

Bevor es zum Desaster kommt

Amtliches Versagen wie beim Missbrauchsfall im Breisgau ist selten. Aber das ist keine Ausrede: Die Verwaltung braucht eine andere Fehlerkultur.

Von Reiner Burger

Es gibt besonders krasse Fälle von Verwaltungsversagen. Die Katastrophe bei der Duisburger Love Parade, die niemals hätte genehmigt werden dürfen. Den Einsturz des Kölner Stadtarchivs wegen Schlamereien bei Tiefbauarbeiten für eine neue U-Bahn-Linie und völlig unzureichender Bauaufsicht. Oder den aktuellen Breisgauer Missbrauchsfall. Da wurde ein Junge über lange Zeit von seinem Stiefvater und mehreren zahlenden Pädokrinnen schwer sexuell missbraucht und misshandelt, obwohl die Jugendbehörden und Gerichte von den Gefahren wussten. Man könnte es sich leichtmachen und darauf verweisen, dass schwere Verwaltungsdesaster in Deutschland extrem selten sind, zumal solche, bei denen wie in Köln vor neun und in Duisburg vor bald acht Jahren Menschen ums Leben kommen. Auch die Verwaltungsforschung hat sich lange darauf konzentriert zu ergründen, war-



Der Tunnel in Duisburg, mit Skizzen von den Teilnehmern der Love Parade

Foto Getty

um Organisationen funktionieren, nicht, warum sie versagen. Doch nur weil ein Fall vergleichsweise selten eintritt, müssen die Abläufe, Entscheidungen oder Versäumnisse, die ihn bedingen, nicht ebenfalls automatisch selten vorkommen. Fehler zu erkennen und zu korrigieren zählt zu den Kernaufgaben von Verwaltung. Tag für Tag funktioniert das in den Amtsstuben quer durch die Republik auch reibungslos und routiniert, weil sich verantwortungsbewusste Verwaltungsmitarbeiter möglicher Anfechtungen und Sollbruchstellen bewusst sind und auch unter (Zeit-)Druck sachgerechte Entscheidungen treffen. Warum diese Korrekturroutinen trotzdem manchmal

mit fatalen Folgen versagen, erforscht seit einigen Jahren der in Konstanz lehrende Verwaltungswissenschaftler Wolfgang Seibel. Er hat herausgefunden: Es liegt nicht einfach an individuellem Dilettantismus oder diffusen Umständen und schon gar nicht daran, dass die moderne Gesellschaft immer komplexer wird. Vielmehr liegt bei Verwaltungsdesastern stets eine Kombination aus System- und Individualversagen vor. Nach intensiver Analyse verschiedener Fälle ist Seibel überzeugt, dass es unterschiedliche „Gegenanreize“ für Verwaltungsmitarbeiter gibt, Pflichten zu verletzen und auch unter (Zeit-)Druck sachgerechte Entscheidungen treffen. Warum diese

„Die Fachrationalität der Verwaltung wird dann verdrängt von den Zielen der politischen Entscheidungsträger.“ Besonders folgenschwer war das bei der Love Parade. Sehr früh war bekannt, dass der alte Duisburger Güterbahnhof nicht für eine Massenveranstaltung wie das Technospektakel geeignet war. Mitarbeiter warnten ausdrücklich davor, dass es sogar zu strafrechtlichen Konsequenzen kommen könnte, sollte die Love Parade auf dem Gelände stattfinden. Doch leitende Verwaltungsbeamte setzten sich über die gut begründeten und in Vernerne festgehaltenen Bedenken hinweg. Denn 2010, als das Ruhrgebiet europäische Kulturhauptstadt war, gab es enormen politischen Druck, die Love Parade unbedingt stattfinden zu lassen. Statt schwerwiegende Bedenken der eigenen Mitarbeiter ernst zu nehmen und die Veranstaltung abzusagen, erteilte das zuständige Bauamt dem Massenspektakel die Genehmigung. „Damit wurden Risiken für Leib und Leben heraufbeschworen, die angesichts der geltenden Sicherheitsbestimmungen gar nicht hätten auftreten dürfen“, sagt Seibel.

Unheilvolle Gegenanreize auf dem Weg in ein Verwaltungsverderben können zudem Geld- oder Personalmangel sein. Seibel hat aber auch herausgefunden, dass Behörden risikobereiter zu sein scheinen, wenn die Gruppe potentieller Opfer sich kaum oder gar nicht artikulieren kann. Typisch dafür sind die Fälle von Kleinkindern in sogenannten Problemfamilien, die unter den Augen des Jugendamts zu Schaden oder gar ums Leben kommen. So wie im Fall der drei Jahre alten Yagmur, der Ende 2013 bundesweit Empörung hervorrief. Das kleine Mädchen war in der Obhut ihrer überforderten Mutter gestorben, obwohl ihr Schicksal den Hamburger Jugendbehörden bestens bekannt war. Vergleichsweise banale Umstände wie ein Umzug der Mutter und der Zuständigkeitswechsel von einem zum anderen Jugendamt führten zu Koordinationsproblemen, die mit mehr Aufmerksamkeit und weniger Routine einfach zu lösen gewesen

wären. So starb das Kind an den Miss-handlungen seiner Mutter. In Politik und Verwaltung in Deutschland fehlt es, anders als etwa in der Luftfahrt, an einer etablierten Fehleraufklärung nach einheitlichen Verfahrensregeln. Immerhin gibt es manche guten Ansätze: Der Fall Yagmur wurde von der Hamburger Bürgerschaft umfassend aufgearbeitet. Das hatte freilich auch damit zu tun, dass es sich eben doch nicht nur um einen Einzelfall handelte – schon 2009 und 2012 war es in den Fällen „Lara Maria“ und „Chantal“ in der Hansestadt zu ähnlich schweren Fällen der Vernachlässigung der staatlichen Pflicht zur Kindeswohlsicherung gekommen. Im aktuellen Breisgauer Fall haben nun die zuständigen Gerichte und Behörden selbst Untersuchungen angekündigt. Das ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Fehlerkultur. Schon jetzt gibt es Hinweise, dass sich die These vom mangelnden behördlichen Gehör für manche Opfer auch in diesem Fall bestätigt. Denn im Breisgauer Fall bestellten die befassen Gerichte weder einen Verfahrensbeistand, der die Interessen des Jungen hätte vertreten können, noch hörten sie ihn selbst an, bevor sie gegen seine Inobhutnahme entschieden.

In Deutschland existiert noch immer keine Kultur, in der schwere Fälle von Verwaltungsversagen grundsätzlich und ohne Ausnahme untersucht würden. Das traurige Paradebeispiel ist auch hier die Love Parade. Schon kurz nach der Katastrophe äußerten viele Angehörige der 21 Todesopfer, ihnen gehe es nicht in erster Linie darum, dass jemand bestraft werde, sondern darum, dass sich ähnliches verantwortungsloses Verwaltungshandeln nie mehr wiederhole. Doch weder richtete der Nordrhein-Westfälische Landtag einen Untersuchungsausschuss ein, noch konnte sich die damalige rot-grüne Regierung dazu durchringen, einen Sonderermittler einzusetzen. Auch dies geschah aus politischen Opportunitätsabwägungen – die Regierung wollte ihren Innenminister nicht beschädigen, die größte Oppositionspartei CDU woll-

te ihren ohnehin schon schwer angeschlagenen Duisburger Oberbürgermeister schützen. So bleibt in Sachen Love Parade nur das Gerichtsverfahren, das nach jahrelangem Hin und Her im Dezember endlich begonnen hat. Zur umfassenden Aufarbeitung von Verwaltungsdesastern eignen sich Strafprozesse allerdings selten. Auch Angehörige der Love-Parade-Opfer fürchten, dass der Prozess ohne eine Verurteilung endet. Im Fall Yagmur kam es noch nicht einmal zur Hauptverhandlung, die Ermittlungen gegen Mitarbeiter der beteiligten Hamburger Jugendbehörden wurden eingestellt, weil die Staatsanwaltschaft keine Anhaltspunkte für strafbare Handlungen fand. Strafrechtliche Entlastung individueller Akteure könne „als Entlastung von tatsächlicher Verantwortung fehlgedeutet und missbraucht werden“, warnt Seibel. „Aber auch wenn es nicht strafrechtlich relevant ist, besteht immer ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Handeln oder Unterlassen und Behördenversagen.“ Er bezeichnet die Ursachenforschung als normatives Gebot. Denn im demokratischen Rechtsstaat und seiner Verwaltung dürfe es keine verantwortungsfreien Räume geben: Werden Fehlleistungen nicht umso rigoros aufgedeckt, je schwerwiegender ihre Folgen sind, beschädigt das die Glaubwürdigkeit und Legitimation staatlicher Institutionen. Aus einem weiteren systemisch-pragmatischen Grund ist die Fehlerkultur wichtig: Nur wer seine Fehler kennt, kann vermeiden, Fehler zu wiederholen. Fehlerkultur bedeutet institutionalisiertes Lernen. Deshalb spricht viel dafür, die Love Parade und andere Fälle von Verwaltungsdesastern in der Ausbildung von angehenden Verwaltungsmitarbeitern exemplarisch zu behandeln. Sie müssen lernen zu erkennen, wo die Grenzen des immer auch notwendigen Pragmatismus liegen: Sobald es um Gefahren für die physische Sicherheit von Menschen geht, muss nach dem Grundgesetz für die Verwaltung das Null-Toleranz-Prinzip gelten.

KOMPAKTES WISSEN FÜR KLUGE KÖPFE.

Gewohnt fundiert und ungewohnt kompakt.



NEU JETZT AM KIOSK

Die wichtigen Themen aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Wissen – prägnant und übersichtlich aufbereitet sowie durch Analysen und Kommentare eingeordnet.

Auch als digitale Ausgabe

FA.Z. WOCHE JETZT GRATIS TESTEN AUF FAZWOCHE.DE

IMPRESSUM

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH
Politik: Volker Zastrow (verantwortlich); Wibke Becker, Moritz Eichhorn, Dr. Florentine Fritzen, Livia Gerster, Dr. Thomas Gutschker, Frederike Haupt, Marie Katharina Wagner; Büro Berlin: Peter Carstens, Frank Pergande.
Leben: Bertram Eisenhauer (verantwortlich); Katrin Hummel, Julia Schaaf, Anke Schipp, Dr. Lucia Schmidt, Jörg Thomann, Jennifer Wiebking.
Wirtschaft, Geld & Mehr: Dr. Rainer Hank und Georg Meck (verantwortlich); in Berlin für Wirtschaftspolitik: Ralph Bollmann (stellv.); Sebastian Balzter, Corinna Budras, Thomas Klemm, Dennis Kremer, Christoph Schäfer, Dyck Scherff, Anna Steiner.
Sport: Anno Hecker (verantwortlich), Michael Wittershagen (zuständig); Michael Eder.
Fauleiten: Claudius Seidl (verantwortlich); Dr. Julia Encke (Literatur), Peter Körte, Anna Prizkau, Tobias Rüther, Mark Siemons, Harald Staum (Medien).
Wohnen: Birgit Ochs (verantwortlich); Judith Lemke, Anne-Christin Sievers.
Technik & Motor: Holger Appel (verantwortlich); Dr. Michael Spehr, Walter Wille.
Wissenschaft: Jörg Albrecht und Dr. Ulf von Rauchhaupt (verantwortlich); Sonja Kastilan.
Reise: Barbara Liepert (verantwortlich).
Beruf & Chance: Nadine Bös (verantwortlich); Ulrich Friese, Dr. Ursula Kals, Uwe Marx.
Rhein-Main: Helmut Schwan und Jacqueline Vogt (verantwortlich); Michael Hierholzer (Kultur).
Bildredaktion: Andreas Kuther (verantwortlich), Claus Eckert (stellv.).

Chef vom Dienst: Peter Beck.
Grafische Gestaltung: Peter Breul (Art Director), Benjamin Boch (stellv.); Susanne Pfeiffer, Nina Simon.
Informationsgrafik: Thomas Heumann (verantwortlich); Felix Brocker, Sabine Levinger, Andreas Niebel, Andre Piron, Christine Sieber, Stefan Walter.
Archiv: Franz-Josef Gasterich.
Geschäftsführung: Thomas Lindner (Vorsitzender); Burkhard Petzold.
Verantwortlich für Anzeigen: Ingo Müller; für Anzeigenproduktion: Andreas Gierth.
Anzeigenpreisliste für D-Ausgabe: Nr. 78, gültig vom 1. Januar 2018 an; für Stellenanzeigen: FA.Z.-Stellenmarkt-Preisliste Nr. 12 vom 1. Januar 2018 an; für Rhein-Main-Ausgabe: RMM-Preisliste Nr. 23, gültig vom 1. Juli 2018 an, Rhein-MainMedia GmbH.
Monatsbezugspreis: Abonnement Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 24,90 €; einschließlich Frankfurter Allgemeine Zeitung 71,90 €; Studierende (gegen Vorlage einer Bescheinigung) 12,40 €, einschließlich Frankfurter Allgemeine Hochschul-anzeiger 12,90 €; einschließlich Frankfurter Allgemeine Zeitung 37,90 €. Bei Postbezug der Sonntagszeitung erfolgt die Lieferung am Montag – bei Feiertagen am darauffolgenden Werktag. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung im Ausland 26,90 € einschließlich Porto, gegebenenfalls zuzüglich Luftpostgebühren. Alle Preise bei Zustellung frei Haus jeweils einschließlich Zustell- und Versandgebühren sowie 7% Umsatzsteuer. Abonnement der digitalen Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, einschließlich der digitalen Frankfurter Allgemeine Zeitung (E-Paper) 46,90 €; Studierende (gegen Vorlage einer Bescheinigung)

11,90 €, einschließlich digitaler Frankfurter Allgemeine Zeitung 30,90 €. Abonnement der digitalen Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, einschließlich der digitalen Frankfurter Allgemeinen Zeitung am Samstag (Wochenendabonnent E-Paper) 16,90 €. Einzelverkaufspreis der digitalen FA.Z. 3,30 €; der digitalen FA.Z. 1,90 €; jeweils einschließlich 19% Umsatzsteuer. Weitere Preise auf Anfrage oder unter www.faz.net. Die FA.Z. erscheint wöchentlich, die Sonntagszeitung an jedem Sonntag – auch an Feiertagen. Ihre Daten werden zum Zweck der Zeitungszustellung an Zustellpartner und an die Medienservice GmbH & Co. KG, Hellerhofstraße 2-4, 60327 Frankfurt am Main, übermittelt.
Frankfurter Allgemeine Zeitung 056112 und 03499 C.
Abonnementkündigungen sind schriftlich mit einer Frist von 20 Tagen zum Monatsende bzw. zum Ende des vorausgerechneten Bezugszeitraumes möglich. Gerichtsstand Frankfurt am Main.
Druck: Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Kurhessenstraße 4-6, 64546 Mörfelden-Walldorf; Märkische Verlags- und Druck-Gesellschaft mbH Potsdam, Friedrich-Engels-Straße 24, 14473 Potsdam; Süddeutscher Verlag Zeitungsdruck GmbH, Zamdorfer Straße 40, 81677 München.
Für die Herstellung der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung wird ausschließlich Recycling-Papier verwendet.
Die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung wird in gedruckter und digitaler Form vertrieben und ist aus Datenbanken abrufbar. Eine Verwertung der urheberrechtlich geschützten Zeitung oder der in ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen, besonders durch Vervielfältigung oder Verbreitung, ist ohne vorherige schriftliche Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar, soweit sich

aus dem Urhebergesetz nicht anderes ergibt. Besonders ist eine Einspeicherung oder Verbreitung von Zeitungsinhalten in Datenbanksystemen, zum Beispiel als elektronischer Pressespiegel oder Archiv, ohne Zustimmung des Verlages unzulässig.
Sofern Sie Artikel dieser Zeitung nachdrucken, in Ihr Internet-Angebot oder per E-Mail versenden wollen, können Sie die erforderlichen Rechte bei der FA.Z. GmbH online erwerben unter www.faz-rechte.de. Auskunft erhalten Sie unter nutzungsrechte@faz.de oder telefonisch unter (069) 75 91-2985. Für die Übernahme von Artikeln in Ihren internen elektronischen Pressespiegel erhalten Sie die erforderlichen Rechte unter www.presse-monitor.de oder unter Telefon (030) 28 49 30, PMG Presse-Monitor GmbH.
© Copyright Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt am Main, ISSN 1611-3993 (Ausgabe D)
Anschrift der Redaktion und des Verlags: Postanschrift: 60267 Frankfurt am Main, Hausanschrift: Hellerhofstraße 2-4, 60327 Frankfurt am Main; zugleich auch ladungsfähige Anschrift für alle im Impressum genannten Verantwortlichen und Vertretungsberechtigten.
Telefon (069) 75 91-0; Anzeigenservice: (069) 75 91-3344, Prospektwerbung: (069) 75 91-12 24, Kundenservice: (069) 7591-1000 oder www.faz.net/meinabo
Telefax: Anzeigen (069) 75 91-2333; Redaktion: (069) 75 91-17 43; Kundenservice: (069) 75 91-21 80.
Büro Berlin: Mittelstraße 2-4, 10117 Berlin, Telefon (030) 2 06 18-0.
E-Mail Redaktion: sonntagszeitung@faz.de
Abo-Bestellung: www.faz.net/abo

Beilagenhinweis: Einem Teil unserer heutigen Ausgabe liegen folgende Prospekte bei: D-Ausgabe: FA.Z.-Verlag; Walbusch Walter Busch.