

Staat und Recht

Offenheit und Neugier

Ein Innovationsprogramm für Deutschland muss die Kultur der Verwaltung verändern.

Von Hermann Hill

Die Krisen der letzten Jahre haben eindrücklich gezeigt, wie wichtig eine leistungsfähige und effektive Verwaltung für den Erhalt und die Zukunft unseres Gemeinwesens ist. Ebenso wie Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft vor einer Transformation stehen, ist auch eine Transformation der Verwaltung erforderlich, um neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Es besteht weitgehend Konsens, dass transformative Veränderungsprozesse sich nicht formalisieren oder abschließend planen lassen. Sie sind durch offene Such- und Lernvorgänge gekennzeichnet, in die viele Akteure einbezogen werden müssen. Dabei kommt es einerseits auf Strukturen und Abläufe an, noch wichtiger ist aber die Kultur der Verwaltung. Um es mit den Worten von Peter Drucker zu sagen: „Culture eats strategy for breakfast.“

Die Kultur in der deutschen Verwaltung wird gemeinhin als „legalistische Verwaltungskultur“ bezeichnet, weil Gesetze Legitimation, Auftrag und Grenze der Verwaltung aufzeigen. Doch Gesetze werden in der Regel aus den Erfahrungen der Vergangenheit mit dem Wissen der Gegenwart für eine unbestimmte Zukunft gemacht. Sie müssen von der Verwaltung „im Sinne des Gesetzes“ weitergedacht werden.

Das Wissen, das der Gesetzgebung im Zeitpunkt des Erlasses zugrunde liegt, ist nicht mehr geordnet und von Experten allgemein anerkannt, sodass es nach juristischem Sprachgebrauch durch Subsumtion des Sachverhaltes unter das Gesetz auf den Einzelfall angewendet werden kann. Zunehmend muss im Prozess neues Wissen gewonnen und auch erprobt werden.

Im Vollzug zeigt sich, wie ein Gesetz wirkt. Da die Verwaltung nur über begrenzte Kapazitäten verfügt, muss sie im Rahmen ihres Vollzugsermessens entscheiden, was, wann und wo sie etwa die Einhaltung des Gesetzes überwacht. Dabei ist es effektiver, etwa im Klimaschutz, Ziele als Rahmen und allgemeiner Zweck vorzugeben und den Adressaten die Freiheit zu lassen, neue innovative Wege zur Zielerreichung zu finden oder nach der Methode „Comply or explain“ von der „Regel“ abzuweichen, wenn dadurch eine gleiche oder höhere Wertschöpfung erreicht wird.

Die Digitalisierung bietet Möglichkeiten, statt allgemeiner Standards Voreinstellungen zu schaffen, die etwa bei der elektronischen Antragstellung differenziert und personalisiert angewendet werden und je nach Inanspruchnahme oder Erreichen der beabsichtigten Wirkung weiterentwickelt werden können.

Zunehmend setzt sich auch die Auffassung durch, dass Verwaltungen sich bei der Rechtsanwendung nicht nur am Gesetz oder am Vorgesetzten orientieren können. Die Nutzerinnen und Nutzer sollten in den Mittelpunkt gestellt werden und schon bei der Entwicklung, etwa in Gesetzgebungs- oder Digitalisierungslaboren, wie beim Onlinezugangsgesetz, einbezogen werden. Servicestandards weisen dazu den Weg.

Vor allem die Digitalisierung und die Zusammenarbeit im Homeoffice haben verstärkt zu vernetzten und kollaborativen Arbeitsformen sowie zu einem experimentell-pragmatischen Vorgehen geführt. Dabei werden teilweise auch klassisch hierarchische und fachlich abgegrenzte Verwaltungsstrukturen überspielt, zumal auch die Betroffenen eine ganzheitliche Betrachtung etwa bürokratischer Belastungen oder eine Bearbeitung nach sogenannten Lebenslagen geltend machen.

Unsichere Sachverläufe können durch Masterpläne und lineares Vorgehen nicht mehr ausreichend erfasst werden, agile Arbeitsweisen in Teams sowie mit Pro-

toypen und Rückkopplungsschleifen sind erforderlich. Wenn man einen Stein ins Wasser wirft und sieht, welche Wellen er schlägt, lernt man, was wirkt und wie es in Zukunft weitergehen kann.

Eine solche Erprobungskultur findet sich etwa in Reallaboren, zu denen Experimentierklauseln im Gesetz ermächtigen können. Es reicht daher nicht aus, nur eine Organisationsdiagnose oder einen Stresstest für Verwaltungen einzuführen. Vielmehr gilt der Appell „Sei innovativ, Verwaltung!“. Gerade angesichts verschiedener schleichender Katastrophen und disruptiver Veränderungen ist es jetzt Zeit zum Handeln. Im Prozess wird die Situation aktiv verändert und Handlungswissen gewonnen. Menschliche Kompetenz schafft einen Unterschied, verleiht der Situation neue Bedeutung und Sinn und wird zusätzlich verstärkt durch den Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen Menschen. Dieser kreativen und dynamischen Kompetenz zur Wertschöpfung, die kein Algorithmus kopieren kann, muss die Verwaltung der Zukunft Raum geben.

Dabei sind Innovationen durch Verwaltungen durch soziale Innovationen sowie das Wissen, die Kompetenz und das Engagement der Zivilgesellschaft zu verstärken. Der Staat kann es nicht allein richten. Ansätze eines sogenannten

Open Government dienen der Transparenz und Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Wenn der Staat etwa nach Vorbildern in der Privatwirtschaft sowie im Ausland (Open Innovation) ein Problem ins Netz stellt, können Bürgerinnen und Bürger mit ihren Lösungsvorschlägen „den Staat schlauer machen“ und die Gesellschaft bereichern.

Experimentelles und pragmatisches Handeln als Strategie bei Unsicherheit und Nichtwissen wird gerne als „Startup-Kultur“ bezeichnet. Dabei wird häufig auch der Begriff der Fehlerfreundlichkeit nach dem Grundsatz „Fail often, fail early“ verwandt, damit anschließend daraus gelernt werden kann. Hier muss definiert werden, in welchem rechtlichen Rahmen eine solche Kultur verankert werden kann, damit Rechtssicherheit und lernendes Handeln keinen Widerspruch bilden.

Pragmatisches Handeln ist per se immer fehleranfällig („rationales“ und abgestimmtes Handeln aber auch). Nicht nur Notsituationen machen schnelles und wirksames Handeln erforderlich, auch im Alltag sind mehr vorläufige Entscheidungen gefragt, um funktionierende Zwischenlösungen zu ermöglichen, die im Prozess weiterentwickelt werden können.

Auch Gerichte und Rechnungshöfe sind dann aufgerufen, bei der Beurteilung von Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eine Ex-ante-Perspektive nach dem Muster des handelnden Beamten im Polizeirecht zugrunde zu legen.

Das Fellowship-Programm „Work4Germany“ unter der Schirmherrschaft des Chefs des Bundeskanzleramtes, Helge Braun, hat junge Menschen, etwa aus der Start-up-Szene oder dem künstlerischen Bereich, mit klassischen „Verwaltern“ zusammengebracht, um gemeinsam Zukunftsinnovationen zu entwickeln. Dabei wurden auch unterschiedliche kulturelle Vorverständnisse und Prägungen sichtbar. Rechtsstaatliche Konzepte auf der Basis rationalen Handelns im Sinne von Max Weber und klassisches Beamtenethos trafen auf Spontaneität und unkonventionelle Ideen.

Dies hat gezeigt, dass es für die Zukunft von Staat und Verwaltung von Bedeutung ist, über neue Kompetenzen hinaus eine Diskussion über Werte und Tugenden der öffentlichen Verwaltung zu führen. Gerade in unsicheren Zeiten, wenn es darum geht, „das Unplanbare zu planen“, geben Werte Orientierung. Die Frage lautet also: Welche Verwaltung wollen wir? Von welchen Werten soll sie getragen werden? Die Antwort kann nur lauten: Wir brauchen und wollen beides, Stabilität und Konti-

nuität ebenso wie Innovation und je nach Fall und Lage das, was der Sachlage und den Menschen am besten gerecht wird.

Ebenso braucht es aber auch ein wechselseitiges Verständnis auf beiden Seiten, die Bereitschaft, Brücken zu bauen und auch sogenannte Umschaltkompetenzen zu entwickeln. Deshalb sind Aus- und Fortbildung auch in der neuen Verwaltung von großer Wichtigkeit, damit der öffentliche Dienst auch weiterhin Garant für eine gute Zukunft unseres Gemeinwesens ist.

Im Rahmen des klassischen Change Managements galt teilweise die Vorstellung, die Veränderung stelle einen Sprung von einem Zustand A in einen Zustand B dar und dann könne man wieder „in Ruhe arbeiten“. Dies gilt inzwischen als überholt, mit dem Hinweis, das einzig Konstante sei der Wandel. Sicher ist, dass weitere Krisen und Katastrophen auf uns zukommen werden, aber eben auch Chancen zur Gestaltung. Die Frage ist nur, wann sie kommen und ob wir sie rechtzeitig wahrnehmen und richtig einschätzen beziehungsweise Zeitfenster für Chancen nutzen.

Viele bezeichnen etwa Homeoffice als das „New Normal“. Inzwischen sind schon viele Organisationen, auch Verwaltungen, dazu übergegangen, sogenannte Coworking Spaces einzurichten,

in denen man temporär arbeiten und sich treffen und austauschen kann, um soziale Kontakte und soziales Lernen zu ermöglichen. Insofern ist auch Transformation ein ständiger Prozess.

Die Transformation darf also keine Eintagsfliege bleiben, sondern soll ein selbsttragender Prozess werden und nachhaltig wirken. Zu den Erfolgsfaktoren für das Weiterwirken zählt, dass möglichst viele bei der Identitätsentwicklung über Aufgaben und langfristige Ziele sowie Werte beteiligt werden, damit sie sich mit dem Prozess identifizieren und ihn zu ihrer eigenen Sache werden lassen. Bei den einzelnen Projekten sollten sie von der Notwendigkeit und Richtigkeit überzeugt sein, zumindest indem sie dem Experiment eine Chance geben und mit ihm wertschätzend und aufbauend umgehen.

Dabei ist eine Verknüpfung mit regelmäßigen Prozessen, etwa der Haushaltsaufstellung, zu empfehlen. Vor allem muss der parlamentarischen Begleitung und Abstimmung ein hoher Stellenwert gegeben werden, damit weitreichende Veränderungen von einer breiten demokratischen Mehrheit getragen werden.

Professor Dr. **Hermann Hill** lehrt an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.