

Überblick: Kursinhalt „Entscheidungsprozesse in der Verwaltung“

Der Vorgang des öffentlichen Verwaltens ist entscheiden über das Allgemeinwohl und dabei über die Konkretisierung von Politik. Gebunden ist die Verwaltung bei ihren Entscheidungen an die Verfassung und die Gesetze. Auslöser für Entscheidungsprozesse sind gesetzliche Regelungen sowie die Nachfrage von Bürgern, Unternehmen und Verbänden. Wichtig sind auch gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Entwicklungen sowie Umweltänderungen. Entscheidungsprozesse sind abhängig von Zeit, Geld, Technik, Personal etc.

Die Verwaltung hat verschiedene Entscheidungsrollen:

- 1) Gesetzesvorbereitung,
- 2) Gesetzesvollzug und
- 3) Planung

Bei der Gesetzesvorbereitung hat sie durch gezielte Bereitstellung von Informationen, Definitionen von Situationen, Analysen und Auswahl von Experten etc. einen großen Einfluss auf die Gesetze.

Beim Gesetzesvollzug ist der Entscheidungsspielraum durch den Umfang der Regelungen eingeschränkt. Vollzugsentscheidungen können nach der Größe des Entscheidungsspielraumes unterschieden werden. Es gibt vier Typen:

- 1) Finalprogramme (z.B. Raumordnungsgesetz)
- 2) Suchprogramme (z.B. Schulgesetz)
- 3) Auswahlprogramme (z.B. Sozialgesetze)
- 4) Arbeitsprogramme (z.B. Meldegesetz)

Bei den Finalprogrammen sind der Verwaltung nur die Gesetzesziele vorgegeben. Suchprogramme enthalten Vorgaben für die Gesetzesziele und die Entscheidungssituation. Auswahlprogramme enthalten zusätzlich noch Regelungen über Entscheidungsalternativen. Dieser Entscheidungstyp spielt in der Verwaltung gegenwärtig die größte Rolle (Wachstum der Leistungs- und Sozialverwaltung). Bei den Arbeitsprogrammen kann die Verwaltung nur über die Ausführung bzw. Anwendung entscheiden. Im Verwaltungsvollzug treffen oftmals auch mehrere Gesetzesregelungen aufeinander (Multiple Situation). Diese Situationen können nur durch Prioritätensetzung und Verhandlung mit den Beteiligten gelöst werden. Zur Verbesserung der Effizienz und Beständigkeit der Verwaltungsentscheidung werden verstärkt gesetzliche Spielräume durch verwaltungsinterne Vorschriften eingeengt.

Im Bereich der Planungsverwaltung gibt die Verwaltung einen Handlungsrahmen für zukünftige Entscheidungen vor. Sie hat deshalb einen großen Gestaltungsspielraum. Beispiele sind die Landeshaushaltsplanung und die Landesentwicklungsplanung. Eine vollständige Entscheidungskette in Politik und Verwaltung umfasst:

- 1) Problemdefinition
- 2) Zieldefinition
- 3) Suche nach geeigneten Alternativen (Mitteln) zur Zielerreichung
- 4) Vergleich von Aufwand (bzw. Kosten) und Nutzen der Alternativen
- 5) Auswahl der besten Alternative

Die Gestaltungsfreiheit der Verwaltung ist abhängig von der Entscheidungsrolle und dem Entscheidungstyp. Große Gestaltungsspielräume hat die Verwaltung bei der Gesetzesvorbereitung, der Planungsverwaltung sowie beim Entscheidungstyp der Final- und Suchprogramme. Beim Vollzug von Auswahlprogrammen hat die Verwaltung eine mittlere Gestaltungsfreiheit und bei den Arbeitsprogrammen die geringste Entscheidungsfreiheit (Entscheidung über Anwendung; keine Ziele, keine Alternativen etc.). Der vollständige Ablauf der Verwaltungsentscheidung wird als sogenannte rationale („vernünftige“) Entscheidung bezeichnet. Dabei geht es darum unter vollständiger Kenntnis aller Informationen zu den einzelnen Entscheidungsphasen eine optimale bzw. ideale und damit „richtige“ Entscheidung zu fällen. Damit die Entscheidungsfindung in Verwaltung und Wirtschaft möglichst rational abläuft, wurden als Entscheidungshilfen zahlreiche Methoden entwickelt. Für die öffentliche Verwaltung sind

- 1) der Entscheidungsbaum
- 2) die Nutzwertanalyse
- 3) sowie die Entscheidungstabelle

nützlich für die Entscheidungsunterstützung. Mit der Nutzwertanalyse können z.B. Alternativen nach gewichteten Kriterien bewertet werden. Die Entscheidungshilfen strukturieren den Entscheidungsprozess und fördern daher die Rationalität der Entscheidung. Schon insoweit ist aber vollständige Rationalität nicht erreichbar. Entscheider in Verwaltungen und Wirtschaft sind nämlich generell in ihrer Rationalität beschränkt. Ressourcen (Geld, Personal, Technik, Wissen, Zeit) und Möglichkeiten zur vollständigen Wissens- und Informationsverarbeitung sind in der Praxis begrenzt. Daraus folgt eine Begrenzung bei der Kenntnis

- 1) zu Rahmenbedingungen für die Zielformulierung
- 2) aller möglichen Alternativen und deren Folgen
- 3) über Beziehungen, Ordnung und Bewertung von Alternativen
- 4) über Kontrolloptionen und Entscheidungen anderer Beteiligter

Entscheider in den Verwaltungen müssen also mit ihren begrenzten Mitteln, Zeit und Wissen die einzelnen Entscheidungsphasen bewältigen. Entsprechend den Ansprüchen der Entscheider (beeinflusst u.a. von Verfassung und Gesetzen) wird nach einer sogenannten „befriedigenden“ Lösung gesucht. Der Verwaltungsmitarbeiter sucht zunächst auf der Basis bisheriger Erfahrungen und mit Hilfe seiner ihm unmittelbar zur Verfügung stehenden Mittel im behördennahen Umfeld nach geeigneten Lösungen. Diese werden angewendet, sofern das Problem bzw. der Fall damit einigermaßen adäquat bearbeitet werden kann. Es wird nicht nach besseren Lösungen gesucht, da unklar ist, ob diese überhaupt existieren und vor allem, welcher Aufwand mit der weiteren Suche verbunden ist. Insgesamt erfolgt dadurch eine Vereinfachung der Entscheidungsprozesse und auch der Fallsituation.

An diese Betrachtung der Verwaltungsentscheidung knüpft die Inkrementalismustheorie („Sich-Durchwursteln“ oder Politik der „kleinen Schritte“) an. Nach dieser Theorie sind Entscheidungen in der Verwaltung nicht grundsätzlich abschließend, sondern ein fortlaufender Prozess. Lösungen bzw. Entscheidungsergebnisse haben insofern einen vorübergehenden Charakter. Sie werden ständig weiterentwickelt und ergänzt. Große umfassende Lösungen werden als unpassend angesehen. Die Entscheidungsfindung wird in viele kleine Schritte zerlegt. Aufwand und Risiken werden so gering gehalten. Es wird nicht die

bestmögliche, sondern eine dem aktuellen Missstand angemessene Lösung angestrebt. Auslöser einer Entscheidung – also eines weiteren „kleinen Schrittes“ – ist deshalb der Protest.

Der Mangelzustand muss sichtbar und für die Umwelt (Bürger) unhaltbar sein (z.B. Gefängnisausbruch von Gewaltverbrechern). Dabei folgt die Ableitung von Entscheidungszielen den zur Verfügung stehenden Mitteln (z.B. Haushaltsvolumen, Personal). Der Entscheidungsprozess ist nicht zentralistisch, sondern weitgehend dezentral. Der Ausgleich zwischen den Interessen erfolgt durch Verhandlungen.

Für öffentliche Verwaltungen und auch die Politik ergeben sich daraus deutliche Vorteile. So werden die zur Verfügung stehenden Mittel sparsam eingesetzt und die Kapazitäten des Entscheiders nicht überlastet. Der Entscheidungsaufwand wird gering gehalten. Aufgrund der minimalen Auswirkungen der kleinen Entscheidungsschritte sind unerwartete Risiken vermeidbar. Negative Folgen können mit dieser Strategie leichter korrigiert werden. Ebenso findet ein behutsamer und überschaubarer Wandel leichter Zustimmung von den Betroffenen (Akzeptanzvorteil). Eine schnelle Entscheidung mit geringem Aufwand ist möglich. Entscheidungsblockaden aufgrund von Überforderung werden vermieden.

Mögliche Prüfungsfragen (Beantwortung siehe Text oben):

- 1) Welche drei Entscheidungsrollen hat die Verwaltung?
- 2) Der Gestaltungsspielraum der Verwaltung ist abhängig vom Entscheidungstyp. Nennen Sie die vier Ihnen bekannten Entscheidungstypen?
- 3) Ordnen Sie den vier Entscheidungstypen der Verwaltung Gesetzesbeispiele zu.
- 4) Nennen Sie zwei Ihnen bekannte Landesplanungen in Brandenburg?
- 5) Aus welchen logisch aufeinanderfolgenden Schritten besteht die sogenannte rationale Entscheidung?
- 6) Nennen Sie drei Methoden (Entscheidungshilfen) für die rationale Entscheidungsfindung in der Verwaltung.
- 7) Erläutern Sie ganz kurz, warum die Verwaltung grundsätzlich „nur“ nach „befriedigenden“ Lösungen sucht.
- 8) Erläutern Sie knapp, was unter einem inkrementellen Entscheidungsvorgang („Sich-Durchwursteln“ oder „Politik der kleinen Schritte“) zu verstehen ist. Benennen Sie dabei auch die Vorteile dieser Strategie ganz kurz.

Ich wünsche Ihnen viel Erfolg bei der Vorbereitung auf Ihre Klausur!

Beste Grüße

Dr. Jens Tessmann