

Rationalitäten in Verwaltung und Politik

Kuno Schedler und Mirco Gross

Wenn jemand in der Verwaltung sagt: „Jetzt wird's politisch“, dann wissen seine Kolleginnen und Kollegen sofort, was er damit sagen möchte. Er meint: „Jetzt wird es unlogisch“. Das geschieht beispielsweise, wenn ein Geschäft in der Verwaltung minutiös vorbereitet wurde, wenn nach bestem fachlichen Wissen ein Entwurf einer Entscheidung entwickelt wurde, der den professionellen Ansprüchen der Beteiligten genügt - und wenn dann die Regierung völlig „unsachliche“ Kriterien zur Beurteilung verwendet oder einen „Kuhhandel“ mit möglichen Opponenten eingeht. Ist also Politik irrational? Sind ineffiziente Lösungen, die zudem wenig Wirkung erzielen, irrational? Oder ist es eine andere Rationalität, mit der Politikerinnen und Politiker bestimmte Situationen beurteilen, um dann letztlich zu der ihr eigenen - aber immerhin zu einer tragfähigen - Lösung zu kommen? Und: wie ist damit umzugehen?

Für unsere Forschung definieren wir Rationalität wie folgt: Rationalität ist eine spezifische Form zu Denken, Sprechen und Handeln, die in sich einen logischen Sinn ergibt. Sie wirkt als Filter für die Wahrnehmung der Umwelt und liefert Muster für die Konstruktion einer eigenen Realität. Was heisst das in der Praxis? Aus dem kontinuierlichen Strom der alltäglichen Erlebnisse und Eindrücke wählen die Mitarbeitenden einer Organisation zunächst die für sie relevanten Ereignisse aus. Weil niemand alles aufnehmen kann, was „draussen“ geschieht, sind wir alle zu dieser Selektion gezwungen. Spannend ist dabei die Frage, nach welchen Kriterien dieses Ausfiltern erfolgt, also was im Netz der Wahrnehmung hängen bleibt und was durchfällt - und damit nicht zur Kenntnis genommen wird. Die Antwort darauf ist an sich banal und doch ist sie herausfordernd: Hängen bleibt, was für uns einen Sinn ergibt. Sinn ergibt allerdings nur, was wir mit dem bereits vorhandenen Wissen, unseren Erfahrungen, unseren Überzeugungen, unserem Wortschatz (insgesamt: mit unserer Rationalität) einordnen können.

Gehen wir davon aus, dass es tatsächlich unterschiedliche solche Filter gibt, so erkennen wir, dass ein- und dieselbe

Information aus der Umwelt mal so, mal anders gefiltert wird. Was hängen bleibt, sind sehr unterschiedliche Bilder dieser Information. Wir sagen dem: Auf Basis dieser gefilterten Informationen aus der Umwelt konstruieren Verwaltungsmitarbeitende und Politiker/-innen ihre jeweils eigene Realität mit Hilfe einer ihnen wiederum eigenen Konstruktionslogik. Gleiche Umweltbedingungen können von unterschiedlichen Akteuren unterschiedlich aufgenommen und verarbeitet werden und zu unterschiedlichem Verhalten führen. Jeder Akteur handelt gemäss der ihm eigenen Rationalität - und aus seiner Sicht logisch.

Auch die Bewertung der Ergebnisse einer Handlung kann, abhängig von der Rationalität, unterschiedlich ausfallen. Was gemäss der einen Handlungslogik als völlig irrational erscheinen mag, ist für die Rationalität, auf der das entsprechende Handeln basiert, eindeutig rational. Der Lackmustest für die eigene Rationalität bildet die Interaktion mit anderen in der relevanten „peer group“. Das heisst, die Logik des eigenen Handelns lässt man sich immer wieder von seinen „peers“ bestätigen. Eine „peer group“ besteht aus Menschen, die eine bestimmte Rationalität teilen, z.B. weil

sie ähnliche Aufgaben ausführen, gleich ausgebildet sind oder eine ähnliche Sozialisierung erfahren haben.

Sind verschiedene Rationalitäten in einer Organisation

vorhanden, so erstaunt es kaum, dass dies zu Konflikten führt. Jede Gruppe beansprucht dann für sich, „richtig“ zu entscheiden, denn ihre Entscheidungen sind - aus ihrer Perspektive - ja „nur logisch“ oder „ganz klar“. Die Rationalitäten der anderen werden nicht zur Kenntnis genommen, als „unlogisch“, „unsachlich“, „unhaltbar“ abgelehnt und damit der eigenen untergeordnet. Beispiele dafür gibt es viele. Der legitime Versuch etwa, ein Gericht und seine Verwaltung stärker nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu organisieren, um damit die Wirksamkeit von Gerichten zu verbessern, stösst nicht selten auf völliges Unverständnis bei den Richtern und den Juristen in der Administration. Die daraus folgende ablehnende Haltung provoziert wieder-

«Wenn jemand in der Verwaltung sagt: „Jetzt wird's politisch“, dann wissen seine Kolleginnen und Kollegen sofort, was er damit sagen möchte. Er meint: „Jetzt wird es unlogisch“.»

rum bei jenen, die den Auftrag zur Reorganisation bekommen haben, Unverständnis und latente Aggressionen. Weil jede Gruppe für sich logisches Handeln beansprucht (und dadurch den anderen implizit vorwirft, unlogisch zu sein), entsteht keine konstruktive Kommunikation. Konflikte, die aus unterschiedlichen Rationalitäten entstehen, enden daher paradoxerweise oft ausgesprochen emotional.

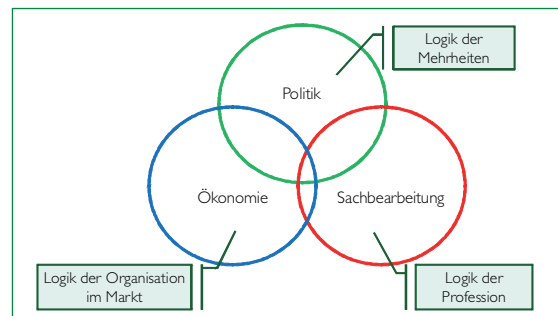
Rationalitäten erkennen - Multirationalität anerkennen

Der erste Schritt zu einem konstruktiven Umgang mit unterschiedlichen Rationalitäten besteht im Erkennen und Anerkennen. Möchten wir unterschiedliche Rationalitäten erkennen, so empfiehlt es sich, auf folgende Elemente in der Kommunikation zu achten:

- Wie wird „Erfolg“ des eigenen Handelns definiert, umschrieben? Was macht ihn aus?
- Mit welchen Argumenten wird das eigene Handeln gegenüber den „peers“ als rational, als logisch und damit als nachvollziehbar erklärt?
- Welche Begrifflichkeiten werden typischerweise verwendet, welche sind quasi tabu und dürfen nicht verwendet werden?
- Nicht zuletzt hilft es auch oft, Aussagen zu suchen, mit denen sich „peer groups“ von anderen explizit abgrenzen, d.h. mit denen sie unterschiedliche Rationalitäten ausgrenzen.

Solche und ähnliche Fragen leiten die Forschenden ebenso wie die Praxis. Seit einigen Jahren hat sich ein Forschungszweig im Zusammenhang mit dem Thema ‘Rationalität in Organisationen’ entwickelt, der für die Projekte an unserem Institut von besonderem Interesse ist. Grundannahme der entsprechenden Forschungen ist die Existenz von Multirationalität in Organisationen, das heisst das Aufeinandertreffen unterschiedlicher, rivalisierender Rationalitäten innerhalb einer Organisation oder eines organisationalen Feldes. Oft spricht man auch von pluralistischen Organisationen. Die Herausforderung ist dabei stets eine ähnliche. Es gilt, die verschiedenen Rationalitäten als Quelle der Innovation zu nutzen, als Möglichkeit einer breiten Erfassung der Umwelt. Werden nämlich einzelne Rationalitäten konsequent ausgeblendet, so entsteht auf diesen Feldern eine Art Blindheit. Wesentliche Umweltentwicklungen in Themen, die nicht im Netz der organisationalen Wahrnehmung hängen bleiben, werden verpasst. Dies ist nicht erstaunlich, denn sie werden gar nicht zur Kenntnis genommen.

Modernes Verwaltungsmanagement ist daher gut beraten, sich die unterschiedlichen Rationalitäten nutzbar zu machen. Typischerweise kann man sich dabei auf idealtypisch-disziplinäre Rationalitäten berufen: politische Rationalität, ökonomische Rationalität, juristische Rationalität. Dazu kommt in aller Regel eine mehr oder weniger stark ausgeprägte professionelle (berufs- oder aufgabenspezifische) Rationalität.



Rationalitäten in der Verwaltung

Dies kann am Beispiel einer Schule erläutert werden. Politische Rationalität ist ideologisch geprägt und sucht zum Thema Schule nach Mehrheiten, um eigene Anliegen durchzubringen. Ökonomische Rationalität will effiziente und effektive Organisationsformen (mitunter standardisierte Lösungen), juristische Rationalität will Gleichbehandlung und Vorhersehbarkeit (Rechtssicherheit). Im Zentrum all dessen steht die pädagogische Rationalität, die das Beste für die Kinder will - und die letztlich die Legitimation für die Schule liefert. Auch wenn die Pädagogik für die Lehrpersonen als „Hauptdisziplin“ massgebend ist, wäre es für das Bestehen der Schule fatal, die anderen auszublenden oder systematisch unterzuordnen. Wichtige Entwicklungen, wie z.B. knappe Mittel beim Staat, werden übersehen und erwischen die Schule im falschen Moment auf dem falschen Fuss.

Die ökonomische Rationalität des NPM

Neue Rationalitäten können über verschiedene Wege in eine Organisation gelangen. So können es etablierte Organisationsmitglieder sein, bei denen sich ein Wandel des Denkens vollzogen hat, die ihre Organisation mit der entsprechenden neuen Logik konfrontieren und den Anpassungsprozess auslösen. Dabei ist es nicht unbedingt entscheidend, dass eine neue Rationalität von Akteuren mit bedeutender Position und somit über ihren Einfluss in die Organisation eingebracht wird. Vielmehr kann eine Ablösung der bestehenden Rationalität auch von Akteuren ohne grosse formale Bedeutung über verdeckte, subtile Strategien oder über überzeugende Reformideen eingebracht werden. Das New Public Management, das in der Schweiz als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ in den neunziger Jahren Einzug hielt, hat die Rationalität in der Verwaltung nachhaltig verändert, wie es scheint. Ob NPM der Ausgangspunkt war, oder ob es nur eine Konkretisierung eines Zeitgeistes war, der ökonomische Überlegungen allgemein höher gewichtete, lässt sich (noch) schwer sagen. Zweifellos hat es aber die Verwaltungslandschaft in der Schweiz in einem schier unvorstellbaren Ausmass verändert - auch wenn einige seiner Instrumente für die Praxis zu radikal und damit schwer umsetzbar waren. Vielleicht ist es aber genau diese Radikalität der Forderungen, die die Verwaltung zu einer Neuorientierung zwang. Ökonomische Anliegen wurden Teil des täglichen Referenzsystems der Verwaltung - womit allerdings das Verhältnis zur Politik nicht einfacher wurde.

Ist damit die Verwaltung ökonomisiert? Hat der Imperialismus der Ökonomen gesiegt? Wie wir aus der Forschung in anderen Bereichen wissen, kristallisiert sich nach einer Zeit der gemeinsamen Existenz zweier rivalisierender Rationalitäten innerhalb einer Organisation eine Logik heraus, die zukünftig das Denken und Handeln der jeweiligen Organisation prägt. Das würde heissen, dass NPM die ökonomische Rationalität zur dominanten Logik in der Verwaltung werden liess - sofern es diesen Wettbewerb gewinnen konnte. Doch nicht immer ist die Situation so klar, wie es den Anschein hat. International publizierte Studien berichten von Fällen, bei denen eine seit langer Zeit dominierende und gelebte Rationalität anscheinend durch eine neue Logik abgelöst wurde, es aber dennoch zu einem subtilen parallelen Weiterbestehen der alten Rationalität kam. Die britische Forscherin Townley untersuchte die Auswirkungen der Einführung von Performance Measurement auf Organisationen. Sie kommt zunächst zu dem Schluss, dass durch die Einführung von Performance Measurement im Laufe der Zeit offenbar der bislang dominierende Einfluss der Logik des Materiellen und des Praktischen zunehmend durch die Logik des Formalen und Theoretischen abgelöst wurde. Sie stellte jedoch auch fest, dass einige Organisationsmitglieder zwar nach aussen hin vorgaben, gemäss der neuen Rationalität zu agieren, tatsächlich jedoch weiterhin der bisherigen Logik in ihrem Handeln folgten. Die Organisation kann sich demnach gegen das Aufzwingen einer neuen Rationalität wehren, und wer nur das Formale misst, kann sich im wirklichen Funktionieren einer Organisation täuschen.

Verwaltung und Politik ticken anders

Die öffentliche Verwaltung unterscheidet sich massgeblich von einer privatwirtschaftlichen Unternehmung, indem sie auf Gedeih und Verderb auf ihre politische Umwelt angewiesen ist. Alles, was die öffentliche Verwaltung macht, ist potenziell politisch. Ohne politische Entscheidung verfügt die Verwaltung weder über die Mittel noch über die Legitimation zum Handeln. Damit ist die Politik die herausragend dominante Stakeholder-Gruppe. Sie ist, wie wir gerne sagen, das "fütternde System" der Verwaltung. Andererseits wäre die Politik blind, bewegungsunfähig und wirkungslos, wenn sie nicht auf eine funktionierende Verwaltung zählen könnte. Allerdings ist das konstruktive Bewusstsein dieser Abhängigkeit deutlich geringer als umgekehrt. Vielfach bekommt der Beobachter den Eindruck, in der Politik bestehe kein Verständnis oder Interesse für das Funktionieren der Verwaltung als lebende Organisation. Und selbstverständlich haben Sie,werte Leserin oder Leser, recht, wenn Sie jetzt kurz gestutzt haben: auch die soeben getroffene Aussage ist durch eine Rationalität geprägt, nämlich die wissenschaftlich-ökonomische Rationalität der Autoren. Als Forscher sind wir ebenfalls gefangen in unserer Rationalität und wir müssen den Perspektivenwechsel immer wieder bewusst vornehmen, um als Gesprächspartner für die Praxis relevant zu sein.

Im Zusammenhang mit der Rationalität an der Schnittstelle von Verwaltung und Politik gibt es verschiedene empirische Studien, deren Ergebnisse interessante Hinweise für die relevanten Fragestellungen liefern. Dies gilt besonders für die USA, wo die Public Management-Forschung stärker etabliert ist als in der Schweiz. Levin und Tadelis berichteten im Jahr 2007 über das Verhalten von öffentlichen Entscheidungsträgern in der Frage der Erbringung verschiedener öffentlicher Dienstleistungen amerikanischer Städte. Konkret analysierten sie, wann sich Akteure für eine In-House-Erbringung der öffentlichen Leistungen entschieden, wann für eine Vergabe an öffentliche Leistungserbringer, und wann ein Contracting Out an private Leistungserbringer vorgenommen wurde. Die Autoren konnten einen signifikanten Unterschied zwischen dem Entscheidungsverhalten politischer Akteure, das heisst demokratisch gewählter Bürgermeister, und jenem von öffentlich angestellten City-Managern feststellen. Die in die Untersuchung einbezogenen Bürgermeister liessen ihre öffentlichen Dienstleistungen signifikant öfter In-House erstellen, während die nicht von den Bürgern gewählten City-Manager dagegen signifikant öfter eine Vergabe an private Leistungserbringer vornahmen. Zudem zeigte sich, dass der Verschuldungsgrad einer Stadt signifikanten Einfluss auf ihre Neigung zu einer Auslagerung an Private hatte: Je höher die Schulden in einer Stadt, das heisst je schlechter die finanzielle Lage, desto eher wurden die Leistungen an Private vergeben. Mit anderen Worten: Je geringer der finanzielle „Leidensdruck“, desto eher wurde eine Erbringung durch die eigene Verwaltung vorgezogen. Auch die Art der Leistungen hatte einen Einfluss auf die Erbringungs-Entscheidung: Je dichter die entsprechende Leistung am Kunden erbracht wurde – je besser also die Leistungserbringung vom Kunden und damit vom Wähler beobachtet werden konnte – desto eher wurde die Variante der In-House-Erstellung gewählt (trotz in der Regel höherer Kosten).

Das Beispiel der Auslagerung öffentlicher Leistungen zeigt, dass zwischen der politischen Rationalität und der Rationalität der Verwaltung Unterschiede bestehen, die in konkreten Entscheidungen zu völlig abweichenden Lösungen führen können. Die Frage ist: wie gehen die Akteure in Politik und Verwaltung mit diesen Unterschieden um? Für die Beantwortung ist in der Politik sicherlich zwischen Exekutive und Legislative zu trennen, denn die Beziehung zwischen Exekutive und Verwaltung ist langfristig und damit tendenziell weniger konfliktfreudig, während sich Mitglieder der Legislative offenere Konflikte leisten. Die Forschung steht in diesen Fragen noch am Anfang, die Fragestellung allein ist jedoch schon viel versprechend.



Institut für Systemisches Management
und Public Governance



Universität St.Gallen



Rationalitäten