

Bestandsaufnahme einer Katastrophe

Am Heiligabend wurde bekannt, dass die Lufthansa wegen eines bürokratischen Aktes rund um EU-Slot-Regeln gezwungen ist, 18.000 unnötige Flüge durchzuführen. Überflüssige, fast leere Flugzeuge in der Luft sorgten für großes Unverständnis. Was wie Irrsinn klingt, ist aber der ganz alltägliche bürokratische Wahnsinn. Im Schnitt verbringen beispielsweise Hochschullehrer nämlich 40% ihrer Zeit mit Bürokratie. Kombiniert mit dem Umstand, dass deutsche Hochschulen Verwaltungskosten von 50% (teilweise tatsächlich sogar noch mehr) aufweisen, kommt man auf Bürokratieanteile von 70%. Es verbleiben für Forschung und Lehre lächerliche 30% samt der Frage, wie Deutschland damit langfristig den Fokus auf innovative Produkte von hoher Qualität bewahren soll.

Aber Ihr kennt das vermutlich selbst auch: Ihr betretet ein öffentliches Gebäude, und es legt sich ein bleiernes Gewicht über Euch. Ihr fühlt Euch ganz klein und habt den Eindruck, dass Flexibilität, Individualität und Kreativität an diesem Ort nicht nur fern, sondern sogar unerwünscht sind. An diesem Ort ticken die Uhren anders, denn sie ticken seit Ewigkeiten unveränderlich im gleichen Takt. Hier wird zwar getanzt, doch das goldene Kalb sind Standards, Regeln und Prozesse.

Dieselben Erfahrungen machen wir aktuell in der Pandemie. Sascha Lobo schreibt dazu im Duktus fortgeschrittener Verzweiflung:

„Der Staat kommuniziert in dieser Angelegenheit ungefähr so verständlich, verlässlich und verbindlich wie in den meisten Dingen der Coronapandemie, also überbürokratisch menschenfeindlich mit Geschmacksrichtung Kafka. Aber er tut, als sei alles stets klar und rechtzeitig kommuniziert worden, und bestraft unerbittlich durch Rückforderung zum schlechtestmöglichen Zeitpunkt. Nicht selten mit betrugsunterstellendem Unterton.“

Warum ist das so? Warum wünschen sich sämtliche politischen Parteien eine Verwaltungsreform? Warum wird generell von so vielen Stellen und Menschen schon so lange eine Reform des öffentlichen Dienstes gefordert, und warum passiert so wenig? Warum scheinen wir uns administrativ auf zentralen Handlungsfeldern wie Digitalisierung, Klimawandel oder Corona viel zu langsam zu bewegen?

Dieser Beitrag soll Licht ins Dunkle bringen und zugleich konkrete Schritte für einen Weg zur Lösung vorschlagen.

Die aktuelle Pandemie hat uns eindrucksvoll und herausfordernd zugleich gezeigt, dass wir zunehmend auf Flexibilität angewiesen sind und die Ketten überlebter Regeln absichtsvoll sprengen müssen. Billig produzieren lässt es sich anderswo. Innovationskraft und Flexibilität hingegen entscheiden über die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Leider hat der öffentliche Dienst in Deutschland irgendwo auf dem Weg massiv den Anschluss verloren. Wie konnte das passieren? Deshalb werfen wir einen Blick auf die drei aus meiner Sicht zentralen Punkte.

1. Symptom: „Wer nichts macht, macht nichts falsch“

Ursache: Gelernte Kulturunterschiede, die aus der Politik kommen

PolitikerInnen treten nach Fehlern zurück. Für Erfolge gefeiert werden sie jedoch nicht. Es ist das Wesen der Demokratie, dass eine Opposition den Status quo kritisiert und infrage stellt, Erfolge hingegen systematisch kleinredet. Wer sich also politisch lange im Amt halten möchte, muss weniger Erfolge erzielen als vielmehr Fehler vermeiden. Diese Strategie der Fehlervermeidung wird deshalb von

oben aus dem Kanzleramt gepredigt und kaskadiert sich hinunter durch alle Ebenen in alle Regionen. Das Resultat: eine gelernte und gelebte Organisationskultur, deren oberstes Ansinnen fehlervermeidende Sicherheitsroutinen sind. Wer sich bewegt, könnte falsch liegen und Kritik auf sich ziehen. Für Bewegung in die richtige Richtung hingegen ist nicht in gleichem Maß eine positive Wertschätzung zu erwarten. Also werden Entscheidungen vertagt, Verantwortlichkeiten abgegeben und Risiken durch maximal sicherheitsorientierte Denkweisen minimiert. Das ist eine sinnvolle Reaktion und ein vollkommen rationales Verhalten in einem solchen Umfeld. Es verzögert jedoch die Prozesse und erzeugt eine große Trägheit.

Der Ursprung des bitterbösen Ausdrucks Beamtenmikado hat hier seinen Ursprung: wer sich bewegt, verliert. Es zahlt sich nicht aus, im Sinne von übergeordneten Zielen zu handeln oder gar Ziele selbstbestimmt zu steuern. Leistungsorientierung hat einen geringen Stellenwert, da die Beschäftigten für null Fehler belohnt werden. Eine stärkere Ausrichtung am Kundeninteresse ist hingegen verknüpft mit mehr Dynamik, mehr Stress, mehr Risiko, mehr Unsicherheit und mehr Verantwortung. Lob, Anerkennung oder Wertschätzung für kreative, zielgerichtete Lösungen sind kaum vorgesehen. Das Gegenteil ist der Fall: Strafen für Abweichungen von der Norm, vom „Prozess“ sind erwartbar.

Die Angst vor Fehlern samt der damit zusammenhängenden Handlungsstrategien der Entscheidungs- und Verantwortungsvermeidung hat eine weitere fatale Konsequenz: eine Kultur des Misstrauens durch das ständige Weiterreichen des schwarzen Peters. Wenn heikle Entscheidungen aus Angst vor negativen Konsequenzen nicht getroffen werden, zieht Argwohn ein. Warum soll ausgerechnet ich mich nun um diese Sache kümmern? Was führt meine Kollegin oder mein Kollege damit im Schilde? Wo ist der Haken an der Sache?

Die Folgen dieser Fehlentwicklung sind für den öffentlichen Dienst fatal und addieren sich auf: Bloß keine Fehler machen, keine Verantwortung übernehmen, alle Vorgänge in Standardprozesse gießen, sich bei Entscheidungen maximal absichern und die formaljuristische Brille in ihrer Extremform aufsetzen. Es gilt, zunächst den Buchstaben und erst dann den Geist des Gesetzes in Erwägung zu ziehen. Ersteres birgt nämlich kein Risiko, Letzteres schon.

Dummerweise steigt parallel die Komplexität der Welt stetig an. Wir merken zunehmend, dass Situationen nicht mehr in vorgefertigte Schablonen passen und Schwierigkeiten entstehen, wenn auf Basis dieser Logik bedürfnisorientierte Dienstleistungen mit Leben gefüllt werden sollen. Eine Kultur des „Wer nichts macht, macht nichts falsch“ ist gelernt, logisch und wird aktiv gefördert. Aber sie ist einer sich immer schneller wandelnden Welt nicht mehr angemessen, und diese Diskrepanz tritt immer offener zutage.

Besonders tragisch und augenscheinlich ist dieser Umstand, weil sich die Wirtschaft in rasender Geschwindigkeit in die Gegenrichtung bewegt. Cawa Younosi ist Personalchef von SAP, wurde vielfach zum einflussreichsten HR-Verantwortlichen Deutschlands gewählt und arbeitet mit beeindruckender Geduld und Energie daran, eine positive Fehlerkultur zu etablieren. Ein Beispiel:

Gestaltungswillige Menschen als zentrale Triebfedern des Wandels brauchen eine solch positive Fehlerkultur, müssen unkonventionell denken, sind eigeninitiativ und neugierig, kommen dauernd mit crazy Ideen um die Ecke und möchten Neuland erkunden. Das kollidiert frontal mit der gelernten Kultur des öffentlichen Dienstes. Neue und nützliche, ergo kreative Ideen entwickeln sich eben nicht durch Standardprozesse. Genau die werden aber im öffentlichen Dienst systematisch belohnt. Gehaltserhöhungen hängen an Dienstjahren und nicht an Arbeitsleistung. Das Grundgehalt ist abhängig vom Bildungsgrad und nicht gekoppelt an Arbeitsleistung. Für Beförderungen sind neben Dienstjahren vor allem Akten ohne Negativeinträge wichtig und abermals nicht die Arbeitsleistung.

2. Symptom: „Der öffentliche Dienst leistet keinen öffentlichen Dienst.“

Ursache: Ein überraschendes Selbstbild

Wikipedia versteht unter Verwaltung „das zeitnahe, aufgabenbezogene Erfassen, Betreuen, Leiten, Lenken und das Verantworten dynamischer Systeme nach stabilen Vorschriften“. Zur Etymologie des Begriffs passt das wunderbar, denn das Wort „Verwaltung“ leitet sich aus einem althochdeutschen Verb aus dem 8. Jahrhundert her: „waltan“ bedeutet „herrschen“ bzw. „Macht und Verfügung über etwas ausüben“. Es ist diese strikt hierarchische Konnotation, die sich im öffentlichen Dienst bis heute in überraschender Klarheit erhalten hat.

War das erste Symptom „Wer nichts macht, macht nichts falsch“ samt Ursache noch eine klare Dysfunktionalität, handelt es sich hier eher um ein Missverständnis. Wer glaubt, dass der öffentliche Dienst den BürgerInnen unseres Landes öffentlich dienen sollte, geht nämlich fehl. Das Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes ist entgegen dem Wortlaut der Selbstbezeichnung keines des Dienens, sondern eines von Macht, Herrschaft und Kontrolle. In modernen Unternehmen bröckeln die Hierarchiestufen fröhlich vor sich hin, um Flexibilität und Wendigkeit sicherzustellen. Flache Hierarchien, fluide Strukturen und kollektive Entscheidungsprozesse sind dort mittlerweile natürliche Entwicklungen, denen die Leute freudestrahlend entgegenblicken. Denn den gesellschaftlichen Wertewandel gibt es ja und er ist generationenübergreifend präzise beschreibbar. Das stößt jedoch vor Mauern eines seit Jahrzehnten gewachsenen Systems und Selbstverständnisses des öffentlichen Dienstes, das von starken Hierarchien, vorgefertigten Prozessen und rigider Bürokratie geprägt ist.