Erschienen in: Politische Komplexität, Governance von Innovationen und Policy-Netzwerke : Festschrift für Volker Schneider / Nagel, Melanie; Kenis, Patrick; Leifeld, Philip; Schmedes, Hans-Jörg (Hrsg.). - Wiesbaden : Springer, 2020. - S. 147-152. - ISBN 978-3-658-30913-8
https://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-30914-5_17

Netzwerke, Integrität und Verantwortungsethik

Bemerkungen zu einem evidenten, aber unterforschten Zusammenhang

Wolfgang Seibel[1]

Jede empirische Methode in den Sozialwissenschaften macht bestimmte Segmente gesellschaftlicher Wirklichkeit sichtbar, während andere „ausgeblendet", also implizit unsichtbar gemacht werden. Regressionsanalysen etwa bilden kausale Effekte ab, je größer dabei die Fallzahlen, umso besser, aber sie können keine kausalen Mechanismen nachweisen. Teilnehmende Beobachtung ermöglicht die vielzitierten „dichten Beschreibungen", sie reicht aber schon aus forschungsökonomischen Gründen über wenige Fallstudien nicht hinaus und ist daher in ihrem Verallgemeinerungspotenzial begrenzt. Die Stärke der Netzwerkanalyse und der wichtigste Grund ihrer Karriere zunächst in der Soziologie und dann in der Politikwissenschaft und Organisationsforschung liegt darin, Beziehungen zwischen Akteuren sichtbar zu machen, die informeller Natur und daher normalerweise ‚unsichtbar' sind. Aber die Netzwerkanalyse ist strukturzentriert, sie macht Akteure als Knotenpunkte in Netzwerken sichtbar, Akteure in ihrer Rolle als tatsächliche Netzwerker blendet sie dagegen aus. Im 2017 erschienenen „Oxford Handbook of Political Networks" etwa findet sich dazu kein einziger Beitrag.

Was Netzwerker tatsächlich auszeichnet, was Menschen in die Lage versetzt, Netzwerke zusammenzuhalten oder sie überhaupt erst zustande zu bringen, ob es sich dabei um angeborene Persönlichkeitseigenschaften, um erworbenes Wissen oder antrainierte normative Maßstäbe handelt, ist nicht Gegenstand der konventionellen Netzwerkanalyse. Hinweise finden sich eher in der Literatur zum Zusammenhang von *boundary spanning* und *social skills* (etwa Fligstein 1997; neuerdings van Meerkerk und Edelenbos 2018) oder von *tacit knowledge* und den Fähigkeiten von Diplomaten in der Sicherheitspolitik (etwa Pouliot 2008). Hier steckt also Entwicklungspotential und das wiederum kann, wie immer, nur durch

1 Ich danke Jörg Raab und Philip Leifeld für sehr hilfreiche Hinweise. WS

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
URL: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-1v72o5jw0t82e3

methodenorientierten intellektuellen Austausch mobilisiert werden. Um welche normativen Probleme und analytischen Herausforderungen es dabei gehen kann, wird weiter unten an einem Beispiel aus der Welt der Verwaltung illustriert, bei dem es um das widersprüchliche und potentiell risikobehaftete Verhältnis von *Networking* und institutioneller Integrität geht.

Dieses Spannungsverhältnis ist uns aus dem Alltagsleben geläufiger als aus der Forschungsliteratur. Etwa das berühmte Vitamin B, wenn es um die Bewerbung um einen Job oder um die Bewilligung eines Bauantrags geht. Es kann eine große Rolle spielen, wen man kennt, mit wem man gut kann und auch, welche Fähigkeiten man hat, informelle Beziehungen zum Beispiel über Mitgliedschaft in bestimmten Clubs oder Vereinen zu entwickeln und zu pflegen. Und es ist auch eine Binsenweisheit, dass dies im öffentlichen wie im privaten Sektor zu korrupten Zuständen führen kann. Nicht von ungefähr sind Firmen gut beraten, in ihrer Einkaufsabteilung Menschen zu beschäftigen, deren charakterliche Integrität über jeden Zweifel erhaben ist: Sie sollen unbestechlich sein, damit wirklich nur diejenigen Zulieferer den Zuschlag erhalten, die das nach Qualität und Preis beste Angebot machen. Und es darf, um ein Beispiel aus unserem eigenen Berufsleben zu nennen, auch keine Rolle spielen, dass die Mutter einer Studentin mit mir in der Yogagruppe turnt, wenn es um die Betreuung und Beurteilung der Bachelorarbeit der Tochter geht.

In der wirklichen Welt von Politik und Verwaltung sind die Verhältnisse aber nicht immer so einfach wie in den eben genannten Beispielen. Gerade an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung kommt es oft genug auf quasi-unternehmerische Fähigkeiten an, auf die Fähigkeit, informelle Beziehungen zu erkennen und sie gegebenenfalls sogar zu erzeugen, um sie für die Zwecke von Politik und Verwaltung nutzen zu können. Die jüngere verwaltungswissenschaftliche Forschung hat zu diesen Phänomenen eine eher positive, um nicht zu sagen unkritisch-affirmative Einstellung. Zum einen ist es in deskriptiver Hinsicht tatsächlich ein Fortschritt, informelle, netzwerkartige Verwaltungsformen stärker in den Blick zu nehmen und in diesem Segment die Analyse interpersoneller und interorganisatorischer Netzwerke voranzutreiben. Und zum anderen werden Alternativen oder Gegenkräfte zum strukturellen Konservatismus der Bürokratie sowohl im wirklichen Leben als auch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur positiv bewertet. Jüngstes Beispiel ist der Modebegriff der „Agilität", die in die Verwaltung Einzug halten solle (für einen Überblick vgl. Mergel, Bertot und Gong 2018). Aktive Netzwerker sind hier unter normativen Gesichtspunkten eher positiv konnotiert. Dass auch dies eine „ausblendende" Perspektive und dass daher auch die netzwerkanalytische Betrachtung der Schnittstelle von Politik und Verwaltung durchaus noch erweiterungsfähig ist, soll das folgende Beispiel verdeutlichen, in dem es um einen tragischen Fall missbräuchlicher Agilität des zentralen Akteurs in einem interorga-

nisatorischen Netzwerk an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung geht (vgl. zum Folgenden Seibel, Klamann und Treis 2017, 23–112, mit Quellennachweisen).

Als die Stadt Duisburg im Spätsommer des Jahres 2009 begann, die für Juli 2010 in der Stadt vorgesehene „Loveparade", eine Techno-Musik Veranstaltung mit rollenden Wagen unter freiem Himmel, zu planen, wurden sehr bald unüberwindbare Sicherheitsprobleme deutlich. Anders als bei den bisherigen „Loveparades", die überwiegend in Berlin stattgefunden hatten, sollte die Parade selbst mit ihren zahlreichen Veranstaltungswagen nicht auf einem offenen Straßenparcours stattfinden, sondern auf dem geschlossenen Gelände eines stillgelegten Güterbahnhofs. Dadurch wurde des Bauordnungsamtes der Stadt Duisburg für die Genehmigung der Veranstaltung zuständig. Dort stellte man fest, dass weder die auf einem geschlossenen Gelände zulässige Höchstzahl von Veranstaltungsbesuchern – zwei Personen pro Quadratmeter – noch die erforderliche Mindestbreite der Fluchtwege von aggregierten 450 m sichergestellt werden konnten. Die Veranstaltung hätte also abgesagt oder eine andere Route der „Loveparade" festgelegt werden müssen.

Nun aber trat ein kommunaler Netzwerker auf dem Plan in Gestalt des Leiters des Dezernats für Recht und Sicherheit (Dezernat II) der Duisburger Stadtverwaltung, der für die Genehmigung der Veranstaltung gar nicht zuständig war, jedoch die für die Planung der „Loveparade" eingerichtete Arbeitsgruppe leitete. Er setzte in mehreren Besprechungsrunden die für die Genehmigung zuständigen Mitarbeiter des Bauordnungsamtes unter Druck mit dem Hinweis, dass die Veranstaltung politisch gewollt sei und unter allen Umständen durchgeführt werden müsse. Er stellte den Kontakt zu einem Sachverständigen her, ein Professor für physikalische Strömungstechnik, der ein Gutachten zu den zu erwartenden Besucherströmen erstellte und dafür im Rahmen eines freihändig vergebenen Auftrags ein Honorar von 20.000 € erhielt. Der Sachverständige schloss seinerseits einen Untervertrag ab mit einer Firma, die frühere Angehörige seines eigenen Lehrstuhls gegründet hatten. Die lieferten das Gutachten auch pünktlich ab, das der sachverständige Professor anschließend prüfte und mit einer Stellungnahme an den Leiter des Dezernats für Recht und Sicherheit weiterleitete. Die Stellungnahme enthielt eine Vielzahl von Relativierungen und salvatorischer Klauseln, die deutlich machten, dass der Sachverständige sich in der entscheidenden Frage der Sicherheit der Veranstaltungsbesucher nicht festlegen wollte. Auf die eindeutige Rechtslage als einzigem verbindlichem Maßstab der Genehmigungsentscheidung nahm das Gutachten gar nicht Bezug. Es war offenbar nur eingeholt worden, um einer rechtswidrigen Genehmigungsentscheidung Scheinlegitimität zu verleihen.

In die internen Beratungen wurde noch ein weiterer Sachverständiger einbezogen, ebenfalls an der eigentlich zuständigen Genehmigungsbehörde vorbei. Der berichtete auf einer Planungssitzung über einen Anruf bei dem in fachlicher Hinsicht zustän-

digen aber ansonsten mit der Sache nicht befassten Referatsleiter im zuständigen Ministerium. Der habe ihm die – bei Lichte besehen banale – Tatsache bestätigt, dass es bei Veranstaltungen wie der „Loveparade" im Bühnenbereich auch zu einer höheren Verdichtung der Besucherströme als die nach der Rechtslage erlaubten zwei Personen pro Quadratmeter kommen könne, was also noch kein Grund für das Versagen der Veranstaltungsgenehmigung sei. Auch diese nichtssagende und damit auch gänzlich irrelevante Mitteilung, noch dazu einer Privatperson, hatte offenbar nur den Zweck einer Scheinrechtfertigung.

Der Leiter des für die Genehmigung gar nicht zuständigen Dezernats für Rechtsunsicherheit hielt im Übrigen ständigen Kontakt zu dem privaten Veranstalter der „Loveparade" und forderte die Mitarbeiter des Bauordnungsamts unter Umgehung des Dienstvorgesetzten dieser Mitarbeiter dazu auf, „konstruktiv" mit dem privaten Veranstalter zusammenzuarbeiten. Auch das lief auf die Aufforderung hinaus, die gesetzlichen Sicherheitsvorschriften schlicht zu ignorieren und die Genehmigung der „Loveparade" unter allen Umständen zu erteilen. Das geschah dann auch ganze 24 Stunden vor Veranstaltungsbeginn, nachdem die Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde durch politischen Druck und informelle Netzwerke monatelang unter Dauerdruck gestanden hatten. Auf einer zum Veranstaltungsgelände führenden Rampe kam es am 24. Juli 2010 auf Grund des engen Raumes und fehlender Fluchtmöglichkeiten zu einer derartigen Verdichtung des Besucherstroms, dass 21 Menschen den Tod fanden, die meisten von ihnen durch Kompression des Brustkorbs und Ersticken.

Der Fall „Loveparade" verdeutlicht auf exemplarische Weise, dass an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung Netzwerke entstehen können, die funktional und effektiv sind, aber unter bestimmten Umständen illegitimen Charakter annehmen und für illegitime Zwecke missbraucht werden können. Von besonderem Interesse ist daher der Charakter ebenjener Umstände, unter denen es zu solchen Fehlentwicklungen kommt. Und hier hat allem Anschein nach die empirische Netzwerkforschung – wenn wir über das „Ausblenden" sprechen – einen blinden Fleck.

Aufschlussreich ist die Tatsache, dass jener Dezernatsleiter, der so souverän die formalen Zuständigkeiten mit Hilfe informeller Netzwerke aushebelte, als agiler *policy entrepreneur* mit wachem Sinn für politische Erfordernisse und die Effektivität interorganisatorischer und interpersoneller Netzwerke wirkte. Eigentlich als Beamter modernen Typs, wie man sich ihn nur wünschen kann. Wo lag also das Problem und was hat das mit der Netzwerkanalyse selbst zu tun?

Das Problem war die fehlende Verantwortungsethik dieses Beamten, die zur Aufrechterhaltung seiner persönlichen Integrität und zum Schutz der institutionellen Integrität der Genehmigungsbehörde erforderlich gewesen wäre, weil diese wiederum dem Schutz Dritter verpflichtet war, nämlich dem Schutz physischer Sicherheit der

Besucher einer Großveranstaltung unter freiem Himmel. Dieser Dezernatsleiter etablierte und nutzte aus nachvollziehbaren, aber illegitimen Gründen informelle Netzwerke, in denen er selbst mit Notwendigkeit der zentrale Akteur war, bei dem die Fäden zusammenliefen. Diese Stellung missbrauchte er zur Durchsetzung einer Genehmigungsentscheidung gegen den Widerstand der eigentlich zuständigen Fachbeamten, wodurch Leib und Leben tausender Veranstaltungsbesucher gefährdet wurde, die alles Recht hatten, auf die Kompetenz einer professionellen und gesetzestreuen Kommunalverwaltung zu vertrauen. Schon die Mobilisierung des Netzwerks selbst gegen den Sachverstand und den Amtsethos der zuständigen Fachbeamten hatte unethischen Charakter, erst recht aber die Mobilisierung des mit der Netzwerkbildung verbundenen informellen Einflusses für eine Entscheidung, die unkalkulierbare Sicherheitsrisiken für zahllose Menschen auslösen musste.

Diese ethische Dimension fehlt in konventionellen Netzwerkanalysen schon deshalb, weil die Rolle der Persönlichkeit und des persönlichen Charakters mit unterschiedlichen Ausprägungen von Verantwortungsethik in einen strukturanalytischen Ansatz wie dem der Netzwerkanalyse nicht ohne Weiteres zu integrieren ist. Andererseits liegt es auf der Hand und wird in marginalen Beiträgen zur Netzwerkliteratur auch berücksichtigt, dass relative Zentralität für sich genommen über die tatsächliche Kontrollkapazität von Netzwerkakteuren noch nichts aussagt. Um effektiv zu sein, erfordern netzwerkartige Governance-Strukturen an zentraler Stelle Persönlichkeiten, die den Netzwerkcharakter als solchen begreifen und darüber hinaus nicht nur die Netzwerkstruktur selbst, sondern auch ihr eigenes Verhalten innerhalb dieser Strukturen unter Kontrolle halten können (vgl. Oh und Kilduff 2008 zur Bedeutung von *self monitoring* in sozialen Netzwerken). Das gilt übrigens für legale und für kriminelle Netzwerke gleichermaßen. Aber an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung unter demokratisch-rechtsstaatlichen Verhältnissen gehört zu dieser Selbstkontrolle die Fähigkeit, Folgen – positive wie negative – abzuschätzen und die Bereitschaft, sich diese Folgen zurechnen zu lassen. So die klassische Definition der Verantwortungsethik im Unterschied zur Gesinnungsethik in Max Webers „Politik als Beruf" (1919, 56–57).

Der normative Sinn dieser Anforderung liegt auf der Hand, er liegt im Erfordernis der Sicherung verantwortlichen Regierungs- und Verwaltungshandelns durch die Wahrung persönlicher und institutioneller Integrität. Informelle Netzwerke sind nun einmal besonders anfällig für die Verzerrung und Verschleierung von Verantwortung und damit generell für die Inkaufnahme von Risiken zulasten Dritter. Auch im Fall der „Loveparade" hätte es keine Toten und Verletzten gegeben, wäre alles konventionell-bürokratisch zugegangen. Also altmodisch und rechtsstaatlich statt „agil" und netzwerkbasiert.

Die Anforderung an die empirische Netzwerkforschung liegt darin, Instrumente für die Beobachtung und Messung von Verantwortungsethik bei der Netzwerksteuerung zu entwickeln. In der Überlappungszone von Leadership-Forschung, Sozialpsychologie, Verhaltensökonomik und, eben, Netzwerkforschung könnte man hier fündig werden. Unabhängig von der offensichtlichen normativen Relevanz hätte es auch deskriptiv-analytischen Wert, die Bedingungen näher zu untersuchen, unter denen ‚gutartige' in ‚bösartige' Netzwerke „kippen". Diese ontologische Perspektive, angedeutet in Milward's Konzept „grauer" Netzwerke (Milward 2018), wäre eine fruchtbare Ergänzung der analytischen Trennung regulärer und legitimer Netzwerke auf der einen Seite und illegaler „dunkler" Netzwerke (Raab und Milward 2003; Milward und Raab 2006) in Form von Terrorismus und organisierter Kriminalität auf der anderen Seite.

Literatur

Fligstein, Neil. 1997. Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist* 40:397–405.

van Meerkerk, Ingmar, und Jurian Edelenbos. 2018. Boundary Spanners in Public Management. An Interdiscplinary Assessment. Cheltenham, UK & Northamptom, MA: Edward Elgar.

Pouliot, Vincent. 2008. The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities. *International Organization* 62:257–288.

Mergel, Ines, John Bertot, und Ywei Gong. 2018. Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291–298.

Oh, Hongseok, und Martin Kilduff. 2008. The Ripple Effect of Personality on Social Structure: Self-Monitoring Origins of Network Brokerage. Journal of Applied Psychology 9:1155–1164.

Raab, Jörg, und H. Brinton Milward. 2003. Dark Networks as Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 4:413–439.

Milward, H. Brinton. 2018. Networks: Dark, Bright, and Grey: Toward a More Extensive Research Palette for Public Administration. Minnowbrook at 50 Concept Paper. Syracuse University – The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. https://www.maxwell.syr.edu/minnowbrook/readings/> (accessed April 3, 2020).

Milward, H. Brinton, und Jörg Raab. 2006. Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory. *International Public Management Journal* 9:333–360.

Seibel, Wolfgang, Kevin Klamann, und Hannah Treis. 2017. Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen. Frankfurt/New York: Campus.

Weber, Max. 1919. Politik als Beruf. München und Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot.