

1. Vom Reformzwang zu kontinuierlichen Veränderungsprozessen

„Keine Angelegenheit gibt es, die schwerer zu behandeln, zweifelhafter im Gelingen, gefährlicher zu leiten ist, denn aufzutreten als Haupt zur Erfüllung einer neuen Ordnung.“

N. Macchiavelli

Reformen haben in der öffentlichen Verwaltung Tradition. Meist standen bislang dem Eifer und den daran geknüpften Erwartungen umgekehrt proportionale Ergebnisse gegenüber. Die Beharrlichkeitstendenzen und das Trägheitsprinzip der Verwaltung erwies sich zählebiger als der Reformeifer.

An dieser mangelnden Durch- und Umsetzungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung mag es liegen, daß eine nicht unwesentliche Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Vorbehalten und eher skeptisch an die so notwendigen neuen Reformideen und Innovationen herangeht. Ohne oder gar gegen die Beschäftigten der Verwaltung aber sind durchgreifende Verbesserungen kaum vorstellbar. Was hoffen läßt, ist eine neue, gut ausgebildete, unverbrauchte und für Neuerungen aufgeschlossene Generation.

Wer die vielen Reformruinen der letzten dreißig Jahre im Auge hat, wird vieles von dem, was heute inhaltlich als der Königsweg aus dem Kostendilemma diskutiert wird, nicht ganz so originell sehen. Viele Bausteine einer wirtschaftlicheren Verwaltung wie Budgetierung, ein ziel- und ergebnisorientiertes Management (Management by objectives), eine leistungsorientierte Bezahlung (z.B. Leistungsbeurteilung), ergiebigere Personalsteuerungsmodelle, eine kontinuierliche Fortbildungsgestaltung und vieles andere mehr, wurden bereits ausgiebig in den letzten dreißig Jahren angedacht, mit Instrumenten unterlegt (vgl. z.B. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1970/1973) und in einem weiteren Schritt mit großer Akribie zerredet (vgl. z.B. Aktionsprogramm 1976). Zu häufig mußte der Pragmatismus überzogenen Wunschbildern eines Vereinheitlichungswahns weichen: Die Fiktion einer einheitlichen Verwaltungs- und Personalstruktur war nur schwer auf einen gemeinsamen Reformnenner zu bringen. Was allzu häufig blieb, war der meist weniger anspruchsvolle kleinste gemeinsame Nenner.

Statt auf Perfektionismus zu setzen, gilt es, Optimierungen anzustreben; statt eines abrupten Kurswechsels sollte ein kontinuierlicher Verbesserungsprozeß in Gang kommen.

Anmerkung: Der Begriff „Mitarbeiter“ steht in diesem Text der sprachlichen Einfachheit halber für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichermaßen.

1.1 Die erzwungene Reformeuphorie

„Motivieren heißt, einen Menschen dazu veranlassen, etwas zu tun, was er selbst tun will.“

General Eisenhower

Der alarmierende Kostendruck, in dem die Verwaltungen stehen, könnte ein – wenn auch dramatischer – Promotor für neue Wege sein. Der Sparzwang ist zwar kein idealer Pate für die so dringlichen Reformen. Doch dieser Beweggrund kann ein verlässlicher Garant für das Wagnis neuer Schritte sein: Er schafft Handlungszwänge und stärkt aus der Not heraus den Mut zu neuen Wegen.

Von den Beschäftigten kann die so wichtige Begeisterung für die anstehenden Neuerungen erwartet werden, wenn sie sich mit den neuen Wegen identifizieren können.

Eine Reform, die vordringlich auf eine schnelle Kostenreduzierung und auf noch schnellere Rationalisierungseffekte baut, hat es allerdings schwer, Skeptiker für die anstehenden Neuerungen zu begeistern. Zu groß ist der Argwohn, daß die ökonomischen Zwänge einseitig und ohne gebotene Differenzierung zu Lasten der sozialen Ambiente und Effizienz gehen.

Einige willkürlich gegriffene Beispiele aus der Tagespresse zeigen, daß diese Skepsis nach wie vor ihren Hintergrund hat. Die Überzeugungsarbeit wird sich also nicht auf wenige Worte beschränken können:

Statt Vereinfachung der Arbeitsvorgänge, stellt der Präsident des Bundesfinanzhofes fest, wird die Einkommensteuer immer komplizierter, wird die Einkommensteuer zu oft geändert und dadurch immer schwerer anwendbar, wird das Steuergeheimnis nicht genügend gewahrt. Dahinter vermutet der Präsident: Das Einkommensteuerrecht kann vom Staat (= Politik) nicht dazu mißbraucht werden, Probleme im Wohnungsbau und bei der Eingliederung der neuen Bundesländer zu lösen.

Um Verschwendung durch Überforderung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterinnen zu vermeiden, forderte ein weitsichtiger Amtsleiter für sein Sozialamt, unterlegt mit einer in sich schlüssigen und gut abgesicherten Analyse, die personelle Aufstockung seines Teams um zwei weitere Sachbearbeiter. Im Rat fand der Amtsleiter viel Lob und Anerkennung, aber man sah sich aus grundsätzlichen Überlegungen außerstande, den Personalhaushalt um zwei weiteren Stellen aufzustocken. Trotz schlüssiger Argumente wollte man Präzedenzfällen vorbeugen.

Unbefriedigt und als umsichtige Führungskraft leicht demontiert, suchte der Amtsleiter nach einem anderen Weg: Um die Last zu bewältigen, wurden Prüfschritte, die den Arbeitsablauf ansonsten kompliziert und aufwendig gestalteten, auf Kosten der Qualität verkürzt.

Ein erfolgsversprechender und bequemer - allerdings auch kostenträchtiger Weg. Die durch diese „Rationalisierung“ bedingten Mehraufwendungen finden keinen Richter und bedürfen daher auch keiner weiteren Rechtfertigung. Diese Mehrkosten in Millionenhöhe werden auch von einem Rat als unvermeidbar hingenommen.

Um Mißbrauch bei der Sozialhilfe aufzudecken, veranlaßte die Sozialdezernentin einer größeren Gemeinde einen Datenvergleich des Straßenverkehrs- und des Sozialamtes. Bei über 1.000 Sozialhilfeempfängern wies der Computerausdruck einen begründeten Anfangsverdacht für Mißbrauch aus. Viele, die in der Politik das Sagen haben, kritisierten den Übereifer der Sozialdezernentin und stoppten den Datenvergleich - mit Hinweis auf den gefährdeten sozialen Frieden.

Unter der Überschrift: „Da wird das Geld mit vollen Händen ausgegeben“ kommentiert Heinz Ossenkamp den Entwurf der neuen NRW-Gemeindeordnung in der Welt am Sonntag: „Da werden jede Menge Neuerungen eingeführt, ohne daß ein Wort über die Kosten verloren wird.“ So sollen beispielsweise alle Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte einstellen.

Der Polizeipräsident einer Großstadt ließ zu Beginn des neuen Haushaltsjahres die bereits unstreitig bewährten Funktelefone wieder einsammeln. Begründung: Die Miete für diese Geräte sei nicht mehr finanzierbar.

Mit spektakulären Fahndungserfolgen machte in den letzten Monaten die Oberfinanzdirektion Nürnberg bei der Drogenfahndung von sich Reden. Die Erfolgsserie könnte noch respektabler ausfallen, „wenn die vor fünf Jahren gegründeten S-Trupps im selben Maß verstärkt werden könnten, wie der Verkehr aus Bukarest, Budapest und Prag zunimmt. Aber da steht der Zoll auf verlorenem Posten.“

1.2 Merkmale und Eigenschaften zukunftsorientierter Steuerungsmodelle

„Wichtigstes Ziel ist es, starre und unflexible Strukturen aufzulösen und durch eine dynamische, anpassungsfähige Organisation zu ersetzen, die es dem Unternehmen erlaubt, schnell und flexibel auf die sich verändernden Rahmenbedingungen zu reagieren.“

PlaNet-Leitsätze

In Wirtschaft und Verwaltung zeichnen sich neue Steuerungssysteme und veränderte Führungsstrukturen ab. Diese Entwicklung spiegelt sich beispielhaft in Begriffen wie lean-management, management-by-walking-around, lean-communication, lean-administration u.a.m.

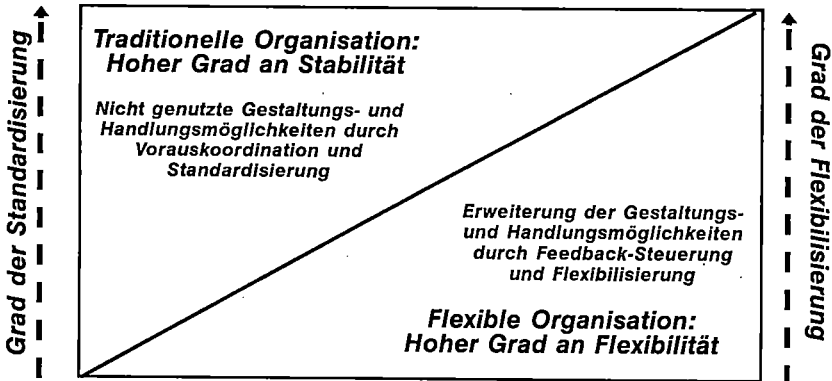
Diese neuen Ansätze haben ein gemeinsames Ziel: Es gilt, verkrustete Strukturen, die sich eingeschlichen haben, im Miteinander aller Führungsebenen und Führungsinstanzen aufzubrechen. Dabei wird auf die Potentiale der Beschäftigten für neue andersartige Wege gesetzt. Sie zu aktivieren und zu erschließen, ist die eigentliche Herausforderung des Managements.

1.2.1 Merkmale einer Gewinner- bzw. Verlierer-Organisation

Die traditionelle Organisation ist – unter Hintansetzung der Flexibilität – auf Stabilität hin ausgerichtet. Auf einem dynamisch sich weiterentwickelnden Markt sind dagegen flexible Arbeitsstrukturen gefordert.

Grundprinzipien des Organisierens

Aussteuerung der Gestaltungs- und Handlungsalternativen durch Gewichtung der gegenläufigen Kräfte "Stabilität" und "Flexibilität".



Als Innovationsblocker nennt eine Studie folgende Aspekte (4, S. 33):



- die autoritäre Tradition des Unternehmens,
- das autoritäre Führungsverhalten,
- die fehlende Motivation,
- die mangelnde Fähigkeit, die Nebenwirkungen von Entscheidungen vorzusehen,
- die Ablehnung von technischen Neuerungen, die sich auch aus den hohen, enttäuschten Erwartungen erklärt,
- mangelnde Teamfähigkeit,
- Ressortegoismus,
- Angst vor Machtverlust.

Bereits diese Hinweise illustrieren den Wandel in den Organisationen. Dies trifft für den Dienstleistungsbereich in gleicher Weise wie für den Fertigungsbereich zu.

Nicht gut angepaßt sind auf einem dynamisch sich ändernden Markt Organisationen, die

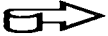


- starre und unflexible Kommunikationsstrukturen,
- einschränkende Entscheidungskompetenzen,
- eine starke Zentralisierung,
- einen langen Instanzenweg,
- eine Zentralisierung der Querschnittsfunktionen,
- unzureichende Ausschöpfung der Delegationspotentiale,
- ein hierarchisches Kästchendenken,
- ein engumgrenztes Revierverhalten,
- wucherende Stäbe, die sich verselbständigen,
- starres Aufgaben- und Stellendenken,
- eine die Initiative von Instanzen erstickende Regelungsbreite und Regelungstiefe,
- eine Projektarbeit, die sich zu einer Konkurrenzhierarchie entwickelt,
- Detailreglementierungen,
- ein machtorientiertes Statussystem,
- autoritäre Führungsstrukturen,
- starre Beurteilungs- und Belohnungssysteme,
- eine Beschäftigung mit sich selbst,
- Entfremdungsstrategien durch eine inflexible Personalsteuerung,
- starre Arbeitszeitmodelle, einen engeren Gleitzeitrahmen,
- mangelnde Arbeitssicherheit,
- vernachlässigte Büroraumgestaltung,
- ein formalisiertes und eingegengtes Vorschlagswesen

aufweisen.

Diese und ähnliche Indikatoren einer starren und meist inflexiblen Organisation bauen auf Macht statt auf Hilfe zur Selbsthilfe. Sie sind wenig geeignet, um auf Reife, Motivation, Initiative, Risikobereitschaft, Kooperation, Selbstverantwortung, Flexibilität, Innovationsbereitschaft, Kreativität und Verantwortung hinzuwirken. Statt dessen führen diese Strukturen zu Passivität, Vermeidungsverhalten, innerer Kündigung, Entfremdung, Unreife, Machtkämpfen um der Macht willen, Ausnutzung von Schwächen.

Dagegen weist die Gewinner-Organisation



- Teamstrukturen,
- vernetzte und flexible Kommunikationsstrukturen,
- regelmäßige sachorientierte Meetings,
- flexible Stellen- und Aufgabenverteilung,
- ein teamorientiertes Belohnungssystem,
- Innovationen als Gestaltungsalternativen,
- Servicestelle statt Stäbe

auf

Die Gewinnerorganisation baut auf Hilfe zur Selbsthilfe, baut auf den Reifegrad der Beschäftigten, sucht die Identifikation mit der Arbeit und fördert die Lust am Lernen.

Vergleicht man diese gegenläufigen Strukturen mit der traditionellen Verwaltungskultur der öffentlichen Verwaltung, dann tendiert sie heute noch mehr hin zu den Charakteristiken der Verliererorganisation:



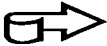
- starke, formale Hierarchisierung innerhalb und zwischen den Instanzen,
- Zentralisierung der Ressourcen,
- Einwegkommunikation,
- ausgeprägte Kontrolle durch Reglementierung (z.B. Erlasse, Verfügungen),
- ausgeprägte und überzogene Schriftlichkeit,
- enge Handlungsspielräume durch starke personalpolitische und fiskalische Reglementierungen
- Inputorientierung,
- fehlendes Kostenbewußtsein im Miteinander von Legislative und Exekutive sowie bei der Gestaltung der Arbeit,
- hohe und eng ausgelegte Regelungsdichte im Arbeitsablauf (z.B. Arbeitszeitregelungen),
- eine autoritäre Tradition hoheitlichen Denkens,
- fehlende Anreizgestaltung,
- Demotivierung durch sachfremde Beförderungsentscheidungen,
- mangelnde Fähigkeit, die Nebenwirkungen von den Ursachen zu trennen,
- mangelnde Teamfähigkeit im Instanzenweg,
- Ressortegoismus,
- Angst vor Machtverlust.

1.2.2 Visionen einer zukunftsorientierten Verwaltung

Die Vision, ineffiziente Strukturen und Verhaltensweisen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu überwinden, greift mehr und mehr um sich. Insbesondere im kommunalen Bereich sowie bei Post und Bahn ist Schwung in verkrustetes Denken und Handeln gekommen. Das Heil wird in einem stärker betriebswirtschaftlichen Management gesehen. „Ziel ist“, so bringt es Kelling für die Kommunen auf den Punkt, „eine nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführte Stadtverwaltung mit dezentraler Ressourcenverantwortung, die über politische Zielsetzungen gesteuert und demokratisch kontrolliert wird.“ (9, S. 11)

Lassen sich, so stellen sich viele die Frage, die Prinzipien der Gemeinwohlorientierung mit dem betriebswirtschaftlichen Kostendenken überhaupt vereinbaren?

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle zeichnet folgende Vision für das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung:



Das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung

- ist primär nachfrage- und kundenorientiert und organisiert sich daher „von außen nach innen“.
- denkt in Produktzyklen und paßt seine Leistungen laufend der veränderten Nachfrage und selbstverständlich den vorhandenen Mitteln an.
- achtet auf seine Wettbewerbsfähigkeit. Interkommunale und interne Leistungsvergleiche sind selbstverständlich. Der direkte Wettbewerb mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen wird nicht gescheut.
- „investiert in seine Mitarbeiter, setzt ihnen Leistungsziele und bietet ihnen Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung.“ (12, S. 13 f.)

Das hier gezeichnete neue Leitbild könnte zu Einseitigkeiten führen. Es ist zumindest um sechs weitere, im herkömmlichen Leitbild verankerte, aber zu wenig beachtete und realisierte Aspekte zu ergänzen:



Das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung

- hat eine Vorbildfunktion für die Wirtschaft etwa in arbeitsmarktpolitischen Fragen (z.B. Teilzeitarbeitsplätze, Beschäftigung Behinderter), organisatorischen (z.B. Arbeitssicherheit, Humanisierung der Arbeit) und personalpolitischen Fragen (z.B. Frauenförderung).
- ist gemeinwohlorientiert. Es wird vor allem auch dort für den Kunden „Bürger“ tätig, wo Marktmechanismen nicht greifen können. Dabei gilt es, den größten Nutzen bei beschränkten Mitteln zu erzielen. Es gilt abzuwägen zwischen dem Wünschenswerten und dem Machbaren.
- sucht einen fairen Ausgleich bei Zielkonflikten zwischen den Interessengruppen.
- aktiviert die Innovationspotentiale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, nimmt diese Veränderungspotentiale auf und setzt sie im Rahmen der politischen Zielvorgaben um. Der Vorgesetzte ist in diesem Veränderungsprozeß vor allem Dienstleister für seine Organisationseinheit.
- schafft Organisations- und Personalstrukturen, die statt auf Mitläufer und Mitarbeiter auf einen hohen Reifegrad setzt und die Beschäftigten hinentwickelt zu begeisterten Mitdenkern und Mitgestaltern.
- fördert ein Klima, in dem sich Neuerungen entfalten können.

Das Leitbild eines Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung zielt auf eine Symbiose von Gemeinwohlorientierung und betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln. Die hier gezeichnete Vision kann auch im Sinne einer „corporate identity“ gesehen werden (vgl. hierzu Ziffer 4).

1.2.3 Neue Steuerungsmodelle erfordern neue Organisationsstrukturen und neue Qualifikationen

„Die Forderung“, so die KGSt, „lautet: Leistungssteigerung statt Größenwachstum. Zu verwirklichen ist sie nur um den Preis tiefgreifender Struktur- und Verhaltensänderungen, nicht nur in den Verwaltungen, sondern auch in der Kommunalpolitik und im Verhältnis beider zu den Bürgern. Die Kommunalverwaltung muß sich von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen weiterentwickeln.“ (12, S. 7)

Ziel einer Organisation sollte es sein, ein Gleichgewicht zwischen ökonomischer und sozialer Effizienz auszusteuern.

Erst in der Symbiose zwischen funktionalen Instrumenten, die auf die ökonomische Effizienz zielen, und den personalen Instrumenten, die auf die soziale Effizienz zielen, lassen sich langfristig Erfolge stabilisieren.

Unter dem gemeinsamen Dach einer modifizierten und auf Schlüssigkeit hinterfragten manifesten Verwaltungskultur, die über die Qualität einer Sprechblasentechnik (z.B. Sonntags- bzw. Festreden) hinausgeht und verbindlichen Handlungscharakter schafft, ist auf eine gelebte und kodifizierte Verwaltungskultur hinzuwirken. Gerade in einer Zeit des Umbruchs erwarten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Orientierung.

Der gesellschaftliche Wertewandel und der zunehmende Wertpluralismus fordern die Verwaltung heraus, nach neuen Orientierungen zu suchen. Sinnvermittlung wird damit zur Aufgabe des Verwaltungsmanagements.

1.2.4 Ziel-, Macht- und Verteilungskonflikte überwinden

Bei einer Neuorganisation oder gar tiefgreifenden Reformen werden die „Karten des Sozialsystems Verwaltung“ neu verteilt. Bereits aus der Sache heraus gibt es dabei zwangsläufig Verlierer, aber auch Gewinner. Es wäre ein Trugschluß, diese Ziel-, Macht- und Verteilungskonflikte zu übersehen oder gar wegzureden zu wollen. Insoweit darf man den Hinweis des Kieler Oberbürgermeisters, daß es für ihn keine Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichem Verwaltungshandeln und politischen Erfordernissen auf der einen Seite und den Bedürfnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf der anderen Seite gebe (9, S. 49), wohl bestenfalls als Vision und gutgemeinte Aufforderung verstehen, möglichst fair miteinander umzugehen.

Fair aber bedeutet, daß sich alle Akteure auf das eigentliche Ziel besinnen und bereit sind, etwa auf Macht, Einfluß und/oder Status zu verzichten. Wie aber will man zum Beispiel einem älteren Mitarbeiter, dessen Arbeitsplatz wegrationalisiert wird, und der sich nun einem starken Druck ausgesetzt sieht, den noch nicht gewollten

vorzeitigen Ruhestand anzutreten, verständlich machen, „daß wir in einem Boot sitzen und nur dann die Probleme gut lösen, wenn wir in die gleiche Richtung steuern.“ (9, S. 49)

Die Zielrichtung der Reform, nämlich mehr betriebswirtschaftliches Denken in der Verwaltung zu verankern, ist eindeutig. Das erfordert eine Abkehr von vermeintlichen oder auch tatsächlichen Besitzständen und Besitzstandsdenken. Vieles, was in der öffentlichen Verwaltung als soziale Komponente angedacht wurde, wird sich als Zielkonflikt erweisen.

Die Gewichtung von ökonomischen und sozialen Ziele wird neu zu definieren sein.

Auch im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung sowie im Spannungsfeld Leitung und operativer Bereich zeichnen sich tiefgreifende mentale Veränderungsprozesse ab: „Eine der Auswirkungen“, so Krämer in seiner Analyse des Tilburger Modells, „der Dezentralisierung von Management- und Ausführungskompetenzen muß logischerweise sein, daß die Verwaltungsspitze und der Rat an Einfluß auf die Details des Verwaltungshandelns und der Politikumsetzung verlieren müssen. Anders ist eine ernstgemeinte Dezentralisierung und Verantwortung der Fachverwaltung nicht denkbar.“ (14, S. 29)

Das Potential an Zielkonflikten, das machen diese wenigen Beispiele deutlich, ist kaum zu übersehen. Entscheidend ist, wie diese Zielkonflikte ausgetragen und gelöst werden. Es ist so häufig die Rede von einer Verwaltungskultur, daß dabei übersehen würde, die Werte zu kodifizieren und damit für den einzelnen auch nachvollziehbar zu machen.

Um die Zielkonflikte fair auszutragen, bedarf es über den Einzelfall hinausgehender Orientierungen. Diese Grundsatzvereinbarungen sind die Eckpfeiler, auf die sich Konfliktparteien im Bedarfsfall berufen können.

Eine „fallweise Entscheidung“ eignet sich kaum als dauerhaftes Konfliktmanagement. Tagespolitische Vereinbarungen entwickeln im Miteinander von Rat, Verwaltungsleitung, Personalrat und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern häufig ihre eigene Dynamik.

Ein „fallweises Konfliktmanagement“ ohne kodifizierte Normen (z.B. Verwaltungskultur) und Leitsätze kann kaum als vertrauensbildende Maßnahme von Bestand sein. Eine klare und deutliche Sprache ist hingegen für alle Betroffenen eine wichtige Orientierung in Zeiten der Umstrukturierung.

1.3 Durchgreifende Reformen statt Aktionismus: Wie können Reformideen Wirklichkeit werden?

„Wenn der falsche Mensch die richtige Methode benutzt, wirkt die richtige Methode auf falsche Weise.“

Taoistisches Sprichwort

Es hat weder an Beteuerungen oder Innovationsideen, noch hat es an Reformeifer in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahrzehnten gemangelt. Allerdings werfen die vielen Reformruinen, die den Pfad der öffentlichen Verwaltung säumen, die Frage auf, auf welchem Wege die als notwendig erachteten Reorganisationen dauerhaft und beständig umgesetzt werden können. „Ich bin mir bewußt,“ so Keiling, „daß sich die traditionelle Verwaltungskultur in Deutschland bislang als relativ änderungsresistent erwiesen hat.“ (9, S. 10)

Das eigentliche Dilemma beginnt im täglichen Miteinander:

Von der Notwendigkeit überzeugt, neue Wege zu gehen, begann der Personaldezernent einer größeren Gemeinde vor einigen Jahren mit umfangreichen Programmen zur Verbesserung der Personalentwicklung. Als die neuen Wege erste Wirkungen zeigten, wurde der dynamische Reformler Chef einer anderen Verwaltung. Sein Nachfolger konnte dieser konzeptionellen Arbeit wenig abgewinnen. Er verstand sich besser im Umgang mit dem Rat in heiklen Detailfragen. Das konzeptionelle Denken lag ihm indes weniger. Schon bald endete der neue Weg des Vorgängers in einer Sackgasse.

Reformen werden in der öffentlichen Verwaltung viel zu oft an Personen statt an Funktionen festgemacht. Damit verliert sich die für einen permanenten Änderungsprozeß so wichtige Konsistenz.

In der Produktion sind diese Gefahren erkannt. Fehler, so heißt es hier, sind erlaubt, sie dürfen aber nur einmal vorkommen. Durch Standardisierung der Abläufe werden Wiederholungsfehler vermieden. Im dispositiven Bereich sind es die Stellenbeschreibungen, die als Mittel der Standardisierung für die notwendige Konsistenz sorgen könnten. Wenige Verwaltungen pflegen und aktualisieren indes die Stellenbeschreibung als Führungsinstrument. Es bedeutet indes eine große Verschwendung von Ressourcen, die Stellenbeschreibung lediglich als vages Instrument auf dem Weg hin zu einer tarifgerechten Bezahlung zu nutzen.

Ein weiteres Hemmnis auf dem Weg zu neuen Steuerungsmodellen findet sich im Instanzenweg. Der Bayerische Städtetag stellt hierzu fest: „Der Staat gängelt die Städte aber nicht nur durch die Überreglementierung, sondern auch durch sein Auf-

sichtsrecht. Zu viele Genehmigungsvorbehalte bedeuten ein Stück staatlicher Bevormundung.“ (1, S. 23)

Ob dies so sein muß, um

- die Städte vor Fehlern zu bewahren, oder
- einen vermeintlichen Perfektionismus zu huldigen, oder aber,
- Machtpositionen zu dokumentieren,

ist im Einzelfall sicherlich strittig. Kommunale Selbstverwaltung, so stellt der Spitzenverband fest, „bedeutet auch Eigenverantwortung und schließt damit das Recht ein, auch Fehler zu machen – allerdings mit der Konsequenz, dafür dann allein einzustehen.“ (1, S. 23)

Reformen zielen auf einen tiefgreifenden Veränderungsprozeß. Dabei stellt sich die Frage, wie notwendige Änderungspotentiale aktiviert und systematisch in einen permanenten Änderungsprozeß übergeleitet werden können. „Der Umbau einer Stadt zum Dienstleistungsunternehmen“, so Banner, „ist kein Vollzugsprozeß im Sinne des Abarbeitens einer Blaupause, sondern ein Lernprozeß aller Beteiligten in Politik und Verwaltung. Wo ein derartig komplexer Entwicklungsprozeß genau enden wird, ist zu Beginn weder abschbar noch planbar.“ (2, S. 75)

1.3.1 Top-down und bottom-up-Ansatz

Durchgreifende Reformen, die Bestand haben sollen, sind nur denkbar, wenn sich politische Leitung und Verwaltungsführung uneingeschränkt mit den Zielen einer Organisationsänderung und -entwicklung identifizieren. Dieser „top-down-Ansatz“ hat aber nur dann Bestand, wenn gleichzeitig alle Ebenen der Hierarchie für diese Neuerungen gewonnen, aktiviert und engagiert werden können (bottom-up-Ansatz).

Druck von außen (z.B. internationale Konkurrenz), die Angst vor drohender Arbeitslosigkeit und das Vertrauen der Leitung in die Potentiale der in der Produktion tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben bei VW das Klima für einen permanenten Änderungsprozeß in Gang gesetzt. Es ist dem Sanierer Lopez gelungen, alle Ebenen des Managements in dieses Konzept einzubinden. Das setzt eine Kultur des Vertrauens und eine Kultur des fairen Miteinanderumgehens voraus.

Keiling weist etwas zu optimistisch auf ein positives Führungsbild hin. So sei es früher möglich gewesen, verwaltungsinterne Veränderungen einfach von oben herab anzuordnen, wohingegen man heute informieren, beteiligen und überzeugen müsse. Diese Sicht unterstellt, daß die leitenden Instanzen (z.B. Instanzenweg, Aufsichtsbehörden) und die Verwaltungsleitung als Promotoren von Änderungsprozessen

sen in der Vergangenheit aufgetreten sind. In Tilburg hat sich indes gezeigt, daß es nicht die Verwaltungsleitung war, die auf Änderungen aus war. Es waren die vielen unzufriedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und vor allem ein entschlossenes Ratsmitglied, das den Änderungsprozeß in Gang gesetzt hat. In Offenbach trat ein Berater auf und nahm Platz auf dem Sessel des Oberbürgermeisters.

Die Stadt Offenbach mit ihrem dynamischen Oberbürgermeister Grandke beläßt es aber auch nicht nur beim Überzeugen. Hier sind die Vorteile einer aktiven Mitarbeit am Sanierungskonzept durch die Gewährung einer persönlichen Leistungszulage für jeden einzelnen nachvollziehbar. Hinter dieser Leistungszulage steht die Idee, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst entscheiden zu lassen, „ob sie dann, wenn ein Kollege – etwa aus einem Dreier-Team – ausscheidet, dessen Arbeit mit übernehmen wollen. Sie können dafür bis zu 30 Prozent des eingesparten Gehalts zusätzlich als ‚Leistungszulage‘ erhalten.“ (26, S. 16)

Das Konzept ist wirkungsvoll, es ist allerdings nicht ohne soziale, organisations-, personal-, arbeitsmarktpolitische und arbeitsmedizinische Probleme. Auf diesem Hintergrund fällt allerdings der kritische Hinweis des hessischen Innenministeriums, die von Grandke vorgelegte Dienstvereinbarung sei höchst zweischneidig, da der Dienstherr davon ausgehen müsse, daß alle seine Mitarbeiter schon ausgelastet seien (26, S. 17), etwas hilflos aus. Die Probleme sind differenzierter. Doch wer kann und will angesichts der alarmierenden Haushaltsentwicklung dagegen auftreten? „Am Tarifvertrag vorbei“, kritisierte die ÖTV, „ohne laut zu protestieren. Ernsthaft könne man da keinen Zoff machen.“ (26, S. 17)

Der Erfolg des Oberbürgermeisters hat seine eigene Dynamik. Er läßt die Kritiker verstummen. Denn wer die Stadtfinanzen aus dem Chaos heraus zu einem ausgeglichenen Haushalt – und das in nur wenigen Jahren – führt, der hat zunächst einmal Recht. Auch kann sich die Bilanz sehen lassen: Die Mitarbeiterzahl wird von 2.520 auf 1.200 gesenkt, und eine beherrzte Aufgabenkritik räumt mit vielen Kostenfaktoren auf (z.B. Schwimmbäder, Begegnungsstätten, Theater etc. wurden geschlossen bzw. verkauft).

Wer gegen diese Radikalkur ist, wird wohl daran denken, den Anfängen zu wehren. So ist vielleicht der Entwurf der neuen Gemeindeordnung NRW zu sehen. Der hier vorgesehene Passus, daß neue Steuerungsmodelle mit besonderer Genehmigung des Innenministers möglich sein sollen, paßt nur schwer in das Erproben neuer Wege. Dieser Passus macht sicherlich Sinn, wenn erste Erfahrungen in ein paar Jahren vorliegen. Zur Zeit ist er geradezu kontraproduktiv. In diesem Sinne kommentiert Ossenkamp: „Offenbar ist die Finanzkrise noch immer nicht so groß, daß neue Strukturen erzwungen werden. Insbesondere unsere jungen Kollegen sind es leid, daß ständig von Entbürokratisierung und Einsparung geredet wird, aber kaum etwas geschieht.“ (20)

Der Perfektionismus hoheitlichen Denkens und Verordnens treibt nach wie vor seine Blüten. „Perfektionismus“, so Weeland, „kann das Gegenteil der guten Absicht bewirken oder Veränderungen ganz verhindern.“ (27, S. 9)

Es muß möglich bleiben, Fehler machen zu können. Das gilt auch für die Stadt Offenbach und die vielen anderen Kommunen, die aus dem alten Trott ausscheren und neue Wege erproben. Der Mut zum Risiko bewegt etwas, nicht dagegen die bürokratischen Bedenkenträger im Instanzenzug, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht ihrer Verantwortung und ihren Aufgaben als Zukunftsplaner und Promotoren von Visionen gewachsen waren. Es genügt nicht, den Erfolg der Vorgänger zu verwalten. Die Liste der Versäumnisse reicht von der Fortschreibung des Beamtenrechts über flexiblere Arbeitszeitregelungen bis hin zu einer Verwaltungskultur, wie sie einmal in den Grundsätzen des Berufsbeamtentums angedacht, jedoch in den letzten Jahrzehnten nicht mehr fortgeschrieben wurde. Statt einen konzeptionellen und ethischen Rahmen abzustecken, in dem sich Reformen entwickeln können, wird die „Einhaltung von Regeln höher belohnt“ (Banner) als die Funktionsfähigkeit des Verwaltungssystems.

1.3.2 Objekt-, prozeß- oder abteilungsbezogenes Vorgehen?

Die Verwaltung ist ein komplexes System mit vielen Elementen (vgl. Bausteine), die bestimmte Eigenschaften aufweisen, und die durch vielfältige Beziehungen zu einander verzahnt sind. Wirkt man auf ein Element (z.B. Personalentwicklung, Arbeitszeitmodelle), so hat dies Auswirkungen auf alle anderen Elemente.

Die Umsetzung neuer Steuerungsmodelle ist denkbar, indem man einzelne Bausteine (Objektbezug) in der Entwicklung vorantreibt, wie beispielsweise:



- Dezentralisierung der Fortbildung,
- Dezentralisierung des Beschaffungswesens,
- Einführung eines koordinierten Berichtswesens,
- Einführung der Kosten- und Leistungsabrechnung,
- Einwirken auf eine Änderung der Verwaltungsleitbilder, wie etwa corporate identity,
- Personalentwicklung hin zu modernen Management-techniken,
- Aufgabenkritik,
- Dezentralisierung der Ressourcen,
- Budgetierung,
- output-orientierte Führungskonzepte,
- Umstellung des kameralistischen Buchungssystems auf ein am kaufmännischen Rechnungswesen orientiertes Buchungssystem,
- Einführung flexiblerer Arbeitszeitmodelle,
- Entwicklung leistungsbezogener Anreizsysteme,
- neue Personalsteuerungsmodelle.

Der Weg über objektbezogene „Insellösungen“ kann dazu führen, daß die einzelnen Bausteine sich verselbständigen und damit der Bezug zum Gesamtsystem verlorengeht. Da es die finanzielle Situation der Städte nicht erlaube, zu warten, bis das gesamte System komplett stehe, so Banner, könne man anders als in Tilburg, mit Insellösungen beginnen und sich dabei von einfacheren zu komplizierteren Bereichen vorarbeiten. (2, S. 45)

So hat beispielsweise die Stadt Duisburg die Verantwortung für die zentral verwalteten Ressourcen Personal und Finanzen auf ausgewählte Ämter im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten delegiert. Das Amt wird damit in die Lage versetzt, Personal einzustellen, anders einzugruppieren, zu befördern oder auch herabzustu-

fen. Hinzu kommt die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen Sach- und Personalkosten.

In einem umfassenderen Ansatz hat man hier die Entsorgungsbetriebe neu organisiert und ist zu interessanten und beachtlichen Ergebnissen gekommen. (vgl. hierzu Ziffer 3.3.2)

Andere Gemeinden gehen erste vorsichtige Schritte und dezentralisieren die Mittelbewirtschaftung, etwa bei der Beschaffung von Sachmitteln, bis hin zu den Mitteln der Fortbildungsgestaltung.

Der prozeßbezogene Ansatz definiert zunächst in einer Soll-Analyse die Bausteine des neuen Steuerungsmodells, stellt in einem weiteren Schritt den IST-Zustand fest und geht und differenziert dann Stufe für Stufe die einzelnen Bausteine mit ständigem Bezug auf das Gesamtsystem aus. Hier zu nennen sind insbesondere Ansätze, die auf das Qualitätsmanagement ausgerichtet sind. „Voraussetzung für eine überzeugende Verwaltungsleistung ist“, so Adamaschek von der Bertelsmann-Stiftung, „daß die Beteiligten

- für diese Leistung motiviert sind (Wollen),
- aufgrund der persönlichen Kenntnisse und Fähigkeiten, der Ausstattung des Arbeitsplatzes und sonstiger äußerer Umstände in der Lage sind, diese Leistungen zu erbringen (Können),
- mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sind, die geforderte Leistung zu realisieren (Dürfen).“ (2, S. 139)

Dieser prozeßorientierte Weg schafft in einem ersten Schritt - etwa über Workshops - die mentalen Grundlagen für die Reformen: Es wird geworben und der Drang, Änderungen herbeizuführen, ausgelöst. Es folgen in einem weiteren, überlappenden Schritt Qualifizierungsoffensiven. Erst dann werden die Strukturen Schritt für Schritt dem neuen Kurs angepaßt.

Andere Kommunen erproben neue Wege in ausgewählten Ämtern (Kombination von abteilungsbezogenem und objektbezogenem Vorgehen). So wurden beispielsweise bei der Stadt Nürnberg in die Erprobung einer dezentralen Ressourcenverantwortung vor allem die städtischen Bühnen, das Bäderamt, der Tiergarten, das Bildungszentrum und die Sing- und Musikschule einbezogen.

Die Bilanz der Stadt Nürnberg zeigt exemplarisch, daß sich vieles, ohne daß man radikal mit den bisherigem Steuerungsinstrumenten brechen muß, verändern läßt, wenn man den Rahmen offener für Kreativität und Innovationen setzt: Alle in der Erprobung stehenden „Ämter haben eine Reihe von Aktivitäten zu Einsparungen und Einnahmeverbesserungen entwickelt, die auch den sonst üblichen Rahmen überschreiten. Zu nennen sind insbesondere

- vorübergehende Nichtbesetzung von Stellen,
- Stellenumschichtungen,
- Überdenken von Strukturen (Angebot, Organisation, Personal),
- Verbesserung der Betriebsabrechnung (neue Kennzahlen, größere Aktualität),
- Neustrukturierung der Gebührenordnung,
- besondere Publikumsaktionen (z.B. Kinderwochen),
- zusätzliche Verpachtungen (Gastronomie, Kioske),
- Presseaktionen,
- Sponsoren und Spenden.“ (2, S. 134)

Die Bertelsmann-Stiftung hat ihren prozeßorientierten Ansatz mit weiteren Elementen kombiniert. So werden die Bausteine einer ziel- und ergebnisorientierten Führung und eines interkommunalen Vergleichs zunächst bezogen auf Teile der klassischen Verwaltung, wie

- Einwohnermeldeämter,
- Ausländerämter,

und bei den speziellen Dienstleistungen wie

- Kulturbereich,
- Dienstleistungsbetriebe wie Stadtreinigung,
- Krankenhausbereich,
- berufsbildende Schulen

konzentriert.

Dieser erste Ansatz wird in einem ständigen Prozeß erweitert. Ziel dabei ist es, Freiräume für Kreativität und Engagement trotz der vielfachen rechtlichen und anderen Restriktionen zu schaffen.

1.3.3 Wettbewerb oder Pilotprojekte?

Es müssen nicht Leistungszulagen sein, die Kreativität, Innovationspotentiale, Leistungsbereitschaft und Neuerungen in Gang setzen. Menschen wollen besser, wichtiger sowie erfolgreicher als andere sein. Das gilt auch für den Behördenchef. An dieser generellen menschlichen Dynamik mag es liegen, daß heute der Reformeifer mehr und mehr greift.

Die Dynamik des Sich-Vergleichens wird heute in der Wirtschaft voll genutzt: Auf großen Tafeln werden beispielsweise in der Autobranche die Vergleichsdaten der Konkurrenz für jeden Mitarbeiter bzw. jede Mitarbeiterin gut einsehbar aufgezeigt. Diese „Technik“ funktioniert, weil sich die Belegschaft mit dem eigenen Unternehmen identifiziert.

Genau dieser Mechanismus scheint in Tilburg in Gang gekommen zu sein, und auch für Offenbach kann eine günstige Prognose gestellt werden: Der Erfolg zieht nicht nur gute Leute an, er beflügelt geradezu zu Spitzenleistungen.

Auf Leistungsvergleiche baut die Bertelsmann-Stiftung. Voraussetzung solcher Vergleiche sind, daß

- die Ziele und die zu erstellenden Produkte quantitativ und qualitativ genau definiert,
- der Zielerreichungsgrad kontinuierlich gemessen und berichtet wird (Controlling und Berichtswesen),
- die auf diese Weise in gleicher Weise gemessene Leistung verschiedener Kommunen miteinander verglichen wird.“ (2, S. 139)

Dieser Leistungsvergleich hat aber auch seine Grenzen und Risiken. In diesem Sinne relativiert Adamaschek sein Plädoyer für den interkommunalen Vergleich: „Allerdings ist einzuräumen, daß

- nicht jedes Qualitätsproblem über den Leistungsvergleich eine Lösung finden kann,
- die Ergebnisse immer (insbesondere wegen örtlicher Besonderheiten) hinterfragt und erklärt werden müssen,
- die Einführung des Leistungsvergleiches durch bestimmte Maßnahmen (Vorbereitung der Mitarbeiter, Abbau von Ängsten, Gewährung von Freiräumen, etc.)

flankiert werden muß.“ (2, S. 142)

„Auch in der öffentlichen Verwaltung“, so die KGSt, „ist der Wettbewerb als Antrieb zur Innovation und Verbesserung unverzichtbar.“ Banner sieht solche Wettbewerbsmöglichkeiten durch

- o den interkommunalen Leistungsvergleich
 - etwa bei Leistungen, die aus Rechtsgründen nicht privatisierbar sind (Ordnungsbehörde, Bauaufsicht),

- den interkommunalen Leistungsvergleich und den Vergleich mit privaten Preisen durch Einholung von Angeboten bei
 - Leistungen der Daseinsvorsorge, wie Energieversorgung, ÖPNV, Straßenreinigung,
 - Annexaufgaben, wie Gebäudereinigung, Grünflächenunterhaltung, DV-Leistungen,
 - Routine-Verwaltungsleistungen,
- den interkommunalen Leistungsvergleich und den Vergleich mit Honorar- und Tarifordnungen bei
 - freiberuflichen Leistungen, die sich die Kommune mit eigenem Personal erbringt, zum Beispiel Architekten- und Ingenieurleistungen, Rechtsberatung,
- vorbereitende Arbeiten im Rahmen der Hoheitsverwaltung (zum Beispiel Statikprüfung für die Baugenehmigung).

„Diese Wettbewerbs-Surrogate“, so die KGSt weiter, „nutzen viele Kommunalverwaltungen schon heute mit unterschiedlicher Intensität, aber sie tun dies noch nicht systematisch und flächendeckend.“ (13, S. 22)

Wer das Instrument des Wettbewerbs bereits einmal selbst genutzt hat, weiß, welcher Leistungsansporn hiervon ausgehen kann:

In einer DV-Abteilung, die neben den behördeninternen Aufträgen auch einen Dienstleistungsvertrag mit den örtlichen Krankenanstalten wahrnimmt, konnten die Mitarbeiter aus der Bilanz entnehmen, wie hoch ihr Beitrag am Gesamtergebnis der Sonderleistungen war. Diese Bilanz entwickelte sich zu einem Statussymbol. Standen Arbeiten im Bereich abrechnungsfähiger Sonderleistungen an, fanden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter trotz Arbeitsüberlastung Wege, um diesen Auftrag wahrzunehmen. Und dies war möglich, obgleich keine Leistungszulagen gezahlt werden konnten.

Ein organisierter Leistungswettbewerb setzt hohe gruppenspezifische Anforderungen an die Leitung. Dieser Wettbewerb muß von umsichtigen Vorgesetzten angesteuert werden, die über umfassende Managementqualifikationen verfügen, die weit über rechtliches Normendenken hinausgehen.

Wer das Instrument des Wettbewerbs innerhalb seiner Organisationseinheit als Führungskraft ausschöpfen will, braucht

- fundiertes Managementwissen,
- einen flexiblen Rahmen.

Der hier zu fordernde flexible Rahmen ist nicht nur eine Frage der Dezentralisation der Ressourcenverantwortung Personal, Organisation und Finanzen. Auch innerhalb dieser Stellgrößen bedarf es einer Flexibilisierung. So wird beispielsweise die Entwicklung flexibler Arbeitszeitmodelle durch beamtenrechtliche Bestimmungen (etwa Höhe des Gleitzeitguthabens bezogen auf einen Monat) behindert. Vergleichbare Probleme zeigen sich, wenn es um einen flexiblen Personaleinsatz geht.

1.4 Druck und Überzeugen

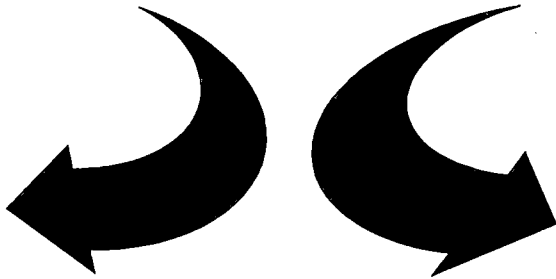
„Was wir am nötigsten brauchen, ist ein Mensch, der uns zwingt, das zu tun, was wir können.“

R. W. Emerson

Reformen mit Augenmaß setzen voraus, das Machbare mit dem Wünschenswerten abzugleichen. Zu hochgesetzte Ziele enden zwangsläufig im Frust. Denn sie überfordern, und statt einer Motivierung durch Erfolg werden Mißerfolgsereignisse produziert. Das aber kann den Reformprozeß sehr schnell zum Erliegen bringen.

Die Kunst der Führung bei der Umsetzung und Durchsetzung von Reformen liegt in einer angemessenen Aussteuerung der Führung zwischen Druck und Überzeugen.

Wege zur Umsetzung der Reformideen



Druck

Steuerung des Systems durch Anweisungen von oben nach unten, mit dem Ziel, Innovationshemmnisse, Blockaden, Widerstände sowie das Trägheits- und/oder Beharrlichkeitsprinzip zu überwinden.

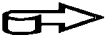
Begeisterung

Freisetzen von Innovationspotentialen, Fördern des Engagements, der Identifikation, der Einsicht, Hilfe zur Selbsthilfe, Fördern des Reife- bzw. Verantwortungsgrades, Hilfe zur Selbsthilfe

Leistungsvergleiche sind ein Druckinstrument, das immer Verlierer und Gewinner produziert. Die Notengebung in der Schule bis hin zur Mitarbeiterbeurteilung sind Ausdruck dieser tief im Menschen verankerten Philosophie.

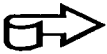
Viele Menschen brauchen diesen Druck, um produktiv zu werden. Wer beispielsweise unter dem Zeitdiktat steht und seine Examensarbeit in einer vorgegebenen Zeiteinheit zu fertigen hat, weiß, wie belebend – aber auch wie vernichtend – Druck sein kann. Hinter der Forderung „Grundschule ohne Noten“ stehen indes die Nachteile eines zu eng ausgelegten Leistungsvergleichs.

Vorteile, die für Leistungswettbewerbe auf möglichst vielen Ebenen innerhalb einer Verwaltung, zwischen den Verwaltungen, zwischen gemeinnützigen Anbietern und Kommunen und zwischen Wirtschaft und Verwaltung sprechen, sind:



- Sie wecken Innovationspotentiale.
- Sie machen erfinderisch.
- Sie machen „Unmögliches“ möglich.
- Sie motivieren zu großen Leistungen.
- Sie fördern den Schulterschuß im Team.
- Sie lassen die Beschäftigten wichtig sein.
- Sie fördern die Zufriedenheit.
- Sie führen zu Arbeitsfreude.

Nicht jeder Leistungswettbewerb ist aber produktiv. Falsch angesteuert kann der Leistungswettbewerb geradezu kontraproduktiv ausfallen:



- Er führt zu einem vordergründigen Verhalten.
- Er erzeugt Ängste.
- Er führt zur Ausgrenzung der Leistungsschwächeren.
- Er begünstigt Mobbing.
- Er belastet das Arbeitsklima.
- Er überfordert.
- Er führt zu Revierrangeleien.
- Er führt zu Ressortegoismus. Er untergräbt die Teamfähigkeit.
- Er geht zugunsten der Quantität auf Kosten der Qualität.
- Er führt zu Ellenbogenverhalten.
- Er begünstigt Intrigen.

Über Druck kann man einiges bewegen. Bei Reformen kommt es indes vor allem auf das Überzeugen durch Worte und Taten an.

Überzeugen ist nicht nur eine Frage der Beredsamkeit. Taten sind gefordert. In diesem Sinne stellt Wildemann fest: „Viele Programme, Ideen und Verbesserungsmaßnahmen versanden, weil ihre Bedeutung nicht nachhaltig durch das Management demonstriert wird.“ (29, S. 7)

Die Top-Down-Strategie als Vorbildfunktion ist ein wichtiger Part auf dem Weg zu überzeugen.

Lassen sich aber, so stellt sich für viele die Frage, die neuen Steuerungsmodelle mit den bekannten Vorbildern, der heutigen Führungsmannschaft erreichen? Sind die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung nach den vielen Jahren der „Abstinenz“ überhaupt in der Lage, neue Wege zu gehen, und kann erwartet werden, daß die Führung bei dem damit verbundenen Lerntempo mithalten kann? Lassen sich die über Jahre und Jahrzehnte eingeschliffenen Bahnen überwinden, und wie hoch ist ggf. der Einsatz, um diese Defizite auszugleichen?

Aus dem Bereich und dem Umfeld der „Treuhand“ wurde wiederholt geklagt, daß die vielen alten Seilschaften und „Betonköpfe“ den Neubeginn in den neuen Bun-

desländern fast unmöglich machen. Dieses Beispiel ist sicherlich extrem. Doch es beleuchtet eindrucksvoll, wohin Betriebsblindheit, Trott, Planungsvorgaben, Vorschriftenfanatismus, Reglementierungs- und Kästchendenken führen können.

Es gibt allerdings auch in Wirtschaft und Verwaltung Beispiele, die vergleichbare Befürchtungen aufkommen lassen. Offensichtlich handelt es sich um ein generelles Problem von Organisationen und Institutionen. Die Unterschiede etwa zwischen Ost und West sind wohl eher gradueller, weniger prinzipieller Natur.

Als beispielsweise Iacocca das Ruder des angeschlagenen und abgewirtschafteten Konzerns Chrysler übernahm, da mochte er auf die in Revierrangeleien verbrauchte und wenig innovative Führungsmannschaft nicht mehr bauen. Bis auf eine Führungskraft wurde die weit über 20 Personen zählende Mannschaft der Vizepräsidenten gefeuert. Das war in vielen Fällen keine Frage von persönlicher Kompetenz. Entscheidend waren die persönlichen Verstrickungen, das Denken in den alten Bahnen der Betriebsblindheit.

Auch aus Tilburg wird Vergleichbares berichtet: Vor Beginn der Reform steuerten achtzehn Direktoren die Geschicke der Stadt. Jetzt sind es nur noch acht. Von diesen Direktoren und ihren Stellvertretern sind die meisten nicht älter als fünfzig Jahre. (28, S. 62) „Im übrigen waren es nicht die Direktoren“, so heißt es aufschlußreich an anderer Stelle, „der Dienste, die die Reform durchführen wollten; es waren vielmehr ihre Mitarbeiter, die mit der Art und Weise, wie die Verwaltung arbeitete, nicht mehr zufrieden waren. Diese Kollegen sind dann später selbst Direktoren geworden; die alten Direktoren sind verschwunden.“ (28, S. 63)

1.5 Das Drehbuch für Leitungskräfte muß neu geschrieben werden: Das gewandelte Rollenverständnis für Führungskräfte

„Vom Engagement der Mitarbeiter, von ihrer Kreativität und Flexibilität hängt ab, wie effizient und nutzbringend neue Techniken eingesetzt werden können. Das ist nur mit hochmotivierten Mitarbeitern zu erreichen, die fähig und in der Lage sind, Unternehmensziele zu ihren eigenen zu machen und Verantwortung zu übernehmen.“

R. Zedler

Das traditionelle Selbstverständnis der Führungskräfte muß neu definiert werden. Funktionen, Aufgaben und Rollenerwartungen an die Führungskräfte unterliegen

einem ständigen Wandel, der vor allem durch äußere Faktoren des Arbeitsfeldes und gesellschaftspolitischen Entwicklungen bestimmt wird.

Neue Formen der Teamorganisation und ergänzende Wege, die fortweisen von den klassischen Formen der Ein- und Mehrlinienorganisation und den dahinterstehenden Menschenbildern, müssen erprobt und ausgestaltet werden. In diesem geänderten Führungsfeld verlieren auch die leitenden Instanzen viel von ihrer kontrollierenden Kompetenz. Ihre Einflußnahme verlagert sich hin zu einer mehr moderierenden Tätigkeit (vgl. hierzu die Rolle der Führungskraft als Teamchef). Damit ändern sich auch die Anforderungen an die Führungsebene: Nicht die eingebildeten und die sich überschätzenden Vordenker sind gefragt, sondern die Vorgesetzten als Dienstleister, Impulsgeber und Sozialingenieure. Dieser Vorgesetztentyp greift neue, von der Basis erdachte Wege, auf, macht sie möglich, wirkt der Vereinsamung am Arbeitsplatz entgegen und steuert das Miteinander im Team mit Sensibilität und Gespür aus.

Dies alles führt zu einem Mehr an Kommunikation und verlangt ein hohes Maß an sozialem Einfühlungsvermögen.

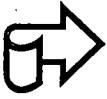
Mehr denn je kommt es darauf an, daß die reifen, mündigen und verantwortungsbewußten Mitarbeiter gefördert und befördert werden. Der Mensch ist nicht von Natur aus faul, sondern auf ein sinngebendes Tätigsein ausgerichtet. Viele organisatorische und personalpolitische Vorgaben scheinen dies zu verkennen (z.B. viel zu eng ausgelegtes Zeichnungsrechte, Arbeitszeitregelungen u.a.m.). Es ist daher ein vorzügliches Ziel, nicht nur die einengenden organisatorischen Strukturen des Taylorismus zu überwinden, sondern auch das dahinterstehende, auf Kontrolle und Fremdbestimmung ausgerichtete Menschenbild zeitgemäßer zu gestalten. Denn selbst dort, wo Arbeit zur Lust und zu einer Möglichkeit der Selbstentfaltung werden könnte, vermeiden vermeidbare organisatorische Restriktionen und vordergründige Machtstrukturen die Freude am Tätigsein.

Führung bedeutet heute mehr denn je Engagement für die Sache und Kooperation. Verlangt werden Einfühlungsvermögen und Sensibilität auch für vermeintliche Kleinigkeiten, für die Sorgen und Nöte der Mitarbeiter. Führungskräfte müssen wieder lernen, das Gespräch mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu führen.

1.5.1 Negative mentale Programmierungen überwinden

Traditionelle Aufgaben, Einstellungen und Rollenverständnisse einer Führungskraft müssen überprüft und modifiziert werden. In bewußter Überspitzung werden hier einige Fehlentwicklungen mit ihren negativen Ausprägungen aufgezeigt. Dabei wird nicht verkannt, daß diese Rollen auch positive Ausprägungen haben können.

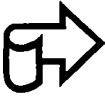
Überholte Einstellungen, die einer neuen Sicht weichen sollten, sehen die Führungskraft in der Rolle als



- Vordenker, der alles bis ins Detail an Fachwissen zu beherrschen sucht, alles exakt und im Detail verweilend vorschreibt, und viel zu eng umgrenzt anweist, was wann wie zu tun ist;
- Kontrolleur, der über jeden Vorgang informiert werden will, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ständig über die Schulter sieht und sich dabei völlig übernimmt;
- Richter, der die selbstregulierenden Kräfte seines Teams ignoriert und sich und seine Erfahrungen zum Maßstab nimmt und keine Abweichungen von dieser Norm zulässt;
- Durchboxer, der mit wenig Sensibilität sich auf keine größeren Diskussionen einläßt, schlecht zuhören kann und starr an seinem Weg festhält;
- Gewinner, der ständig Verlierer braucht, immer Recht behalten will und aus jedem Problem einen Ringkampf macht;
- Alleskönner, der sich in allem besser wähnt als seine Mitarbeiter und sein „breites“ Wissen ständig demonstriert;
- Verschlimmbesserer, der jedem Projekt und jeder Vorlage seinen individuellen Stempel aufdrückt, auch dann, wenn dies in der Sache eher nachteilig ist;
- Innovationsblocker, der sich als vermeintlicher Realist gibt, an den bewährten Strukturen festhält und Innovationen als Träumereien abblockt,
- lokaler Revierfürst, der nach innen als Pfau auftritt und der die Öffentlichkeit liebt und anstelle der Arbeit seine Person glänzend im PR-Geschäft vermarktet;
- Gutsherr, der seine „Knechte“ mit patriarchischem Gehabe zur Arbeit anhält;
- Opportunist, der im vorauseilenden Gehorsam auf eine eigene Meinungsbildung verzichtet;
- Abzapfer, der die eigene Karriere höher schätzt als die Aufgabe und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Stellgrößen im Karrierepoker einsetzt. (20, S. 73 ff.)

1.5.2 Neue Rollenbilder und Funktionen anstreben!

Heute sind die Führungskräfte vielseitig gefordert. Hinter diesen Anforderungen stehen Rollenbilder, wie die



- Führungskraft als Promoter eines lebenslangen Lernens, der als Lehr- und Lernvorgesetzter zum Lernen anhält, Lern- und Innovationsprozesse gegen das Trägheits- und Beharrlichkeitsprinzip voranbringt;
- Führungskraft als Aufgabenbewältiger, der seine Zeit und die Zeit seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ziel- und out-put-orientiert nutzt;
- Führungskraft als Administrator, der sich um die materiellen, räumlichen (z.B. Arbeitssicherheit) und inhaltlichen Voraussetzungen kümmert, damit im Team Leistungen erbracht werden können, und sich somit als Dienstleister seines Teams erweist;
- Führungskraft als Zukunftsgestalter und Promotor neuer Wege und Ideen, der Visionen entwickelt, um die Zukunft der Organisation zu sichern;
- Führungskraft als Teamchef, der als Dirigent aus der Addition von Einzelkämpfern einen Organismus schafft und die Einzelleistungen optimal zu einem Leistungskonzert abstimmt;
- Führungskraft als Repräsentant, der die Arbeiten seines Teams nach außen und nach innen angemessen verkauft;
- Führungskraft als Konfliktmanager, der latente und manifeste Konflikte aufdeckt und Konflikte managt;
- Führungskraft als Partner, der sich als Mensch erweist und Hilfe zur Selbsthilfe entwickelt;
- Führungskraft als Vorbild, der als Wertmultiplikator fungiert, das Wertsystem der Verwaltung vorlebt und so Halt, Rückhalt, Richtung und Wertorientierung in einer unsicheren Zeit erkennen läßt;
- Führungskraft als Coach, der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hin zum Erfolg managt.

