

# **BEDINGUNGEN FÜR RESILIENTES VERWALTUNGSHANDELN**

Vierte Jahrestagung des Netzwerks Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau  
Die Öffentliche Verwaltung unter Transformationsdruck  
Tübingen, 05. Oktober 2023

## **Struktur der Präsentation**

1. Kontext
  - a) Krise-Dauerkrise-Resilienz
  - b) Verwaltungshandeln und staatliche Resilienz
2. Konzeptspezifikation: Resilientes Verwaltungshandeln
  - a) Systemische Resilienz
  - b) Resilientes Verwaltungshandeln
3. Resilienzhemmnisse
  - a) Staatsaufbau und Institutionenordnung
  - b) Verwaltungskultur und politische Kultur
4. Abschließende Überlegung: Bedingungen zur Steigerung der Resilienz des Verwaltungshandelns

## 1 Kontext a) Krise-Dauerkrise-Resilienz



- Krisen in sich verdichtender Abfolge (Dauerkrise?)
- als Bedrohung für
- unser Modell eines Wirtschafts-, Gesellschafts- und politischen Systems
- und sogar die menschliche Existenz.
  
- **wie kann Krisenfestigkeit des Staates erhöht werden?**

# 1 Kontext a) Krise-Dauerkrise-Resilienz

## Resilienz als Lösung?

- Krise als Chance für Lernen und Reform
- Krisenfestigkeit als Ansatzpunkt für Resilienz (verdauerte Lehren aus der Krise)





## 1 Kontext b) Verwaltungshandeln und staatliche Resilienz

Grundannahme: Resilienzsteigerung durch Innovation (s. Punkt 2)

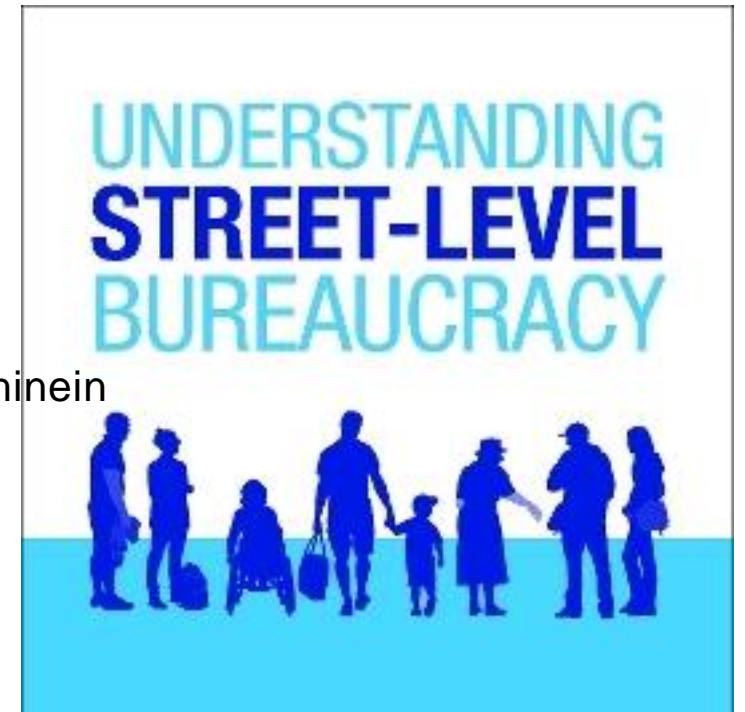
### Verwaltung als zentraler Akteur der Resilienzsteigerung

#### a) Adressat transformativer Steuerungsversuche

- Innovation durch Digitalisierung
- Flexibilisierung und Prozessreform
- Entbürokratisierung
- neue Governance-Standards wie Nachhaltigkeit oder Gender Mainstreaming

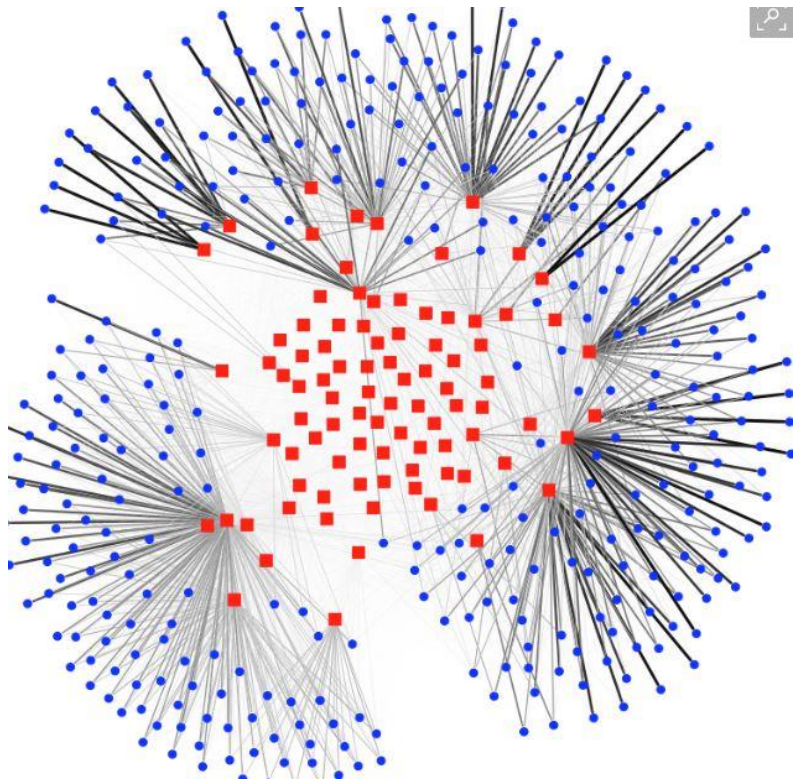
#### b) Vermittler innovationssteigernder Staatstätigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft hinein

- Gestaltung von Ordnungsregeln und Prozessabläufen
- finanzielle Anreize/ Entlastungen
- Wissen, Lernen, Diffusion



## 2 Konzeptspezifikation a) Systemische Resilienz

### Resilienz: Systemerhalt unter sich wandelnden Umweltbedingungen (*Holling 1996*)



- **Schockabsorption** - System übersteht Belastung durch veränderte Umweltbedingungen ohne großen Schaden
- **Adaption** - graduelle Anpassung des Systems an veränderte Umweltbedingungen
- **Transformation** - grundlegende Systemveränderung, um sich an veränderte Umweltbedingungen anzupassen
- Grundbedingungen für Systemerhalt:  
**Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Innovation**

## 2 Konzeptspezifikation b) Resilientes Verwaltungshandeln

### Verwaltungshandeln im deutschen Föderalismus

#### Was ist Verwaltungshandeln?

- Entscheidungen und Handlungen von Verwaltungen im Politikvollzug (*Kahl 2022*)

#### Was ist *Resilientes* Verwaltungshandeln?

- Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit auch unter sich wandelnden oder krisenhaften Umweltbedingungen
- unter den Randbedingungen von
  - Kompetenzverteilung und Mitentscheidungsbefugnissen im Mehrebenensystem
  - politischem Einfluss/politischer Kontrolle
  - Budgetrestriktionen/ Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
  - Rechtsstaatlichkeit

### Resilientes Verwaltungshandeln

#### Ableitung aus Organisations- und Systemtheorien

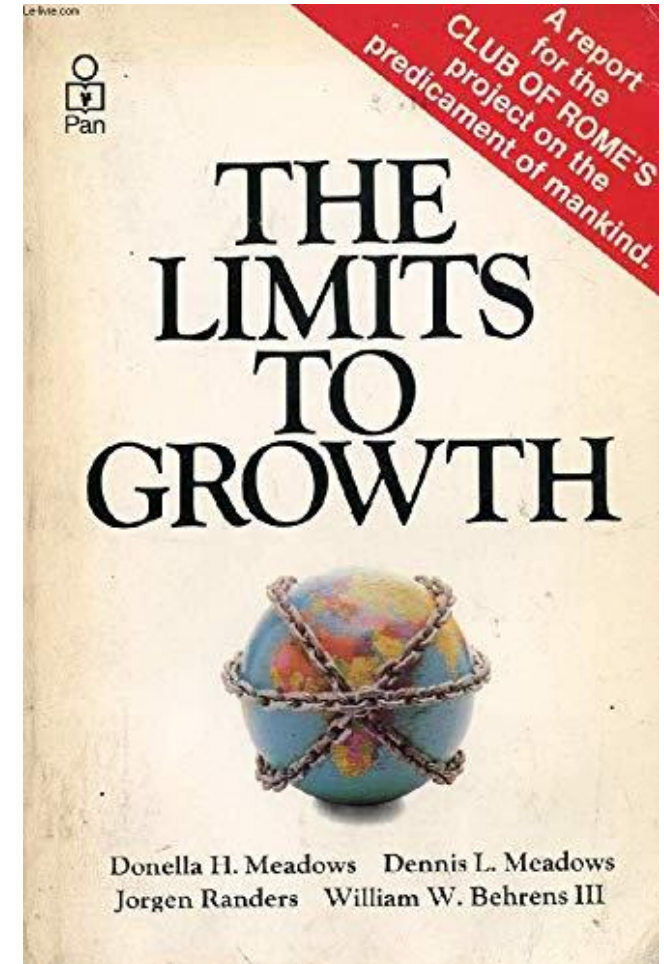
- Schockabsorbtion
  - Handlungsspielräume für situationsangepasste Reaktionen (Ermessen, Dezentralität, gemäßigtes Regulierungsniveau)
  - Redundanz, um Systemausfälle kompensieren zu können (*Biggs et al. 2014*)
- Adaption
  - Lernfähigkeit, Fehlerkultur, Veränderbarkeit von Institutionen und Prozessen
- Transformation
  - Innovation, z.B. durch kreative Neukombination bekannter Elemente (*Bricolage; Weick 1993*)
  - Systemwechsel

## 2 Konzeptspezifikation b) Resilientes Verwaltungshandeln



### Exkurs: Redundanz

- Alternative Elemente können vergleichbare Funktionen wahrnehmen
  - ⇒ sichert Handlungsfähigkeit, wenn Elemente ausfallen
- Verschiedene Elemente können verschieden auf Herausforderung reagieren
  - ⇒ erhöht Chancen auf erfolgreiche Strategie
- Aber!!! **Widerspruch zu Effizienz** (Meadows 2020)
  - erhöhte Kosten
  - potenziell erhöhte Komplexität
- Beispiele:
  - Föderalismus und lokale Selbstverwaltung
  - mehr Personal im öffentlichen Dienst
  - Relais-Systeme bei kritischen Infrastrukturen
  - Keine Monokulturen in der Landwirtschaft
  - globale Abhängigkeit von monopolistischen Zulieferern vermeiden (Gas, Medikamente, seltene Erden ...)
  - Vorratshaltung (Schutzausrüstung, Lokomotiven ...)





### 3 Resilienzhemmnisse

## RESILIENZSTEIGERUNG

- Dezentrales Entscheiden und Handeln
- Flexibilität, Handlungsspielräume, Ermessen
- Redundanz
- Lernen/ Fehlerkultur
- Innovation
- Transformation

## RAHMENBEDINGUNGEN

- Verflochtene Entscheidungsprozesse (-)
- rechtsstaatliche Verwaltungskultur (-)
- Budgetrestriktionen (-)
- Rechtsschutz/ Rechtssicherheit als absolute Werte (-)
- Pfadabhängigkeit/ Transaktionskosten (-)
- Komplexität gewachsener Strukturen (-)

- **Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns hemmen Resilienzsteigerung!**

### 3 Resilienzhemmnisse a) Staatsaufbau und Institutionenordnung

#### **Koordinierte Dezentralität als Leitprinzip der Aufgabenverteilung**

- Reale Komplexität und Interdependenz von Entscheidungssituationen durch Strukturen und Prozesse der Koordination abbilden
- Prinzipiell: dezentrale Verwaltungsorganisation in D durch Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus verankert
- dezentrales Mikromanagement (lokales Optimieren) lose an zentrale Koordination (globales Optimieren) koppeln
- wichtigstes Instrument: Information
- Voraussetzung: Informationsfluss (Digitalisierung, Datenschutz!)

#### **Entbürokratisierung und Regulierungsrückbau**

- bestehende Regelungen rückbauen
  - nur in großen Krisen politisch durchsetzbar
- auf Detailsteuerung und Einzelfallregelung verzichten
  - Automatismen der Verrechtlichung entgegenwirken (*NKR BW 2021*)
- Ermessensspielräume verankern und schützen

### 3 Resilienzhemmnisse b) Verwaltungskultur und politische Kultur

#### Verwaltungskultur



- Rechtsstaatsprinzipien (Rechtsvorbehalt, Rechtsschutz, Rechtswegegarantie) so anwenden, dass situationsangepasste Entscheidungen nicht bestraft werden
- Hierarchie mit Eigenverantwortung und Risikobereitschaft in Einklang bringen
  - Fehlerkultur und Lernpotenziale statt Fehlermeidung und Verantwortungsdiffusion

#### Politische Kultur

- Explizite Diskussion und Begründung politischer Prioritäten
  - nicht alle Ziele können verfolgt werden
  - Redundanz trotz Budgetrestriktion
- Politische Akzeptanz für geringere staatliche Absicherung schaffen
  - maßvoller Umgang mit polit. Wettbewerb und Wahlversprechen
  - Mehr Eigenverantwortung, kollektives Engagement und Risikobereitschaft der Bürger:innen fördern





## 4 Abschließende Überlegungen

1. Resilienz sozio-ökologischer Systeme als zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts: Spannungsverhältnis zwischen Beständigkeit und Wandel
2. Krise als Chance zur Veränderung
3. Politik und Verwaltung sind in doppelter Hinsicht entscheidend
  1. Resilienz der eigenen Handlungs- und Entscheidungssysteme optimieren
  2. Rahmenbedingungen für Resilienz verbessern
4. Prinzipien zur Resilienzsteigerung
  1. Dezentrales Entscheiden und Handeln
  2. Flexibilität, Handlungsspielräume, Ermessen
  3. Redundanz
  4. Lernen/ Fehlerkultur
  5. Innovation
  6. Transformation



## 4 Abschließende Überlegungen

5. Voraussetzung für effektive Maßnahmen: Kulturwandel!
  1. Koordinierte Dezentralität institutionell und prozessual ermöglichen
  2. Entbürokratisierung und Regulierungsrückbau
  3. Rechtsstaatliche Verwaltungskultur abgewogen umsetzen
  4. Eigenverantwortung, konstruktive Fehlerkultur und Vertrauen
  5. Politische Prioritätensetzung und Güterabwägung offen kommunizieren
  6. Redundanzen schaffen
  7. Sicherungsniveaus absenken und Erwartungen der Bevölkerung anpassen
6. **Abkehr von Effizienz und Sicherheit als Leitprinzipien!**

## **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**

Mehr über mich und meine Forschung erfahren Sie auf der Webseite meines Arbeitsbereichs

[https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche\\_und\\_nachwuchsgruppen/oeffentliche\\_verwaltung\\_public\\_policy/index.de.jsp](https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche_und_nachwuchsgruppen/oeffentliche_verwaltung_public_policy/index.de.jsp)

unter anderem Daten, Texte und Grafiken zum Projekt "Corona-Verordnungen im deutschen Föderalismus"

[https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche\\_und\\_nachwuchsgruppen/oeffentliche\\_verwaltung\\_public\\_policy/forschung\\_oev/Corona-VerordnungenimdeutschenFderalismus.de.jsp](https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche_und_nachwuchsgruppen/oeffentliche_verwaltung_public_policy/forschung_oev/Corona-VerordnungenimdeutschenFderalismus.de.jsp)

Kontakt: [nathalie.behnke@tu-darmstadt.de](mailto:nathalie.behnke@tu-darmstadt.de)

## Quellen

- Biggs, Reinette; Schlüter, Maja; Schoon, Michael L. (2014): An introduction to the resilience approach and principles to sustain ecosystem services in social-ecological systems. In: Reinette Biggs, Maja Schlüter und Michael L. Schoon (Hg.): *Principles for Building Resilience. Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–31.
- Holling, C. S. (1996). Engineering resilience versus ecological resilience. In: Peter C. Schulze (Hg.): *Engineering within ecological constraints*. Washington, D.C: National Academies Press, S. 31-44.
- Kahl, Wolfgang (2022): Verwaltungshandeln – einleitende Bemerkungen. In: Wolfgang Kahl, Ute Mager (Hg.): *Verwaltungshandeln*. Baden-Baden: Nomos, S. 9-52.
- Meadows, Dennis (2020): Limits to Growth and the COVID-19 epidemic. MAHBBlog, <https://mahb.stanford.edu/blog/limits-to-growth-and-the-covid-19-epidemic/>
- Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2021): Ursachen übermäßiger Bürokratie. <https://www.normenkontrollrat-bw.de/service/publikationen/positionspapiere>
- Weick, Karl (1993): The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch Disaster. In: *Administrative Science Quarterly* 38 (4), S. 628–652.

## Bildquellen

1. Folie 3, Covid, Ruhrnachrichten, <https://www.ruhrnachrichten.de/dortmund/gesundheitsamt-meldet-dortmunder-stirbt-ursaechlich-an-covid-19-w1796551-p-2000641304/>
2. Folie 3, Flüchtlingsaufnahme, Deutschlandfunk Kultur, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/gefluechtete-stellen-eilantraege-chaos-am-berliner-lageso-100.html>
3. Folie 3, Flut im Ahrtal, SWR Aktuell, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/flut-rekonstruktion-ahrtal-protokoll-100.html>
4. Folie 4, Niederländischer Hochwasserschutz, Deutschlandfunk Kultur, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/hochwasserschutz-niederlande-vorbild-100.html>
5. Folie 4, Tröpfchenbewässerung, FAZ, <https://www.faz.net/aktuell/wissen/physik-mehr/troepfchenbewaesserung-in-der-landwirtschaft-und-im-balkon-14451590.html>
6. Folie 4, Schattenoasen in der Innenstadt - das mobile grüne Zimmer in Darmstadt, <https://www.wandelbaresdarmstadt.de/das-mobile-grune-zimmer-darmstadt/>
7. Folie 5, Understanding Street Level Bureaucracy – Buchcover der Publikation von Peter Hupe, Michael Hill, Aurélien Buffat (2015), ISBN 978-1-4473-1326 [www.lehmanns.de](http://www.lehmanns.de)
8. Folie 6, Complex adaptive system, <https://www.act.ipaa.org.au/in-brief-systems>
9. Folie 8, Meadows et al. (1990) "The limits to Growth", [www.bookfinder.com](http://www.bookfinder.com)
10. Folie 11, Wahlplakat, <https://btw2021.die-linke.de/kampagne/>



## **Anhang**

# **THEORETISCHE HINTERGRÜNDE**

# 1 Resilienzsteigerung als politische Führungsaufgabe

## Resilienzdruck als Folge von Krisen/ Krise als Chance (*Ansell et al. 2021*)

- (Existenzielle) Bedrohung des Status Quo
- Häufig abstrakt, aber nicht konkret prognostizierbar (anders: Klimawandel)
- Komplexe (zumeist unbekannte) Handlungssituation mit nicht absehbaren Handlungsfolgen ('wicked problem') ⇒ Entscheidung unter Unsicherheit
- Zeitdruck
- Krise ≠ Katastrophe: Handlungsoptionen
- Krise/ Handlungsdruck muss aktiv erkannt und benannt werden
  - Rechtfertigung für Maßnahmen/ Kosten
  - aktives Beenden des Krisenmodus
- Paradox: erfolgreiches Krisenmanagement (Verhinderung der Katastrophe) delegitimiert sich selbst

### Henry Kissingers 'Vorhersageproblem'

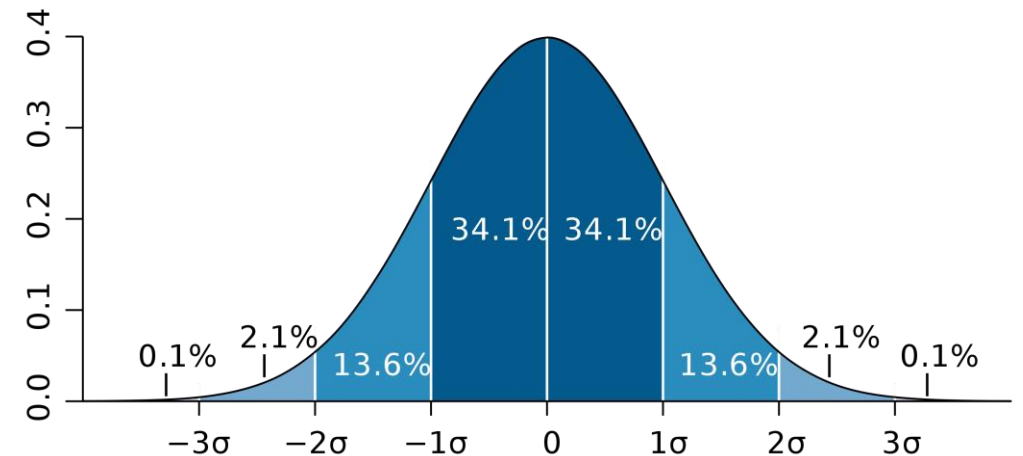
“Each political leader has the choice between making the assessment which requires the least effort and making an assessment which requires more effort. If he makes the assessment that requires least effort, then as time goes by it may turn out that he was wrong and then he will have to pay a heavy price. If he acts on the basis of a guess, he will never be able to prove that his effort was necessary, but he may save himself a great deal of grief later on. ... If he acts early, he cannot know whether it was necessary. If he waits, he may be lucky or he may be unlucky. It is a terrible dilemma.”

(zitiert nach *Ferguson 2021: 10*)

## 2.1 Organisationstheorie

### Resilienz als Entscheidungsfähigkeit: Das Problem begrenzter Rationalität

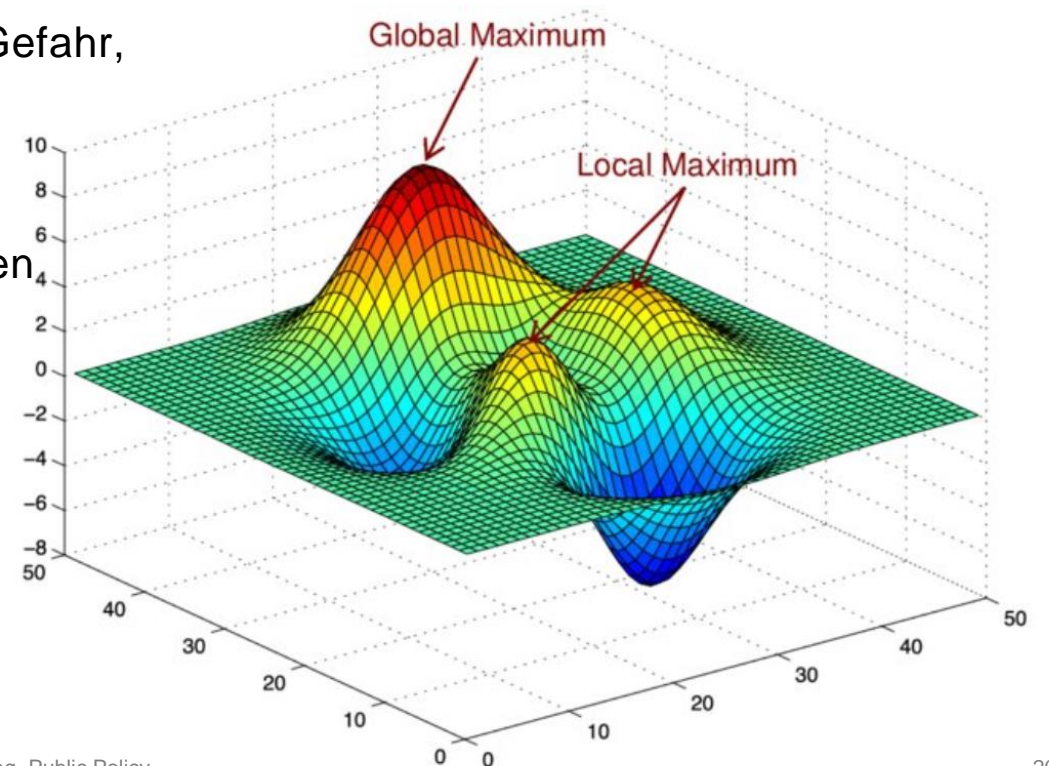
- Herausforderung: organisationale Reaktion (Entscheidung) auf Umweltanforderungen
- Entscheidung als Nutzenmaximierung unter Abwägung von Handlungsalternativen; Informationen kosten Zeit und Ressourcen
- *Ronald Heiner (1990)*: Kosten-Nutzen-Abwägung für optimale Informationsmenge
  - häufige Situationen - Entwicklung von Routinen
  - seltene Situationen - Einzelfallentscheidung
- Dilemma: Organisation systematisch auf unvorhersehbare Situationen vorbereiten



## 2.1 Organisationstheorie

### Umgang mit begrenzter Rationalität - Flexible und kreative Nutzung vorhandenen Wissens

- *Charles Lindblom (1959)*: inkrementelle Entscheidungen reduzieren Fehlerrisiko, aber keine Pfadänderung möglich ('The science of **muddling through**')
- *Herbert Simon (1945)*: Lokal optimieren spart Ressourcen, aber Gefahr, globale Maxima zu verpassen (Lock-in-Effekte) ('**Satisficing**, not Optimizing')
- *Karl Weick (1993a, 1993b)*: Kreative Verbindung von bekannten Versatzstücken (Improvisation) schafft innovative Problemlösungen ('**Bricolage**') - Kernkompetenz im Krisenmanagement

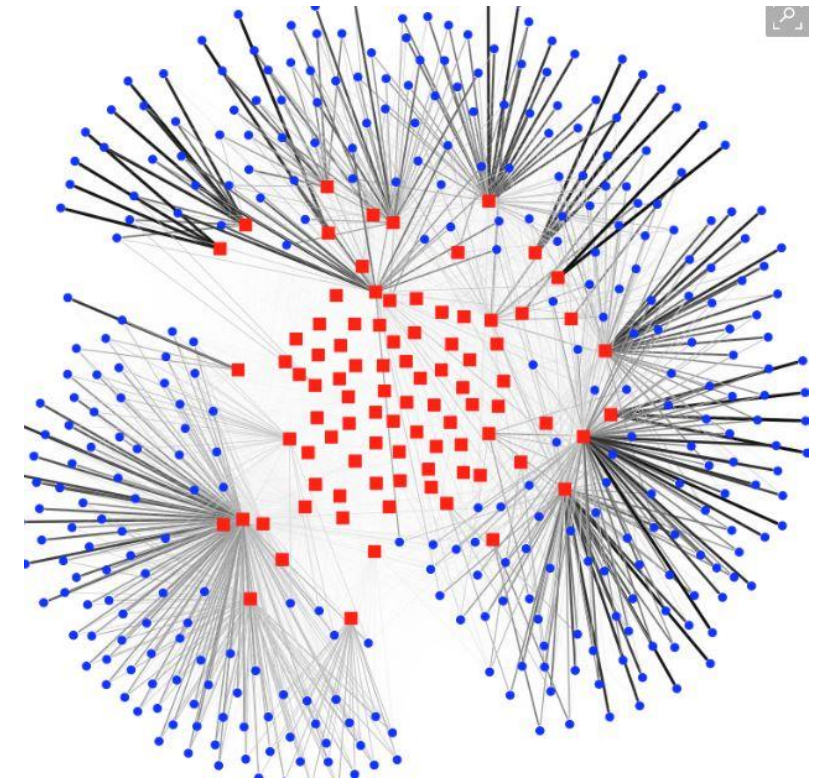




## 2.2 Resilienzforschung

### Resilienz als Herausforderung

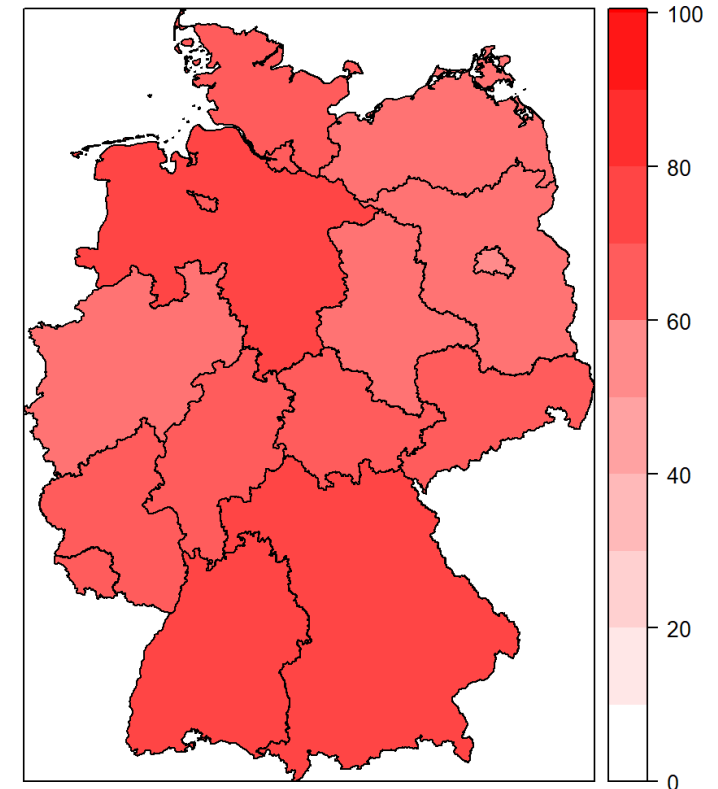
- erfordert Anpassung - Reaktion auf veränderte Umweltbedingungen
- nicht: Nachhaltigkeit (Bewahrung des Status quo - inhärent konservativ)
- sondern: Spannungsverhältnis zwischen Schockabsorbtion und flexiblem Übergang in einen neuen stabilen Zustand
- Moderne Gesellschaften als Komplexe adaptive Systeme (CAS)
  - Selbstorganisation und Anpassung auf Basis von Erfahrung
  - Emergente und nicht-lineare Reaktionen, hohe Unsicherheit
- Biodiversitätsforschung: Resilienz als Fähigkeit eines sozioökologischen Systems, vitale Funktionen dauerhaft zu erhalten (*Biggs et al. 2014*)



## 2.2 Resilienzforschung

### Resilienzsteigerung durch Diversität und Redundanz

- Diversität: verschiedene Elemente eines Systems reagieren unterschiedlich auf Umweltherausforderungen
- Experimentieren und Wettbewerb verschiedener Anpassungsstrategien ermöglichen Lernen durch Nachahmung
  - Bsp. Umgang von Pflanzen mit Trockenheit
  - Bsp. Coronaverordnungen der Länder in der Pandemie
- Redundanz: verschiedene Elemente eines Systems erfüllen vergleichbare Funktionen (funktionale Äquivalente)
- Wenn ein Element unter Druck gerät oder ausfällt, kann es durch andere ergänzt oder ersetzt werden
  - Bsp. Bestäuben von Blüten durch Bienen, Hummeln und Schmetterlinge
  - Bsp. Energieproduktion durch Wind, Sonne, Wasser und Biomasse
  - Bsp. Corona-Impfungen durch Impfzentren, Arztpraxen und Apotheken
  - Bsp. Import und eigene Produktion kritischer Medikamente
- Auch Vervielfachung ohne Diversität steigert Resilienz



# Restriktivität der Infektionsschutzmaßnahmen im Zeitverlauf



	KW 12	KW 14	KW 17	KW 21	KW 25	KW 29	KW 33	KW 38	KW 42	KW 46	KW 51
Baden-Württemberg	81	84	78	55	40	32	30	30	30	56	77
Bayern	83	84	84	60	45	36	35	34	34	55	73
Berlin	56	71	66	53	43	37	34	34	37	54	69
Brandenburg	65	77	70	57	30	34	33	33	33	56	66
Bremen	75	79	72	56	47	50	42	42	44	57	61
Hamburg	74	79	74	56	43	38	38	38	45	58	62
Hessen	77	78	74	46	37	30	29	29	29	49	54
Mecklenburg-Vorpommern	70	80	74	56	44	40	40	40	40	57	66
Niedersachsen	82	83	79	55	49	33	31	31	31	56	62
Nordrhein-Westfalen	62	75	74	49	37	39	39	39	40	63	70
Rheinland-Pfalz	72	79	71	57	36	39	39	39	39	65	72
Saarland	73	82	79	55	47	41	39	39	36	65	69
Sachsen	71	77	74	37	32	36	35	35	31	57	74
Sachsen-Anhalt	60	79	75	60	40	37	37	32	32	53	69
Schleswig-Holstein	74	82	75	47	40	32	32	30	29	49	69
Thüringen	74	82	80	47	31	31	31	30	30	54	71

## Quellen



- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960.
- Biggs, Reinette; Schlüter, Maja; Schoon, Michael L. (2014): An introduction to the resilience approach and principles to sustain ecosystem services in social-ecological systems. In: Reinette Biggs, Maja Schlüter und Michael L. Schoon (Hg.): *Principles for Building Resilience. Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–31.
- Ferguson, Niall (2021). *Doom. The Politics of Catastrophe*. Dublin: allen lane.
- Heiner, Ronald A. (1990): Rule-governed behavior in evolution and human society. In: *Constitutional Political Economy* 1, S. 19–46.
- Holling, C. S. (1996). Engineering resilience versus ecological resilience. In: Peter C. Schulze (Hg.): *Engineering within ecological constraints*. Washington, D.C: National Academies Press, S. 31-44.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of "Muddling Through". In: *Public Administration Review* 19 (2), S. 79–88.
- Meadows, Dennis (2020): Limits to Growth and the COVID-19 epidemic. MAHBBlog, <https://mahb.stanford.edu/blog/limits-to-growth-and-the-covid-19-epidemic/>
- Simon, Herbert (1945): *Administrative Behavior*. London, New York: Macmillan.
- Weick, Karl (1993a). Organizational redesign as improvisation. In: G. P. Huber & W. H. Glick (Hg.): *Organization Change and Redesign*. Oxford, New York. 346–379.
- Weick, Karl (1993b): The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch Disaster. In: *Administrative Science Quarterly* 38 (4), S. 628–652.



## Bildquellen

1. Folie 19, Normalverteilung, Von M. W. Toews - Eigenes Werk, based (in concept) on figure by Jeremy Kemp, on 2005-02-09, CC BY 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1903871>
2. Folie 20, lokales Optimum, Chao Jin, [https://www.researchgate.net/publication/306558608\\_A\\_Sequential\\_Process\\_Monitoring\\_Approach\\_using\\_Hidden\\_Markov\\_Model\\_for\\_Unobservable\\_Process\\_Drift/figures?lo=1](https://www.researchgate.net/publication/306558608_A_Sequential_Process_Monitoring_Approach_using_Hidden_Markov_Model_for_Unobservable_Process_Drift/figures?lo=1)
3. Folie 21, Complex adaptive system, <https://www.act.ipaa.org.au/in-brief-systems>
4. Folie 22, 23 Verteilung des Restriktivitätsindex in der 12. KW 2020, eigene Darstellung