein seitens des Oberbürgermeisters der Stadt Duisburg, sondern auch im weiteren politischen Umfeld bis hin zum Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Dies wiederum war zurückzuführen auf die Tatsache, dass die „Loveparade“ Teil des Kulturprogramms der gesamten Ruhrgebietsregion war, mit dem eine Bewerbung um den Titel „Europäische Kulturhauptstadt“ erfolgreich gewesen war. Nachdem die Stadt Bochum die dort vorgesehene „Loveparade“ 2009 aus Sicherheitsgründen abgesagt hatte, stand die Stadt Duisburg unter ganz besonderem Druck, die Veranstaltung im Folgejahr tatsächlich durchzuführen, damit das Vorhaben nicht zu einer Blamage für die Stadt und damit für die Ruhrgebietsregion insgesamt wurde. Aus diesen Erwägungen wurde auch in den internen Besprechungen kein Hehl gemacht.

Aus dieser Konstellation entwickelte sich ein politischer Druck, der das gesamte Planungs- und Genehmigungsverfahren zunehmend überlagerte. Immer wieder wiesen die Vertreter der eigentlichen Genehmigungsbehörde, des Bauordnungsamtes der Stadt Duisburg, auf die fehlenden Genehmigungsvoraussetzungen hin, die, wie sich herausstellte, insbesondere die unzureichenden Fluchtwege betraf. Der private Veranstalter, die Firma Lopavent GmbH, musste mehrfach eingestehen, dass von den nach der Gesetzeslage, hier der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen, erforderlichen 450 m Gesamtbreite der Fluchtwege lediglich ein Drittel, nämlich ungefähr 150 m, sichergestellt werden konnten. Dadurch zeichnete sich früh ein Konflikt innerhalb der Duisburger Stadtverwaltung ab, der geprägt war durch das Beharren der Genehmigungsbehörde auf Sicherstellung der Genehmigungsvoraussetzungen auf der einen Seite und ein faktisches Bündnis des Dezernats für Sicherheit und Recht mit dem privaten Veranstaltungsträger auf der anderen Seite.

¹Niederschrift eines verwaltungswirtschaftlichen Gesprächs, 02.03.2010, Teilnehmer: Herr Düster 62, Herr Janowski 62, Herr Vunic II, Herr Bölling 32, Frau Fohrmann 32 [Stadt Duisburg]. <http://file.wikileaks.org/file/loveparade2010/loveparade-2010-anlage-20-protokoll-02-03-10.pdf>. Zugegriffen: 22. März 2017.

Eine Schlüsselrolle kam in dieser Konstellation dem Dienstvorgesetzten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bauordnungsamtes als Genehmigungsbehörde zu. Dieser, der Leiter des Dezernats V (Stadtentwicklung) der Duisburger Stadtverwaltung machte aus seiner scharfen Kritik an der Art und Weise der Veranstaltungsplanung und der Politisierung des Genehmigungsverfahrens kein Geheimnis. Am 18. Juni 2010 fand eine Besprechung zwischen den Leitern des Dezernats II, der Leiterin des Bauordnungsamtes als Genehmigungsbehörde, Vertretern des Veranstalters Lopavent und weiterer Angehöriger der Duisburger Stadtverwaltung statt, über die die Leiterin des Bauordnungsamtes einen internen Vermerk anfertigte, den sie ihrem Dienstvorgesetzten, dem Leiter des Dezernats V zuleitete. Darin hielt die Leiterin der Genehmigungsbehörde noch einmal ausdrücklich fest, dass der private Veranstalter die gesetzlichen Sicherheitsvorschriften nicht einhalten könne und auch nicht einhalten wolle, dass zugleich aber der Leiter des Dezernats II das Bauordnungsamt als Genehmigungsbehörde und damit sie selbst ausdrücklich aufgefordert habe, bei der Erarbeitung eines Rettungswegekonzepts „konstruktiv mitzuarbeiten“. Weiter hieß es in dem Vermerk: „Es könne nicht sein, dass [das Amt] 62 [=Bauordnungsamt] diese Pflicht nur auf die Antragsteller abwälzen würde, schließlich wolle der OB die Veranstaltung.“² Diese unverhohlene Druckausübung seines Dezernentenkollegen auf die eigenen Mitarbeiter mit dem klaren Ziel, die bindenden gesetzlichen Sicherheitsvorschriften für die „Loveparade“ zu unterlaufen, kommentierte der Leiter des Dezernats V und Dienstvorgesetzte der Genehmigungsbehörde mit der folgenden handschriftlichen Randbemerkung: „Ich lehne aufgrund dieser Problemstellung eine Zuständigkeit und Verantwortung von [Amt] 62 [=Bauordnungsamt als Genehmigungsbehörde] ab. Dieses entspricht in keinerlei Hinsicht einem ordentlichen Verwaltungshandeln und einer sachgerechten Projektsteuerung. Die Entscheidung in allen Belangen obliegt [Dezernat] II.“³ Eine Kopie des gesamten Dokuments einschließlich der handschriftlichen Randbemerkung des Dezernatsleiters V sollte nach demselben Vermerk an den Oberbürgermeister gehen.

Zu einem Schlüsseldokument wurde dieses Besprechungsprotokoll einschließlich der handschriftlichen Randbemerkung des Dezernatsleiters durch den doppelten Umstand, dass der Leiter des Dezernats V als Dienstvorgesetzter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde, des Bauordnungsamtes (Amt 62), auf der einen Seite das Offensichtliche feststellte, nämlich dass das Planungs- und Genehmigungsverfahren irregulär verlief und insofern von einer Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen

²Protokoll eines Gesprächs bei Lopavent, 18.06.2010, Geer 6458 [Stadt Duisburg], Herr Stadtbaurat Dressler, Teilnehmer: Lopavent, vertreten durch Herrn Sassen, dem Sicherheitschef und dem Anwalt; Dez II vertreten durch Herrn Rabe, Herrn Janßen, Herrn Freitag; die Feuerwehr, vertreten durch Herrn Tittmann; 62 vertreten durch Frau Geer, Herrn Düster; Ordnungsamt, vertreten durch Herrn Bölling, Frau Fohrmann <http://file.wikileaks.org/file/loveparade2010/loveparade-2010-anlage-25-aktenvermerk-und-ablehnung-dressler-18-06-10.Pdf>. Zugegriffen 23. März 2017.

³Protokoll eines Gesprächs bei Lopavent, 18.06.2010 (ausführliche Angaben unter Fußnote 2).

keine Rede sein konnte, andererseits aber seine eigene Verantwortung aus freien Stücken ablehnte und damit eine Eigenmächtigkeit in Anspruch nahm, die ihm gar nicht zustand. So oder so war er verantwortlich dafür, dass seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bauordnungsamt ihre Entscheidung über den Genehmigungsantrag des privaten Veranstalters Lopavent frei von sachfremden Einflüssen trafen, also insbesondere auch frei von politischem Druck, der darauf gerichtet war, die vom Bauordnungsamt selbst immer wieder in Anschlag gebrachten gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen zu ignorieren. Der Leiter des Dezernats V machte später geltend, er sei ja schließlich nicht der Fachvorgesetzte der Genehmigungsbehörde, also des Bauordnungsamtes, gewesen, weil es sich bei der Entscheidung über den Genehmigungsantrag für die „Loveparade“ um den Vollzug staatlichen Rechts gehandelt habe und daher ein Eingriff im Rahmen der Fachaufsicht nicht ihm, sondern den zuständigen staatlichen Aufsichtsinstanzen zugestanden hätte. Auch dies war allerdings nichts anderes als eine Ausflucht. Um die Ausübung der Fachaufsicht wäre es schließlich gar nicht gegangen, sondern darum, im Rahmen der ureigenen Dienstaufsicht des Dienstvorgesetzten und der damit verbundenen Fürsorgepflicht die eigenen Mitarbeiter in der Genehmigungsbehörde gegenüber dem illegitimen und materiell auf Rechtsbruch abzielenden politischen Druck des Leiters des Dezernats II der Duisburger Stadtverwaltung abzuschirmen. Auf dieser Gewährleistung eines von sachfremden Erwägungen freien rechtskonformen Entscheidens baut schließlich im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen staatlichen und kommunalen Behörden der verlässliche Vollzug staatlicher Gesetze durch die Kommunalverwaltung auf.

Solchermaßen zermürbt gab die Leiterin des Bauordnungsamtes der Stadt Duisburg dem Druck schließlich nach, sodass der Genehmigungsbescheid am 23. Juli 2010, also gerade einmal einen Tag vor der Veranstaltung selbst, letztendlich erteilt wurde, ungeachtet der Tatsache, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde auf die bindende Wirkung der gesetzlichen Sicherheitsvorschriften der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen und das Fehlen jeglichen Ermessensspielraums in dieser Hinsicht immer wieder hingewiesen und dies auch aktenkundig gemacht hatten.

Die Hemmungslosigkeit, mit der leitende Verwaltungsbeamte der Stadt Duisburg, darunter letztlich auch der Leiter des Dezernats V ungeachtet der von ihm selbst so deutlich artikulierten Kritik an den Planungs- und Genehmigungsverfahren, den Vollzug der gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen gezielt sabotierten, wird durch spätere Ermittlungsergebnisse der Staatsanwaltschaft Duisburg unterstrichen. Danach trafen die beiden Leiter der Dezernate II und V noch zusätzliche mündliche Absprachen, die darauf hinausliefen, die Anwesenheit von Angehörigen des Bauordnungsamtes auf dem Veranstaltungsgelände am Veranstaltungstag selbst zu unterbinden (Schreiben der Leiterin des Amtes 62 an den Leiter des Dezernats V der Stadtverwaltung Duisburg vom 13.

Juli 2010, zitiert durch Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2017)⁴. Dadurch war die Überwachung der für die Verdichtung oder Entzerrung der Besucherströme bedeutsamen Sicherheitsauflagen unmöglich, mit denen das Bauordnungsamt den einen Tag vor der Veranstaltung ausgefertigten Genehmigungsbescheid immerhin noch versehen hatte. Dies betraf die Beseitigung von Hindernissen auf der Rampe zum bzw. vom Veranstaltungsgelände, die baubedingt an der engsten Stelle ohnehin nur gut 18 m Breite aufwies, auf 10,59 m (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2017)⁵. Die Genehmigung der Loveparade erfolgte also nicht nur im Wissen um deren Rechtswidrigkeit, sondern auch im Wissen der Genehmigungsbehörde, dass die eigenen sicherheitsrelevanten Auflagen nicht kontrolliert würden und daher erforderlichenfalls auch nicht durchgesetzt werden konnten. Das Oberlandesgericht Düsseldorf sollte dazu später feststellen: „Die angeschuldigten Mitarbeiter des Bauamtes unterließen am 24. Juli 2010 bewusst die Überprüfung der von ihnen erteilten Auflagen, namentlich der Einhaltung der maximal zulässigen Besucherzahl auf dem Gelände, offenbar weil sie befürchteten, in diesem Fall einen Auflagenverstoß und damit die Unsicherheit der Veranstaltung feststellen zu müssen.“ (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2017)⁶.

10.4 Zwischenbetrachtung: Standardfehler der Verwaltung und verallgemeinerungsfähige Ursachen fehlenden Gegensteuerns

Nichts an dem Genehmigungsverfahren, das der private Veranstalter der „Loveparade“ anzustrengen hatte, war ungewöhnlich. Veranstaltungen unter freiem Himmel auf öffentlichen Verkehrswegen und privaten Flächen mit festgelegter anderweitiger Nutzung bedürfen der Genehmigung durch die zuständige Kommunalbehörde. Für den Veranstalter Lopavent war der Vorgang erst recht nicht ungewöhnlich, vielmehr verwiesen dessen Vertreter in den fortgesetzten Besprechungen mit der Stadt Duisburg immer wieder auf ihre Erfahrung mit einer ganzen Serie vorangegangener „Loveparades“, und zwar mit dem kaum kaschierten Fingerzeig, man möge sich doch bei der Stadtverwaltung Duisburg im Hinblick auf die Genehmigungsvoraussetzungen nicht so anstellen.

Ungewöhnlich war an der Vorbereitung der Genehmigungsentscheidung aber zweierlei. Zum einen war die Rede von einer Veranstaltung mit einer erwarteten Besucherzahl

⁴Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2017, III-2 Ws 528–577/16 112 Js 23/11 StA Duisburg, S. 60–61. http://www.olg-duesseldorf.nrw.de/behoerde/presse/Loveparade/OLG-Duesseldorf_Beschluss-Loveparade-18_April-2017_anonymisierte-Fassung.pdf. Zugegriffen: 25. April 2017.

⁵Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2017, III-2 Ws 528–577/16 112 Js 23/11 StA Duisburg, S. 139 (ausführliche Angaben unter Fußnote 4).

⁶Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2017, III-2 Ws 528–577/16 112 Js 23/11 StA Duisburg, S. 60 (ausführliche Angaben unter Fußnote 4).

von 1 Mio Menschen. Eine Veranstaltung dieser Größenordnung hatte es tatsächlich in Duisburg noch nicht gegeben, doch gab es in den internen Planungsberatungen zu keinem Zeitpunkt die Artikulation eines Bedenkens, dass man von der Veranstaltung allein schon aus diesem Grund Abstand nehmen müsse. Der zweite ungewöhnliche Umstand aber lag im Verhalten der kommunalen Spitzenbeamten, die mit dem Planungs- und Genehmigungsvorgang befasst waren, und hier insbesondere das Verhalten des Leiters des Dezernats für Sicherheit und Recht, des Dezernats II der Duisburger Stadtverwaltung. Er machte sich nicht nur zum unbedingten Fürsprecher der Veranstaltung, wobei er sich immer wieder auf den politischen Willen des Oberbürgermeisters berief, vielmehr griff er in die Prüfungstätigkeit und Entscheidungsvorbereitung der eigentlichen Genehmigungsbehörde, des Bauordnungsamtes, das seinerseits zum Dezernat für Stadtentwicklung (Dezernat V) gehörte, fortgesetzt ein und dies mit der unverhohlenen Aufforderung an die dortigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Genehmigungsentscheidung maßgeblichen gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen de facto zu missachten.

Dennoch war nicht der Leiter des Dezernats II der Duisburger Stadtverwaltung die eigentliche Schlüsselfigur, sondern der Leiter des Dezernats V, der unmittelbare Dienstvorgesetzte der Genehmigungsbehörde, also des Bauordnungsamtes (Amt 62). Seine Pflicht wäre es gewesen, den von seinem Dezernentenkollegen ausgeübten Druck auf die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abzublocken, um eine rechtmäßige Entscheidung über den Genehmigungsantrag des privaten Veranstalters Lopavent sicher zu stellen. Zumal der Leiter des Dezernats V seine eigenen Bedenken gegen das gesamte Planungs- und Genehmigungsverfahren aktenkundig gemacht hatte.

Was ist an diesem desaströsen Verlauf einer Verwaltungsentscheidung verallgemeinerbar? Was kann also daraus gelernt werden? Und zwar auf eine nachhaltige, auf die Korrektur typischer und im Zweifelsfall außerordentlich folgenreicher Fehler? Worin bestanden die oben angesprochenen Gegenanreize, die vor allem die leitenden Verwaltungsbeamten davon abgebracht haben oder erst gar nicht auf die Idee kommen ließen, eine rechtskonforme Entscheidung im Interesse der Sicherheit der Besucherinnen und Besucher der „Loveparade“ vorzubereiten und gegebenenfalls durchzusetzen?

Diese Gegenanreize, wie sie hier bezeichnet werden, lassen sich in drei Kategorien einteilen. Zum einen gab es begünstigende Umstände, die starke Anreize für die Genehmigung einer nicht genehmigungsfähigen Veranstaltung freisetzen. Eine zweite Kategorie bezieht sich auf den dadurch begünstigten Entscheidungsstil namentlich der leitenden Beamten der Duisburger Stadtverwaltung, eine dritte Kategorie schließlich auf die Faktoren, die diesen Entscheidungsstil tatsächlich und im buchstäblichen Sinne verhängnisvoll werden ließen, weil sie die Erteilung der Veranstaltungsgenehmigung selbst bewirkten.

Die äußeren Bedingungen, die man als Anreize für die Genehmigung einer nicht genehmigungsfähigen Veranstaltung werten kann, bestanden zum einen in der ausgesprochen starken Politisierung der Entscheidung einer Fachbehörde und zum anderen in Verantwortungsverzerrungen, die sich aus der arbeitsteiligen Vorbereitung der „Loveparade“ selbst und der Genehmigungsentscheidung ergaben. Auch dies sind, was die Verallgemeinerungsfähigkeit der Phänomene betrifft, Standardgegebenheiten und

insofern eben auch Standardrisiken, mit denen Verwaltungsentscheidungen behaftet sein können. Punktueller Politisierungsdruck auch auf solche Entscheidungen, die zum Routinegeschäft der Verwaltung gehören, kann aus ganz unterschiedlichen Gründen auftreten, ungewöhnlich ist er jedenfalls nicht und illegitim ist er ebenfalls nicht. Jedenfalls solange er nicht auf die Umgehung oder gar Sabotage gesetzlicher Bestimmungen hinausläuft. Es gilt der Vorrang und gegebenenfalls der Vorbehalt des Gesetzes, und wenn Politikerinnen und Politiker geneigt sind, sich über diese allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts und des Verwaltungshandelns hinwegzusetzen, muss die Verwaltung sie an diese Grundsätze erinnern und Rückgrat zeigen.

Auch die Verantwortungsverzerrungen arbeitsteiliger Planungs- und Entscheidungsprozesse, die hier als „Gegenanreiz“ festzustellen sind, sind in der Verwaltung alles andere als ungewöhnlich. Bei Großveranstaltungen wie der „Loveparade“ muss die Verwaltung die Planung und konkrete Organisation mit einer Vielzahl von Akteuren abstimmen. Dazu gehört schon im staatlichen und kommunalen Bereich außer der Genehmigungsbehörde selbst, in diesem Fall einer Baubehörde, das Ordnungsamt, die Polizei und die Feuerwehr, um nur die wichtigsten Akteure zu nennen. Hinzu kommt der private Veranstalter, der seinerseits mit privaten Sicherheitsdiensten zusammenarbeitet, gegebenenfalls auch mit weiteren privaten Partnern. Dass sich hieraus komplexe Organisations- und Entscheidungsstrukturen ergeben können, liegt auf der Hand, gleichwohl können und werden diese im Regelfall unter Kontrolle gehalten, und zwar je erfahrener die Beteiligten auf allen Seiten sind umso besser. Entscheidende Voraussetzung hierfür ist allerdings der Wille, die Verantwortungsverzerrungen, die sozusagen im Raum stehen, zu reduzieren und negative Auswirkungen in jedem Fall zu unterbinden.

Genau an diesem Willen fehlte es bei leitenden Mitarbeitern der Duisburger Stadtverwaltung. Das führt zur Betrachtung der zweiten Kategorie von Gegenanreizen. Hier geht es um die unmittelbar handlungsprägenden Mechanismen, die das Verhalten der maßgeblichen Entscheidungsträger prägten. Das ist auf der einen Seite der geradezu hemmungslose Eifer insbesondere des Leiters des Dezernats II, des Dezernats für Sicherheit und Recht, der Stadtverwaltung Duisburg gewissermaßen als Vollstrecker des politischen Willens des Oberbürgermeisters aufzutreten, auf den er sich in den internen Beratungen unausgesetzt berief. Und dies gegen die geltenden Sicherheitsbestimmungen der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen, die nach eigenem Bekunden des privaten Veranstalters Lopavent nicht erfüllt werden konnten, weil sie eine Gesamtbreite der Fluchtwege auf dem Veranstaltungsgelände von 450 m erforderten, von denen der Veranstalter lediglich 150 m sicherstellen konnte. Statt dies zur Kenntnis und eine negative Entscheidung der Genehmigungsbehörde hinzunehmen, ging der Leiter des Dezernats II geradezu ein Bündnis mit dem privaten Veranstalter gegen die für die Genehmigungsentscheidung fachlich zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der eigenen Verwaltung ein. Und in den Planungs- und Organisationsberatungen, die sich im Zuge der Vorbereitung der Genehmigungsentscheidung über mehrere Monate erstreckten, baute sich mit der Zeit ein immer stärkerer Druck zugunsten einer positiven Genehmigungsentscheidung auf, dem zuletzt nur noch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und

namentlich auch die Leiterin des Bauordnungsamtes der Stadt Duisburg widerstanden, bis auch sie zermürbt klein beigab und gegen massives Widerstreben eine faktisch rechtswidrige Veranstaltungsgenehmigung erteilten.

Das führt zur dritten Kategorie von Gegenanreizen, zu den Faktoren, die den dominanten Entscheidungsstil tatsächlich und im buchstäblichen Sinne verhängnisvoll werden ließen, weil sie die Erteilung der Veranstaltungsgenehmigung selbst bewirkten. Diese Entscheidung hätte immer noch verhindert werden können, wenn die widerstrebenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde Rückenstärkung erfahren hätten durch ihren Dienstvorgesetzten, den Leiter des Dezernats V der Duisburger Stadtverwaltung. Hier lag das eigentliche Führungsversagen, denn der Dezernatsleiter, der seine eigenen Bedenken gegen den Planungs- und Genehmigungsprozess selbst festgehalten hatte, stellte sich nicht etwa vor seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern verabredete wenige Tage vor der Veranstaltung mit dem Leiter des Dezernats II, die Durchsetzung der im Genehmigungsbescheid immerhin noch enthaltenen Sicherheitsauflagen faktisch zu unterbinden durch die Anordnung, dass Mitarbeiter des Bauordnungsamtes am Tag der „Loveparade“ auf dem Veranstaltungsgelände nicht zugegen sein sollten.

10.5 Lerneffekte und Lernverweigerung

Das Zustandekommen der Genehmigung für die Duisburger „Loveparade“ gegen den ausdrücklichen Widerstand der zuständigen Fachbehörde lässt die Gegenanreize, die verantwortungsbewusstes und rechtmäßiges Verwaltungshandeln beeinträchtigen oder sogar außer Kraft setzen können, auf exemplarische Weise deutlich werden. Diese Gegenanreize waren derart stark und die Handlungsimpulse, ihnen zu widerstehen, schwach genug, um die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen auszuhebeln und dadurch Leib und Leben hunderttausender Veranstaltungsbesucher mutwillig in Gefahr zu bringen. Was ist daran verallgemeinerungsfähig und sollte Gegenstand nachhaltigen Lernens und wirksamer Generalkorrekturen werden?

Die Erteilung einer rechtswidrigen Genehmigungsentscheidung mit Gefährdung von Leib und Leben vieler Menschen hätte nicht nur unterbunden werden *müssen*, sie hätte auch unterbunden werden *können*. Voraussetzung hierfür wäre die gezielte Neutralisierung derjenigen Risiken gewesen, die sich allein schon aus der Politisierung der fachlichen Genehmigungsentscheidung und den Verantwortungsverzerrungen im Rahmen einer arbeitsteiligen Planung und Organisation der „Loveparade“ ergaben. Nicht nur, dass dies nicht geschah, vielmehr wurde die Politisierung gezielt gesteigert und die Verantwortungsverzerrungen der arbeitsteiligen Strukturen für die gezielte Eindämmung der auf Rechtmäßigkeit und schlichte Korrektheit gerichteten Handlungsimpulse der Genehmigungsbehörde ausgenutzt. Maßgeblich verantwortlich hierfür war der Leiter des Dezernats II der Duisburger Stadtverwaltung. Ihm ist es auch zuzurechnen, dass die ebenfalls nicht erstaunlichen Phänomene des Gruppendrucks, dem gegenüber sich die Vertreter der Genehmigungsbehörde, des Bauordnungsamtes, in den fortgesetzten

Planungs- und Organisationsberatungen zunehmend isoliert sahen, nicht neutralisiert, sondern sogar noch gezielt verstärkt wurden. So fragte der Leiter des Dezernats II während der letzten umfassenden Planungsbesprechung vom 15. Juli 2010 demonstrativ in die Runde, ob es denn noch „Fragen, Anregungen oder Kritik“ gebe, statt es bei der einfachen Feststellung zu belassen, dass auch zu diesem Zeitpunkt der Genehmigungsbehörde immer noch keine entscheidungsreifen Unterlagen des Antragstellers Lopavent vorlagen.⁷ Die dadurch erzeugte Scheinlegitimation musste den psychologischen Druck auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde noch verstärken.

Wenn es im Rückblick überhaupt einen mildernden Umstand bei der Beurteilung des Handelns des Leiters des Dezernats II der Duisburger Stadtverwaltung gibt, dann die Tatsache, dass auch er darauf vertrauen konnte oder wenigstens damit rechnen musste, dass sein Kollege in der Leitung des Dezernats V, ranggleich und ähnlich erfahren wie er selbst, seine Rolle als Hüter eines ordnungsgemäßen und rechtmäßigen Genehmigungsverfahrens ebenso engagiert wahrnehmen würde wie er, der Leiter des Dezernats II, seinerseits die Rolle als „Umsetzer“ des politischen Willens des Oberbürgermeisters. Immerhin – auch das gehört zu den Regellerscheinungen von Verwaltungen – gab es bei der Planung und Vorbereitung der „Loveparade“ aufseiten der Duisburger Stadtverwaltung nicht allein eine Arbeits-, sondern auch eine Machtteilung. Die eigene positionelle Stärke auszuspielen in der Erwartung, dass konkurrierende Perspektiven und Interessen durch die entsprechenden Instanzen schon noch zum Tragen gebracht werden, ist legitim. Diese konkurrierende Perspektive war schließlich durch den Leiter des Dezernats V bereits artikuliert worden. Daraus die Konsequenz zu ziehen und sich schützend vor die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Genehmigungsbehörde zu stellen, hat der Leiter des Dezernats V aber nicht fertiggebracht. Über die Gründe kann man nur spekulieren. Sicher ist, dass man ihm im Fall einer Verweigerung der Genehmigung der „Loveparade“ nicht die Rettung von Menschenleben und den Schutz der Veranstaltungsbesucher vor Gefahren für Leib und Leben zugutegehalten hätte. Davon hätte schließlich niemand etwas wissen können. Stattdessen hätte dieser Dezernatsleiter aller Wahrscheinlichkeit nach sowohl im kommunalpolitischen Binnenbetrieb als auch in der breiteren Öffentlichkeit als Verhinderer einer kulturellen Großveranstaltung zum Wohl der Stadt Duisburg und des Ruhrgebiets dagestanden, im Zweifelsfall auch als unfähig, eine entsprechende Großveranstaltung zu „stemmen“.

Diese Auswertung lässt zweierlei erkennen. Erstens: Die Mechanismen, die hier als Standardfehler oder Standardpathologien öffentlicher Verwaltung gekennzeichnet wurden, haben verallgemeinerungsfähigen Charakter. Die Politisierung von Fachaufgaben, fragmentierte Zuständigkeiten und entsprechenden Koordinationsprobleme, sachfremder sozialer und psychologischer Druck bei Beratungen und Entscheidungen in Gruppen,

⁷Protokoll der Abschlussbesprechung aller Beteiligten im Ratssaal [der Stadt Duisburg], 15.07.2010 <http://file.wikileaks.org/file/loveparade2010/loveparade-2010-anlage-16-protokoll-15-07-10.pdf>. Zugegriffen: 23. März 2017.

Entscheidungsträger mit Profilneurose und solche mit Entscheidungsscheu und Mangel an Zivilcourage sowie Pfadabhängigkeiten, die den Weg des geringeren Widerstandes attraktiver als den unabdingbaren Kurswechsel erscheinen lassen – all dies sind nicht nur in der Literatur seit langem benannte Risikozonen und Schwachpunkte formaler Organisationen, sondern auch Verhältnisse, die halbwegs erfahrenen Praktikerinnen und Praktikern der Verwaltung geläufig sind. Ebenso aber auch die Möglichkeiten und Mittel, die negativen Auswirkungen solcher Standardpathologien unter Kontrolle zu halten oder zu bringen.

Dies berührt das zweite verallgemeinerungsfähige Phänomen, das der ebenso tragische wie skandalöse Fall der Duisburger „Loveparade“ vor Augen führt, nämlich die Schlüsselrolle von Führungsverhalten und Führungsveragen beim Zustandekommen desaströser Entscheidungen und Unterlassungen in der öffentlichen Verwaltung. Selbst als die Gefahren für Leib und Leben, die von eindeutig nicht erfüllten Sicherheitsbestimmungen ausgingen, klar vor Augen stehen mussten, hat sich der höhere Verwaltungsbeamte, der die Mängel im Planungs- und Genehmigungsverfahren zuvor selbst benannt hatte, nicht dazu entschließen wollen, seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Genehmigungsbehörde gegen den politischen und sozialen Druck abzuschirmen, der gezielt auf die Erwirkung einer rechtswidrigen und damit Leib und Leben von Menschen in Gefahr bringenden Genehmigungsentscheidung hinauslief.

Dieses Führungsveragen ist seinerseits verallgemeinerungsfähig, wie namentlich auch der politische Umgang mit der „Loveparade“-Katastrophe unterstreicht. Aller spätestens nach dem Tod von 21 überwiegend jungen Menschen und nachdem 652 weitere Besucher der „Loveparade“ in Duisburg am 24. Juli 2010 als Verletzte zurückblieben, hätten aus dieser Tragödie und dem zugrunde liegenden Führungsveragen Lehren gezogen werden müssen. Zum Teil ist dies geschehen. Aber eben lediglich, um den Begriff von Chris Argyris nochmals aufzugreifen, in Form von *single loop learning*. Bundesweit wurde die „Loveparade“ zur Fanal für die Gefährdungen, die von einer unzureichenden Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen für die Durchführung von Großveranstaltungen unter freiem Himmel ausgehen können. Darauf haben viele staatliche und kommunale Verwaltungen in Deutschland Konsequenzen gezogen⁸⁹, auch wenn es an einem systematischen Überblick fehlen dürfte.

Eine Schlüsselvoraussetzung für nachhaltiges Lernen, für *double loop learning* also, fehlt, obwohl sie nicht nur einfach zu erfüllen wäre, sondern im demokratischen System

⁸Vgl. Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien, 12.08.2012.

⁹Vgl. Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen, erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal unter Leitung von Prof. Dr.-Ing. Frank Fiedrich erarbeiteten (2016).

verantwortlichen Regierungs- und Verwaltungshandelns eigentlich selbstverständlich ist, nämlich die rigorose Aufklärung eben jener Umstände, die zur Erteilung jener rechtswidrigen und Leib und Leben vieler Menschen in Gefahr bringenden Genehmigungsentscheidung des Duisburger Bauordnungsamtes vom 23. Juli 2010 beigetragen haben, und zwar durch diejenigen, in deren Namen und Letztverantwortlichkeit dieses desaströse Verwaltungsversagen seinen Lauf nahm. Dies betraf und betrifft die Landesregierung und den Landtag von Nordrhein-Westfalen und im Übrigen auch die Spitze der Duisburger Kommunalverwaltung. Jeder dieser drei Instanzen hätte es zu jedem Zeitpunkt freigestanden, eine amtliche, also entweder parlamentarische oder staatliche oder kommunale Untersuchung einzuleiten, die maßgeblichen Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren und die Verantwortlichen zu benennen.

Das Unvermögen der parlamentarischen und exekutiven Instanzen in Nordrhein-Westfalen, aus dem Fall „Loveparade“ in Duisburg tatsächlich zu lernen, war Ausdruck ganz ähnlicher Interessenkollisionen, wie sie bereits den Prozess der Planung und Organisation der „Loveparade“ selbst gekennzeichnet hatten. Während jedoch die Duisburger Stadtverwaltung in ihr eigenes Unvermögen gewissermaßen hineingestolpert war, gab es für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und auch für den Landtag erst recht keine Rechtfertigung dafür, das öffentliche Interesse an einer lückenlosen Aufklärung des Zustandekommens der fatalen Genehmigungsentscheidung der Duisburger Stadtverwaltung zu missachten.

Hieraus folgt zunächst, dass der Begriff „Lernende Verwaltung“ im Grunde genommen zu kurz greift und zwar wiederum in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist „die Verwaltung“ klüger als sie in populären Vorurteilen und zu kurzgreifenden Theorien gemacht wurde (etwa Crozier 1963). Gerade die deutsche Verwaltung, die gar nicht als bloßes Instrument des Staates entstanden ist, sondern von Anfang an – das heißt, ungefähr ab Mitte des 17. Jahrhunderts – Funktionen der politischen Integration, namentlich der Kompromissbildung zwischen Zentralgewalt und Landständen, mit zu erledigen hatte (Seibel 2010, 2016, S. 173–198), musste immer schon lernfähig und strukturell anpassungsbereit sein. Außerdem hat das stark dezentralisierte und auch fragmentierte deutsche Verwaltungssystem, das bei ausgedünnten Länderkompetenzen in der Gesetzgebung gleichwohl die Bundesgesetze über 16 Länder hinweg gleichmäßig vollziehen muss, immer schon ein hohes Maß an wechselseitiger Abstimmung unter den dezentralen Einheiten und somit auch Selbststeuerungs- und Lernfähigkeit erzwungen. „Die Verwaltung“, namentlich auch die deutsche, kennt, wie oben erwähnt, ihre eigenen Standardfehler gut.

Es geht daher bei nachhaltigem Lernen um jene Randzonen der Lernfähigkeit, an denen die Verwaltung gewissermaßen nicht über ihren eigenen Schatten springen kann. Zum Beispiel, weil dazu politische Entscheidungen erforderlich sind, die die Verwaltung selbst nicht treffen kann. Oder weil Lernhemmnisse und auch Lernunwilligkeit gerade von der politischen Entscheidungsebene oder vom politischen Umfeld der Verwaltung ausgehen. Gerade dies macht der „Loveparade“-Fall sowohl im Hinblick auf seine Vorgeschichte als auch im Hinblick auf die ausgebliebene Aufarbeitung nach der Katastrophe deutlich (s. Tab. 10.1).

Tab. 10.1 Realisierte (single loop) und nicht realisierte (double loop) Lernniveaus am Beispiel der „Loveparade“-Katastrophe 2010

Single loop-Beispiele	Double loop-Prinzipien
<p>„Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien“ vom 12.8.2012 Prof. Dr.-Ing. Frank Friedrich, „Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen“, erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bergische Universität Wuppertal 2016</p>	<p>„Vermeide die Politisierung fachlicher Entscheidungen, wo immer es geht“ „Dämpfe die Risiken fragmentierter Aufgabenerledigung und bleibe skeptisch gegenüber modischen Konzepten der Beratungsindustrie und der Wissenschaft (z. B. <i>public private partnership, collaborative governance</i>)“ „Sehe die Risiken sozialen und psychologischen Drucks bei Beratungen und Entscheidungen in Gruppen (<i>group think</i>) und ermutige die Artikulation abweichender Meinungen auch oder gerade dann, wenn Du sie selbst nicht teilst (<i>devil's advocat</i>)“ „Schütze Dich und die Teilnehmer an Entscheidungsprozessen gegen Menschen mit Profilneurose“ „Widerstehe dem Argument ‚versunkener Kosten‘ (<i>sunk costs</i>) und unumkehrbarer Pfadabhängigkeit, wenn die Kosten aus Investitionen in die falsche Sache bestehen und der Pfad in die falsche Richtung führt“ „Fordere Zivilcourage und lebe sie vor“ „Wahre Deine Integrität und die der Dir anvertrauten Einrichtung“</p>

Die eigentliche Antwort auf die Frage nach den Möglichkeiten und Bedingungen einer lernenden Verwaltung liegt daher in der erfolgreichen Bewältigung des Dilemmas, das die Verwaltung einerseits erweitertes Lernen (*double loop learning*) ohne politische Unterstützung oder gar Initiative kaum realisieren kann, dass sie aber andererseits vor der Politisierung auch der Lernimpulse geschützt werden muss. Dies ist gerade – und ironischerweise – bei regelrechten Verwaltungsdesastern erforderlich, weil diese geradezu zwangsläufig Fragen nach der politischen Verantwortung und damit im politischen Umfeld der Verwaltung selbst das notorische *blame game*, also wechselseitige Schuldzuweisungen, auslösen (vgl. Hood 2011).

Für die Bewältigung dieses Dilemmas gibt es positive Beispiele. So ist es in den angelsächsischen Ländern oder denen des britischen Commonwealth geradezu selbstverständlich, dass nach schweren Unfällen, Terroranschlägen oder anderen Desastern, bei denen die Frage der Verantwortung oder Mitverantwortung von Regierung und Verwaltung im Raum steht, unabhängige Untersuchungskommissionen eingerichtet werden. In Deutschland dagegen ist die Einrichtung solcher Kommissionen die Ausnahme und sie wird außerdem durch eben jene politischen Opportunitäten gesteuert, von denen die

Ursachenanalyse um der Objektivität und Vollständigkeit willen gerade freigehalten werden sollte. Ein weiteres positives Beispiel ist der niederländische *Onderzoeksraad voor Veiligheid*¹⁰ mit Sitz in Den Haag. Der *Onderzoeksraad* ist eine ständige, unabhängige Einrichtung mit Beratungsfunktion für Regierung und Verwaltung, die mit einem aus Experten besetzten Beirat und fest angestelltem Personal unabhängige Ermittlungen in Katastrophenfällen mit ungeklärter Ursache durchführt und deren Ergebnisse öffentlich dokumentiert. Dies – also eine unabhängige Institutionalisierung – ermöglicht eine rigorose Ursachenanalyse ohne politische oder persönliche Rücksichtnahme. Dass, wie in Deutschland, Parlament, Regierung und Verwaltung selbst darüber entscheiden, ob sie ihre eigenen Fehler aufklären, Verantwortlichkeiten benennen und tatsächlich lernen wollen, stellt unter den stabilen rechtsstaatlichen Demokratien die unrühmliche Ausnahme dar.

Danksagung **The present paper was written during my fellowship at the Stellenbosch Institute for Advanced Study (STIAS) in 2019 whose support and kind assistance is gratefully acknowledged.*

Literatur

- Argyris C (1999) On organizational learning. Blackwell, Oxford
- Bundy J, Pfarrer MD, Short CE, Coombs WT (2017) Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *J Manag* 43:1661–1692
- Catino M (2014) Organizational myopia: problems of rationality and foresight in organizations. Cambridge University Press, Cambridge
- Crozier M (1963) Le phénomène bureaucratique. Seuil, Paris
- Hood C (2011) The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government. Princeton University Press, Princeton
- Levy JS (2008) Case studies: type, designs, and logics of inference. *Confl Manag Peace Sci* 25:1–18
- Seibel W (2010) Beyond bureaucracy. Public administration as political integrator and non-weberian thought in Germany. *Public Adm Rev* 70:719–730
- Seibel W (2016) Verwaltung verstehen: eine theoriegeschichtliche Einführung. Suhrkamp, Berlin
- Seibel W (2017) Einleitung: Behördenversagen mit Todesfolge. In: Seibel W, Klamann K, Treis H (Hrsg) Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen. Campus, Frankfurt a. M., S 9–22
- Seibel W, Klamann K, Treis H (2017) Verwaltungsdesaster: Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen. Campus, Frankfurt a. M.
- Seibel W, Wenzel T (2017) Die Loveparade-Katastrophe vom 24. Juli 2010. In: Seibel W, Klamann K, Treis H (Hrsg) Verwaltungsdesaster: Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen. Campus, Frankfurt a. M., S 23–112
- US House of Representatives. (2016). Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina. <https://katrina.house.gov/>. Zugegriffen: 13. März 2019

¹⁰Untersuchungsrat für Sicherheit oder *Dutch Safety Board*, <https://www.onderzoeksraad.nl/en/about>.