

Der menschliche Makel

von Sven Kette



Titel Verwaltungsdesaster

Untertitel Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen

Autor(en) Wolfgang Seibel / Kevin Klamann / Hannah Treis

Land Deutschland

Erschienen Frankfurt am Main / New York 2017: Campus Verlag

Umfang 320 S.

Preis EUR 29,95

ISBN 978-3593507873

Ein neuer Band fragt nach den Ursachen von Behördenversagen

Öffentlichen Verwaltungen lassen sich verschiedene Funktionen zuschreiben. Dazu zählt die abstrakte Fähigkeit, überhaupt kollektiv-bindende Entscheidungen anfertigen und dadurch Konflikte regulieren oder vorbeugen zu können. Insbesondere aus einer normativen Perspektive zählt dazu jedoch ebenso die schadensvermeidende Verhaltenskoordination. An diesem Aspekt setzen Wolfgang

Seibel, Kevin Klamann und Hannah Treis in ihrem Band *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen* an. Im Zentrum des Buches steht die Analyse von vier Fällen des „Behördenversagens mit Todesfolge“ (S. 9 ff.). Es handelt sich also um Fälle, in denen getroffene oder unterlassene Verwaltungsentscheidungen die ihnen zugedachte Aufgabe gerade nicht erfüllt haben, sondern negative Konsequenzen gezeitigt haben. Dabei interessieren sich die AutorInnen für die Frage, „welche Mechanismen das Aushebeln risikoeindämmender Vorkehrungen, wie sie der Verwaltung in demokratisch-rechtsstaatlichen Systemen eigen ist, bewirkt haben - wie also im engeren Sinne die unter solchen Bedingungen eigentlich unwahrscheinlichen Fälle von Behördenversagen mit Schaden für Leib und Leben von Menschen dennoch eintreten konnten“ (S. 16).

Verwaltungsdesaster prozessual rekonstruieren

Das Buch gliedert sich in insgesamt sechs Kapitel. Einer einleitenden Problemexposition, in der insbesondere der methodologisch-konzeptionelle Rahmen expliziert wird, schließen sich vier Kapitel an, die sich jeweils ausführlich der Analyse eines empirischen Falls von Behördenversagen widmen. Untersucht werden: die Loveparade-Katastrophe vom 24. Juli 2010 in Duisburg, der Einsturz der Eislaufhalle in Bad Reichenhall am 2. Januar 2006, der Tod der kleinen Yagmur in Folge einer Vernachlässigung der Kindeswohlsicherung durch das Jugendamt sowie die fehlgeschlagenen polizeilichen Ermittlungen bei der Aufklärung der NSU-Morde. All diese Fälle wurden akribisch - man möchte sagen: minutiös - auf der Grundlage unterschiedlicher Datentypen rekonstruiert. Sowohl via Wikileaks verfügbare Primärdokumente (Loveparade) als auch gerichtliche Urteilsbegründungen (Eislaufhalle) und die Berichte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (Fall ‚Yagmur‘; NSU-Ermittlungen) werden als Materialgrundlage für die jeweiligen Analysen herangezogen. Den Abschluss bildet ein als „vorläufiges Resümee“ überschriebenes Kapitel, in dem die Fälle zunächst systematisch miteinander verglichen und anschließend übergreifende Thesen zu den Ursachen ‚behördlichen Versagens‘ sowie zu den Chancen, diese zu überwinden, formuliert werden. Dabei kommen Seibel et al. zu dem Schluss, dass es vor allem „relativierende[.] situative[.] Mechanismen“ seien, die als „Gegenanreize“ fungieren und „die in professionellen Verwaltungen rechtsstaatlicher Demokratien verfolgte Null-Toleranz in Fragen physischer Sicherheit aufweichen und dadurch dieses zentrale Schutzversprechen des Rechtsstaats zur Disposition stellen“ würden (S. 289 f.).

Angesichts des Forschungsinteresses ist es nur konsequent, dass die AutorInnen sich für ein Forschungsdesign entscheiden, welches auf die „Rekonstruktion eines Prozessablaufs in Form einer Kausalkette auf einer eingrenzbaeren Zeitachse“ (S. 17) abzielt. Die Analysen greifen eine prozessoziologische Perspektive auf und

machen sich damit einen Ansatz zu eigen, der in den letzten Jahren einerseits zum Gegenstand einer intensiven methodologischen Debatte geworden ist und der andererseits eine Reihe thematisch heterogener empirischer Studien hervorgebracht hat.[1] Ihr Ziel ist es, im Zuge der Prozessrekonstruktion Mechanismen zu identifizieren, die letztlich eine Kausalerklärung der jeweiligen ‚Desaster‘ ermöglichen sollen. Als analytische Schlüsselkonzepte dienen ihnen hierbei „Wendepunkte“, die als notwendige Bedingungen verstanden werden können, sowie „kritische Weggabelungen“, die als hinreichende Bedingungen jeweilige „points of no return“ darstellen (S. 18 ff.).

Dieser methodologisch-konzeptionelle Fokus instruiert zugleich die Struktur der jeweils gleich aufgebauten vier empirischen Kapitel: Einer allgemeinen Schilderung der „Charakteristik des Falls“ schließt sich eine detaillierte und zunächst rein deskriptive Rekonstruktion des „Gangs der Ereignisse“ an. Anschließend folgt jeweils die „Fallanalyse“, in deren Rahmen zunächst besagte „Wendepunkte“ und „kritische Weggabelungen“ sowie die notwendigen und hinreichenden Bedingungen identifiziert und anschließend die kausalen Mechanismen herausgearbeitet werden.

Konzeptionelle Erklärungsvielfalt

Wenngleich der von den AutorInnen verfolgte Ansatz einer detaillierten Prozessrekonstruktion die LeserInnen herausfordert, weil er sie mit einer Fülle von Informationen konfrontiert, die es zu verarbeiten gilt, liegt doch gerade in dieser komplexen Mikro-Rekonstruktion eine große Stärke des Buches. So wird es vor dem Hintergrund der umfassenden Fallschilderungen möglich, die Deutungen und Interpretationen der AutorInnen nachzuvollziehen - und ihnen gegebenenfalls auch zu widersprechen. Anlass zu einem solchen Widerspruch bieten die Analysen und Interpretationen indes kaum. Vielmehr trägt die empirisch fundierte Herausarbeitung von gut zwei Dutzend Mechanismen dazu bei, eine ganze Reihe von in der Organisations- und Verwaltungswissenschaft bekannten Konzepten ‚mit Leben zu füllen‘. Wie es zur Politisierung von Entscheidungen kommt, wie Ingroup-Denken funktioniert, was die Normalisierung abweichenden Verhaltens oder erfolgreiches Scheitern bedeuten, wie Principal-Agent-Probleme entstehen, was Satisficing & Bounded Rationality ist oder welche Folgen defensive Routinen haben - all das führt die Analyse exzellent vor Augen. Insbesondere für Studierende dürfte die Lektüre unter diesem Gesichtspunkt ein echter Gewinn sein. Darüber hinaus verdeutlicht die erfreulich undogmatische Bezugnahme auf eine Fülle von theoretisch heterogenen ‚Middle-Range-Konzepten‘ eindrucksvoll, über welch reichhaltigen Vorrat an theoretischen Werkzeugen die Organisationsforschung verfügt, um die Funktionslogik von Organisationen zu beschreiben und zu verstehen.

Die Lektüre des Buches regt aber auch zu Nachfragen und Diskussionen an, die zwar ihren Anlass in den Analysen des Bandes finden, letztlich aber auf grundlegende methodologische und theoretische Fragen verweisen. Das betrifft zum einen die Frage nach dem Stellenwert kausaler Mechanismen in den Sozialwissenschaften und zum anderen die im Resümee diskutierten Chancen der Vermeidung von Verwaltungsdesastern.

Wieviel Kausalität steckt in den kausalen Mechanismen?

Die analytische Zentralforderung von „Wendepunkten“ als notwendigen Bedingungen und „kritischen Weggabelungen“ als „points of no return“ und hinreichenden Bedingungen legt gerade in Auseinandersetzung mit den behandelten Fällen die Frage nahe, ob es sich bei den „kritischen Weggabelungen“ tatsächlich um „points of no return“ handelt. Denn im Prinzip hätten bis zum endgültigen Eintritt des jeweils fatalen Ereigniszeitpunkts die Loveparade doch noch abgesagt, Yagmur den Eltern doch noch entzogen oder die Eissporthalle doch noch geschlossen werden können – wenngleich unter immer höheren (nicht nur finanziellen) Kosten.

So erscheint der Entfaltung der Ereignisgeschichte *retrospektiv* zwar eine gewisse Zwangsläufigkeit innezuwohnen. Faktisch jedoch hätte es wohl zu vielen – auch späteren – Zeitpunkten immer noch Interventions- und Korrekturmöglichkeiten gegeben. Die Tatsache, dass solche Handlungsoptionen nicht realisiert wurden, lässt meines Erachtens nicht den Schluss zu, dass dies aufgrund eines überschrittenen „points of no return“ geschehen ist. Eher scheint es sich bei den herausgearbeiteten Ereignissen um eine sukzessive Verengung von Kontingenzzräumen zu handeln, wodurch der Bereich wahrscheinlicher Anschlüsse immer weiter verkleinert wurde. Dass die AutorInnen selbst durchaus vorsichtig mit dem Konzept der kritischen Weggabelung umgehen, zeigt sich daran, dass für die Fälle ‚Loveparade‘ und ‚Eissporthalle‘ von ihnen gar keine hinreichenden Bedingungen benannt werden. Unter welchen Voraussetzungen dieses Konzept überhaupt eingesetzt werden kann, ist eine Frage, die über das Buch hinaus verweist – an und mit diesem aber diskutiert werden kann.

Wie normal ist Behördenversagen?

Im Kern, so lautet der überzeugende Generalbefund der Analysen, handelt es sich bei den herausgearbeiteten „kausalen Mechanismen“, die zu den jeweils desaströsen Ereignissen führten, um „Standardigenschaften von Verwaltungen“

(S. 206). Wenn dem aber so ist und die beschriebenen Mechanismen im Kontext von Organisationen im Allgemeinen und von Verwaltungen im Speziellen mithin geradezu erwartbar sind, dann stellt sich die Frage, wieso es nicht viel häufiger zu entsprechenden Verwaltungsdesastern kommt. Auch die AutorInnen werfen diese Frage im Fazit auf (S. 275) und beantworten sie dahingehend, dass die Standardeigenschaften der Verwaltung nicht per se, sondern nur „unter bestimmten Umständen“ zu „Fehlentwicklungen und gravierenden Folgen für Dritte führen können“, nämlich „insbesondere dann, wenn sie keiner hinreichenden Kontrolle durch das zuständige Leitungspersonal unterliegen“ (S. 206).

Vor dem Hintergrund dieser Diagnose sehen die AutorInnen vor allem zwei Ansatzpunkte, um zu verhindern, dass „die in professionellen Verwaltungen rechtsstaatlicher Demokratien grundsätzlich geltende Null-Toleranz in Fragen physischer Sicherheit [...] ‚verhandelbar‘“ wird (S. 294): einerseits durch die Stärkung von Aspekten der Verantwortungsethik im Rahmen der Ausbildung des Verwaltungspersonals, andererseits durch das Einstehen-Müssen für die Folgen eigenen Entscheidens, also durch die Internalisierung externer Effekte. „Diese Effekte müssen zurechenbar und ihre Zurechnung muss durchsetzbar sein“ (S. 295). Im Kern, so ihr Plädoyer, müsse alles dafür getan werden, „die Fehlanreize für verantwortungsvolles [sic!] Verwaltungshandeln in Form von politischem Druck, Ressourcenknappheit oder berechenbar geringem Überwälzungswiderstand möglicher Betroffener *von vornherein* zu neutralisieren“ (S. 300).

Dieser Diagnose sowie dem damit verbundenen Appell ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings werden die Umsetzungschancen von den AutorInnen meines Erachtens insofern überschätzt, als es sich bei den beschriebenen Mechanismen eben um „Standardeigenschaften“ von Verwaltungen handelt. Als solche mögen sie zwar nicht den normativen Selbst- und Fremdbeschreibungen entsprechen, gehören aber gleichwohl zur empirisch-faktischen Funktionslogik von Verwaltungsorganisationen. Veränderte Ausbildungsstandards dürften sowohl die Kontextstrukturen als auch die entsprechenden Mechanismen des Verwaltungshandelns kaum nachhaltig beeinflussen. Und auch eine Internalisierung externer Effekte in Form gesteigerter Verantwortlichkeiten stünde mindestens vor dem Problem, arbeitsteilig hervorgebrachte Effekte individuell - und das hieße auch: künstlich individuell - zurechnen zu müssen.

Schon diese kursorische Auseinandersetzung mit den Handlungsempfehlungen der AutorInnen verdeutlicht die Tragweite sowie den grundsätzlichen Charakter der durch die konkreten empirischen Analysen aufgeworfenen Fragestellungen und Probleme. Dabei dürfte die Frage, wie man die Erfolgsaussichten der vorgetragenen Reformimpulse einschätzt, nicht zuletzt von der Bewertung des Verhältnisses von Struktur und Agency abhängen.

Insgesamt handelt es sich bei dem von Wolfgang Seibel, Kevin Klamann und Hannah Treis vorgelegten Buch um eine gleichermaßen gut informierte wie

anregende Lektüre. Die möglichen Gründe, es zu lesen sind zahlreich. Ein Interesse an den behandelten empirischen Fällen zählt ebenso dazu wie ein Interesse an der Funktionsweise von Verwaltungsorganisationen oder am methodologischen Zugang prozessualen Erklärens. Und auch dort, wo man den Befunden und Vorschlägen der AutorInnen nicht uneingeschränkt folgen mag, lässt sich aus der kritischen Auseinandersetzung mit ihren Positionen etwas lernen. Insofern enthält der Band nicht nur exzellente Bestandsaufnahmen der vier diskutierten Fallbeispiele, sondern bietet auch Anregungen für weitergehende systematische Erörterungen.

Fußnoten

[1] Siehe mit jeweils zahlreichen weiteren Referenzen: Thomas Hoebel, Organisierte Plötzlichkeit. Eine prozessoziologische Erklärung antisymmetrischer Gewaltsituationen, in: Zeitschrift für Soziologie 43 (2014), S. 441-457; Andrew Bennett / Jeffrey T. Checkel (Eds.), Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool, Cambridge / New York 2015; Rainer Schützeichel / Stefan Jordan (Hg.), Prozesse. Formen, Dynamiken, Erklärungen, Wiesbaden 2015; Enno Aljets / Thomas Hoebel, Soziologische Prozessforschung. Aktuelle Methoden und Konzepte, in: Soziologische Revue 38 (2015), S. 549-558; Andrew Abbott, Processual Sociology, Chicago, IL 2016; sowie Enno Aljets / Thomas Hoebel, Prozessuales Erklären. Grundzüge einer primär temporalen Methodologie empirischer Sozialforschung, in: Zeitschrift für Soziologie 46 (2017), S. 4-21.