

Das ungeliebte Bezirksamt

Wie Effizienz, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie an einer verlogenen Konfliktvermeidung leiden – und was eine kluge Führung tun könnte

Dem Bezirksamt geht es nicht sonderlich gut. Die Betriebskultur ist vergiftet. Die niedrige Produktivität, der hohe Krankenstand, die zahlreichen Kündigungen sprechen Bände. Vor allem eine ungerechte Behandlung nach persönlichen Neigungen der Vorgesetzten steht in der Kritik. Einen Eindruck ergeben die Bewertungen des Bezirksamtes als Arbeitgeber, z.B. auf dem Portal Kununu <https://www.kununu.com/de/bezirksamt-mitte-von-berlin/kommentare>. Dabei fällt zwar eine gewisse Polarisierung der Aussagen auf, aber die aussagefähigeren Kommentare kommen von den Kritikern der Betriebskultur des Bezirksamtes. Während bei den negativen Voten zumeist eine echte Betroffenheit zu verspüren ist, sind die positiven Urteile knapper und wirken mitunter strategisch, bestellt oder naiv. Immerhin 38 Prozent empfehlen trotz bedenklicher Bewertungen das Bezirksamt als Arbeitgeber. Kununu hat mit knapp 40 Kommentaren die meisten und vielfältigsten Bewertungen von allen entsprechenden Portalen im Netz.

Alle verstecken sich bezüglich der überhand nehmenden Fehler und Nachlässigkeiten und der ständigen Terminüberschreitungen hinter der allgemeinen Erzählung von der angeblichen Überlastung. Dabei sind die Beschäftigten nicht mit dem Kopf bei ihrer Arbeit, sondern ihnen schwirrt der Kopf wegen ihrer Feindseligkeiten gegenüber Kolleg:innen, Vorgesetzten und der Kundschaft. Eine allgemeine Konfliktvermeidungskultur lässt aber offene Aussprachen nicht zu. Stattdessen hintergeht, sabotiert und ärgert sich die Belegschaft gegenseitig. Das geht nun schon über 20 Jahre so. Die BVV ist dementsprechend längst angesteckt. Ein Mehltau legt sich über Politik und Verwaltung. Kaum jemand bringt neue Ideen ein, niemand wagt etwas. Und wenn doch, dann wirft ihm jemand einen Knüppel zwischen die Beine.

Wahrscheinlich weiß keiner mehr, wie sich das Verhängnis Bahn brach. War die Fusion der Altbezirke schuld, die im Blockdenken erstarrte Personal einfach aneinander kettete? Hat der Sparkurs von Wowereit/Sarrazin mit seinem tayloristischen Versuchen, Stichwort Produktbudgets, der Organisation das Kreuz gebrochen? Oder stecken einfach zu viele Beamte im Beförderungsstau und sitzen seit 20 Jahre in Positionen, die mensch laut Lehrbuch und Praktiker:innen-Rat höchstens für 5 Jahre besetzen sollte?

Unabhängig von den Ursachen: Handeln!

Im Prinzip ist das egal. Aber wer nach vorne blickt, muss handeln. Den Damen und Herren von McKinsey (Hehn/Cornelissen/Braun 2021) schwebt da natürlich die top-down-Behandlung in vier

Schritten vor: Man richtet sich in aufwändigen Untersuchungen am Ist-Zustand aus. Plant dann die umfassende Lösung aller Probleme. Setzt diesen Plan um und verstetigt die Erfolge. Problem: Keine:r weiß, was dabei raus kommt. Schließlich sollen alle offen sein. Es wird also maximale Unruhe geben, wenn die Spitze der Organisation (wer ist das?) die Damen und Herren von McKinsey holen würde.

Vielleicht findet sich eine gewisse Unterstützung, wenn konkretere Interventionen vorgeschlagen werden. Zwei scheinen mir besonders wichtig: Trainings zu Konfliktverhalten und Kommunikation sowie die Ächtung sogenannter „politischer Prozesse“. Dass die Organisationsforscher:innen diese manipulativen Techniken mit Politik in Verbindung bringen, ist zwar kein Zufall, verrät aber auch das kranke Verhältnis überwiegend von Wirtschaftsleuten zu dem, was Politik sein könnte und sollte.

Die Anatomie einer Konfliktvermeidungskultur

Die Konfliktvermeidungskultur im Bezirksamt habe ich schon erwähnt. Was kennzeichnet sie? Zunächst einmal fällt auf, dass inhaltliches Feed-Back kaum vorkommt. Kritik entzündet sich vielmehr an der Einhaltung von Formalien. Diese wären unter Umständen und bei gutem Willen zu heilen. Aber darum geht es häufig nicht. Vielmehr flaggt man dem:der Akteur:in seine Missbilligung zu. Manchmal mag sich auch eine inhaltliche Kritik dahinter verbergen. Klar wird das nicht. So kommt es zu keiner Auseinandersetzung, sondern lediglich zur Verärgerung des Akteurs.

Als zweites fällt auf, dass Kritik, die sich nicht gerade formale Verstöße betrifft, gern übergangen wird. Bei Nachlässigkeiten ist dann nicht einmal eine Entschuldigung üblich. Insistieren führt erst einmal zum Hinweis auf die allgemeine Arbeitsüberlastung. Manchmal werden auch andere unkontrollierbare Faktoren als Entschuldigungen angeführt. Aber der Hinweis auf die Arbeitsbelastung kommt fast immer. Quintessenz: Es wird sich nichts ändern, weil sich nichts ändern lässt.

Als erste Konsequenz ergibt sich das Versiegen von inhaltlicher Kritik. Wozu was sagen, wenn's doch zu nichts führt? Des Weiteren kommt es zu einem performativen Selbstwiderspruch: Man bekennt sich dazu, dass Kritik geübt werden dürfe, aber übergeht Kritik und Störungen erst einmal, solange es irgend geht. Es entsteht eine Konfliktvermeidungskultur. Die destruktive Art, Feedback pauschal abzuwehren, führt aufgrund des Aussterbens sinnvoller Kritik zu einer Unsicherheit, wie diese überhaupt vorgebracht werden kann. Was die meisten noch mehr einschüchtert, im Einzelfall aber dann zur Eskalation führen kann. Nur selten klären in diesem Fall die Beteiligten ihre Verletzungen untereinander. Denn eigentlich soll es ja so etwas wie Streit gar nicht geben, sondern nur „schöne Veranstaltungen“.

Dysfunktionale Spielchen

Gleichwohl entstehen immer wieder Verletzungen, oder es existieren einfach subjektiv relevante Meinungsverschiedenheiten. In einer Konfliktvermeidungskultur können diese jedoch nicht offen geklärt werden. Stattdessen verlagert sich das Geschehen auf die Hinterbühne. Man sucht Formalia, die man gegen den:die Gegner:in einsetzen kann. Man sammelt Verbündete, damit der:die Gegner:in isoliert erscheint oder zumindest in der Minderheit. Man streut verzerrte Informationen, nicht zuletzt gegenüber dem Umfeld des:der Gegner:in. Vielleicht diskreditiert man den:die

Gegner:in hinter seinem:ihrer Rücken. Kurz: Man kungelt, manipuliert und intrigiert. Gelegentlich werden ausgemachte Bestrafungsaktionen organisiert.

Die Betriebswirte Schreyögg und Geiger (2016) nennen solche verdeckten Aktionen „politische Prozesse“, die sie in Organisationen, die eigentlich arbeiten sollen, für eindeutig „dysfunktional“ halten. Wirtschaftsunternehmen könnten sich so was gar nicht leisten, weil es aufgrund seiner Schädlichkeit für die Produktivität in den Ruin führe (S.306f.). Ich lege den recht deutlichen Abschnitt aus dem erfolgreichen Standardlehrbuch der beiden bei (Anhang: 4 Seiten).

Der typische Stress bei „politischen Prozessen“ führt zu einer Emotionalisierung, die von der eigentlichen Arbeit ablenkt. „Politische Prozesse“ absorbieren vor allem bei Verärgerung über bestimmte Personen, aber auch bei der Planung von neuen Finten gewissermaßen Energie, die produktiver verwandt werden könnte. Das dadurch initiierte Ausbrennen der Mitarbeiter:innen zeigt sich in kleinen Nachlässigkeiten, im unangebrachten Festhalten an (scheinbar) bewährten Routinen, in einem Mangel an Initiative und der Weigerung, für das Gesamtziel der Organisation auch einmal mehr zu tun, als es den eigenen Zuständigkeiten und Verpflichtungen entspricht.

Juristische Untersuchungen geben darüber hinaus zu bedenken, dass die dabei entstehenden informellen Normen in der Verwaltung unter Umständen rechtsstaatswidrig sind und das Demokratieprinzip unterhöhlen (Schuppert 2011, S. 87). Beim Bezirksamt Mitte und BVV-Mitgliedern in Mitte fällt diesbezüglich eine Tendenz auf, Wortklauberei zu betreiben, statt sich auf den Sinn von Aussagen und Normen im Rahmen der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu beziehen. Außerdem verweist man gern auf unverbriefte Traditionen, während das geltende Recht geradezu in Vergessenheit gerät.

Die Macht des Old Boys/Girls-Network

Konfliktvermeidungskultur, Traditionalismus und politische Spielchen führen für den Neuling zu einer erheblichen Intransparenz. Es hängt nicht nur von der Findigkeit und der Involviertheit des:der Newcomer:in ab, wann sich der Schleier lüftet, sondern nicht zuletzt davon, wann sich Vertreter:innen des Old Boys/Girls Network zu einer Einführung in die Verhältnisse oder gar einer Art Adoption erbarmen. Es können sich sogar dauerhafte Insider/Outsider-Spaltungen entwickeln und vertiefen, die die Partizipation von Bürger:innen erschweren und innerhalb der BVV und in den Fraktionen die Rechte von zurückgesetzten Verordneten unterhöhlen.

Informationen aus dem Inneren der Organisation werden unter solchen Bedingungen eine entscheidende Tauschware, die Abhängigkeiten erzeugen oder zumindest wechselseitige Verpflichtungen. Insgesamt sind Organisationen mit einer solchen bestimmenden Hinterbühne hierarchisch und partizipationsfeindlich. Sie kontrollieren den Zugang neuer Personen auch dann nach dem Kooptationsprinzip der römischen Kurie, wenn eigentlich andere Zugänge wie durch Wahlen, Losentscheid, Qualifikation oder die Berücksichtigung externer Interessenvertreter:innen vorgesehen sind.

Dementsprechend verschieben sich auch bei der Auswahl und Laufbahn des professionellen Personals die Maßstäbe: Mutmaßliche Loyalität oder auch mutmaßliche Ungefährlichkeit im Ränkespiel werden relevant und drängen die Überlegungen zur Qualifikation in den Hintergrund. Allein von daher entsteht bei Führungskräften die Neigung, sich nicht unbedingt den:die eigene:n Nachfolger:in in die Abteilung zu holen, bzw. fähige Personen zu vergraulen. Dieses Totbeißen unterhalb der eigenen Position mag weitere Gründe haben. Die Angst vor einem Anschlag aus den

eigenen Reihen, passt aber gut zu einem Klima, in dem jede:r das Gefühl haben muss, für sich allein zu stehen, wie es „politische Prozesse“ fördern (vgl. Schreyögg/Geiger 2016, S. 308). Die einzelne Führungskraft arbeitet dann gern an dem Mythos von ihrer Unersetzbarkeit und von ihren besonderen Verdiensten.

Das Bezirksamt als unverstandene Organisation

Um die Handlungsmöglichkeiten im Bezirksamt richtig zu beurteilen, ist ein kleiner Exkurs erforderlich. Denn Organisationen können unterschiedlichen Typen zugeordnet werden, die unterschiedliche Innovationen erfordern. In ihrer Gründung sind die meisten Organisationen einfache Hierarchien mit dem:der Gründer:in an der Spitze. Typisch ist die Ein-Linien-Organisation, bei der jede:r Mitarbeitende einem bestimmten Vorgesetzten zugeordnet ist, und die Befehlskette läuft dann an der Spitze zusammen. Eine Verwaltung so zu führen, scheint nach allen Beobachtungen nicht zu funktionieren. Die meisten haben dann auch überhaupt keine Vorstellung, wie die Organisation zu behandeln ist.

Der amerikanische Organisationsforscher Henry Mintzberg stellt aber eine Typologie von Organisationen zur Verfügung, die Handlungsmöglichkeiten eröffnet (kurz: https://www.mindtools.com/pages/article/newSTR_54.htm oder https://de.wikipedia.org/wiki/Konfiguration_von_Mintzberg). Zunächst einmal muss man sich vergegenwärtigen, dass das Bezirksamt Abteilungen beinhaltet, die man tunlichst unterschiedlich behandeln sollte. Es ist also eine Organisation mit verschiedenen Sparten. Manche Tätigkeiten wie das Ordnungsamt oder die Bürgerämter haben tatsächlich etwas von einer Maschinen-Organisation, die bestimmte Produkte erstellt und vertreibt. Solche Organisationen brauchen neben den Ausführenden ein Mittelmanagement, das die eigentlich Arbeitenden überwacht und motiviert. Daneben braucht es eine Techno-Struktur, die die Prozesse und Produkte weiter entwickelt und einen Support, der unterstützt (z.B. die EDV-Abteilung). Die Spitze hat vor allem eine strategische Funktion: Sie überwacht den Erfolg der Produkte bei den Kunden, richtet die Organisation auf künftige Herausforderungen aus und repräsentiert.

Dieses Organisationsverständnis hatte die tayloristische Initiative von Wowerit/Sarrazin bei der Output-Bewertung der Produkte der Bezirksamter im Auge. Das war aber teilweise kontraproduktiv, weil sich die Mitarbeiter:innen eben nicht als Ausführende in standardisierten Prozessen sehen. Ein erheblicher Teil sieht sich als Expert:in. Solche Expert:innen lassen sich nicht vom Mittelmanagement vorschreiben, wie sie zu arbeiten haben. Sie orientieren sich weniger an Vorgesetzten, denn an in der Ausbildung erworbenen Standards. Diese können sich im Austausch mit anderen Expert:innen (Kolleg:innen, Vorgesetzte, Externe: z.B. Wissenschaft), durchaus ändern, aber das bedarf statt einer Weisung der Überzeugung. In einem Expertensystem mit Weisungen zu arbeiten, ist daher völlig unangemessen.

Die entsprechenden Expertenorganisationen wie Krankenhäuser, Gerichte, Universitäten oder Software-Unternehmen lassen sich auch ungern etwas von einer Techno-Struktur sagen, nehmen aber gern Support in Anspruch, weshalb dann auch von Computerleuten gelegentlich eine inhaltliche Beratung akzeptiert wird, was allein wegen der anderen Perspektive durchaus fruchtbar sein kann. Es verändert sich auch die Rolle der Führung. Es geht vor allem darum, diese „kostbaren“ Experten zu pflegen: Etwa ihre Karriere zu begleiten, ihre Weiterbildung zu fördern, den Status eines Ratgebers in sachlichen und organisatorischen Fragen aufzubauen und die Konflikte zwischen den „Primadonnen“ zu mediieren.

Die Möglichkeiten der Führung zum Beginn eines Genesungsprozesses

In der Behandlung der Mitarbeiter:innen als Expert:innen können die Bezirksräte und andere formell oder informell hochgestellte Personen in der Behörde auf die Betriebskultur einwirken. Wenn Sie die Führungsfunktionen für eine Expert:innen-Organisation nicht wahrnehmen, geht mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit alles weiter den Bach runter. Aufgrund der verfahrenen Situation im Bezirksamt Mitte kommen zunächst nicht alle möglichen Interventionen in Betracht. So schreiben Ameln/Kramer (2016, S. 9) über handlungsorientierte Methoden wie Rollenspiele oder Unternehmensdrama: „Wenn jedoch das Vertrauen zwischen den Teammitgliedern stark gelitten hat, bedarf es zunächst anderer vertrauensbildender Maßnahmen, bevor die nötige Offenheit für die Arbeit mit handlungsorientierten Methoden wiederhergestellt ist.“ Methoden, die in erheblicher Weise Individualität und auch Schwächen freilegen können, kommen also aufgrund des zerrütteten Verhältnis zwischen den Hierarchieebenen – ich verweise auf die eingangs erwähnten Urteile von Mitarbeiter:innen bei Kununu – eher nicht in Frage. Außerdem muss der Prozess mehrstufig angelegt sein, wobei nach einem ersten Schritt die Planung des nächsten anhand der Auswertung der Resultate erfolgen kann. Im Folgenden seien zwei Ansätze ausführlicher dargestellt, von denen der eine auch schon – wenn auch mit gewissen Mängeln – verfolgt wird.

Kommunikationstraining

Irgendwann kommt bei der Organisationsentwicklung die Notwendigkeit von Seminaren oder Weiterbildungsveranstaltungen auf den Tisch. Das ist nicht originell, aber quasi unvermeidlich. Bei einer Blockade von Kommunikation und Feedback empfehlen sich erst einmal Kommunikationsseminare auf der Basis von Konzepten wie der Themenzentrierten Interaktion oder der Gewaltfreien Kommunikation. Solche Veranstaltungen werden von der zuständigen Verwaltungsakademie Berlin im Prinzip angeboten (<https://www.berlin.de/vak/evak/?search=-K-&target=qresults>), scheinen aber im Verhältnis zum mutmaßlichen Bedarf zu wenig nachgefragt zu werden. Eine Sichtung des Programms ergibt auch schnell einige Schwachstellen für einen umfänglichen Effekt zur Organisationsentwicklung:

- Die beiden genannten Kommunikationsschulen (und sicher auch einige andere) zielen nicht, wie oft gedacht, auf die Verwendung bestimmter Floskeln und auf allgemeine Rücksichtnahme, sondern auf eine bestimmte Haltung, die nicht einfach vermittelt werden kann, sondern eingeübt und gefestigt werden muss. Die angebotenen Zweittagesseminare sind dafür unzureichend. Es bedarf längerer Seminare oder aufeinander aufbauender Module. Das wird jedoch nicht angeboten.
- Das Programm ist ein sogenanntes Versandhausmodell, aus dem sich die Interessent:innen etwas aussuchen sollen. Evtl. bedarf diese Wahl dann der Genehmigung durch Vorgesetzte. Ein solches betriebliches Weiterbildungsgebot bedient bestenfalls die Neigungen der Beschäftigten, regt kaum zu individueller Fortentwicklung oder zur Abstimmung der Weiterbildung mit den Notwendigkeiten von Betrieb und Abteilung an. In der Literatur wird ein solches Katalogangebot als defizitär betrachtet (vgl. Ameln/Kramer 2016, S. 61). Für die Organisationsentwicklung wäre ein verbindliches Curriculum oder notfalls Module besser.
- Die Angebote oder zumindest die Werbung für sie gehen an der empirisch vorliegenden Problematik vorbei. Die Motivation der frustrierten Mitarbeiter:innen ist es nicht notwendigerweise, friedlicher und rücksichtsvoller zu werden, sondern sie suchen nach Möglichkeiten, sich gegenüber den wie eingangs erwähnt übergriffigen Vorgesetzten zu behaupten. Und es ist ja auch gerade für die Organisationsentwicklung erwünscht, dass sich die Vorgesetzten mit dem Feedback ihrer Untergebenen auseinandersetzen müssen. Bei einer

solchen Ansprache gemäß der Problemlage im Öffentlichen Dienst in Berlin wären freilich vom Genehmigungszwang durch den Vorgesetzten abzusehen, was die erwünschte Nachfrage ebenfalls erhöhen könnte.

Die Verwaltungsakademie bietet im Prinzip auch sogenannte Inhouse-Angebote für ganze Abteilungen oder Gruppen in einer Behörde an, die sich natürlich auch auf die Überwindung hierarchischer Kommunikation zuschneiden lassen. Im Prinzip ist die eifrige Nutzung solcher Angebote zielführender als die Einzelteilnahme an der Katalogware. Es gilt hier aber noch mehr als bei den regulären Angeboten, dass die Teilnahme an solchen Veranstaltungen durch die Verwaltungsspitze im Rahmen der Pflege der Expert:innen und ihrer Entwicklung gefördert werden müssen. Nur so lassen sich die notwendige Quantität und Qualität der Seminarteilnahme für einen Prozess der Organisationsentwicklung sicherstellen.

Spielchen durch Mediation abwickeln

Auch für die Mediation von Konflikten zwischen den Mitarbeiter:innen sollten Vorgesetzte proaktiv sein und rechtzeitig eingreifen. Besonders gilt das bei der Aufdeckung von politischen Spielchen, Intrigen und Täuschungen. Ein mögliches Vorgehen wäre es, die Beteiligten zu einem Gespräch zu bitten, herauszuarbeiten, was geschehen ist, und dann den eigentlichen Konflikt zu behandeln. Bei Unsicherheit des Vorgesetzten sollte ein:e Trainer:in oder ein:e Coach zur Verfügung stehen.

Problematisch sind eingeschliffene Verschwörungsmuster, von denen subjektiv alle Beteiligten profitieren. Man denke an die Absprache zwischen Verordneten und der Verwaltung über die Formulierung von Anträgen, die genau diese Einheit betreffen. Sie sind zum einen bedenklich, weil dabei der Verwaltung eine Art stille Vorzensur ermöglicht wird. Zum anderen kann der:die Verordnete bei guter Zusammenarbeit zu kleinen Gegenleistungen verpflichtet werden, wie der Versenkung unerwünschter Vorlagen oder der Teilnahme an den Kleinkriegen der Verwaltung. Wie man sieht, arten solche zunächst „harmonischen“ Verbindungen fast immer aggressiv aus. Von daher lassen sich die Zweckfreundschaften im Bezirksamt früher oder später fast immer in einer Mediation aufrollen, soweit sie nicht ohnehin bekannt sind. Man darf ihren Charakter nur nicht allzu naiv behandeln. Sie beruhen auf wechselseitigen Gefälligkeiten und nur in zweiter Linie auf wechselseitiger Neigung. Echte Freundschaft ist in einem von Intrigen durchzogenen System selten, auch wenn durchaus eine belastbare Loyalität bestehen kann.

Relevante Literatur:

- Ameln, Falko von/Kramer, Josef (2016): Organisationen in Bewegung bringen. Handlungsorientierte Methoden für die Personal-, Team- und Organisationsentwicklung. Berlin/Heidelberg: Springer, 2. überarb. Auflage
- Hehn, Svea von/Cornelissen, Nils I./Braun, Claudia (2021): Kulturwandel in Organisationen. Ein Baukasten für angewandte Psychologie im Change-Management. Berlin: Springer, 2. Aufl.
- Keese, Henning (1996): Humane Arbeitswelt in profitorientierten Unternehmen. Organisations- und Personalentwicklung mit themenzentrierter Interaktion. Mainz: Matthias-Grünwald-Verlag
- Langmaack, Barbara (1996). Themenzentrierte Interaktion. Einführende Texte rund ums Dreieck. Weinheim: Beltz, 3. korrigierte Auflage

- Liebert, Sabine (2002): Betriebliche Organisation. Akteure im Spannungsfeld formaler und informeller Strukturen. Frankfurt/Main u.a.: Peter Lang
- Mansaray, Nabbie (2000): Wenn Führungskräfte irren. Die 20 gefährlichsten Manager-Fehler. Wiesbaden: Gabler
- Mintzberg, Henry (1992): Die Mintzberg-Struktur. Organisationen effektiver gestalten. Landsberg/Lech: Verlag moderne Industrie
- Rosenberg, Marshall B. (2016): Gewaltfreie Kommunikation. Eine Sprache des Lebens. Paderborn: Junfermann, 12. überarbeitete und erweiterte Neuauflage
- Schreyögg, Georg/Geiger, Daniel (2016): Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien. Wiesbaden: Springer. 6. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage.
- Schuppert, Gunnar Folke (2011): Der Rechtsstaat unter den Bedingungen informaler Staatlichkeit. Baden-Baden: Nomos