

Integratives Rechtsdenken

Im Diskurs mit Philippe Mastronardi

Eine Festgabe herausgegeben von
Rainer J. Schweizer und Florian Windisch



Bibliografische Information der «Deutschen Bibliothek».

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen 2011
ISBN 978-3-03751-350-7

www.dike.ch

Auswirkungen des Gewährleistungsstaats-Modells auf die Organisation

Hält die Realität die Komplexität des entstehenden Pluralismus aus?

KUNO SCHEDLER

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	97
II.	Was macht das Gewährleistungsstaats-Konzept?	99
	A. Eine kurze Konzept-Beschreibung	99
	B. Hybridisierung und multiple Rationalitäten	100
	C. Komplexitätssteigerung der Public Governance	103
	D. Erhöhte Anforderungen an die Abstraktions- und Diskursfähigkeit der Akteure	104
III.	Bedeutung für die Organisationsperspektive	105
	A. MASTRONARDIS Kriterien interdisziplinärer Richtigkeit als generell-abstrakter Lösungsansatz	105
	B. Multi-rationales Management als individuell-konkreter Umgang mit multiplen Rationalitäten	106
	C. Gibt es eine «bounded interdisciplinarity»?	107

I. Einleitung

In vielen Jahren gemeinsamer Forschung und Entwicklung am Thema der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung konnte ich mit PHILIPPE MASTRONARDI unter anderem das Konzept des Gewährleistungsstaates entwickeln und für die Verwaltungspraxis verfeinern. Ausgangspunkt war ein wissenschaftlich-konzeptioneller Diskurs zwischen unseren zwei Disziplinen, den wir Mitte der neunziger Jahre führten.¹ Wir einigten uns, dass wir wie folgt vorgehen wollten: Zunächst hielt ich aus meiner disziplinären Sicht fest, welche Systemanforderungen das NPM an Staat und Recht stellen – also, mit anderen Worten, wie Staat und Recht an die Konzeption des NPM anzupassen sei.

¹ MASTRONARDI PHILIPPE/SCHEDLER KUNO, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, Bern/Stuttgart/Wien 1998.

Dies allein war natürlich schon eine Provokation, mit der PHILIPPE jedoch in souveräner Weise konstruktiv umzugehen verstand. Danach nahm PHILIPPE aus seiner disziplinären Sicht Stellung auf meine Forderungen. In einem dritten Schritt antwortete ich wiederum auf PHILIPPES Argumente, und schliesslich luden wir den Politikwissenschaftler DANIEL BRÜHLMEIER ein, unseren Diskurs zu kommentieren. Es war dies die Zeit der Pionierphase des New Public Management, in der die Mehrheit der konzeptionellen Elemente in der praktischen Entwicklung und Erprobung standen. Längst war nicht klar, ob sich unsere Vorstellungen bewähren würden, und aus dem Diskurs wurde rasch deutlich, dass die ersten NPM Konzepte die Rechnung ohne den Wirt gemacht hatten: die Perspektive des Rechts fehlte fast weitgehend. Stellungnahmen von Seiten des Rechts waren denn auch durchwegs kritisch und ablehnend.²

Anders PHILIPPE. Er nahm die praktische Entwicklung (und den jungen St. Galler Kollegen, der ihn und seine Disziplin herausforderte) zum Anlass, sich aktiv in die konzeptionelle Diskussion, und später in viele praktische Projekte, einzubringen. Er ordnete, klärte und kategorisierte die betriebswirtschaftlich geprägte NPM Konzeption, so dass dadurch eine Übersetzung in die Sprache der Rechtswissenschaft möglich wurde.³ Die Grundstruktur bildeten – wie immer wieder in späteren Diskursen – seine sechs staatsleitenden Grundsätze.⁴ Vorangegangen waren, und es folgten noch viele, unzählige Diskussionen über die Unterschiedlichkeit von Begriffen und Konzepten unserer Disziplinen, die den Diskurs für uns beide – aber noch mehr zwischen den Disziplinen in der Schweiz – oft schwierig machten. Erleichterung schaffte vor allem die Tatsache, dass wir uns persönlich sehr schätzen, und dass wir beide neugierige Menschen sind. Ein Element daraus, nämlich die Idee des Gewährleistungsstaates, werde ich in der Folge vertiefter diskutieren.

² SCHINDLER BENJAMIN, *Verwaltungsermessen. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich/St. Gallen 2010, Rz 508 f., der in der Ablehnung durch die Juristen auch einen Disziplinenkonflikt ortet. Damals schon konstruktiv kritisch allerdings RICHLI PAUL, *Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management. Staatsrechtliche Fixpunkte für die Flexibilisierung und Dynamisierung des Beamtenverhältnisses*. Bern 1996.

³ SCHEDLER KUNO et al., *New Public Management für das Parlament. Ein Muster-Rahmenerlass WoV*, in: ZBl 99 (1998), Nr. 7, S. 297 ff.

⁴ MASTRONARDI PHILIPPE, *New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. Staatspolitische, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung*, in: Mastronardi/Schedler (Fn. 1), S. 67 ff.

II. Was macht das Gewährleistungsstaats-Konzept?

A. Eine kurze Konzept-Beschreibung

Das Konzept des Gewährleistungsstaates bildet als Staatsleitbild das Fundament für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Es steht als Alternative zum (selbst produzierenden) Leistungsstaat und zum (sich aus der Verantwortung ziehenden) liberalen Nachtwächterstaat. Es versucht, die Vorteile aus beiden Ansätzen zu verbinden: die staatliche Verantwortung für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen wird mit einer marktähnlichen Flexibilität der Organisation der Leistungserbringung verbunden.

Die Synthese der beiden Leitbilder führt zu einer Staatsvorstellung, die sich mit der Ablösung des «entweder-oder»-Argumentierens durch ein «sowohl-als-auch» auszeichnet. Daraus ergibt sich die Konzeption des Gewährleistungsstaates:⁵

1. Über die Aufgabenbreite des Staates entscheiden die politischen Instanzen in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren.
2. Die Leistungstiefe des Staates ist gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingeschränkt; der Service Public erfüllt nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung selbst. Diese Einschränkung ist nicht mit der neo-liberalen «Mini-Staat»-Konzeption gleichzusetzen, da die Verantwortung des Staates für bestimmte wohlfahrtsgewährende Aufgabenbereiche nicht aufgehoben wird. Seine Rolle im Entwicklungsprozess wird hingegen eine völlig andere sein: Der Staat soll die Gesellschaft vermehrt aktivieren, indem auch direktere Partizipation der BürgerInnen/KundInnen an der Leistungserstellung ermöglicht und gefördert wird.
3. Auch die daraus entstehende Gewährleistungsverwaltung handelt zielgerichtet, aber autonomer und mit Verhandlungsspielraum. Über die konkrete Definition der Staatsaufgaben entscheidet nicht der Markt, sondern sie ist nach wie vor das Resultat eines demokratischen Verfahrens. Diese Mechanismen übernimmt die neue Konzeption von jener des Wohlfahrtsstaats.
4. Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Politikimplementation nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch «Empowerment» der Einwohnerinnen und Einwoh-

⁵ SCHEDLER (Fn. 3), S. 8 f.

ner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden; in Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Der traditionelle Obrigkeitsstaat mutiert zum Partner, zum Moderator und Katalysator.

5. In diese Implementationsfelder bringt der Staat bewusst Mechanismen ein, die höchste Bedürfnisbefriedigung bei effizienter Erstellung erwirken, ohne sie durch Regulierung erzwingen zu wollen. Diese Mechanismen werden aus der Markttheorie entnommen und auf die konkrete Situation adaptiert.

Aus dieser Konzeption eröffnet sich eine Fülle von Möglichkeiten, die Leistungserbringung im öffentlichen Raum unterschiedlich zu organisieren. Die utilitaristische Sichtweise der Betriebswirtschaft fragt nun nach Steuerungs- und Ausführungsformen (engl. «Public Governance Modes»), die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, während die deontologische Sichtweise des öffentlichen Rechts die Wahrung der Rechte und das Einfordern von Pflichten betont – eine Nahtstelle, die potenzielle Konflikte offenbart.⁶ MASTRONARDI weist den Weg zu einer für ihn typischen Lösung: den Diskurs. Letztlich, so MASTRONARDI in vielen gemeinsamen Veranstaltungen, müssen die Argumente der jeweiligen Disziplin in einem diskursiven Verfahren grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander stehen und abgewogen werden, um zu einer situativ richtigen Lösung zu gelangen – wobei im Konfliktfall bei ihm die Kriterien des Rechts die Schranken für Ansätze anderer Disziplinen setzen.⁷

B. Hybridisierung und multiple Rationalitäten

Ich werde in der Folge den Begriff der Rationalität verwenden. Darunter verstehe ich eine spezifische Art zu Denken, Sprechen und Handeln, die in sich einen logischen Sinn ergibt.⁸ Sie liefert ein Referenzsystem, das in der Inter-

⁶ Allerdings zeigt MASTRONARDI auf, dass sowohl der Utilitarismus wie auch die Deontologie als wichtige Legitimationsstränge für das Recht angesehen werden können, vgl. MASTRONARDI PHILIPPE, Das Recht im Spannungsfeld von Utilitarismus und Deontologie. Einleitende Bemerkungen, in: ders. (Hrsg.), Das Recht im Spannungsfeld utilitaristischer und deontologischer Ethik, Stuttgart 2004, S. 7 ff., 7 f.

⁷ Vgl. die von MASTRONARDI geprägte Diskussion bei BRUN MATHIAS E./MASTRONARDI PHILIPPE/SCHEDLER KUNO, Hierarchie und Netzwerke. Eine interdisziplinäre Betrachtung der Steuerung in der Bundesverwaltung, Bern/Stuttgart/Wien 2005, S. 157 ff.

⁸ SCHEDLER KUNO, «... and politics?». Public Management Developments in the Light of two Rationalities, in: Public Management Review 5 (2003), Nr. 4, S. 533 ff.

pretation von Information wie ein Filter wirkt und dabei eine jeweils eine rationalitätenkonforme Wirklichkeitskonstruktion auslöst. Zugleich ist sie Sprache für die «logische» Erklärung des eigenen Funktionierens gegenüber anderen in der Gruppe, ermöglicht also Rationalisierung in der Interaktion mit Dritten. Die spezifische Rationalität einer Gruppe (eines Subsystems) zeigt sich unter anderem dadurch, dass andere Gruppen die Begründung des Funktionierens nicht als logisch akzeptieren. Die von Mastronardi thematisierte Disziplinarität verstehe ich sinngemäss als die Rationalität einer Disziplin, also als Teilbereich der Rationalität.

Nicht das Konzept, sondern die Realität des Gewährleistungsstaates führt zu einer Hybridisierung der Organisationen, die an der Erbringung öffentlicher Leistungen beteiligt sind. Dies darf durchaus als Trend vermutet werden. Nachdem sich die Gesellschaft zunehmend ausdifferenziert hat und die gesellschaftlichen Subsysteme bei grösseren Ereignissen oder Krisen einander bisweilen sprachlos und argwöhnisch beobachteten, ohne einander ernsthaft beeinflussen zu können, scheint eine Wende im Verhältnis von Wirtschaft und Politik erkennbar. Unter dem Druck knapper werdender Ressourcen – nicht nur finanziell, sondern auch z.B. im Bereich des spezialisierten Wissens oder der Technologie – geht der Staat vermehrt auf die Wirtschaft zu. Wie es der Gewährleistungsstaat vorschlägt, werden Formen der Leistungserbringung gesucht, die zumindest in ihrem Ausmass neuartig sind. Die bislang recht klare Trennung von Privatwirtschaft und Staat verschwimmt in Netzwerken, Public-Private-Partnerships, Sale-and-lease-back Arrangements und Auftragsvergaben an Private und NPOs.

Für privatwirtschaftliche Unternehmen, die bislang schwergewichtig der ökonomischen Rationalität zu folgen hatten, ergeben sich aus der engeren Zusammenarbeit mit dem Staat neue Herausforderungen. Übernimmt etwa ein privater Anbieter die öffentliche Aufgabe, die Wasserversorgung einer Gemeinde zu betreiben, so geht es dabei scheinbar um die rein «operative» Umsetzung einer strategischen Entscheidung, die Versorgung auszulagern. Auf den ersten Blick lassen sich die Rollen klären: der Staat legt das Versorgungsniveau fest und kauft die Leistung beim Privaten ein. Alles andere ist ein Problem des Kontrakt- und damit Qualitätsmanagements. Implizit sind damit jedoch eine Reihe von neuen Verpflichtungen verbunden, die auf den Privaten zukommen, und mit denen er erstmals konfrontiert sein dürfte. Mastronardis sechs Verfassungsprinzipien gehören regelmässig nicht zum Kriterienkatalog von Entscheidungen in der Privatwirtschaft. Der private Leistungserbringer hat Normen des Staates einzuhalten und wird damit – für den ihm übertragenen Leistungsbereich – quasi öffentlich. Will es professio-

nell damit umgehen, so muss das Unternehmen lernen, auch in politischen Dimensionen zu denken. Seine Rationalität wird mehrdimensional (multipel), das Unternehmen im positiven Fall pluralistisch und hybrid.

Dem ist ein weiterer Trend zuzufügen, der zu beobachten ist. Wo eine hierarchisch orientierte politische Steuerung nicht möglich oder politisch nicht gewollt ist, beginnt die Suche nach Marktlösungen. Der Gesundheitssektor ist ein treffendes Beispiel dafür. Da die Idee einer zentralen Steuerung durch den Bund oder die Kantone zu keinen befriedigenden Ergebnissen führt und die Gesundheitskosten ungebremst weiter wachsen, wird im Rahmen von SwissDRG auf verstärkte Marktwirkung gesetzt. Auch andere öffentliche Bereiche unterliegen immer mehr dem Wettbewerb, was eine starke Veränderung des Kontexts öffentlicher Organisationen bedeutet. Um im Wettbewerb bestehen zu können, eignen sich diese Organisationen Personal, Wissen und Technologie an, die der ökonomischen Rationalität folgt. Bleiben sie dennoch im Staatsbesitz, so verlangt gerade auch MASTRONARDI⁹ eine wirkungsvolle demokratische Kontrolle, womit eine politische Rationalität in die Leitung der öffentlichen Organisation einfließt. Im Beispiel des öffentlichen Spitals treffen damit mindestens vier Rationalitäten aufeinander, wenn konkrete Entscheidungen zu fällen sind: Die ärztlich-medizinische, die pflegerische, die ökonomische und die politische. Wie damit in der Praxis umgegangen wird, d.h. auf welche Weise die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Organisation Spital hergestellt wird, ist interessanterweise kaum erforscht.

Hinweise, wie man das Zusammenspiel der verschiedenen Rationalitäten analysieren und allenfalls gestalten kann, finden sich bei MASTRONARDI's neueren Studien zum Umgang mit Interdisziplinarität.¹⁰ Hier spricht er vom «Pluralismus gleichwertiger Disziplinen», der verlangt, «dass die Argumente aller Disziplinen zunächst als gleichwertig behandelt werden.» Es ist zu vermuten, dass eine Analogie zum Pluralismus gleichwertiger Rationalitäten herstellbar ist, womit Ansätze für den Umgang mit multi-rationalen Entscheidungssituationen bereits bei MASTRONARDI zu finden wären.

⁹ MASTRONARDI PHILIPPE, Zum Corporate-Governance Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006. Hearing vor der Finanzkommission des Nationalrates. Bern 2007.

¹⁰ MASTRONARDI PHILIPPE, Kriterien interdisziplinärer Richtigkeit, in: Peter Ulrich/Markus Breuer (Hrsg.), Wirtschaftsethik im philosophischen Diskurs. Begründung und «Anwendung» praktischen Orientierungswissens, Würzburg 2004, S. 275 ff.

C. Komplexitätssteigerung der Public Governance

Unter «Public Governance» – ein momentan vielerorts und unterschiedlich verwendeter Begriff – verstehen wir mit MASTRONARDI die Steuerung im öffentlichen Raum. Public Governance will das Handeln der unterschiedlichen Akteure, die an der Erbringung öffentlicher Leistungen zum Wohl der Gesamtheit beteiligt sind, in geeigneter Form koordinieren. Sie entwickelt dazu Modelle, die primär aus unterschiedlichen Kombinationen von Verhaltensregeln bestehen. Vertreter der Public Governance als Steuerung im öffentlichen Raum gehen davon aus, dass es bestimmte Kontextbedingungen gibt, in denen unterschiedliche Modelle der Public Governance mehr oder weniger Erfolg versprechen. Ist damit nur der ökonomische Erfolg angesprochen, also mehr Effizienz und Effektivität, so erscheint das Zielsystem einigermaßen überblickbar. Zwar dürften nach wie vor Meinungsverschiedenheiten über den richtigen Weg zum Erfolg, d.h. das richtige Modell, bestehen. Dennoch verbleibt für die Argumentation der ökonomische Erfolg als (rational kommunizierbare) Richtgrösse.

Im Leistungsstaat steht traditionellerweise nicht der ökonomische Erfolg im Vordergrund, sondern die rechtssichere und rechtsgleiche Aufgabenerfüllung. Dass diese wirtschaftlich und wirkungsvoll erfolgen soll, ist erst mit der neuen Bundesverfassung explizit in den Kriterienkatalog aufgenommen worden – bei Mastronardis staatsleitenden Grundsätzen allerdings finden sie sich längst. Hauptadressat ist dabei die öffentliche Verwaltung, die den Hauptteil der Aufgabenerfüllung selbst übernimmt. Zwar gibt es auch im traditionellen Modell ausgelagerte Aufgaben, wie z.B. im Bau- und im Sozialbereich, doch die Steuerungsformen scheinen eingespielt und überblickbar – ebenso wie die Rollentrennung zwischen Privaten und dem Staat.

Mit der Ausweitung der Governance-Modelle, die der Gewährleistungsstaat mit sich bringt, erweitert sich nicht nur die Anzahl möglicher Alternativen, sondern auch deren Qualität. Neue Akteure können eine Mischung aus Privaten und staatlichen Eignern aufweisen (PPPs; gemischtwirtschaftliche AGs), können informelle Gebilde sein (Netzwerke), oder sie können in Gebieten tätig sein, die bislang klar dem Staat vorbehalten blieben (polizeiliche Aktivitäten; Verteidigung; Rechtsprechung). Dies bedeutet, dass die einfachen Subventions-Mechanismen wohl nicht mehr genügen können, wenn der Staat den von MASTRONARDI geforderten demokratischen Einfluss weiterhin geltend machen will. Die Öffnung der Steuerung hat eine signifikante Komplexitätssteigerung der Governance zur Folge.

D. Erhöhte Anforderungen an die Abstraktions- und Diskursfähigkeit der Akteure

Der Umgang mit multiplen Rationalitäten im Entscheidungsprozess stellt hohe Anforderungen an die beteiligten Akteure. MASTRONARDI geht in seinen Schriften implizit von reflexiven, intelligenten und interessierten Akteuren aus, die nicht nur in der Lage, sondern auch willens sind, in den Diskurs mit anderen einzutreten. Polemik, politische Spiele, Zeitmangel, aber auch kognitive Überforderung findet in seinem idealisierenden Ansatz keinen Platz. Rechtswissenschaft, betont er, ist eine normative Wissenschaft. Dennoch müssen sich auch die normativen Konzepte immer wieder den realen Fakten der Praxis aussetzen, um den hermeneutischen Prozess auf konzeptioneller und nicht nur einzelfallbezogener Ebene zu durchlaufen. Das von MASTRONARDI¹¹ zu Recht betonte Einpendeln zwischen Faktum und Norm müsste auch für den leitenden Ansatz des Diskurses gelten. Mit anderen Worten muss auch das Faktum berücksichtigt werden, dass die beteiligten Akteure in der Praxis von der Norm des diskursethischen Ansatzes überfordert sein können.

Um nämlich überhaupt in den Diskurs mit anderen Rationalitäten treten zu können, müssen sich die Akteure ihrer eigenen Rationalität bewusst sein – was ja deshalb nicht selbstverständlich ist, weil die eigene Rationalität aus geteilten, nicht hinterfragten Werten und Annahmen besteht. Der Akteur ist sich per se nicht bewusst, welches die Rationalität ist, in der er funktioniert. Sie zu erkennen, bedingt offene Selbstreflexion und die Fähigkeit zur Abstraktion von institutionalisierten Logiken und tradiertem Funktionieren (Denken, Sprechen, Handeln). Das bedarf einiger Energie und Zeit, die in praktischen Entscheidungssituationen oft nicht vorhanden sind.

Sich auf den Diskurs mit anderen Rationalitäten (oder Disziplinen) einzulassen, ist ausserdem schmerzhaft. In aller Regel ist es viel einfacher, eine Argumentation im Rahmen der eigenen Rationalität aufzubauen und zu vertreten. Daher sind immer wieder Fluchtbewegungen aus multi-rationalen Situationen feststellbar. Public Private Partnerships haben beispielsweise die Erfahrung ausgelöst, dass fremde Führungs- und Organisationskulturen aufeinander prallen, die mittelfristig vielfach nicht kompatibel sind. Spätestens mit der Ablösung der «Gründer-Generation» durch neue Personen im Management beider Partner, die wiederum mono-rational sozialisiert sind, und die keine gemeinsame Historie aufweisen, steigt das Konfliktrisiko signifikant. Daher scheitert eine Vielzahl von PPPs in der Praxis. Gefordert wären «gute

¹¹ MASTRONARDI (Fn. 10), S. 278.

Partner», die über ausreichend «partnering capacity»¹² verfügen. Ein anderes Beispiel scheinen mir die Banken zu sein, die im Zuge der letzten Finanzkrise vom Staat gerettet wurden. Die plötzliche Einbindung in die politische Rationalität dessen, der mit viel Kapital das Überleben der Banken rettete, löste bei letzteren etliche inter-kulturelle Krisen aus. Die Unbeholfenheit, mit der etwa die damalige Führungsspitze der UBS in der Öffentlichkeit kommunizierte, war geradezu erschreckend. Die mono-rational sozialisierte Geschäftsleitung war nur mit Mühe imstande, sich den Anforderungen eines politischen Diskurses zu stellen. So und ähnlich dürfte es denn auch den anderen Banken ergangen sein, die in den verschiedenen Ländern gerettet wurden, sei es durch Garantien, Zuschüsse, oder Übernahmen. Ich interpretiere die rasch darauf folgenden Versuche, ihre Schulden an den Staat zurück zu zahlen, als ein Freistrampeln aus dem regulatorischen und politischen Korsett des Staates. Gleichzeitig dürfte es aber auch eine Befreiung der Führung von der fortwährenden Notwendigkeit einer multi-rationalen Auseinandersetzung mit Entscheidungen sein. Nun ist das Referenzsystem wieder geklärt, und das Geschäft kann in gewohnter Manier weiter gehen.

III. Bedeutung für die Organisationsperspektive

A. MASTRONARDI'S Kriterien interdisziplinärer Richtigkeit als generell-abstrakter Lösungsansatz

MASTRONARDI zeigt in seinem Aufsatz «Kriterien interdisziplinärer Richtigkeit» einen Weg auf, wie Entscheidungen getroffen werden können, wenn verschiedene Disziplinen beteiligt sind. Er geht dabei von seiner disziplinären Heimat aus, der Rechtswissenschaft, und lehnt sich methodisch an die juristische Urteilsbildung an.¹³ Damit nimmt er implizit ein wichtiges Element des interdisziplinären Diskurses vorweg: die Akteure haben und behalten während der ganzen Interaktion eine disziplinäre Identität, die sich von der Identität einer anderen Disziplin unterscheidet. Mit dieser Identität verbunden ist ein Referenzsystem sowie eine Sprache, die es dem Akteur erlauben, wahrgenommene Informationen zu selektionieren und zu interpretieren, so dass sie für ihn (und seine «Peers») einen bearbeitbaren Sinngehalt bekommen.

¹² WALTHER MARIO, Partnering Capacity in White-Collar Public-Private Partnerships. Bern/Stuttgart/Wien 2010.

¹³ MASTRONARDI (Fn. 10), S. 276.

Dies bedeutet, dass der hermeneutische Prozess der Abstimmung zwischen den Disziplinen nicht nur mit dem Pluralismus normativer Ziele kämpft, sondern zunächst den Sachverhalt an sich sehr unterschiedlich wahrnimmt. Die Unterschiedlichkeit des Sinngehaltes führt dazu, dass jede Disziplin (wenn wir es so vereinfachend darstellen wollen) durch sense making-Prozesse eine ihr eigene Wirklichkeit konstruiert. Damit ist nicht nur der Weg vom Sachverhalt zum Urteil, sondern schon die Beschreibung des Sachverhaltes selbst Gegenstand disziplinärer Differenzen.

Nach FRITZ SIMON umfasst diese Realität, die in einem sozialen System (das wären die Vertreter einer Disziplin) konstruiert wird, Beschreibungen, Erklärungen und Bewertungen.¹⁴ Auch er verknüpft damit Fakten (Beschreibungen, Erklärungen) und Normen, und gelangt zu Bewertungen, die regelmässig eine affektive Bedeutung haben. Typisch für unterschiedliche Sichtweisen, Rationalitäten oder Disziplinen ist, dass sie je eine eigene Sprache verwenden, deren Termini und damit verbundene Konzepte den «anderen» nicht vertraut sind. Daher plädiert SIMON dafür, dass eine Übersetzungsregel gefunden werden müsse, «über die beide sich einigen können».¹⁵ Eine solche scheint MASTRONARDI mit dem interdisziplinären Richtigkeitsbegriff zu liefern. Allerdings begründet er diesen Ansatz nicht mit der Einigung der Beteiligten, sondern normativ über die Schiene der Ethik. Das interdisziplinäre Urteil sei «im freien Diskurs der Argumente zu bilden».¹⁶ Damit bleibt der Diskurs-Ansatz von MASTRONARDI auf der generell-abstrakten Ebene und muss für die Arbeit in und mit Organisationen individuell-konkret umgesetzt werden.

B. Multi-rationales Management als individuell-konkreter Umgang mit multiplen Rationalitäten

Der Begriff des Managements ist eine Ableitung aus dem lateinischen «manus» (Hand) – meint also «an der Hand führen» (ital. maneggiare) oder einfach «führen». Multi-rationales Management will Organisationen, in denen mehrere Rationalitäten gleichzeitig existieren und ernst zu nehmend in Entscheidungen der Organisation einwirken, führen. Es will die Entscheidungs-

¹⁴ SIMON FRITZ R., Die Kunst, nicht zu lernen und andere Paradoxien in Psychotherapie, Management, Politik, Heidelberg 1997, S. 50.

¹⁵ SIMON F. (Fn. 14), S. 33.

¹⁶ MASTRONARDI (Fn. 10), S. 280.

und Handlungsfähigkeit der Organisation herstellen,¹⁷ obwohl die Referenzsysteme relevanter Akteursgruppen different sind.

Ziel des multi-rationalen Managements muss es sein, inter-rationale Kommunikation zu ermöglichen, wobei dies auf mindestens zwei Ebenen zu erfolgen hat: Erstens müssen Formen des Austausches geschaffen werden, die das Bewusstsein für die eigene und das Verständnis anderer Rationalitäten fördern. Die Sprache des jeweils anderen muss so weit erlernt werden, dass eine gemeinsame Interaktion möglich wird. Zweitens muss in jeder konkreten Einzelentscheidung sichergestellt sein, dass die legitimen Ansprüche unterschiedlicher Rationalitäten in die Erwägungen einfließen. Nun betont das systemische Management zu Recht, dass Organisationen (und ihre Mitglieder) nicht durch Management kontrollierbar sind, sondern dass die Hauptwirkung des Organisierens aus der Selbstorganisation entsteht. Management kann also nur versuchen, inter-rationale Interaktionen zu fördern, kann sie aber nicht erzwingen. Anders als der Richter, der in den Rechtswissenschaften zu einer abschliessenden Entscheidung kommt, kann die Geschäftsleitung zwar entscheiden, aber nur beschränkt durchsetzen, wenn die Entscheidung mit der Tiefenstruktur der Organisation nicht kompatibel ist. Es fehlt ihr die Staatsmacht, Entscheidungen durchzusetzen – die einzig verfügbare Sanktion ist der erzwungene Exit anderer (was allerdings im Einzelfall einschneidende Wirkung haben kann und daher faktisch schon ein Machtinstrument ist).

C. Gibt es eine «bounded interdisciplinarity»?

Der theoretisch-konzeptionelle Anspruch, der an rationales Handeln im Sinne der (ökonomischen) Zweckrationalität gestellt wird, geht von mehreren Annahmen aus. Zentral sind Elemente wie vollständige Information sowie vollständige Informationsverarbeitung, d.h. ein rational handelnder Akteur verfügt über die Fähigkeit und den Willen, eine Entscheidung in all ihren Varianten durchzudenken und das für ihn maximale Nutzen-Kostenverhältnis auszuwählen. Autoren wie HERBERT SIMON haben aufgezeigt, dass Entscheidungen in der Praxis nicht in diesem Sinne rational gefällt werden, sondern dass unter Zeitdruck, mit unvollständiger Information und fehlender Berechenbarkeit des Verhaltens Dritter nur eine eingeschränkte Rationalität mög-

¹⁷ RÜEGG-STÜRM JOHANNES, Das neue St. Galler Management Modell. Bern/Stuttgart/Wien 2002, S. 10.

lich ist.¹⁸ Es stellt sich nun die Frage, ob – im Sinne eines Bogens zurück zur Thematik MASTRONARDI – eine Analogie zur Interdisziplinarität zulässig ist. Mit anderen Worten: gibt es auch eine «bounded interdisciplinarity»?

Ich würde diese Frage mit «Ja» beantworten. Der interdisziplinäre Diskurs, wie er MASTRONARDI vorschwebt, kann die Akteure im Alltag leicht überfordern. Zum einen fehlen oft die Anreize (die Anerkennung der eigenen Peers), zum anderen die Zeit und die Informationen, um im idealen Sinn einen interdisziplinären Diskurs zu führen. Wer kann beispielsweise von sich behaupten, für den jeweiligen Einzelfall beurteilen zu können, welche Disziplinen überhaupt im Diskurs berücksichtigt werden müssen? Die «üblichen Verdächtigen», die wir mit MASTRONARDI in unserem Kontext typischerweise ansprechen, sind die Rechtswissenschaften, die Ökonomik, die Politikwissenschaften und die Ethik. Wer aber darf sonst noch mitwirken? Darf und muss sich eine Disziplin melden, oder muss ein «leading house» dafür sorgen, dass eine vollständige Ansprache der Disziplinen erfolgt? Mir will scheinen, dass die sich entwickelnde Forschung zur interdisziplinären Richtigkeit, die MASTRONARDI im Moment massgeblich voran treibt, hier noch etliche Felder bearbeiten muss, um aus dem Idealbild der Interdisziplinarität ein in der Praxis anwendbares Ganzes zu schaffen.

Jedenfalls ist PHILIPPE MASTRONARDI zu wünschen, dass er viel Zeit und Energie für seine Forschung findet, und dass er für uns jene konzeptionellen Anstösse geben kann, die das NPM weitergebracht haben, und die uns in unseren eigenen Disziplinen herausfordern, weiter zu denken.

¹⁸ SIMON HERBERT A., *Administrative behaviour. A study of decisionmaking in administrative organizations*, New York 1997.