

Veränderungsdruck im Politisch-Administrativen-System Routinelogik versus lernende Organisation und Innovationsprärogative

INPOSICO - Institut für Politikforschung und Politikberatung
Autor: Markus Reiners M.A., Politikwissenschaftler

Beim vorliegenden Text handelt es sich um den vierten der insgesamt vier in dieser Reihe publizierten Kurzbeiträge zu Fragen der seit einigen Jahren überall notwendig gewordenen Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor und insbesondere zu den dabei oftmals festzustellenden Restriktionen. Hierbei wurden im ersten Artikel die politischen Vertreter als mögliche Modernisierungshindernisse thematisiert. Im zweiten Artikel erfolgte eine Konzentration auf die administrativen Akteure und in Artikel drei wurden die Personalräte und organisierten Interessenvertreter näher beleuchtet. Dieser Artikel soll schließlich einen Denkanstoß liefern, wie ein Modernisierungserfolg theoretisch eher erreicht werden könnte. Auf die einführnden Bemerkungen im ersten Leitartikel wird verwiesen.

Routinelogik

Beim Politisch-Administrativen-System handelt es sich um eine "Kampfarena konfligierender Rationalitäten" (Crozier/Friedberg 1979, S. 226). Neue Lösungen bringen eine Umverteilung von Macht und Einfluss mit sich und bewirken, dass Gewinner und Verlierer produziert werden. Veränderungsprozesse zeigen von daher, dass es unter anderem deshalb häufig zu massiven Widerständen kommt, und vermutet werden kann, dass vielfach alles so bleibt wie zuvor. Anspruch und Wirklichkeit, Theorie und Empirie klaffen in Modernisierungsprozessen oftmals deutlich auseinander. Dieser Umstand liegt nicht per se an den Konzepten, sondern an der oft zu beobachtenden rationalistischen, technokratischen Sichtweise der Akteure. Die Prozesse sind dabei meistens nicht an einer Handlungsrationale orientiert, was letztlich bedeutet, dass den mikropolitischen Konstellationen im Prozess zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Es kann vielfach behauptet werden, dass die Gesamtkonzepte dem mikropolitischen Handeln der Akteure insgesamt zu naiv gegenüber stehen und die Planungsrationale die Funktionsweise des Politisch-Administrativen-Systems unzureichend erfassen.

Häufig lässt sich in Einzelfallstudien nachweisen, dass Organisationen das Ergebnis einer Reihe von "Spielen" sind. Die formalen und informellen Regeln beschreiben hierbei die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten (Crozier/Friedberg 1979, S. 68f) und die Spielregeln sind der Ausdruck der inneren Machtverhältnisse einer Organisation, die darüber entscheiden, inwieweit die Verhaltensstrukturen und die sie beeinflussenden Formal-, Ressourcen- und Informationsstrukturen im Handeln organisationaler Akteure reproduziert oder verändert werden (Küpper/Felsch 2000, S. 151).

Nachfolgende Ausschnitte deuten beispielhaft auf einzelne, oft zu beobachtende "(Akteurs-) Spiele" im Modernisierungskontext hin:

- Die Regierung/Ministerialbürokratie recurriert vielfach auf die Expertenmacht externer, privater Akteure ("Expertise Games") und "ihre" eigenen Darstellungen und nicht auf die Sichtweise von eher kritischen Institutionen (z.B. dem Rechnungshof).
- Die Prozessabläufe in der Ministerialbürokratie sind fast durchweg sehr intensiv durch die "Hierarchie" geprägt.

- In den in Modernisierungsprozessen installierten Projektgruppen werden vielfach "nicht authentische Teamarbeitsspiele" gespielt, denn die dortige prinzipielle Teamarbeit unterliegt meistens einer strikten Top-down-Determinierung.
- Um potenzielle Kritiker kontrollieren zu können, werden diese regelmäßig nur mit äußerst selektiven Informationen versorgt ("Informationsselektionsspiel").
- Erkennen die Oppositionsfraktionen Profilierungschancen im Prozess, dann rekurren sie üblicherweise auf das "Wählermaximierungsspiel".

Die genannten "Spiele" lassen sich vorwiegend einem routineprärogativen Akteursverhalten zuordnen (vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 140). Bei Routinespielen verändern sich die empfundenen Freiheiten und Zwänge der Akteure und damit ihre Strategien nicht, die Spielregeln bleiben bestehen. Dadurch reproduziert sich das Spiel (ebd.; Bogumil/Schmid 2000, S. 69). Dies lässt erwarten, dass die Spielregeln, demnach die Form der Arbeitsteilung, der hierarchische Aufbau, die kameralistische Haushaltsführung etc., erhalten bleiben. Da die Routinelogik einer umfassenden Innovation entgegensteht, erfordern erfolgsversprechende Modernisierungskonzepte eine Innovationslogik, bei der sich die Spielregeln und Gewinne verändern, so dass die Akteure neue Strategien finden müssen. Dies bedeutet eine Veränderung der Verteilung von Macht, Kontrolle und des Wertes von Ressourcen (ebd.).

Lernende Organisation und Innovationsprärogative

Fraglich ist somit, wie ein Modernisierungserfolg theoretisch eher erreicht werden könnte. Fast ausnahmslos spielen im Veränderungskontext Machtaspekte eine entscheidende Rolle und die Tatsache, dass es kein soziales Handeln ohne Machtbeziehungen gibt. Macht ist ein Mittel, ohne das kein Eingriff in bestehende Verhältnisse möglich ist. Man kann sich im Grunde nur Ziele setzen, für die man genügend Handlungsfähigkeiten, also Macht mobilisieren kann. Jedoch ist auch kein Wandel ohne eine Veränderung des Machtsystems möglich. Die Veränderung eines Machtsystems respektive der bestehenden Machtbeziehungen ist damit eine wesentliche Etappe, wenn nicht überhaupt das oberste und erste Ziel aller Bemühungen um Veränderungen. "Nur Macht kann Macht bekämpfen" (Crozier/Friedberg 1979, S. 276). Man bekämpft sie dadurch, dass man einer größeren Anzahl von Personen ermöglicht in das Spiel der Machtbeziehungen mit mehr Autonomie, Freiheit und Entscheidungsmöglichkeiten einzutreten (ebd., S. 275ff).

Sozialer Wandel ist nicht zu begreifen als bloße Durch- bzw. Umsetzung eines a priori und ex Cathedra festgelegten Modells, dessen Rationalität und Rechtfertigung nicht zur Diskussion steht und das gegen den Willen und die irrationalen Widerstände der in ihren überkommenen Routinen entfremdeten und/oder durch die bestehenden Herrschaftsverhältnisse konditionierten Akteure durchgesetzt werden muss. Sozialer Wandel kann nur als ein kollektiver Prozess verstanden werden, in dessen Verlauf die Mitglieder einer Gesamtheit neue Spielweisen für das soziale Spiel der Zusammenarbeit und des Konflikts, also eine neue soziale Praxis erlernen, das heißt erfinden und festlegen, und in dessen Verlauf sie sich die dafür nötigen kognitiven, relationalen und organisatorischen Fähigkeiten aneignen. Sozialer Wandel ist damit ein "Prozess kollektiven Lernens" (ebd., S. 18f, i.O. kursiv; vgl. ebd. S. 248).

Die einzige Alternative zu den Formen des technokratischen, autoritären, von oben aufgesetzten Wandels liegt in der Ausweitung und der progressiven Generalisierung des sozialen Experimentierens, das heißt des kollektiven und institutionellen Lernens auf allen Ebenen, oder genauer gesagt, in der Herstellung der Bedingungen, die eine solche Ausweitung ermöglichen (ebd. S. 20). Es geht nicht darum, sich zu einer neuen Struktur, Technik oder einem neuen Verfahren zu entschließen, sondern darum, einen Wandlungsprozess einzuleiten, der Aktionen, Reaktionen, Verhandlungen und Zusammenarbeit voraussetzt und beinhaltet. Es handelt sich dabei um ein Vorhaben, das nicht den Willen einzelner, sondern die Fähigkeit verschiedener, an einem komplexen System beteiligter Gruppen repräsentiert, ihre für die gemeinsame Tätigkeit notwendige Zusammenarbeit anders zu gestalten. Eine Veränderung kann also nicht aus der Ersetzung eines alten Modells durch ein neues erfolgen. Die Bedingungen für den Erfolg liegen im Lernen aller Akteure zusammen. Durch kollektive Prozesse werden die nötigen Ressourcen und Fähigkeiten der Beteiligten für den Aufbau neuer Spiele mobilisiert oder sogar geschaffen, deren freie, nicht erzwungene Anwendung es dem System als Ganzem ermöglicht, sich wie eine menschliche Gesamtheit, und nicht wie eine Maschine, zu steuern und umzuorientieren. Die Kräfteverhältnisse wandeln sich in aller Regel dann, wenn sich eine bessere Fähigkeit zu bewähren beginnt. Um in der Lage zu sein, ein neues (kollektives) Spielmodell zu erarbeiten, beizubehalten oder festzulegen muss man mit Interessen, Machtverhältnissen, affektiven Schutzmechanismen und intellektuellen Modellen brechen (ebd., S. 246ff).

Die Veränderungskonzepte können nur funktionieren, wenn es zu einem Wandel der Arbeitsbeziehungen und zu neuen Formen der Arbeitsteilung kommt, mit denen die Kooperations- und Koordinationsleistungen Politisch-Administrativen-Systems gesteigert werden können. Modernisierungsmaßnahmen sind jedoch weitestgehend geprägt durch einen Prozess der Einflussssicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Abläufe und Strukturen. Die traditionellen Akteure orientieren sich vornehmlich an ihren eigenen Interessen und nicht an der Herstellung eines optimalen Spielgewinns für die Gesamtorganisation. Es dominieren Routinespiele, weil diese den Akteuren den größten Gewinn versprechen. Die Frage ist demnach, wie die Akteursstrategien zu beeinflussen sind, dass Innovationsspiele entstehen können, sich also Spielregeln ändern bzw. wie es gelingen kann, eine neue organisatorische Gesamtrationalität mit den Interessen und Strategien der Akteure, also der individuellen Rationalität, zu vermitteln (Bogumil/Kißler 1998, S. 142).

Bogumil/Kißler konkretisieren quasi die gemachten Aussagen von Crozier/Friedberg. Sie betonen die Notwendigkeit von Innovationsspielen in Veränderungsprozessen für einen Wandel und legen anhand einer empirischen Studie dar, dass es nicht außerhalb jeglicher Möglichkeit liegt teilweise bzw. zumindest in der Anfangsphase von Modernisierungsprozessen zu Innovationsspielen zu gelangen. In Anlehnung an Bogumil/Kißler erscheinen nachfolgende Möglichkeiten diskussionswürdig (vgl. ebd., S. 141ff):

Grundsätzlich müsste sich die Politik in bezug auf die NSI und schon weit vor Projektstart auf ein rationales Politikspiel einigen, welches auch weitestgehend durchgehalten wird. Bogumil/Kißler verstehen darunter ein parteiübergreifendes Stillhaltenmanöver, bei dem sich die politischen Spitzen und Fraktionen in einem Bündnis darauf verständigen, dass letztere hinsichtlich des Umstrukturierungsprozesses nicht in Verwaltungsentscheidungen intervenieren

und im Gegenzug mit entsprechenden Informationen versorgt und am Prozess beteiligt werden (ebd., S. 142f). Dies könnte eher dazu beitragen, dass von einer wählermaximierenden Praxis Abstand genommen wird. Große Koalitionen erscheinen von daher in der hiesigen Zeit und vor dem Hintergrund umfassender Modernisierungsmaßnahmen als Alternativüberlegung durchaus sinnvoll, denn es ist zu bemerken, dass wenig dafür spricht, solange das Mehrheitsprinzip üblich ist, ein parteiübergreifendes Vorgehen im Parlament als realistisch einzukalkulieren (vgl. ebd., S. 142). Wesentlich realistischer und deshalb wichtiger erscheint mir eine frühzeitige Werbung um die Gunst und Akzeptanz der Personalräte und Gewerkschaften und schließlich um die Einbindung möglichst vieler mächtiger Akteure, um Veränderungsprozesse im Sinne einer "konzertierten Aktion" bewältigen zu können. Die Projektbegleitung und -beteiligung müsste, wie es Bogumil/Kißler beschreiben, im Sinne eines Co-Managements erfolgen (vgl. ebd., S. 143). Es genügt dabei nicht lediglich ein Sitz in den entsprechenden Gremien. Die Akteure müssen für den Prozess gewonnen, von Anfang an partizipativ integriert und nicht nur dann beteiligt werden, wenn die formalen Vorschriften dies ausdrücklich vorsehen. Ein stärkeres "Miteinander" ist somit unverzichtbar. Weiterhin gilt es echte Teamarbeitsspiele zu institutionalisieren. Damit meine ich eine projektinterne Teamarbeit, die von der bestehenden Hierarchie mehr abgekoppelt und nicht lediglich top-down-determiniert ist.

Literatur

- BOGUMIL, J., KIBLER, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: BUDÄUS, D., CONRAD, P., SCHREYÖGG, G. (Hg.): Managementforschung, 8. New Public Management. Berlin/New York, 1998, S. 123-149.
- BOGUMIL, J., SCHMID, J. (2000): Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Studienkurs 3904 der FernUniv. Hagen.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E. (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts. (L'acteur et le système, 1977; Übers. v. E. Friedberg und S. Stelzer).
- KÜPPER, W., FELSCH, A. (2000): Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme. Wiesbaden.

Stuttgart, im Juli 2003