

Führung und Zusammenarbeit in einer komplexen Arbeitswelt

16. Januar 2013

Vortrag und Diskussion

Dr. Robert André

**Rechnungshof der
Freien und Hansestadt Hamburg**



Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr, dass Sie so zahlreich erschienen sind. Angesichts der Belastungen, denen Sie ausgesetzt sind, ist Ihr Kommen alles andere denn eine Selbstverständlichkeit. Aber vielleicht sind diese Belastungen ja auch ein Grund, warum Sie heute diesen Termin wahrzunehmen.

Dass so viele von Ihnen heute hier anwesend sind, birgt auch eine Chance. Denn das Thema, das wir hier besprechen werden, verlangt Antworten, die – und davon bin ich überzeugt – nicht mehr nur von Einzelnen allein gegeben werden können. Die Fragen, die wir hier heute aufwerfen werden, fordern Sie – so nehme ich an – als Organisation heraus.

Bevor ich nun einsteige in die Beschreibung des Phänomens der Komplexität und welche Herausforderungen sich aus diesem für Politik, Verwaltung und damit auch für den Rechnungshof ergeben, lassen Sie mich ein paar Worte zum Ablauf sagen: Ich würde mir sehr wünschen, wenn wir die folgenden zwei Stunden interaktiv gestalten.

Lassen Sie mich gleich an den Anfang stellen, was meine Anliegen sind. Drei Punkte habe ich:

1. Definition: Ich möchte meinen Beitrag dazu leisten, dass Sie hier ein gemeinsames Grundverständnis davon haben, was komplexe Phänomene auszeichnet.
2. Historische Einordnung: Ich möchte Ihnen verdeutlichen, dass diese Phänomene nicht ihre Privatangelegenheit sind, sondern wirklich ein Kennzeichen unserer hoch entwickelten postmodernen Gesellschaft ist und dass uns komplexe Problemlagen zukünftig eher mehr als weniger beschäftigen werden.
3. Konsequenzen: Und zum dritten möchte ich mit Ihnen diskutieren, was dieser Befunde für Ihre Aufgabe als Rechnungshof bedeuten und warum vieles dafür spricht, dass sich nicht nur jeder einzelne als Einzelner damit auseinandersetzen sollte, um seine operativen Aufgaben besser angehen zu können, sondern dass es sich empfiehlt, dass Sie als Organisation Rechnungshof strategische Antworten auf die zunehmende Komplexität der gesellschaftlichen Prozesse finden.

1. Definition: Was ist unter dem Phänomen „Komplexität“ zu verstehen?

Wenn wir von Komplexität sprechen wollen, dann müssen wir zuvor Folgendes hervorheben: Streng genommen gibt es keine objektivierbare Komplexität. Sie lässt sich nicht wiegen und messen. Warum? Weil Komplexität, wie der Soziologe Niklas Luhmann betont, einen Beobachter voraussetzt, der eine Situation oder ein System oder welchen Zusammenhang auch immer zu analysieren und zu bewerten versucht, damit er selbst sich hierzu verhalten kann. Das macht die Sache komplex. Wer für nichts und niemanden Verantwortung übernehmen will, der kennt auch keine Komplexität. Erst wenn ich etwas will, wenn ich etwas erreichen will, wenn ich Einfluss nehmen möchte, erst dann stelle ich fest, dass das so einfach nicht ist. Im Grunde genommen geht es bei allem, was wir hier heute besprechen nur darum, dass wir als Menschen immer mehr Einflussmöglichkeiten wahrnehmen wollen, damit aber nur bedingt erfolgreich sind. Es läuft nicht immer nach unseren Plänen. Und ‚Schuld‘ daran ist gewissermaßen die Komplexität.

Es gibt also Komplexität nur für einen Beobachter, der ein Handelnder (Entscheider) sein möchte! Und wenn dieser Beobachter nun feststellt, dass er eine bestimmte Situation oder ein größeres System nicht vollständig verstehen kann, in dem Sinne, dass er mögliche Effekte und Wirkungen trotz eingehender Analysen nicht präzise vorhersagen kann, dann befindet er sich in Auseinandersetzung mit einem komplexen Phänomen.

Eine Situation oder ein Problem ist komplex, wenn folgende Kennzeichen gegeben sind:¹

- Großer Umfang: es sind viele Elemente und Relationen zwischen diesen Elementen vorhanden. Kognitive Ressourcen werden stark belastet; man verliert leicht den Überblick.
- Vernetztheit: die einzelnen Elemente beeinflussen sich gegenseitig auf vielfältige Art und Weise. Das Handeln führt zu Nebenwirkungen; Effekte einzelner Handlungen sind schwer erkennbar.

¹ In der Fachliteratur zu diesem Thema gibt es viele verschiedene Ansätze, um die wesentlichen Kennzeichen von Komplexität zu beschreiben. Ich folge hier im Wesentlichen den Ausführungen von Gesine Hofinger. Vgl. ihr Aufsatz: Fehler und Fallen beim Entscheiden in kritischen Situationen, in: Stefan Strohschneider: Entscheiden in kritischen Situationen. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2003.

- Eigendynamik: die Situation entwickelt sich ohne Zutun des Akteurs weiter. Während man noch über Problemlösungen nachdenkt, verändert sich das Problem. Das setzt den Beobachter, der Handelnder sein möchte, unter Zeitdruck.
- Zeitverzögerungen: Wirkungen von Handlungen sind nicht sofort sichtbar. Dies führt dazu, dass die weitere Entwicklung schlecht prognostizierbar ist. Die Wirkung einzelner Handlungen ist unklar, weil sie von Effekten zwischenzeitlicher Handlungen überlagert werden kann. Nebenwirkungen können mit Verzögerung auftreten.
- Irreversibilität: Entwicklungen sind bisweilen unumkehrbar. Das Handeln nach dem Prinzip von ‚Versuch und Irrtum‘ ist daher riskant.
- Intransparenz: Wichtige Elemente sind für die Handelnden undurchschaubar, wichtige Informationen unzugänglich. Insbesondere hat man häufig eine unklare Ausgangslage und muss spezifische Randbedingungen beachten, die man nicht bis ins Detail kennt. Das bedeutet, dass man Entscheidungen unter Unsicherheit treffen muss.
- Informationsfülle: Andererseits sind viele Informationen (potentiell) verfügbar, deren Zuverlässigkeit und Relevanz nicht eindeutig ist. Es muss also problembezogenes Informationsmanagement (Auswahl und Integration) geleistet werden, meist unter Zeitdruck.
- Zielpluralität: Viele, eventuell in sich widersprüchliche und zunächst vage Ziele müssen zugleich verfolgt werden, um ein Problem adäquat zu lösen.
- Es gibt aufgrund der je einmaligen Problemkonstellation keine Standardlösungen. Es gibt im Gegenteil häufig viele Handlungsmöglichkeiten, deren Verfügbarkeit und Auswirkungen aber nicht vollständig bekannt sind. Deshalb muss man situations- und fallbezogen planen und entscheiden.
- Es bestehen wechselseitige Abhängigkeiten mit anderen Personen, Abteilungen, Unternehmen, die alle jeweils eigene Ziele verfolgen.
- Häufig gibt es Schnittstellen mit technischen Systemen, die besondere Handlungsformen verlangen.

Wichtige Unterscheidung: Komplex vs. kompliziert

Veranschaulichen kann man diese Unterscheidung am folgenden Beispiel.

Stellen Sie sich vor, Sie säßen im Cockpit eines Airbus A 380. Das fühlt sich etwas anders an als wenn man in seinem Auto sitzt. Als Laie haben wir keine Ahnung, was zu tun ist, um dieses Flugzeug sicher von Hamburg nach New York zu bewegen. So unverständlich diese Flugzeug auch für mich und Sie ist, ist es nur eine recht komplizierte Maschine, aber eben noch kein komplexes System! Erfahrene Piloten können diese Maschine genau so steuern, wie sie wollen. Wäre das nicht so, würde keiner mehr hier in ein Flugzeug einsteigen und mitfliegen wollen. Dieser Airbus lässt sich bis ins kleinste Detail hinein beschreiben und erklären.



Anders hingegen ist der Prozess, der von der Idee bis zur Fertigstellung dieses Flugzeuges durchlaufen werden musste. Das war in der Tat ein sehr komplexer Sachverhalt, der selbst in der Rekonstruktion Lücken haben wird.

2. Historische Einordnung:

Der Soziologe Hartmut Rosa hat in seinem Buch „Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstruktur in der Moderne“ (Frankfurt 2005) dargelegt, dass die Beschleunigung die „stumme normative Gewalt“ ist, welche die Moderne und damit auch die Alltags- und Lebensgeschichte eines jeden von uns bestimmt.

Die Balance zwischen dynamischen und stabilisierenden Kräften, zwischen Bewegung und Beharrung hat sich in historischer Perspektive dramatisch gewandelt. In der modernen Gesellschaft hat sich auf allen drei Zeitebenen (Alltag, Biographie, Epoche) die Balance unaufhörlich zugunsten der Bewegung verschoben. Soziale Beschleunigungsprozesse lassen sich überall beobachten.

Am Beispiel des Zeitempfindens sei das kurz dargestellt.

1. Vormoderne: Zyklische Zeitvorstellung – ständische Gesellschaft

Jedes Ding hat eine ihm zugemessene Dauer und einen festen zeitlichen Ort. Menschen und Kulturen haben vor allem deshalb einen Zeitsinn entwickelt, weil der Ort, an dem sie leben, in bestimmten Rhythmen seine Qualität ändert: Tag und Nacht (hell und dunkel). Der Jahreslauf: Frühjahr, Sommer, Herbst und Winter - jede Jahreszeit hat ihre Zeit.

Diese zyklische Kette wurde auf den menschlichen Lebenszyklus übertragen: Frühling und Herbst des Lebens.

2. Moderne: Lineare Zeitvorstellung - Auflösung der Stände

Die Metapher des Fortschritts bestimmt das Zeit- und Geschichtsbild. Es gibt so etwas wie einen historischen Progress.

Es entwickelt und etabliert sich die Wahrnehmung, dass die Vergangenheit unwiderruflich anders ist als die Gegenwart und dass diese wiederum anders als die Zukunft sein wird. Die Zeit formt dann nicht mehr einen Kreis, sondern sie bildet eine Linie des Sich-immer-Weiterentwickelnden. Die Beharrungstendenzen werden zugunsten von Bewegung und Veränderungen aufgebrochen. Soziale Beschleunigungsprozesse finden auf allen Ebenen statt.

Die Ereignisse haben nun ihren Platz nicht mehr in einer immer wiederkehrenden Ordnung, sondern in einer (historischen) Entwicklung.

Die Zeit ist nicht geben, sie wird auch gemacht: Es entstehen Zeitpläne, Stundenpläne, Fahrpläne und Studienpläne, Lebenspläne etc.

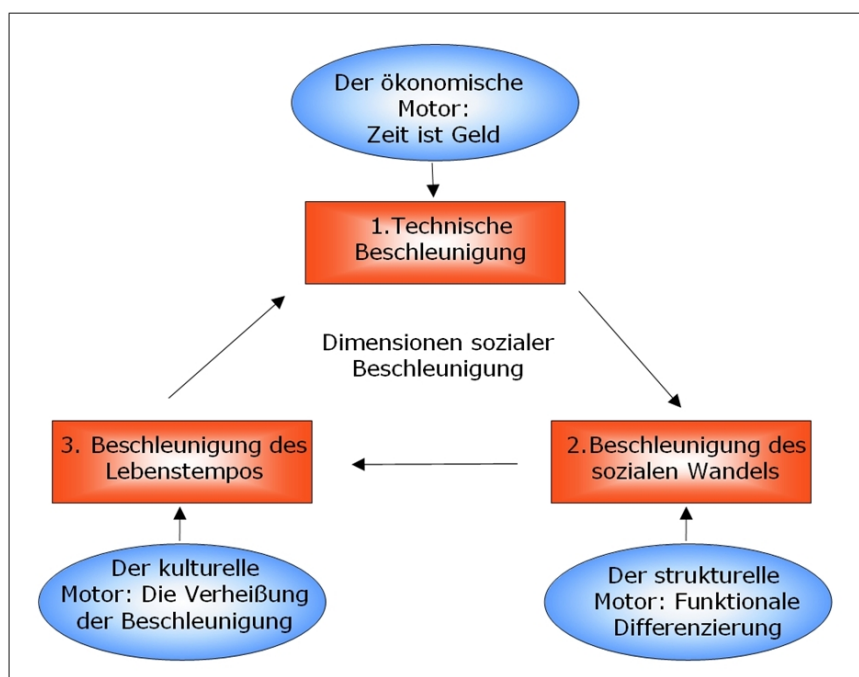
Die arbeitsteilige Gesellschaft, die sich ausdifferenzieren beginnt, braucht feste und festgelegte Zeiten, weil sie sonst ihre Handlungsketten nicht koordinieren und synchronisieren lassen - und weil die Subjekte ihren Alltag und ihr Leben sonst nicht zu organisieren vermöchten.

3. Postmoderne: totale Gleichzeitigkeit

In der Konsequenz führt das unablässige Streben der Moderne, die Zeit ‚der Dinge‘ zu verkürzen, zu einer nicht-intendierten Nebenfolge: Prozesse und Handlungen verlieren ihren Ort bzw. ihre Zeit in den sequentiellen Ordnungsmustern.

Die Zeitqualität der sozial konstruierten, aber fest verankerten, erwartbaren Zeitstrukturen beginnen sich im 21. Jahrhundert in beschleunigtem Maße zu zersetzen, und zwar auf allen drei Zeitebenen des Alltags, des Lebens und der Epoche.

Wir sind dabei, eine Gesellschaft zu schaffen, in der Prozesse, Ereignisse und Handlungen immer häufiger keine feste Zeit, keine erwartbare Dauer, keinen festen Ort in der zeitlichen Reihung mehr haben. Wir wissen darum nicht mehr, was als nächstes kommt, und wie es kommt. Der Alltag ist flexibel und unberechenbar geworden.



Ein paar Zahlen:

A.

1992 fand der Weltgipfel in Rio de Janeiro statt, um auf einer globalen Ebene über die Ziele Klimaschutz, Biodiversität und Nachhaltigkeit Einigkeit zu erzielen. An der Konferenz in Rio de Janeiro vom 3.-14. Juni nahmen rund 10.000 Delegierte aus 178 Staaten teil.

Am UN-Gipfel «Rio+20», zu dem sich vom 20. bis 22. Juni 2012 rund 130 Staats- und Regierungschefs in Rio de Janeiro treffen, sowie am parallel zur offiziellen Konferenz laufenden «Gipfel der Völker», zu dem Umweltschützer, Globalisierungsgegner und Vertreter von Zivilgesellschaften eingeladen hatten, nahmen insgesamt etwa 50.000 Teilnehmer teil.

Nun könnten wir sarkastisch oder gar zynisch auf diese Zahlen reagieren. Aber Immerhin: es gibt nicht nur eine weltweit wachsende Zahl von Akteuren, die sich zum Klimawandel verhalten, sondern es haben sich auch schon Wertvorstellungen verschoben, Industrienormen wurden angepasst und viele technische Innovationen sind zu verzeichnen.

Noch eine Zahl.

B.

Etwa 5.000 Lobbyisten gibt es in Berlin. Verbände, Unternehmen, Gruppen. Der Verband der Automobilindustrie (VDA) hat hier seinen Sitz, genau wie der Wirtschaftsverband der forschenden Pharmaunternehmen (vfa). Auch Greenpeace oder der Bundesverband der Verbraucherzentrale sind vertreten. Dazu kommen jede Menge PR-Agenturen und Kanzleien. Sie alle haben ein Ziel: die Entscheidungen der Mächtigen des Landes zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Die Organisation LobbyControl hat über 300 Fälle dokumentiert, in denen Lobbyisten direkt in Ministerien mitgearbeitet haben. Warum ist das so? Die Abgeordneten können nicht alle Zahlen im Kopf haben. Sie sind darauf angewiesen, dass sie Daten, Zahlen und Fakten auch von Unternehmen, Verbänden und anderen Interessensgruppen erhalten.

Wie eng der Verzahnung ist, ist auch daran ablesbar, dass nicht wenige hochrangige Politiker nach dem Ende ihrer politischen Karriere in Verbände und andere Organisationen wechseln, in denen sie als

Lobbisten die Partikularinteressen vertreten. Das soziale Kapital der guten Kontakte wird dann in monetäres Kapital umgewandelt.

Komplexität bedeutet also auch: vermehrt und auf allen Ebenen eine Pluralisierung der Interessen. Partikularinteressen sind überall an der Tagesordnung. Denken Sie beispielsweise an die Streiks von Ärzten, Piloten, Fluglotsen oder Lokführern.

Verwaltung in einem anderen Umfeld

Drei Zitate:

„Es bedarf keiner näheren Begründung, dass die öffentliche Verwaltung nur dann rechtsstaatlich einwandfrei, zuverlässig und unparteiisch arbeiten kann, wenn sichergestellt ist, dass über die dienstlichen Vorgänge von Seiten der Behördenbediensteten nach außen grundsätzlich Stillschweigen bewahrt wird.“

Bundesverfassungsgericht vom 28.4.1970 (BVerfGE 28, 191, 198)

„Es ziemt dem Untertanen, seinem Könige und Landesherrn schuldigen Gehorsam zu leisten und sich bei Befolgung der an ihn ergehenden Befehle mit der Verantwortlichkeit zu beruhigen, welche die von Gott eingesetzte Obrigkeit dafür übernimmt; aber es ziemt ihm nicht, die Handlungen des Staatsoberhauptes an den Maßstab seiner beschränkten Einsicht anzulegen und sich in dünkelfhaftem Übermüte ein öffentliches Urteil über die Rechtmäßigkeit derselben anzumaßen.“

Gustav von Rochow, preußischer Innen- und Staatsminister, 15. Januar 1838 (vor genau 175 Jahren)

„Eine transparente Verwaltung trägt dazu bei, das Vertrauen in Politik und Verwaltung zu stärken, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns weiter zu verbessern. --- Die Frage der Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns betrifft eine zentrale und unverzichtbare Funktionsbedingung von Demokratie. --- Hamburg wird mit diesem Gesetz das transparenteste deutsche Bundesland.“

Erlass des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG)

3. Konsequenzen: Was bedeutet das für Ihre Arbeit und die Organisation Rechnungshof

Operative Ebene

Gutes Problemlösen und Entscheiden unter solchen Bedingungen erfordert die bewusste Organisation des Handelns.

- Zielbildung: Ziele ausarbeiten, in Teil- und Zwischenziele präzisieren, Widersprüche erkennen und ausbalancieren, Prioritäten setzen.

- Informationsmanagement: Informationen beschaffen, strukturieren, und bewerten. Der Auflösungsgrad der Informationssuche muss festgelegt werden: Wann kann man einfache Heuristiken verwenden, wann muss man ins Detail gehen?

- Modellbildung: Sich Überblick verschaffen, ein Bild der Zusammenhänge gewinnen, kritische Punkte erkennen, Annahmen über Ursachen und Folgen treffen, Prognosen aufstellen.

- Planen: Handlungsschritte im Zeitverlauf festlegen, dabei Situationsmerkmale als Randbedingungen des Handelns beachten. Verzweigungen und Alternativwege planen, mögliche Friktionen („Reibungen“ des Plans mit der Realität) beachten, Puffer einplanen. Im Team muss die Aufgabenverteilung festgelegt werden und die Schnittstellen der Handlungen Einzelner müssen geplant werden. Bei umfangreicheren Problemen wird auch die Planung der Arbeitsorganisation selbst (z.B. Projektmanagement) zu einer eigenen Anforderung.

- Entscheiden: Zeitpunkt und Mechanismen der Entscheidungsfindung festlegen (z.B. demokratisch, nach Seniorität, etc).

- Kontrolle: Erfolge und Misserfolge zur Kenntnis nehmen; Zeitpunkte und Kriterien für Kontrollen festlegen, „Vier-Augen-Prinzip“ (mind. zwei Personen) beachten. Im Team ist die gegenseitige Kontrolle zugleich Vorteil und Herausforderung.

- Selbstreflexion: Das eigene Vorgehen reflektieren und modifizieren. Zeitpunkte („Denkpausen“) zur Reflexion festlegen; im Team gegenseitige Kritik akzeptieren, Unterstützung nutzen.

Strategische Ebene

Beachten, dass all dieses Planen und all dieses Handwerk, das in jedem Managementbuch beschrieben wird, seine Grenze hat. Wenn Sie diesen Gedanken nicht an sich heranlassen, werden die Schwierigkeiten zunehmen und nicht abnehmen. Die Methoden der rationalen Bewältigung kommen bei komplexen Themen an Ihre Grenzen!

So ist es mir wichtig zu betonen, dass auch Sie als Rechnungshof, indem Sie die anderen staatlichen Stellen und Einrichtungen beobachten, dazu beitragen, die Komplexität für diese Organisationen zu erhöhen. Es müssen eben nicht nur die Aufgaben bewältigt werden, wofür diese geschaffen wurden, sondern es muss gegenüber ihnen in einer ganz bestimmten Art und Weise Rechenschaft abgelegt werden. Das ist nicht trivial, weil diese Art und Weise der Rechenschaftspflicht mittelbar sich auch auf die Ziele und Handlungen auswirkt, welche diese Institutionen umsetzen sollen.

Es steht dabei außer Frage, dass die Rechenschaftspflicht sinnvoll ist. Die Frage ist allein, wie mit dieser Aufgabe sinnvoller Weise umgegangen wird, damit das Ganze nicht kontraproduktiv ist.

Kontrollinstrumente wie beispielsweise Wirtschafts- und Erfolgspläne sind ja notwendigerweise eine Reduktion des komplexen Geschäfts. Doch diese Reduktion hat immer zur Folge, dass sich die Komplexität an andere Stelle erhöht.

In Organisationen wird viel Aufwand getrieben, um Prozesse in feste Bahnen zu lenken. Sinnvoll aber ist es, immer wieder zu prüfen, an welcher Stelle, ob im steuernden (Controlling) oder im gesteuerten System (Behörde), die Komplexität besser beherrscht werden kann und welche Ziele man verfolgt. Denn: Durch die Reduktion der Komplexität im zu steuernden System können auch positive Eigenschaften ausgeschlossen werden: Durch eine zu formale Organisation kann z.B. die Anpassungsfähigkeit an Anwenderwünsche verhindert werden oder die Entwicklungsgeschwindigkeit wird durch zu starre Regeln zu stark vermindert.

Gerade Behörden, die einerseits Regelkonform sein und dabei detailliert Rechenschaft ablegen müssen, aber andererseits selbst in komplexen Problemlagen handeln müssen, geraten durch diesen Sandwich stark unter Druck, der nur schwer aufzulösen ist. So ist es nicht verwunderlich, wenn leitende Beamte dieser Behörden versuchen, denn Druck an

Sie als Prüfer weiterzureichen bzw. zurückzugeben mit der Frage, wie sie es denn bitte schön unter diesen Umständen besser machen können.

Ein grundsätzliches Problem von Führung und Controlling ist, dass je starrer die Regeln und Vorgaben sind, desto eher werden die von diesen Regeln Betroffenen diese zu unterlaufen tendieren oder aber die eigentlichen Ziele der Institutionen aus den Augen verlieren und nur noch Dienst nach Vorschrift absolvieren.

Bevor wir an diesem Punkt die Diskussion beginnen können, möchte ich Ihnen noch zwei Zitate zu Gehör bringen:

Der Beamte Heinrich Cotta brachte diese Problematik bereits 1838 in seinem „Grundriß der Forstwirtschaft“ auf den Punkt. Er schrieb:

„Jede Behörde muß hinreichende Gewalt besitzen, um nicht in ihrem Geschäftsgange auf eine nachtheilige Weise gehemmt zu werden, und jeder Staatsdiener muß in seinem Wirkungskreise hinlängliche Freiheit im Handeln haben, aber auch verantwortlich dafür sein.

Es ist ein großer Fehler, wenn die obern Behörden die Untergebenen zu speziell leiten und immer am Gängelbände führen wollen. Des Anfragens, Berichtens und Befehlens ist dann kein Ende, so daß zur Ausführung selbst oft keine Zeit mehr übrig bleibt, und alle Lebendigkeit und Freude am Dienst abstirbt.“

Wo hingegen gar keine erkennbare Ordnung besteht, kann man beobachten, dass sich Menschen sehr schnell so organisieren, dass sich verlässliche Strukturen ausbilden.

Der Soziologe und Systemtheoretiker Dirk Baecker schreibt in „Organisation als System“ (1999):

„Man konfrontiere den Menschen mit klaren Definitionen der Übergänge von einem Zustand eines Systems zu einem anderen Zustand, mit bekannten Wahrscheinlichkeiten dieser Übergänge und mit strukturierten Zeitabläufen, und er wird sich so verhalten, dass bald nicht mehr klar, nichts mehr bekannt und nichts mehr strukturiert ist. Man konfrontiere ihn andererseits mit mehr Rauschen als Signalen, mit Instabilität [...], mit überraschend neu auftauchenden und verschwindenden Zuständen, mit intelligenter Feindseligkeit, mit Ungewissheit und mangelhafter Kommunikation, und er wird sich so verhalten, dass Ziele erkennbar werden, Strukturen sich einspielen und

Vorhersagen gewagt werden können. Aber man verlasse sich darauf –
und wird sich nicht mehr darauf verlassen können.“

Kontakt

Dr. Robert André

Gaußstraße 17
22765 Hamburg

040. 40 18 96 12
0177. 746 22 89
ra@robert-andre.de