

Elias Matteo Jakobsson

**Warum Großprojekte scheitern
und unsere Gesellschaft
immer dümmer wird**

Das System und seine Prinzipien



tredition®
www.tredition.de

2019

Leseprobe

New Public Management ist ein Managementsystem, das für den öffentlichen Sektor ausgearbeitet wurde und seit den 1990er Jahren von den meisten westlichen Ländern in unterschiedlichem Grade übernommen worden ist. New Public Management ist nicht ein in sich geschlossenes, fest definiertes Modell: Das Managementsystem besteht aus einer offenen Kombination grundlegender Prinzipien, die sich an sehr unterschiedliche Voraussetzungen in einem Staat oder einem Gesellschaftssystem anpassen lassen – dies ist einer der Gründe für den internationalen Erfolg des New Public Management.

Freilich ist New Public Management kein Phänomen, das allein im öffentlichen Bereich auftritt. Leser, die in der Privatwirtschaft arbeiten, werden viele Aspekte wiedererkennen, die hier als typische Kennzeichen und Strategien des New Public Management dargelegt werden. Das kommt nicht überraschend, da die Grundidee des New Public Management darauf beruht, Prinzipien und Methoden aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor zu übertragen – mit dem Ziel, eine größere Effizienz, bessere Leistungen und größere Zufriedenheit von Seiten der Bürger zu erreichen. Dies hat zu einer ständigen Wechselwirkung zwischen New Public Management – einer Leitungsstrategie speziell für den öffentlichen (public) Sektor – und dem privaten Sektor geführt.

Dennoch gilt ein grundlegendes Prinzip des privaten Sektors leider nicht im trägen, politisch gesteuerten und durch Steuergelder finanzierten öffentlichen Sektor: Wenn ein Modell oder eine Theorie sich in der Realität nicht bewährt, wird sie in der Privatwirtschaft rasch verworfen. Im öffentlichen Bereich hält man dagegen inzwischen seit

über zwanzig Jahren an einem Managementmodell fest, das in vielerlei Hinsicht erwiesen hat, dass es:

- in seinem (primär positivistischen) Weltbild veraltet ist,
- auf einer wirklichkeitsfremden Auffassung von menschlichem Verhalten und Arbeitsprozessen aufbaut,
- Methoden anwendet, die aus dem Staatskommunismus bekannt sind.

Rund fünfundzwanzig Jahre, nachdem das New Public Management seinen Siegeszug rund um die Welt begonnen hat, zeigt sich, dass die Übertragung von Prinzipien der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor fehlgeschlagen ist. Das, was im privaten Sektor funktioniert, scheitert im öffentlichen Sektor. Tatsächlich höhlen diese Prinzipien die Identität der Gesellschaft aus. Und dies ist fatal für die Gesellschaft als Ganzes: In einer Demokratie konstituiert der öffentliche Sektor eine der entscheidenden Säulen im Gesellschaftssystem. Wenn Qualität, effektive Arbeit und Produktivität in diesem Sektor zerstört werden, gerät die gesamte Gesellschaft in eine Krise.

In manchen Ländern zeichnen sich die Konsequenzen bereits deutlich ab. So hat die Schul- und Universitätsbildung in Schweden und Dänemark – zwei Ländern, in denen sich das New Public Management aufgrund der politischen Bedingungen und der Mentalität besonders fest verankern konnte – eine erschreckend niedrige Qualität. Der Fassade der internationalen Statistiken (etwa europäischer PISA-Studien) und glanzvollen Webseiten steht das Faktum gegenüber, dass an dänischen und schwedischen Universitäten Studierende der Physik die Grundrechenarten nicht beherrschen, dass Master-Absolventen der Germanistik nie Deutsch gelernt haben, dass Professoren der Musikwissenschaft den Unterschied zwischen Schubert und Schumann nicht kennen. Abiturienten dieser Länder wissen nur noch selten, wer Goethe, Mozart oder Shakespeare sind. Gleichmaßen gibt es inzwischen mehrere Studien über die fehlgeschlagenen Polizeireformen in Schweden und Dänemark: Reformen, die unendliche Mengen an Steuergeldern verschlungen, aber nur dazu geführt haben, dass die eigentliche Polizeiarbeit in einer Flut an Administration und

absurden Maßnahmen zugunsten von „Zielvorgaben“ ertrinkt. Und die Wartezeit auf eine Behandlung in einem dänischen Krankenhaus ist mittlerweile so lang, dass viele Patienten, wenn irgendwie möglich, ganz und gar auf eine solche Behandlung verzichten.

In Deutschland gibt es ähnliche Phänomene, allerdings sind sie noch nicht so ausgeprägt. Meist werden sie als absurde Anekdoten bekannt, wenn etwa die Polizei eines Bundeslandes mehrere Monate auf die dringend benötigten neuen Helme für die Motorradstreife warten muss, weil die Polizeiverwaltung gezwungen ist, bei einem Ankauf von Ausstattung den günstigsten Anbieter im gesamteuropäischen Vergleich zu suchen. An deutschen Schulen und Universitäten können die Lehrkräfte ein Lied von der enormen Zunahme absurder Verwaltungsmaßnahmen singen und von den immer stärkeren Eingriffen in den Lehrplan und die Lehrformen – das Ergebnis wird hier deutlicher sichtbar als anderswo, denn mit der Flut an einengenden Vorschriften und Regeln ändert sich sofort auch die Einstellung der Schüler und Studierenden, die – teils aus Pragmatismus, teils aus reiner Überlastung – nur noch das genau Vorgeschiedene tun und jegliche Selbstständigkeit und Selbstverantwortung aufgeben.

Dies sind ernsthafte Probleme im öffentlichen Sektor, die langfristige Konsequenzen für die Gesellschaft haben. Diese Konsequenzen treffen auch den privaten Sektor: Wenn die öffentliche Infrastruktur eines Landes ausgehöhlt wird, gerät schließlich auch die Privatwirtschaft ins Schleudern.

Daher ist die verfehlte Umsetzung der Kernprinzipien des New Public Management ein schwerwiegendes Problem für uns alle. *Warum Großprojekte scheitern und unsere Gesellschaft immer dümmter wird* legt in seinem ersten Band *Das System und seine Prinzipien* dar, was genau New Public Management ist und welche Faktoren zum Scheitern dieses Managementsystems führen. Das Kapitel „Die McDonaldisierung des öffentlichen Sektors“ erläutert, wie die Probleme im öffentlichen Sektor mit ähnlichen Tendenzen in der Privatwirtschaft zusammenhängen – Tendenzen, die sich bereits als fatal für unser Leben, unser Wohlbefinden und unsere gesamte Gesellschaft erwiesen haben. Das abschlie-

ßende Kapitel über die Verantwortung des Managements und die Heranziehung von Beratern zeigt schließlich, wie ein positives Grundprinzip der Managementtheorie, nämlich Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht, in der Praxis des New Public Management systematisch außer Kraft gesetzt wird – sodass für Fehlentscheidungen, Scheitern von Projekten und die unerhörte Verschwendung von Steuermitteln niemals ein Verantwortlicher zu finden ist.

Ein Beispiel aus dem Alltag

Wie ist es zu einer derartigen Umkehrung der guten Absichten gekommen? Wie genau funktioniert New Public Management in unserem Arbeitsalltag – und was läuft da schief?

Einleitend sei dazu ein authentisches Beispiel gebracht. Es entstammt dem öffentlichen Bereich, überschneidet sich jedoch gleichzeitig mit Aufgaben, die in der Privatwirtschaft anfallen. Deutlich wird hier, dass New Public Management keineswegs nur die effiziente Arbeit des öffentlichen Sektors zerstört, sondern auch wesentliche Prinzipien der Privatwirtschaft angreift.

Ein Tagungszentrum, das einer großen öffentlichen Institution gehört, soll umgebaut und modernisiert werden. Nach mehreren Jahren hartnäckigen Kampfes gegen die drohende Schließung hat der Leiter – nennen wir ihn Andreas Müller – erreicht, den Vorstand seiner Institution davon zu überzeugen, dass

- a) das Tagungszentrum konkurrenzfähig ist und sogar Gewinn abwirft,
- b) es wirtschaftlich empfehlenswert ist, das Zentrum zu erhalten, es umzubauen und dabei seine 200 Gästezimmer zu modernisieren.

Andreas Müller hat gleichermaßen durchgesetzt, dass er – mit zwanzig Jahren Erfahrung im Betrieb dieses Tagungszentrums – vor Ort die Aufsicht über den Umbau hat und mit einem erfahrenen Architekten zusammenarbeiten kann, der die Bedürfnisse des Hauses kennt. Als

langjähriger Leiter geht Andreas Müller das Projekt mit großer Motivation an, denn endlich kann er das Tagungszentrum ganz nach seiner langjährigen Erfahrung im Betrieb eines Gäste- und Tagungshauses gestalten.

Für den Umbau ist ein Jahr vorgesehen. Die ersten acht Monate verläuft alles gut und nach Zeitplan. Doch dann stellt die öffentliche Institution, der das Tagungszentrum gehört, einen neuen Leiter der zentralen Bauabteilung ein. Dieser neue Abteilungsleiter hat kürzlich sein Diplom an einer anerkannten Universität gemacht und besitzt außerdem drei Jahre Praxiserfahrung in einem privaten Unternehmen. Nun übernimmt er die Verantwortung für sämtliche Bauprojekte der öffentlichen Institution. Die neue Organisationsstrategie seiner Institution überlässt ihm als neuem Leiter die volle Entscheidungskompetenz über die gesamte Abteilung mit ihren verschiedenen Unterabteilungen, über das Gesamtbudget und über alle laufenden Projekte. Als neuer, dynamischer Leiter hat er den Wunsch, für „frischen Wind“ zu sorgen, „innovativ“ und „zukunftsorientiert“ zu arbeiten und zu beweisen, dass seine Einstellung eine neue Ära für alle Mitarbeiter der Abteilung einläutet. Seine Dynamik und Tatkraft treffen sofort den laufenden Umbau des Tagungszentrums. Er entlässt den erfahrenen Architekten aus dem Projekt und ersetzt ihn durch einen jungen Architekten, der niemals in der Hotel- und Tagungsbranche gearbeitet hat. Der neue Architekt lässt den laufenden Umbau stoppen und ändert die Pläne. Unter anderem wird die Rezeption in der großen Empfangshalle vom Eingang weg in eine hintere Ecke verlegt – „das schafft einen lichtdurchfluteten Raum“, so die Begründung des Architekten. Die neuinstallierten Lampen in den Gästezimmern werden entfernt und durch Designerlampen ersetzt, die das Dreifache kosten, aber keineswegs hochwertiger aussehen. Für diese Lampen müssen außerdem neue Leitungen gelegt werden. Da die Lampen nicht sofort geliefert werden können, wird die weitere Inneneinrichtung zunächst gestoppt. Für die Terrasse werden inzwischen Gartenstühle von einer Designerfirma bestellt, 200 Euro das Stück.

Zentrumsleiter Andreas Müller hat nichts mehr zu sagen. Seine Einwände, insbesondere im Hinblick auf die Verlegung der Rezeption,

werden abgewiesen, und er merkt rasch, dass er in Ungnade gefallen ist. Zuletzt müssen er und sein Mitarbeiterstab sich stillschweigend in alles finden, was über ihren Kopf hinweg entschieden wird – von Personen, die keine Ahnung vom Betrieb und den Bedürfnissen eines Tagungszentrums haben. Die Situation fühlt sich zutiefst demütigend an.

Der Eingriff des neuen Abteilungsleiters und seines Architekten hat folgende Konsequenzen:

- Die Wiedereröffnung des Zentrums muss um sechs Monate verschoben werden. Das Zentrum muss dadurch mehrere Tagungsbuchungen absagen, zu denen weit über tausend Gäste kommen sollten. Wirtschaftlicher Verlust: 180.000 Euro.
- Die Kosten für den Umbau sind explodiert. Das genau berechnete Budget war nicht zu halten, als der neue Architekt die Umbaupläne umstieß und seine Änderungen ausführen ließ. Immerhin bekam Zentrumsleiter Andreas Müller hierdurch keine Schwierigkeiten, da der neue Leiter der Bauabteilung alles getan hat, um die zusätzlichen Kosten von 1,8 Millionen Euro zu vertuschen. Das ist ihm gelungen, indem er einfach einige Posten innerhalb der Abteilung umbudgetierte, sodass die enorme Verschwendung von Mitteln nicht sichtbar wurde.
- Mehrere Mitarbeiter ließen sich krankschreiben; die Diagnose – die dem Arbeitgeber selbstverständlich nicht mitgeteilt wurde – weist darauf hin, dass die deutlich verschlechterten Arbeitsbedingungen psychosomatische Symptome hervorgerufen haben.

Ein Jahr nach der Wiedereröffnung verzeichnet Andreas Müller folgende Bilanz:

- Er und seine Mitarbeiter haben sich insgesamt an die schlechteren Arbeitsbedingungen gewöhnt, auch wenn diese den täglichen Betrieb mühsam machen und alle unter ständigem Stress arbeiten müssen.

- Manche Gäste äußern ihre Verwunderung über das seltsame Design der Empfangshalle mit der „versteckten“ Rezeption – aber die meisten zucken nur mit den Schultern, denn sie sind von ihrem eigenen Arbeitsplatz architektonische Fehlentscheidungen „um des modernen Eindrucks willen“ gewohnt.
- Die neuen Gartenstühle beginnen bereits jetzt zu rosten. Als Andreas Müller dies dem neuen Architekten mitteilt, meint dieser: „Na, dann hätten wir doch lieber das Modell für 300 Euro das Stück kaufen sollen. Die würden nicht rosten.“ Andreas Müller hatte dagegen vorgeschlagen, ein gediegenes Gartenstuhl-Modell aus einem einfachen Möbelcenter zu kaufen. Seiner Erfahrung nach hält dieses Modell zehn Jahre. Und es kostet nur 30 Euro das Stück.
- Der Reinigungsbetrieb bricht fast zusammen, denn das Reinigungspersonal schafft es nicht, die 200 Zimmer in der vorgesehenen Zeit zu putzen. Das hat einen einfachen Grund: Der neue Architekt hatte darauf bestanden, dass jedes Gästezimmer neue Spiegel haben sollte – die Zimmer sollen nämlich „mit Hotels der Luxusklasse konkurrieren können“. Statt des normalen Badezimmerspiegels wurde im Bad eine ganze Wand verspiegelt, und in jedem der 200 Zimmer wurde ein weiterer, zwei Meter hoher Ankleidespiegel montiert. Dies fordert jeden Tag die vierfache Reinigungszeit, und dazu fehlt dem Tagungszentrum das Personal.
- Leiter Andreas Müller muss gleichzeitig sowohl Reinigungs- als auch Küchenpersonal entlassen. Der Leiter der Bauabteilung hat eine neue Budgetregelung verabschiedet, die fordert, dass die Personalkosten des Tagungszentrums nicht mehr als 50% des Gesamtbudgets ausmachen dürfen. Darum kann das Zentrum nicht mehr das notwendige Personal bezahlen.
- Gleichzeitig ist das Zentrum gezwungen, teure Fertigzutaten für die Mahlzeiten einzukaufen. Da nicht mehr ausreichend Küchenpersonal vorhanden ist, können die Mahlzeiten nicht mehr gänzlich aus frischen Zutaten in der Küche des Tagungshauses

zubereitet werden – worauf unter anderem die große Beliebtheit dieses Tagungszentrums beruhte. Da aber gleichzeitig 50% des Budgets für Mahlzeiten, Reinigungsmittel und andere Sachkosten vorgesehen sind, muss die Leitung Fertigungszutaten für die Mahlzeiten kaufen. Letzten Endes geht damit die Qualität des Essens im Tagungszentrum deutlich zurück.

- Mehrere Mitarbeiter sind über längere Zeit krankgeschrieben, mit (psychosomatisch bedingten) Rücken- und Magenproblemen sowie depressiven Verstimmungen. Einige haben ihre Stelle gekündigt, weil die Arbeit ihnen keine Freude mehr macht. Andreas Müller ist mittlerweile froh, dass er in zwei Jahren pensioniert wird. Er liebte seine verantwortliche Arbeit als Leiter eines Tagungszentrums, doch nun „erkennt er seinen Arbeitsplatz nicht wieder“.

Kurz gesagt: Eine gut funktionierende Institution mit einem guten Arbeitsklima ist zerstört worden – weil die oberste Leitung einen Abteilungsleiter eingestellt hat, der Arbeitsprozesse „umstrukturiert“, „neuorganisiert“ und „optimiert“, die er selbst nicht kennt, und das mit einer Machtarroganz und Rücksichtslosigkeit, die den Mitarbeitern bislang völlig unbekannt war. Ein Teil der Mitarbeiter ist krank geworden, andere mussten entlassen werden, der Rest hat die Freude an der Arbeit verloren und somit die Motivation, gute Arbeit zu leisten. Die Kunden, das heißt, die Gäste des Tagungszentrums, haben sehr wohl bemerkt, dass die Qualität nicht mehr die alte ist, und allmählich nehmen die Buchungen ab. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis die Diskussion erneut beginnt, ob man sich das Tagungszentrum noch leisten kann – trotz des teuren Umbaus und der angeblichen „Effizienzsteigerung“ in den täglichen Abläufen.

Das hier ist New Public Management in seiner reinsten Form. Und es ist keine Parodie, sondern ein authentischer Fall.

Mehrere Aspekte dieses Beispiels weisen typische Kennzeichen und Strategien des New Public Management auf:

- streng hierarchisches Top-down-Management mit geradezu despotischen Zügen;
- ein neueingesetzter Manager, der zwar ein Universitätsdiplom und eine gewisse Erfahrung in der Privatwirtschaft mitbringt, jedoch keine Erfahrung in der konkreten Arbeit hat, die er nun verwalten soll;
- die Expertise und Erfahrung derjenigen Mitarbeiter, die die eigentliche Arbeit machen, wird ignoriert;
- willkürliche Änderungen um der Veränderung willen (eingepackt in Worthülsen wie „frischen Wind“, „Tatkraft beweisen“, „Optimierung“, „Effizienzsteigerung“, „Innovation“, „Synergieeffekte“, „konkurrenzfähig“);
- eine Kostenexplosion – ohne dass die zusätzlichen Ausgaben irgendetwas verbessern;
- die Verantwortungsleugnung der Leitung – wobei die Verantwortung notfalls auch mit unrechtmäßigen Mitteln umgangen wird;
- die Überschreitung von Fristen mit wirtschaftlichem Verlust und Imageschaden als Folge;
- Regeln und Forderungen von Seiten der Leitung, die gänzlich von der Wirklichkeit der Arbeitsprozesse abgekoppelt sind;
- Verschwendung öffentlicher Gelder im täglichen Betrieb;
- Mitarbeiter, die es wagen, Einwände zu machen oder gar Kritik zu äußern, fallen in Ungnade;
- Zerstörung der Freude an der Arbeit;
- Krankschreibungen;
- Entlassungsrunden;
- eine Managementsprache, die Stereotypen ohne Inhalt und ohne Verankerung in der Wirklichkeit benutzt.

Jeder dieser Aspekte zeugt davon, dass die Strategien des New Public Management nicht zu einer Verbesserung führen – ganz im Gegenteil.

Und das ist die Realität in allen Ländern, deren öffentlicher Sektor von dieser „marktorientierten“ Managementphilosophie getroffen worden ist. Es gibt Bereiche, wo die Folgen noch viel ernster sind als im Beispiel mit dem Tagungszentrum: etwa der Bildungssektor, wo die Qualität der Ausbildung und das Recht der jungen Generationen, ihre spezifischen Begabungen in Ausbildung und Beruf entfalten zu können, zerstört werden. Oder das Gesundheitswesen, wo Patienten nicht mehr die Behandlung – und Behandlungsqualität – erhalten, auf die sie ein Anrecht haben. Oder die Polizei, wo immer mehr Bürokratie die Zeit für die eigentliche Polizeiarbeit frisst. Die Folgen solchen Fehlmanagements sind auf lange Sicht zerstörerisch für die gesamte Gesellschaft.