

# Elemente einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre

Veith Mehde

Wohl kaum etwas würde der „neuen Eröffnungsbilanz“ so gut zu Gesicht stehen wie eine spezifisch verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehre. Sie wäre geradezu ideal, um die verschiedenen Disziplinen, die sich mit der Verwaltung beschäftigen, unter einem Dach zusammenzuführen. Gleichzeitig ist der Bedarf der Praxis kaum von der Hand zu weisen. Die disziplinäre Ausgangslage der Verwaltungswissenschaft wie die wissenschaftspolitischen Rahmenbedingungen lassen die Hoffnungen in dieser Richtung allerdings eher bescheiden ausfallen.

## Praxis

Die Praxis der Verwaltung ist von einer geradezu überbordenden Komplexität geprägt. Wenn also „Entscheidung (...) die Auswahl von Handlungsoptionen aus mehreren Handlungsmöglichkeiten“<sup>1</sup> ist, so hat eine sich vergrößernde Komplexität auch Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung. Da „Verwalten“ zu einem wesentlichen Teil „Entscheiden“ bedeutet, ist jede Veränderung der Strukturen gleichzeitig potenziell relevant für die Entscheidungsfindung.<sup>2</sup> Dies und das Zustandekommen der Entscheidung zu analysieren, ist eine Aufgabe für die empirische Verwaltungswissenschaft. Die Ver-

waltungswissenschaft kann in diesem Sinne ohne weiteres als Entscheidungswissenschaft verstanden werden.<sup>3</sup> Dies lässt sich allerdings allenfalls in einem sehr weiten Sinn in Forschung und Lehre erkennen.

Aus Sicht der Praxis ergibt sich daraus das Desiderat an die Verwaltungswissenschaft: Hilfen zu liefern für den Umgang mit der genannten Komplexität. Je größer diese wird, umso mehr entsteht für die handelnden Akteure ein Bedürfnis nach wirksamen Mechanismen der Legitimation der eigenen Entscheidung. Wie jede Art von Herrschaft versucht, „den Glauben an ihre ‚Legitimität‘ zu erwecken und zu pflegen“,<sup>4</sup> so sucht der im Auftrag dieser

„Herrschaft“ tätig werdende Entscheider nach einer Legitimation für seine Lösung der jeweiligen Entscheidungssituation.<sup>5</sup> Legitimation im weitesten Sinne ist dabei zu verstehen als Mechanismus der Rechtfertigung der eigenen Entscheidung und zwar gegenüber unterschiedlichen Akteuren, die für das Verwaltungshandeln von großer, man hat den Eindruck immer größerer Bedeutung sind: den Adressaten, den Vorgesetzten, der Politik, den traditionellen und – möglicherweise in zunehmenden Maße – auch den sozialen Medien. Wenn dies aber so ist, dann führt kein Weg daran vorbei, dass das Ziel einer hierbei unterstützenden Entscheidungslehre eine überzeugende Normativität sein muss.<sup>6</sup> Nur wer sich auf normative Vorgaben – das müssen nicht notwendigerweise rechtliche sein – berufen kann, erfährt einen Zugewinn an Legitimation. Das Bundesverfassungsgericht bringt diesen Gedanken in der so genannten sachlich-inhaltlichen Legitimation zum Ausdruck, die Verwaltungsentscheidungen durch die Anwendung gesetzlicher, also vom direkt gewählten Parlament verabschiedeter Regelungen erfahren.<sup>7</sup> Dasselbe lässt sich im nichtjuristischen Sinn über eine nachge-



**Prof. Dr. Veith Mehde**

Leibniz Universität  
Hannover

1 König, 2008, S. 349.

2 Die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft hat sich auf ihrer Tagung 1987 mit den „Veränderungen der Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung“ befasst; vgl. dazu den von Thieme 1988 herausgegebenen Tagungsband; zur Systematisierung der Veränderungen siehe insbesondere Waffenschmidt 1988.

3 Thieme 1981, S. 1; vgl. auch Simon 1997, S. 1.

4 Weber 2005, S. 157.

5 Zur Unterscheidung von Legitimität und Legitimation vgl. Mehde 2000, S. 167 f.

6 Vgl. die Aussage von Rumianek zur Entscheidungstheorie: „Gesucht werden allgemeingültige Regeln, die in jedem vernunftgemäßen Entscheidungsprozess beachtet werden müssen.“ (Rumianek 1985, S. 33).

7 BVerfGE 83, 60 (72); 93, 37 (66 f.); 130, 76 (124); 135, 155 (222); 135, 317 (429); 136, 194 (262); 137, 185 (232 f.).

wiesene Wirtschaftlichkeit oder die Sachgerechtigkeit von Entscheidungen sagen.

Eine verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehre<sup>8</sup>, die das Bedürfnis nach einer überzeugenden Normativität erfüllen könnte, würde die Relevanz der Wissenschaft für die Praxis unzweifelhaft sichern. Es scheint offensichtlich, dass es sich dabei um multi-, idealerweise aber sogar interdisziplinäre Ansätze handeln muss, da nur so überhaupt eine Chance besteht, mit der schon angesprochenen Komplexität angemessen umzugehen.<sup>9</sup> Sinnvollerweise muss die Entscheidungslehre auf die Praxis bezogen sein, sei es in

Die konkreten Beiträge der Entscheidungstheorien, wie sie etwa lehrbuchartig von Jörg Bogumil/Werner Jann dargestellt werden,<sup>14</sup> sind gekennzeichnet von den Schlagworten „bounded rationality“, „Inkrementalismus“, „garbage can“ und „windows of opportunity“. Alle diese Ansätze weisen einen naheliegenden Bezug zur öffentlichen Verwaltung auf und können als eine Art Kernbestand des Wissens über Entscheidungen in dieser gelten. Sie zeigen gleichzeitig auch die Nähe dieser Entscheidungslehre zur Sozial- und zur Wirtschaftswissenschaft, sind selbst Teil dieser Wissenschaften. Herbert A. Simon, Schöpfer des Gedankens des „Administ-

dürfte, ist die Skepsis hinsichtlich idealistischer Vorstellungen von Entscheidungsrationalität, die in den genannten Gedanken und Ansätzen zum Ausdruck kommt. Die nüchternen, mitunter zugespitzten Sichtweisen mögen so gar nicht zu dem Wunsch passen, eine Hilfestellung bei der Entscheidungsfindung zu geben, die dem oben angesprochenen Legitimationsbedürfnis genügt. Wenn Michael D. Cohen/James G. March/Johan P. Olsen sich mit der Sichtweise auseinandersetzen, „an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work“<sup>18</sup>, dann ist damit sicherlich kein Forschungsprogramm beschrieben, das Vorstellungen von der Möglichkeit rationaler Entscheidungen Nachdruck verleiht.

## »Die verwaltungswissenschaftliche Diskussion über Entscheidungen ist von verschiedenen Marksteinen geprägt.«

der Wahrnehmung einer empirisch oder aber einer normativ geprägten Rolle.<sup>10</sup>

### Marksteine

Die verwaltungswissenschaftliche Diskussion über Entscheidungen ist von verschiedenen Marksteinen geprägt. Es sind gerade Wissenschaftler, die sich speziell mit Verwaltungen beschäftigen, die in dieser Hinsicht einen bis heute wirksamen Beitrag geleistet haben. Schon Max Weber beschreibt in seiner Bürokratietheorie zwar eine Organisation, knüpft dabei aber an die Frage an, wie durch diese Entscheidungen getroffen werden.<sup>11</sup> So ist die Legitimität der legalen Herrschaft eng verknüpft mit ihrer Regelbindung.<sup>12</sup> Selbst Neues Steuerungsmodell (NSM) und New Public Management (NPM) sind zwar auf Strukturen und Steuerungsinstrumente bezogen, zeigen dabei aber einen Weg auf, an dessen Ende Entscheidungen stehen. Steuerung impliziert eben nicht zuletzt die Einflussnahme auf die Entscheidungen einer anderen Stelle bzw. Ebene.<sup>13</sup>

„rative Man“ und der „bounded rationality“, dessen Implikationen bis heute immer weiter analysiert werden,<sup>15</sup> schreibt ganz selbstverständlich über „Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science“<sup>16</sup>. Daniel Kahneman hielt seine Rede anlässlich der Verleihung des Nobelpreises an ihn unter der Überschrift „Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics“.<sup>17</sup>

Was vielleicht für die Suche nach einer für die Praxis brauchbaren Entscheidungslehre besonders irritierend sein

Auch die durch verwaltungswissenschaftliche Diskussionen inspirierte Praxis entwickelt immer wieder Ansätze für neue Blickwinkel auf Entscheidungen. So sind etwa Leitbilder ein Instrumentarium, das natürlich der Selbstvergewisserung von Organisationen und den in ihnen tätigen Menschen dienen soll, gleichzeitig aber die Möglichkeit bietet, normative Aussagen auch in konkreten Einzelentscheidungen zur Wirkung gelangen zu lassen. Die Rechnungshöfe, die den speziellen normativen Maßstab der Wirtschaftlichkeit anzuwenden haben, sehen sich gezwungen, eine Methodik zu entwickeln, mit deren Hilfe sie konkrete Entscheidungen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersuchen können.<sup>19</sup> Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens gibt Kommunalverwaltungen einen haushaltsrechtlichen Rahmen vor, der die Entscheidungsgrundlagen und -verfahren modifiziert.<sup>20</sup>

8 Für einen ausdrücklichen Ansatz hierfür in Deutschland siehe Thieme 1981.  
9 Vgl. zur Entscheidungstheorie Rumianek 1985, S. 7.  
10 Zur Unterscheidung siehe Thieme 1981, S. 3 ff.  
11 Weber 2005, S. 160 ff.  
12 Weber 2005, S. 160 f.  
13 Vgl. Schedler/Proeller 2009, S. 89 f.  
14 Bogumil/Jann 2009, S. 165 ff.; vgl. auch König 2008, S. 362 ff.

15 Vgl. etwa Todd/Gigerenzer 2003.  
16 Simon 1959; vgl. auch Simon 1997, S. 118 ff.  
17 Kahneman 2003.  
18 Cohen/March/Olsen 1972, S. 2.  
19 Zur Subsumtion unter den Rechtsbegriff der Wirtschaftlichkeit siehe Engels 2015.  
20 Vgl. dazu etwa die kritischen Anmerkungen bei Holtkamp 2012, S. 221 ff.; deutlich positiver dagegen der Erfahrungsbericht von Domroes 2015.

Insgesamt wird man aber sagen müssen, dass es trotz des großen Bedürfnisses, trotz wichtiger analytischer Ergebnisse und vor allem trotz vielfältiger Ansatzpunkte an einer eigenständigen verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre fehlt.<sup>21</sup> Die analytischen Kategorien sind nach wie vor diejenigen der Einzelwissenschaften, die sich mit Fragen der Verwaltung beschäftigen. Insbesondere kann die Verwaltungswissenschaft keine spezifische Methodik empfehlen, mit deren Hilfe die oben angesprochenen Bedürfnisse der Praxis befriedigt werden können. Die auch von der Verwaltungswissenschaft vereinnahmten Marksteine der theoretischen Beschäftigung mit Ent-

scheidungslehre lässt sich kaum anders denken denn als Kombination der unterschiedlichen Herangehensweisen. Das Ideal wäre quasi eine Kumulation sich wechselseitig ergänzender Methoden, die sich zu einem kohärenten Gesamtbild verselbstständigen lassen.

Die Rechtswissenschaft weist in der Ausprägung, die sie heutzutage gefunden hat, höchst unterschiedliche Ansatzpunkte auf, was nicht zuletzt auf eine große Offenheit für interdisziplinäre Bezüge zurückzuführen sein dürfte. Es ist heute keinesfalls mehr überraschend, wenn in wissenschaftlichen Texten Bezüge zu anderen Wissenschaften zu finden sind. Aber auch

Entscheidungslehre in erster Linie die Technik der Subsumtion unter die einschlägigen Normen beitragen kann.<sup>22</sup>

Daneben nehmen die Sozialwissenschaften an dem verwaltungswissenschaftlichen Diskurs teil; im internationalen Zuschnitt in einer wohl inzwischen dominierenden Weise. Von ihnen stammen wichtige Informationen über den Zuschnitt verschiedener Entscheidungsstrukturen. Das Verständnis von Verwaltung wird von dieser Seite durch empirische Untersuchungen wesentlich gefördert. Dies führt aber nicht zu einer normativen Aussage über die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen werden sollten.<sup>23</sup> Die Klarheit, möglicherweise auch die Beschränkung der Methodik durch ihre empirische Ausrichtung mag wesentlich zur Selbstvergewisserung der Wissenschaft beigetragen haben; für die Wirksamkeit in der Praxis wie für die Anschlussfähigkeit zu anderen Wissenschaften stellt dies aber letztlich ein Problem dar.

Ökonomische Überlegungen fließen in verwaltungswissenschaftliche Diskussionen oftmals als Aussagen zum Management ein. Die Betriebswirtschaftslehre hat eine eigene Entscheidungstheorie<sup>24</sup> bzw. Entscheidungslehre<sup>25</sup> hervorgebracht. Entscheidungsmodelle sollen für einen Zugewinn an Rationalität sorgen.<sup>26</sup> Für Werner Thieme hat „die Betriebswirtschaftslehre die am weitesten fortgeschrittene Entscheidungstheorie entwickelt“.<sup>27</sup> Eine klassische Sichtweise aus der verwaltungswissenschaftlichen Literatur sieht durchaus den beratenden Charakter der Betriebswirtschaftslehre,<sup>28</sup> betont aber den Unterschied der dort verarbeiteten Entscheidung auf der einen und jenen der Verwaltung auf der anderen Seite.<sup>29</sup> Dieser Unterschied dürfte jedenfalls mit Blick auf die Verwaltung nach der ausgiebigen NSM-Diskussion überbetont sein. Die angewendete Methodik sollte durchaus Möglichkeiten lassen, die spezifischen

## **»Das Ideal wäre quasi eine Kumulation sich wechselseitig ergänzender Methoden, die sich zu einem kohärenten Gesamtbild verselbstständigen lassen.«**

scheidungen sind gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie die Möglichkeit einer präskriptiven Entscheidungslehre nachdrücklich in Frage stellen.

### **Wissenschaften**

Entscheidungen können analysiert werden unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit, aber auch unter verschiedenen sonstigen Fragestellungen, die mit Mitteln der Sozialwissenschaft zu untersuchen sind. Dies wirft die Frage auf, wie die weitere Entwicklung hin zu einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre von den Einzelwissenschaften befördert werden kann. Die an der Verwaltungswissenschaft beteiligten Wissenschaften und die beteiligten Personen bedienen sich unterschiedlicher Ansätze, die zur Entscheidungslehre beitragen können. Die Herausbildung einer verwaltungswissenschaftlichen Entschei-

jenseits dieser Bezüge ist das Verständnis der Rechtswissenschaft selbst von einer großen Offenheit geprägt. Strukturen der Rechtsordnung, Entwicklungslinien und ähnliches sind heute selbstverständlicher Teil der wissenschaftlichen Befassung mit dem Recht. Nichtsdestotrotz steht im Kern der juristischen Methodik zweifellos nach wie vor die Auslegungs- bzw. die Subsumtionstechnik, also die Anwendung abstrakt-genereller Regelungen auf einen Einzelfall. Das bedeutet umgekehrt, dass die Rechtswissenschaft zu einer spezifisch verwaltungswissenschaftlichen Entschei-

21 Bull/Mehde 2015, Rn. 452.

22 Vgl. Thieme 1981, S. 32 f.

23 Püttner 2007, § 19, Rn. 29.

24 Siehe etwa Laux/Gillenkirch/Schenk-Mathes 2012; Salinger 2003.

25 Siehe etwa Bamberg/Coenenberg/Krapp 2012.

26 Vgl. Hanssmann 1993, S. 896.

27 Thieme 1981, S. 2.

28 Vgl. dazu auch Mehde, 2003, S. 96 f.

29 Püttner 2007, § 19, Rn. 29.

Anforderungen der öffentlichen Verwaltung einzubeziehen. Bei einem solchen Verständnis ist allerdings der normative Charakter der Entscheidungslehre davon abhängig, dass eine entsprechende Norm operationalisierbar gemacht wird. Die Methodik, mit deren Hilfe eine bestimmte Entscheidung gefunden wird, setzt dann also gewisse normative Grundlegungen voraus, kann sie auch möglicherweise umsetzen, bringt sie aber nicht selbst hervor.<sup>30</sup>

Die sonstigen Wissenschaften, die in diesem Kontext eine Rolle spielen können, wie zum Beispiel die Psychologie oder die Geschichtswissenschaft, betreffen je einzelne Fragestellungen, die aber nur nach verschiedenen Transferleistungen zu einem normativen Charakter führen.

Die verschiedenen Wissenschaften sind – anders als dies eine idealistische Vorstellung von interdisziplinärer Arbeit nahelegen würde – nicht auf wechselseitige Lückenfüllung angelegt. Das Gesamtbild ist daher von unterschiedlichen Teilaspekten geprägt, die für sich genommen zwar zu einem komplexeren Bild führen, das aber nicht mit dem eigentlich zu wünschenden Gesamtbild identisch ist. Anders formuliert ist das Ganze dieser in einer interdisziplinär verstandenen Verwaltungswissenschaft gespiegelten Einzelwissenschaften nicht größer als die Summe seiner Teile. Man kann also bei der Suche nach einer spezifisch verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre nicht einfach Ansätze aus den verschiedenen Wissenschaften addieren, sondern muss deren unveränderte Zuordnung zu einer bestimmten Fachwissenschaft konzidieren.

### Paradoxien

Die Suche nach einer spezifisch verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre führt zu einer Reihe von Paradoxien und Spannungsverhältnissen. Dies betrifft schon die eben charakterisierten unterschiedlichen wissenschaftlichen Herangehensweisen. Die Methoden der Verwaltungswissenschaft weisen durch sie einerseits eine besondere Vielfalt auf, andererseits ist zu konzidieren, dass sie deswegen gerade nicht spezifisch verwaltungswissenschaftlich sind. Die Vielfalt lässt sich also genauso gut als Abwe-

senheit beschreiben. Interdisziplinarität ist für die Verwaltungswissenschaft eine Notwendigkeit und dennoch ist die Zusammenführung der verschiedenen Disziplinen in einer Entscheidungslehre sowohl methodologisch wie auch institutionell problematisch. Die Wissenschaften sind in der Logik ihrer jeweiligen Disziplin auch und gerade hinsichtlich der von ihnen angewendeten Methoden zu sehr spezialisiert. Dies wird flankiert durch die spezifischen professionellen Auswahlssysteme: Wissenschaftliche Karrieren werden jedenfalls bei den hier in Rede stehenden Teilgebieten in der jeweiligen Fachdis-

dem kritisiert werden. Eine solche „Alternativlosigkeit“ zu belegen, fällt bei anderen Argumenten, auf die eine Entscheidung gestützt wird, wesentlich schwerer. Es bedarf schon einer besonderen – wie auch immer begründeten – Überzeugungskraft abweichender normativer Vorgaben oder aber entsprechender Interessenlagen<sup>31</sup>, um sich auf einen rechtlich problematischen Weg zu begeben, solange die Gefahr besteht, dass im Folgenden ein Rechtfertigungsdruck entstehen könnte.

Das führt zu einem weiteren Paradox: Obwohl das Recht vor dem beschriebe-

## **»Die verschiedenen Wissenschaften sind – anders als dies eine idealistische Vorstellung von interdisziplinärer Arbeit nahelegen würde – nicht auf wechselseitige Lückenfüllung angelegt.«**

ziplin gemacht. Die Anforderungen der Wissenschaftsförderung wie auch der Publikationspraxis gehen eher in Richtung einer weitergehenden methodischen Spezialisierung denn einer Offenheit, die für eine Interdisziplinarität im eigentlichen Sinne Voraussetzung wäre.

Dabei ist auch der oben angesprochene Gesichtspunkt der Normativität gleichzeitig eine naheliegende Forderung, ein um der Wirksamkeit der Entscheidungslehre willen kaum aufgebbares Desiderat, andererseits lassen sich nur wenige normative Vorgaben belastbar herausarbeiten. Am ehesten gelingt dies bei den rechtlichen Anforderungen, also den vom Gesetzgeber genannten Normen. Es ist wohl der zentrale Ausdruck des legalistischen Charakters der deutschen Verwaltung, dass sich Entscheidungsträger bei der Suche nach einer Legitimation für die eigenen Entscheidungen vor allem auf das Recht stützen. Für eine rechtlich alternative Entscheidung kann man als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter nun einmal von nieman-

nen Hintergrund jedenfalls in der deutschen Verwaltung uneingeschränkt seine Dominanz als primäres Legitimationsinstrument bewahrt, möglicherweise sogar ausgebaut hat, wird doch gerade bei der Anwendung die Begrenzung der Steuerungswirkung deutlich. Insbesondere im Kontext der Reformen, die sich an Instrumenten aus dem privaten Sektor orientierten, ergaben sich Forderungen, das „Juristenprivileg“ in der deutschen öffentlichen Verwaltung zu brechen.<sup>32</sup> Der neu eingeführte „Instrumentenkasten“ des NPM sprach in der Tat für einen Siegeszug der Ökonomie. Die Implementation doppischer Haushalte oder die Etablierung eines aussagekräftigen Controllings setzt eben auch eine entsprechende Methodenkenntnis voraus. Gleichwohl ist auch dieser Einfluss vielfältig gebrochen.

30 Vgl. Laux/Gillenkirch/Schenk-Mathes 2012, S. 34.

31 Vgl. dazu König 2008, S. 355.

32 Mehde 1998.

Zugespitzt kann man sogar über die Frage nachdenken, warum „keiner auf die Ökonomen“ hört.<sup>33</sup>

Die oben genannten Marksteine einer verwaltungswissenschaftlichen Beschäftigung mit Entscheidungen erweisen sich vor dem Hintergrund des angesprochenen Legitimationsbedürfnisses als problematisch. Einerseits dient es zweifellos der Entlastung von unrealistischen Er-

tung von Untersuchungsnotwendigkeiten, die im Prozess der Entscheidungsfindung somit unterhalb der Aufmerksamkeitschwelle des sich der „bounded rationality“ bewussten Entscheiders liegen, erscheint so möglicherweise als Ausdruck eines Versagens. Dennoch ist offensichtlich, dass es zu erheblichen negativen Effekten für die Arbeitsfähigkeit von Verwaltungen führen würde, wenn der Hauptfokus bei der Entscheidungsfindung

im weiteren Sinne zur Notwendigkeit von und erwartet von der Wissenschaft entsprechend mehr Interdisziplinarität.<sup>37</sup> Hinzu kommt, dass es die Politik war, die eine Reihe von Instrumenten – gerade im Haushaltsrecht – eingeführt hat, die mit der klassischen Juristenausbildung nur sehr schwer zugänglich sind. Gleichwohl kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, dass die Verwaltungswissenschaft oder auch das Public Management keine politische „Lobby“ hat. Es würde wohl niemand ernsthaft behaupten, dass an deutschen Universitäten das Themengebiet Verwaltungswissenschaft, Verwaltungslehre oder Public Management im Aufschwung begriffen wäre oder auch nur wirksam erhalten sein würde. Geradezu exemplarisch dafür steht die auch in der Tagespresse wahrgenommene<sup>38</sup> Beendigung der Förderung des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer durch die Leibniz-Gemeinschaft.<sup>39</sup> Die für die Forschungspolitik interessanten Ausrichtungen und Kennzahlen scheinen in einem Spannungsverhältnis zum Bedürfnis der deutschen öffentlichen Verwaltung nach einer wissenschaftlichen Begleitung zu stehen. Insofern kann man vielleicht zugespitzt formulieren, dass nicht allem, was wissenschaftspolitisch rational ist, auch eine dem entsprechende staatspolitische Rationalität bescheinigt werden kann.

### Missverständnisse und Herausforderungen

Wenn es stimmt, dass das Recht als ein zentrales Steuerungsinstrument in der Verwaltung vor allem deswegen erhalten bleibt, weil es das Bedürfnis nach Legitimation der Entscheidung besser als andere Steuerungsinstrumentarien befriedigen kann, führt das zu der schon angesprochenen Frage der Bedeutung der Regel-

## »Die für die Forschungspolitik interessanten Ausrichtungen und Kennzahlen scheinen in einem Spannungsverhältnis zum Bedürfnis der deutschen öffentlichen Verwaltung nach einer wissenschaftlichen Begleitung zu stehen.«

wartungen – seien diese eigene oder von außen vorgegebene –, da die Begrenztheit der Möglichkeiten überzeugend dargelegt werden kann.<sup>34</sup> Andererseits dürfte die Fernwirkung auf die Legitimationswirkung beschränkt sein. Während sich die Vorgesetzten, auch weil sie sich selbst ebenfalls in einer vergleichbaren Situation befinden, auf diese Überlegungen einlassen könnten, dürften die Erwartungen der Öffentlichkeit, möglicherweise aber auch der damit befassten Verwaltungsgerichte kaum davon beeinflusst werden. Debatten über Verwaltungsentscheidungen werden typischerweise im Nachgang zu diesen geführt, also zu einem Zeitpunkt, zu dem die Informationsgrundlage möglicherweise deutlich besser ist. Die Missach-

daruf gerichtet wäre, die Entscheidung vor allem im Hinblick auf die Unangreifbarkeit durch Verwaltungsgerichte und die Öffentlichkeit zu treffen.

Das wohl erstaunlichste Paradox liegt in der Gleichzeitigkeit eines besonderen Bedürfnisses der Praxis nach verwaltungswissenschaftlicher Expertise und dem Verzicht auf diese. Gerade im Wissenschaftsbereich als einem von den Instrumenten von NSM und NPM besonders geprägten Teil der öffentlichen Verwaltung<sup>35</sup> sollte die Notwendigkeit einer spezifischen Public-Management-Forschung mit den entsprechenden Studienmöglichkeiten besonders deutlich zu erkennen sein.<sup>36</sup> Im Übrigen bekennt sich die Wissenschaftspolitik

research results seem to be of greater relevance and influence, at least concerning the practice of public sector management“.

gegenüber ihrem jeweiligen Praxisfeld sprachmächtig bleiben“.

33 Wagener 2011.

34 Vgl. dazu König 2008, S. 363 ff.

35 Schröter 2008, S. 178 f.

36 Vgl. die Diagnose von Reichard 2008, S. 56: „Although the public management scholars' influence on the development of NPM in Germany has been modest, the general movement of NPM, by contrast, has had a positive effect on the acceptance and visibility of the discipline of public management. Its academic position has been much more stable since the mid-1990s and its

37 Vgl. dazu auch die Forderung von König, 2003, S. 191: „Die tradierten Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften müssen interdisziplinäre und transdisziplinäre Projekte nicht nur auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung ganz anders fördern, und zwar faktisch, wollen sie in der von sich entgrenzenden Naturwissenschaften dominierten Forschungsgemeinschaft mithalten und

38 Vgl. etwa <http://www.taz.de//!5035012/> (Internet-Quellen zuletzt besucht am 26.11.2015)

39 Vgl. dazu die Presseerklärung der Leibniz-Gemeinschaft: [http://www.leibniz-gemeinschaft.de/medien/presse/pressemitteilungen/details/article/leibniz\\_institute\\_und\\_forschungsmuseen\\_in\\_hamburg\\_frankfurt\\_am\\_main\\_u\\_a\\_potsdam\\_bornim\\_speyer\\_und\\_duesseldorf\\_evaluier\\_100001433/](http://www.leibniz-gemeinschaft.de/medien/presse/pressemitteilungen/details/article/leibniz_institute_und_forschungsmuseen_in_hamburg_frankfurt_am_main_u_a_potsdam_bornim_speyer_und_duesseldorf_evaluier_100001433/).

bindung, der Rekrutierungsmechanismen der öffentlichen Verwaltung und ihrer Auswirkungen auf die Entscheidungspraxis. Dies dürfte im Übrigen selbst für die Verwaltungssysteme gelten, die traditionell nicht als legalistisch angesehen werden. Auch der private Sektor erfährt einen Trend zur intensiveren Berücksichtigung rechtlicher Maßstäbe im Alltag der Entscheidungstätigkeit unter dem Oberbegriff der „compliance“. Dies führt zu dem nicht seltenen Missverständnis, dass Juristen in der öffentlichen Verwaltung in erster Linie als Rechtsanwender tätig seien. Tatsächlich geht es aber darum, eine geeignete Vorbildung für Generalisten zu bestimmen.<sup>40</sup> Es liegt auf der Hand, dass die juristische Methodik in dieser Hinsicht positiv wirken kann, aber beileibe nicht die einzige denkbare Qualifikation darstellt. Die juristische Arbeitsweise ist etwa unbestreitbar auf bestimmte Annahmen über die Realität angewiesen, für deren Herleitung das Recht allenfalls unvollkommene Regeln bereithält.<sup>41</sup> Für Juristen wären im Übrigen bestimmte verwaltungswissenschaftliche Kenntnisse besonders wünschenswert. Auch hier ist aber die Verankerung an den Fakultäten in den vergangenen Jahren keinesfalls größer, sondern eher kleiner geworden.

Da das Recht oftmals keine geeigneten materiellen Vorgaben macht, spielt die Prozeduralisierung eine große Rolle.<sup>42</sup> Verfahrensvorgaben werden vielfach als eine Kompensation für die fehlenden materiellen angesehen. Zweifellos ergeben sich aus der Einhaltung der vorgegebenen Schritte auch legitimierende Wirkungen. Auch eine verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehre muss in ganz wesentlichem Umfang auf Verfahrensfragen eingehen, was schon auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass diese notwendigerweise eine Vielzahl unterschiedlicher Fälle umfassen können muss, wodurch eine abstrakt-generelle inhaltliche Vorgabe praktisch ausgeschlossen ist. Dies sollte allerdings auch deutlich herausgearbeitet werden: dass es für sich genommen bei einer solchen Entscheidungslehre nicht um eine allgemeingültige inhaltliche Vorgabe gehen kann, sondern nur formelle Hilfen eine Rolle spielen können.

Neben die inhaltlichen Vorgaben – die im Augenblick in erster Linie rechtsförmig

ausgestaltet sind – und die prozeduralen tritt als dritter Aspekt die Frage der Wirkungen hinzu. Der Verwaltungswissenschaft stehen vielfältige Möglichkeiten der Ex-post-Analysen zur Verfügung. In einer Entscheidungssituation ist dies allerdings in eine aus der Ex-ante-Sicht verwertbare Erkenntnis zu übertragen. Hier sind die Optionen begrenzt. Die Komplexität der Realität führt ebenso regelmäßig wie zwangsläufig zu Überraschungen hinsichtlich der Wirkungen. Die Gesetzesfolgenabschätzung mag als ein Beispiel für ein mit großer verwaltungswissenschaftlicher Sachkenntnis entwickeltes Instrumentarium taugen, das sogar in der gemeinsamen

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglichst vorhanden sein sollten. Dieses Potenzial gerät durch die Ausgliederung der früheren Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung und durch die Anwaltsfixierung der Referendarausbildung allerdings in den Hintergrund. Auch scheint das Laufbahnrecht zunehmend weniger unter diesem Gesichtspunkt betrachtet zu werden. Die laufbahnrechtliche Einbeziehung der Bachelor- und Master-Abschlüsse hat bislang eher zu einer Entdifferenzierung auf einer rein formalen Grundlage geführt,<sup>45</sup> nicht aber zu einer materiellen Bestimmung der Anforderungsprofile. Die Verknüpfung mit der Praxis muss also

## **»Als zentrales Element einer verwaltungswissenschaftlichen Herangehensweise muss die Offenheit für unterschiedliche methodische Zugänge erhalten bleiben.«**

Geschäftsordnung der Bundesministerien verankert ist,<sup>43</sup> dessen Anwendung aber wohl nicht den ursprünglich mit ihm verbundenen Erwartungen entspricht.

### **Chancen**

Die dargestellten Probleme bei der Entwicklung einer originären verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die spezifisch auf die Verwaltung bezogene multidisziplinäre Herangehensweise erhebliche Chancen birgt. Gleichzeitig bietet die Praxis eigentlich ideale Anknüpfungspunkte für die Entwicklung einer entsprechenden Fachkenntnis.

Das beginnt mit der Tatsache, dass die öffentliche Hand einen entscheidenden Einfluss auf die Ausbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat.<sup>44</sup> Hier wäre eigentlich ein ideales Instrument, um im öffentlichen Sektor genau zu reflektieren, welche Methodenkenntnisse bei den

durch andere Mechanismen gewährleistet werden.

Als zentrales Element einer so verstandenen verwaltungswissenschaftlichen Herangehensweise muss die Offenheit für unterschiedliche methodische Zugänge erhalten bleiben. Die Kenntnis der verschiedenen Sichtweisen dürfte die Arbeit an konkreten Problemlösungen erleichtern. Als hilfreich dürfte es sich auch erweisen, sich die oben geschilderten Überlegungen – vom „garbage can“ zur „bounded rationality“ – zu vergegenwärtigen. Die Analyse von Entscheidungskonstellationen

40 Mehde, 2011, S. 693.

41 Hoffmann-Riem, 2003, S. 47.

42 Dazu im Kontext der Entscheidungslehre Mehde, 2003, S. 100.

43 § 44 GGO.

44 Vgl. dazu schon Simon 1997, S. 13.

45 Mehde, 2001, S. 691.

wird so von einer größeren Offenheit geprägt. Das Bewusstsein, dass Grenzen der Rationalität kein Versagen implizieren, sondern in gewissem Umfang gerade der Normalfall sind, kann in einer konkreten Entscheidungssituation eine entlastende Wirkung haben. Insofern ist der Bestand dessen, was als Elemente einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre identifiziert wurde, sowohl positiv im Sinne eines besseren Systemverständnisses als auch realitätsgerecht, was die Erwartungshorizonte anbelangt. Es bleibt aber dabei, dass es um ein gemeinsames Dach für unterschiedliche Einzelwissenschaften geht – um nicht mehr, aber auch nicht um weniger.

## Schluss

Zusammenfassend lässt sich also feststellen: Der Bedarf nach einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre auf interdisziplinärer Grundlage ist wohl kaum zu bezweifeln. Dasselbe gilt für die positive Wirkung, die diese für die Bedeutung der Verwaltungswissenschaft in Theorie und Praxis hätte. In der Tat lassen sich bestimmte Erkenntnisse aus den Einzelwissenschaften als Kernbestand einer verwaltungswissenschaftlich zu nutzenden Entscheidungslehre identifizieren. Die Betrachtung aus den verschiedenen Blickwinkeln hat aber die Hoffnung auf einen darüber hinausgehenden „großen Wurf“ schwinden lassen. Die Verwaltungswissenschaft und damit auch eine von ihr zu entwickelnde Entscheidungslehre dürfte in Anbetracht der wissenschaftspolitischen Rahmenbedingungen aber auch aus innerwissenschaftlichen Gründen große Mühe haben, solchen Hoffnungen gerecht zu werden. Was bleibt, ist der Appell an die verschiedenen Fachdisziplinen, die Verwaltung als Gegenstand ihrer wissenschaftlichen Untersuchungen nicht zu vernachlässigen und sich bei diesen Untersuchungen eine Offenheit für andere methodische Zugänge zu bewahren.

## Literatur

- Bamberg, G./Coenberg, A.G./Krapp, M. (2012): Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre, 15. Aufl., München.
- Bogumil, J./Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Bull, H.P./Mehde, V. (2015): Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl., Heidelberg.
- Cohen, M.D./March, J.G./Olsen, J.P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly, 1/17, 1-25.
- Domroes, T. (2015): Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in Hamburg – ein langer Weg, VM 5/21, 270-277.
- Engels, D. (2015): Der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, VM 3/21, 115-124.
- Hanssmann, F. (1993): Entscheidungsmodelle und Entscheidungskriterien, in: Witmann, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Teilband 1, Sp. 896-910.
- Hoffmann-Riem, W. (2003): Juristische Verwaltungswissenschaft – multi-, trans- und interdisziplinär, in: Ziekow, J. (Hrsg.): Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft – Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König, Berlin, S. 45-61.
- Holtkamp, L. (2012): Verwaltungsreformen – Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Kahneman, D. (2003): Maps for Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics, in: The American Economic Review 5/93, 1449-1475.
- König, K. (2003): Schlussworte: Theorien öffentlicher Verwaltung, in: Ziekow, J. (Hrsg.): Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft – Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König, Berlin, S. 153-191.
- König, K. (2008): Moderne öffentliche Verwaltung, Berlin.
- Laux, H./Gillenkirch, R.M./Schenk-Mathes (2012): Entscheidungstheorie, 8. Aufl., Berlin/Heidelberg.
- Mehde, V. (1998): Neues Steuerungsmodell in der Verwaltung – „Juristenprivileg“ in der Kritik, ZRP 10/31, S. 394-398.
- Mehde, V. (2000): Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin.
- Mehde, V. (2003): Rechtswissenschaftliche und verwaltungswissenschaftliche Entscheidungslehren, in: Bull, H.P. (Hrsg.); Verwaltungslehre in Hamburg 1962 – 2002 – Beiträge aus Anlass des 40jährigen Bestehens des Seminars für Verwaltungslehre am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg, Münster/Hamburg/London, S. 87-101.
- Mehde, V. (2011): Verwaltungswissenschaft, Verwaltungspraxis und die Wissenschaft vom öffentlichen Recht – Eine Bestandsaufnahme, in: Mehde, V./Ramsauer, U./Seckelmann, M. (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information – Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Berlin, S. 683-697.

Püttner, G. (2007): Verwaltungslehre – Ein Studienbuch, München.

Reichard C. (2008): The study of public management in Germany – Poorly institutionalized and fragmented, in: Kicker, W. (Hrsg.): The Study of Public Management in Europe and the US – A comparative analysis of national distinctiveness, S. 42-69.

Rumianek, D. (1985): Sozialwissenschaftliche Aspekte der Entscheidungstheorie – Entwicklungslinien und Anwendung entscheidungs- und spieltheoretischer Konzepte, Bielefeld.

Saliger, E. (2003): Betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie – Einführung in die Logik individueller und kollektiver Entscheidungen, 5. Aufl., Wien.

Schedler, K./Proeller, I. (2009): New Public Management, 4. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien.

Schröter, E. (2015): Modernisierung des Hochschulmanagements – Herausforderungen und Reformtrends in vergleichender Perspektive, VM 4/14, 175-179.

Simon, H.A. (1959): Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science, in: The American Economic Review Nr. 3/49, 253-283.

Simon, H.A. (1997): Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, 4. Aufl., New York.

Thieme, W. (1981): Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, Köln u.a.

Thieme, W. (Hrsg.) (1988): Veränderungen der Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden.

Todd P.M./Gigerenzer G. (2003): Bounding rationality to the world, in: Journal of Economic Psychology 24, 143-165.

Waffenschmidt, H. (1988): Veränderungen der Entscheidungsstrukturen der Verwaltung unter dem politischen System des Grundgesetzes, in: Thieme, W. (Hrsg.), Veränderungen der Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, S. 9-23.

Wagener, A. (2011): Warum hört keiner auf die Ökonomen?, in: Lamping, W./Schridde, H. (Hrsg.), Der konsultative Staat – Reformpolitik und Politikberatung, S. 191-212.

Weber, M. (2005): Wirtschaft und Gesellschaft, Lizenzausgabe, Frankfurt am Main.