



# **REDUNDANZ, FLEXIBILITÄT, KOORDINIERTE DEZENTRALITÄT**

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung  
zum Thema "Krisenmanagement in Staat und Verwaltung"

# STRUKTUR DER PRÄSENTATION



1. Krise und Krisenmanagement
2. Problemstellung
3. Lehren aus der Organisationstheorie
4. Lehren aus der Resilienzforschung
5. Lehren aus dem Krisenmanagement
6. Handlungsempfehlungen
  1. Redundanz
  2. Flexibilität
  3. Koordinierte Dezentralität
7. Abschließende Überlegungen

# 1 KRISE UND KRISENMANAGEMENT

- (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 muss aktiv erkannt und benannt werden (politische Führung)
  - begründet Krisenmaßnahmen, die nicht auf Dauer gestellt sein können
  - 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.”

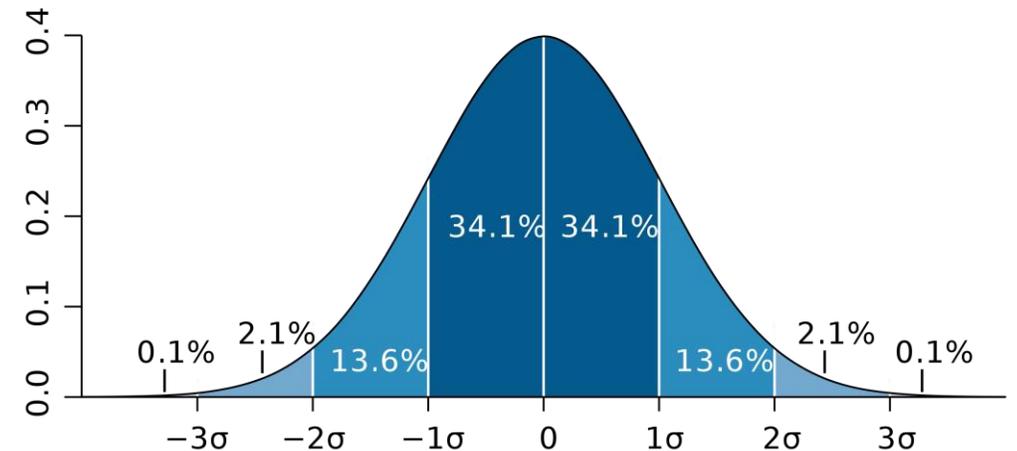
(zitiert nach Ferguson 2021: 10)

## 2 PROBLEMSTELLUNG

1. Wie kann man schnell und unter Unsicherheit auf bedrohliche und komplexe Situationen reagieren, wie sich an veränderte Umweltbedingungen anpassen?
2. Wie können die Fähigkeiten hierfür in Staat und Verwaltung systematisch verbessert werden?

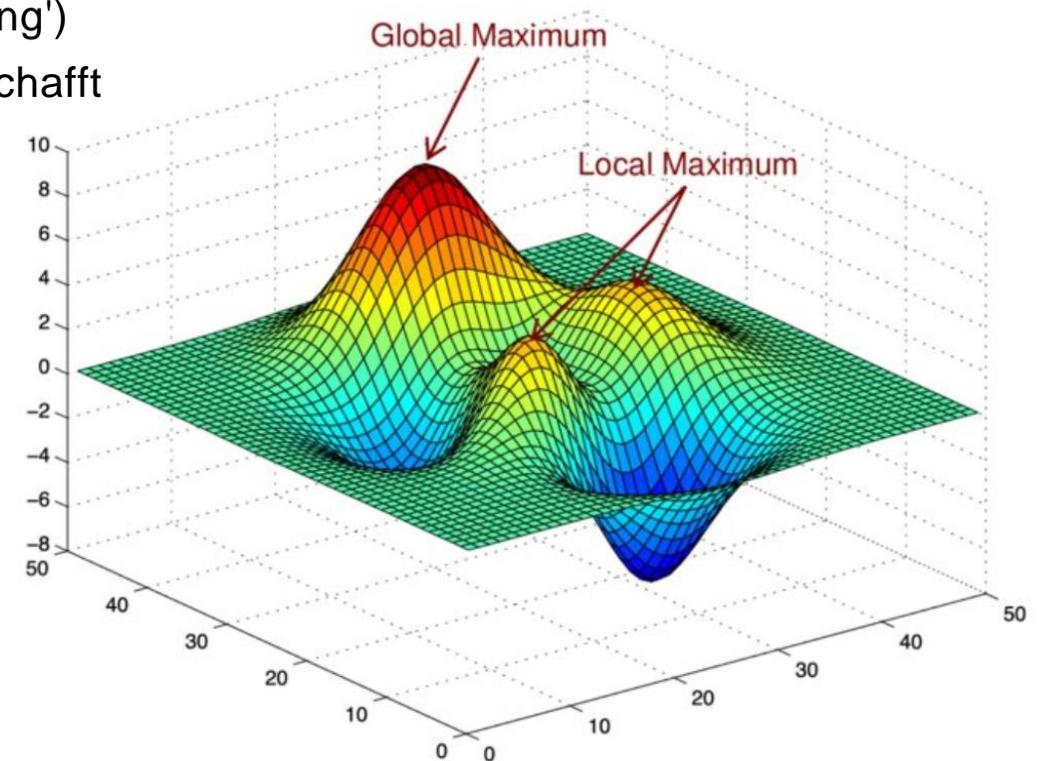
### 3 LEHREN AUS DER ORGANISATIONSTHEORIE - DAS PROBLEM BEGRENZTER RATIONALITÄT

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



### 3 LEHREN AUS DER ORGANISATIONSTHEORIE - UMGANG MIT BEGRENZTER RATIONALITÄT

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



## 4 LEHREN AUS DER RESILIENZFORSCHUNG

### ➤ Resilienz

- 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 sozioökonomischen Systems, vitale Funktionen dauerhaft zu erhalten (Biggs et al. 2014)

### Faktoren zur Resilienzsteigerung

- Diversität und Redundanz (Ersatzfunktionen und alternative Anpassungsstrategien)
- Experimentieren und Lernen
- Verbundenheit und Polyzentrismus (Systemtheorie: lose Kopplung von Responsivität und Autonomie)

*Quelle: Biggs et al. (2014)*

## 5 LEHREN AUS DEM KRISENMANAGEMENT

- Krisenmanagement als Führungsaufgabe (Allison 1971; Boin, 't Hart, Stern, and Sundelius 2016)
  - v.a. Orientierung, Entscheidung, Kommunikation ('sense-making, decision-making, meaning-making)
  - aber nicht: Zentralismus und Mikromanagement
  - Gefahr von 'Group Think' (Janis 1982)
- Krisenbearbeitung muss dezentral geleistet werden
  - erhöhte Reaktionsgeschwindigkeit
  - flexible Anpassung an akute Notwendigkeiten
  - Kenntnis lokaler Gegebenheiten
  - Expertise
  - Netzwerke
- Aber zentrale Koordination dezentraler Aktivitäten nötig



## 6 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Schnittmenge aus der Sichtung einschlägiger Theorien:

1. Redundanz und Diversität
2. Flexibilität und Lernen
3. Koordinierte Dezentralität



## 6.1 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
  - erhöhte Kosten
  - potenziell erhöhte Komplexität
  
- Beispiele:
  - Föderalismus und lokale Selbstverwaltung
  - mehr Personal im öffentlichen Dienst
  - globale Abhängigkeit von monopolistischen Zulieferern vermeiden (Gas, Medikamente ...)

## 6.2 FLEXIBILITÄT

- Dezentrale Leistungserbringer müssen Handlungs- und Ermessensspielräume haben; diese sind aber begrenzt durch
  - Personalmangel (keine Flexibilitätsreserven, s. Redundanz)
  - komplexe Zuständigkeitsregelungen
  - juristisch programmierte Vollzugssteuerung
  - Überregulierung
  - Rechtsschutz und Datenschutz
  - bürokratische Kultur
- Lernprozesse müssen angereizt und ermöglicht werden
  
- Beispiele
  - Entbürokratisierung
  - mehr Personal
  - konstruktive Fehlerkultur

## 6.3 KOORDINIERTE DEZENTRALITÄT

- Reale Komplexität und Interdependenz von Entscheidungssituationen durch Strukturen und Prozesse der Koordination abbilden
- dezentrales Mikromanagement (lokales Optimieren) lose an zentrale Koordination (globales Optimieren) koppeln
- Problem: kein Patentrezept zur Umsetzung
- Güterabwägung muss politisch getroffen werden
  
- Beispiele:
  - Digitalisierung und Datenschutz: bessere Interoperabilität von Hard- und Software, besserer Datenaustausch
  - Kommunikation und Information in alle Richtungen optimieren (auch an die Öffentlichkeit!)
  - Koordination institutionell und prozessual verankern und in Routinen einüben
  - Klare Zuständigkeiten im Krisenfall, Übungen und Katastrophenpläne erhöhen lokale Handlungsfähigkeit

## 7 ABSCHLIEßENDE ÜBERLEGUNGEN

1. Resilienz sozio-ökonomischer Systeme als zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts: Spannungsverhältnis zwischen Beständigkeit und Wandel
2. Politik und Verwaltung sind in doppelter Hinsicht entscheidend
  1. Rahmenbedingungen für Resilienz verbessern
  2. Resilienz der eigenen Handlungs- und Entscheidungssysteme optimieren
3. Prinzipien zur Resilienzsteigerung
  1. Redundanz und Diversität
  2. Flexibilität und Lernen
  3. koordinierte Dezentralität
4. Länder können eigenständig aktiv werden - Krise als Chance zur Veränderung (Ansell et al. 2021):
  1. Redundanzen schaffen, Diversität bewahren
  2. Flexibilität erhöhen und Regulierungen abbauen
  3. zentrale Koordination durch Information und Kommunikation verbessern, dabei aber dezentrale Entscheidungsbefugnis stärken
5. Verzicht auf Sicherheit als Leitprinzip!

## QUELLEN

- Allison, Graham T. (1971): *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston, MA: Little, Brown & Co.
- 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.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric, & Sundelius, Bengt (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Janis, Irving (1982): *Groupthink*. Boston, MA: Houghton Mifflin
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of "Muddling Through". In: *Public Administration Review* 19 (2), S. 79–88.
- Simon, Herbert (1945): *Administrative Behavior*. London, New York: Macmillan
- Weick, Karl (1993). Organizational redesign as improvisation. In: G. P. Huber & W. H. Glick, eds. *Organization Change and Redesign*. Oxford, New York. 346–379

## BILDQUELLEN

1. Folie 2, Covid, Ruhrnachrichten, <https://www.ruhrnachrichten.de/dortmund/gesundheitsamt-meldet-dortmunder-stirbt-ursaechlich-an-covid-19-w1796551-p-2000641304/>
2. Folie 2, Flüchtlingsaufnahme, Deutschlandfunkkultur, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/gefluechtete-stellen-eilantraege-chaos-am-berliner-lageso-100.html>
3. Folie 2, Flut im Ahrtal, SWR Aktuell, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/flut-rekonstruktion-ahrtal-protokoll-100.html>
4. Folie 5, 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>
5. Folie 6, 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)
6. Folie 8, Thirteen Days, moviebreak, <https://www.moviebreak.de/film/thirteen-days>