

Pathologische Plausibilitäten

Organisationsversagen in der Verwaltung

Wolfgang Seibel

Im alltäglichen Sprachgebrauch wird kein Unterschied gemacht zwischen Institutionen und Organisationen, in der einschlägigen Theoriebildung aber durchaus. Organisationen werden bewusst gegründet – Firmen, Vereine und Behörden zum Beispiel. Sie setzen Ressourcen ein für definierte Zwecke und dies nach Kriterien der Sparsamkeit (Effizienz) und Wirksamkeit (Effektivität). Dafür gibt es geschriebene Regeln, die die Einhaltung von Effizienz- und Effektivitätskriterien gewährleisten sollen. Institutionen dagegen sind Emergenzphänomene, sie haben keinen Gründungsakt und die Nutzung ihrer Ressourcen folgt ungeschriebenen, deshalb aber nicht weniger bindenden, Regeln. Zu den wesentlichen Leistungen von Institutionen gehört, dass sie den Schein des Selbstverständlichen erzeugen – durch Routinen, die niemand hinterfragt, durch Normen, die man schlicht befolgt, durch Entscheidungen, deren Prämissen nicht angezweifelt werden oder für Formen des Umgangs miteinander, die als üblich und angemessen akzeptiert werden. Institutionen sind Plausibilisierungsmaschinen. Sie bringen komplexe Strukturen auf einen einfachen Nenner und lassen Entscheidungen alternativlos erscheinen, die es in Wirklichkeit nicht sind.

Allerdings: Auch Organisationen könnten ohne Institutionalisierungseffekte als zweckrationale Instrumente nicht funktionieren. Das war eine relativ späte, dann aber umso erfolgreichere Erkenntnis der Organisationstheorie (vgl. Powell/ DiMaggio 1991; Thornton et al. 2012 für einen Überblick). Sie ist mit den Arbeiten des späteren Nobelpreisträgers Herbert A. Simon verbunden, der 1947 mit seinem Buch *Administrative Behavior* die bis dahin dominierende Denkschule zweckrationaler Optimierung von Organisationen in der Tradition von Frederick Taylor, Henri Fayol, Luther Gulick oder Lyndall Urwick radikal in Frage stellte. Dies mit dem Hinweis, dass Organisationen nicht existieren, weil sie den koordinierten Einsatz von Ressourcen zur Verfolgung bestimmter Zwecke ermöglichen, sondern weil sie Menschen trotz struktureller Komplexität und notorischer Informationsüberlastung entscheidungsfähig halten. Dadurch nämlich, dass sie die Prämissen des Entscheidens von vornherein auf ein enges Spektrum reduzieren. Vollständige Zweckrationalität von Organisationen sei eine Fiktion, so Simon. Die Funktion

von Organisation sei geradezu die Herstellung akzeptabler begrenzter Rationalität (*bounded rationality*) und befriedigender statt perfekter Entscheidungen (*satisficing*).

Dieser zentrale Mechanismus der Komplexitätsreduktion hat eine kognitive und eine pragmatische Seite. Die pragmatische Seite liegt darin, Handeln unter Komplexitätsdruck überhaupt erst zu ermöglichen. Die kognitive Seite besteht in der Plausibilität situativer Handlungsprämissen. Der mit dieser Plausibilität verbundene psychologische Entlastungseffekt geht einher mit hilfreichen Anpassungsleistungen der Organisationsmitglieder. Akzeptierte Handlungsprämissen und unhinterfragte Plausibilitäten haben eine niederschwellige Koordinationswirkung mit geringen Reibungsverlusten. Charles Perrow (2014 [1967]) spricht in diesem Zusammenhang von *unobtrusive control* – einer Art minimalinvasiver Steuerung.

Die entscheidungstheoretische Wende, die durch Herbert Simon in der Organisationstheorie eingeleitet wurde, wirkt auch heute noch im Vergleich mit ›Klassikern‹ wie der Bürokratietheorie Max Webers oder Optimierungskonzepten in der Nachfolge Frederick Taylors innovativ. Vor allem ist sie bis heute ausgesprochen einflussreich. Konstruktivistische Ansätze in der Organisationstheorie, etwa die ›Sense Making‹ Schule von Karl. E. Weick u.a. (Weick 1997, Weick/Sutcliffe 2007) sind durch Simons Konzept der *bounded rationality* ebenso geprägt wie der heutige *mainstream* der mikroökonomischen Entscheidungstheorie, bekannt als *behavioral economics* (Kahneman 2011; Kahneman/Tversky 1979). Diesen Ansätzen und Denkschulen ist gemeinsam, dass sie explizit oder implizit Plausibilitätskonstruktionen einen zentralen Stellenwert für Entscheidungsverhalten zumessen. Kahneman tut dies etwa durch den Hinweis auf die mentalen ›shortcuts‹, die das menschliche Hirn zur Herstellung spontaner Situationsdefinitionen – von Plausibilitäten also – benutzt (Kahneman 2011).

Derselbe Gedanke einer elementaren kognitiven Entlastungswirkung war auch Grundlage der anthropologischen Institutionentheorie Arnold Gehlens (2016 [1940]: 65–79). Gehlen, dessen Hauptwerk *Der Mensch, seine Natur und seine Stellung in der Welt* erstmals 1940 erschien, ist allerdings durch Werk und Person auch kennzeichnend für die ›dunkle Seite‹ des Entlastungsgedankens und damit auch von Plausibilitätsphänomenen. Sein oft zitiert Begriff der durch Institutionen erzeugten »wohltuenden Fraglosigkeit« (Gehlen 2004 [1969]: 94) der gegebenen Verhältnisse verharmloste die Tatsache, dass der kognitive Entlastungsmechanismus der Institutionen eben auch die Verhältnisse von Diktatur und Staatsverbrechen als unhinterfragbar und plausibel erscheinen lassen kann (vgl. dazu a. Balfour et al. 2019 [1998]). Indirekt nahm schließlich auch Hannah Arendts Charakterisierung der »Banalität des Bösen« (Arendt 1986 [1965]) Bezug auf die Plausibilität der banalen Alltagspraxis von Mitläufertum und Mittäterschaft. So war, um ein ›banales‹ Beispiel zu nennen, die Anwendung der 1931 zur Verhinderung von Kapitalflucht auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise eingeführten Reichsfluchtsteuer auch auf Fälle emigrati-

onswilliger Juden nach 1933 vermutlich für deutsche Finanzbeamte schlicht plausibel. Es wirkte, folgerichtig, der banale und – insofern – plausible Gesetzesvollzug in nicht wenigen Fällen buchstäblich mörderisch, weil die prohibitive Wirkung der ›Fluchtsteuer‹ die Flucht und damit die Rettung vor dem Massenmord in vielen Fällen tatsächlich verhinderte (vgl. Mußgnug 1993).

Die generelle Ambivalenz spontan plausibler Situationsdeutungen unter augenscheinlich ›normalen‹ Verhältnissen wurde, im Unterschied zu den Pionieren der Theorie begrenzter Rationalität menschlichen Entscheidungsverhaltens in Organisationen, durch die Vertreter der ›zweiten Generation‹ wie Karl E. Weick oder Daniel Kahneman deutlicher hervorgehoben. Das galt insbesondere für das Risiko von Fehldeutungen mit desaströsen Konsequenzen (Weick 1997) oder die Gewöhnung an Routinen, die langfristigen Veränderungen des Entscheidungsumfeldes oder den besonderen Charakteristiken einer bestimmten Entscheidungssituation nicht gerecht werden (Kahneman 2011, 89–96 [›how judgments happen‹], 199–267 [›overconfidence‹]): Plausible Situationsdeutungen können objektiv falsch sein und es können Situationen eintreten, in denen Plausibilitäten miteinander konkurrieren. Seltene Ereignisse und entsprechende Handlungsanforderungen, so Kahneman, bergen naturgemäß höhere Risiken der Fehleinschätzung als Standardsituationen – trügerische Plausibilitäten also. Und selbst in zutreffend definierten Standardsituationen kann es zur falschen Wahl unter miteinander konkurrierenden Plausibilitäten kommen.

Um diese zweite Variante geht es im Folgenden. Thema dieses Beitrags ist zum einen die Prägekraft spezifischer Referenzrahmen für Plausibilitätsdeutungen unter spezifischen institutionellen Bedingungen. Diese Bedingungen sind in den betrachteten empirischen Fällen die des öffentlichen Sektors in rechtsstaatlichen Demokratien, konkret der öffentlichen Verwaltung in unterschiedlichen Segmenten. Erläutert wird zunächst, dass spezifische institutionelle Arrangements – hier diejenigen der öffentlichen Verwaltung – ein begrenztes Spektrum in Frage kommender Referenzrahmen für Plausibilitätsdeutungen aufweisen. Diese Referenzrahmen und damit die darauf fußenden Plausibilitäten stehen in latenter Spannung untereinander, was in konkreten Entscheidungssituationen Prioritätensetzung erforderlich macht. Diese Prioritätensetzung erfolgt ihrerseits nicht willkürlich oder zufällig, sondern unter dem Einfluss spezifischer Handlungsanreize, die eine bestimmte Prioritätensetzung als *besonders* plausibel erscheinen lassen kann. Auf dieses Moment des Urteils, des *judgment* in Sinne von Kahneman (siehe oben; vgl. auch Vickers 1995 [1965]), kommt es also besonders an. Illustriert wird dieser Zusammenhang am Beispiel dreier empirischer Fälle folgenreicher Fehlentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, die auf plausible, aber der Entscheidungssituation nicht angemessene Prioritätensetzungen zurückgeführt werden können.

Plausibilitätsrahmen politisch-administrativer Entscheidungen

Ein erster ›shortcut‹ im Sinne von Kahneman – eine gedankliche Vereinfachung also – ist die Vorstellung, dass Verwaltungsentscheidungen der Rationalität der Gesetzesbindung unterliegen und damit hinreichend erklärt sind. Tatsächlich trifft das auf weite Bereiche, wahrscheinlich den größeren Teil, der Verwaltungstätigkeit zu. Auch auf Ermessensentscheidungen, denn die sind nach den Grundsätzen des Allgemeinen Verwaltungsrechts an den Zweck der Ermessensgewährung und die sonstigen Verfahrensvorschriften des öffentlichen Rechts gebunden. Dennoch gibt es ungebundene Verwaltungsentscheidungen auf allen Ebenen, nicht nur in der Ministerialverwaltung, wo es um die Operationalisierung politischer Prioritätensetzung geht, sondern namentlich auch in der Kommunalverwaltung, wo es um die Prioritätensetzung etwa im Bereich der Infrastruktur oder auch nur um die Personalausstattung bestimmter Behörden gehen kann.

Für solche Handlungsspielräume gibt es einen begrenzten Rahmen von Legitimationsmustern, die ihrerseits Plausibilitäten für die Entscheidungsfindung begründen. Entscheidungen müssen der gesetzlichen Aufgabenstellung eines Verwaltungszweiges und den dort gültigen professionellen Standards entsprechen. Sie müssen ›bürgerfreundlich‹ in dem Sinne sein, dass berechtigte Anliegen einzelner Bürgerinnen und Bürger oder auch von Interessengruppen, etwa Bürgerinitiativen, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten Rechnung getragen wird. Entscheidungen müssen außerdem effektiv in dem Sinne sein, dass sie operationale Maßnahmen zur Umsetzung spezifischer Zielvorgaben auslösen. Und schließlich müssen Entscheidungen den Resilienzerfordernissen in einem arbeitsteiligen, kooperativen Verwaltungssystem gerecht werden, sie dürfen also die strukturelle Elastizität des Systems nicht überstrapazieren.

Diese Referenzrahmen stehen in einem latenten Spannungsverhältnis zueinander, das in kritischen Entscheidungssituationen sozusagen aus der Latenz hervortritt und zu eben jenen Prioritätensetzungen zwingt, von denen oben die Rede war. Responsivität gegenüber Bürgerinnen und Bürgern oder Interessengruppen kann in Konflikt geraten mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Artikel 3 des Grundgesetztes, weil die ohnehin Bessergestellten auch über bessere Möglichkeiten und Fähigkeiten der Interessenartikulation verfügen. Maßnahmen effektiver Zielerreichung wiederum können in Konflikt geraten mit Beteiligungsbedürfnissen der Bürgerschaft, etwa im Bereich des Infrastrukturausbaus. Erfordernisse der ›systemischen Resilienz‹, also der intra-administrativen Kohäsion, können in Konflikt geraten mit der Notwendigkeit effektiver Zielerreichung.

In solchen Spannungs- und Konfliktlagen kommen unterschiedliche Prioritätensetzungen mit jeweils eigener Plausibilitätsgrundlage in Frage. Dies – also die Existenz von Alternativen – wenigstens zu erkennen, ist bereits eine erste und wesentliche Anforderung an die Qualität der Entscheidungsfindung. Ist sie erfüllt,

bleibt das Problem der angemessenen Auswahl. Zu Fehlentwicklungen kann es also in zwei kritischen Zonen kommen, einmal im Vorfeld von Entscheidungen, wenn es um die Anerkennung unterschiedlicher Referenzrahmen und damit um die Abwägung unterschiedlicher Plausibilitätskriterien geht, und zum anderen, wenn die eigentliche Priorisierung eines bestimmten Referenzrahmens ansteht.

Pathologische Plausibilitäten: Drei illustrative Fälle

Illustriert wird im Folgenden das Potential der Fehlentscheidung unter dem Einfluss von Plausibilitätserwägungen anhand von drei drastischen Fällen, die die Fehlerhaftigkeit der Entscheidung selbst und deren nachvollziehbare Plausibilitätsgrundlage gleichermaßen hervortreten lassen. Zwei dieser Fälle sind dadurch gekennzeichnet, dass die objektiv gegebene Spannungslage zwischen unterschiedlichen Referenzrahmen der Entscheidung und damit unterschiedlicher Plausibilitätserwägungen, soweit ersichtlich, durch die Schlüsselakteure erst gar nicht erkannt, jedenfalls nicht zum Gegenstand offener Deliberation gemacht wurde. In dem dritten geschilderten Fall kam es zu eben solchen Abwägungsprozessen und begleitenden Konflikten, in denen sich schließlich die risikosteigernde gegenüber der risikominimierenden Priorität durchsetzte.

Fall 1: Responsivität auf Kosten von Integrität

Am 22. Februar 2011 stürzte ein sechsstöckiges Gebäude in Christchurch, Neuseeland, ein, bekannt als CTV Building (Canterbury Earthquake Royal Commission 2012). Die Katastrophe kostete 115 Menschen das Leben (vgl. ausführlich Seibel 2022: 87–128). Vorausgegangen waren zwei Erdbeben, eines im September 2010 und ein weiteres am Unglückstag selbst. Die durch die neuseeländische Regierung eingerichtete Untersuchungskommission, eine *Royal Commission*, kam zu dem Ergebnis, dass grundlegende Konstruktionsmängel des Gebäudes für dessen Einsturz ursächlich waren. Diese Konstruktionsmängel hätten durch die zuständige Baubehörde des Christchurch City Council nicht nur entdeckt werden müssen, sie waren durch einen Mitarbeiter der Behörde auch tatsächlich entdeckt worden. Dieser hielt seine Bedenken in einem Aktenvermerk fest, was eine Besprechung zwischen dem Behördenleiter und dem Eigentümer des für die Baukonstruktion und die entsprechenden Berechnungen verantwortlichen Ingenieurbüros auslöste. In dieser Besprechung überzeugte der Eigentümer des Ingenieurbüros, ein erfolgreicher und angesehener Architekt, den Leiter der Baubehörde von der Gegenstandslosigkeit der von dem Prüfingenieur auf Behördenseite zusammengestellten Mängelliste. Eine solche Beratung und wohlwollende Grundeinstellung der Baubehörden gegenüber Antragstellern bei Baugenehmigungen entsprach nach den Feststellungen

der *Royal Commission* gängiger Praxis, die der zügigen und dennoch sorgfältigen Durchführung von Baugenehmigungsverfahren dienen sollte. Im Ergebnis wurde die Baugenehmigung erteilt, obwohl auch die von dem Prüfingenieur angeforderte Dokumentation der Statikberechnungen fehlte. Das war im Jahr 1986. Die technische Untersuchung der Einsturzursache, die von der *Royal Commission* 2011 in Auftrag gegeben wurde, kam zu dem Ergebnis, dass es eben jene 1986 durch den zuständigen Prüfingenieur festgestellten Konstruktionsmängel waren, die die Instabilität des Gebäudes und damit dessen Einsturz am 22. Februar 2011 ausgelöst hatten. Auch an der Verantwortlichkeit des Behördenleiters für die damals dennoch erteilte Baugenehmigung ließ die *Royal Commission* keinen Zweifel.

Fall 2: Systemische Resilienz auf Kosten von Zielerreichung

Nach fünf Morden an mittelständischen Gewerbetreibenden mit Migrationshintergrund in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg gelangten die zuständigen Ermittler des Polizeipräsidiums Mittelfranken mit Sitz in Nürnberg im Frühjahr 2004 zu dem Schluss, dass der bisherige Ermittlungsansatz nicht haltbar war. Dieser beruhte auf der Hypothese, dass es sich um »Milieustrafataten« (BT-Drs. 17/14600, 702), etwa aus dem Umkreis organisierter Kriminalität, oder um »Racheakte aus dem Drogenmilieu« (BT-Drs. 17/14600, 675 FN 5863) handele. In der »ergänzenden Stellungnahme« der SPD-Fraktion zum Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses der Deutschen Bundestages sollte es hierzu später heißen, es sei »eindeutig erkennbar geworden, dass nicht in Frage gestellte Routinen des alltäglichen Betriebs eine wesentliche Ursache für den verengten Blickwinkel gewesen sind« (BT-Drs. 17/14600, 878). Beantragt werden sollte in Anbetracht des unverkennbaren Seriencharakters der Taten, die zudem mit derselben Tatwaffe ausgeübt worden waren und sich über mehrere Bundesländer erstreckten, die Übertragung der zentralen Ermittlungsführung auf das Bundeskriminalamt mit dem Ziel einer ebenfalls länderübergreifenden und technisch besser abgestützten Intensivierung der Ermittlung. Ein solcher Antrag hätte auf der Grundlage von § 4 BKA-Gesetz vom Leiter der Polizeiabteilung im Bayerischen Innenministerium initiiert und vom Bayerischen Innenminister beim Bundesinnenministerium beantragt werden müssen. Hierzu kam es aber nicht, nachdem dem Innenministerium in München berichtet worden war, dass es im Bundeskriminalamt wenig Bereitschaft gebe, die Ermittlungsführung zu übernehmen. Später, nämlich vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages zu den NSU-Morden, stellte sich heraus, dass es solche Bedenken jedenfalls auf der Leitungsebene des BKA keineswegs gegeben hatte und dass das Innenministerium in München nach Aussage des 2013 vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss vernommenen ehemaligen Vizepräsidenten des BKA auf einer Übernahme der zentralen Ermittlung durch das BKA nicht nur hätte insistieren können, sondern hätte insistieren müssen. Dann hätte einer

Übernahme der zentralen Ermittlung durch das BKA nichts im Wege gestanden. Der zuständige Abteilungsleiter im Bayerischen Innenministerium wiederum bekundete vor dem Untersuchungsausschuss, »es reue ihn im Nachhinein, nicht auf dem schriftlichen Übernahmevertrag an das BKA bestanden zu haben« (BT-Drs. 17/14600, 512). Offensichtlich wollte dieser hohe Beamte die kooperativen Beziehungen mit dem Bundeskriminalamt nicht belasten, war ihm doch berichtet worden, dass dort das bayerische Ansinnen auf Übernahme zusätzlicher Ermittlungsaufgaben nur reserviert zur Kenntnis genommen worden war. Es half auch nichts, dass ein Polizeibeamter der Kriminalpolizeidirektion Nürnberg-Fürth am 22.4.2004 in einem Aktenvermerk festhielt, dass eine Übernahme der zentralen Ermittlung in der Mordserie durch das BKA »dringend notwendig und absolut zielführend« sei. Ansonsten müsse man damit rechnen, dass die »Serie von Tötungsdelikten fortgesetzt wird« (zit.n. BT-Drs. 17/14600, 510). Auch dieser Hinweis ließ den Leiter der Polizeiabteilung im Bayerischen Innenministerium unbeeindruckt. Tatsächlich fielen dem rechtsextremistischen Terrorkommando *Nationalsozialistischer Untergrund* bis zum Herbst 2007 noch vier weitere Immigranten und eine Polizeibeamtin zum Opfer.

Fall 3: Effektivität auf Kosten von Amtsverantwortung

Am 24. Juli 2010 starben in Duisburg 21 Menschen auf einer als *Loveparade* bekannt gewordenen Kulturveranstaltung mit mehreren hunderttausend Besucherinnen und Besuchern. Ursache war eine extreme Verdichtung der Menschenmenge auf einer lediglich 18 Meter breiten Rampe, die als Zugang zum eigentlichen Veranstaltungsgelände, einem eingezäunten ehemaligen Güterbahnhof, diente. Die Veranstaltung war erst einen Tag zuvor, am 23. Juli 2010, durch die zuständige Behörde der Stadt Duisburg genehmigt worden. Vorausgegangen waren monate-lange, konfliktbeladene Beratungen innerhalb der Duisburger Stadtverwaltung in Kooperation mit dem privaten Veranstalter der *Loveparade* (vgl. Seibel/Wenzel 2017).

Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde, des Bauordnungsamts, hatten frühzeitig, nämlich schon Anfang März 2010, darauf hingewiesen, dass die Genehmigungsvoraussetzungen fehlten. Zu diesen zählte insbesondere die Gewährleistung ausreichender Fluchtwege, die eine Gesamt-abmessung von 450 Metern (addierte Gesamtbreite mehrerer Fluchtwege) hätten haben müssen, von denen der private Veranstalter allerdings eingestandenermaßen nur 155 Meter, also rund ein Drittel, gewährleisten konnte. Aus dieser Sachlage entwickelte sich ein Konflikt innerhalb der Duisburger Stadtverwaltung zwischen der eigentlichen Genehmigungsbehörde und dem für die Gesamtplanung der Veranstaltung zuständigen Dezernat II mit dem Geschäftsbereich »Sicherheit und Recht« und dessen Leiter, der sich zum eigentlichen Sachwalter einer erfolgreichen Durchführung des Genehmigungsverfahrens machte, obwohl er hierfür weder die

fachliche noch die dienstrechtliche Zuständigkeit hatte. Nach langwierigen Auseinandersetzungen, in deren Verlauf der tatsächliche Dienstvorgesetzte der Genehmigungsbehörde, der Leiter des Dezernats V mit dem Geschäftsbereich »Stadtentwicklung«, zunächst deutliche Kritik an der gesamten Verfahrensweise geübt hatte, wurde letztlich die Veranstaltungsgenehmigung entgegen den massiven fachlichen und rechtlichen Bedenken der zuständigen Behörde erteilt. Wie sich herausstellte, war es sogar zu einer Absprache zwischen den beiden involvierten Dezernatsleitern gekommen, am Tag der Veranstaltung Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde nicht vor Ort erscheinen zu lassen, weil die Nicht-Erfüllung der selbst noch im Genehmigungsbescheid enthaltenen Sicherheitsauflagen absehbar erschien und der für den Fall der amtlichen Feststellung des Verstoßes gegen Sicherheitsauflagen unabweisbare Abbruch der Veranstaltung in jedem Fall verhindert werden sollte.

Konkurrierende Plausibilitäten und folgenschwere Fehlentscheidungen

Die hier skizzierten Fälle sind besonders dadurch instruktiv, dass sie leicht nachvollziehbare Plausibilitäten fataler Fehlentscheidungen offenlegen. Der Leiter der Baubehörde in Christchurch, der sich über die wohl begründeten Bedenken des Prüfingenieurs der eigenen Behörde hinwegsetzte und eine Baugenehmigung erteilen ließ, die nicht hätte erteilt werden dürfen, handelte nicht aus schlichter Fahrlässigkeit. Er erörterte die technischen Einzelheiten der Baukonstruktion des geplanten mehrstöckigen Bürogebäudes mit den Chefarchitekten und er tat dies mutmaßlich im Interesse einer fachlich sorgfältigen, zugleich aber kundenfreundlichen Entscheidung im Interesse eines ebenso professionellen wie zügigen Genehmigungsverfahrens. Das war eine plausible Entscheidungsdisposition, die dem Responsivitätsgebot öffentlicher Verwaltung Rechnung trug und damit einem wesentlichen Referenzrahmen bei der Ausfüllung eines gegebenen Handlungsspielraums. Gleichwohl scheint es nicht zu einer expliziten Abwägung zwischen dem Responsivitätserfordernis und der strikten Einhaltung professioneller Standards bei der Überprüfung von Bauunterlagen gekommen zu sein. Die vom Prüfingenieur der Baubehörde angeforderten Unterlagen wurden nie eingereicht und sie wurden auch nicht nachgefordert. Im Ergebnis kam es zu einer faktischen Priorisierung des gütlichen Umgangs der Behörde mit einem renommierten örtlichen Architekten, so dass bereits identifizierte Baumängel nicht beseitigt, sondern nach dem Erdbeben vom 22. Februar 2011 in Christchurch zur Ursache des Einsturzes des CTV Gebäudes und damit der Tötung von 115 Menschen wurden.

Ähnlich implizit und unausgesprochen blieben die Konflikte divergierender Plausibilitätserwägungen, die zur Fortschreibung einer falschen Ermittlungshypothese nach Beginn einer Mordserie mit der klar eingegrenzten Opfergruppe

kleiner Gewerbetreibender mit Migrationshintergrund seit September 2000 in Deutschland führten. Der Abteilungsleiter im Bayerischen Innenministerium, der sich nicht entschließen konnte, die Zentralisierung und damit Effektivierung der über drei Bundesländer verstreuten Ermittlungen beim Bundeskriminalamt einzuleiten, handelte ebenfalls nicht aus Unachtsamkeit, Gleichgültigkeit oder Fahrlässigkeit und nicht aus ausländerfeindlichen Motiven oder latenter Rassismus. Er sah sich der subjektiven – wenn auch objektiv falschen – Notwendigkeit gegenüber, über den eigenen Landesminister und im nachfolgenden Schritt den Bundesinnenminister die Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA gegen dessen, wie er meinte, hinhaltenden Widerstand »durchzudrücken«. Dies hätte unvermeidlich zu Spannungen und Belastungen der Kooperationsbeziehungen geführt, auf deren Funktionstüchtigkeit die Polizei unter den föderativen Bedingungen der Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern unbedingt angewiesen ist. Es musste diesem Ministerialbeamten also absolut plausibel erscheinen, auf die Einleitung der von den eigenen Kriminalbeamten dringend erwünschten Zentralisierung der Ermittlung beim BKA zu verzichten und entsprechende Schwächen der arbeitsteiligen Ermittlungsführung, auf die ihn die Ermittlungsbeamten der eigenen Landespolizei ausdrücklich hingewiesen hatten, in Kauf zu nehmen. Diesen Verzicht hat der Beamte später, nämlich vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, aus freien Stücken als Fehler bezeichnet (BT-Drs. 17/14600, 512).

Die Vorgeschichte der Genehmigung der Duisburger *Loveparade* dagegen ist durch offene Konflikte zwischen unterschiedlichen Plausibilitätserwägungen und dahinterstehende institutionelle Interessen geprägt. Auch hier war die eine Perspektive zunächst ebenso plausibel wie die andere, die Fehlentscheidung und das damit verbundene Führungsversagen allerdings umso krasser, denn die Befürworter der Veranstaltungsgenehmigung innerhalb der Duisburger Stadtverwaltung setzten sich durchaus nicht in geistesabwesender Gleichgültigkeit durch, sondern mit dem expliziten Willen, die geltenden Sicherheitsbestimmungen zu missachten. Dies macht die Durchschlagskraft der zugrundeliegenden Plausibilitätserwägungen umso deutlicher. Hier ging es in der Wahrnehmung der Schlüsselakteure um das Prestige der Stadt Duisburg, ja der gesamten Ruhrgebietsregion, nachdem diese den EU-weiten Wettbewerb *Kulturhauptstadt Europas* nicht zuletzt durch ein ausgefeiltes Kulturprogramm gewonnen hatte, zu dem die Durchführung von vier *Loveparades* in den Städten Dortmund, Essen, Bochum und Duisburg gehörte. Und die Stadt Bochum hatte sich 2009 gezwungen gesehen, die dort geplante *Loveparade* abzusagen, und zwar, wohlgemerkt, aufgrund von Sicherheitsbedenken. Das für die maßgeblichen Akteure in Duisburg vorrangige Plausibilitätsszenario war also das drohende Fiasko einer Absage auch der Duisburger *Loveparade*. Der unmittelbare Dienstvorgesetzte der Genehmigungsbehörde, der Leiter des Dezernats V, konnte schließlich nicht damit rechnen, dass ihm für den Fall einer solchen Absa-

ge, wie immer zwingend sie nach der Gesetzeslage sein möchte, die Rettung von Menschenleben zugutegehalten würde. Es war der klassische ›Wettbewerbsvorteil‹ eines konkreten Verlustszenarios gegenüber einem vagen Gewinnszenarios, das unter diesen Umständen den Ausschlag geben musste. Von der tatsächlichen Lebensgefahr für die Besucherinnen und Besucher der Veranstaltung hätte schließlich niemand etwas erfahren, der durch eine Absage der *Loveparade* eingetretene Gewinn an Sicherheit wäre also so gut wie unbekannt geblieben. Mit Gewissheit antizipiert werden konnte dagegen der Reputationsverlust nicht nur für die Stadt Duisburg, sondern auch der involvierten Schlüsselakteure.

Fazit: Systemkenntnis und Verantwortungsethik

Institutionalisierungseffekte in Organisationen erzeugen Plausibilitätsszenarien mit ambivalenten Effekten, weil diese einerseits Komplexitätsreduzierend wirken, andererseits Entscheidungssicherheit suggerieren, wo das Abwägen von Alternativen angezeigt wäre. Fehlt es an solchen Abwägungen und differenzierter Urteilsbildung, steigt das Risiko von Fehlentscheidungen. Dies ist nicht allein ein kognitives Phänomen, sondern auch eines der jeweiligen Anreizlagen, die bestimmte Entscheidungsoptionen nicht nur plausibler, sondern auch akzeptabler, weil für eine Mehrzahl von Akteuren interessenkonform erscheinen lassen können. Erläutert wurde an drei Fallbeispielen, dass diese Anreize so stark sein können, dass sie Gegenplausibilitäten erzeugen, die bei abwägender Betrachtung als abwegig oder gar unethisch gelten würden.

Eben diese Gegenanreize, die abwägende Betrachtungen und angemessene Priorisierungen konkurrierender Plausibilitätskulissen erschweren, sind daher von besonderem Interesse. Im Idealfall müsste man sie neutralisieren können. Das setzt Systemkenntnis voraus, denn ein Minimum an Wissen darüber, gegen welche Anreize zugunsten falscher Prioritäten es gegebenenfalls anzukämpfen gilt, ist die Voraussetzung von Prävention. Hier aber wird die Ambivalenz des Institutionalisierungspheomens erst recht offensichtlich. Zu ihr gehört ja gerade, dass Kenntnis über das System, in dem Menschen leben, arbeiten und Entscheidungen treffen, für genau diese Alltagstätigkeiten gar nicht erforderlich ist. Wäre es anders, könnte der Entlastungseffekt vorgeprägter und somit plausibler Entscheidungsoptionen gar nicht eintreten.

In der Alltagspraxis von Organisationen liegt genau hierin ein Schlüsselproblem. Wann kann man eingebüßten Routinen ohne größeres Kopfzerbrechen folgen? Wann sollte man innehalten um spontane Präferenzen für bestimmte Entscheidungsoptionen noch einmal zu überdenken? Wann kann man sich Pragmatismus zu Lasten gesetzlicher Vorgaben im Interesse plausibler Problemlösungen leisten? Wann wird die sprichwörtliche rote Linie überschritten, jenseits der nicht Politisier-

bares politisiert und nicht Verhandelbares zum Gegenstand fauler Kompromisse wird?

Ein Standardargument von allerdings wenig operationaler Qualität ist der Verweis auf die Verantwortungsethik, deren Existenz als mentale Grundausstattung von Angehörigen öffentlicher Institutionen vorausgesetzt werden müsse (Friedrich 1940). So richtig dieser Hinweis ist, so relativ wirkungslos bleibt er ohne nähere Spezifizierung. Die aber lässt sich durchaus benennen. Diffus und contingent sind exemplarische Entscheidungssituationen durchaus nicht. Es handelt sich auch nicht um Dilemmata, sondern um Konstellationen, in denen es grundsätzlich klare Kriterien der Prioritätensetzung gibt. Der Grund ist, dass zwar nicht alle technischen und strukturellen Eigenschaften eines Systems den in diesen Systemen handelnden Akteuren bekannt sein müssen und auch nicht bekannt sein können, wohl aber einige wenige Prinzipien, die es zu beachten gilt, einschließlich der Tatsache, dass diese gelegentlich in Widerspruch miteinander geraten können. Und die typischen Konstellationen solcher Widersprüche sind erfahrenen Akteuren in sozialen Systemen, zu denen auch formale Organisationen gehören, bekannt. Den Unerfahrenen können Sie also bekannt gemacht und erläutert werden. All dies ist kein Hexenwerk, es muss nur realisiert werden im doppelten Sinne des Wortes: Erstens als Erkenntnis und zweitens als systemische Praxis.

Genau dies machen die im vorliegenden Beitrag skizzierten Fälle deutlich. Erfahrenen Praktikerinnen und Praktikern der öffentlichen Verwaltung ist es eigentlich geläufig, dass Investitionen in den ›Systemerhalt‹ und insofern das scheinbar unfruchtbare Mit-sich-selbst-Beschäftigen der Verwaltung in latenter Konkurrenz steht zur Effektivität der Aufgabenerledigung und nicht zuletzt zu praktischer Bürgerfreundlichkeit, die eigentlich eine höhere Priorität genießen sollte als der freundliche Umgang von Behörden untereinander oder der mit den eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Trotzdem gibt es immer wieder Situationen, in denen Vorgesetzte der Versuchung ausgesetzt sind, dem guten Betriebsklima Vorrang zu verleihen gegenüber effektiver Aufgabenerledigung oder auch einer etwas aufwändigeren Problemlösung im Interesse von Bürgerinnen und Bürgern. Wichtig ist jedoch, dass das daraus in der subjektiven Wahrnehmung resultierende Dilemma gemildert werden kann durch den sanften, aber in der Sache unzweideutigen Einfluss des Leitungspersonals (hierzu instruktiv Bröckling 2017: 175–196).

Ähnlich verhält es sich mit dem klassischen Spannungsverhältnis zwischen Verantwortung (*responsibility*) einerseits und Partizipation und Bürgerfreundlichkeit (*responsiveness*) andererseits. Verantwortlich sind alle Verwaltungangehörigen gegenüber dem Gesetzgeber und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, die ihr Vertrauen in die sachkundige und nach den jeweils relevanten Maßstäben fachlicher Professionalität erfolgende Aufgabenerledigung setzen. Reagibel, partizipationsorientiert und bürgerfreundlich muss diese Aufgabenerledigung, soweit möglich,

jedoch ebenfalls sein. So plausibel es sein mag, in dem einen oder anderen Fall Erfordernissen der Bürgerfreundlichkeit den Vorzug zu geben gegenüber gesetzlichen und berufsethischen Anforderungen, so klar muss andererseits die Priorität zugunsten letzterer sein. Bestechung auf niedrigem Niveau kann bürgerfreundlich sein. Doch erfordert es keine komplexere Fachkunde um zu erkennen, dass die Verantwortung gegenüber dem Gesetzgeber und den jeweiligen professionellen Standards der Fachaufgabe Vorrang behalten muss gegenüber fallspezifischen Freundlichkeiten, so »sozialverträglich« sie auch sein mögen.

Die unterschiedlichen Legitimitätsgrade vordergründig gleichrangiger Plausibilitäten sind also auch unter den Bedingungen formaler Organisationen mit ihren unausweichlichen Institutionalisierungseffekten nicht schwer zu unterscheiden. Fruchtbare als die Beschreibung wenig überraschender Grundtatsachen sozialer Systeme, zu denen die Vielfalt konkurrierender Deutungen und Plausibilitätsmuster gehört, ist daher die präzisere Analyse der Voraussetzungen richtigen Unterscheidens zwischen angemessenen und unangemessenen Plausibilitätskriterien. Dazu gehört das Lernen aus exemplarischen Fällen pathologischer Plausibilitäten, wie sie hier kurz vorgestellt wurden.

Literaturverzeichnis

- Arendt, Hannah (1986 [1965]): *Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen*, München: Piper.
- Balfour, Danny L./Adams, Guy B./Nickels, Ashley E. (2019 [1998]): *Unmasking Administrative Evil*, 5. Auflage, London: Routledge.
- Bröckling, Ulrich (2017): *Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste*, Berlin: Suhrkamp.
- Friedrich, Carl J. (1940): »Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility«, in: *Public Policy* 1, S. 1–20.
- Gehlen, Arnold (2004 [1969]): *Moral und Hypermoral. Eine pluralistische Ethik*, 6. Auflage, Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann.
- Gehlen, Arnold (2016 [1940]): *Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt*, 14. Auflage, Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann.
- Kahnemann, Daniel (2011): *Thinking Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus, and Giroux
- Kahnemann, Daniel/Tversky, Amos (1979): »Prospect Theory. An Analysis of Decision Under Risk«, in: *Econometrica* 47, S. 263–291.
- March, James G./Simon, Herbert A. (1993 [1958]): *Organizations*, 2. Auflage, Cambridge, MA/Oxford, UK: Blackwell.
- Mußgnug, Dorothee (1993): *Die Reichsfluchtsteuer 1931–1953*, Berlin: Duncker & Humblot.

- Perrow, Charles (2014 [1967]): Complex Organizations. A Critical Essay, Brattleboro, VT: Echo Pints Books and Media.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hg.) (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago: University of Chicago Press.
- Seibel, Wolfgang/Wenzel, Timo (2017): »Die Loveparade-Katastrophe vom 24. Juli 2010«, in: Wolfgang Seibel/Kevin Klamann/Hannah Treis (Hg.), Verwaltungsde- saster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, 23–112.
- Seibel, Wolfgang (2022): Collapsing Structures and Public Mismanagement. Bas- ingstoke: Palgrave Macmillan.
- Simon, Herbert A. (1947): Administrative Behavior, New York: Macmillan.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William/Lounsbury Michael (Hg.) (2012): The Institu- tional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure and Process, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Vickers, Sir Geoffrey (1995 [1965]): The Art of Judgment. A Study of Policy Making, Thousand Oaks/London: Sage.
- Weick, Karl E. (1997): Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks: Sage.
- Weick, Karl E./Sutcliffe, Kathleen M. (2007): Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty, 2. Auflage, Hoboken: John Wiley & Sons.

Amtliche Quellen

- BT-Drs. 17/14600 = Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013, <https://dejure.org/Drucksachen/Bundestag/17/14600>
- Canterbury Earthquake Royal Commission (2012): Final Report, 7 Volumes, Wellington, 29 June 2012, <https://canterbury.royalcommission.govt.nz/>

