

Werner Jann

Muers, Stephen (2020). *Culture & Values at the Heart of Policy Making. An Insider's Guide*. Bristol: Policy Press.

## Abstract

This book is a forceful and entertaining argument why culture and values should be taken much more seriously, both by policy makers, but also in the curricula of modern Public Policy and Public Administration programs. The author is not a fundamental sceptic of managerial politics and administration, but he shows the inherent limits, contradictions, and blind spots of this kind of policy making. He succeeds particularly well because he can draw on many years of experience as a civil servant in different British ministries, in the Cabinet Office and the Prime Minister's Strategy Unit. The book adds little to the conceptual and theoretical discussions of cultural factors in policy making, but it does provide many interesting examples of their significance and why it is dangerous to ignore them. It should be read by students in advanced public policy and public administration programs, who should find it helpful to see the technical solutions to all sorts of policy problems in a somewhat more realistic light.

Wann immer etwas in Politik und Verwaltung nicht so klappt, wie man es sich vorgestellt hat, und es keine einfachen Erklärungen gibt, greift man gern auf ‚Kultur‘ als *catch all*-Erklärung zurück. Das ist auch der Ausgangspunkt dieses Buches. Also Kultur, insbesondere deren Veränderungsresistenz (fehlende *cultural change*), als Erklärung für alle möglichen *Policy Failures* und gescheiterten Verwaltungsreformen (neuerdings z. B. Digitalisierung), aber auch für Brexit, Donald Trump oder Legitimationsdefizite moderner Staaten. Die wissenschaftliche Diskussion kämpft seit Jahren mit diesen Erklärungen, ohne dass eine überzeugende Kulturtheorie oder auch nur ein klares Konzept von Kultur sich durchgesetzt hätte. Ansätze aus der Organisations- und Institutionentheorie sind vielversprechend (siehe etwa Christensen, Lægreid & Røvik, 2020), aber sie sind alles andere als dominierend, und ihre praktische Relevanz ist fraglich.

Daher ist es umso interessanter, wenn ein aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen von der überragenden Bedeutung kultureller Faktoren überzeugter Praktiker sich dieses Themas annimmt. Denn das Besondere dieses Buches ist, dass es von einem Autor geschrieben ist, der u. a. als *Civil Servant* in verschiedenen britischen Ministerien, als Mitarbeiter im *Cabinet Office* und in der *Prime Minister's Strategy Unit* unter Tony Blair und seitdem als Manager in verschiedenen Non-Profit *Social Investment Institutions* über vielfältige praktische Erfahrungen verfügt, und der schon während seiner Zeit in der *Strategy Unit* an einem vielbeachteten Papier zur Bedeutung von Kultur beteiligt war (Knott, Muers & Aldridge, 2008).

Was können und sollten wir sowohl in theoretischer wie in praktischer Hinsicht aus diesem Buch lernen? Zunächst eine Warnung: Auch diesem Buch gelingt es nicht, den schwammigen und diffusen Kulturbegriff zu einem überzeugenden Konzept zu ordnen. Die theoretische Diskussion über Kultur und ihre Dimensionen wird eher sporadisch und nicht systematisch rezipiert, und das Buch versucht auch gar nicht ernsthaft, diese theoretischen Diskussionen voranzubringen. Aber dennoch liefert es überzeugende und illustrative Beispiele für die Bedeutung kultureller Faktoren bei der Formulierung und Durchsetzung staatlicher Politikinhalt, oder genauer für die Probleme, die entstehen, wenn man Kultur und Werte ignoriert. Das Buch ist damit eine lehrreiche und unterhaltsame Abrechnung mit allen möglichen gängigen technokratischen und managerialistischen Vorstellungen von Politik und Verwaltung.

Zunächst versucht der Autor im ersten Kapitel sein Konzept von *Culture and Values* kurz systematisch darzustellen. Er unterscheidet drei Dimensionen, nämlich (1) schriftliche und vor allem ungeschriebene Regeln, (2) Vorstellungen ‚*how the world works*‘, also wie und warum Menschen handeln und was sie dabei für fair und gerecht halten, und (3) ‚*practical and psychological shortcuts*‘, mit denen wir versuchen, Komplexität zu reduzieren. Diese Dreiteilung erinnert etwas an die klassische Unterscheidung der ‚Säulen‘ von Institutionen durch Richard Scott (regulativ, normativ und kognitiv; Scott, 2013), aber während der Autor klassische Policy-Forschung durchgängig rezipiert, fehlen Hinweise auf moderne Institutionen- und Organisationstheorien, oder z. B. auch auf Geert Hofstede oder *cultural theory*. Tatsächlich spielt seine Definition in der weiteren Argumentation aber auch keine große Rolle. Der Autor spricht immer wieder über ‚*culture and values*‘, ohne wirklich zu unterscheiden, was er jeweils genau damit meint. Die Konzepte sind für ihn ‚*overlapping and messy*‘. Ihn interessieren die unübersehbaren Auswirkungen dieser weichen Faktoren, und weniger ihre Abgrenzung und Definition.

Die weitere Struktur des eher schmalen Bandes ist klar und verständlich. Im ersten Teil geht es um Begründungen, warum Kultur und Werte für Politikinhalt relevant sind, im zweiten Teil um deren Einfluss auf politische Entscheidungen, insbesondere Wahlen und Fragen der Rechenschaftspflicht, und im dritten um Vorschläge, wie kulturelle Faktoren von *Policy Makern* berücksichtigt werden könnten und sollten (für *Policy Maker* gibt es keine gute Übersetzung, denn wie im angelsächsischen Sprachgebrauch üblich, sind damit sowohl Politikerinnen wie Bürokraten, aber auch andere zentral an politischen Prozessen beteiligte Akteure gemeint).

Im ersten Teil gibt es verschiedene Beispiele, vor allem aus UK, warum kulturelle Faktoren entscheidend dafür sind, ob und wie Politikinhalt wirken. Es geht um die Werte von *street level bureaucrats*, um die kulturellen Bedingungen von Legitimität (z. B. *Fairness* wichtiger als *Outcomes*), und um die Bedeutung grundlegender Werte (z. B. Gleichbehandlung), die wichtiger als demokratische Prozesse und Prozeduren und deren Ergebnisse für den Erfolg von Politikinhalt sind. Gleichzeitig können Regierungen gar nicht vermeiden, kulturelle Orientierungen der Bevölkerung zu beeinflussen. Da dies der Fall ist, so der Autor, sollten kulturelle und wertbasierte Voraussetzungen und Folgen von Politikinhalt bei deren Formulierung und Implementation viel bewusster wahrgenommen und problematisiert werden.

Im zweiten Teil wird es konkreter; es geht darum, wie Wahlverhalten und politische Präferenzen, aber auch Rechenschaftspflichten kulturell bestimmt sind. Die zentrale These ist, dass es nicht in erster Linie Politikinhalt sind, und auch nicht deren problematische Umsetzung, die das Wahlverhalten von Bürgerinnen und Bürgern be-

stimmen, sondern viel grundlegendere kulturelle Werte. Politikinhalte sind allenfalls *value signals*, die signalisieren was für richtig und wichtig gehalten wird. Stephen Muers belegt das mit verschiedenen Beispielen und macht sich u. a. über Politikstrategien lustig, die meinen, dass Wahlen durch Wahlprogramme mit hunderten von Seiten und Angeboten entschieden werden. Das Gleiche gilt für detaillierte Evaluationen von *Policies*, ‚the causal link runs from values to assessments of facts, not the other way round‘ (Muers, 2020, p. 89). Werte und kulturelle Normen, die durch Politikinhalte signalisiert werden, sind also wichtiger als technokratische Kosten-Nutzen-Argumente – eine Lehre, die z. B. in Deutschland bei der Begründung und Umsetzung der Hartz-Reformen sträflich vernachlässigt wurde.

Im dritten Teil geht es dann um praktische Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen. Muers argumentiert, dass Narrative und Symbole für den Erfolg von *Policies* wichtiger sind als technische Erklärungen und Berechnungen, und dass diese Aspekte in den Curricula von *Public Policy*-Programmen daher eine entsprechende Rolle spielen sollten. Eher konventionell argumentiert er für mehr dezentrale Verantwortung (aus britischer Sicht offenkundig ein großes Problem), und für die Beachtung kultureller Perspektiven bei der Veränderung und insbesondere Konstruktion neuer Organisationen, also ‚*institution building as policy tool*‘. Und schließlich nimmt er sich noch einmal der Bedeutung von Analysen und Evaluationen an, indem er die vielen technokratischen Illusionen des *evidence-based policy-making* unterhaltsam auseinandernimmt.

Muers ist kein grundsätzlicher Skeptiker managerialer Politik und Verwaltung, aber er zeigt die inhärenten Grenzen, Widersprüche und ‚blinden Flecken‘ einer solchen Politik. Das gelingt ihm besonders gut, weil er über viele Jahre Erfahrung in einem System gemacht hat, das Kultur und Werte technokratischer Politik naiv und unreflektiert propagiert hat. Auch wenn das Buch vor allem auf britischen Beispielen beruht, ist es für uns relevant, denn diese rationalistischen Weltbilder sind vermutlich immer noch dominant, auch wenn die Zahl der Bewunderer des UK als Beispiel besonders gelungener und nachahmenswerter Reformen in der letzten Zeit vermutlich abgenommen hat. Das Buch bringt für die konzeptionelle und theoretische Diskussion der Geltung kultureller Faktoren wenig, aber es liefert interessante Beispiele für deren Bedeutung. Gelesen werden sollte es vor allem von Studierenden in fortgeschrittenen *Public Policy* und *Public Administration*-Programmen, denen es helfen sollte, die technischen Lösungen aller möglichen *Policy*-Probleme in einem etwas realistischeren Licht zu sehen.

## Literatur

- Christensen, Tom, Lægreid, Per, & Røvik, Kjell A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge (2nd ed.).
- Knott, David, Muers, Stephen, & Aldridge, Stephen (2008). *Achieving culture change: A policy framework: A discussion paper by the strategy unit*. London: Cabinet Office, Strategy Unit.
- Scott, W. Richard (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage.

### *Anschrift des Autors:*

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: jann@uni-potsdam.de.