

Teil I

Gestaltungsebene Personalpolitik

Aufgabe der Personalpolitik ist es, die Mitarbeiter nach Zahl, Qualifikation, zeitlicher und räumlicher Verteilung in der Verwaltung effizient einzusetzen sowie den formalstrukturellen Rahmen einer auf das langfristige Funktionieren ausgerichteten Personalstruktur zu erhalten. Personalpolitik ist somit das „Herstellen von allgemeinen Konsensen über Grundlagen und das Aufstellen von Grundsätzen“ (Laux); sie soll Ziele und den Handlungsspielraum für den Einsatz von Personal unter der Beachtung der Staats- und Verwaltungszwecke festlegen und Entscheidungsprämissen für die Behandlung konkreter Probleme vorgeben.

Während die Verwaltungspolitik festlegt, wie die angestrebten Verwaltungsziele erreicht werden sollen und auf welche Weise die öffentlichen Aufgaben anzugehen sind, ist es das Anliegen der Personalpolitik, die aus diesen Vorgaben für das Gestaltungsfeld Personal erforderlichen Teilziele auszuformulieren und abzuleiten. Darüber hinaus wirkt die Personalpolitik durch die Vorgaben von Grundsätzen, Anweisungen, organisatorischen und personellen Leitlinien und Verhaltensnormen auf das Miteinanderumgehen in der Verwaltung ein.

Aus der Sicht der Personalpolitik stellen sich drei Fragen:

1. *Wer bestimmt und verantwortet die Personalpolitik?*
2. *Wo und auf welche Weise werden personalpolitische Vorgaben festgelegt?*
3. *Welche inhaltlichen Festlegungen lassen sich für die öffentliche Verwaltung finden?*

1 Personalpolitik als Teil der Gesellschaftspolitik

Personalpolitik ist immer auch ein Teil der Gesellschaftspolitik. Diese gesellschaftspolitische Dimension heben Mellerowicz, Marr/Stitzel, Potthoff und Remer ausdrücklich hervor. Mellerowicz stellt neben die Formal- und Sachziele gleichrangig die öffentlichkeitsbezogenen Ziele. Diese sind „auf die Gewinnung und Erhaltung des öffentlichen Vertrauens und damit auf die Schaffung eines Goodwill im engeren Kreis der möglichen Mitarbeiter wie in der breiten Öffentlichkeit gerichtet.“¹⁾

1) Mellerowicz, K. Unternehmenspolitik, Bd. II., 1963, S. 297.

Es gehört somit auch zur Aufgabe der Personalpolitik, einen Ausgleich zwischen individuellen Zielen und Gruppeninteressen zu schaffen und die Ziele des Unternehmens bzw. der Verwaltung mit den öffentlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen abzustimmen.

Viele personalpolitische Herausforderungen, die sich täglich in den Personalämtern stellen, stehen in einem gesellschaftspolitischen Kontext. Immer dann können personalpolitische Entscheidungen nicht isoliert in den Personalabteilungen als „Privatangelegenheit“ entweder ignoriert oder mit publikumswirksamen Aktionismus administriert werden. Der gesellschaftspolitische Kontext erzwingt verwaltungs- und personalpolitische Entscheidungen, die auf die gesellschaftlichen und veraltungspolitischen Erfordernisse hin abgestimmt sind.

1.1 Konzeptionelle Ansätze der Personalpolitik sind gefordert

Die tägliche Routine und die vielen unvorhersehbaren Herausforderungen, die in den Personalämtern Tag für Tag zu bewältigen sind, erschweren konzeptionelle und auf lange Sicht hin ausgerichtete und gesellschaftspolitisch abgestimmte Ansätze im Gestaltungsfeld Personal.

Dies hat zu einer Überbetonung der operativen Arbeit zu Lasten des strategischen Denkens in den Personalämtern geführt. Die konzeptionellen Defizite in der Personalarbeit, sind auf allen Ebenen - sei es im Miteinander von Rat und Verwaltung, zwischen Personalrat und Verwaltung bis hin in die hierarchischen Funktionen der Ämter- und Dezernatsebenen auszumachen.

Doch mit den zunehmenden Verflechtungen von Wirtschaft und Verwaltung müssen auch die personalpolitischen Entscheidungen weit mehr, als dies bislang geschehen ist, auf ihre langfristigen Auswirkungen hin abgesichert werden. Das tagespolitische Geschehen wird daher auf eine stärkere konzeptionelle Basis gestellt werden müssen. Das gilt für die Personalentwicklung bis hin zur Beförderungsplanung.

Die Personalpolitik der öffentlichen Verwaltung ist nämlich nicht nur abhängig von verwaltungsinternen Ein- und Absichten. Personalpolitik wird vor allem durch sozio-technische und gesellschaftspolitische Entwicklungslinien beeinflusst. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang Problem- und Gestaltungsfelder wie

- *die Folgen der demographischen Entwicklung*
- *die Auswirkungen der neuen Technologien auf die Arbeitswelt*
- *die Arbeitszeitpolitik*
- *das monetäre und statusorientierte Anreizsystem der Verwaltung*
- *die Bedeutung der Verwaltungskultur für das Verwaltungshandeln*

- *das Zusammenspiel von Personalvertretung und Verwaltung*
- *die personalpolitischen Auswirkungen der Frauenförderung*
- *die Auswirkungen des Wertewandels für das Verwaltungshandeln*

1.1.1 Die Folgen der demographischen Entwicklung

Die demographische Entwicklung ist durch zwei zentrale Entwicklungstendenzen gekennzeichnet: Die Lebenserwartung steigt bei einer gleichzeitigen Verringerung der Geburtenrate. Damit kommen immer weniger Erwerbstätige für immer mehr Rentner und Pensionäre auf. Die Konsequenzen der demographischen Entwicklung auf das Personalwesen des Bundes, der Länder und Kommunen sind vielschichtig: Zu unterscheiden sind hierbei

- die unmittelbaren Auswirkungen auf die Personalstruktur der Verwaltung (z.B. Rekrutierung von Personal, Überalterung des Personalkörpers),
- die indirekten Auswirkungen auf die Aufgabenstruktur der Verwaltung (z.B. qualitative und quantitative Aufgabenumschichtungen im Nahverkehr, Pflegebereich etc).

Die Nachwuchsgewinnung und Rekrutierung von Personal wird in den 90er Jahren für die öffentliche Verwaltung insgesamt, im besonderen Maße aber bezogen auf bestimmte Qualifikationen und Altersgruppen schwieriger. Das bedeutet für viele Verwaltungen ein Umdenken: Der Arbeitsmarkt tendiert in bestimmten Bereichen hin zu einem Arbeitnehmermarkt. Geeignetes Personal muß wieder geworben und umworben werden.¹⁾

Die gesellschaftliche Überalterung und die damit sich einstellenden Probleme und Herausforderungen spiegeln sich auch in der Verwaltung wider: Das Durchschnittsalter der in einer Verwaltung Beschäftigten steigt aufgrund einer unharmonischen Altersschichtung ständig an. Damit wird man mehr als bislang den älteren Mitarbeitern Aufmerksamkeit zukommen lassen müssen.

Fragen, auf die in den nächsten Jahren eine Antwort mit Perspektive gesucht werden sollte, sind beispielsweise:

1) Vgl. hierzu Meixner, H.-E., Die ausgeklammerte Generation - Gesellschafts- und verwaltpolitische Aspekte einer erschwerten Berufswahl und verbauter Karrieren, in: Verwaltpföhrung, Organisation, Personal 6, 1986, S. 254 ff.

1. *Wird die Personalbedarfsplanung durch mittel- und langfristige Planungen abgesichert? Liegen verlässliche Prognosen vor, um Umfang und Qualität des Bewerberaufkommens und die Nachfrage am Arbeitsmarkt in den 90er Jahren abschätzen zu können? Liegt eine mittelfristige Bedarfsplanung für die nächsten Jahre vor, die systematisch fortgeschrieben wird?*
2. *In welcher Relation steht der Personalbedarf der Verwaltung zu den prognostizierten Angeboten auf dem Arbeitsmarkt? Kommen nach Jahren der Bestenauslese, in denen man auf eine ausgeschriebene Stelle viele besonders geeignete Bewerberinnen und Bewerber zur Wahl hatte, wieder Zeiten, in denen die Zahl der ausgeschriebenen Stellen größer ist als das Bewerberaufkommen?*
3. *Kann der Bedarf vor allem an technisch-naturwissenschaftlich qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern auch in den nächsten Jahren für die öffentliche Verwaltung zufriedenstellend und auf einer angemessenen Qualifikationsbasis gedeckt werden? Lassen sich interne Qualifizierungswege bzw. Beschaffungsmethoden finden, um gegebenenfalls über den internen Arbeitsmarkt das benötigte Personal verfügbar zu bekommen?*
4. *Welche Eingriffsmöglichkeiten stehen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung, um einen qualifizierten Nachwuchs auch in den nächsten Jahren mit attraktiven Angeboten ansprechen und werben zu können? Was macht den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber attraktiver? Wie können ausgewählte Bezugsgruppen möglichst effektiv angesprochen werden?*
5. *Liegen Prognosen und Analysen über die Altersschichtung und Ämterstruktur vor? Kommt es in Ihrer Verwaltung in den nächsten Jahren zu einer Überalterung des Personalkörpers? Dies ist dann der Fall, wenn das Durchschnittsalter auf über 45 Jahre steigt. Mit welchen Auswirkungen muß in diesem Fall gerechnet werden? (z.B. Innovationsstau, Verwendungsstau, Beförderungsstau etc.)*
6. *Läßt man sich von den Entwicklungen, die sich aus der Altersschichtung und Ämterstruktur ergeben, überraschen oder greift man in diesen Ablauf durch geeignete Maßnahmen zukunftsgestaltend ein? Welche Projekte sind in der Bearbeitung bzw. eingeleitet worden, um eine Überalterung, einen Beförderungs- sowie einen Verwendungsstau zu entschärfen.*

7. *Wird die Überalterung der Bevölkerung und die daraus resultierende Rentenlast dazu führen, daß es zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit kommt? In welcher Spanne ist dann ggf. mit einer Heraufsetzung des Zuruhesetzungsalters zu rechnen? Welche personalwirtschaftlichen Auswirkungen sind in diesem Fall zu erwarten?*
8. *Gibt es geeignete Personalentwicklungskonzepte, um auf die Innovationsbereitschaft, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft auch älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter positiv einzuwirken..?*
9. *Welche Auswirkungen hat die steigende Lebenserwartung und das geänderte Regenerationsverhalten der Bevölkerung auf die Aufgabenstruktur der Verwaltung? In welche Bereiche verlagern sich die öffentlichen Aufgaben? (z.B. Nahverkehr, Krankenhäuser, soziale Dienste, etc.)*
10. *Werden durch eine mögliche Aufgabenumschichtung neue Qualifikationen im besonderen Maße gefordert? Wie müssen die Weichen in der Aus- und Fortbildung gestellt werden?*
11. *Lassen sich durch die Verwaltung geeignete Maßnahmen treffen, um die Hilfe zur Selbsthilfe der Bürger zu aktivieren? Kann es gelingen, die auf die Verwaltungen zukommenden Aufgaben- und Kostenlasten insbesondere im sozialen Bereich durch soziales Engagement der Bürger zu entschärfen? Kann diese Hilfe zur Selbsthilfe durch ein kreatives Regiemanagement der Verwaltung unterstützt und gefördert werden?*
12. *Lassen sich in diesem Bereich besonders die älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ansprechen? Wäre hier eine Beschäftigungsalternative zu sehen, wenn das Zuruhesetzungsalter über die derzeitige Marke gehoben wird?*

1.1.2 Die Auswirkungen neuer Technologien auf die Arbeitswelt.

Die Anwendungsbreite der modernen Technologien reicht von neuen Beratungskonzepten über ergänzende Wege der Informationsverzahnung bis hin zu gezielten Effektivitätskontrollen im Führungs- und Leistungsprozeß des Personalamtes. Mit Hilfe dieser Technologie kann auch der Personaleinsatz auf eine neue Basis gestellt werden (z.B. anforderungs- und eignungsgerechte Personalsteuerung u.a.), und ein gezielteres „Lernen am Arbeitsplatz“ etwa durch arbeitsplatzunterstützende Lernprogramme wird möglich (z.B. Einführung neuer Mitarbeiter).

So ist es denkbar, daß durch eine stärkere Formalisierung der Entscheidungsstrukturen die Beratung des Bürgers über PC's abgewickelt werden kann. Damit wird ein individueller Zuschnitt der Beratung für den Antragsteller möglich und dies bei einer gleichzeitigen Verringerung der Fehlerquote und einer mentalen Entlastung des Bearbeiters.

Diese Beratungskonzepte führen auch zu einer Entlastung der Führungsebene: Die Führungskräfte werden zumindest im Massengeschäft von der fachlichen Unterstützung der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen entlastet und von kontrollierenden Routinetätigkeiten befreit. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Gestaltung der Leistungsspanne und damit auch auf die Führungs- und Organisationsstruktur der Verwaltung (z.B. Verkürzung des Instanzenzuges durch Abbau von Hierarchieebenen).

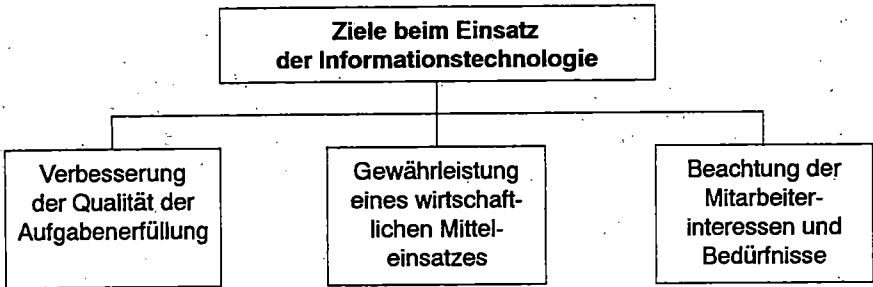
Die stärkere Nutzung der PC's ist allerdings auch mit Herausforderungen verbunden, die zur Abwendung von Fehlentwicklungen neue Lösungswege in der Personalarbeit erzwingen. So kann beispielsweise die Nutzung dieser Technik zu einer mechanistischen Abwicklung von Beratungsgesprächen führen und ein roboterähnliches Verhalten begünstigen. Um diesen Fehlentwicklungen zu begegnen sind kompensatorische Maßnahmen zur Förderung der sozialen Kompetenz von besonderem Gewicht.

Das Heranführen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die neuen Technologien ist eine weitere bedeutsame Aufgabe der Personalpolitik.

Eine angemessene Ausstattung der Verwaltung mit dieser neuen Technologie ist allerdings auch eine Frage der Kosten. Je höher der Kapitalstock aufgrund der neuen Technologie ausfällt, desto vordringlicher werden Überlegungen, die auf eine Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten hinwirken. Eine bessere Auslastung der kostenintensiven Infrastruktur ist über eine Ausdehnung der Betriebszeiten zu steuern.¹⁾ Das führt zu einem höheren Anteil an Schichtarbeit.

Die KGST sieht in ihrem Gutachten „Personal und technischer Wandel - Personalwirtschaftliche Voraussetzungen für den Einsatz der Informationstechnik im Büro“ drei Zielebenen:

1) Meixner, H.-E., Mehr Freiheit in der Arbeitszeitgestaltung - neue Arbeitszeitmodelle für den öffentlichen Dienst, in: Hagedorn, W. (Hg.), Arbeitsmarkt und öffentlicher Dienst - Anforderungen und Möglichkeiten einer zukunftsorientierten Personalpolitik, Bonn 1989, S. 67 ff.



Die Verbesserung der Aufgabenerfüllung zielt entsprechend dem KGSt-Gutachten auf

- die Dienstleistungsqualität aus der Sicht des Bürgers
- die Informationsgrundlagen für den Entscheider
- die verwaltungsinternen Arbeitsabläufe und Abstimmungsmechanismen

Die Gewährleistung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes ist im Rahmen eines Kosten-Nutzen-Vergleichs zu steuern. Da die Investitionskosten regelmäßig hoch ausfallen, ist eine Amortisation häufig auch an die Frage gebunden, inwieweit es gelingt, die Betriebszeiten der Informationstechnologie optimal zu organisieren. Damit wird der Weg einer flexibleren Arbeitszeitgestaltung bis hin zu einer kapazitätsorientierten Personaleinsatzplanung vorgezeichnet.

Unter dem Leitsatz: „Auf die Mitarbeiterinteressen achten“ führt das Gutachten aus: „Für die KGSt sind die Mitarbeiterinteressen keine bloße Randbedingung, sondern ein eigenständiges Ziel. Die Bereitschaft der Mitarbeiter, den technischen Wandel mitzuvollziehen, entscheidet über den Erfolg der Technisierung. Auf Mitarbeiterinteressen achten heißt z.B.

- erkennen, welche Bedürfnisse der Mitarbeiter bei Veränderungsprozessen berührt sind;
- auf die Wünsche, Ängste und Vorbehalte der Mitarbeiter achten;
- erforderliche Lernhilfen gewähren;
- Voraussetzungen für den verantwortlichen Umgang mit der Technik schaffen;
- die Mitarbeiter so führen, daß sie bereit sind, sich aktiv an Veränderungsprozessen zu beteiligen;
- den Mitarbeitern Entwicklungschancen einräumen.“¹⁾

1) KGSt Bericht, B/1986, S. 7 ff.

Fragen, die sich in diesem Kontext stellen, sind beispielsweise:

1. *Lassen sich durch die neuen Informationstechnologien neue Formen der Koordination und Kontrolle finden? Ist es möglich, durch eine stärkere Dezentralisierung und durch eine konsequente Ausschöpfung der Delegationsmöglichkeiten zu einer Verkürzung der hierarchischen Gliederung zu kommen? Welche zusätzlichen Delegationspotentiale können durch die neue Technologie genutzt werden?*
2. *Welche Veränderungen in den Anforderungen an die Führungskräfte leiten sich durch die neue Technologie ab? Welche Anforderungen und welches Rollenverhalten erfahren durch die neue Technologie eine Umgewichtung?*
3. *Welche personellen und technischen Voraussetzungen können getroffen werden, um die neue Technologie für eine bürgernahe Verwaltung zu nutzen?*
4. *Führt die neue Technologie zu einem Abbau an sozialen Kontakten innerhalb der Verwaltung? Welche kompensatorischen Eingriffsmöglichkeiten stehen der Personalpolitik zur Auswahl, um Fehlentwicklungen ggf. entgegenzuwirken?*
5. *Führen die verbesserten Kontrollmöglichkeiten zu einem inhumanen Leistungsdruck auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter? Wie kann man hier beizeiten Fehlentwicklungen, die auf einen gläsernen Funktionierer hinauslaufen, wirkungsvoll begegnen?*
6. *Welche fachbezogenen, persönlichkeitsbezogenen und teambezogenen Fortbildungsmaßnahmen sind in welcher zeitlichen Abfolge erforderlich? Wie hoch ist der anzusetzende Mittelansatz?*
7. *Welche Formen einer kapazitätsorientierten Personaleinsatzplanung führen zu einer besseren Ausnutzung der vorhandenen kostenintensiven Informationstechnologie?*
8. *Können durch Formen der flexiblen Arbeitszeit einseitige Belastungen an den Bildschirmarbeitsplätzen entschärft werden?*
9. *Welche Formen der Teleheimarbeit und Formen einer Dekonzentration von Verwaltungstätigkeiten können für die Zukunft angedacht werden. In welchen Bereichen ist eine Präsenz der Beschäftigten erforderlich?*

10. *Lassen sich aufgrund der Informationstechnologie Aufgabenbereiche aus der Verwaltung herauslösen und auf Subunternehmer (z.B. auch Werkverträge) übertragen?*

1.1.3 Arbeitszeitpolitik

Die Flexibilisierung und Verkürzung der Lebensarbeitszeit ist zu einem zentralen beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Thema geworden.

Hinter der arbeitszeitpolitischen Diskussion steht auch ein Einstellungswandel zur Arbeit, wie er in dem Hinweis: „Von der Arbeits- hin zur Freizeitgesellschaft“ zum Ausdruck kommt. Disponierbare Freizeit gewinnt aus der Sicht der Mitarbeiter/innen einen immer höheren Stellenwert. Eine angemessene Honorierung von Überstunden und eine angemessene Entschädigung für den Dienst zu ungünstigen Zeiten wird daher auch für die öffentliche Verwaltung dringlicher. Die Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung wird dieser Entwicklung in keiner Weise gerecht.

Mit einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeitszeit (z.B. stärkere Ausschöpfung von Gleitzeitmodellen bis hin zu Jahresarbeitsverträgen) und einer deutlicheren Abkehr von starren Zeitvorgaben (z.B. der 7,7-Stunden-Tag) können Leistungsreserven der Verwaltung besser genutzt und mehr bürgernahes Verwaltungshandeln praktiziert werden. Der Dienstleistungsabend ist dabei eine Variante. Weitere Vorteile der Flexibilisierung der Arbeitszeit zeichnen sich für den Bürger vor allem bei Ausschöpfung der Möglichkeiten einer kapazitätsorientierten Personaleinsatzplanung ab.

Arbeitszeitverkürzungen auf der einen Seite und die Intensivierung der Arbeit auf der anderen Seite zwingen Wirtschaft und Verwaltung sich mit neuen Formen und Wegen der Arbeitszeitgestaltung zu befassen. Neben ökonomischen Belangen steht dabei die soziale Komponente der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach mehr Zeitsouveränität im Vordergrund der Überlegungen. Die folgenden Fragen zeigen einige Aspekte dieser personalpolitisch bedeutsamen Herausforderung auf:

1. *Gibt es eine Projektgruppe oder eine Linieninstanz in Ihrer Verwaltung, die sich mit Arbeitszeitmodellen befaßt und die ökonomischen und sozialen Möglichkeiten dieses Instrumentes nutzt? Liegen Analysen vor, die aufzeigen, welche ökonomischen und arbeitsklimatischen Vorteile durch spezifisch auf die Aufgabenbereiche zugeschnittene Arbeitszeitmodelle sich erzielen lassen?*

2. *Ist erkannt, daß die Arbeitszeitgestaltung in einem Unternehmen bzw. in einer Verwaltung auf dem Weg hin zur Freizeitgesellschaft einen besonderen Stellenwert für die Attraktivität eines potentiellen Arbeitgebers hat? Durch welche flexiblen Arbeitszeitmodelle könnte die Attraktivität in ihrer Verwaltung verbessert werden?*
3. *Ist in ihrer Verwaltung die Nachfrage nach Teilzeitarbeit größer als das Angebot an Teilzeitstellen? Sind die in einer Teilzeitbeschäftigung stehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem vorgegebenen Modell zufrieden? Werden Anregungen von den Teilzeitbeschäftigten aufgegriffen und ggf. auch umgesetzt? Sind die Vorgesetzten in der Lage, die Chancen der Teilzeitarbeit zu nutzen? Gibt es Widerstände gegen Teilzeitverträge? Worauf sind diese Widerstände zurückzuführen?*
4. *Gehen die in der Verwaltung angebotenen Teilzeitmodelle über die traditionelle Halbtagsarbeit hinaus? Ist Raum für Experimente gegeben?*
5. *Stehen Teilzeitarbeitsplätze auch für leitende Kräfte zur Verfügung? Welche organisatorischen und personalpolitischen Vorkehrungen werden getroffen, um leitende Funktionen für Teilzeitbeschäftigte zu öffnen?*
6. *Inwieweit fließen die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Gestaltung von Gleitzeit- und Teilzeitmodellen in die Ausgestaltung der Arbeitszeitregelungen ein? Gibt es hierzu systematisierte Befragungen? Wie stehen die Vorgesetzten, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu den praktizierten Modellen?*
7. *Erfordert es die Aufgabenstruktur bzw. das Betriebskapital, daß auf Schicht- und Wechseldienst zurückgegriffen werden muß? Zeichnet sich eine Zunahme an Schicht- und Wechseldienststellen ab? Wie hoch ist der Anteil der im Schicht- und Wechseldienst stehenden Beschäftigten ihrer Verwaltung? Welche besonderen sozialen und physiologischen Maßnahmen sind für diese Personengruppe vorgesehen?*
8. *Wird der Rahmen von Gleitzeitmodellen eher restriktiv ausgelegt oder bietet er den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen angemessenen Spielraum für das Bestreben nach Zeitsouveränität? Haben es die leitenden Kräfte gelernt, mit diesem Instrument in den verfügbaren Kernzeiten umzugehen?*

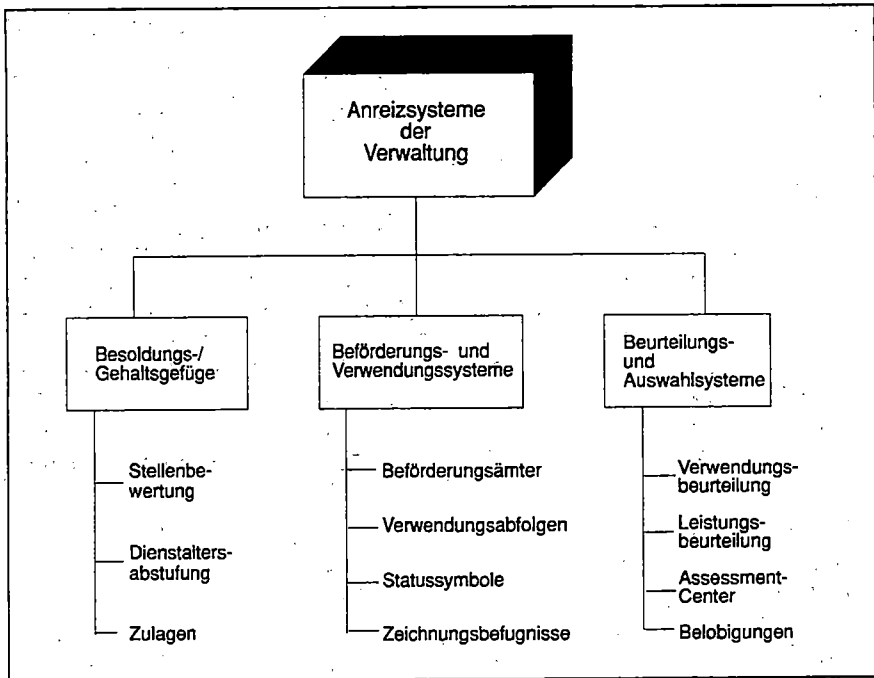
9. Welche Möglichkeiten lassen sich finden, um dem Trend hin zu einer immer stärkeren Arbeitsintensität durch Pausen innerhalb der Arbeitszeitblöcke zu reduzieren?

1.1.4 Das monetäre und statusorientierte Anreizsystem der Verwaltung

Die Bedeutung motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist in Wirtschaft und Verwaltung erkannt. Die Ausgestaltung und Weiterentwicklung von Techniken, mit denen man auf das Leistungsverhalten einwirken kann, sind daher ein zentrales Anliegen. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem Anreizsystem.

Gegenüber der Wirtschaft, die individuelle Leistungen und Erfolge im besonderen Maße honoriert, hat die öffentliche Verwaltung nur einen mäßigen Spielraum, um das individuelle Leistungsverhalten der Beschäftigten in ihrem Sinne zu steuern und zu beeinflussen: So ist beispielsweise das Gehalts- und Besoldungssystem der öffentlichen Verwaltung aus der Sicht vieler zu eng ausgelegt.

Drei Komponenten bestimmen das Anreizsystem in der Verwaltung:



- das Besoldungs- und Gehaltsgefüge mit den Komponenten der Stellen- bzw. Dienstpostenbewertung, der Dienstalters- und Leistungszulagen,
- das Beförderungs- und Verwendungssystem mit den Subkomponenten der Rangpositionen (vgl. Ämterstruktur), der Statussymbole und der Laufbahnbestimmungen (z.B. Einbahnstraße nach Oben),
- das Beurteilungssystem mit den direkten und indirekten Feststellungs- (z.B. Auswahlverfahren) und Belobigungsverfahren.

Diese Komponenten bilden eine Einheit. Sie müssen, sollen sie effektiv eingesetzt werden, aufeinander abgestimmt werden.

A. Anreize durch das Besoldungs- und Gehaltsgefüge

Aus arbeitswissenschaftlicher Perspektive fällt es schwer, Alimentsprinzip und Leistungsprinzip überzeugend miteinander in Einklang zu bringen.

Die Umsetzung des Leistungsprinzips wird in der Wirtschaft gesteuert über

- die Arbeitsplatz / Stellenbewertung
- die Leistungszulagen
- Tantiemen und Sonderzulagen
- Firmenwagen u.ä.
- Incentives

Die Stellenbewertung erfolgt in der Regel über analytische Bewertungsverfahren. Dies garantiert ein hohes Maß an Transparenz und Nachprüfbarkeit für den Einzelnen. Der Bewertung vorgeschaltet ist eine Stellenbeschreibung. Diese enthält ein Verzeichnis der auf einem Arbeitsplatz auszuübenden Haupt-, Neben- und Zusatztätigkeiten. Zusätzlich sind in diesem Inventar Merkmale und Hinweise enthalten, die für die Bewertung des Arbeitsplatzes sowie für organisatorische und personalwirtschaftliche Entscheidungen erforderlich sind. Ziel dieser Beschreibung ist es, Sicherheit zu schaffen, den Führungsprozeß zu versachlichen und Friktionen einzuzugrenzen. Mit einer Stellenbeschreibung wird

- die Arbeit auf einem Arbeitsplatz für den Mitarbeiter, den Vorgesetzten und die Kollegen transparent,
- der Arbeitsplatz in das Bewertungsgefüge eingepaßt,
- die Zusammenarbeit und die Koordination der Tätigkeiten aufeinander optimal abgestimmt,
- eine sachgerechte Führung und Kontrolle möglich.

Auf der Grundlage der Stellenbeschreibung wird über die Bewertungsverfahren der mittlere Arbeitsplatzwert einer Stelle ermittelt. Um diesen mittleren Arbeitsplatzwert wird ein Band mit einem Streuungsbereich von je (beispielhaft) 20 Prozent nach oben und nach unten gelegt. In diesem Gehaltsband kann sich ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin ohne Wechsel des Arbeitsplatzes bewegen.

**Abb.
Systematik der Gehaltsbänder¹⁾**

GRAFIK S. 38 Band 3/1

Die Einstellung des Bewerbers erfolgt nach diesem Modell auf der Basis von 80 v.H. des Arbeitsplatzwertes. Eine Modifikation ist denkbar, wenn beispielsweise auf-

1) Oechsler, W.A., aaO, S. 21.

grund der Arbeitsmarktlage geeignete Bewerber höhere Gehaltsforderungen stellen. In diesem Fall ist es auch denkbar, daß man die Möglichkeiten der Stelle (also 120 v.H.) ausschöpft.

In der Regel werden die Möglichkeiten des Gehaltsbandes nicht voll ausgeschöpft, sodaß Steigerungsmöglichkeiten bleiben. In diesen Fällen handeln Vorgesetzte und Mitarbeiter nach einem vorgegebenen Zeitraum die Steigerungsquote aus. Das Instrument hierzu ist die Leistungsbewertung. In der Leistungsbewertung werden die SOLL - Vorgaben (Was soll der Mitarbeiter in dem vorgegebenen Zeitraum erreichen?) mit dem erreichten IST verglichen.

Über diesen Rahmen hinausgehend werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an dem Unternehmenserfolg in Form von Tantiemen beteiligt. Verläuft der Geschäftsabschluß positiv, erhalten die Vorgesetzten ein Budget, das sie auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilen können. Insbesondere im Verkauf sind diese Tantiemen bereits im Vorfeld in Form von Prämien kalkulierbar. Im dispositiven Bereich ist diese direkte Zuordnung meist schwieriger und wird daher am Gewinnergebnis ausgerichtet.

Eine besondere Form von Leistungszulagen erfolgen heute auch in Sachleistungen: Meetings auf den Bahamas und ähnliche Sach- und Dienstleistungen für besonders erfolgreiche Manager.

Vergleicht man diese Möglichkeiten, auf das Leistungsverhalten einzuwirken, mit dem Instrumentarium der öffentlichen Verwaltung, dann erkennt man schnell die begrenzten Möglichkeiten. Zwar kennt auch die öffentliche Verwaltung Gehaltsbänder. Doch was sich im öffentlichen Dienst sitzend und automatisch alle zwei Jahre am „verlängertem Rückgrat“ so ganz von selbst (egal ob fleißig oder weniger fleißig) vollzieht, bedarf in der Wirtschaft zumindest bei außertariflichen Angestellten einer stärkeren leistungsorientierten Legitimation. Dies kann ein Ansporn sein.

Daß man diese Chancen nutzen sollte, war auch eine Überlegung der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes. Sie forderte eine jährlich zu vereinbarende Leistungszulage.¹⁾ Dieser Gedanke ist zwischenzeitlich wiederholt aufgenommen und durch weitergehende Modifikationen auf eine breitere Diskussionsbasis gestellt worden. In der Sache hat sich in dieser Frage indes bislang allerdings nichts bewegt. Innovationen auf dem Gebiet eines modifizierten monetären Leistungssystems zeichnen sich derzeit im Zusammenhang mit der Personalreform bei der Post ab.

1) Vgl. hierzu Meixner, Personalpolitik, aaO, S. 273 ff. und die dort angegebene Literatur.

B. Das Beförderungs- und Verwendungssystem

Weitere Hindernisse für eine flexible Aussteuerung des Leistungsverhaltens finden sich in der öffentlichen Verwaltung im Status- und Beförderungssystem. Aufgrund der im Beförderungssystem vorherrschenden Strukturmerkmale, die sich aus der Altersschichtung und dem gesetzlichen Stellenkegel (vgl. hierzu BBesG 26) ergeben, können begabte und leistungsbereite Mitarbeiter/innen nicht in dem erforderlichen Umfange und mit der gebotenen Flexibilität ge- und befördert werden. Dies ist auch Folge eines starren Laufbahnsystems, das nur eine Entwicklung nach oben, nicht aber eine Rückstufung vorsieht. Es wird darüber nachgedacht worden, ob man nicht zumindest die Spitzenpositionen des öffentlichen Dienstes auf Zeit vergeben sollte. Überlegungen in diese Richtung sind indes regelmäßig in Kommissionen versendet.

Man sollte, um diese schwierigen Herausforderungen zu meistern, allerdings nicht nur den Bereich der Spitzenpositionen andiskutieren. Es sind nämlich vor allem eine Reihe von Vorkehrungen auf den weniger spektakulären Beförderungsebenen möglich, um die Beförderungs- und Verwendungssituation harmonisch auszusteuern. Dies geschieht heute noch zu selten, weil zu wenig planend auf dieses sensible Feld eingewirkt wird. Es wird zu häufig übersehen, daß Altersschichtung, Lebensalter und Beförderung in einem engen Verhältnis zueinander stehen und Entscheidungen auf Jahre hin präjudizieren können. Diese Abhängigkeiten werden in der Personalstrukturplanung systematisch analysiert. Hieraus ergeben sich Hinweise und Beförderungsgrundsätze, deren Beachtung respektive Nicht-Beachtung dazu führen können, daß für die Beförderungschancen das Einstellungsdatum ausschlaggebender wird als Eignung, fachliche Leistung und Befähigung.

C. Beurteilungs- und Belobigungssystem

Eine in Aussicht gestellte Beurteilung motiviert in der Regel. Auch wirken Beurteilungen auf das menschliche Verhalten regulierend ein. In vielen Verwaltungen ist die Herausforderung, Beurteilung nicht zufriedenstellend gelöst.

Soll die Beurteilung in ihrer Funktion als Anreizsystem von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert werden, dann muß erkennbar sein, daß die Ergebnisse der Beurteilung zu erkennbaren Konsequenzen führen: sei es, daß sich das Ergebnis erkennbar auf die Laufbahngestaltung auswirkt oder sei es, daß die Gehaltsentwicklung erkennbar durch dieses Instrument beeinflusst wird. In diesem Sinne forderte Gerhart Baum in seiner Eigenschaft als Bundesinnenminister: „Auch in Zukunft bleibt die Stärkung des Leistungsprinzips das vorrangige Ziel. Das rechtliche Instrumentarium muß noch mehr als bisher darauf ausgerichtet werden. Innerhalb des Spannungsverhältnisses zwischen Lebenszeitprinzip und Leistungsprinzip bedarf es zusätzlicher Impulse für die Leistungs- und Innovationsbereitschaft.“ Gefor-

dert wird, in diesem Zusammenhang eine Differenzierung in eine Verwendungs- und in eine Leistungsbeurteilung. Dieser Ansatz geht auf einen Vorschlag der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes zurück, die mehr Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung schaffen wollte. Baum führt hierzu weiter aus: „Eine Leistungsbeurteilung bietet ... generell die Voraussetzungen für die individuelle Anerkennung erbrachter Leistungen. ... Die entscheidende Frage ist vor allem, ob und inwieweit sich die Leistungsbeurteilung in irgendeiner Form auf die Bezahlung auszuwirken hat. Gerade um der pauschalen Kritik an mangelnder Leistungsfähigkeit und zu geringem Leistungswillen des öffentlichen Dienstes offensiv und nicht nur abwehrend gegenüberzutreten, sollten wir uns nicht scheuen, auch negative Folgen unzulänglicher Leistungen konkret zu statuieren. Automatisches Aufrücken in den Dienstaltersstufen oder Sicherheit der einmal erlangten Position beruhen auf bewährten Erwartungen der Leistungsbereitschaft und Leistungssteigerung.

Setzen wir unser Vertrauen auf solche bewährten Regelungen, dann hindert uns nur wenig daran, sie auch offen an regelmäßig überprüfte Leistungen der Beamten anzuknüpfen. Das bedeutet aber auch, bei Ausbleiben der erwarteten Leistung das Aufrücken in den Dienstaltersstufen zu versagen oder auch einen weniger leistungsbereiten Beamten mit einem geringer bewerteten Amt zu betrauen.“¹⁾

Die an sich guten Ansätze dieses Vorschlages verpufften nicht zuletzt auch deshalb, weil man hinter diesen an sich interessanten Gedanken eine Krämerseele argwöhnte: Hatte die Studienkommission noch von einer Leistungszulage gesprochen, die zusätzliche Mittel in Höhe von ca. 10 v.H. der aufgebrachten Personalmittel veranschlagte, so lief dieser Vorschlag auf einen Spareffekt hinaus: Je mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Norm-Leistungen nicht erbringen, desto günstiger fallen die Personalkosten aus. Das Echo dieses Vorschlages, ausgerechnet in einer Zeit vorgetragen, in der die Devise galt: „Sparen, koste es was es wolle!“, war einhellig: Zustimmung in der Presse, Empörung bei den Beamten.

In den folgenden Fragen kommen einige Aspekte, die im Zusammenhang mit den Anreizsystemen der öffentlichen Verwaltung anzusprechen sind, beispielhaft zum Ausdruck:

1. *Sind die Anreizsysteme der öffentlichen Verwaltung hinreichend flexibel, um Leistungsreserven bei den Beschäftigten zu mobilisieren? Werden die durch Anreizinstrumente zusätzlich aktivierbaren Leistungspotentiale der Beschäftigten ausgeschöpft und für eine effektiv handelnde Verwaltung genutzt?*

1) Baum, G.R., Funktion und Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes, in: Baum, Bull, Krause u.a., Technisierte Verwaltung – Entlastung oder Entfremdung des Menschen?, Bonn 1980.

2. *Gibt es ergänzende Alternativen und Modifikationen zu den bestehenden Anreizinstrumenten? Sind diese Ergänzungen und Modifikationen mittel- und langfristig in der öffentlichen Verwaltung durchsetzbar? Welche Gründe (z.B. Kosten, rechtliche oder arbeitsklimatischen Gründe) sprechen für diese Alternativen, was spricht dagegen?*
3. *Lassen sich zusätzliche Formen einer stärkeren Erfolgsbeteiligung (z.B.: Hausmeister erhält für eingesparte Energie eine angemessene und attraktive Prämie) zwischen den Polen einer Leistungs nivellierung und einer Leistungsüberforderung (z.B. Akkord-Systeme) für die öffentliche Verwaltung finden?*
4. *Können erprobte und ausgereifte Verfahren, die in der Wirtschaft Anwendung finden, der öffentlichen Verwaltung Impulse geben?*
5. *Entwickeln sich die Anreizstrukturen von Wirtschaft und Verwaltung auseinander? Welche Konsequenzen für das Verwaltungsimage, aber auch für die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt hätte eine solche Entwicklung?*
6. *Lassen sich leistungsfördernde Alternativen zu der „Einbahnstraße“ nach oben finden? Führt die Besetzung von Spitzenpositionen auf Zeit zu einer stärkeren Leistungsorientierung der Verwaltung?*
7. *Welche Formen und Modelle für Leistungszulagen sind aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung geeignet, auf das Leistungsverhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leistungsfördernd einzuwirken?*
8. *Entwickeln sich die Möglichkeiten der Leistungsbewertung zwischen den Statusgruppen (z.B. Beamte, Angestellte) im Gleichklang oder öffnet sich hier ein Schere?*
9. *Steht die Gehalts- und Besoldungsentwicklung der öffentlichen Verwaltung in Gleichklang mit den Entwicklungen in der Wirtschaft?*
10. *Werden die Anreizmöglichkeiten, die sich durch die Beförderungspolitik (vgl. hierzu Beförderungsstau, etc.) ergeben, mit Blick auf die künftigen Entwicklungen perspektivisch genutzt? Zeichnet sich ein Beförderungs- und Verwendungsstau ab? Welche Möglichkeiten bieten sich an, um auf einen ausgewogenen Verwendungs- und Beförderungszklus einzuwirken?*

11. *Wirkt das angewandte Verfahren zur Mitarbeiterbeurteilung auf das Leistungsverhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eher motivierend oder demotivierend? Was kann unternommen werden, damit von diesem Instrument eine stärkere Anreizwirkung ausgeht?*

1.1.5 Ziel und Bedeutung der Verwaltungskultur

Erfolgreiche Unternehmen weisen in einem Punkt vergleichbare Züge auf: Der Unternehmenserfolg wird im besonderen Maße in Abhängigkeit von der Kultur des Unternehmens gesehen. Die einseitige Betonung und stringente Umsetzung rationaler Managementmethoden und -instrumente, die auf einem linearen Ursache-Wirkung-Denken basieren, verlieren zugunsten eines ganzheitlichen und vernetzten Denkens an Gewicht. Dauerhafte und auf Erfolgskurs ausgerichtete Unternehmen haben nach Peter und Watermann eines gemeinsam: Sie bauen auf die treibende Kraft einer starken Kultur. Diese Kultur ist gekennzeichnet durch Wertvorstellungen und Überzeugungen, die auf allen Hierarchieebenen gelebt und erlebt werden können. Diese Werte und Normen prägen das Erscheinungsbild des Unternehmens im Innen- wie auch im Außenkontakt. Sie motivieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, verbinden Menschen miteinander und führen zu einer perspektivischen Internalisierung der Unternehmensziele. Auf diese Identifikation und Internalisierung der Unternehmensziele sowie auf die treibende Kraft einer Wir-Besinnung kann kein erfolgreiches Unternehmen, kann keine leistungsstarke Verwaltung verzichten. Hier liegt die Wurzel eines erfolgreichen Unternehmens. Diese Erfahrung setzt sich immer stärker durch. Stellvertretend für diesen Trend steht das folgende Zitat: „Nicht Maschinen, sondern Menschen entscheiden heute über den Erfolg der Unternehmen, qualifizierte Mitarbeiter sind für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens wichtiger als neueste Technologien oder teuerste Maschinen ... Vom Engagement der Mitarbeiter, von ihrer Kreativität und Flexibilität hängt ab, wie effizient und nutzbringend neue Techniken eingesetzt werden können. Dies ist nur mit hochmotivierten und hochqualifizierten Mitarbeitern zu erreichen, die bereit und fähig sind, Unternehmensziele zu ihren eigenen zu machen und Verantwortung zu übernehmen.“¹⁾

Der Umgang der Verwaltung im Außen- und Innenverhältnis sollte sich, diesen Erkenntnissen folgend, an einer explizit formulierten Wertstruktur orientieren. Insbesondere im Innenverhältnis steuert sich der Umgang zwischen den Instanzen, zwischen dem Management sowie zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in reflektierten Normen mit einem institutionell formalen Aspekt und einen verhaltensorientierten Aspekt. Aus institutionell formaler Sicht finden diese Werte in den Ablaufregelungen der Bewerbungsverfahren (negativ: Hinhalten, War-

1) Zedler, R., Förderung sozialer Kompetenz, in: Informationen zur beruflichen Bildung, 21, Köln 1990, S. 1.

tenlassen, etc.), der Einführungspraxis neuer Mitarbeiter/innen bis hin zu Fragen der Arbeitszeitgestaltung, der Mitarbeiterbeurteilung und der Vorgabe definierter Führungsformen ihren Niederschlag. Der verhaltensorientierte Aspekt erfaßt das Miteinanderumgehen im Team und im Führungsfeld.

Vergleichbar einem ethisch handelnden Unternehmen, das sich im Innen- und Außenverhältnis an Wertvorstellungen orientiert, die weit über die traditionellen Leitmaximen wie Gewinnmaximierung und Erfolgreichsein hinausreichen, hat die Verwaltung ihren Zielrahmen zu überdenken und möglichst breit auszurichten. Auf diesem Weg der ethischen Zielfindung hat es die öffentliche Verwaltung einfacher als die Wirtschaft. Denn statt auf Gewinn sind hier die Weichen ohnehin bereits auf eine Gemeinwohlorientierung ausgerichtet. Allerdings genügt es nicht, lediglich auf diese Programmierung hinzuweisen. Dann könnte sehr leicht das tatsächliche Anliegen einer Verwaltungsethik verdeckt werden.

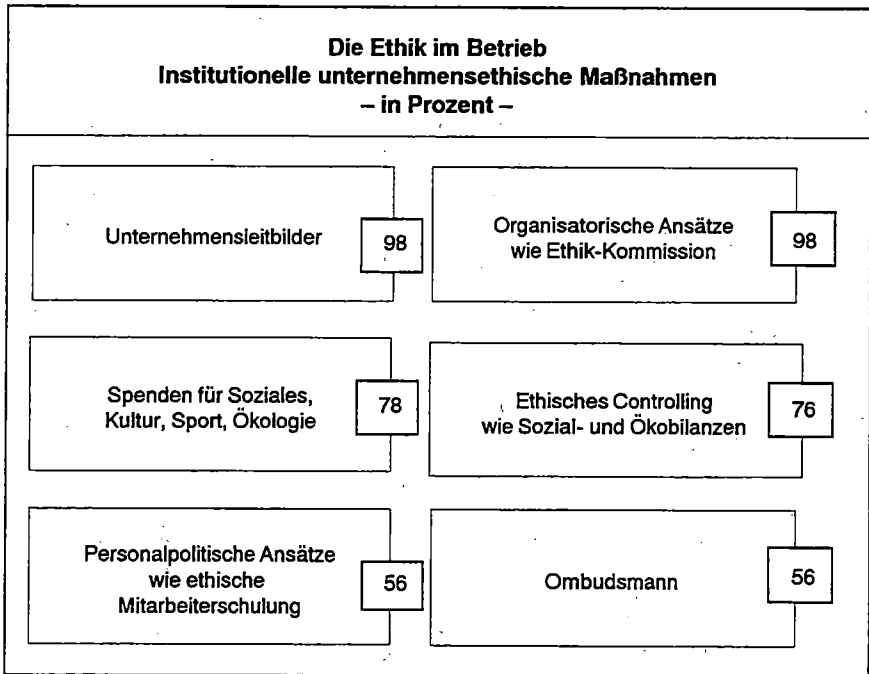
Ethik orientiert sich vor allem auch an Vorbildern. Gefragt sind heute in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung Manager – so das iwd¹⁾ –, die Ethik und Erfolg miteinander verbinden: „Das Thema Wirtschaftsethik hat Konjunktur: Der gesellschaftliche Wertewandel und der zunehmende Wertpluralismus fordern auch die Unternehmen heraus, nach neuen Orientierungen zu suchen. Sinnvermittlung wird damit zur Aufgabe des Managements.

Doch unter den Führungskräften besteht keine Einigkeit darüber, wo Lösungen zu suchen und wie sie zu realisieren sind.“²⁾

Einigkeit besteht in dem grundsätzlichen Handlungsbedarf. Einigkeit besteht auch in der Bewertung, daß sich diese Ethik nicht auf wohlklingende Absichtserklärungen beschränken darf, sondern in konkreten Maßnahmen niederschlagen sollte. So zeigt eine Befragung von 60 Top-Repräsentanten der schweizerischen Wirtschaft sechs Gestaltungsfelder unternehmensethischer Handlungsfelder.

1) iwd (Hrsg.), Unternehmensethik - Wirtschaften und Werte schaffen, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Heft 29, 1991, S. 8.

2) Ebenda, S. 8.



Die Studie des Instituts für Wirtschaftsethik an der Hochschule St. Gallen differenziert die 60 befragten Spitzenmanager in vier Grundtypen. Dieser Differenzierung liegt die ethische Grundeinstellung sowie eine sich daraus ableitende Handlungsmaxime zugrunde.

Unternehmensethik und Management Grundtypen		
Grundtyp	Ehtik und Markt	Handlungsmaxime
Der Ökonomist	Für ihn steht die Ethik buchstäblich in der „Verfassung“ des gegenwärtigen Markt-systems. Wer im Markt Erfolg haben will, muß ethisch handeln: Die Sachzwänge des Marktes erzeugen automatisch ein ethisch richtiges Handeln.	Orientiert sich am Markt, der Spiegelbild des Wertewandels ist. Die Moral ist dem Markt immanent.
Der Konventionalist	Für ihn ist Unternehmensethik vor allem eine Frage der guten Sitten. Diese gelten (relativ zeitlos) auch im Wirtschaftsleben, ohne daß dies außergewöhnlicher Anstrengungen bedarf.	Im Gegensatz zu dem Ökonomisten betrachtet der Konventionalist die Wirtschaft als Lebenswelt und nicht als abstraktes System.
Der Idealist	Orientiert sich an einem idealistischen Ansatz	Überträgt sein geformtes Weltbild in das Unternehmen
Der Reformier	Er sucht unter Mitwirkung der Mitarbeiter nach rentablen Wegen ethisch-sinnvollen Wirtschaftens. Seine ordnungspolitische Mitverantwortung sieht er in einem Beitrag zur Veränderung der Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns.	Seine Maxime ist die unternehmerische Selbstverpflichtung, in der Handlungskonzepte zu entwickeln sind.

Die Bedeutung der Verwaltungskultur für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung wird vielfach unterschätzt. Daran mag es liegen, daß man diesem Gestaltungsfeld in der Praxis zu wenig Aufmerksamkeit zukommen läßt. Die folgenden Fragen weisen beispielhaft auf Gestaltungsmöglichkeiten hin:

1. *Liegen Leitbilder für das Verwaltungshandeln vor? Welche Werte liegen diesen Leitlinien zugrunde? Sind diese Werte transparent und in dem Entscheidungsverhalten der Verwaltung und der Leitung nachvollziehbar? Findet diese Wertstruktur durchgängig Anwendung oder wird sie nach Bedarf – fallweise – modifiziert?*
2. *Kommt den sozialen Werten gegenüber den ökonomischen Werten eine angemessene Gewichtung zu?*
3. *Sind die Leitbilder im Rahmen eines Corporate Identity Findungsprozesses entwickelt und auf die Werthaltungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis hin zu den höchsten Leitungsinstanzen zugeschnitten? Spiegeln sich diese Werthaltungen und Normen im Verwaltungsalltag (z.B. im Miteinandergehen, in den Instrumenten und Verfahren u.a.m.) wider?*
4. *Liegen Imageanalysen vor, die Außenbeziehungen der Verwaltung auf dem „Dienstleistungsmarkt“ klären? Von welcher PR-Konzeption geht die Verwaltungsleitung aus? Wird auf diesem Sektor nach einer tagespolitischen Opportunität gehandelt oder wird eine konsequente Politik verfolgt?*
5. *Welche Bedeutung wird dem Arbeitsklima in der Verwaltung zugemessen? Stehen geeignete Verfahren bzw. Indikatoren zur Messung und Einschätzung des Arbeitsklimas zur Verfügung? Werden Befragungen zum Arbeitsklima systematisch erhoben und konsequent ausgewertet? Wie fließen die Ergebnisse der Analyse in das Entscheidungsverhalten ein?*
6. *Gibt es Maßnahmen und Aktionen, um gestaltend auf das Arbeitsklima einzuwirken? Werden teamstabilisierende Maßnahmen wie Betriebssportgruppen, Partnerschaften, soziales Engagement und Patenschaften gefördert?*

1.1.6 Personalvertretung und Verwaltung

Mit der Zunahme an höher qualifiziertem Personal ist auch das Bedürfnis nach einer stärkeren Mitgestaltung und Mitwirkung in den Verwaltungen zu beobachten. Partizipation ist allerdings ohne Blick auf das gemeinsame Ziel und die gemeinsame Verantwortung kaum vorstellbar. Indes steigt die Zahl der Vetogruppen, die ihre Argumente aus tatsächlichen und vermeintlichen Prinzipien ableiten. Häufig vermisst man die Begeisterung für notwendige personalpolitische Innovationen, wenn sie

auf Seiten der Mitarbeiter/innen zu unbequemen Konsequenzen führen. Andererseits setzt eine verantwortungsorientierte Mitgestaltung zwischen den Mitarbeiterinteressen und den Interessen der Verwaltung eine größere Transparenz der Entscheidungskriterien voraus.

Das Spektrum möglicher Fragen zu diesem Bericht ist weit gespannt und wird im besonderen Maße von den Gegebenheiten vor Ort geprägt. Obgleich Verwaltung und Personalrat auf das gleiche Ziel hin verpflichtet sind, läßt sich mitunter beobachten, daß das Miteinanderumgehen durch verhärtete (Kampf-) Strukturen gekennzeichnet ist. Dann kann es leicht dazu kommen, daß trotz der gemeinsamen Zielsetzung mal die eine, mal die andere Seite als Vetogruppe wichtige Anliegen zerredet. Wichtig ist, daß man frühzeitig aufeinander zugeht, auch wenn man meint, dazu sei keine Zeit. Das partnerschaftliche Aufeinanderzugehen scheint nicht immer zu gelingen. So meldet der Personalrat einer der größten Städte in unserem Land: „Wie ein Paukenschlag traf uns die Verfügung des Oberstadtdirektor vom 24.12.1991, daß aufgrund der Tarifforderungen der Gewerkschaften ein absoluter Einstellungsstopp verhängt wurde. Dies geschah ohne Information der Personalvertretung ... Wenn die Verwaltung aber einschneidende Einsparungen vornimmt, ohne die Personalvertretungen zu beteiligen, zeugt dies von eklatanter Mißachtung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und deren gewählten Vertretungen. Erst auf Druck der Personalräte wurden Auskünfte erteilt und die Beschäftigten in Personalversammlungen über Lösungen und Auswirkungen der Einsparungen informiert.“¹⁾

Fragen, die in diesem Zusammenhang beispielhaft gestellt werden können, sind

1. *Mit welcher Einstellung gehen Verwaltungsleitung und Personalrat aufeinander zu? Sieht die Verwaltungsleitung im Personalrat einen Partner, der den Entscheidungsprozeß durch weitere Perspektiven erweitert, oder sieht man in der Zusammenarbeit mit dem Personalrat eher eine lästige Pflicht? Von welcher Grundeinstellung wird das Verhalten des Personalrates bzw. der Verwaltung geprägt? Überwiegt das Konsensverhalten oder werden eher Kampfformen geprobt?*
2. *Wie ist der Stil des Miteinanderumgehens? Entspricht er der angestrebten Verwaltungskultur? Sind die Rollenpartner fähig, die ihnen übertragenen Rollen auf einer sachlich-intellektuellen Ebene auszutragen?*
3. *Ist das Miteinanderumgehen von Verwaltung und Personalrat geprägt von Umsicht, Sensibilität und Konsensfähigkeit? Werden die Informationen frühzeitig ausgetauscht? Ist eine gemeinsame Zielverpflichtung*

1) Thelen, H., Zwischenruf der Personalvertretung, in: Stadt Köln intern, Nr. 2 vom 25.2.1992.

erkennbar und werden die Rollenkonflikte auf einer fairen und sachlichen Ebene ausgetragen?

4. *Werden Hintergrundgespräche mit dem Personalrat geführt, um ihn auf diese Weise bereits frühzeitig in den Entscheidungsprozeß miteinzubeziehen? Sieht man diese Gespräche als verlorene Zeit an, da ja doch nichts dabei herauskommt? Bewegen diese Gespräche zumindest im klimativen Bereich etwas? Lassen sich die Gesprächspartner überzeugen oder stehen sie auf Konfrontation?*
5. *Welche Anstrengungen unternimmt die Verwaltung, um die Mitglieder des Personalrates für aktuelle und perspektivische Vorhaben zu informieren und zu qualifizieren. Läßt sich die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Verwaltung durch gemeinsame themenzentrierte Seminare, Workshops oder Projektveranstaltungen verbessern?*
6. *Ist der Umgang miteinander eher auf einer formal-rechtlichen Ebene angesiedelt, oder werden die anstehenden Probleme zielorientiert angegangen?*
7. *In welchen Feldern des Verwaltungshandelns kommt es zwischen Personalrat und Verwaltung immer wieder zu Konfliktsituationen (z.B. Beförderungsentscheidungen, Arbeitszeitregelungen u.a.m.)? Lassen sich für diese Konfliktfelder Regelungen finden, um das Konfliktpotential zu kanalisieren?*
8. *Wie kann die Verwaltung, bzw. wie kann der Personalrat für notwendige Innovationen gewonnen werden und in laufende Vorhaben verantwortlich einbezogen werden?*
9. *An welcher Stelle und wann sollte der Personalrat bei anstehenden Projekten, Organisationsuntersuchungen, Stellennachbesetzungsverfahren u.a.m. einbezogen werden?*

1.1.7 Die personalpolitischen Auswirkungen der Frauenförderung

Die Frauenförderung fordert bereits heute der täglichen Personalarbeit ergänzende Wege ab. Viele in der Vergangenheit gewachsene Selbstverständlichkeiten, Normen und Werte werden dabei hinterfragt, und vieles, was sich einmal in der Personalarbeit bewährt hat, muß sich im Kontext der Frauenförderung erneut als brauchbar erweisen.

Vernehmlicher werden im Rahmen der Frauenförderung ergänzende Wege und Instrumentarien gefordert wie etwa flächendeckende Stellenausschreibungen, neue Akzente in der Auswahl und Qualifizierung von Personal, der Einsatzplanung, der Bedarfs- und Nachwuchsplanung, der Arbeitszeitgestaltung und vieles mehr.

So ist beispielsweise in einer Großstadt die Stellenausschreibung für Beförderungsämter erst auf die Initiative der Gleichstellungsstelle hin verbindlich festgeschrieben worden. Gerade in Bezug auf die Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Teilung von Führungsstellen sind in den nächsten Jahren vermehrt Initiativen der Gleichstellungsstellen zu erwarten, die eine glückliche Hand der Personalämter verlangen und insbesondere im Bereich der Personalentwicklung und Personalbewirtschaftung professionelles Geschick abverlangen.

Diese Entwicklung wird nicht frei von Eingriffen in tatsächliche oder vermeintliche Besitzstände sein. Damit einher geht eine deutliche Steigerung des Konfliktpotentials in der Verwaltung. Darin liegt aber auch eine Chance: Die harten Managementfaktoren erhalten eine interessante Ergänzung, und das Handeln in den Personalämtern wird auf eine transparentere Basis gestellt werden müssen. Mit der Frauenförderung steigt der Innovationsdruck in den Personalämtern, nicht zuletzt auch deshalb, weil dieses Thema auf der politischen Ebene sich großer Aufmerksamkeit erfreut.

Im Rahmen der Frauenförderung werden heute personalpolitische Themen aufgearbeitet und transparent gemacht, die in den vergangenen Jahren der Einsicht eines breiten Klientels verborgen waren. Mit der zunehmenden Transparenz werden Entscheidungen nachvollziehbarer und damit auch diskutiert.

Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf das Arbeitsklima. In jedem Falle gilt es, tatsächliche oder vermeintliche Benachteiligungen durch Benachteiligungen kompensieren zu wollen. Oberste Regulative müssen Chancengerechtigkeit und Leistungsprinzip bleiben. In diesem Rahmen ist der Konsens anzustreben. Die folgenden Fragen sind beispielhaft zu sehen.

1. *Sind für die Gleichstellungsstelle die organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen worden, damit diese Stelle effektiv arbeiten kann? Ist diese Stelle in die Linie eingebaut? Wem untersteht sie?*
2. *Welche Einflußmöglichkeiten auf die personelle Besetzung dieser Stelle haben die Ansprechpartner, für die diese Stelle eingerichtet wurde? Wo liegen die Arbeitsschwerpunkte der Stelle? In die Verwaltung hineinlenkend oder als Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger?*

3. *Wie und durch welche Aufklärung und Werbung kann erreicht werden, daß auch langfristig das Anliegen der Frauenförderung als Führungsaufgabe erkannt und umgesetzt wird?*
4. *Was kann die Leitung der Verwaltung veranlassen, um ihre Führungskräfte für die Ideen der Frauenförderung zu gewinnen? Werden die Führungskräfte durch geeignete Maßnahmen (z.B. Seminare, Workshops u.a.m.) angehalten, die Ziele der Leitlinien auch in ihren operativen Bereich hineinzutragen?*
5. *Ist die Akzeptanz bei Aktionen, Entscheidungen und Maßnahmen der Frauenförderung auch bei den Mitarbeitern gegeben? Werden Ängste oder Frustrationen aufgebaut? Gelingt es, Verständnis und Bereitschaft über Anliegen und Ziel der einzelnen Maßnahmen bei allen Beschäftigungsgruppen herzustellen?*
6. *Sind die Auswirkungen von einzelnen Maßnahmen auf das Arbeitsklima, die im Zusammenhang mit der Frauenförderung stehen, abschätzbar? Werden die Konzepte im Miteinander der Geschlechter angegangen? Gelingt es, Diskriminierungen bei leistungsstarken Frauen etwa als „Quotenfrauen“ abzuwehren?*
7. *Welche Instrumente und Verfahren lassen sich verbessern, damit dem Gebot der Chancengleichheit in Zukunft Rechnung getragen werden kann?*

1.1.8 Wertewandel

Neue hochkomplexe Technologien und hochqualifizierte Dienstleistungen haben zu besonders qualifizierten Mitarbeiter/innen geführt. Im gleichen Umfange sind auch die Ansprüche der Bürger an ihre Verwaltung gestiegen. Mehr und kritischer als je zuvor hinterfragen sie die Grundlagen des Verwaltungshandelns.

Das insgesamt höhere Bildungsniveau der Bevölkerung erfordert nach innen wie auch nach außen ergänzende Formen des miteinander Kommunizierens. Statt der Techniken, die auf das Anweisen ausgerichtet sind, gilt es heute mehr denn je in der Sache zu überzeugen. Die sachliche Autorität gewinnt gegenüber der formellen Autorität an Gewicht.

Die formalen Bildungsabschlüsse können daher heute nicht nur ausschlaggebend für die Karrieregestaltung sein, sondern die vor Ort erkennbaren Qualifikationen

und Leistungen müssen ein stärkeres Gewicht erhalten. Die Durchlässigkeit der Laufbahnen ist daher noch stärker zu fördern.

Die geänderten Werte und Arbeitsnormen, die wegweisen von den puritanischen Werten und hinweisen zu Werten der sozialen Kompetenz, erfordern eine konsequente Fortschreibung der Personalauswahlssysteme (z.B. Fortschreibung der Beurteilungsmerkmale, Fortschreibung der Auswahlkriterien der Einstellungsverfahren, der Assessment-Center-Verfahren etc.).

Die moderne Technologie, das hohe Qualifikationsniveau der Mitarbeiter und immer komplexere Dienstleistungen erfordern von den Mitarbeitern einen höheren Reifegrad und die Führungskräfte sind gefordert, mehr Raum für die eigenverantwortliche Steuerung und die Selbstbestimmung ihrer Untergebenen zu schaffen. Neue Werte (z.B. soziale Kompetenz) und geänderte Qualifikationen (z.B. kommunikative Fertigkeiten) sind im heutigen Arbeitsfeld mehr denn je gefordert.

Dieser Wertewandel schlägt sich auch in den Eigenschaften und Fähigkeiten der Manager nieder, die man von den Führungskräften der Zukunft erwartet. Eine Untersuchung im Auftrag der Zeitschrift Managementwissen nennt als Ergebnis einer Umfrage bei Unternehmen folgende Eigenschaften:

Was zeichnet den Manager der Zukunft aus?	
unternehmerisch denkend	81,3
teambildend	78,7
kommunikativ	73,3
visionär	45,3
moderierend	40,0
international ausgerichtet	36,0
mehrsprachig	29,4
ökologisch/sozial orientiert	25,3
unteger	25,3
charismatisch	17,3
multikulturell	9,3
intuitiv entscheidend	4,0
technisch versiert	4,0

Verwaltungskultur und Wertewandel stehen in einem engen Bezug zueinander. Aus einem Wertewandel heraus kann es zu Generationskonflikten kommen. Diese Zusammenhänge konkretisieren sich vor Ort im Führungsfeld: Die Einstellung, wie auf Leistungsverhalten eingewirkt werden kann, unterliegt einem Wertewandel. Dieser Wandel läßt sich grob und sicherlich nicht umfassend mit den Begriffen „autoritärer Führungsstil“ und „kooperativer Führungsstil“ charakterisieren. Auch der Wandel von den harten Managementfaktoren hin zu den weichen weist auf diese Dynamik hin. In diesem Kontext steht dann auch die soziale Kompetenz. Hierbei lassen sich zwischen den Verwaltungen, aber auch innerhalb der Verwaltungen deutliche Unterschiede ausmachen. Sie mahnen zu einer differenzierenden Sicht. Die folgenden Fragen geben hierzu beispielhaft eine Orientierung:

1. *Liegen Leitbilder zur Führung vor, damit die Führungskräfte ihre Rolle als Vorbild und Multiplikatoren des „betrieblichen“ Wertesystems auf ein intendiertes Wertesystem ausrichten können?*
2. *Werden in den Anforderungsprofilen nachvollziehbare und beobachtbare Werte und Normen ausgewiesen, auf deren Basis die Personalauswahl und die Personalentwicklung aufgebaut wird (vgl. hierzu die soziale Kompetenz)?*
3. *Werden diese Verhaltensregulative in der Aus- und Fortbildung trainiert? Kommt den Werten auch eine praktische Bedeutung zu oder beschränken sie sich auf Akklamationen? Wird die Einhaltung gefördert?*
4. *Sind die Instrumente der Personalauswahl (z.B. die Beurteilung) auf diese Werte hin ausgerichtet?*
5. *Sind die Werte in praktischen Entscheidungen auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nachvollziehbar? Kann man sich im Konfliktfall auf diese Werte berufen? 00*
6. *Sind Frauen überwiegend in den unteren Funktionsbereichen der Verwaltung tätig? Welche organisatorischen und personalpolitischen Maßnahmen können getroffen werden, um einseitige Spezialisierungen in diesen Funktionen zu vermeiden?*
7. *Liegen hinreichend differenzierte Daten vor, um die Entwicklung der Frauenförderung aussteuern zu können?*

1.2 Aus Fehlern lernen

Personalpolitik ist auf Kontinuität und Langfristigkeit ausgerichtet. Ihre Glaubwürdigkeit steigt mit der Absicherung ihrer Analysen und Normen. Sie sollte der Versuchung widerstehen, ihre Regularien aus den aktuellen Engpässen heraus zu entwickeln, und sie sollte auch einer weiteren Versuchung widerstehen: den auf Modernität hin ausgerichteten Eitelkeiten zu folgen.

Insbesondere das Kriterium der Langfristigkeit wird häufig zu wenig bedacht. Das kann exemplarisch an drei Aktionsfeldern verdeutlicht werden:

- Argumente im Schnittfeld beschäftigungspolitischer Wechselbäder
- die Entgelt- und Beförderungspolitik
- der Rekrutierungspolitik

1.2.1 Argumente im Schnittfeld beschäftigungspolitischer Wechselbäder

Drei Zielgruppen standen in den letzten Jahren häufig im Schnittfeld einer kontroversen, widersprüchlichen und mitunter vordergründigen Argumentation: die Frauen, die ausländischen Arbeitnehmer und die älteren Mitarbeiter/innen.

Als es Ende der 60er Jahre darum ging, auf einem ausgepokerten und leergefegten Arbeitsmarkt zusätzliche Arbeitskapazitäten, die dringend gebraucht wurden, zu gewinnen, war man schnell bereit, die Hausfrauen aus ihren „geschützten“ Umfeld hervorzulocken und der „Nur-Hausfrau“ die soziale Wertschätzung vorzuenthalten. Mit Hausfrauenarbeit war in diesen Jahren wenig Staat zu machen. Dieser Druck zeigte seine Wirkung: Weit mehr, als dies vielleicht aus sich allein heraus getan hätten, unterlagen diesen drückenden Verlockungen und verließen voller Optimismus die Arbeit hinter dem Herd und wechselten in das Beschäftigungssystem. Als dann Ende der 70er Jahre die Jugendarbeitslosigkeit immer drückender wurde, da setzte eine anders gepolte Form der Diskriminierung ein: In diesen Jahren war die Rede von den „Doppelverdienern“. Der Druck auf die berufstätige Frau wuchs.

Bei den ausländischen Arbeitskräften verlief manches vergleichbar. Anfang der sechziger Jahre warb und umwarb man sie, gegen Ende der siebziger Jahre legte man Programme auf, um sie in ihre Heimat zurückzuführen. Manch freiwilliger, gruppendynamischer Zwang schaffte, was Einsicht nicht bewegen konnte.

Auch die älteren Arbeitnehmerinnen standen in diesen Jahren unter Druck: Es ist doch besser, so schien es in den Zeiten der Jugendarbeitslosigkeit, die Älteren nach Hause zu schicken, um den Jüngeren eine Perspektive zu eröffnen. Was über die Köpfe der „Alten“ an Argumenten hinwegbewegt wurde, entsetzte viele: Hatten sie nicht den Karren aus den Nachkriegswirren wieder flott gemacht?

Wer in diesen Jahren die Diskussion aufmerksam verfolgte, mußte aus der Sicht einer in sich schlüssigen Personalpolitik manchen Schock hinnehmen: Erst setzte man auf die Lockungen und Verlockungen eines frühen Ruhestandes, doch als sich diese Vorteile als zu theoretisch und zu wenig wirkungsvoll erwiesen, wurde man in den Argumenten eine Idee deutlicher: Es wurde an die Solidarität appelliert und wo das nicht half, half man mit deutlicheren Hinweisen nach: Alter geriet in die Verschleißzone.

Heute hat sich das argumentative Bild wieder gewandelt: War man in diesen Jahren (Ende der siebziger) froh um jeden, der von dem vorgezogenen Altersruhestand Gebrauch machte, so klagt man heute über jeden, der aus gesundheitlichen Gründen früher aus dem Dienst scheidet und sieht darin einen „Skandal“ (z.B. Bildungsbereich: Lehrer).

Personalpolitik muß sich diesem opportunistischen Treiben mit Worten und Argumenten entgegenstellen. Sie muß auch auf Jahre hin glaubwürdig bleiben.

1.2.2 Die Entgelt- und Beförderungspolitik

Die Entgeltpolitik und Beförderungssituation der öffentlichen Verwaltung ist in den letzten Jahrzehnten durch widersprüchliche Wechselbäder gekennzeichnet. Auf dem Hintergrund eines angespannten Arbeitsmarktes konkurrierten Wirtschaft und Verwaltung in den sechziger Jahren auf einem leergefegten Arbeitsmarkt. Bei hundert ausgeschriebenen Stellen konnte man froh sein, wenn sich mehr als zehn Bewerber/innen fanden. Es ging in dieser Zeit letztlich nur um die beiden Alternativen: Der Bewerber kann eingestellt werden – der Bewerber ist völlig ungeeignet. Eine Bestenauswahl war selbst in bescheidenen Ansätzen nicht möglich. Das führte, wie in diesen Jahren überspitzt formuliert wurde, zu den Zwanzig-Prozent-Typen: Mitunter mußten fünf Mitarbeiter, die mit einer abgesenkten Leistungsfähigkeit von je 20 % begnadet waren, eingestellt werden, um den für einen fiktiven Arbeitnehmer vorgesehenen Arbeitsplatz funktionsfähig zu halten.

Als so gut wie nichts mehr in der Rekrutierung ging, kam es zu versteckten Gehaltsaufbesserungen: Man verbesserte die Von-Hundertsätze des Stellenkegels (BBes-Ges. § 26; Stellenobergrenzen) und schaffte so eine verschwiegene Gehaltsanpassung. Die Folgen waren fatal: Die Leistungsrelationen wurden auf den Kopf gestellt. Beurteilungen wurden zur Makulatur, die Erwartungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter inflationierten.

Als dann in siebziger und Anfang der achtziger Jahre das Bewerberaufkommen sich für die Bewerberinnen und Bewerber dramatisch entwickelte, verschlechterte man 1975 zunächst die Eingangs- und ersten Beförderungssämter im Verhältnis 35:65 Prozent und schaffte auf diese Weise unvorbereitet und ohne Vorwarnung einen

Beförderungsstau. Fast zeitgleich schaffte man bei der Gruppe der Angestellten den Bewährungsaufstieg. Weil man es sich vom Bewerberaufkommen leisten konnte, senkte man dann Anfang der achtziger Jahre auch noch die Eingangsbezüge - wieder ohne Vorwarnung- ab. Wenn dies nicht paßte, verwies man auf die vielen abgewiesenen Bewerber.

1.2.3 Rekrutierungspolitik

Personalpolitik steht häufig konträr zu den Zwängen einer Sparpolitik. Entscheidend ist vielfach nicht, daß gespart werden muß, sondern die Art und Weise, wie in der öffentlichen Verwaltung gespart wird. Hier könnte im Spannungsfeld zwischen Legislative und Exekutive durchaus mehr Kultur entwickelt werden.

Gerade bezogen auf die restriktive Spar- und Rekrutierungspolitik, die sich seit Mitte der 70er Jahre abzeichnete und bis weit in die 80er Jahre reichte, ist Gefahr in Verzug, daß sich der Spareffekt der zurückliegenden Jahre zu einer kostenintensiven Hypothek der 90er herausstellen wird: Obgleich ein erkennbarer Bedarf etwa im Beamtenbereich vorhanden war, fuhr man die Rekrutierungsquoten der Gemeinden deutlich unter den tatsächlichen Bedarf. Heute glaubt man, diese Fehlorientierung durch höhere Einstellungsquoten korrigieren zu können. Es lohnt sich auch an diesem Beispiel einmal die komplexen Auswirkungen etwas genauer zu vergegenwärtigen:

Problemsektor I.: Die arbeitsmarktpolitischen Fehlsteuerungen

- a. Jugendarbeitslosigkeit: Ende der 70er Jahre waren große Anstrengungen erforderlich, um der Jugendarbeitslosigkeit Herr zu werden. Während im Bereich der Ausbildungsberufe viele vorbildliche Initiativen innerhalb der Gemeinden zustande kamen, übersah man die Bedeutung und Notwendigkeit einer angemessenen Rekrutierungsquote für den Beamtennachwuchs. Hier wurde, um Mittel für andere Programme freizusetzen, am tatsächlichen Personalbedarf vorbei gespart.
- b. Engpässe auf dem Arbeitsmarkt: In den 90er Jahren ist der Arbeitsmarkt bezogen auf bestimmte Jahrgänge angespannt. Eine Bestenauswahl für den Beamtennachwuchs wird deutlich erschwert: Statt mit Hilfe eines „Einstellungskorridors“ Vorsorge für die 90er Jahre zu schaffen, nutzte man diese Chancen nicht. Verwaltungen, die in diesen Jahren umsichtiger geplant und gewirtschaftet haben, müssen erkennen, daß sich ihre Aufwendungen durch Abwerbungen anderer Gemeinden nicht auszahlen.
- c. Antizyklische Rekrutierungspolitik: Statt die Rekrutierungsquote über den aktuellen Bedarf hinausgehend auszurichten, um so einen Beitrag zur Entlastung

des Jugend-Arbeitsmarktes zu leisten und Vorsorge für die angespannte Lage der 90er zu treffen, gelang es nicht, diese personalwirtschaftlichen Chancen zu nutzen.¹⁾

Problemsektor II: Die arbeitsklimatischen Fehlsteuerungen

- a. **Störung des Regenerationszyklusses:** Die unter der durchschnittlichen Rekrutierungsquote liegenden Einstellungen der letzten Jahre haben in vielen größeren Gemeinden zu einer Einkerbung der Altersschichtung geführt. Damit sind eine Reihe von Problemen bereits heute vorprogrammiert (Innovationsstau, Verwendungsstau, Beförderungsstau, etc.).²⁾
- b. **Zunehmende Arbeitsintensivierung:** Die unter dem Bedarf liegende Rekrutierungsquote führt zu einer nicht gewollten Arbeitsintensivierung von Fachkräften, die heute auch weniger qualifizierte Aushilfskräfte neben ihrer ohnehin schon hohen Belastung anleiten müssen.
- c. **Mangelnde Konkurrenzfähigkeit:** In vielen Aufgabenbereichen der kommunalen Verwaltung fehlt es nicht mehr an bewilligten Haushaltsmitteln, wohl aber an geeignetem Personal. Dieser Trend zeigt sich besonders in Aufgabenbereichen, in denen technische Qualifikationen erforderlich sind. Insbesondere in diesen Aufgabenbereichen ist die öffentliche Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr konkurrenzfähig.
- d. **Zunehmende Fluktuationsbereitschaft:** Die zum Teil extremen Arbeitsbelastungen führen in einigen Aufgabenbereichen der kommunalen Verwaltung (z.B. Sozialhilfe, Ausländerbereich, Wohngeldbereich) zu einer erhöhten Fluktuation und verschärfen so die Arbeitsintensivierung. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesen Aufgabenbereichen werden nur unzureichend auf die dort anfallenden Stressoren vorbereitet. Sie fühlen sich häufig mit ihren Problemen allein gelassen.
- e. **Ineffiziente Auslastung von Servicebereichen:** Die Ausbildungskapazitäten innerhalb (on the job: Praktikumsphasen) und außerhalb der Verwaltung (off the job: theoretische Ausbildungsphasen) werden durch eine disharmonische Auslastung nicht optimal genutzt und führen zwangsläufig zu einer Verschlechterung der Ausbildung. Denn in Zeiten einer Unterlast müssen beispielsweise Lehrkräfte freigesetzt werden, die bei einem erhöhten Bedarf dann meist – auch aus Verärgerung – nicht mehr zur Verfügung stehen. Neue Kräfte aber brauchen Praxis.

1) Vgl. hierzu Meixner, Die ausgeklammerte Generation, aaO, S. 255 ff.

2) Vgl. Meixner, Personalstrukturplanung, Teil 1, aaO, S. 51 ff.

1.3 Der Mensch im Mittelpunkt der Personalpolitik der 90er Jahre

Mehr denn je kommt es heute auf die Kreativität, Innovationsbereitschaft, Bürgerfreundlichkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an. Sie sind das eigentliche Kapital einer Verwaltung - ein Kapital, das umsichtiger Pflege bedarf. Dies ist nicht zum Nulltarif zu haben. Dieses Problem löst man aber auch nicht nur mit Geld. Wer sich mit dem Fremdbild des öffentlichen Dienstes befaßt, weiß, daß mehr gefordert ist. Auch Politiker sind aufgerufen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes vor ungerechtfertigten Angriffen zu schützen. Das bedeutet auch, daß die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in den Kommunen weit mehr auf ein ausgewogenes Bild der Verwaltung und ihrer Beschäftigten hinarbeiten sollte. Eine erfolgreiche „Public Relation“ Arbeit schafft zudem die Voraussetzungen, daß sich die Mitarbeiter/innen mit „ihrer“ Verwaltung identifizieren können.

Auf die Identifikation und Qualifikation ihres Personals kann kein erfolgreiches Unternehmen, kann keine leistungsstarke Verwaltung verzichten. Diese Erkenntnis setzt sich heute deutlicher durch. Es zeichnen sich gerade in diesem hochsensiblen Bereich Einstellungsänderungen im politischen und administrativen Raum ab. Für diesen Trend steht beispielhaft das folgende Zitat, das auch für die Verwaltung gleichermaßen Gültigkeit besitzt: „Nicht Maschinen, sondern Menschen entscheiden heute über den Erfolg der Unternehmen, qualifizierte Mitarbeiter sind für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens wichtiger als neueste Technologien oder teuerste Maschinen... Vom Engagement der Mitarbeiter, von ihrer Kreativität und Flexibilität hängt es ab, wie effizient und nutzbringend neue Techniken eingesetzt werden können. Dies ist nur mit hochmotivierten und hochqualifizierten Mitarbeitern zu erreichen, die bereit und fähig sind, Unternehmensziele zu ihren eigenen zu machen und Verantwortung zu übernehmen.“¹⁾

Dieses Engagement entwickelt sich nur auf dem Feld des gegenseitigen Vertrauens.

2 Personalpolitik als integrierter Teil der Verwaltungspolitik

Personalpolitik darf sich nicht lediglich auf formale Sektoren oder abstrakte Entscheidungsebenen beschränken, sondern sie sollte in jeder die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreffenden konkreten Entscheidung erkennbar sein.

1) Zedler, R., Förderung sozialer Kompetenz, in: Informationen zur beruflichen Bildung 21, 1990, S. 1.

2.1 Fragestellungen der Personalpolitik

Personalpolitik entwickelt Normen und Grundsätze und legt dabei fest,

- *welche Teilziele im Gestaltungsfeld Personal angestrebt werden sollen,*
- *wie und auf welche Weise die Beziehungen zwischen Verwaltungsführung und Mitarbeiter zu regeln sind (Verhaltensnormen),*
- *welche Arbeitsbedingungen und Handlungsarten (Strategien, Vorgehensweisen, Methoden) einzuhalten sind,*
- *auf welche Weise sachliche und personelle Konflikte ausgetragen werden.*

Diese Fragen weisen den Weg. Es gilt, auf die Spezifika einer Verwaltung und deren intendierter Verwaltungs- und Personalpolitik zugeschnittene Antworten zu finden. Beispielhaft kann diese Schrittfolge - und zwar von Unternehmensgrundsätzen hin zu den Vorgaben an eine Personalpolitik- an der IBM Deutschland verdeutlicht werden. Die Unternehmensgrundsätze, die hier in modifizierter Form auf die Verwaltungsspezifika zugeschnitten und modifiziert wurden, lauten:¹⁾

- *Achtung vor dem einzelnen*
- *Dienst am Bürger*
- *Spitzenleistungen – unser Leitmotiv*
- *Effektive Führung, die den sozialen und ökonomischen Aufgabenstellungen gerecht wird*
- *Verpflichtung gegenüber der Legislative und den Bürgern*
- *Rechtmäßiges Verhalten*
- *Gemeinwohlorientierung*

Personalpolitik ist aktives Handeln. Träger und Multiplikatoren der Personalpolitik aber sind die Führungskräfte einer Verwaltung.

Auf dem Hintergrund der Unternehmensgrundsätze hat die IBM-Deutschland vier personalpolitische Grundsätze entwickelt. Sie konkretisieren die Unternehmensgrundsätze:²⁾

1) Pommer, H.J., Konzepte und Programme der Personalentwicklung im Unternehmen IBM, in: Berndt, G.(Hrsg.) Personalentwicklung, Köln 1986, S. 190.
2) Ebenda, S. 192.

**Grundprinzipien
der
Personalpolitik¹⁾**

1. *Der Respekt vor den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung müssen erhalten und gefördert werden. Dies gilt analog und insbesondere im Spannungsverhältnis von Legislative und Exekutive, von Ratsmitgliedern und Verwaltungsbeschäftigten.*
2. *Die Beziehungen zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Führungskraft müssen auf Gegenseitigkeit beruhen.*
3. *Die Führungskräfte müssen loyal im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, der Ratsbeschlüsse und der bestehenden Satzungen ziel- und ergebnisorientiert führen.*
4. *Die Zusammenarbeit mit den gesetzlichen Vertretungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll vertrauensvoll erfolgen.*

Auf diese Grundsätze können sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Führungskräfte, der Personalrat bis hin zur Gleichstellungsbeauftragten berufen.

Es mag sein, daß es in vielen Verwaltungen und Verwaltungsbereichen solcher Vorgaben nicht mehr bedarf, weil zum festen Bestandteil und Fundus geworden ist, was hier gefordert wurde. Wer indes in der Fortbildung -und hier insbesondere im Verhaltenstraining- tätig ist, sieht und hört, daß gerade bei der Umsetzung im täglichen Miteinander es hier noch sehr viel zu tun gibt. Diese Grundsätze sind somit ein Instrument, mit dem man lernen muß, zielorientiert umzugehen. Dieser Grundsatz läßt sich nicht auf eine Papierform reduzieren. Er muß gelebt, erlebt und vor allem geschult werden: Führungskräfte sollten im Training ihr Verhalten auf diese Vorgaben im Rollenspiel überprüfen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind gefordert, in angemessener Weise ihren Vorgesetzten das erforderliche Feedback zu geben.

Eine besondere Herausforderung stellt sich in diesem Kontext im Zusammenspiel von Exekutive und Legislative. Die Verzahnungen dieser beiden Bereiche sind heute so engmaschig, daß eine Personalpolitik ohne verpflichtende Einbeziehung der Legislative kaum denkbar ist. Während man den Führungsnachwuchs durch Aus-

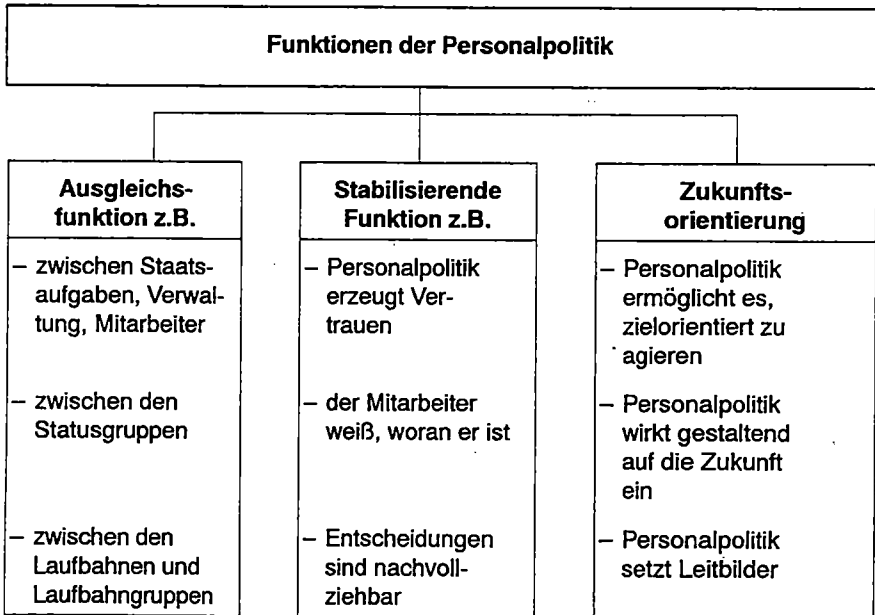
1) Die Grundsätze wurden auf die Verwaltung hin modifiziert.

wahl und Qualifizierung auf die Grundsätze der Personalpolitik hin entwickeln kann, besteht diese Möglichkeit der Inpflichtnahme bei Ratsmitgliedern, Landtags- oder Bundestagsabgeordneten nicht. Statt dessen muß hier von einer ständigen Fluktuation ausgegangen werden. Hinzu kommt, daß gerade Mandatsträger in ihrem Entscheidungsverhalten von der veröffentlichten Meinung beeinflusst werden. Hier wirkt sich dann das Image des „Beamten“ aus. Das erschwert eine in sich schlüssige Personalpolitik, die auf Dauer von den Betroffenen ernst genommen werden kann. Ohne eine überzeugende Personalpolitik aber ist ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst nicht vorstellbar. Man muß daher Wege finden, um eine stärkere Bindung der Mandatsträger und -trägerinnen an die personalpolitischen Vorgaben zu erreichen.

2.2 Funktionen der Personalpolitik

Personalpolitik verantwortet, legitimiert und liefert die konzeptionelle Basis für die Durchsetzung von Entscheidungen. Personalpolitik leitet ihre Ziele aus akzeptierten gesellschaftspolitischen und verwaltungsspezifischen Werten ab. Sie läßt auf diese Weise das verwaltungspolitische Entscheidungsverhalten nachvollziehbar und kalkulierbar werden.

Dabei kommen der Personalpolitik eine Reihe von systemstabilisierenden Funktionen zu wie



Es ist aber fraglich, ob sich im öffentlichen Dienst eine weitsichtige Personalpolitik hat entwickeln können, die den hier aufgezeigten und gestellten Anforderungen entspricht. Ein Hinweis auf die Bundeslaufbahnverordnung, die Landeslaufbahnverordnung, das Bundesbeamtengesetz, die Tarifverträge von Bund, Ländern und Gemeinden und andere gesetzliche und tarifliche Regelungen mag nicht überzeugen. Auch das Argument, Art. 33 Abs. 2 GG habe nach dem Willen des Verfassers das Grundprinzip aller Personalpolitik zu sein, ist zwar richtig, der Art. 33 Abs. 2 GG reicht aber indessen zur inhaltlichen Festlegung „der Personalpolitik ebenso wenig aus wie der weitere pauschale Verweis auf das „Wettbewerbs- oder Leistungsprinzip“.

3 Personalpolitische Vorgaben

Personalpolitische Vorgaben können in unterschiedlicher Weise formuliert sein:

- als Vorgaben, die sich aus Gesetzen, der Laufbahnverordnung und Richtlinien ableiten lassen (*vgl. hierzu die Grundsätze des Berufsbeamtentums sowie als Beispiel für die operative Ebene die BMI-Richtlinie zur Mitarbeiterführung*).
- als allgemeine Ordnungen wie beispielsweise
 - > *Geschäftsordnung*
 - > *Arbeitsordnung*
 - > *Arbeitszeitregelungen*
- als Arbeitsanweisungen und Verhaltensregulative wie z.B.
 - > *Leitsätze für die Mitarbeiterführung*
 - > *Leitsätze für die Personalauswahl*
 - > *Leitsätze für die Einführung neuer Mitarbeiter*
 - > *Leitsätze für die Freistellung von Personal*
 - > *Leitsätze für die Entwicklung und Förderung von Führungskräften*
 - > *Leitlinie der Frauenförderung*

3.1 Bewertungskriterien und Prinzipien einer Personalpolitik

Als allgemeinverbindliche Prinzipien (auch Grundsätze genannt) werden genannt:

Grundsätze der Personalpolitik

- *Prinzip der Wirtschaftlichkeit*
- *Prinzip der Rechtmäßigkeit*
- *Prinzip der Chancengleichheit*
- *Prinzip der Eignung*
- *Prinzip der Leistung*
- *Prinzip der Objektivität*
- *Prinzip der Transparenz*
- *Prinzip der Konsistenz*
- *Prinzip der Selbstverwirklichung*
- *Prinzip der menschengerechten Arbeitsgestaltung (vgl. Fürsorgeprinzip)*
- *Prinzip der Partizipation*
- *Prinzip der Mündigkeit/Emanzipation*

Diese allgemeinen Prinzipien erfüllen mehrere Aufgaben:

1. Sie sind eine Meßlatte für den Einsatz eines personalpolitischen Instrumentariums,
2. sie lenken und beeinflussen Konzeption und Entwicklung der personalwirtschaftlichen Instrumente,
3. sie sind ein Verhaltensregulativ im Umgang der Instanzen zueinander,
4. sie beeinflussen das Arbeits- und Führungsverhalten.

Bei der Operationalisierung der Prinzipien sind verschiedene Konkretisierungsstufen zu beachten:

- die Richtzielebene
- die Grobzielebene
- die Feinzielebene

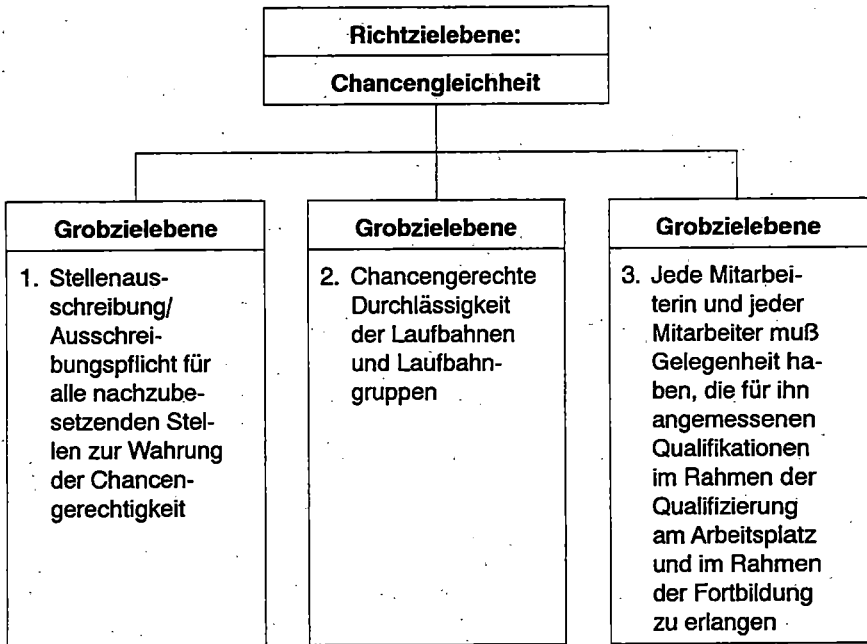
3.2 Das Prinzip der Chancengleichheit

Jeder Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin soll entsprechend ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleiche Chancen auf berufliches Fortkommen haben. Dieser Grundsatz ist im Beamtenengesetz verankert. Er ist rechtmäßig. Es werden allerdings Vorbehalte angemeldet, ob sich dieser als selbstverständlich empfundene Grundsatz auch tatsächlich in den letzten Jahrzehnten hat durchsetzen können.

Fehlentwicklungen werden heute am Beispiel der Frauenförderung aufgezeigt. Folgt man dieser Argumentation, dann ist es in den letzten Jahrzehnten nicht gelungen, Chancengerechtigkeit zu wahren.

Das Prinzip der Chancengerechtigkeit geht indes weit über die Frauenförderung hinaus. Insbesondere die politische Einflußnahme auf Personal- und Beförderungsentscheidungen lassen dem Prinzip der Chancengerechtigkeit in der öffentlichen Verwaltung einen besonders aktuellen Akzent zukommen.

Personalpolitische Handlungsfelder, die sich aus diesem Prinzip ableiten lassen, sind zum Beispiel



Feinziele zu

1. Stellenausschreibung

11. Der Ausschreibungstext muß allen gleichermaßen zugänglich sein.
12. Der Ausschreibungstext muß so konkret wie möglich und so offen wie nötig formuliert sein.
13. Die Bewerbungsfrist muß angemessen angesetzt werden.
14. Jeder Bewerber bzw. jede Bewerberin muß über den Gang des Verfahrens hinreichend informiert werden.
15. Die Auswahlkriterien müssen transparent und arbeitsplatzbezogen ausgewiesen sein.
16. Die Phasen der Auswahl müssen für jeden Bewerber/in nachvollziehbar sein.

Operationalisierung

111. Als Träger der Ausschreibung sind der Aushang, Hausmitteilungen etc vorzusehen.
112. Bei interner und externer Ausschreibung sind neben den internen Medien die einschlägigen Fachzeitschriften einzubeziehen.
121. Der Ausschreibetext muß frei von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen sein.
122. Es sind konkrete und operationalisierbare Anforderungsmerkmale zu entwickeln.
123. Die Auswahlverfahren sind auf die Besonderheiten der ausgeschriebenen Stelle zuzuschneiden.
124. Das Auswahlteam muß im besonderen Maße auf die Techniken des Bewerbergesprächs hin durch Schulungsmaßnahmen qualifiziert sein.
131. etc.

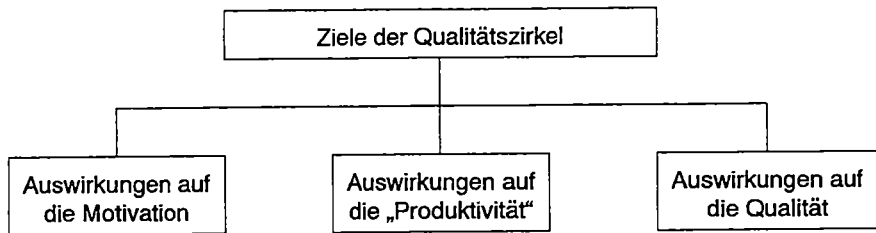
3.3 Das Prinzip der Partizipation

Partizipation bedeutet, aktiv, engagiert und gestaltend auf die Entwicklungen der Verwaltung Einfluß zu nehmen. Auf den engeren Bereich der Verwaltung bezogen geht es dabei um Entwicklungen wie sie mit den Begriffen des Qualitätszirkels und der Organisationsentwicklung beschrieben werden.

Qualitätszirkel setzen an der unteren Ebene einer Hierarchie an. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im operativen Geschehen tätig sind, setzen sich meist wöchentlich zusammen, „um Qualitätsprobleme zu erörtern, deren Ursachen nachzugehen, Lösungen zu empfehlen und Verbesserungen zu veranlassen.“¹⁾ Mit diesem Konzept wird Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterer Ebenen die Möglichkeit geboten, Kreativität und Innovationen zu entwickeln. Diese Form der Partizipation wirkt sich auf die Einstellung zur Arbeit und Leistung aus und führt zu einer Verbesserung der Effizienz. Die Auswirkungen dieses Konzeptes erfassen die gesamte Organisation: Denn nicht nur die im Qualitätszirkel erfaßten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lernen hinzu, „sondern vor allem das Leitungspersonal muß liebgewordene Philosophien und Führungsstile aufgeben, wenn das Qualitätszirkelkonzept Erfolg haben soll.“²⁾

Das Konzept der Qualitätszirkel bedeutet eine Abwendung von dem Taylorismus, bedeutet Abschiednehmen von den Vordenkern.

Als Ziel des Qualitätszirkels, der in Japan für den gewerblichen Bereich entwickelt wurde³⁾, lassen sich drei Bezugsebenen nennen:⁴⁾



Im einzelnen werden hierzu folgende Veränderungen genannt:

- Reduzierung der Unpünktlichkeit
- Sinken des Absentismus
- Entwicklung der eigenen Fähigkeiten
- Steigerung des Selbstbewußtseins
- Nutzung der Kreativität und des geistigen Potentials
- Verbesserung der menschlichen Beziehungen

1) Kramer, W., Winter, H., Die Entwicklung von Qualitätszirkeln – Entstehung, Formen, Erfahrungen, Köln 1984, S. 16.

2) Ebenda, S. 28.

3) Eine auf die Verwaltung zugeschnittene analoge Anwendung ist denkbar und sicherlich auch ergiebig.

4) Kramer, W., Winter, H., aaO, S. 17.

- Förderung von freiwilliger und aktiver Mitarbeit
- besseres und schnelleres Erkennen von innerbetrieblichen Störungen
- bessere Koordination mit anderen Abteilungen
- bessere Handhabung bestehender Arbeitsanweisungen
- Verringerung des Ausschusses
- Verringerung von Reklamationen
- erhöhte Kundenzufriedenheit
- Erhöhung der Wettbewerbschancen

Als Methoden und Anwendungsbereiche der Qualitätszirkel haben sich folgende Ablaufstrukturen als wirkungsvoll herausgestellt:¹⁾

Methoden und Anwendungsbereiche der Qualitätszirkel	
Methode	Anwendungsbereich
Ursache/Wirkungsdiagramme	Erfassung aller Einflußgrößen, die zu einem bestimmten Problem führen Detail-Analyse einzelner Einflußfaktoren Zusammenfassung von Einflußfaktoren nach Prozeßgesichtspunkten
Pareto-Analyse	Trennung der wenigen wesentlichen von den vielen unwesentlichen Problemen oder Problemursachen
Kontroll- und Datensammelkarten	Erfassung und Überwachung von Daten
Histogramme und Fehlerhäufigkeitsdiagramme	Identifikation und Analyse von Problembereichen Überwachung von Problemlösungen
Brainstorming	Kreativitätstechnik zum schnellen Auffinden möglichst vieler Problemursachen und -lösungen
Präsentationstechniken	Erstellung von Berichten in möglichst einfacher Form aber hohem Informationswert

1) Kamer, W., Winter, H., aaO, S. 17.

Vergleichbare Ziele lassen sich auch mit den Konzepten der Organisationsentwicklung realisieren. Während man im Rahmen von Organisationsuntersuchungen den „abteilungsexternen“ Sachverstand (z.B. Unternehmensberatung oder Querschnittsämter) mehr oder weniger geschickt den Betroffenen aufoktroierte, läßt man bei der Organisationsentwicklung, die sich als eine permanente Aufgabe versteht, Problembereich von den Betroffenen selbst analysieren und lösen.

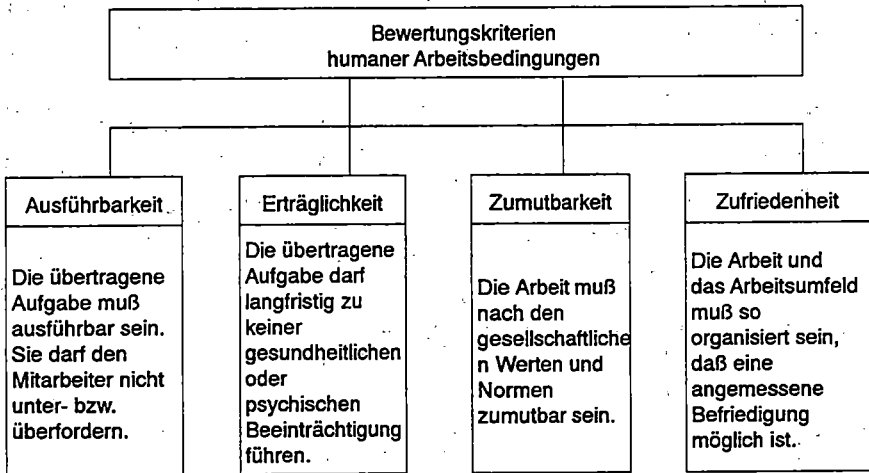
3.4 Das Prinzip der menschengerechten Gestaltung der Arbeit und der Arbeitsabläufe

Dieses Prinzip ist im Rahmen der Humanisierungsdiskussion im Arbeitsleben breit diskutiert worden.

Als allgemeinverbindliche Kriterien haben sich die folgenden vier Aspekte herausgebildet, die es gilt, auf den Verwaltungsbereich zu übertragen.

3.4.1 Gestaltung der Arbeit

Die Ergonomie befaßt sich mit der Gestaltung der Arbeit. Als Bezugsgröße und Orientierung auf dem Weg zu humanen Arbeitsbedingungen gelten die folgenden vier Kriterien:



3.4.2 Gestaltung der Arbeitsabläufe

Die Gestaltung der Arbeitsabläufe wird im personalintensiven Dienstleistungsbereich „öffentliche Verwaltung“ vornehmlich durch das Miteinandergehen zwischen und innerhalb der Hierarchiestufen bestimmt. Geht es bei der Gestaltung der Arbeit um eine Anpassung der Arbeit an den Menschen bzw. um eine Anpassung des Menschen an die Arbeit mit einer deutlichen Akzentuierung auf den Sachmittelbereich, so stehen im Gestaltungsbereich „Arbeitsabläufe“ Verhaltensweisen im Vordergrund. Belastungen, Beanspruchungen und Schädigungen werden hier weniger durch Werkshallen, den Takt des Fließbandes oder Maschinenlärm verursacht, sondern durch Verhaltensweisen von Menschen wie Mißachtung des anderen, bewußt oder unbewußt herbeigeführter Zeitdruck und ähnlich vermeidbarer sozialer Stressoren.

Um hier humanere Arbeitsbedingungen zu schaffen, verpflichtet die IBM ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem menschlichen Miteinander¹⁾:

Achtung vor dem einzelnen

Wir bekennen uns zur Achtung vor den Rechten und der Würde jedes einzelnen Mitarbeiters. Darum will das Unternehmen

- seinen Mitarbeitern helfen, ihre Anlagen zu entwickeln und ihre Fähigkeiten optimal einzusetzen;
- nach Leistung bezahlen und fördern;
- für eine Arbeitsbeziehung zwischen den Führungskräften und ihren Mitarbeitern eintreten, die auf Gegenseitigkeit aufgebaut ist und damit
- sicherstellen, daß jeder in fairer Weise gehört wird und Meinungsverschiedenheiten gerecht gelöst werden.

Der vierte Unternehmensgrundsatz ergänzt diesen Ansatz unter dem Aspekt des Managements:

1) Pommer, H.J., aaO, S. 190.

Effektive Führung

Unser Erfolg hängt von einem intelligenten, unternehmerisch denkenden Management ab, das die Notwendigkeit erkennt, jeden Mitarbeiter als begeisterten Partner des Unternehmens zu gewinnen. Dies erfordert, daß unsere Führungskräfte

- ein Führungsverhalten zeigen, das jeden Mitarbeiter motiviert, seine Aufgaben in hervorragender Weise zu erfüllen;
- zu ihren Mitarbeitern engen Kontakt halten;
- den Mut haben, Entscheidungen und Richtlinien – wenn nötig – in Frage zu stellen;
- den Überblick über die Erfordernisse des Unternehmens ebenso wie die des Bereichs und der eigenen Abteilung besitzen;
- zukunftsorientiert planen und neuen Ideen zugänglich sind.

3.5 Prinzip der Transparenz

Partizipation, Information und Transparenz sind Begriffe, die auf das Engste miteinander in einem Kontext stehen. Transparenz setzt auch Informationen voraus.

Daher stellt sich in jeder Verwaltung die Frage nach einer ausgewogenen Relation zwischen dem Informationsbedarf (= Über welche Informationen sollte man wann zur Ausübung einer Aufgabe verfügen) und dem Informationsbedürfnis (= Welche zusätzlichen Informationen (Hintergrundwissen) sollte man den Betroffenen zukommen lassen).

Hierbei gibt es eine Vielfalt von Betrachtungsebenen: Die Frage der Transparenz stellt sich zum Beispiel

- bei Beförderungsentscheidungen: In welchem Umfang sollte der/die Bewerber/in eines Auswahlverfahrens über die Detailergebnisse, die zu der Entscheidung geführt haben, informiert werden?
- bei der Bewertung des Dienstpostens
- bei Vorhaben über einen Neuzuschnitt der Organisation: Zu welchem Zeitpunkt sollten die Betroffenen informiert werden?

Diese Fragen stellen sich auch im Miteinander von Personalrat und Verwaltungsleitung, der Gleichstellungsstelle und der Leitung, von Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Da Wissen Macht sein kann, werden nicht alle Informationen zur rechten Zeit in der gebotenen Eindeutigkeit, Klarheit und Deutlichkeit weitergeleitet. Häufig ist die Informationsweitergabe aber auch ein Problem der Zeit. Da die meisten Vorgesetzten heute unter Zeitdruck stehen bzw. meinen unter Zeitdruck stehen zu müssen, wird das Informationsgebot nicht immer eingehalten. Im Miteinander von Vorgesetzten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist viel gewonnen, wenn man sich auf regelmäßige Termine zum Austausch von Informationen verständigt. Instrumente hierzu sind beispielhaft

- regelmäßige Abstimmungsgespräche,
- regelmäßige Informationsgespräche,
- Amtsleiterkonferenz,
- Dezernentenkonferenz,
- Mitarbeitergespräch,
- Förderungsgespräch,
- Unterweisungsgespräch.

Um dieses Zusammensein möglichst ergiebig zu gestalten, sind nicht nur Informationstechniken zu schulen, sondern es sollten auch Grundsätze zum formalen Ablauf der Gespräche ebenso wie Grundsätze zur inhaltlichen Gestaltung entwickelt werden.

Inhaltlich handelt es sich um Grundsätze wie beispielhaft

- an der Zielformulierung sollen alle Mitarbeiter beteiligt werden, die für die Zielerreichung verantwortlich bzw. betroffen sind,
- Mitarbeiter sind bei personellen Umstellungen, Änderungen oder neuen Technologien rechtzeitig zu informieren und zu beteiligen,
- Mitarbeiter sind von ihren Vorgesetzten über das Geschehen in der Verwaltung zu informieren.

3.6 Das Prinzip der Mündigkeit am Beispiel der Auswahl von Vorgesetzten

Unser Bildungssystem ist auf Partizipation, Demokratisierung und Emanzipation ausgerichtet. Dagegen stehen die Leitungs- und Entscheidungsstrukturen der Arbeitswelt. Was man hier vermißt, sind Strukturen, die auf das emanzipatorische Bildungsziel einer beruflichen Mündigkeit hin ausgerichtet sind. Statt dessen herrschen in der Berufswelt oftmals Strukturen vor, die von einem wenig mündigen Menschen ausgehen. Selbstverantwortung, Blick für das Wesentliche, kritische

Selbstreflektion und Engagement für die Aufgabe wird dem Einzelnen, aber auch dem Arbeitsteam institutionell noch zu häufig abgesprochen. Diese negative Einstellung spiegelt sich in der Hierarchisierung und in den zahlreichen Regelungen zum Arbeitsablauf. Statt eine intrinsische Motivierung durch die Aufgabe und die Arbeitsregelungen zu suchen, werden mit viel Aufwand Anreizsysteme wie das Beurteilungs-, das Stellenbewertungs-, das Rang- und Statussystem geschaffen, die vor allem das eine Ziel haben, von einer vielfach unbefriedigenden, entfremdenden Tätigkeit abzulenken.

Mündigkeit setzt Reife und Identifikation mit der Aufgabe voraus. Wo beides fehlt, hat die Personalpolitik versagt. So stößt beispielsweise bereits der Vorschlag, darüber nachzudenken, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Auswahl der Vorgesetzten beteiligt werden können, vielfach auf energische Ablehnung. Man spricht es den Betroffenen ab, daß sie in der Lage und willens sind, über ihre persönlichen Belange hinausgehende Gesichtspunkte angemessen und objektiv zu berücksichtigen. Diese Vorbehalte und Ängste verhindern, daß man darüber nachdenkt, wie und in welchem Umfange man das Wissen und die Erkenntnisse der Betroffenen in eine Personalentscheidung einfließen lassen kann. Diese Möglichkeiten einer Beteiligung der Betroffenen reichen von einer Anhörung über eine Mitwirkung im Auswahlverfahren bis hin zu einem Vorschlagsrecht.

Wer gegen diese Überlegungen mit dem Argument mangelnder Objektivität der Betroffenen argumentiert oder mit dem Hinweis, daß durch die Einbeziehung der Arbeiterebene bei der Personalauswahl Opportunisten als Führungskräfte, die ge- und erwählt werden wollen, begünstigt und herangezogen werden, der setzt auf eine Schiefelage. Gerade die partei- und verbandpolitische Einflußnahme Dritter auf Beförderungsentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung zeigt, daß bereits heute die personellen Sachentscheidungen von Interessensgruppen zurückgedrängt werden.

Dabei könnte man sicherlich mit Gewinn die Erkenntnisse der Betroffenen in die Auswahlentscheidung einbeziehen. Man weiß aus einer Reihe von Untersuchungen, daß Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sehr exakt Führungseigenschaften von Vorgesetzten bewerten können. Sie sind somit aufgrund ihrer Qualifikationen durchaus in der Lage, anstehende Personalentscheidungen auf dieser Ebene absichern zu helfen.

3.7 Die Prinzipien in Theorie und Praxis

Das Bekenntnis zu diesen Prinzipien darf sich nicht auf Worte oder Worthüllen beschränken, sondern sollte sich in einer stimmigen Umsetzung fortsetzen. Nicht das Etikett, sondern der Inhalt zählt. Es sollte daher Anlaß zur Besinnung sein, wenn in

Befragungen zur Beförderungskultur in der öffentlichen Verwaltung sich Stimmungsbilder abzeichnen wie das folgende:

Beurteilung zentraler Prinzipien der Beförderungspraxis¹⁾

	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst	Gesamt %
Prinzip der Transparenz				
– Verwirklicht	22	19	25	20
– Teilweise verwirklicht	43	42	48	42
– Nicht verwirklicht	33	38	25	36
– Keine Angabe	2	1	2	2
Prinzip der Chancengleichheit				
– Verwirklicht	23	18	37	21
– Teilweise verwirklicht	49	49	44	48
– Nicht verwirklicht	28	32	17	30
– Keine Angabe	0	1	2	1
Leistungsprinzip				
– Verwirklicht	20	22	34	23
– Teilweise verwirklicht	56	49	51	51
– Nicht verwirklicht	23	28	14	25
– Keine Angabe	1	1	1	1
Prinzip der Objektivität				
– Verwirklicht	20	13	27	17
– Teilweise verwirklicht	58	53	58	54
– Nicht verwirklicht	22	33	14	28
– Keine Angabe	0	1	1	1

1) Klages, H. u.a., Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Gütersloh 1989, S. 57.

4. Personal- und verwaltungspolitische Leitbilder am Beispiel der Corporate Identity

Personalpolitik konkretisiert sich in dem Entscheidungsverhalten, in den Handlungsabläufen der Verwaltung sowie in den personalwirtschaftlichen Instrumentarien. Diese Zusammenhänge können am Beispiel der Corporate Identity herausgearbeitet werden.

4.1 Schritte zur Realisierung einer Corporate Identity

Die Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Arbeit ist eine wichtige Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Was heute modern anmutet, haben die Väter des Berufsbeamtentums in ihren Feststellung, daß der Beamtenberuf ein Beruf ist, der die volle Hingabe erfordere, deutlich herausgestellt. Das job-Denken und der Trend von der Arbeits- hin zur Freizeitgesellschaft mag diese Sinnhaftigkeit vielfach überlagert haben. Damit ist allerdings diese Sicht nicht überholt. Es gilt nach wie vor: Wo immer es gelingt, das Wir-Gefühl zu stärken und die Identifikation mit der Arbeit zu stärken, wird Beachtliches bewegt. Jede Fußballmannschaft weiß, wohin es führt, wenn der Teamgeist Schaden nimmt.

Man kann diesem traditionellen Wert auch ein modernes Gewand überziehen: Corporate Identity. Die Corporate Identity (CI) wächst nicht von selbst: Sie muß gestaltet, erarbeitet und von möglichst vielen Beteiligten erlebt werden. Das setzt einen langen Atem voraus, fordert die Verantwortlichen aller Hierarchieebenen gleichermaßen, bedeutet Wissen um die Zusammenhänge, verlangt Einsicht und Weitsicht. Denn CI ist kein einmaliger Prozeß, der von einer Kommission abgehakt werden kann, CI ist eine permanente Aufgabe. Sie setzt mehrere Arbeitsschritte voraus. Überwindet man das institutionelle Trägheitsprinzip und sucht nicht nur eine Vorbeugung vor dem Modernen, dann kann CI zu einem „sichtbar gemachten Unternehmertum“ werden. Hektischer Aktionismus auf diesem Gebiet ohne den erforderlichen Tiefgang und die gebotene Ernsthaftigkeit führt dagegen sehr schnell in ein Fassaden-Dilemma.

Wer bei der CI auf erhöhte Mitarbeitermotivation, auf Innovation und Leistungssteigerung baut, muß bereit sein, den Preis hierfür zu zahlen: Fleiß, Konfliktbereitschaft, Wahrhaftigkeit, Kontinuität und Umsicht. Die folgenden Arbeitsschritte führen hin zu einer CI.

1. Schritt: Ziel- und Standortanalyse

Ausgangspunkt allen verwaltungsbezogenen Handelns ist eine Analyse der ökonomischen und sozialen Ziele.

Wie wichtig dieser Schritt nicht nur mit Bezug auf die Philosophie der CI ist, zeigen die Diskussionsfelder der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Aufgabenkritik mit ihren Gestaltungsbereichen der Vollzugs- und der Zweckkritik

- Welche Sachziele werden angestrebt?*
- Welche Formalziele bestimmen das Verwaltungshandeln?*
- Welche Bedeutung haben die ökonomischen im Verhältnis zu den sozialen Zielen?*
- Lassen sich Zielhierarchien entwickeln?*

2. Schritt: Die Analyse nach INNEN

Im zweiten Schritt liegt die Konzentration auf einer Verhaltens-, Einstellungs- und Meinungsanalyse. Dabei geht es um Klärungsebenen wie

- den Umgang untereinander,*
- die Zusammenarbeit zwischen den Hierarchieebenen,*
- die Zusammenarbeit und das Verhältnis der Instanzen zueinander,*
- das Spannungsverhältnis von Rat und Verwaltung,*
- das Leistungsverhalten,*
- die Führung,*
- die strukturellen Vorgaben.*

3. Schritt: Die Analyse nach AUSSEN

Der weitere Schritt hat die Außenbeziehungen zum Gegenstand. Es geht um das Image, die Dienstleistungsprodukte und die Bürgerorientierung.

- *Wird das Image der Verwaltung systematisch analysiert?*
- *Gibt es Strategien, um auf das Image einzuwirken?*
- *Lassen sich die Dienstleistungsprodukte verbessern?*
- *Welche Wege einer Bürgerorientierung lassen sich wählen?*

4. Schritt: Entwicklung von SOLL-Konzepten und Handlungsbereichen

Im vierten Arbeitssegment werden die konzeptionellen und instrumentellen Voraussetzungen einer CI geschaffen, mit denen auf die intentionalen Verhaltensweisen eingewirkt wird, wie zum Beispiel

- *das Mitarbeitergespräch,*
- *das Beurteilungsgespräch,*
- *das Führungsgespräch,*
- *das Führungsverhalten.*

5. Schritt: Fixierung und Codierung des Leitbildes

Mit der CI-Proklamation und CI-Umsetzung wird auf das Wir-Gefühl hingearbeitet und eine operationalisierbare Grundlage zur Identifikation mit der CI geschaffen. Ergebnis dieser Phase ist ein schriftlich fixiertes Leitbild. Damit soll nicht der Aktenberg vergrößert, die verbale Reglementierung verfeinert oder die tatsächlichen Unzulänglichkeiten im Miteinander in Harmoniepaketen zugeschnürt werden, sondern der Wert dieser Leitsätze liegt in der mentalen Ausrichtung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – gleich welcher Hierarchieebene sie angehören – auf gemeinsame Normen und einer inneren Haltung. Die Leitsätze sind Mittel zum Zweck.

4.2 Das Leitbild in der Praxis am Beispiel der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung (KGSt) hat im Oktober 1990 ein solches Leitbild für ihre „Mannschaft“ vorgelegt.¹⁾

„1. Wer sind wir?“

Wir sind das Dienstleistungs- Beratungsunternehmen der Städte, Gemeinden und Kreise für Fragen der Führung, Steuerung und Organisation.

Ziel unserer Arbeit ist eine leistungsfähige Kommunalverwaltung.

Wir bekennen uns zum Prinzip der Kommunalen Selbstverwaltung als eine Grundlage der Demokratie. Durch unsere Arbeit wollen wir sie stärken.

Wir finanzieren uns aus Mitgliedsbeiträgen und sind unabhängig vom Staat und von politischen Organisationen.

In unserem Wirkungsbereich streben wir die Mitgliedschaft aller Städte, Gemeinden und Kreise an.

2. Unsere Mitglieder

Wir sehen die Städte, Gemeinden und Kreise als moderne öffentliche Dienstleistungsunternehmen, die

- ihre Leistungen auf die Bedürfnisse der Bürger abstimmen und bürgernah erbringen
- zielgenau und wirtschaftlich arbeiten
- Wirkungszusammenhänge der öffentlichen Aufgaben berücksichtigen
- die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung im Rahmen notwendiger zentraler Steuerung fördern
- fachlich qualifiziertes, kooperations- und konfliktfähiges, eigenverantwortlich handelndes Personal entwickeln.

3. Unsere Produkte

Unser wichtigstes Produkt sind die gemeinsam mit unseren Mitgliedern erarbeiteten gutachterlichen Empfehlungen. Sie sollen der komplexen Aufgabenstellung der Städte, Gemeinden und Kreise als moderne Dienstleistungsunternehmen gerecht werden. Für die Wirksamkeit unserer Produkte ist ihre Umsetzungsorientierung entscheidend.

1) Mit freundlicher Genehmigung der KGSt kann diese Leitlinie hier abgedruckt werden.