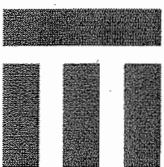


Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissen- schaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

2., völlig überarbeitete Auflage



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

welche verwaltungsinternen und -externen Strukturen und Prozesse sie beeinflusst werden.

4.3.1.2 Rationale Entscheidungstheorien und begrenzte Rationalität

Die klassische Entscheidungstheorie hat ein klares normatives Bild von rationalen (Planungs-) Entscheidungen, die etwas nach folgendem Schema ablaufen sollten:

- Definition und Analyse der zu lösenden Probleme,
- Definition der zu erreichenden Ziele,
- Suche nach möglichen Alternativen der Zielerreichung (Mittel-Zweck-Analyse),
- Analyse der jeweiligen Kosten und Nutzen verschiedener Alternativen (einschließlich der wahrscheinlichen Effektivität der Problemlösung),
- vergleichende Analyse der Alternativen sowie
- Auswahl der besten Alternative zur Erreichung der festgelegten Ziele.

Rationale Planung

So, oder so ähnlich, sollte rational entschieden werden. Leider ist aber ein zentrales Ergebnis der modernen Organisationsforschung, dass dieses normative Modell fast immer unrealistisch ist. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Konzept der „begrenzten Rationalität“, der *bounded rationality* des Nobelpreisträgers Herbert A. Simon (vgl. hierzu ausführlich Bogumil/ Schmid 2001, Kapitel 2).

Herbert A. Simon (1916-2001) war ursprünglich Politik- und Verwaltungswissenschaftler, der aber als Ökonom berühmt wurde. Er gilt als eigentlicher Begründer der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie. 1978 erhielt er den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften für seine bahnbrechende Erforschung der Entscheidungsprozesse in Wirtschaftsorganisationen. In der Organisationstheorie wurde er berühmt durch seine Kritik des unrealistischen Nutzenmaximierungsmodells der Mikroökonomie und sein Modell der „bounded rationality“. Eines seiner Vorbilder war Barnard, der auch das Vorwort zu Simons Dissertation „Administrative Behavior“ von 1945 schrieb.

Für Simon war die anwendungsorientierte Erforschung von Verwaltungssystemen nur auf der Grundlage empirischer und verhaltensorientierter Analysen von Entscheidungsprozessen möglich. Ausgangspunkt seiner Auseinandersetzung mit Organisationsproblemen war die öffentliche Verwaltung, siehe das Vorwort seiner berühmten Dissertation „Administrative Behavior“:

„Diese Studie soll Handwerkszeug für die Wissenschaft von der öffentlichen Verwaltung bereitstellen. Sie ist aus der Überzeugung entstanden, dass uns in diesem Bereich noch die angemessenen sprachlichen und begrifflichen Mittel fehlen, um Wesen und Bedeutung selbst einer einfachen Verwaltungsorganisation in einer Weise zu erfassen, die als Grundlage für die wissenschaftliche Beurteilung der Tauglichkeit ihrer Struktur und Arbeitsweise dienen kann“ (Simon 1955, S. X).

Ähnlich wie Barnard zielt Simon auf eine allgemeine Organisationstheorie, die sich allerdings primär auf Entscheidungen in Organisationen bezieht (administrative organization). Simon arbeitete schon in den frühen 50er-Jahren an Problemlösungsprogrammen zur Simulation künstlicher Intelligenz mit dem Ziel, die Entscheidungskunst des Managements durch computergestützte Technik zu ersetzen.

Nach Simon beabsichtigen Akteure durchaus rational zu entscheiden und zu planen, können dieses Ziel aber nie erreichen, weil unser Wissen und unsere Kapazität, Informationen zu verarbeiten, begrenzt sind. Individuen und Organisationen haben daher Erkenntnisgrenzen, wenn es darum geht

Bounded rationality

- klare Ziele zu formulieren und zu ordnen, denn unser Wissen über die Bedingungen, die die Konsequenzen von Entscheidungsalternativen beeinflussen, ist immer fragmentarisch;¹⁰
- einen Überblick über mögliche Handlungsalternativen und deren Konsequenzen zu erhalten;
- Handlungsalternativen zueinander und zu Zielsetzungen zuzuordnen und zu bewerten;
- und zu beeinflussen oder zu kontrollieren – oder auch nur vorherzusagen –, was andere potentielle Akteure unter unterschiedlichen Bedingungen unternehmen werden.

Satisficing

Reale Menschen oder Organisationen sind nach Simon also keine Optimierer oder Maximierer, sondern *Satisficer*, sie suchen nur so lange nach Alternativen, bis sie eine Lösung gefunden haben, die „gut genug“, *good enough* erscheint. March/Simon (1976) verdeutlichen dies an dem bekannt gewordenen Stecknadelbeispiel: Auf der Suche nach einer Nadel im Heuhaufen wird die Suche nach dem Auffinden der ersten Nadel abgebrochen, die ausreichend spitz ist (befriedigende Lösung), um damit zu nähen und es wird nicht versucht, die spitzeste Nadel zu finden (optimale Lösung), da das Individuum weder weiß, ob es noch eine spitzere Nadel gibt, noch wie lange die Suche dauern würde. Was jeweils die befriedigende Lösung ist, hängt vom jeweiligen Anspruchsniveau ab, welches mit der Erfahrung der Individuen variiert. Kann ein gegebenes Anspruchsniveau über längere Zeit nicht erreicht werden, senkt der Entscheider seine Ansprüche. Dieser Zusammenhang gilt auch in umgekehrter Richtung. Man kann sein Anspruchsniveau auch erhöhen, wenn gegebene Niveaus ohne Probleme erreicht werden. Eine weitere Entscheidungshilfe neben dem satisficing ist die selektive Wahrnehmung der Situation. Die Individuen legen der Situation in der Regel eine subjektive, vereinfachte Definition der Situation zugrunde (vgl. ausführlich auch Bogumil/Schmid 2002, S. 40f.).

4.3.1.3 Inkrementalismus und Durchwursteln

Inkrementalismus

Genau dies ist auch der Ausgangspunkt der Lehre vom Inkrementalismus oder vom „Sich-Durchwursteln“ (*the science of muddling through*), wie sie sich selbstironisch bezeichnet. Sie möchte in erster Linie realistisch beschreiben und erklären, wie politisch-administrative Systeme handeln und entscheiden, dabei wird zwischen den beiden Elementen Regierung und Verwaltung nicht weiter differenziert. Untersuchungsgegenstand ist die „Administration“. Politik ist nach

10 Die moderne Organisationstheorie hat überdies darauf aufmerksam gemacht, dass das menschliche Wissen und die menschliche Rationalität nicht nur begrenzt sind, sondern dass daher viele Handlungen nicht auf der unmittelbaren Wahrnehmung von Daten und Kausalgesetzen der realen Welt, sondern auf kulturell geformten und sozial konstruierten Überzeugungen basieren (vgl. Scharpf 2000, S. 51). Die „soziale Konstruktion der Realität“ (Berger/Luckman 1967) ist daher von entscheidender Bedeutung. Was Akteure für wahr und real halten, bestimmt ihr Handeln.

dieser Auffassung ein kontinuierlicher Prozess der Problemlösung. Diese Aufgabe muss von der jeweiligen Administration erfüllt werden. Zentrale Fragestellung ist daher: Wie werden politische Entscheidungen getroffen und wie sollten sie sinnvollerweise getroffen werden?

Ansatzpunkt der Argumentation ist auch hier die Auseinandersetzung mit einem rationalen oder synoptischen Modell der Entscheidungsfindung, wie es z.B. von Anhängern umfassender, langfristiger Planung vorgeschlagen wird. Charles E. Lindblom, der bekannteste Vertreter und „Erfinder“ der Lehre vom „Sich-Durchwursteln“ (vgl. Lindblom 1959, deutsch 1975 und Braybrooke/Lindblom 1972), behauptet dagegen, dass Administrationen nicht, wie im rationalen Modell unterstellt, zunächst Ziele und Zwecke des politischen Handelns genau ermitteln und festlegen, dann sämtliche Strategien (Mittel) zur Erreichung dieser Ziele erarbeiten und schließlich die für das gesetzte Ziel beste oder geeignetste Strategie auswählen (Zweck-Mittel-Abwägung). Eine umfassende, „rationale“ Planung in diesem Sinne ist nicht nur unmöglich; es ist auch verfehlt, dieses Modell nur anzustreben. Statt dessen ist für administratives Handeln eine Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (*disjointed incrementalism*) bei der Entscheidungsfindung rational und sinnvoll (vgl. zu dieser Darstellung Böhret/Jann/Kronenwett 1979, S. 263, die hier weitgehend übernommen wurde).

Charles E. Lindblom (geb. 1917) promovierte 1945 an der University of Chicago in Volkswirtschaft, anschließend wechselte er 1946 an die Yale University, wo er bei seiner Emeritierung 1980 eine Professur für Wirtschafts- und Politikwissenschaft innehatte. Wie die Arbeiten von Robert Dahl, Anthony Downs, Thomas Schelling u.a. steht auch Lindbloms Werk an der Schnittstelle zwischen den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Zum einen behandelt er Fragen der Politikwissenschaft mit dem konzeptionellen Fokus und den Methoden der Wirtschaftswissenschaften, zum anderen bringt er politikwissenschaftliche Standpunkte in die Wirtschaftswissenschaften ein. Wichtige Publikationen Lindbloms sind unter anderem „Unions and Capitalism“ (1949); „Politics, Economics and Welfare“ (mit R. A. Dahl, 1953), „A Strategy of Decision“ (mit D. Braybrooke 1963), „The Intelligence of Democracy“ (1965), „Politics and Markets“ (1966), „The Policy-Making Process“ (1968), „Usable Knowledge“ (mit D. K. Cohen, 1979), „Inquiry and Change“ (1990) und „The Market System“ (2001).

Von bahnbrechender Bedeutung ist jedoch vor allem Lindbloms 1959 veröffentlichter Aufsatz über die „Wissenschaft des Sich-Durchwurstelns“ (*The Science of Muddling Through*), der ihn zu einem der in den Sozialwissenschaften am häufigsten zitierten Autoren machte. Zur Blütezeit politisch-administrativer Planung und des Glaubens an durch immer bessere technische Systeme unterstützte, rationale Entscheidungssysteme zeichnet Lindblom ein völlig neues Bild politischer und administrativer Entscheidungsprozesse. Sie seien weniger als planvolle, rationale Problemlösungsaktivitäten zu verstehen sondern vielmehr als das Ergebnis eines sich Durchwurstelns in kleinen, unkoordinierten, inkrementellen Schritten, die bestenfalls in einer schrittweisen Problemlösung mit kleinen Verbesserungen münden. Dieses Modell des „muddling through“ versteht Lindblom zum einen deskriptiv als eine Beschreibung tatsächlicher Entscheidungsprozesse, zum anderen aber auch normativ, als die einer Demokratie angemessene Entscheidungsform, da sie die schrittweise Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Interessen erlaube.

Obwohl er als Wirtschaftswissenschaftler dem Markt als politischen Koordinationsmechanismus aufgeschlossen gegenüber steht, wurde Lindblom im Laufe der Zeit zunehmend skeptischer gegenüber den Leistungen der freien Marktwirtschaft, die durch Machtasymmetrien geprägt sei und somit vor allem große organisierte Interessen bevorzuge. In seinem bisher letzten Buch „The Market System“ von 2001 systematisiert er diese Kritik und entwirft Vorschläge einer alternativen Marktwirtschaft.

Jan Tiessen

Was ist inkrementale Politik?

Der Begriff der *inkrementalen Politik*, der sich auch im Deutschen durchgesetzt hat, bedeutet dabei nach Lindblom:

- Politische oder administrative Entscheidungen orientieren sich normalerweise am status quo und streben nur jeweils kleine Verbesserungen an (marginale Veränderungen).
- Dadurch wird eine schrittweise Problemlösung (sequentielle Problemverarbeitung) erreicht. Probleme sollen und können nicht endgültig „gelöst“ werden, sondern es wird nach einem angemessenen Fortschritt in einer vermutlich erfolgversprechenden Richtung gesucht.
- Dabei werden nicht adäquate Mittel für feststehende Zwecke gesucht, sondern die Zwecke werden umgekehrt an vorhandene Mittel angepasst. Die wichtigsten Impulse für politische Entscheidungen ergeben sich nicht aus übergeordneten Zielen, sondern aus aktuellen Missständen.

Inkrementale Politik ist weiterhin dadurch charakterisiert, dass sie „*disjointed*“, d.h. unkoordiniert abläuft. Dies bedeutet:

- Problemlösung wird nicht von irgendwelchen Zentren hierarchisch kontrolliert, sondern findet unkoordiniert, durch eine Vielzahl von Entscheidungseinheiten statt, wie dies für hochgradig arbeitsteilige Organisationen typisch ist;
- dadurch werden Interessen und Informationen von verschiedenen Seiten berücksichtigt;
- die Beiträge dieser verschiedensten Entscheidungsträger werden durch einen Prozess der gegenseitigen Verhandlung und Anpassung (*partisan mutual adjustment*) zusammengebracht und ausgeglichen, bei dem keine Entscheidungseinheit andere dominieren oder unterdrücken kann (siehe oben negative Koordination).

Der hier beschriebene Vorgang der politischen Entscheidungsfindung als ein Prozess der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und relevante Interessen ist nach Ansicht Lindbloms das in der politisch-administrativen Realität vorherrschende Verhalten. So wie hier beschrieben, handeln Administrationen wirklich.

Das klassische Beispiel für inkrementale Entscheidungen ist der jährliche Budgetprozess, wie ihn der amerikanische Politikwissenschaftler Aaron Wildavsky in einer berühmten Studie über den Budgetprozess in den USA beschrieb (1984, zuerst 1964). Auch beim Budget wird ja nicht jedes Jahr wieder bei politischen Zielen und Handlungsalternativen begonnen, sondern das alte Budget ist Ausgangspunkt der politischen Verhandlungen und wird dann, je nach „*partisan mutual adjustment*“ marginal fortgeschrieben. In noch einfacheren Worten kann der Entscheidungsprozess folgendermaßen beschrieben werden: Einzelne Einheiten in Regierung und Verwaltung werden auf ein Problem aufmerksam und unternehmen etwas. Sie stimmen ihre Aktivitäten mit unmittelbar betroffenen Einheiten ab und warten, wer daraufhin interveniert. Wenn der Protest zu umfangreich wird, unternehmen sie wiederum etwas, um die Unzufriedenen so gut es geht zu beruhigen, und warten dann wiederum, wer auf diese Anpassung hin klagt, usw..

Vorteile
inkrementaler Politik

Nach Ansicht Lindbloms ist diese Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte des „Sich-Durchwurstelns“ nicht nur eine realistische Beschreibung po-

litisch-administrativer Prozesse, sondern das für ein demokratisches System angemessene und sinnvolle Verhalten. Lindblom sieht u.a. folgende Vorteile:

- Die menschliche Entscheidungsfähigkeit und Möglichkeit, Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten, wird nicht überfordert: „etwas ‚vernachlässigen‘, heißt etwas ‚überhaupt erst analysierbar machen‘; nach Vollständigkeit zu streben, bedeutet zuweilen, sich ein unbrauchbares Ergebnis einzuhandeln“ (Lindblom/Braybrooke 1972, S. 150).
- Weil das Wissen über die Zukunft prinzipiell unsicher ist, ist die schrittweise Veränderung des status quo der sicherste Weg, um Risiken zu vermeiden. Da Veränderungen jeweils nur geringfügig sind, können sie nach dem Prinzip des „Versuch und Irrtum“ (*trial and error*) vorgenommen werden. Wenn eine Entscheidung sich als falsch erweist, sie z.B. andere als die gewünschten Folgen hat, kann sie leicht wieder revidiert werden (vgl. hierzu auch Karl Poppers Begriff des *piecemeal social engineering*; ders. 1945, S. 139ff.).
- Die durch inkrementales Vorgehen getroffenen Entscheidungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie weitgehend akzeptiert werden, da sie ja nur geringfügige Änderungen vornehmen und durch den Prozess der gegenseitigen Anpassung die verschiedensten Interessen berücksichtigen. Daraus folgt aber auch, dass die Politik richtig ist, denn „Einigung auf eine bestimmte Politik ist (...) der einzige brauchbare Test für die Richtigkeit einer Politik“ (Lindblom 1975, S. 168).
- Schließlich entspricht die inkrementale Politik in idealer Weise einer pluralistischen Gesellschaft. Durch die dezentralisierte Entscheidungsfindung wird eine Vielzahl der vorhandenen gesellschaftlichen Interessen berücksichtigt und somit eine gewisse Vollzähligkeit der in der Gesellschaft vorhandenen Werte erreicht. Inkrementalismus ist daher die dem Pluralismus angemessene Form der Entscheidungsfindung. Ähnlich wie im ökonomischen Marktmodell entsteht durch die marginalen und unkoordinierten Entscheidungen der isolierten Entscheidungsträger ein gesellschaftlich optimaler Zustand.

Inkrementale Politik bedeutet dabei nicht, dass auf jegliche Analyse oder Planung verzichtet wird. Es geht nur darum, den Stellenwert rationaler Analyse in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen realistisch einzuschätzen und einzuordnen. In Anlehnung an Lindblom unterscheidet Wildavsky daher zwei „reine“ Modelle, nämlich „synoptische“ und „inkrementale“ Politik (Wildavsky 1979, S. 114ff.).

Die klassische Institution synoptischer Entscheidung ist der Plan, der idealtypisch umfassende Information erfordert, die zentral und hierarchisch erhoben und aggregiert wird. Grundlage „richtiger“ Pläne ist die „richtige“ Erkenntnis und umfassende Analyse. Faktische und normative Irrtümer müssen möglichst vermieden werden, da sie in umfassenden Plänen erhebliche negative Auswirkungen haben. Das Kriterium, ob ein umfassender Plan angenommen werden sollte, ist daher, ob er „richtig“ ist, auf richtiger Erkenntnis basiert.

Synoptisches Modell

Abbildung 43: Modelle synoptischer und inkrementaler Politik

	„reines synoptisches Modell“	„reines inkrementales Modell“
Institution	Plan	Markt Politik
Information	umfassend	begrenzt
Akteure	zentral hierarchisch	dezentral unabhängig
Grundlage	Erkenntnis Analyse	Verhandlung Anpassung
Irrtum	Vermeidung	Korrektur
Kriterium	Richtigkeit	Übereinstimmung

Quelle: eigene Darstellung

inkrementales Modell

Demgegenüber geht es im reinen inkrementalen Modell prinzipiell nur um begrenzte Information, die dezentral und unabhängig voneinander in vielen Einheiten erhoben und verarbeitet wird. Grundlage inkrementaler Politik sind Verhandlung und Anpassung, Irrtümer können nicht vermieden werden, es geht im Gegenteil darum, sie möglichst schnell zu machen, um sie schnell korrigieren zu können. Das Kriterium inkrementaler Politik ist die Übereinstimmung der beteiligten Akteure, und die typischen Institutionen sind sowohl der Markt wie die Politik.

Wildavsky behauptet nun keinesfalls, dass politisch-administrative Entscheidungsprozesse nur und ausschließlich inkremental ablaufen oder ablaufen sollten. Aber er insistiert, dass diese Prozesse immer aus Interaktionen (Verhandlungen, Abstimmungen) und Analyse (Erkenntnis) bestehen und dass politische Interaktionen und Verhandeln nicht durch rationale Analyse und Erkenntnis ersetzt werden können und sollen. Als Ergebnis hält er eine Daumenregeln bereit: Das Verhältnis von 1/3 Analyse (Policy Analyse) und 2/3 Interaktion scheint ihm eine sinnvolle und anzustrebende Mischung bei Entscheidungen über staatliche Policies zu sein.

4.3.1.4 Garbage Can

In der gleichen Tradition sog. „nicht-rationaler“ Entscheidungstheorien, die allerdings keineswegs behaupten, dass in Politik und Verwaltung irrational entschieden würde, sondern die die Aufmerksamkeit von normativen aber unrealistischen Modellen auf realistische Prozesse und die ihnen innewohnenden Rationalität lenken wollen, steht ein von James March und Johan P. Olsen entwickeltes Modell, das sie durchaus selbstironisch Garbage-Can oder auf Deutsch Müll-eimer-Modell von Entscheidungen genannt haben (zuerst Cohen/March/Olsen 1972, March/Olsen 1976, vgl. auch Bogumil/Schmid 2000, Kapitel 2).

Entscheidungs-
prozesse in mehr-
leutigen Situationen

Ausgangspunkt sind Entscheidungs- und Lernprozesse unter den Bedingungen von Mehrdeutigkeit und Unklarheit (*ambiguity*). Solche Situationen sind durch beschränktes Wissen und Kontroversen sowohl über die zugrunde liegenden Probleme, die zur Lösung geeigneten Technologien und gleichzeitig durch inkonsistente oder sogar unoperationale Zielsysteme gekennzeichnet. Anhand einer klassischen, natürlich stark vereinfachenden Matrix von Thompson/Tuden kann dies verdeutlicht werden (Thompson/Tuden 1959, de Leon 1998):