

Politisiertes Infrastrukturmanagement und physische Sicherheit

Beitrag zur interdisziplinären Konferenz „Kommunales Infrastrukturmanagement, Technische Universität Berlin, 22.9.2017

Prof. Dr. Wolfgang Seibel, Universität Konstanz

Zusammenfassung

Das Management technischer kommunaler Infrastruktur hat unmittelbare Bedeutung für die physische Sicherheit von Benutzern und die allgemeine Öffentlichkeit. Typische Fälle sind das öffentliche Baurecht, die technische Sicherheit der Verkehrsinfrastruktur oder das Betreiben und die Instandhaltung öffentlicher oder unter öffentlicher Aufsicht stehender Veranstaltungsorte. Zugleich ist das Management öffentlicher Infrastruktur im Unterschied zum reinen Behördenbetrieb oder der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in Eigenregie der öffentlichen Hand typischerweise durch das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure oder die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in privater Rechtsform gekennzeichnet. Die hierdurch gegebenen hybriden Organisationsstrukturen stellen besondere Anforderungen an ein kohärentes und effektives Management, sie bieten aber zugleich auch Spielraum für Verantwortungsverzerrungen und Kontrollmängel. Insofern besteht ein Spannungsverhältnis zwischen besonders ausgeprägten Ansprüchen an die Gewährleistung physischer Sicherheit und den besonderen Herausforderungen an das Management öffentlicher Infrastruktur unter den Bedingungen hybrider Organisationsstrukturen.

Der Beitrag widmet sich dieser Problematik am Beispiel zweier spektakulärer Fälle von Behördenversagen im Bereich des öffentlichen Infrastrukturmanagement, des Einsturzes der Eislaufhalle in Bad Reichenhall vom Januar 2006 und der Planung und Organisation der Duisburger „Loveparade“ vom Juli 2010. Im Fall der Eissporthalle Bad Reichenhall ging es um die Unterhaltung und Sanierung einer kommunalen Sport- und Freizeiteinrichtung und in diesem Zusammenhang um die Abstimmung zwischen Kommunalbehörden und privaten Baufirmen und Sachverständigen. Im Fall der „Loveparade“ ging es um ein baurechtliches Genehmigungsverfahren zur Freigabe eines umschlossenen Veranstaltungsgeländes in enger Zusammenarbeit mit einem privaten Veranstalter. In beiden Fällen kam es zur Überlagerung fachlicher Beurteilungs- und Entscheidungskriterien durch kommunalpolitische Erwartungshaltungen und Opportunitätskalküle. Die Politisierung fachlicher und damit sicherheitsrelevanter Fragen des Infrastrukturmanagements kann als ausschlaggebende Ursachen beider Katastrophen betrachtet werden.

Der Beitrag analysiert die in beiden Fällen zu Tage tretenden typischen Risiken beim Zusammenreffen von Politisierungsdruck und verantwortungsverzerrenden Organisations- und Trägerstrukturen. Letzten Endes, so die These, ist das Management auch komplexerer öffentlicher Infrastruktur mit verteilten Verantwortlichkeiten eine beherrschbare Aufgabe. Eigentliche Risikoquelle ist unangepasstes Führungsverhalten, das erkennbare und beherrschbare Risiken struktureller und situativer Art unter dem Einfluss sachfremder Erwägungen nicht ausreichend prüft oder aus solchen Prüfungen keine angemessenen Schlüsse zieht.

0. Vorbemerkung

Das Thema Politisierung von Infrastrukturmanagement mag Vorstellungen wecken, die dieser Beitrag nicht erfüllt. Bekannt sind Politisierungserscheinungen als Folge von Akzeptanzproblemen bei infrastrukturellen Großprojekten. Das sind exogene Politisierungen, die hier nur am Rande Thema sind, denn der vorliegende Beitrag behandelt Phänomene endogener Politisierung von Infrastrukturmaßnahmen oder auch der Nutzung öffentlicher Infrastruktur. Damit gemeint ist die Beeinflussung von Entscheidungen im Zusammenhang mit der Errichtung, Nutzung oder Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur durch sach- und fachfremde politische Kalküle. Eine weitere Assoziation, die der Titel des Beitrags wecken mag, bezieht sich auf die sogenannte kritische Infrastruktur. Zumal dann, wenn gleichzeitig von physischer Sicherheit die Rede ist. Dies ist zweifellos eines der wichtigen Themen der jüngeren Infrastrukturdiskussion und eben auch der einschlägigen politischen Diskussionen und Planungen. Cyber-Attacken, hybride Kriegsführung und die Verletzlichkeit kritischer Infrastruktur im Bereich der Elektrizitäts- und Wasserversorgung, der Kommunikationsnetze, der stationären Gesundheitsversorgung oder der Sicherheitsbehörden im engeren Sinne bilden zum Beispiel einen Schwerpunkt im „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr“ der Bundesregierung. Aber auch dies ist nicht der Bereich von infrastrukturbezogenen Risiken für physische Sicherheit, um den es im Folgenden geht.

Gegenstand dieses Beitrags ist vielmehr endogene Politisierung in der öffentlichen Verwaltung, die Risiken für die physische Sicherheit durch Infrastrukturmanagement im Bereich der staatlichen und kommunalen Normalverwaltung erzeugt. Also zum Beispiel dadurch, dass kommunalpolitischer Ehrgeiz Sicherheitserwägungen bei der Errichtung, Nutzung oder Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur überlagert oder die Beachtung gesetzlicher Sicherheitsbestimmungen sogar verdrängt und außer Kraft setzt. Solche Fälle gibt es, sie sind immer wieder – wenn auch glücklicherweise sehr selten – vorgekommen und dadurch besonders bemerkenswert, dass Gefährdungen physischer Sicherheit von Menschen nicht durch externe Bedrohungen, also typischerweise durch Terrorismus oder sogenannte hybride Kriegsführung, entstehen, sondern aus der Verwaltung selbst heraus und dies nicht oder jedenfalls nur indirekt unter dem Einfluss externer politischer Einflussnahme, sondern durch die Selbstpolitisierung öffentlicher Verwaltung am falschen Platz, zur falschen Zeit und mit fehlgeleiteten Zielen, aber dennoch aus nachvollziehbaren Motiven und aus gewohnheitsmäßigen, um nicht zu sagen alltäglichen Arbeits- und Rechtfertigungszusammenhängen heraus. Mit anderen Worten: Unter allgegenwärtigen und insofern jederzeit reproduzierbaren Bedingungen. Was eine nähere Betrachtung eben dieser Alltagsrisiken der Politisierung von Infrastrukturmanagement zu Lasten physischer Sicherheit umso wichtiger macht.

1. *Hybride Strukturen und Politisierung als ‚natürliche‘ Risiken von Infrastrukturmanagement im öffentlichen Sektor*

Errichtung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktur kennzeichnet ein Paradoxon: Einerseits geht es um den Kernbestand öffentlicher Aufgaben, andererseits ausdrücklich nicht um den Kern der öffentlichen Verwaltung. Das hat Konsequenzen, mit denen sich die Wissenschaft wenig auseinandersetzt, und das wiederum ist wohl zurückzuführen auf die Arbeitsteilung und jeweils selektiven Wahrnehmungen im Wissenschaftsbetrieb selbst. Hier stoßen notwendigerweise unterschiedliche Wahrnehmungen und disziplinäre Üblichkeiten oder Gewohnheiten aufeinander. Ingenieure haben nun einmal auf Bauprojekte einen anderen Blick als Juristen oder Betriebswirte. Ganz zu schweigen von Politikwissenschaftlern oder Verwaltungswissenschaftlern, deren Denkgewohnheiten und analytische Instrumentarien den für dieses Papier maßgeblichen Zugang zum Thema Infrastruktur prägen.

Zunächst einmal lautet die gute Nachricht: Mit diesen Unterschiedlichkeiten und dem eigentlich lockeren Zusammenhang zwischen öffentlicher Verwaltung und der Errichtung und Unterhalt von Infrastruktur sind Wissenschaft und Praxis bisher recht gut umgegangen. *Good governance* im Dreieck von Politik, Verwaltung und Infrastrukturerrichtung und -instandhaltung kann zu den großen Erfolgsgeschichten moderner Staatlichkeit gezählt werden, und dieser Erfolg schlägt sich auch unmittelbar in der Legitimitätsstützung von Staaten durch die Bevölkerung nieder. Sogar autoritäre Staaten und Diktaturen können sich durch gutes, effektives Infrastrukturmanagement über latente Systemkrisen hinwegretten. Umgekehrt löst das Versagen von Infrastruktur, etwa im Fall von Naturkatastrophen und unzureichenden Rettungs- und Wiederaufbaumaßnahmen, auch in Demokratien Vertrauenskrisen aus. Gerade in diesen Tagen wurde wieder an die Folgen des Hurrican Katrina von 2005 erinnert, die durch unzureichende Katastrophenschutzmaßnahmen dramatisch verschlimmert worden waren. In besonderen Belastungssituationen treten eben in allen Systemen Sollbruchstellen zu Tage, und das System öffentlicher Infrastruktur ist mit solchen Sollbruchstellen nicht zu knapp ausgestattet. Dass diese normalerweise in der Latenz verbleiben und alles mehr oder weniger gut funktioniert, ist eben ein Hinweis auf Tradition, Gewohnheit, Routine, Professionalität und nicht zuletzt auch gesetzliche Vorkehrungen, die sich in den mehr als 200 Jahren, in denen es so etwas wie ein modernes Infrastrukturmanagement in Europa und Nordamerika gibt, herausgebildet haben. Zu dieser Professionalisierungs- und Routinisierungsleistung gehört nicht zuletzt die Neutralisierung natürlicher Risikozonen, die mit dem eingangs erwähnten Paradoxon zu tun haben, also der Tatsache, dass die öffentliche Verwaltung bestimmte Kernaufgaben nur mit Hilfe von und in der Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Instanzen und Akteuren erfüllen kann.

Die eine dieser Risikozonen ist eine unmittelbare Konsequenz dieses unvermeidlich hybriden Charakters der institutionellen Arrangements, die für die Errichtung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktur erforderlich sind. Der Staat baut selten selbst. Immer schon – also auch lange

vor den jüngeren Wellen der Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Infrastruktur wie sie in der damaligen Europäischen Gemeinschaft durch die einheitliche Europäische Akte von 1985 in Vorbereitung des Binnenmarktes ausgelöst wurde – war der Staat beim Bau von Infrastruktur auf die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen angewiesen. Diese wiederum entwickelten ihre eigenen *Governance*-Strukturen, ein mehr oder weniger komplexes Projektmanagement mit verteilten Aufgaben, aber auch verteilten Verantwortlichkeiten und entsprechenden Koordinationsanforderungen. Das Management öffentlicher Infrastruktur ist daher von sich aus nicht nur in struktureller Hinsicht wesentlich komplexer als die hierarchische Steuerung der eigentlichen öffentlichen Verwaltung. Vielmehr wirken hier auch unterschiedliche institutionelle Logiken und Organisationskulturen zusammen, also unterschiedliche berufliche Gewohnheiten und Mentalitäten.¹ Und es stoßen natürlich auch unterschiedliche Interessen aufeinander. Ein privates Unternehmen muss am Markt überleben, während die öffentliche Verwaltung als Auftraggeber bei Infrastrukturmaßnahmen nicht nur auf schlichte Vertragstreue des privaten Partners, sondern auch auf öffentliche Akzeptanz und mitunter buchstäblich auf eine ‚gute Presse‘ angewiesen ist. Es besteht insofern eine latente Diskrepanz zwischen der unmittelbaren und direkten Auswirkung öffentlicher Maßnahmen auf die Bevölkerung einerseits und der in mancher Hinsicht lediglich mittelbaren und indirekten Steuerungs- und Kontrollkapazität der letztendlich verantwortlichen Instanzen in Regierung und Verwaltung bei der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen andererseits.

Dies verweist auf eine zweite Risikozone. In demokratischen Systemen wird die Leistung von Politikerinnen und Politikern, namentlich auch auf der kommunalen Ebene, nicht zuletzt an ihren Leistungen für die Erweiterung und den Zustand der öffentlichen Infrastruktur gemessen. Die Errichtung öffentlicher Infrastruktur und der Umgang mit ihr unterliegt daher einer besonderen Spannung von politischer und fachlicher Logik. Dabei ist die fachliche Logik im Alltag von Verwaltung und Infrastruktur-Unterhaltung, aber auch in der Phase von Planung und Errichtung von Infrastrukturprojekten notwendigerweise dominant. Sie realisiert sich in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Fachbehörden der öffentlichen Verwaltung und privaten Unternehmen, Dienstleistern und Experten. Dies gewährleistet, dass fachliche Fragen, seien sie rechtlicher oder ingenieurmäßiger Natur, nicht politisiert werden. Es kann und darf eben nicht von politischen Entscheidungen oder von politischen Opportunitätskalkülen abhängen, ob der Stand der Technik oder der Stand der ingenieurwissenschaftlichen Erkenntnisse beim Bau einer Brücke, einer Straße oder eines öffentlichen Gebäudes berücksichtigt wird oder ob gesetzliche Sicherheitsbestimmungen beachtet werden oder nicht.

Risikozonen sind die beiden genannten Bereiche – also die hybriden und mehr oder weniger verschachtelten *Governance*-Strukturen öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen und das latente Po-

¹ Vgl. Patricia H. Thornton/William Ocasio/Michael Lounsbury: *The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford/New York: Oxford University Press 2012; Wolfgang Seibel, "Studying Hybrids: Sectors and Mechanisms," *Organization Studies* 35: 697-712.

litisierungsproblem – weil sie das auslösen, was Ökonomen *moral hazard* nennen: Technische Infrastruktur ist ein Vertrauensgut, dessen Güte weder durch den Nutzer noch durch den öffentlichen Auftraggeber eigenständig beurteilt oder kontrolliert werden kann. Es herrscht Informationsasymmetrie zwischen Gewährleister und Abnehmer.² Nutzer und öffentliche Auftraggeber sind auf die Professionalität und Vertrauenswürdigkeit privater und notwendigerweise interessengeleiteter Bauleistungsträger, Lieferanten und Dienstleister angewiesen. Die hybriden *Governance*-Strukturen des Infrastrukturmanagement erzeugen nur erhöhte strukturelle Komplexität, sondern auch Verantwortungsverzerrungen und damit die Versuchung, aus Informationsasymmetrien zu Lasten Dritter Kapital zu schlagen. Zum Beispiel Risiken zu erzeugen, für die die Risikoerzeuger selbst nicht geradezustehen haben. Und der Legitimationsdruck, der auf der Durchführung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen und der Infrastrukturnutzung lastet, erzeugt seinerseits die Versuchung, politische Opportunitätskalküle der fachlichen Rationalität sowohl der Verwaltung als auch der Errichtung, Nutzung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktur überzuordnen.

Die Erfolgsgeschichte des modernen Infrastrukturmanagements beruht nicht zuletzt auf der erfolgreichen Eindämmung dieser mit hybriden Strukturen und den Politisierungsanreizen verbundenen Risiken. Der Kern dieser erfolgreichen Risikoeindämmung besteht in Professionalität, Regelbindung und Erfahrung. Die Zusammenarbeit von öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen funktioniert im Infrastrukturbereich normalerweise weitgehend reibungslos. Dafür sorgt der professionelle Ehrgeiz der Ingenieure, die gute Ausbildung des Verwaltungspersonals, das im Bereich des Infrastrukturmanagement oft genug ebenfalls einen technischen Hintergrund hat, und die strenge rechtliche Bindung, vor allem dort, wo es um Risiken für die physische Sicherheit von Menschen geht. Denn das ist schließlich das Besondere an der technischen, aber auch an manchen Bereichen der sozialen Infrastruktur, etwa des Gesundheitswesens: Dass Fehler und Fehlfunktionen nicht einfach in fehlerhafte Verwaltungsakte münden, sondern unter Umständen in Gefahren für Leib und Leben.

2. *Schwarze Schwäne in der Verwaltung: Infrastrukturmissmanagement und Risiken für die physische Sicherheit*

Die historische Erfolgsgeschichte eines reibungslosen Infrastrukturmanagement durch die öffentliche Hand und der Zusammenarbeit zwischen dieser und privaten Unternehmen hat wie alle Erfolgsgeschichten eine Kehrseite, nämlich Normalisierungsphänomene und Gewöhnungseffekte. Diese lassen die nach wie vor vorhandenen, aber latenten Risikozonen in den Hintergrund und damit in der Alltagspraxis der öffentlichen Verwaltung oft genug in Vergessenheit geraten.

² George A. Akerlof, George A.: "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* 84 (3) (1970): 488–500.

Dadurch können sich diese Risiken manifestieren, sobald Infrastrukturmaßnahmen ein gewisses Maß an Komplexität übersteigen, wenn es zu neuartigen und dementsprechend ungewohnten Formen hybrider Arrangements kommt, wenn sich neue oder jedenfalls für die jeweilige Verwaltung ungewohnte Aufgabenfelder ergeben oder eben wenn Infrastrukturmaßnahmen tatsächlich in einer Weise politisiert werden, die mit der fachlichen Rationalität der rechtsgebundenen Verwaltung oder der professionellen ingenieurwissenschaftlichen Abwicklung in Konflikt gerät. Wie bei jeder Abweichung von Routinen sind dann besondere Führungsanstrengungen – also Management im eigentlichen Sinne – gefordert. Dabei ist von zentraler Bedeutung, ob das betroffene und herausgeforderte Führungspersonal von den klassischen Risikozonen hybrider Arrangements und der Politisierung einer Fachaufgabe einen angemessenen Begriff hat. Nur wenn begriffen wird, dass man es mit besonderen Herausforderungen in Form von Verantwortungsverzerrungen durch hybride Arrangements und mit besonderen Versuchungen in Form politischer Opportunitätskalküle zu tun hat, die zu Lasten fachlicher Rechtmäßigkeits- und Qualitätsstandards gehen können – nur dann wird man erwarten können, dass öffentliches Infrastrukturmanagement auch neuartigen und die gewohnten Routinen durchbrechenden Herausforderungen gewachsen ist.

Auch diese Aufgabe wird in der Regel gemeistert. Trotzdem ist es wichtig oder sogar unerlässlich, die Mechanismen genauer zu erforschen, die in Einzelfällen dann doch einmal die Kontrolle der inhärenten Risikozonen des öffentlichen Infrastrukturmanagement ins Leere laufen lassen. Dafür bieten sich vor allem Fälle an, in denen ein solches Versagen unter gar keinen Umständen hätte vorkommen dürfen, nämlich Gefährdungen oder Verletzungen physischer Integrität von Menschen. Dies aus einem sachlich-ethischen und aus einem methodischen Grund. Wenn durch Infrastrukturmanagement oder eben *-missmanagement* Menschen zu Schaden kommen, ist rigorose Ursachenanalyse so oder so unabdingbar. In methodisch- theoretischer Hinsicht aber sind diese Fälle paradoxerweise auch deshalb besonders aufschlussreich, weil sie so selten sind. Es sind die sprichwörtlichen Schwarzen Schwäne, bei denen extreme Seltenheit – also Seltenheit im Sinne fehlender statistischer Signifikanz – das Ereignis selbst nicht etwa insignifikant macht. Gerade bei einem Schwarzen Schwan interessiert uns schließlich die Genetik ganz besonders und so ist es auch bei den extremen und auch extrem seltenen Fällen von Infrastruktur-Missmanagement mit Todesfolge.

Selten sind diese Fälle, weil da, wo es um physische Sicherheit geht, die Kontrollen der natürlichen Risikozonen des Infrastrukturmanagements in Form hybrider Arrangements und möglicher Politisierung von Fachrationalität besonders ausgeprägt sind. Beim Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit nach Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes gilt sowohl in der Verwaltung als auch bei privaten Unternehmen das Null-Toleranz-Prinzip. Zum einen natürlich in ethischer Hinsicht, zum anderen aber, und dies vor allem, in Form präziser und strikter Sicherheitsbestimmungen vielfältiger Art, von der Bauphysik und Bauchemie über die Statik bis zum Brandschutz. Dass es hier keinen Spielraum für Kompromisse oder den ansonsten in der öffentlichen Verwaltung unentbehrlichen Pragmatismus in Form flexibler Handhabung eigentlich bindender

Vorschriften gibt, ist Gemeingut aller einschlägig tätigen und zusammenwirkenden Praktiker auf öffentlicher wie auf privater Seite. Aber wenn das so ist, sind eben diejenigen Fälle besonders aufschlussreich, in denen es trotz all dieser Vorkehrungen institutioneller, rechtlicher und professionell-ethischer Art zu Fehlleistungen des Infrastrukturmanagements kommt, die zu Schäden an Leib und Leben und zu Todesfällen führen. Dem müssen dann besonders starke Mechanismen, welcher Art auch immer, zugrunde liegen, die sich unter extrem restriktiven Bedingungen durchsetzen konnten. Diese Mechanismen sind von besonderem Interesse sind, weil sie unter weniger restriktiven Bedingungen – also dann, wenn es nicht gleich um Leben und Tod geht – erst recht zum Tragen kommen müssten. Darin liegt das Verallgemeinerungspotential unwahrscheinlicher Extremfälle.³

3. *Zwei exemplarische Fälle*

Ich will dies an zwei tragischen Fällen illustrieren, die allgemein bekannt sind, nämlich dem Einsturz der Eislaufhalle in Bad Reichenhall am 2. Januar 2006 und der Loveparade-Katastrophe in Duisburg vom 24. Juli 2010. In Bad Reichenhall waren 15 Tote zu beklagen, davon 12 Kinder und drei sie begleitende Mütter, in Duisburg wurden 21 überwiegend junge Menschen getötet, 652 wurden verletzt, viele davon schwer und mit bleibenden Gesundheitsschäden.

Unterschiedlich sind beide Fälle insofern als es sich in Bad Reichenhall um einen Standardfall öffentlicher Infrastrukturinstandhaltung und entsprechender Aufgaben und Kontrollpflichten des örtlichen Bauamtes handelte, in Duisburg hingegen um die Nutzung privatisierter Infrastruktur, eines ehemaligen Güterbahnhofsgeländes, unter öffentlicher Bauaufsicht für eine Großveranstaltung, die durch einen privaten Veranstalter in Kooperation mit den städtischen Behörden und der Polizei durchgeführt wurde. Gleichwohl ergaben sich in beiden Fällen ähnliche Risikokonstellationen durch hybride Arrangements in der Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und die Politisierung bautechnischer und baurechtlicher Fragen. Diese Konstellationen waren jedoch keineswegs ungewöhnlich und ihr Risikopotential hätte durch das Fachpersonal sowohl auf öffentlicher als auch auf privater Seite ohne weiteres unter Kontrolle gebracht werden können. Die Frage ist also im engeren Sinne, warum dies nicht geschah und was an diesem Unterlassen typisch und damit verallgemeinerungsfähig ist.

Dabei ist die Quellenlage für die Ursachen des Einsturzes der Eislaufhalle in Bad Reichenhall relativ günstig, sie besteht vor allem aus drei umfangreichen Urteilsbegründungen zweier

³ Vgl. Jack S. Levy: “Case Studies. Type, Designs, and Logics of Inference,” *Conflict Management and Peace Science* 25 (1) (2008): 1-18.

Kammern des Landgerichts Traunstein und eines Strafsenats des Bundesgerichtshofs.⁴ Die Loveparade-Katastrophe von Duisburg hat dagegen bis heute keine parlamentarische, amtliche oder gerichtliche Aufklärung erfahren. Hier leistet aber die Plattform Wikileaks gute Dienste, in der die wichtigsten verwaltungswirtschaftlichen Dokumente zur Vorgeschichte der Katastrophe auffindbar sind.⁵ Ansonsten verweise ich auf den demnächst im Campus Verlag erscheinenden Band „Verwaltungsdesaster“, den ich mit Kevin Klamann, Hannah Treis und Timo Wenzel verfasst habe.⁶

3.1 *Der Einsturz der Eislaufhalle in Bad Reichenhall am 2. Januar 2006*

Das Dach der Eislaufhalle in Bad Reichenhall wies gravierende bautechnische Mängel von Anfang an auf, namentlich sogenannte Kämpfstegträger in nicht genehmigungsfähiger Überlänge die, abweichend von der Baugenehmigung, in einem sogenannten Hohlkastenquerschnitt ausgeführt waren, wofür eine Sondergenehmigung erforderlich gewesen wäre, die jedoch nicht eingeholt wurde. Durch unsachgemäße Ausführung beim Zusammenfügen der einzelnen Brettschichten der Kämpfstegträger entstanden zu große Klebefugen, die Verklebung selbst erfolgte zudem nur teilweise durch wasserfesten Leim, nämlich Resorcinharzleim, zum anderen aber auch durch normalen und weniger wasserfesten Harnstoffharzleim. Eine Prüfstatik konnte in den Akten der Stadtverwaltung Bad Reichenhall nicht aufgefunden werden. Es blieb unklar, ob sie jemals erstellt worden oder ob sie schlicht verloren gegangen war und, falls dies der Fall gewesen sein sollte, aufgrund welcher Umstände. Das fehlende Prüfstatik fiel im Bauamt der Stadt jedenfalls nicht auf, als vier Jahre nach Errichtung und Widmung der Halle, nämlich 1977, die Primärkonstruktion des Hallendaches, die zuvor offen ausgeführt worden war, nunmehr verglast und wegen der dadurch erhöhten Feuchtigkeitsbildung mit vier großen und mehrere Tonnen schweren Entlüftungsventilatoren versehen wurde.

In den Folgejahren kam es wiederholt zu Wassereintritten und in einem Fall auch zur Gefährdung der Hallennutzer durch herabfallende Bauteile des Vordachs der im gleichen Gebäudekomplex untergebrachten Schwimmhalle. Während die eigentlichen und substantiellen Baumängel der Primärkonstruktion des Hallendaches der Stadtverwaltung verborgen blieben, führten die offen zutage getretenen Mängel und gesetzliche Sanierungsaufgaben durch eine EU-Richtlinie zu grundsätzlichen Überlegungen innerhalb der Stadtverwaltung zum Umgang mit dem gesamten Hallenkomplex, der inzwischen mit einer Deckungslücke von 600.000 bis 700.000 Euro pro Jahr betrieben wurde. Mehrere Sachverständigengutachten wurden in Auftrag gegeben, namentlich um den

⁴ Landgericht Traunstein, 2. Strafkammer, Urteil vom 18.11.2008, 2KLS 200 JS 865/06; Landgericht Traunstein, 6. Strafkammer, Urteil vom 27.10.2011, 6KLS 200 JS 865/06 (3); Bundesgerichtshof, Urteil vom 12.01.2010, 1 StR 272/09.

⁵ <<https://file.wikileaks.org/file/loveparade2010>>, zuletzt aufgerufen am 19.9.2017.

⁶ Wolfgang Seibel/Kevin Klamann/Hannah Treis, unter Mitarbeit von Timo Wenzel: *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt/New York 2017 (im Erscheinen).

tatsächlichen Sanierungsbedarf und die damit verbundenen Kosten abzuschätzen. Im Juli 2002 wurde der Stadt Bad Reichenhall durch einen Sachverständigen im Rahmen von Auftragsverhandlungen eine tieferegreifende Untersuchung der Primärkonstruktion des Dachs der Eislaufhalle empfohlen. Dieser Empfehlung leistete die Stadt allerdings nicht Folge, sondern beauftragte stattdessen im Januar 2003 einen weiteren Sachverständigen mit einer weitaus weniger umfangreichen und daher auch weitaus kostengünstigeren Untersuchung, für die ein Honorar von 3000 Euro gezahlt wurde. Das Landgericht Traunstein stellte hierzu in seinem Revisionsurteil fest, dass die Leiterin des Bauamts und der Sachgebietsleiter Hochbau die Aussagekraft eines Gutachtens für 3000 Euro, dem die Stadt Bad Reichenhall den Vorzug gegenüber der von dem ursprünglich in Anspruch genommenen Gutachter empfohlenen Spezialuntersuchung der Dachkonstruktion gegeben hatte, von vornherein nicht als aussagekräftig im Hinblick auf die Standfestigkeit der Dachkonstruktion hätte werten dürfen.

Die Gerichte klärten allerdings auch den politischen Hintergrund des Verhaltens der Stadtverwaltung auf. Es ging nicht um Kosteneinsparung allein, sondern darum, dass die Leitungsebenen der Stadtverwaltung und insbesondere der Oberbürgermeister selbst inzwischen andere Abwägungen getroffen hatten. Angesichts geschätzter Sanierungskosten für den Hallenkomplex in Höhe von 4 bis 5 Millionen Euro einerseits und ambitionierter stadtplanerischer Ziele für das gesamte Hallenareal und seines Umfeldes andererseits war ein Abriss des Hallenkomplexes die nunmehr präferierte Lösung. Denn auf dem Areal sollte nach den Vorstellungen des Oberbürgermeisters eine moderne Therme mit Wellnessbereich sowie Sport- und Familienbad errichtet werden (was nach der Katastrophe vom 2. Januar 2006 auch geschah). Aus dieser Sicht lohnten sich also weder hohe Sanierungskosten noch weitere teure Gutachten zur Beurteilung des bautechnischen Zustands der Halle einschließlich Dachkonstruktion, die schließlich den Sanierungsbedarf nur untermauern konnten.

Wie ausgeprägt und nachhaltig diese infrastrukturpolitische Entschlossenheit des Oberbürgermeisters war, erwies sich spätestens, als im Juni 2005 der Stadtrat von Bad Reichenhall eine Sanierung des Hallenkomplexes tatsächlich beschloss. Die Durchführung dieses Stadtratsbeschlusses wurde vom Oberbürgermeister obstruiert. Das Landgericht Traunstein stellte hierzu fest: "Entgegen diesem Stadtratsbeschluss entfaltete die Verwaltung keinerlei Bemühungen zur Umsetzung dieses Beschlusses. Bis zum Einsturz der Halle am 2.1.2006 wurde diesbezüglich nichts unternommen. Vielmehr favorisierte der Oberbürgermeister weiterhin eine andere Lösung, nämlich die Angliederung eines Sportbades an die neue Therme und den Abriss des gesamten Hallenkomplexes."⁷ Am Unglückstag stürzte das Dach der Eislaufhalle nach starken Schneefällen fünf Minuten vor der für 16:00 Uhr angeordneten Schließung ein.

⁷ Landgericht Traunstein, Urteil vom 27.10.2011, Randnummern 214-215.

3.2 Die Loveparade-Katastrophe vom 24. Juli 2010 in Duisburg

Was die Loveparade-Katastrophe vom 24. Juli 2010 in Duisburg betrifft, ist das eigentlich erklärungsbedürftige Phänomen, wie es überhaupt zur Genehmigung einer Veranstaltung kommen konnte, die nach den geltenden gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen materiell rechtswidrig war, also von vornherein nicht hätte erteilt werden dürfen. Die Genehmigung der Loveparade war offensichtlich keine hinreichende Bedingung für die tatsächlich eintretende Katastrophe, zu ihr leisteten weitere Fehleinschätzungen und Fehler des sogenannten Crowd-Management ihren Beitrag. Aber es war ebenso offensichtlich die notwendige Bedingung dafür, dass es zu diesen Fehleinschätzungen und dem Versagen des Crowd-Management überhaupt kommen konnte.

Die besondere Herausforderung für das Infrastrukturmanagement lag an der Auswahl des Veranstaltungsgeländes. Allen vorherigen Loveparades, darunter auch zwei im Ruhrgebiet im Rahmen des groß angelegten Programms „Ruhr 2010 Kulturhauptstadt Europas“, nämlich in Dortmund und Essen, waren auf offenen Straßenflächen durchgeführt worden. In Duisburg dagegen hatten sich der private Veranstalter und die Stadt Duisburg für die Durchführung der Schlussveranstaltung der Loveparade, für die mehrere hunderttausend Besucher erwartet wurden, auf ein abgeschlossenes Gelände verständigt. Dieses Gelände, ein stillgelegter Güterbahnhof, der sich inzwischen im Besitz einer Immobilienverwertungsfirma befand, war eingezäunt und nur mit einem einzigen Zugang versehen, einer Rampe von planmäßig 18 Meter Breite, die jedoch auch als Abgang vom Veranstaltungsgelände zu dienen hatte.

Durch die Wahl des Veranstaltungsgeländes wurde für die Genehmigung der Loveparade das Bauordnungsamt als untere Bauaufsichtsbehörde zuständig. Konkret ging es um die Genehmigung einer Umnutzung des ins Auge gefassten Veranstaltungsgeländes für eine Großveranstaltung. Rechtsgrundlage hierfür war die Sonderbauverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, und zwar deren Teil 1 über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten im Freien. Schon bei einer verwaltungsinternen Besprechung zwischen dem Ordnungsamt (Amt 32) der Stadt Duisburg und dem Bauordnungsamt (Amt 62) Anfang März 2010 wurde von den Vertretern des Bauordnungsamt festgestellt, dass die Großveranstaltung „Loveparade“ auf dem ins Auge gefassten Gelände aufgrund der Bestimmungen der Sonderbauverordnung nicht genehmigungsfähig war. Diese Bestimmungen sahen eine Obergrenze für die Besucherzahl von 2 Personen pro m² und sie erforderten angesichts der Abmessungen der Veranstaltungsfläche Fluchtwege mit einer Gesamtbreite von 450 Metern. Der private Veranstalter sprach intern und später auch auf einer Pressekonferenz von erwarteten Besucherzahlen von „weit mehr als einer Million“, während nach Feststellungen des Bauordnungsamtes nach den Vorschriften der Sonderbauverordnung lediglich 180.000 Personen auf dem Veranstaltungsgelände zulässig waren. Ferner machte der private Veranstalter keinen Hehl daraus, lediglich ein Drittel, nämlich ungefähr 150 Meter Gesamtbreite, der gesetzlich geforderten Fluchtwege sicherstellen zu können. Es war also lange vor der eigentlichen Veranstaltung klar,

dass die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen fehlten und insofern eine Genehmigung der Loveparade nicht erteilt werden konnte.

Statt diese rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse zu akzeptieren und die Loveparade entweder abzusagen oder aber nach einem anderen Veranstaltungsgelände Ausschau zu halten, verlegte sich die zuständige Leitungsebene der Stadtverwaltung Duisburg auf ein „Durchdrücken“ der Veranstaltungsgenehmigung um jeden Preis. Dabei spielte das faktische *Public Private Partnership*, das sich zwischen der Stadt Duisburg und dem privaten Veranstalter der Loveparade herausgebildet hatte, eine zentrale Rolle. Im Rahmen dieser hybriden Struktur kam es zu einem faktischen Bündnis eines Teils der Duisburger Stadtverwaltung mit dem privaten Veranstalter gegen die eigentliche Genehmigungsbehörde. Letztere sah sich innerhalb des sich verfestigenden kommunalpolitische Kräfteparallelogramms zunehmend isoliert.

Die Federführung für die Planung der Veranstaltung hatte innerhalb der Stadtverwaltung Duisburg der Leiter des Dezernats II für Sicherheit und Recht, der sich, auch aufgrund gemeinsamer Parteizugehörigkeit, als rechte Hand des Oberbürgermeisters erwies, welcher seinerseits aus seinem politischen Willen, die Loveparade in Duisburg abzuhalten und dies, falls erforderlich, auch gegen Bedenken innerhalb der eigenen Verwaltung durchzusetzen, keinen Hehl machte. Die eigentliche Genehmigungsbehörde dagegen, das Bauordnungsamt, war im Dezernat für Stadtentwicklung (Dezernat V) angesiedelt. Zum Kontext gehört ferner, dass im Rahmen der gesamten Veranstaltungsreihe mit Jahr für Jahr aufeinander folgende Loveparades die Stadt Bochum im Jahr 2009 die dort vorgesehene Loveparade abgesagt hatte, und zwar, wohlgerne, aus Sicherheitsgründen. Umso höher war der politische Druck, den die Stadt Duisburg schon allein aus Prestige-Gründen auf sich lasten sah, eine derartige, wie man es sah, Blamage für das gesamte Ruhrgebiet nicht zu wiederholen. Zur Ehrenrettung der Duisburger Stadtverwaltung muss gesagt werden, dass das Bauordnungsamt als Genehmigungsbehörde monatelang auf der Einhaltung der gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen durch den privaten Veranstalter beharrte und mehrfach deutlich machte, dass insbesondere die vom Veranstalter offen eingestandene Unmöglichkeit, die durch die Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen vorgeschriebene Mindestbreite der Fluchtwege zu garantieren, eine Genehmigung der Veranstaltung ausschloss und daher die Loveparade notfalls abgesagt werden müsse. Dies unterstreicht allerdings nur, dass die Veranstaltungsgenehmigung letztlich in vollem Wissen um die materielle Rechtswidrigkeit und die damit gegebenen Risiken für Leib und Leben der Veranstaltungsbesucher erteilt wurde.

Umso virulenter ist die Frage, wie es dazu kommen konnte. Das betrifft zunächst die Findigkeit und gesteigerte Energie, mit der insbesondere (und ausgerechnet) der Leiter des Dezernats II für Sicherheit und Recht alles daran setzte, die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen zu unterlaufen. Auch in Duisburg wurden in diesem Zusammenhang, ähnlich wie in Bad Reichenhall, Sondergutachten mit taktischer Zwecksetzung mobilisiert. Statt pflichtgemäß die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen anzuwenden und zu überprüfen, inwieweit der private Veranstalter den

dadurch definierten Mindeststandards für die Gewährleistung der physischen Sicherheit der Veranstaltungsbesucher durch die Veranstaltungsplanung nachkam oder nicht, vergab der weder fachlich noch im Rahmen der Dienstaufsicht zuständige Leiter des Dezernats II der Duisburger Stadtverwaltung freihändig einen Gutachterauftrag mit dem Ziel einer Besucherstromanalyse. Dessen Grundlage waren nicht etwa die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen der Veranstaltung, sondern Simulationsberechnungen für Massenveranstaltungen auf der Grundlage der örtlichen Gegebenheiten. Das Ergebnis der Begutachtung war mit zahlreichen Vorbehalten und Klauseln versehen, die deutlich machten, dass der Gutachter, ein Hochschullehrer der Universität Duisburg-Essen, jedenfalls für ein belastbares Sicherheitstestament keine Grundlage sah. Ungeachtet dessen nahm die Stadt Duisburg letzten Endes eben dieses Testament zur Grundlage der Genehmigungsentscheidung, während die eigentliche gesetzliche Grundlage nur noch mit einiger Akrobatik im formellen Genehmigungsbescheid untergebracht wurde. Letzterer wurde übrigens erst 24 Stunden vor Beginn der eigentlichen Veranstaltung, also am 23. Juli 2010, erteilt.⁸

Die materiell rechtswidrige Genehmigungsentscheidung der Stadt Duisburg hätte allerdings durch den dienstrechtlich verantwortlichen Dezernenten und Vorgesetzten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bauordnungsamts, den Leiter des Dezernats V, gestoppt werden können. Zumal dieser seine eigenen Bedenken gegen das Planungs- und Genehmigungsverfahren schon Wochen vor der Großveranstaltung in einem Vermerk aktenkundig gemacht hatte. Als Dienstvorgesetzter des Bauordnungsamtes als Genehmigungsbehörde hätte der Dezernent diese gegenüber der massiven Einflussnahme des weder fachlich noch dienstrechtlich zuständigen Kollegen vom Dezernat II abschirmen müssen, zumal er seine eigenen Bedenken ja bekundet hatte. Stattdessen verabredeten die beiden Leiter der Dezernate II und V der Duisburger Stadtverwaltung, dass selbst noch die letzten Sicherheitsauflagen des Bauordnungsamts, die Teil des Genehmigungsbescheids vom 23. Juli 2010 waren, nicht überwacht und dementsprechend auch nicht durchgesetzt werden sollten. Dies betraf insbesondere die Beseitigung von Hindernissen auf jener schmalen Rampe von planmäßig 18 Meter Breite, auf der sich die Besucherströme der Loveparade nicht nur auf das

⁸ Im Genehmigungsbescheid wies das Bauordnungsamt darauf hin, dass die Genehmigung in Abweichungen von Paragraph 7 Absatz 4 Sonderbauverordnung Teil 1 die erforderlichen Fluchtwegsausgangsbreiten unterschritt und in Abweichung von Paragraph 42 der Sonderbauverordnung auch auf Feuerwehrpläne verzichtete. Mit dem Hinweis auf die Abweichungen von den Vorschriften der Paragraph 7 Absatz 4 und Paragraph 42 Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen nahm das Amt einen Ermessensspielraum in Anspruch, der ihr nach dem Gesetz gar nicht zustand. §§ 7 und 42 Sonderbauverordnung NRW enthalten an den entsprechenden Stellen Muss-Vorschriften, die ein Ermessen der Genehmigungsbehörde ausschließen. Die Ironie dieser Entscheidung und ihrer Begründung lag darin, dass das Bauordnungsamt bis dahin über Monate hinweg auf die Einhaltung dieser bindenden Vorschriften gepocht und noch in einem Schreiben vom 14. Juni 2010 den Veranstalter Lopavent auf das Fehlen jeglichen Ermessensspielraums bei der Umsetzung der Vorschriften der Sonderbauverordnung hingewiesen hatte. Vgl. hierzu „Eingangsbestätigung Untere Baubehörde, Eingangsbestätigung – Nachforderung fehlender Unterlagen von der Unteren Baubehörde, 14.6.2010“, <<http://file.wikileaks.org/file/loveparade2010/loveparade-2010-anlage-24-nachforderung-fehlende-unterlagen-14-06-10.pdf>>, zuletzt aufgerufen am 19.9.2017; zum Genehmigungsbescheid vgl. „Bericht zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Stadt Duisburg am Rhein anlässlich der Loveparade am 24. Juli 2010, Stand 01.09.2010, erstellt durch [Rechtsanwälte] Heuking/Kühn/Lüer/Wojtek (Aktenzeichen VI/5040), <https://www.duisburg.de/ratsinformationssystem/bi/vo0050.php?__kvonr=20056110&voselect=20049862>, zuletzt aufgerufen am 28. Februar 2015.

Veranstaltungsgelände zu, sondern auch von diesem wieder zurückbewegen sollten. Dadurch betrug am Veranstaltungstag die lichte Breite dieser Rampe statt der planmäßigen 18 Meter nur noch weniger als 11 Meter.⁹ Auf eben dieser Rampe kam es dann am Veranstaltungstag zur massiven Verdichtung der Besucherströme und zum Ausbruch jener Panik, die 21 Menschenleben forderte und 652 Verletzte und Schwerverletzte hinterließ.

4. Politisierung von Infrastrukturmanagement als Sicherheitsrisiko

So unterschiedlich die hier angeführten und in grober Kürze erläuterten Fälle sein mögen, so weisen sie doch im Hinblick auf den Umgang mit den eingangs erwähnten Risikozonen bemerkenswerte Parallelen auf.

Da ist zunächst die verantwortungsverzerrende Wirkung der hybriden Arrangements zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Trägern von Baumaßnahmen oder Veranstaltungsplanungen. Natürlich hatte man sich bei der Stadt Bad Reichenhall auf die Erfüllung der gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen bei der Errichtung des Komplexes aus Schwimmhalle und Eislaufhalle im Jahr 1973 durch den Generalunternehmer und dessen Subunternehmer verlassen. Dennoch hätte das Fehlen einer Prüfstatik spätestens bei der Verglasung der Dachkonstruktion und dem dadurch erforderlichen Einbau von vier schweren Entlüftungsventilatoren auffallen müssen. Sowohl die Stadt als auch der mit der Installation beauftragte Unternehmer hätten die Pflicht gehabt, die Durchführbarkeit dieser Baumaßnahme anhand der Prüfstatik abzuschätzen. Das ist aber offenbar weder durch das städtische Bauamt noch durch das private Unternehmen geschehen.

Was beide Fallverläufe ferner gemeinsam haben, ist der opportunistische und pflichtwidrige Umgang mit den Informationsasymmetrien, die sich in der Beziehung zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer bei komplexen Infrastrukturmaßnahmen oder außerordentlichen Nutzungsumständen zwangsläufig ergeben. Dass die öffentliche Verwaltung die erforderliche Sachkunde bei der Beurteilung von Sicherheitsrisiken nicht immer besitzt, liegt in der Natur der Sache, ebenso daher die Inanspruchnahme von gutachterlichem Sachverstand. In beiden

⁹ Auf die Verabredung der beiden Dezernenten bezog sich die Leiterin des Bauordnungsamts als Genehmigungsbehörde in einem Schreiben an den Leiter des Dezernats V der Stadtverwaltung Duisburg vom 13. Juli 2010, zitiert vom Oberlandesgericht Düsseldorf im Beschluss vom 18. April 2017. Das Oberlandesgericht, das auf Antrag der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Duisburg den Einstellungsbeschluss des Landgerichts in dem Strafverfahren gegen zehn Angeschuldigte der Stadtverwaltung Duisburg und des privaten Veranstalters der Loveparade zu überprüfen hatte und diesen am 18.4.2017 aufhob, stellte hierzu fest: „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.“ Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 18. April 2017, III-2 Ws 528-577/16 112 Js 23/11 StA Duisburg, S. 60. Zur Reduzierung der Durchgangsbreite der Zugangs- und Abgangsbreite auf weniger als 11 Meter s. ebd., S. 141.

oben skizzierten Fällen tritt allerdings die taktische und an politischen Opportunitätskalkülen orientierte Inanspruchnahme von gutachterlichem Sachverstand zutage. Besonders deutlich ist dies im Fall Bad Reichenhall, wo die Stadtverwaltung entgegen der Empfehlung eines ins Auge gefassten, letzten Endes aber nicht in Anspruch genommenen möglichen Gutachters eine Spezialuntersuchung der Primärkonstruktion des Daches der Eislaufhalle nicht befolgte und stattdessen geradezu mutwillig einen anderen Sachverständigen mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragte, das allein schon durch die Deckelung der Vergütungssumme auf 3000 Euro auf Oberflächlichkeit angelegt war. Ganz ähnlich im Fall der Duisburger Loveparade: Auch hier wurde gutachterlicher Sachverstand nur zu dem einen Zweck mobilisiert, anstelle der klaren gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen freihändig eine weitere, im Gesetz gar nicht vorgesehene Voraussetzung für die Genehmigung der Loveparade herbeizukonstruieren, was darin mündete, dass eine vage Besucherstromanalyse in Verbindung mit noch vageren Generalbewertungen eines Sachverständigen an die Stelle der eindeutigen und bindenden gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen nach der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen traten.

In beiden Fällen wurden also die Sollbruchstellen des Infrastrukturmanagements nicht etwa stabilisiert, sondern in ihrer Wirkung zu Lasten der physischen Sicherheit der Infrastrukturnutzer noch verstärkt. Dies geschah nicht aus Dilettantismus, mangelnder Fachkenntnis oder purer Gleichgültigkeit. Zwar kann man unterstellen, dass die maßgeblichen Akteure in Duisburg oder Bad Reichenhall sich über die tatsächliche Natur der hybriden Arrangements aus öffentlichen und privaten Entscheidungs- und Informationsträgern tatsächlich nicht vollkommen im Klaren waren. Ausschlaggebend ist aber, dass ein solches Verständnis als Risikobewusstsein zwar hilfreich, für den Ausschluss der Risiken selbst jedoch keineswegs erforderlich gewesen wäre. Die Befolgung einfachster Maßstäbe rechtmäßigen und pflichtbewussten Verwaltungshandelns hätte in beiden Fällen vollkommen ausgereicht, die Katastrophen zu verhindern.

In Duisburg wurde vorsätzlich und planvoll gegen gesetzliche Sicherheitsbestimmungen verstoßen. Dazu verbündete sich ein Teil der Verwaltung mit dem privaten Veranstalter der Loveparade, während ein anderer Teil, nämlich die eigentliche Genehmigungsbehörde in Gestalt des Bauordnungsamtes, zunächst hinhaltenden Widerstand gegen den sich aufbauenden politischen Druck leistete, dann aber vom eigenen Dezernenten, der sich hätte schützend vor seine Mitarbeiter stellen müssen, im Stich gelassen wurde. Der Fall Bad Reichenhall ist in dieser Hinsicht weniger krass. Hier unterließ die Stadtverwaltung eine rechtzeitige Sanierung und am Unglückstag selbst die rechtzeitige Schließung oder Räumung der Eislaufhalle in subjektiver Unkenntnis über den maroden Zustand des Hallendaches. Diese Unkenntnis war allerdings ihrerseits Folge verantwortungslosen Unterlassens, nämlich, ganz ähnlich wie wiederum in Duisburg, einer Orientierung an kommunalpolitischen Vorhaben statt an schlichten Sicherheitskriterien. Von den originären Baumängeln, an denen die Primärkonstruktion des Hallendaches litt, konnte die Stadtverwaltung Bad Reichenhall lange Zeit keine Kenntnis haben, obwohl ihr das Fehlen einer Prüfstatik spätestens bei

der Verglasung des Hallendaches und dem Einbau einer Entlüftungsanlage im Jahr 1977 hätte auffallen müssen. Unverantwortlich war aber der Verzicht auf eine angesichts von Wasserschäden von einem konsultierten Architekten ausdrücklich empfohlene Spezialuntersuchung des Hallendaches. Diese Unterlassung erfolgte aus Sparsamkeit unter den Rahmenbedingungen weitgreifender stadtplanerischer Ambitionen der Stadtverwaltung, die größere Investitionen in einen ohnehin für den Abriss vorgesehenen Hallenkomplex unvertretbar erscheinen lassen konnte. Ausschlaggebend für die Katastrophe vom 2. Januar 2006, bei der 12 Kinder und drei sie begleitende Mütter den Tod fanden, war dann die schlichte Obstruktion des Sanierungsbeschlusses des Stadtrates von Bad Reichenhall vom Juli 2015 durch die Verwaltung und den Oberbürgermeister, der nach der süddeutschen Ratsverfassung in Personalunion Vorsitzender des Rates und Chef der Verwaltung ist.¹⁰

5. *Lerneffekte*

Beide geschilderten Fälle haben in der Verwaltung Lernprozesse ausgelöst. Nach dem Einsturz des Hallendaches in Bad Reichenhall wurden zahlreiche Dachkonstruktionen öffentlicher und privater Hallen in Deutschland überprüft, in etlichen Fällen führte dies auch zu Sanierungsmaßnahmen oder gar Stilllegungen. Sowohl das Innenministerium Nordrhein-Westfalen als auch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe haben in Form eines „Orientierungsrahmens“ und „Bausteine[n] für die Sicherung von Großveranstaltungen“ Lehren aus dem 24. Juli 2010 gezogen. Das sollte nicht geringgeschätzt werden. Doch berühren diese Maßnahmen nicht den pathologischen Kern des Infrastrukturmissmanagements, den die beiden hier geschilderten Fälle offenlegen. Der besteht in den spezifischen Anreizen für Schlüsselakteure der öffentlichen Verwaltung, die inhärenten Risiken hybrider Arrangements, wie sie für die Errichtung und Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur typisch sind, nicht zu dämpfen, sondern im Interesse selektiver politischer Ziele oder Anliegen zu Lasten der physischen Sicherheit der Infrastrukturnutzer zum Tragen kommen zu lassen oder gar zu verschärfen.

Diese Anreize lassen die Fälle Duisburg und Bad Reichenhall klar hervortreten und die dabei zutage tretenden Muster sind nicht fallspezifisch, sondern für die Anreizlage von Schlüsselakteuren des Infrastrukturmanagements im öffentlichen Sektor geradezu typisch – nur, dass sie eben in der Regel und zum Nutzen aller unter Kontrolle gehalten werden. Es ist schließlich gut

¹⁰ „Am 14.06.2005 beschloss der Stadtrat, dass der Gesamtkomplex zu sanieren sei. Er beauftragte die Verwaltung mit der Erstellung eines Sanierungskonzeptes auf der Basis, dass sowohl die Eislauf- als auch die Schwimmhalle erhalten werden sollten, die Schwimmhalle allerdings nicht mehr als Publikumsbad, sondern als reines Sportbad. Entgegen diesem Stadtratsbeschluss entfaltete die Verwaltung keinerlei Bemühungen zur Umsetzung dieses Beschlusses. Bis zum Einsturz der Halle am 02.01.2006 wurde diesbezüglich nichts unternommen. Vielmehr favorisierte der Oberbürgermeister weiterhin eine andere Lösung, nämlich die Angliederung eines Sportbades an die neue Therme und den Abriss des gesamten Hallenkomplexes.“ - Landgericht Traunstein, Urteil vom 27.10.2011, Randnummern 214-215.

nachvollziehbar, dass kommunalen Wahlbeamten das prestigeträchtige Großereignis „Loveparade“ auch gegen verwaltungsinternen Widerstand durchsetzen wollten. Verständlich auch die Entschlossenheit, sich von dem kommunal- und landespolitisch bedeutsamen Vorhaben nicht durch bürokratische Bedenkenträger in der Genehmigungsbehörde abbringen zu lassen. Wer wollte die Hand dafür ins Feuer legen, dass man selbst in ähnlicher Situation nicht ähnlich – also: auch ähnlich verantwortungslos – gehandelt hätte, wenn der politische Erwartungsdruck oder auch das eigene politische Profilierungsinteresse nur groß genug wäre. Niemand konnte auch dem damaligen Oberbürgermeister der Stadt Bad Reichenhall vorwerfen, dass er ein in die Jahre gekommenes Hallenareal durch ein modernes Spaßbad in einem umgestalteten Freizeitpark errichten und daher nicht, wie die einschlägigen Kostenschätzungen aussagten, vier oder fünf Millionen Euro für die Grundsanierung der bestehenden Schwimm- und Eislaufhalle auf Kosten des Steuerzahlers verausgabte wollte.

Gerade diese analytische Empathie macht jedoch deutlich, worauf es im Zweifelsfall ankommt. In beiden hier geschilderten Fällen wurde irgendwann der sprichwörtliche Rubikon überschritten, der nicht hätte überschritten werden dürfen. Das war in Duisburg der schlichte Gesetzesbruch, nämlich das Unterlaufen der gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen mit den Obergrenzen für Besucherzahlen auf geschlossenen Veranstaltungsgeländen und den Untergrenzen für die Fluchtwege. Und in Bad Reichenhall war es die Missachtung eines Stadtratsbeschlusses zur Grundsanierung des Hallenkomplexes, dessen zügige Durchführung das Leben von 15 Menschen gerettet hätte.

Und noch in anderer Hinsicht sind beide Fälle nicht zuletzt für den Berufsstand der Wissenschaftler und Hochschullehrer aufschlussreich. Das betrifft den manipulativen Umgang mit technischem und wissenschaftlichem Sachverstand. Es liegt eben in der Natur der Sache, dass die öffentliche Verwaltung, wo sie über diesen Sachverstand selbst nicht verfügt, ihn durch die Konsultation von Gutachtern mobilisieren muss. Wann und in welchem Umfang dies geschieht, ist Ermessenssache. Aber die Ermessensausübung muss pflichtgemäß erfolgen und zu den Pflichten der Verwaltung gehört, wenn es um Fragen physischer Sicherheit geht, die objektive und vollständige Abklärung von Sicherheitsrisiken. Darauf hat die Stadt Bad Reichenhall im Fall der Eislaufhalle entgegen ausdrücklicher Empfehlung von Sachverständigenseite aufgrund kommunalpolitischer Opportunitätskalküle verzichtet. Und die Stadt Duisburg hat sich um die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen im Endeffekt gar nicht mehr gekümmert. Vielmehr hat dort ein weder fachlich noch dienstrechtlich zuständiger Dezernent an den bestehenden gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen vorbei freihändig einen Gutachter bestellt, der die durch ein weiteres Sachverständigenbüro angestellten Besucherstromsimulationen zu testieren hatte. Dieses Testat wurde, soweit ersichtlich, nach den Regeln der Kunst erstattet und enthielt aus eben diesem Grund derart viele salvatorische Klauseln und Vorbehalte, dass es schon aus diesem Grund als Grundlage einer Genehmigungsentscheidung nicht hätte dienen dürfen. Es soll an dieser Stelle dahinstehen, ob nicht auch dem Kollegen Gutachter hätte klar sein können, dass sein Testat nur dazu diente, die für eine

Genehmigung der Großveranstaltung „Loveparade“ in Duisburg allein maßgeblichen gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen zu umgehen und damit unkalkulierbare Risiken für die Sicherheit der Veranstaltungsbesucher heraufzubeschwören.

Gutes Infrastrukturmanagement ist insofern nicht nur an Sachkenntnis, sondern auch an Verantwortungsethik gebunden. Das gilt für die Entscheider in der öffentlichen Verwaltung, die gut beraten sind, wenn sie die Risiken bestimmter hybrider Arrangements und *Governance*-Strukturen abzuschätzen und in dieser Hinsicht eine Wahl unter Alternativen zu treffen haben. Das gilt aber auch für den naturwissenschaftlichen und technischen Sachverstand außerhalb der Verwaltung. Es ist nützlich, sich in Erinnerung zu rufen, dass hier zwei Welten aufeinandertreffen, deren unterschiedliche Logik nur durch angemessenes Urteilsvermögen und Verantwortungsbewusstsein auf produktive Weise in Einklang gebracht werden können. Die Logik demokratischer Politik ist immer eine Logik der Kompromissbildung. Die Logik der Wissenschaft und der Anwendung des wissenschaftlichen Sachverstandes hingegen ist ihrer Natur nach kompromisslos. Für uns selbst als Experten und konsultierte Sachverständige gelten die Maßstäbe der Objektivität, der Validität und der Reliabilität unserer Erkenntnisse. Inwieweit die Experten diesen Gütekriterien gerecht werden, kann die Politik nicht beurteilen. Sie kann und muss aber dafür Sorge tragen, dass die Gütekriterien selbst zum Tragen kommen und sie darf aus diesem Grund die ihr eigene Logik der Kompromissbildung nicht auf den Umgang mit objektiven, validen und reliablen Erkenntnissen fachlichen Sachverstandes übertragen. Schon gar nicht, wenn es um die physische Sicherheit derjenigen geht, die darauf vertrauen, dass der Staat seine eigenen Regeln ernst nimmt. Also insbesondere auch den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit nach Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Wolfgang Seibel, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, 78457 Konstanz, Tel. +49 (0)7532 88-2183, wolfgang.seibel@uni-konstanz.de