

SWR2 Wissen

So gelingt Bürokratieabbau in der Verwaltung

Von Thilo Baum

Sendung vom: Sonntag, 1. Januar 2023, 8.30 Uhr

Redaktion: Ralf Caspary

Produktion: SWR 2022

Behörden handeln oft stur regelorientiert und an den Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern vorbei. Wie es anders und näher am Menschen gehen kann, zeigt der Unternehmensberater Thilo Baum.

Bitte beachten Sie:

Das Manuskript ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers bzw. des SWR.

SWR2 können Sie auch im **SWR2 Webradio** unter www.SWR2.de und auf Mobilgeräten in der **SWR2 App** hören – oder als **Podcast** nachhören:

Die SWR2 App für Android und iOS

Hören Sie das SWR2 Programm, wann und wo Sie wollen. Jederzeit live oder zeitversetzt, online oder offline. Alle Sendung stehen mindestens sieben Tage lang zum Nachhören bereit. Nutzen Sie die neuen Funktionen der SWR2 App: abonnieren, offline hören, stöbern, meistgehört, Themenbereiche, Empfehlungen, Entdeckungen ...
Kostenlos herunterladen: www.swr2.de/app

MANUSKRIFT

Anmoderation:

Mit dem Thema: „So gelingt Bürokratieabbau in der Verwaltung“. Am Mikrofon: Ralf Caspary.

Behörden handeln klassischerweise regelorientiert. Doch die sture Orientierung an Regeln führt oft zu Unflexibilität, zum Erstarren in sinnlosen Routinen und zur Nichtbeachtung der Menschen, für die die Bürokratie da sein sollte. Überwinden ließen sich das durch konsequentes Umdenken in Richtung ergebnisorientiertes Handeln, ähnlich wie das in Unternehmen meist der Fall ist.

Der Unternehmensberater und Kommunikationsexperte Thilo Baum zeigt, wie das Umdenken aussehen kann.

Thilo Baum:

Das Wort „Vorschrift“ ist so alltäglich und banal, dass kaum jemand darüber nachdenkt. Und doch verbirgt sich darin eine ganze Gedankenwelt. Vor-Schrift. Etwas ist vorgeschrieben, also davorgesetzt. Wie bei dem Fremdwort „Programm“. Das Vorgeschriebene liegt sozusagen zeitlich davor. Erst die Vorschrift, dann das Handeln.

Sich an Vorschriften zu orientieren, ist etwas völlig anderes, als sich an Ergebnissen zu orientieren. Bei der Regelorientierung ist maßgeblich, was davor steht, also in der Vergangenheit als Prämisse aufgestellt wurde. Bei der Ergebnisorientierung ist die Zukunft maßgeblich, also das, worauf unser Handeln hinausläuft.

Vereinfacht gesagt: Regelorientierung ist automatisch ein Handeln nach Gründen. Wir fragen, **warum** wir etwas tun. Antwort: weil es eine Vorschrift gibt. Ergebnisorientierung bedeutet ein Handeln nach Zielen. Wir fragen, **wozu** wir etwas tun, also zu welchem Zweck. Damit orientieren wir uns im Grunde an etwas, was in der Zukunft liegt.

Nehmen wir ein Beispiel: Vorgeschrieben ist, dass wir einen Verbandskasten im Auto haben. Ganz wichtig: dessen Haltbarkeitsdatum nicht abgelaufen ist. Das ist der Grund, **warum** ich so ein Ding im Auto habe. Fragen wir also, **warum** Menschen einen Verbandskasten im Auto haben, dann landen wir bei dem Grund, der Vorschrift. Die Frage „Warum?“ weist insofern in die Vergangenheit. Wir haben den Verbandskasten an Bord, weil wir das müssen, weil es eine Regel gibt. Diese Regel steht zeitlich davor – es gab sie schon lange vor dem Tag, an dem wir den Verbandskasten ins Auto gepackt haben.

Nur: **Wozu** habe ich den Verbandskasten im Auto? Um im Fall der Fälle Erste Hilfe leisten zu können. Die Frage „Wozu?“ leitet uns also zu etwas, was sich in der zeitlichen Abfolge im Danach befindet, in der Zukunft. Wenn wir also wissen wollen, **wozu** jemand etwas tut, dann fragen wir damit nach dem Sinn, dem Ziel.

Vermutlich kennen Sie das Konzept: Es geht um den Unterschied zwischen Kausalität und Finalität. Tun wir etwas aus einem bestimmten Grund oder zu einem bestimmten Zweck? Geisteswissenschaftlern ist diese Unterscheidung bekannt – aber allgemein scheint sie nicht so geläufig zu sein.

Viele Menschen treffen ihre Entscheidungen rein kausal. Schon in der Schule machen viele ja nicht ihre Hausaufgaben, damit sie etwas lernen und trainieren, sondern weil sie es müssen. Ergebnisorientiert betrachtet, wollen sie bestenfalls eine Sanktion vermeiden.

Der Sinn des Verbandkastens ist sicher diskussionswürdig – die üblichen Verletzungen bei Autounfällen sind Knochenbrüche, Prellungen, Sehnen- und Muskelverletzungen. Da bringt ein Heftpflaster nicht viel. Aber bei der Polizeikontrolle ist alles in Ordnung, wenn das Haltbarkeitsdatum nicht abgelaufen ist.

Also nichts gegen Erste-Hilfe-Kästen. Die sind immer sinnvoll. Bei der Radtour, beim Wandern, beim Basteln, meinetwegen auch im Auto. Immerhin ist Klebeband drin, und auch eine Schere kann man unterwegs ab und zu mal gut gebrauchen. Aber in der konkreten Situation, bei einem Unfall, ist die Wahrscheinlichkeit eher gering, dass wir etwas daraus brauchen. Sie ist nicht null. Aber möglicherweise wäre auch ein Feuerlöscher nicht schlecht. Oder ein Brecheisen. Oder ein Hammer, um eine Scheibe einzuschlagen. Das ist aber alles nicht Pflicht. Pflicht sind Mullbinden.

Jetzt lassen Sie uns mal zwei Denkweisen unterscheiden. Es gibt Menschen, die haben vor allem die Vorschriften im Blick. Sie haben den Verbandkasten dabei, weil er Pflicht ist. Einen Feuerlöscher haben sie nicht dabei, weil er keine Pflicht ist.

Regelorientierte Menschen prüfen andauernd, ob die Realität den Vorschriften entspricht. Das ist ihr Lebenssinn. Widerspricht das Leben einer Vorschrift, schreien sie: Fehler! Und dann setzen sie alles daran, den Fehler zu korrigieren oder den Übeltäter zu bestrafen. Denn natürlich darf das Leben niemals von den Vorschriften abweichen.

Derart regelorientierte Menschen konzentrieren sich manchmal so sehr auf die Übereinstimmung des Lebens mit Regeln, dass sie gar nicht mehr in Ergebnissen denken. Für die Extremen unter ihnen gilt nur die Rechtslage oder Aktenlage, nicht die Wirklichkeit.

Regelorientierte Menschen verlieren auch den Sinn von Regeln aus dem Blick. Beziehungsweise: Sie halten die Regel selbst für den Sinn. Und so denken sie, „korrekt“ sei gut und „falsch“ sei schlecht.

Sie denken nicht, „sinnvoll“ sei gut und „sinnlos“ sei schlecht. Nein: Sie denken, „korrekt“ sei gut und „falsch“ sei schlecht.

Nichts gegen Korrektheit. Natürlich sollen wir keine Fehler machen und nicht gegen Regeln verstoßen. Das ist schon klar. Nur ist eben der reine Fokus auf die Regelentsprechung nicht alles. Andere Menschen nämlich haben gar nicht so sehr

die Regeln im Blick, sondern vielmehr die Ergebnisse. Sie wollen nicht in erster Linie korrekt handeln, sondern das Richtige tun.

Das ist ein Unterschied.

Als Helmut Schmidt im Jahr 1962 als Hamburger Innensenator bei der Sturmflut NATO-Truppen angefordert hat, war das nicht korrekt. Es stand ihm nicht zu, der Dienstweg wäre ein anderer gewesen. Er hat seine Kompetenz überschritten. Er hat also falsch gehandelt.

Aber er hat zugleich das Richtige getan, weil er damit zahlreichen Menschen das Leben gerettet hat.

Wir können also richtig und falsch zugleich handeln: falsch bezüglich der Regeln, richtig in Bezug auf den Sinn. Helmut Schmidt hat das Richtige getan, indem er falsch gehandelt hat.

Oft stehen Regeln dem Sinn eben auch im Weg.

Da stellt sich natürlich die Frage: Wo kommen Regeln her? Hierzulande ist es so: Das Volk bestimmt Volksvertreter, und die stimmen ab. Die Mehrheit entscheidet, die Minderheit ordnet sich unter.

Und natürlich: Alle Gesetze und Verordnungen, die wir haben, haben einen Sinn. Das klingt merkwürdig angesichts der schieren Masse an Gesetzen und vor dem Hintergrund, dass vor allem Selbstständige und Unternehmer über zu viel Bürokratie klagen. Aber es ist so. Jede einzelne Regel sollte einmal irgendeinen Sinn erfüllen.

Der Gesetzgeber hat also ein Ziel und denkt ergebnisorientiert. Er denkt von hinten her, aus der Zukunft zurück in die Gegenwart. Er überlegt: Wie lässt sich ein erwünschter Zustand erreichen? Und dann ist es wie beim Wandern: Wenn wir wissen, wo wir sind, und wenn wir wissen, wo wir hinwollen, können wir den Weg zum Ziel definieren.

Also erlässt der Gesetzgeber eine Vorschrift. Er schreibt etwas vor, also vor das Handeln der Leute. Dann gilt die Vorschrift.

Der Gesetzgeber **schreibt** uns zum Beispiel **vor**, beim Autofahren den Gurt anzulegen, **damit** wir uns im Falle eines Unfalles nicht so schwer verletzen. Anfangs war die Gurtpflicht umstritten – viele Autofahrer haben den Gurt also angelegt, **weil** sie mussten. In der Folge sank die Zahl schwerer Verletzungen bei Unfällen. Ziel erreicht! Die Gurtpflicht ist vollkommen ergebnisorientiert.

Wenn nun der Gesetzgeber ein Gesetz erlassen hat, gilt das Gesetz. Jetzt übergibt die Politik das Ganze der Verwaltung und lässt das Ganze los. Der Gesetzgeber vertraut darauf, dass die Vorschrift ein bestimmtes Handeln bewirkt, das am Ende zum erwünschten politischen Ziel führt. Die Aufgabe der Verwaltung: verwalten. Also Ordnung halten. Und dazu gehört es, zu schauen, ob die Realität den Vorschriften entspricht oder nicht.

Hierbei geht der Sinn von Regeln manchmal verloren wie beim Spiel „Stille Post“. Die ursprüngliche Intention fällt hin und wieder unter den Tisch. Der politische Sinn hinter einer Vorschrift interessiert die Verwaltung auch nicht, und das könnte ein Konstruktionsfehler sein: Sie kümmert sich nur um den Abgleich der Realität mit der Vorschrift.

Das ist der Zustand. So funktioniert unser Gemeinwesen.

Solange das so ist, hat es wenig Sinn, sich über Bürokratieabbau Gedanken zu machen. Jeder Versuch, die Wucherungen der Regeln zu begrenzen, wird scheitern. Wir sollten möglicherweise erreichen, dass auch die Verwaltung den Sinn von Regeln im Blick hat. Sicher hat sie schon jetzt einen Ermessensspielraum – doch was, wenn die Akteure rein regelorientiert denken und nicht ergebnisorientiert?

Nehmen wir ein Beispiel. Meinen Umzug von einem Bundesland ins andere. Ich bin selbstständig, also hängt an einem Umzug etwas mehr, als wenn ich lediglich Verbraucher wäre. Unter anderem müssen Selbstständige auch ihr Unternehmen umziehen. Jemand ist selbstständig, hat eine Umsatzsteuernummer und vielleicht auch ein Gewerbe angemeldet. Möglicherweise ja auch ein GmbH. Die Umsatzsteuernummer bleibt erhalten bei einem Umzug, aber mit der Gewerbeanmeldung wird es ziemlich chaotisch.

In der heutigen Zeit hätte ich erwartet, dass so ein Gewerbeumzug per Mausclick funktioniert. Das ist aber nicht so. Es gibt Formulare zum Runterladen. Also: ein digitales PDF soll ich analogisieren, ausdrucken, ausfüllen und per Post wegschicken. Besser gesagt: zwei PDFs. Einmal das Formular für die Abmeldung meines Gewerbes am alten Standort. Und dann das Formular für die Anmeldung am neuen Standort. Völlig übertrieben. Es würde genügen, wenn ich einfach digital erklären könnte, dass das Gewerbe von A nach B zieht und sich außer der Adresse nichts ändert.

Und das war es noch lange nicht. Die Kommune, aus der ich wegziehe, verlangt von mir, dass ich in dem Abmeldungsformular meinen Geschäftszweck eintrage. Also das, was die Kommune schon aus meiner Anmeldung weiß. Und da stellt sich die Sinnfrage. Was soll das?

Wenn ich die Geschichte weitererzähle, tauchen noch mehr Kuriositäten auf. Monatelang erhalte ich vom neuen Finanzamt keine Steuernummer. Macht nichts: Solange das so ist, bezahlt man seine Steuern ans bisherige Finanzamt, die Finanzämter verrechnen das dann. Gut. Das ist also egal.

Doch irgendwann funktionierte eine Überweisung seitens einer Behörde nicht. Meine Bankverbindung sei falsch. Mein Steuerberater hängt sich ans Telefon. Lösung: Das alte Finanzamt hat meine Steuerakte auf Papier in einem Paket per Post ans neue Finanzamt geschickt. Wie zu Kaiser Wilhelms Zeiten. Und dort ist das Paket erst mal liegen geblieben.

Das hat im öffentlichen Dienst auch keinerlei Folgen, wenn etwas liegen bleibt – es geht ja nur um die Übereinstimmung der Realität mit den Vorschriften. Wann wir uns einem Vorgang widmen, ist völlig egal in dieser Gedankenwelt. Auch wenn da

jemand krank ist – völlig egal. Die Dinge bleiben einfach liegen. Dass sich etwas verzögert, warum sich etwas verzögert, wie der weitere Ablauf ist, davon erfährt der Bürger nichts. Keine Orientierung, null.

Als das Paket dann irgendwann dran war, hat die zuständige Mitarbeiterin sich meine Unterlagen angeschaut und ein gelbes Post-it unter meine Bankverbindung geklebt. Mit einem Stift hat sie darauf ein Fragezeichen gemalt. Dann hat sie alle Daten eingepflegt – bis auf die Bankverbindung – und hat sich wieder anderen Dingen zugewandt.

Das hat mein Steuerberater mit Mühe herausbekommen. Da es keinen Grund gab, an meiner Bankverbindung zu zweifeln, konnten wir das Finanzamt dazu bewegen, auch meine Bankverbindung ins System einzupflegen.

Machen Sie mal so einen Fehler in einem Unternehmen. Und damit sind wir beim Thema. Warum bekommen wir für solche Fehler in einem Unternehmen den Kopf gewaschen, in der Verwaltung aber nicht? Ganz einfach: weil Unternehmen ergebnisorientiert denken und Fehler die Ergebnisse verhageln. Die Verwaltung aber denkt nicht in Ergebnissen.

Denkt eine Organisation rein regelorientiert, spielen die Folgen des Handelns weniger eine Rolle. Solange das so ist, solange die Verwaltung für die Ergebnisse ihres Handelns strukturell keinen Sinn hat, solange wird kein Bürokratieabbau gelingen. Er kann nicht gelingen. Weil die Prozesse von der falschen Seite her gedacht sind.

Natürlich denken die Menschen in der Verwaltung als solche ergebnisorientiert. Natürlich können sie das. Das beweisen sie in ihrem Privatleben, zu Hause.

Menschen setzen sich Ziele und schauen dann, auf welchem Weg sie sie erreichen. Eine Familie gründen, ein Haus bauen, einen Job finden – alles Projekte. Am Wochenende ins Auto steigen und die Schwiegereltern besuchen, das schaffen die Leute. Es ist Projektmanagement, aber sie bekommen das hin.

Eines der wichtigsten Ziele von Menschen in der öffentlichen Verwaltung ist ein sicheres Einkommen und eine klare Perspektive für den Ruhestand. Dieses Sicherheitsbedürfnis zu befriedigen, ist nichts anderes als ein Projekt. Die Leute überlegen als junge Menschen, wie sie möglichst sicher vorsorgen, und entscheiden sich dann für eine bestimmte Ausbildung und Karriere. Das ist alles geplant, und zwar vom Ergebnis her.

Auch ihren Ermessensspielraum im Privatleben nutzen sie ständig. Nur im Dienst ist das manchmal schwierig, weil sie sich eben an die Vorschriften halten sollen. Spätestens wenn der Vorgesetzte hundertprozentig regelorientiert denkt, wird es mit den flexiblen Entscheidungen anspruchsvoll.

Es ist auch nicht so, dass die Protagonisten im Gewerbe meinen Ärger nicht verstanden hätten. Das verstehen die Leute dort natürlich, und sie fühlen auch mit. Vielleicht können sie es nicht nachvollziehen, wie fatal es ist, wenn bürokratische Anforderungen ständig Löcher in den Kalender reißen, denn für Selbstständige ist ja

doppelte Arbeit, vor allem für den Papierkorb, ruinös. Aber dass es ärgerlich ist, verstehen sie durchaus.

Sie sagen dann einfach: Es tut uns leid, aber es geht nicht anders. Das ist der vorgesehene Weg.

Wenn Sie als Bürger dann fragen, warum die Verwaltung technisch so rückständig ist, dann sagen die Verwaltungsleute selbst, dass sie es auch gerne anders hätten. Schneller. Besser. Einfacher. Aber da die Prozesse eben regelorientiert aufgesetzt sind und nicht ergebnisorientiert, steht in einem Landratsamt im Seminarraum eben ein Overheadprojektor. Ein anderer öffentlich-rechtlicher Kunde bekommt für seine Seminar Teilnehmer keine Zugänge zu Zoom hin und verschiebt die gesamte Seminarreihe in die Zeit nach Corona. Weil die Verwaltung nicht ergebnisorientiert denkt, sind eben viele Ergebnisse letztlich nicht erreichbar.

Bei einer Kommune war es witzig: Ich war gebucht für einen Vortrag, der wegen der Coronakrise ausfiel. Allerdings hatte ich schon eine Menge Konzeptarbeit erledigt. Meine Ansprechpartnerin hat ein Herz für Selbstständige und hat die Sache so gedreht: Im laufenden Jahr soll ich 50 Prozent des Honorars für die Konzeptarbeit berechnen. Dadurch, dass so viel ausfällt, will sie möglichst viel noch im laufenden Jahr bezahlen. Sie weiß nämlich nicht, ob sie alle verschobenen Mittel im kommenden Jahr unterbringen kann.

Dieses Denken und Rechnen in Jahresbudgets, die Kameralistik, ist ebenfalls regelorientiert. Ja, auch manche Konzerne denken so, weil sich in Konzernen oft absurde Prozesse breit machen. Das liegt daran, dass in Konzernen Manager das Sagen haben, also Angestellte, die mit fremdem Geld jonglieren. Aber bei einem Unternehmer, der mit seinem eigenen Geld wirtschaftet, also beim inhabergeführten Mittelstand, kommen solche Schrullen eher selten vor. Warum? Weil Unternehmer ergebnisorientiert denken. Das müssen sie, sonst erstickt das Unternehmen in absurden Regeln und Prozessen wie die öffentliche Verwaltung oder viele Konzerne. Und das vernichtet Ressourcen.

Ob wir also regelorientiert denken oder ergebnisorientiert, hat unmittelbare Auswirkung auf unsere Art zu haushalten, also zu wirtschaften.

Das Wort „Haushalt“ ist „Wirtschaftsführung mehrerer zusammenlebender Personen oder einer einzelnen Person“, sagt der „Duden“. Selbst im Privaten bezeichnet das Wort „Haushalt“ nicht nur den Abwasch und ein geputztes Badezimmer, sondern es geht dabei vor allem um Geld. Um Geld, das rausgeht, und Geld, das reinkommt.

Alle Menschen, die in irgendeiner Weise wirtschaften, wissen: Es gibt sinnvolle und sinnlose Ausgaben. Es ist nicht sinnvoll, Geld auszugeben, **weil** am Jahresende noch etwas davon da ist. Das weiß jeder normale Mensch. Geld auszugeben, ist nur sinnvoll, **um** etwas zu tun. Beobachten Sie sich selbst: Ich wette, Ihre Ausgaben sind zielorientiert und sollen bestimmte Ergebnisse bewirken. Selbst dann, wenn Sie in der öffentlichen Verwaltung arbeiten und beruflich in Jahresbudgets denken, werden Sie in Ihrem Privatleben übriges Geld am Jahresende nicht zum Fenster rauswerfen.

Und wer privat wirtschaftet, weiß noch etwas: Die Einnahmen sollten höher sein als die Ausgaben. Jeder weiß das. Es ist nicht kompliziert. Dieses Prinzip gilt universell, also in allen Haushalten: auch in Unternehmenshaushalten und öffentlichen Haushalten.

Dabei geht es um Ressourcen, worüber auch jeder wirtschaftende Mensch Bescheid weiß: Ob wir unser Geld verschwenden oder nicht, ist eine entscheidende Frage. Das gilt für alle Ressourcen: Auch ob wir unsere Zeit verschwenden oder nicht, ist entscheidend. Schon deswegen brauchen wir in Haushalten ergebnisorientiertes Denken. Nicht nur bei inhabergeführten Unternehmen, sondern auch in den öffentlichen Haushalten. Unbedingt.

Zeit ist heute für so gut wie alle Leute, die ich kenne, die wichtigste Ressource. In meinem Umfeld, das vor allem aus Selbstständigen und Führungskräften besteht, leidet niemand unter zu viel Freizeit. Die Leute arbeiten und erwirtschaften Steuern, um dieses Land zu finanzieren. Alles, was Zeit raubt und nicht unbedingt nötig ist, stört.

Wer unter ökonomischen Bedingungen arbeitet, weiß ganz genau, ob eine bestimmte Tätigkeit wertschöpfend ist oder sinnlos. Und wer eine Volkswirtschaft weiterbringen will, wird die Zahl der sinnlosen Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung möglichst auf null reduzieren.

Wenn ich als Selbstständiger also Zeit damit verbringe, in ein völlig sinnloses Formular völlig sinnlose Informationen einzutragen, dann stört mich der Staat beim Arbeiten. Der Staat, den ich mit meinen Steuern bezahle, hindert mich daran, Steuern zu erwirtschaften. Und das Theater vernichtet auch wertvolle Zeit auf Seiten der Behörden. Welchen Sinn hat das?

Hat es überhaupt einen Sinn? Aber warum das so ist, kann ich sagen: Es liegt am regelorientierten Denken. Da pflanzt jemand eine Bedingung vor meine Ummeldung, unerbittlich, nicht zu umgehen. **Vor** meine Ummeldung, wohlgemerkt. Da ich mich ummelden muss, bin ich also zu diesem überflüssigen bürokratischen Akt gezwungen. Es ist grotesk.

Ja, ich weiß: Regelorientierte Denker sagen jetzt, das sei nun mal so. Es gehe nicht anders. Eine gewisse Bürokratie sei nötig. Aber ist das der Punkt? Sicher brauchen wir eine Verwaltung. Nur: Funktionieren sollte sie. Sie sollte nicht nur aus sich selbst heraus logisch sein, also gemessen an den Vorschriften korrekt. Sondern sie sollte auch aus Anwendersicht, aus Bürgersicht sinnvoll sein und zu sinnvollen Ergebnissen führen. Regeln und Prozesse sollten dringend sinnorientiert sein.

Tatsächlich aber ist die Bürokratie in der öffentlichen Verwaltung inzwischen so störrisch und schwerfällig wie eine überfrachtete Software voller Bugs, die sich nicht mehr reparieren lässt. Zu viele Köche, zu viele Korrekturen, zu viel Improvisation.

Ein schönes Beispiel ist übrigens der Fahrzeugschein, korrekt: die Zulassungsbescheinigung Teil 1. Schauen Sie sich die mal an. Die einzelnen Einträge – Leistung, Hubraum, Herstellerbezeichnung – sind mit Ziffern und Buchstaben codiert. Und die halten sich an keine plausible Reihenfolge. Da herrscht

Kraut und Rüben: Es fängt mit B an, rechts davon stehen 2.1 und 2.2. Darunter geht es weiter mit J. Dann kommt 4. Dann geht es mit E weiter, dann folgt 3. Darunter dann D.1, D.2, D.3. Dann kommt 2, dann 5, dann V.9, dann 14 und dann P.3. Dann 10, dann 14.1, dann P.1.

Wer hat sich das ausgedacht? Wie so oft, wenn die öffentliche Verwaltung kommuniziert, kommt Murks heraus. Denn die Verwaltung ignoriert komplett, wie ein Kommunikationsakt im Ergebnis funktioniert und ankommt. Weil sie eben nicht ergebnisorientiert denkt. Das merken wir an Behördenbriefen und an abstrusen Abkürzungen, die kein normaler Mensch kennen kann. Die gesamte Kommunikation der öffentlichen Verwaltung ist absenderorientiert. Irgendjemand hat sich dabei etwas gedacht – regelorientiert – aber weil Menschen keine Gedanken lesen können, funktioniert es im Ergebnis nicht.

Es ist wie in der IT-Industrie: Wenn Entwickler nur von ihrer Warte aus denken, programmieren sie Software, die sich am Ende nicht bedienen lässt. Die IT-Industrie denkt naturgemäß in Funktionen und hat daher eine hohe Affinität zur Regelerorientierung. Es ist vielen IT-Leuten völlig egal, wie sich das Produkt aus Nutzersicht darstellt, denn ihr Fokus liegt ja vor allem auf der korrekten Programmierung. Dass das korrekteste Programm nichts bringt, wenn es sich nicht anwenden lässt, übersteigt oft das Vorstellungsvermögen der Macher.

Oder nehmen Sie das Thema Professionalität: Unsere Gesellschaft legt höchsten Wert auf Qualifikationen, Qualifikationen gelten als das Ein und Alles. Aber was bringt Ihnen der allerbeste Rechtsanwalt, wenn er seine E-Mails nicht liest? Oder wenn er den Brief der Gegenseite erst Wochen später an Sie weiterleitet?

Ja, so etwas passiert. Da haben Sie jemanden, der seine Karriere rein fachlich ausrichtet und denkt, er sei top. Aber im Ergebnis agiert er hochgradig unprofessionell. Das ist uns als Gesellschaft aber offenbar egal, weil wir nicht ergebnisorientiert denken. Wir halten eine Qualifikation, eine offizielle Zulassung für das Maß aller Dinge. Professionalität zählt kaum. Wir haben durchaus auch keinen Mangel an qualifizierten Leuten, aber eben an kompetenten Leuten.

Also nichts gegen Qualifikationen, aber sie sind eben die Basis, ein Must-have. Dass jemand Jurist und als Anwalt zugelassen ist, ist nicht der Punkt, weswegen wir ihn beauftragen. Das setzen wir voraus. Wir kaufen auch kein Auto, weil es vier Räder hat. Sondern wir entscheiden uns für Angebote, wenn sie ein Problem lösen. Als Kunden denken wir vom Ergebnis her: Uns interessiert das Produkt „Wurzelbehandlung“ nicht, so genau wollen wir uns damit auch gar nicht befassen. Uns interessiert das Ergebnis, dass wir uns hinterher besser fühlen.

Ebenso denken Bürger: Sie interessieren sich nicht für die Abläufe, mit denen sich Behörden so herumschlagen, sondern sie interessieren sich für Ergebnisse: einen neuen Fahrzeugschein nach dem Umzug, eine Gewerbeummeldung, einen Steuerbescheid, einen Kleber auf dem Personalausweis.

Doch der Staat denkt beharrlich von vorne und nicht von hinten. In Regeln und Abläufen. Wobei keine rein regelorientierte Vorschrift die Sinnfrage überlebt. Also: Wozu denn das Formularfeld, in dem ich meine Geschäftstätigkeit eintragen soll? In

einer Gewerbeabmeldung gegenüber einer Behörde, die meine Geschäftstätigkeit schon aus dem Anmeldeformular kennt?

Am Ergebnis gemessen, scheint Bürokratie den Sinn zu haben, die Menschen beim Leben zu stören und vom Arbeiten abzuhalten. Das ist letzten Endes das Resultat. Irgendjemand auf einer politischen Ebene scheint sich also irgendwann einmal genau das zum Ziel gesetzt zu haben. Denn sonst hätten wir nicht dieses Ergebnis. Ist das richtig gedacht? Vernünftige Politik bewirkt doch, dass Ergebnisse den Zielen entsprechen. Also müssten die Ergebnisse staatlichen Handelns intendiert sein.

Aber ist das denn so? Ist das Resultat von Bürokratie tatsächlich im Sinne der Ergebnisorientierung gewollt? Erwünscht? Beabsichtigt? Oder bewirkt die Regelorientierung, dass die Ergebnisse politischen Handelns nicht mehr kontrollierbar sind? Dass alle möglichen Effekte auftreten, die niemand wollte?

Ich denke, es ist tatsächlich so. Es fehlt an ergebnisorientiertem Denken. Letzten Endes ist es Gedankenlosigkeit. Denken Akteure nicht über die Folgen ihres Handelns nach, entsteht üblicherweise Chaos. Ob das die Performance einer Software in der konkreten Anwendung durch einen Nutzer betrifft oder eben die unerwünschten Folgen rein regelorientiert gedachter Prozesse. Da setzt einfach jemand einen Prozess auf und bringt ihn zum Laufen – völlig egal, was am Ende dabei herauskommt. Je komplexer die Systeme, desto stärker verselbstständigen sich dann die abstrusesten Abläufe. Bis hin zur Menschenfeindlichkeit, wie wir sie aus Kafkas Romanen kennen.

Dass es keine Sanktionen gibt, wenn so ein regelorientiert angestoßener Prozess in eine unerwünschte Richtung läuft, erklärt sich auch ganz einfach: Das gesamte Denken ist regelorientiert und nicht zielorientiert. Niemand macht wirklich einen Fehler, denn nach Maßstäben der Regelorientierung stimmt ja alles. Das Gewerbeamt, das mir diese völlig sinnlose Zusatzarbeit zumutet, handelt in seinen Augen völlig korrekt. Und für regelorientiert denkende Menschen zählt auch nichts anderes. Folgen für andere? Spielen keine Rolle.

Und diese Gedankenlosigkeit, diese Gleichgültigkeit gegenüber den Folgen von etwas, genau diese Dinge sind das Problem. Solange sich das nicht ändert, wird ein Bürokratieabbau niemals funktionieren. Und die öffentliche Verwaltung kann sich alle Mühen in Sachen Bürgernähe sparen. Sie wird niemals bürgernah sein, solange sie die Perspektive des Bürgers ignoriert. Solange Prozesse nicht vom Ende her gedacht sind und solange sie nicht in der konkreten Anwendung funktionieren, bleibt „Bürokratieabbau“ ein warmes Wort.

Und reden wir noch mal über Geld. In den meisten privaten Haushalten ist die Rechnung sehr einfach: Das Einkommen gilt als gesetzt. Denn die meisten Leute sind angestellt und wissen, womit sie kalkulieren können. Die Aufgabe ist lediglich, zu schauen, dass die Ausgaben die Einnahmen nicht übersteigen. Die Differenz dient der Rücklage für schlechte Zeiten oder der Vermögensbildung.

Unternehmer denken da etwas anders: Sie schrauben auch an der Stellschraube des Einkommens. Nach Möglichkeit erhöhen sie die Einnahmen. Dagegen spricht nichts. Ich kenne niemanden, der etwas dagegen hätte, mehr Geld einzunehmen.

Und wie denkt der Staat? Wie ein Konsument. Der Staat rechnet mit einem bestimmten Steueraufkommen, und das verplant er. Also: Eine Kommune hat ein Steueraufkommen und überlegt, wie sie das verfügbare Geld verwendet. Wird die löchrige Straße endlich neu gemacht oder nicht? Nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet die Volksvertretung, wofür sie Geld ausgibt. Sie entscheidet nicht, wie sie die Einnahmen erhöht. Warum eigentlich nicht?

Was der Staat manchmal zu vergessen scheint, ist, dass er ohne Wertschöpfung letztlich keine Steuern einnimmt. Würde die öffentliche Verwaltung ergebnisorientiert denken, würde sie die besten Voraussetzungen dafür schaffen, dass möglichst viele kluge Menschen möglichst einfach möglichst viele clevere Geschäftsideen entwickeln und damit Arbeitsplätze schaffen.

Ja, ich weiß, es gibt Gemeinden, die Start-ups anziehen wollen. Ja, wir können durch den Hebesatz der Gewerbesteuer Zuzüge attraktiver machen. Das stimmt alles. Aber das sind sehr kleine Rädchen im Vergleich zu dem, was eine wirklich ergebnisorientierte Verwaltung bewirken könnte. Wir leben auch trotz einzelner Lichtblicke in einem Regime der Regelorientierung, nicht in einem Regime der Ergebnisorientierung.

Lassen Sie mich noch mal zum Verbandskasten zurückkommen. Wenn die Polizei Sie kontrolliert, und das Haltbarkeitsdatum Ihres Verbandskastens ist abgelaufen, dann ist das ebenso eine Ordnungswidrigkeit, wie wenn Sie gar keinen Verbandskasten dabei haben. Ja, es mag sein, dass manche Verbandspäckchen mit der Zeit nicht mehr steril sind. Und dennoch stellt sich die Frage: Ist denn irgendein Verbandszeug nicht besser als gar keins?

Ja, das Beispiel ist überspitzt, das weiß ich, und irgendwo muss der Staat die Grenze zwischen Zulässigkeit und Unzulässigkeit nun einmal ziehen. Nur: Wäre es nicht klug, vor diese regelorientierten Fragen die Sinnfragen zu platzieren?

Bei der Regelorientierung geht es darum, dass wir alles richtig machen, unabhängig vom Sinn. Und zwar perfektionistisch. Im Grunde stellt sich immer wieder die Frage: Soll etwas korrekt sein oder funktionieren? Also: Soll eine Gewerbeummeldung funktionieren und dabei möglichst Ressourcen sparen, sowohl bei Selbstständigen als auch bei der Behörde? Oder ist es egal, welche Ressourcen wir dabei verschwenden, Hauptsache, das Ganze entspricht perfekt den Vorschriften?

Und noch eine weitere Frage ergibt sich: Wollen wir Recht haben oder Erfolg? Viele regelorientierte Menschen verwenden so viel Zeit mit der Planung ihres Freibadbesuches, dass sie den Bus verpassen. Perfektionismus in den Prozessen ist uns kulturell offenbar eigen – und das, worum es geht, verlieren wir gerne aus dem Blick.

Ein typisches Beispiel sind wieder Rechtsanwälte. Haben Sie schon mal bei einer Rechtsanwaltskanzlei per E-Mail angefragt, ob sie ein Mandat übernehmen will? Nach meiner Erfahrung zeigen sich in der Art der Antwort zwei Sorten von Rechtsanwälten: regelorientierte und ergebnisorientierte.

Regelorientierte Anwälte kommunizieren möglichst formell, so als seien sie Obrigkeiten: „In der vorbezeichneten Angelegenheit übersende ich Ihnen in der Anlage o. g. Schreiben zur Kenntnisnahme.“ Anbei findet sich dann ein PDF, also ein layouteter Brief. Darin steht dann:

„Eine Erstberatung in der o. g. Angelegenheit biete ich Ihnen kostengünstig für 195,00 € zzgl. Auslagen und Umsatzsteuer an.“

Regelorientierte Menschen und Obrigkeiten lieben Formulierungen wie „o.g.“. Nur: In welcher Angelegenheit sonst, wenn nicht in der oben genannten? Dann schreibt er: „Vorsorglich weise ich darauf hin, dass ab dem 25.05.2018 neue Regelungen zum Datenschutz bereits bei der Mandatsanbahnung gelten.“

Dann führt er über einen ellenlangen Absatz aus, dass die Datenschutzgrundverordnung von der Europäischen Union erlassen sei, dass es um Datenverarbeitung geht – und so weiter. Alles korrekt, aber irrelevant. Wir müssen Daten austauschen, sonst können wir nicht kommunizieren. Vielleicht ist das der Punkt: Viele regelorientierte Menschen haben ein Priorisierungsproblem. Sie bewerten unwichtige Dinge als wichtig und die wirklich wichtigen Dinge fallen unter den Tisch. Sie blasen zahlreiche Banalitäten auf, die dann wie Nebelkerzen den Blick vom Thema weglenken.

Wie wird so ein Anwalt eine Auseinandersetzung führen? Zielorientiert? Wohl kaum.

Ein anderer Anwalt hat einfach geschrieben: „Guten Abend, sehr gerne will ich Ihnen behilflich sein. Morgen klappt das allenfalls spät, weil ich ab 13.30 Uhr an einer längeren Veranstaltung mit offenem Ende teilnehme. Kurz gesagt: Wenn Sie einverstanden sind, melde ich mich gern, aber wahrscheinlich erst gegen Abend.“

Für welchen Anwalt habe ich mich entschieden? Genau: für den zweiten. Für den, der die Sache sieht und das Thema erkennt. Für den, der mit mir wie ein Mensch spricht und nicht wie das Ordnungsamt.

Wollen wir Recht haben oder soll etwas funktionieren? Das scheint die entscheidende Frage zu sein. Soll sich die öffentliche Verwaltung nur selbstverliebt mit allen möglichen definierten Funktionen befassen oder soll sie gewährleisten, dass politische Entscheidungen zu den gewünschten Zielen führen? Darüber sollten wir nachdenken.
