

*Sieglinde Frieß/
Rudolf Hickel/Herbert Mai/
Ulrich Mückenberger (Hrsg.)*

Modernisierung des öffentlichen Dienstes – eine Zukunftsbilanz

edition der
Hans **Böckler**
Stiftung ■■

*Sieglinde Frieß / Rudolf Hickel /
Herbert Mai / Ulrich Mückenberger (Hrsg.)*

Modernisierung
des öffentlichen
Dienstes –
eine Zukunfts-
bilanz

25. Februar 2000

Congress Centrum Hamburg

edition der Hans-Böckler-Stiftung 35

Die inhaltliche Konzeptentwicklung, die organisatorische Planung und Koordination der Konferenz wurde begleitet von TIB e.V.
(Technologie- und Innovationsberatung für Arbeitnehmer e.V. Hamburg,
Anke Schmitt/Gerhard Weiß)

© Copyright 2001 by Hans-Böckler-Stiftung

Bertha-von-Suttner-Platz 1, 40227 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2001

ISBN 3-935145-06-3

Bestellnummer: 13035

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

VORWORT	7
BEGRÜSSUNG Wolfgang Rose, ÖTV-Vorsitzender Hamburg	9
»VERWALTUNGSMODERNISIERUNG – GEWERKSCHAFTLICHE ZWISCHENBILANZ« Herbert Mai, ehemaliger ÖTV-Vorsitzender	13
SOZIALSTAAT UND DIE ROLLE DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES Prof. Rudolf Hickel, Universität Bremen	21
MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – EINE ZUKUNFTSBILANZ Sieglinde Frieß, stellvertr. Vorsitzende ÖTV Hamburg	31
FORUM 1	39
MODERNISIERUNG, STAATSAUFGABEN, BÜRGERINNENORIENTIERUNG Dr. Jörg Bogumil (Fernuniversität Hagen)	41
MODERNISIERUNG, STAATSAUFGABEN UND BÜRGERBETEILIGUNG »MODERNER STAAT – SCHLANK ODER MAGERSÜCHTIG?« Verena Blix, Personalratsvorsitzende BAGS, Hamburg	47
FORUM 2	51
DER BEITRAG LEISTUNGS- UND ERGEBNISORIENTIERTER VERWALTUNGSSTEUERUNG UND DES EINSATZES BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHER INSTRUMENTE ZUR STAATS- UND VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN BERLIN, HAMBURG UND BREMEN Dr. Rolf Prigge, Universität Bremen	53

LEISTUNGS- UND ERGEBNISORIENTIERETE VERWALTUNGS- STEUERUNG: BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHE INSTRUMENTE	
Bernhard Lokoschat, Personalrat Strom- und Hafenbau Hamburg	65
FORUM 3	75
ORGANISATIONSKULTUR, FÜHRUNG, PERSONALENTWICKLUNG	
Dr. Anne Drescher (KGST)	77
ORGANISATIONSENTWICKLUNG UND VERÄNDERUNGS- PROZESSE: WOHIN SOLL DIE REISE GEHEN? WO IST DER WEG UND WIE WEIT IST DER WEG ZUM ZIEL?	
Sabine Wils Personalratsvorsitzende, Umweltbehörde Hamburg	87
FORUM 4	91
MITARBEITERBETEILIGUNG UND VERWALTUNGSMODERNISIERUNG/ GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN DER ARBEITNEHMERINNEN	
Ralph Greifenstein	93
VERWALTUNGSMODERNISIERUNG UND BETEILIGUNG DER MITARBEITERINNEN	
Dr. Gerhard Weiß, tib Hamburg	107
FORUM 5	101
ZEITEN DER STADT. GESTALTUNG VON ÖFFENTLICHEN UND PRIVATEN ZEITANGEBOTEN ZUR VERBESSERUNG DER LEBENSQUALITÄT DER BÜRGER DURCH ERWEITERUNG DES ZEITWOHLSTANDES	
Prof. Ulrich Mückenberger, HWP, Hamburg	113
FLEXIBILISIERUNG DER ARBEITSZEIT UND STADTZEITEN IN HAMBURG	
Uwe Strehl, Personalratsvorsitzender BAGS, Hamburg	121
FORUM 6	
MODERNISIERUNG UND MITBESTIMMUNG NEUE HERAUSFORDERUNGEN AN DIE MITBESTIMMUNG	127
Elke Wiechmann	129

THESEN ZUM MODERNISIERUNGSPROZESS UND ZUR MITBESTIMMUNG – ROLLE DER PERSONALRÄTE	
Corinna Lehmann, Personalrat Behörde für Inneres Hamburg	141
FORUM 7	149
OUTSOURCING VON DIENSTLEISTUNGEN IN PRIVATWIRTSCHAFTLICH ORGANISIERTEN UNTERNEHMEN UND DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	
Prof. Dr. rer. pol. Gerd Bornmüller, Fachhochschule Hamburg	151
OUTSOURCING UND PRIVATISIERUNG	
Ulrich Maaz, Personalrat, BSJB, Hamburg	163
ABSCHLUSSPODIUMSDISKUSSION ZUM THEMA »MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – EINE ZUKUNFTSBILANZ FÜR HAMBURG«	167
MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – NEUES STEUERUNGSMODELL	
Dr. Dorothee Bittscheidt, Präsidentin der HWP, Hamburg	169
DIE BOTSCHAFT DES NSM IST: ES MUSS GESSTEUERT WERDEN!	
Dr. Helge Knüppel, ehem. Personalratsvorsitzende BAGS, Hamburg	173
THESEN ZUR PODIUMSDISKUSSION MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – EINE ZUKUNFTSBILANZ FÜR HAMBURG	
Sieglinde Frieß, stellvertr. Vorsitzende ÖTV Hamburg	175
THESEN	
Wolfgang Prill, Staatsrat des Personalamtes der Freien und Hansestadt Hamburg	179
SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG	183

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund rasanter technologischer und wirtschaftlicher Entwicklung gerät auch der öffentliche Dienst immer mehr unter Reform-, aber auch Finanzdruck.

Die Freie und Hansestadt Hamburg, aber auch der öffentliche Dienst bundesweit, hatten sich entschieden, den Staat nach den Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells zu modernisieren und den gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen.

Für uns als Gewerkschaft ÖTV erschien dieses Vorhaben auch als eine Chance, größere Flexibilität, Effektivität und Arbeitszufriedenheit für die Beschäftigten durchzusetzen ebenso wie Hierarchien stärker abzubauen.

Wichtige Voraussetzungen dieses Modernisierungsprozesses waren und sind für uns der Erhalt und die Verbesserung des demokratischen Sozialstaates sowie die verstärkte Beteiligung und Einbeziehung der Beschäftigten wie auch der BürgerInnen.

Nach fünf Jahren Verwaltungsmodernisierung haben wir am 25. Februar 2000 einen Kongress im CCH durchgeführt. Ziel dieser Konferenz war es, eine Zwischenbilanz zu ziehen, gewerkschaftliche Positionen zu bestimmen und Forderungen für die Zukunft zu entwickeln. Wir versuchten, wissenschaftliche Ansätze mit praktischer Umsetzung zu verbinden; dabei wollten wir in den einführenden Beiträgen Rahmenbedingungen und Grundlagen umreißen und in den Foren wie auch in der Abschlussdiskussion Positionen für die aus unserer Sicht wichtigsten Themen der Verwaltungsmodernisierung entwickeln.

Dieser Ansatz ist uns gelungen, und der Kongress ist als gewerkschaftlicher Erfolg zu bewerten.

Bedanken möchte ich mich insbesondere bei der Kongressvorbereitungsgruppe, bei den KollegInnen der Personalrätekommission und bei den vielen TeilnehmerInnen, die alle gemeinsam zu diesem positiven Ergebnis beigetragen haben.

Im Folgenden finden Sie/Ihr die Beiträge, Positionen und Thesen dieses Kongresses.

Ich wünsche Ihnen/Euch viel Spaß beim Lesen!

Mit freundlichen Grüßen
Sieglinde Frieß
Bezirksleitung Hamburg

BEGRÜSSUNG

Wolfgang Rose, ÖTV-Vorsitzender Hamburg

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich möchte Sie und Euch sehr herzlich zu diesem heutigen Kongress der ÖTV-Hamburg mit dem Titel »Modernisierung des öffentlichen Dienstes – eine Zukunftsbilanz für Hamburg« begrüßen.

Ein ganz besonderer Gruß gilt den eingeladenen Referentinnen und Referenten des heutigen Tages in den Foren

Dr. Anne Drescher, Elke Wiechmann, Jörg Bogumil – der leider wegen Krankheit nicht kommen kann, aber sein Impulsreferat zur Verfügung gestellt hat –, Rolf Prigge, Ralf Greifenstein, Prof. Dr. Ulrich Mückenberger und Prof. Dr. Bornmüller,

den Gästen auf dem Podium

Herbert Schalthoff von HH1 als Moderator, Staatsrat Wolfgang Prill und Dr. Dorothee Bittscheidt

und natürlich den Gastreferenten der Einführungsreferate

Prof. Dr. Rudolf Hickel und unserem Kollegen Herbert Mai.

Ich freue mich sehr, dass Sie sich bzw. Ihr Euch die Mühe gemacht und die Zeit genommen habt, mit externem Sachverstand zu einer konstruktiven und weiterführenden Debatte beizutragen.

Wer einen Blick in das Programm des heutigen Tages wirft, wird erkennen, dass wir mit diesem Kongress das Ziel verfolgen, einen produktiven Diskurs zwischen der Praxis, der Wissenschaft und der Politik anzuregen. Die Praxis des Modernisierungsprozesses, ihre wissenschaftliche Analyse und Bewertung sowie die politische Verantwortung für förderliche Rahmenbedingungen stehen heute nicht jeweils für sich auf dem Prüfstand, sondern müssen sich von den jeweils anderen Disziplinen kritisch hinterfragen lassen.

Monika Wulf-Mathies hat vor knapp zehn Jahren im Editorial des ersten ÖTV-Bandes zum Auftakt unserer Kampagne »Zukunft durch öffentliche Dienste« geschrieben:

»Wir brauchen eine Zukunftsvision: Unsere Arbeit braucht Sinn, der über den Alltag hinaus in eine lebenswerte Zukunft führt. Das Projekt »Zukunft durch öffentliche Dienste« der Gewerkschaft ÖTV ist mehr als ein Vorhaben für die ArbeitnehmerInnen des öffentlichen Dienstes. Wir wollen die Reform des öffentlichen Dienstes mit der Zukunft der Arbeit und der Weiterentwicklung des Sozialstaats verbinden.«

Das Bemerkenswerte an diesem Zitat, das heute mit Sicherheit noch die gleiche Aktualität hat, ist für mich der Blickwinkel aus der Sicht der Beschäftigten und seine direkte Verknüpfung mit einem gesellschaftlichen Leitbild.

Wenn wir als Gewerkschaft ÖTV einen solchen Kongress veranstalten, dann stehen für uns insbesondere die Interessen unserer Kolleginnen und Kollegen im Vordergrund. Die Beschäftigten stehen heute im Vergleich zu früheren Jahrzehnten unter einem immensen Veränderungsdruck. Allzu oft verschwinden hinter den technokratischen Diskussionen über Organisation und Strukturen im Modernisierungsprozess die ganz normalen Menschen in den Betrieben und Verwaltungen des öffentlichen Dienstes, die das alles umsetzen sollen und für die dieser Prozess ein ganz wesentlicher Teil ihres Berufslebens ist.

Die Motivation der Kolleginnen und Kollegen und ihre Beteiligungs- und Veränderungsbereitschaft sind aber ein zentraler Schlüssel, oder, ökonomisch ausgedrückt, eine wesentliche Produktivkraft für den Erfolg der Modernisierung, und sie sind Betroffene, Beteiligte und Akteure zugleich. Und darum ist die Beteiligungsqualität auch ein so entscheidendes Kriterium für die Qualität des Gesamtprozesses.

Bis zu diesem Punkt und in dieser Allgemeinheit wird es nach aller Erfahrung für diese Feststellung auch die Zustimmung der Arbeitgeber geben. Aber wenn es konkreter wird, sieht es oft anders aus. Dann müssen wir kritisch fragen:

- Wenn der Personalabbau aufgrund der Haushaltskonsolidierung nicht durch technische Rationalisierung und/oder mehr Organisationseffizienz aufgefangen werden kann, gibt es dann wirklich die oft propagierte Aufgabenkritik?
- Wenn mehr Bürgernähe und Bürgerbeteiligung angestrebt werden, entspricht dann auch die Führungs- und Organisationskultur in den Verwaltungen diesen Ansprüchen an Partizipation und Eigenständigkeit bei der Gestaltung der Verwaltungsarbeit, bis hin zu einer Ausweitung der Zeitsouveränität für die einzelnen Beschäftigten?
- Wenn von den Personalräten erwartet wird, dass sie die Prozesse aktiv und konstruktiv mitgestalten, werden dann auch die Rahmenbedingungen für Mitbestimmung und Beteiligung zeitlich und organisatorisch so erweitert, dass sie auch zu Verhandlungen »in Augenhöhe« in der Lage sind?

Auch diese Fragen werden heute sicher eine Rolle spielen, wenn es um die Bilanz der bisherigen Modernisierung geht.

Aber der Begriff im Titel der Veranstaltung heißt nicht nur »Bilanz«, sondern »Zukunftsbilanz« der Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Hamburg. Es soll also nicht nur um die Bewertung bisheriger Prozesse, sondern auch um Perspektiven für die Zukunft gehen.

Für mich haben die Entwicklungen und Diskussionen der vergangenen Jahre in diesem Zusammenhang vor allem eines sehr deutlich gezeigt: Es gab und gibt tief greifende Veränderungen aufgrund einer globalisierten Weltwirtschaft mit der Folge eines dramatischen Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft.

Dies hat auch zu einem Paradigmenwechsel im Staatsverständnis geführt, und die Auseinandersetzung um das Staatsmodell der Zukunft ist voll entbrannt: Wollen wir einen total verschlankten Staat, in dem schrittweise alle Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge privatisiert und alle Lebensbereiche ökonomisiert werden, oder wollen wir einen Staat, der durch Infrastruktur und gesetzliche Rahmenbedingungen aktiv und steuernd in die Gesellschaft eingreift im Sinne von sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit.

Die Umgestaltung der öffentlichen Verwaltungen ist Ausdruck des veränderten Staatsverständnisses und der Auseinandersetzung darum. Für die Apologeten einer neoliberalen Politikrichtung ist Verwaltung ein eher lästiger und weitgehend überflüssiger Kostenfaktor, für die Verfechter eines gemeinwohlorientierten, aktivierenden und starken Staates ist Verwaltung zugleich Garant des sozialen Ausgleichs und die Institution zur Gewährleistung des Primats der Politik. Für das letztere Staatsverständnis gilt es, als Gewerkschaft zu streiten und in den Betrieben und Verwaltungen einzutreten.

Die Personalräte, die diese Herausforderung annehmen und in eine aktive Interessenpolitik umsetzen, stehen vor einem schwierigen Spagat: Zum einen müssen sie für Beschäftigte und Beschäftigtengruppen, die zu den Modernisierungsverlierern gehören, Schutz zu garantieren versuchen und Sozialverträglichkeit durchsetzen, zum andern müssen sie aktiv in die Gestaltungsprozesse eingreifen, auf Organisationskultur drängen und dafür eintreten, dass Verwaltungsmodernisierung mehr ist als nur Instrument zur Haushaltskonsolidierung.

Ob das gelingt, hängt auch davon ab, ob es eine intensive Kommunikation und einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen Akteuren in Personalräten und Gewerkschaft gibt. Das ist zum Beispiel in der Personalrätekommission der ÖTV in Hamburg der Fall, und dieser Kongress mit seinem Programm ist Ausdruck der Zukunftsorientierung dieser Diskussion.

Viele Kolleginnen und Kollegen haben mit viel Einsatz und Herzblut gemeinsam mit meiner Bezirksleitungskollegin Sieglinde Frieß dafür gesorgt, dass dieser Kongress heute stattfinden kann. Ihnen allen möchte ich bereits an dieser Stelle sehr herzlich danken, und ich wünsche uns allen im Laufe des heutigen Tages interessante und produktive Diskussionen sowie an seinem Ende viele neue Erkenntnisse.

»VERWALTUNGS- MODERNISIERUNG – GEWERKSCHAFTLICHE ZWISCHENBILANZ«

Herbert Mai, ehemaliger ÖTV-Vorsitzender

VORBEMERKUNGEN:

»Wie ist der Stand der Dinge?« lautet derzeit eine oft gestellte Frage, wenn von Verwaltungsreformen oder Modernisierungsbestrebungen im kommunalen Bereich die Rede ist.

Ich kann dazu feststellen, dass die Reformprozesse voranschreiten, und sie haben bereits in vielen Städten zu unumkehrbaren Veränderungen geführt.

Nicht selten waren es Personalräte, die den Anstoß zu Reformen gegeben haben. Hinzu kamen anfänglich auch die veränderten Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger, die die Reformbewegung im öffentlichen Sektor vorangetrieben haben.

Und nicht zuletzt hat die Gewerkschaft ÖTV – insbesondere Ende der achtziger Jahre – mit dem Reformprojekt »Zukunft durch öffentliche Dienste«, kurz ZÖD, eine Aufbruchsstimmung auf dem Feld der Modernisierung des öffentlichen Sektors bewirkt.

Bevor ich auf die Schwerpunkte unseres Reformprojektes komme, möchte ich zwei Anmerkungen machen, die mir wichtig sind für das Verständnis und für eine ganzheitliche Betrachtungsweise von Verwaltungsmodernisierung.

Erstens: Verwaltungsmodernisierung ist kein eindeutig zu definierender Gegenstand.

Es handelt sich vielmehr um einen Sammelbegriff, der eine Vielzahl unterschiedlichster Maßnahmen und Neuorientierungen umfasst, die die Arbeitsweise und Organisation von Verwaltungen verbessern wollen.

Von daher ist es nicht leicht, das weite Feld der Verwaltungsmodernisierung zu überschauen und seine Vielgestaltigkeit zu belichten.

Es gibt nun einmal nicht *das* neue Steuerungsmodell, das auf alle Städte quasi als Kopie überzustülpen wäre.

Vielmehr sehen wir, dass einige immer wieder anzutreffende Standardbausteine an das jeweilige Reformkonzept einer Kommune angepasst werden.

Zweitens, und das ist mir besonders wichtig: Es muss immer wieder daran erinnert werden, dass Verwaltungsmodernisierung ein *Prozess* ist, an dem viele Akteure in unterschiedlichen Rollen beteiligt sind.

Das heißt, es handelt sich nicht um ein plötzliches Ereignis oder um eine Veränderung, die per Knopfdruck bewirkt werden kann, sondern um viele große und kleine Ziele und Arbeitsschritte.

Diese umzusetzen ist gewiss schwieriger und langwieriger als zunächst angenommen.

Und wenn dadurch in diesem Prozess die anfängliche Begeisterung verflogen ist und eine nüchterne Betrachtung Platz greift, so darf dies nicht zu der Annahme führen, die »Luft sei raus« aus dem Modernisierungsprozess.

Im Gegenteil, die Zwischenbilanz nach über dreizehn Jahren Erfahrungen im ÖTV-Reformprojekt »Zukunft durch öffentliche Dienste« (ZÖD) zeigt:

Kontinuierliche Verbesserungsprozesse sind nie »fertig«, aber die Binnenmodernisierung als Voraussetzung für bürgernahes, effizientes und beschäftigtenorientiertes Verwaltungshandeln und für stärkere Dienstleistungsorientierung hat längst angefangen zu greifen.

Soweit meine Vorbemerkungen.

Im Folgenden möchte ich eingehen auf das ÖTV-Reformprojekt »Zukunft durch öffentliche Dienste«.

Die Vorstellungen der Gewerkschaft ÖTV für Verwaltungsmodernisierung orientieren sich am Leitbild des »aktiven Wirtschafts- und Sozialstaates«.

Das heißt, bei Modernisierungsvorhaben kommt es darauf an, sich verstärkt mit qualitativen Zielen öffentlicher Dienstleistungen, Infrastrukturen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auseinanderzusetzen.

Qualitative Ziele der Modernisierung umfassen:

- innovative, flexible und wirtschaftliche öffentliche Dienstleistungen,
- transparentes, flexibles und verlässliches Verwaltungshandeln,
- leistungsfähige Infrastrukturen.

Diese Zielvorstellungen sind von großer Bedeutung im Hinblick auf den Kontext, in dem die Gewerkschaft ÖTV ihr Reformprojekt »Zukunft durch öffentliche Dienste« (ZÖD) seither gestaltet hat und zukünftig weiterentwickeln wird.

Rückblickend und vor dem Hintergrund unserer langjährigen gewerkschaftlichen Erfahrungen stelle ich heute fest: Zu unserem Kurs gab und gibt es keine Alternative.

Skeptiker mögen das anders sehen. Sie müssen sich aber die Fragen stellen lassen:

- Was wäre geschehen, wenn die ÖTV nicht vor vielen Jahren die Gestaltungsarbeit aufgenommen und statt dessen Blockadepolitik als einziges Instrument gewählt hätte?
- Was wäre geschehen, wenn wir unsere Handlungsweisen einzig darauf beschränkt hätten, den Personalbestand im Verwaltungsbereich zu halten?

- Was wäre geschehen, wenn die ÖTV den Beschäftigten und Personalräten keine Orientierungshilfen in Verwaltungsreformprozessen gegeben hätte?

Insofern hat es für mich hohe gewerkschaftspolitische Bedeutung, wie sich die ÖTV auch zukünftig zur Reform des öffentlichen Sektors verhält. Und die ÖTV muss vor diesen Hintergründen entscheiden:

- Welche Wirkungen gehen von einer Blockadehaltung aus?
- Welche Instrumente brauchen wir, um Risiken zu minimieren?
- Welche Chancen beinhaltet für uns die Gestaltungspolitik?

Die bisherigen Erfahrungen zeigen ganz deutlich, dass die Gewerkschaft im Zusammenhang mit Verwaltungsmodernisierung nicht auf die Wahrnehmung einer Rolle fixiert werden kann.

Vielmehr hat die ÖTV im weiten Feld der Verwaltungsreformen schon immer vier wichtige Funktionen wahrzunehmen:

- Gestaltungsaufgaben,
- Schutzfunktionen,
- Bündnis- und Netzwerkarbeit sowie
- Selbstreform.

Und aus der Wahrnehmung der verschiedenen Rollen und Funktionen ergeben sich vielfältige und jeweils differenzierte Handlungsmöglichkeiten.

Dabei ist unser Leitmotiv seither der Dreiklang einer bürgernahen, kundenfreundlichen und effizienten Verwaltung, die auf qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzt und sie deshalb beteiligt.

INTERNATIONALER VERGLEICH

Im internationalen Vergleich ist auffällig, dass es in Deutschland zwar eine ganze Reihe interessanter sektoraler Reformentwicklungen gibt. Es gibt aber keinen international vergleichbaren Fall einer integrierten Gesamtinnovation der Gemeindeverwaltung, wie es bei den führenden Spitzenstädten, z. B. Christchurch, Phoenix u. a., zu erfahren ist.

Kommunale Verwaltungsreformpolitik ist in Deutschland letztlich doch immer noch eher Insellösung als Komplettlösung. Der überwiegende Schwerpunkt deutscher Reformmaßnahmen liegt in den verschiedenen Formen des Finanzmanagements und zwar

- dem Aufbau eines Berichts- und Controllingssystems,
- der Definition von Produkten und der Erstellung von Kennzahlen,
- und ist häufig verknüpft mit einer Umstrukturierung der Aufbauorganisation inklusive Auslagerungen.

Bei dieser spezifischen Begrenztheit im Profil des deutschen Modernisierungspfades fehlen weit reichende Veränderungen in Bereichen von

- Innovation und Wettbewerb,
- Qualität der Dienstleistung,
- strategischem Management,
- Bürgerbeteiligung.

Aus gewerkschaftlicher Sicht sind daher folgende Eckpunkte für eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung unabdingbar:

- Die Anliegen von Bürgern, Kunden und Nutzern aufnehmen und in der Arbeit berücksichtigen.
- Kunden- und Verbraucherorientierung als Schritt zur Qualitätssicherung und Verfahrensbeschleunigung.
- Effizienz bei der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen.
- Mit Beispielen die Gestaltbarkeit des öffentlichen Sektors demonstrieren.
- Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Weiterbildungsmöglichkeiten.
- Modernisierung der Arbeitsorganisation und Erhalt von anspruchsvollen und attraktiven Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst.
- Aufzeigen der hohen Bedeutung der Beschäftigungssicherung: Denn wer bei Veränderungen seinen Arbeitsplatz bedroht sieht, wird gegen Veränderungen sein.
- Ausbau der Beteiligungsmöglichkeit der Beschäftigten und ihrer Personalräte.
- Gewerkschaftliche Beteiligung sicherstellen.

Diesen Kurs werden wir beibehalten.

GESTALTUNGS-, SCHUTZ- UND NETZWERKELEMENTE

Nach wie vor sind die konzeptionellen Vorgaben von ZÖD darauf ausgerichtet, die Reform des Staatsapparates voranzutreiben, Innovationen zu erschließen und den Beschäftigten eine Zukunftsvision zu bieten, die neue Motivation für gesellschaftlich notwendige Arbeit schafft.

Aus vielfältigen Experimenten, Organisationsentwicklungsprozessen und Reformkonzepten verfügen die ÖTV, Personalräte und Beschäftigte über zahlreiche Erfahrungen – auf kommunaler Ebene mehr, bei Bundes- und Landesverwaltungen kommt inzwischen zunehmend mehr Bewegung in den bisherigen »Reformstau«.

Zu unseren Erfahrungen gehören neben arbeitgeberseitigen Versuchen, die Beteiligten für pauschale Sparaktionen vereinnahmen zu wollen (siehe die Demonstration gegen Beamtenbesoldung im Oktober letzten Jahres in Berlin), insbesondere aber die

positiven Erfahrungen, dass mit Unterstützung der ÖTV konkrete Reformvorhaben verwirklicht werden konnten.

Als Gestaltungsbeispiele, von denen auch andere Kommunen und die jeweiligen Personalräte für ihre Reformprozesse lernen konnten, möchte ich hier folgende nennen:

■ Der Bürgerladen in Hagen:

Hier standen die Fragen im Vordergrund: Wie wünschen sich Bürgerinnen und Bürger ihre Kommunalverwaltung? Was kann die Kommune tun, um die Qualität ihrer Leistungen zu verbessern und von ihren »Kunden« stärker akzeptiert zu werden?

Das heißt, in diesem Reformprozess ging es um ein verändertes Selbstverständnis, das mehr Bürgernähe durch Bürgerbeteiligung beinhaltet und zum Ziel hatte, mehr Verwaltungsqualität, bessere Arbeitsbedingungen und höhere Produktivität durch Kunden- und Beschäftigtenbeteiligung zu erreichen.

■ Die Reorganisation des Main-Kinzig-Kreises verfolgte das Ziel:

Ein Landkreis wird zum »Non-Profit-Unternehmen«. Erreicht werden soll nach wie vor mehr Effizienz und Partizipation für eine wirkungsorientierte Kommunalpolitik und ergebnisorientierte Verwaltungssteuerung.

■ Das »Arbeitsamt 2000« beinhaltet die Entwicklung eines modernen, kundenorientierten, wohnortnahen Dienstleistungsunternehmens.

In verschiedenen Modell-Ämtern wurden bereits erweiterte Serviceleistungen erprobt, Teamarbeit entwickelt sowie Planungs-Entscheidungskompetenzen zentralisiert durch stärkere Partizipation der vor Ort Handelnden.

Darüber hinaus gibt es auch Beispiele dafür, dass Arbeitsämter mit den Sozialämtern vor Ort enger kooperieren, mit dem Ziel einer effektiven Beschäftigungspolitik vor Ort.

■ Das Netzwerk »Kommunen der Zukunft« ist eine relativ neue zusätzliche Plattform im Modernisierungsprozess. Vor gut zwei Jahren wurde das Netzwerk initiiert durch die drei Träger Hans-Böckler-Stiftung, Bertelsmann-Stiftung und kommunale Gemeinschaftsstelle in Kooperation mit der Gewerkschaft ÖTV, dem Deutschen Städtetag und dem Kommunalen Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen. Auch wenn das Netzwerk noch nicht voll unsere Erwartungen erfüllt, so kann doch festgestellt werden, dass das Netzwerk mit seinen verschiedenen thematischen Netzwerkknotten und sich daraus ergebenden neuen Impulsen weiteren Schwung in die Verwaltungsreform gebracht hat.

Nach der Auswertung der ersten Phase ist inzwischen der »Startschuss« für die zweite Phase gegeben worden, und zur Zeit läuft das Verfahren, in dem sich die

interessierten Kommunen für weitere Beteiligung bzw. erstmalige Teilnahme bewerben können.

Mit allen diesen Aktivitäten haben Beschäftigte, Personalräte und die ÖTV eindrucksvoll unter Beweis gestellt, dass Reformen dort möglich sind, wo sie gewollt werden.

Diese Reformbereitschaft manifestiert sich zudem in über einhundert Kooperationsverträgen zwischen Arbeitgebern und der Gewerkschaft ÖTV sowie ebenso vielen Dienstvereinbarungen, die es inzwischen in bundesdeutschen Verwaltungen gibt.

Aus Sicht von Personalräten und Beschäftigten werden insbesondere zwei Elemente in Reformprozessen positiv beschrieben und bewertet:

- Der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen, in denen u. a. sowohl die Ziele des geplanten Reformvorhabens beschrieben werden und die Mitarbeiterbeteiligung sichergestellt wird als auch der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen geregelt ist.
- Die Entwicklung eines neuen Leitbildes als Motor und Motivationsschub für arbeitnehmerorientierte Reformprozesse.

Als Schwächen, Hemmnisse und Behinderungen in Reformprozessen werden folgende Faktoren genannt:

- Fehlende Informationen über das Reformziel, Unklarheiten über die Prozessschritte und Prozessinhalte sowie fehlende Informationen zur Umsetzung von Ergebnissen;
- fehlende Transparenz bei der Zusammensetzung von Lenkungsausschüssen, Strukturkommissionen, Projektbeiräten und Mitarbeiter- bzw. Qualitätszirkeln;
- Erfahrungen, dass diese Arbeitsgruppen in vielen Fällen von Vorgesetzten dominiert werden;
- demotivierende Wirkung, wenn die Umsetzung von Arbeitsergebnissen und Vereinbarungen schleppend verläuft, verzögert wird oder ganz ausbleibt;
- fehlende Qualifikationen und Kompetenzen sowie mangelnde Übernahme von politischer Verantwortung und Personalführung der Führungskräfte;
- Ablehnung, wenn die Reformstrategie auf Stellenabbau und Privatisierung begrenzt ist.

Die mit diesen Faktoren verbundenen Enttäuschungen wirken sich auch als Hemmnisse auf die Bereitschaft von Beschäftigten aus, sich weiterhin an Reformprozessen zu beteiligen.

Dies erscheint gerade deshalb besonders problematisch, weil zu beobachten ist, dass das Interesse der Beschäftigten an permanenten Reformen nachlässt und die Beteiligungsbereitschaft zum Teil rückläufige Tendenzen aufweist.

Weil die Erfahrungen uns zeigen, dass Reformprozesse ohne Beteiligung der Beschäftigten nicht erfolgreich durchgeführt werden können, müssen auch die Verfahren im

Modernisierungsprozess transparent gestaltet und laufend auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Dabei ist beispielsweise danach zu fragen:

- Wie können die Verfahren und Instrumente von offener Beschäftigtenbeteiligung und institutionalisierter Mitbestimmung wirkungsvoller organisiert und verbessert werden?
- Welche neuen Anforderungen werden an die Personalratsarbeit und an die Rolle von Personalräten gestellt, und was muss der Personalrat für die Mitgestaltung in Reformprojekten und -prozessen fordern?
- Welche Schnittstellen sind zu beachten, wie werden Konflikte sichtbar gemacht und bearbeitet?
- Wie werden Ergebnisse dokumentiert, umgesetzt und Erfolge der Arbeit dargestellt?

Mit unserer Reforminitiative »Zukunft durch öffentliche Dienste« (ZÖD) unterstützt die Gewerkschaft ÖTV Beschäftigte und Personalräte in Reformprozessen.

Dazu organisieren wir:

- Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie
- Qualifizierung auf Tagungen und Seminaren,
- Schutz und Sicherung durch Rechtsberatung und Rechtsschutz,
- Unterstützung und Beratung bei der Initiierung und Durchführung von Gestaltungsprojekten,
- Vernetzung verschiedener Reforminitiativen mit dem Ziel, gemeinsame Problemlösungen zu entwickeln,
- Veröffentlichung wissenschaftlicher Arbeiten und Projekte, die die ÖTV mit konzipiert und unterstützt hat.

Diese Gestaltungs-, Schutz- und Netzwerkelemente sind sowohl für die ÖTV als auch für Verwaltungen in Kommunen, auf Landes- und Bundesebene sowie für die Wissenschaft wichtige Anteile im Prozess der Verwaltungsmodernisierung.

Sie sind Voraussetzung dafür, dass Mitgestaltung der Beschäftigten und Mitbestimmung zum Tragen kommen kann und sind zugleich wesentliche Elemente, um Demokratisierungsprozesse zu stärken.

SOZIALSTAAT UND DIE ROLLE DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Prof. Rudolf Hickel, Universität Bremen

Meine Aufgabe am heutigen Morgen ist: Hintergründe und Zusammenhänge zur Zukunft des öffentlichen Dienstes aufzuzeigen.

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist unbestreitbar eines der wichtigsten Projekte für eine sozial und ökologisch gestaltete Zukunft.

Dabei muss der tief greifende Strukturwandel berücksichtigt werden:

- neue Bedürfnisse und Präferenzen der Klienten;
- Umbau von der hoheitlichen zur dienstleistungsorientierten Verwaltung;
- Nutzung neuer Managementtechniken und Überwindung der kameralistischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung;
- outputorientierte Steuerung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion.

Bei all den Reformen muss jedoch der spezifische Charakter der human bezogenen Dienstleistungen berücksichtigt werden. Es handelt sich nicht um die Produktion von Autos oder Kartoffelchips. Vielmehr geht es um humane Dienstleistungen, also Mensch-Mensch-Beziehungen.

Zur Verbesserung dieser spezifischen Produktionen gehören also:

- Stärkung der Eigenverantwortung der MitarbeiterInnen, d. h. Abbau von hierarchischen Strukturen;
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen: Humanisierung der Arbeitswelt.

Die Modernisierung ist in der Theorie und Praxis in Gang gekommen.

Es gibt eine Flut von Projekten. So sind allein in der Verwaltungsreformkommission in Niedersachsen, deren Mitglied ich war, über 100 Pilotprojekte auf den Weg gebracht worden.

Diese Erfahrungen müssen systematisiert und auf dieser Tagung berücksichtigt werden.

Aber die bisherige Reform zeigt auch große Defizite, Blockierungen, ja Fehlentwicklung. Deshalb müssen drei Schwerpunkte betrachtet werden:

ERSTENS

Bevor über die Modernisierung des öffentlichen Dienstes (ÖD) diskutiert wird, brauchen wir endlich eine offene Diskussion über die Frage des Ausmaßes, der Struktur und

Umsetzung öffentlicher Dienstleistungen. Wir brauchen dringender denn je eine Diskussion über die Aufgaben des öffentlichen Sektors. Die Fragen müssen beantwortet werden: Was sind die künftigen Aufgaben? Wer stellt sie sicher und wie werden sie erledigt, also diese Dienstleistungen produziert?

Die Kontroverse über den öffentlichen Sektor wird seit Jahren vom neoliberalen Paradigma geprägt: Letztlich gilt der öffentliche Sektor als viel zu umfangreich. Die Ideologie wird gepflegt, derzufolge die Privatwirtschaft immer als überlegen gegenüber dem öffentlichen Sektor behauptet wird. Die Beschäftigten werden zu Prügelknaben. Ohne nach den Staatsaufgaben ernsthaft zu fragen, zählt nur der schlanke Staat, das lean government.

Dagegen richtet sich meine These: Die Aufgaben und die Sicherstellung für eine sozial-ökologische Zukunft müssen ins Zentrum der Modernisierung des öffentlichen Sektors gerückt werden.

ZWEITENS

Durchaus auf dem Hintergrund dieses neoklassischen Paradigmas von der Überlegenheit des privatwirtschaftlichen Sektors wird die Rolle des öffentlichen Sektors falsch abgeleitet. Basis ist eine gefährliche Staatsphobie.

Die zukunftsweisende Diskussion müsste, wie gesagt, fragen: Was sind die öffentlichen Aufgaben? Wer hat sie bzw. auf welchen Ebenen des Staats sind sie optimal zu erfüllen? Wie sind diese inhaltlich definierten Staatsaufgaben zu finanzieren? Dann wäre zu überprüfen, wie eine gerechtere Steuerpolitik die Finanzierung sicherstellen könnte. Der Finanzbedarf muss aus den Aufgaben abgeleitet werden. Heute gilt dagegen: Kürzen ohne Blick auf die Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft.

Unter dem Diktat des schlanken Staats wird diese Ableitung auf den Kopf gestellt. Der öffentliche Sektor wird zur Sparbüchse, muss massiv abspecken. Die Rechtfertigungen dieser vermeintlichen Sachlogik sind bekannt.

- Abbau der Staatsschulden wegen der Zinslasten: Dabei wird nicht mehr gefragt, wie die Staatsschulden entstanden sind. Schließlich sollte immer noch gelten: Nicht die Staatsschulden sind der »größte soziale Skandal«, sondern die Arbeitslosigkeit. Anstatt die Staatsschulden abzutragen, eine ordentliche Finanzierung der notwendigen öffentlichen Aufgaben sicherzustellen, das ist die Aufgabe zukunftsfähiger Finanzpolitik.
- Steuersenkungen für den Unternehmenssektor erforderlich: Die Steuergeschenke, die im internationalen Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit nicht erforderlich sind,

erzwingen dann eine Reduktion der öffentlichen Aufgaben. Dadurch werden wichtige Grundlagen für den Standort Deutschland demontiert.

Die Folge ist, dass ein Not leidender öffentlicher Sektor auf Dauer entsteht. Wie es Kenneth Galbraith schon in den sechziger Jahren formuliert hat: Es entsteht öffentliche Armut bei Pflege des privaten Reichtums.

Durch die Einsparpolitik entsteht dann noch eine das Problem verschärfende Bewegung: Durch mangelnde Finanzmittel verschlechtert sich das öffentliche Dienstleistungsangebot. Die Folge ist wachsende Kritik dieses Bereichs und schließlich seine weitere Demontage. Aus dieser Falle müssen wir uns befreien. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass Modernisierung nicht als Vehikel zur Durchsetzung der Einsparungen missbraucht wird.

DRITTENS

Eine dritte Fehlentwicklung ist zu erkennen: Wenn schon der öffentliche Dienst (ÖD) erforderlich ist, dann muss dieser auch streng nach der Logik der Marktproduktion gestaltet werden bzw. an der privatwirtschaftlichen Logik ausgerichtet werden.

Die Basisthese dieses »Methodenimperialismus« lautet: Der ÖD sei mit seiner Produktivität gegenüber der Wettbewerbswirtschaft unterlegen. Geschlussfolgert wird daraus die Übertragung betriebswirtschaftlicher Rationalitätskalküle auf öffentliche Dienstleistungsproduktion. Dabei wird jedoch übersehen, dass der Produktivitätsbegriff der Marktproduktion nicht einfach übertragen werden kann. Es handelt sich im ÖD vorwiegend um Mensch-Mensch-Beziehungen und nicht um Mensch-Maschine-Beziehungen, wie etwa bei der PKW-Produktion. Die Qualität der Dienstleistung hängt maßgeblich vom Produzenten und Konsumenten ab. Schließlich handelt es sich um öffentliche Produkte, die der Markt mangels einzelwirtschaftlicher Rentabilität nicht sicherstellt. Damit kein Missverständnis aufkommt: Ich wende mich nicht prinzipiell gegen den Einsatz moderner Managementtechniken bzw. die Kosten-Leistungs-Rechnung. Aber alle Methoden und Modelle müssen dem humanen Charakter dieser Dienstleistungsproduktion Rechnung tragen.

Im nächsten Schritt will ich einige Hinweise zu drei Blockierungstendenzen bei der Modernisierung des ÖD geben.

Zur ersten Blockierungstendenz:

Definition der Aufgaben des öffentlichen Dienstes

Die Leitfrage lautet: Welches ist der Beitrag des öffentlichen Dienstes zur Sicherung einer ökonomisch-sozial-ökologischen Nachhaltigkeitsentwicklung?

Natürlich kommt es darauf an, die privatwirtschaftliche Dynamik zu stärken. Die Vorteile des Marktmechanismus müssen genutzt werden. Dies trägt auch zur Entlastung des öffentlichen Sektors bei. Jedoch, dazu ist ein handlungsfähiger Staat erforderlich.

Sicherlich gehen einige Staatsaufgaben zurück:

So brauchen wir in der Europäischen Union keine Zolleinrichtungen mehr. Auch – demografisch bedingt – verschieben sich Aufgabenschwerpunkte. Jedoch wachsen auch neue Aufgaben hinzu. Dazu gehören insbesondere: soziale, pflegerische, kulturelle Dienstleistungen; das gilt für die Jugend- und Altenbetreuung. Vor allem aber wachsen dem Staat Aufgaben im Rahmen ökologischer Dienstleistungen zu.

Zum Verständnis der großen gesamtwirtschaftlichen Debatte über das Ausmaß des ÖD gibt es ein wichtiges Beurteilungskriterium: Je mehr auf die krisenfreie Selbstregulierung der Märkte gesetzt wird, um so weniger Staat wird gefordert. Daraus folgt die Forderung nach dem Rückzug des Staats auf die Sicherung des Ordnungsrahmens. Wird jedoch nachgewiesen, dass Märkte aus sich heraus auch Fehlentwicklungen produzieren, dann kommen dem Staat wichtige Aufgaben zu. Die Agenda der Staatsaufgaben ist in Erinnerung zu rufen:

- Ordnungspolitik: Wettbewerb auch im Rahmen der Internationalisierung.
- Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen: Hierbei handelt es sich – wie bei Adam Smith bereits nachlesbar – um Produkte, die die Wirtschaft auch benötigt, jedoch mangels einzelwirtschaftlicher Rentabilität durch diese nicht hergestellt werden. Daraus ergibt sich der Kernbereich des öffentlichen Dienstes.
- Stabilisierungsfunktion: Angebots- und Nachfragepolitik zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung.
- Distributionspolitik: Weil soziale Risiken nicht abnehmen, brauchen wir nicht den aktivierenden, sondern aktiven Staat, der die belastenden Folgen privatwirtschaftlicher Produktion und Einkommensverteilung für die von Erwerbsarbeit Abhängigen abfedert.
- Regionalpolitik zum Ausgleich disparitärer Entwicklung zwischen den Regionen.
- Geldpolitik mit dem Ziel, nicht nur die Inflationserwartungen zu vermeiden, sondern Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu stärken.
- Ökologischer Umbau als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung mit Instrumenten des öffentlichen Sektors.

Natürlich muss auch überprüft werden, inwieweit Teile dieser Aufgaben privatwirtschaftlich sichergestellt werden können. Die Überprüfung zeigt schnell, im Wandel staatlicher Funktionen wächst der Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen zur Gewährleistung dieser Aufgaben.

Vor allem Zuteilung auf die Ebenen der Gebietskörperschaften.

Diskussionsbedarf: Reformkommission der Bundesregierung.

Meine These lautet: Mit den wachsenden Gestaltungsaufgaben wird ein handlungsfähiger öffentlicher Sektor gebraucht.

Zur zweiten Blockierungstendenz:

Finanzielle Absicherung

Wie gesagt, Umfang und Struktur des öffentlichen Sektors werden nicht an sich abgeleitet, sondern am Anfang steht die Festlegung der Finanzierungsmittel. Vorrangige Ziele sind der Abbau der Neuverschuldung sowie der Bedarf an Steuersenkungen. Daraus resultiert dann der Druck zur Einsparung.

Diese Politik, die auch die rot-grüne Regierung anleitet, verschlechtert die Entwicklungsbedingungen des öffentlichen Dienstes. Gegenüber der EU hat die Bundesregierung im neuen »Stabilitätsprogramm« mitgeteilt, sie wolle den Zuwachs der Staatsausgaben in den nächsten Jahren gegenüber dem Wirtschaftswachstum geringer wachsen lassen. Damit wäre auf allen Ebenen des Staates ein Rückgang der Ausgaben um 135 Mrd. DM bis 2005 programmiert. Diese Politik vernachlässigt die wachsende Bedeutung öffentlicher Aufgaben. Dies zeigt sich auch bei dem beschlossenen »Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts«. Ziel ist die Senkung der Neuverschuldung des Bundes von 53,5 Mrd. DM auf 30,4 Mrd. DM 2003. Gestrichen werden sollen Ausgaben im Umfang von 30 Mrd. DM gegenüber der ursprünglichen Planung und ab 2003 sogar über 50 Mrd. DM. Wo soll gekürzt werden? Zum einen vor allem im System der Sozialleistungen. Dabei werden Lasten vom Bund auf die Kommunen verschoben. Zum anderen werden Lohnverzichte für die Beschäftigten programmiert. Erstmals erfolgte ein abenteuerlicher Eingriff in die Tarifautonomie. Angegeben wurde, die Löhne und Gehälter nur im Ausmaß der Erhöhung der Transferzahlungen (0,7/1,4 %) in den beiden Jahren wachsen zu lassen. Damit würde die Entkoppelung von den Einkommen der Privatwirtschaft betrieben.

Diese Sparpolitik folgt keinem Sachzwang. Wir müssen Alternativen der Finanzierung aufzeigen. Damit gewinnen wir auch Spielraum für die Tarifpolitik. So kann die Staatsverschuldungsexplosion nicht zum Anlass genommen werden, den ÖD auf Schrumpfkurs zu setzen. Der Sprung der öffentlichen Schulden ist durch die Finanzierung der deutschen Einigung bedingt. Aber auch Steuersenkungen zugunsten der deutschen Wirtschaft haben die öffentliche Verschuldung nach oben getrieben. Nicht Streichung der Staatsaufgaben, sondern eine angemessene, sozial gerechte Finanzierung ist gefordert. Denn die Gefahren dieser Einsparpolitik liegen auf der Hand:

- Durch den Einspardruck auf den öffentlichen Dienst wird dessen Modernisierung gefährdet.
- Der Abbau sozialer Leistungen führt letztlich zum Anstieg der Sozialausgaben, allerdings an anderer Stelle – etwa bei den Kommunen.
- Der beobachtbare dramatische Rückgang der öffentlichen Investitionen belastet die Zukunftsvorsorge.

In der Auseinandersetzung um die Sicherstellung des zukunftsfähigen öffentlichen Dienstes müssen wir uns auch um die Steuerpolitik kümmern. Die rot-grüne Koalition hat eine gigantische Steuerreform eingeleitet:

Folgende Ziele stehen im Vordergrund:

- Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit;
- sozial gerechtere Lastenverteilung;
- Stärkung der Massenkaukraft (Abbau von Brutto-Netto);
- Vereinfachung, Transparenz;
- solide Finanzierung, d. h. Steuerausfälle durch Satzsenkungen müssen durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert werden.

Der letzte Punkt ist wichtig. Denn kommt es nicht zur Gegenfinanzierung, dann werden neue Haushaltslöcher die Folge sein und der Spardruck nimmt. Denn ernsthaft ist nicht damit zu rechnen, dass Nettoentlastungen der Wirtschaft durch steigende Investitionen und damit zusätzliches Wirtschaftswachstum belohnt werden. Deshalb sind die steuerpolitischen Vorschläge der CDU/CSU, die 50 Mrd. DM Nettoentlastungen anpeilen, nicht solide.

Wie sind nach diesen Kriterien die Maßnahmen Planungen der rot-grünen Regierung zu beurteilen?

Die rot-grüne Bundesregierung senkt einerseits durch die Veränderung des Einkommensteuertarifs die Belastungen der unteren Einkommensbezieher. Das ist sinnvoll, denn dort wächst die Kaufkraft. Andererseits werden die Entlastungen der Wirtschaft durch Tarifsenkungen nach dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 durch den Abbau bisheriger Steuervorteile gegenfinanziert. Diese vernünftige Steuerpolitik wird jedoch durch das große Projekt der Unternehmenssteuerreform überlagert. Hier ist ein grundsätzlicher Systemwechsel vorgesehen. Die einbehaltenen Gewinne der Unternehmen sollen künftig nur noch mit 25 % belastet werden. Dieser Teil der Steuerreform ist ausgesprochen problematisch. Vor allem wird nicht sichergestellt, dass die Unternehmen diesen Steuervorteil auch wirklich zur Finanzierung von Arbeitsplätzen nutzen. Deshalb ist eine zielgenauere Ausrichtung dieser Steuerpolitik zu verlangen. Die Option von Einzelunternehmen auf die Behandlung wie eine Körperschaft wird wohl nicht ausreichend angenommen werden. Die Abschaffung der Vollerrechnung bei aus-

geschütteten Dividenden zugunsten des Halbeinkünfteverfahrens ist verteilungspolitisch falsch. Schließlich birgt die Möglichkeit der Anrechnung der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer Gefahren. Die Unternehmensteuerreform läuft letztlich darauf hinaus, die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte zu schwächen. Dies gilt vor allem für die geplante Maßnahme, derzufolge künftig Gewinne aus der Veräußerung inländischer Kapitalbeteiligungen durch Kapitalgesellschaften nicht mehr versteuert werden sollen. Derartige Steuergeschenke sind nicht zu rechtfertigen; sie belasten letztlich die öffentliche Finanzierungsbasis. Insgesamt ist zu fordern, dass die Steuerreform stärker mit den Finanzierungsnotwendigkeiten des ÖD abgestimmt wird.

Aus der Perspektive des öffentlichen Dienstes gilt für die Steuerpolitik:

- Der Staat darf nicht verarmen.
- Steuerquellen müssen im Sinne der ökonomischen Leistungsfähigkeit genutzt werden und d. h. vor allem: Wiedereinführung der Vermögensteuer.
- Schließlich müssen Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität bekämpft werden.

Neuordnung des Finanzsystems

+ Stärkung der Kommunen

+ Kein Wettbewerbsföderalismus, sondern kooperativ.

Dritte Blockierungstendenz: Eigenständige Modernisierung des ÖD statt Sparvorgaben

Die Einsparvorgaben für den öffentlichen Sektor dürfen nicht als Vehikel zur Ausgabenkürzung eingesetzt werden.

Vielmehr wird ein Leitbild der Modernisierung des ÖD gebraucht.

Dazu gehört:

Erstens die Definition der Felder öffentlicher Dienstleistungsproduktion.

Zweitens die Organisation dieser Dienstleistungen.

Drittens die Gestaltung der Arbeitsbedingungen für die MitarbeiterInnen.

Die Zieltriade des ÖD lautet:

Wirtschaftlichkeit/Bürgerorientierung/Motivation bzw.

Leistungsbereitschaft der MitarbeiterInnen (vgl. Abbildung 1)

Vor der Beschreibung der drei Ziele und möglicher Widersprüche zwischen diesen nochmals folgende Hinweise:

Die Produktion öffentlicher Dienstleistungen darf sich nicht am Effizienzmuster der Güterproduktion ausrichten:

Für die Arbeitsproduktivität der Güterproduktion gilt: Beitrag der Arbeit zur Wertschöpfung über die Nutzung von Produktionsanlagen.

- Mensch/Maschinen-Verhältnis.
- Materielles Produkt entsteht daraus.

Für die Produktivität öffentlicher Dienstleistungen gilt:

- Mensch-Mensch-Beziehung.
- Qualität/Produktivität abhängig auch vom Verhalten des Klienten.
- bessere Arbeitsbedingungen, höhere Produktivität.

Ich erinnere nochmals daran: Die Produktivität im ÖD ist kaum messbar, weil für die Produktion sich keine Marktpreise bilden. Ersatzweise wird deshalb der ÖD im Rahmen der Gesamtrechnungen zu den Herstellungskosten erfasst. Damit ist ein Vergleich mit der Privatwirtschaft nicht möglich.

Daraus wird oft der Schluss gezogen, der ÖD sei weniger produktiv. Dies ist Unsinn, denn qualitativ kann die Produktivität sogar höher sein.

Mein Plädoyer heißt: Diesem spezifischen humanen Charakter der Dienstleistungsproduktion muss Rechnung getragen werden.

Dazu gehört aber auch eine grundlegende Reform. Max Weber bezeichnete Organisationen als »tote Maschine«. Auf den ÖD übertragen, muss das Leitbild der »lebende Mensch« werden.

Die Zieltriade berücksichtigt die Ansprüche der Dienstleistungen lebender Menschen.

Dies erfasst der beliebte Vergleich der Kommune als Konzern nicht.

Wenige Hinweise zu der Zieltriade:

+ Wirtschaftlichkeit:

- Gibt viele Instrumente, die aus der Privatwirtschaft übernommen werden können;
- Jedoch immer auch Sicherstellung humaner Dienstleistungen achten;
- Dazu gehört auch Output- statt Inputsteuerung, also vom Produkt her organisiert;
- Ergebnis- statt Verfahrenskontrolle;
- Nutzen des Total Quality Management als Gesamtprozess;
- Vereinbarung über Produktziele und Realisierung (Kontrakte);
- Kosten-Leistungs-Rechnung;
- Kontinuierlicher Verbesserungs-Prozess (KVP).

+ Bürgerorientierung:

- Von der hoheitlichen Verordnung zur Dienstleistungsorientierung;
- Vorrang für Klientelnähe.

+ Motivation und Leistungsbereitschaft der MitarbeiterInnen:

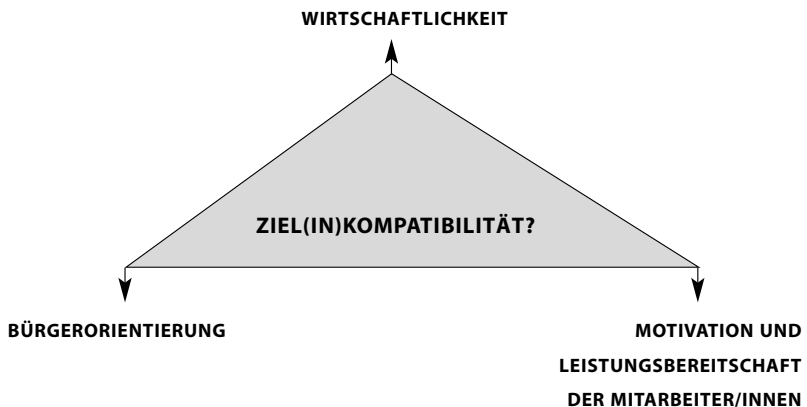
- In der Modernisierung liegt eine große Chance für MitarbeiterInnen;

- Qualität der Dienstleistungsproduktion wird maßgeblich durch MitarbeiterInnen bestimmt;
- Zur Mensch-Mensch-Dienstleistung passt nicht das aus der staatlichen Hoheitsfunktion abgeleitete autoritäre Führungsmodell;
- Dezentrale Gestaltung unter Nutzung der projektbezogenen Gruppenarbeit;
- Partizipative Führungsmodelle;
- Auch Öffnung der Aufstiegsmöglichkeiten;
- Leistungsorientierte Entlohnung.

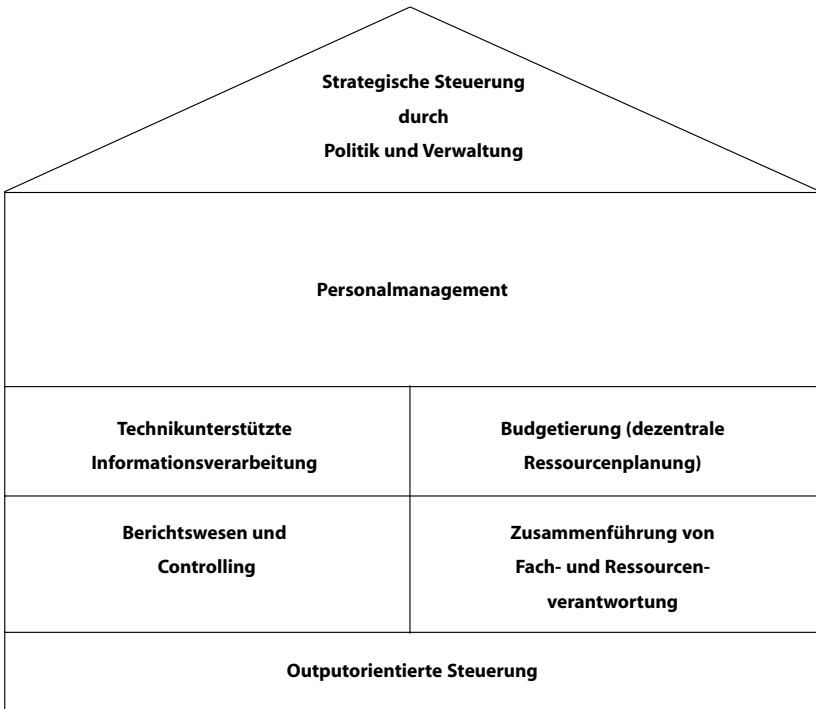
ZUSAMMENFASSENDE UND ABSCHLIESSENDE HINWEISE:

1. Öffentliche Aufgaben müssen definiert und dann finanziell abgesichert werden.
2. Die Modernisierung darf nicht der Knüppel werden, mit dem Einspariktate durchgesetzt werden.
3. Modernisierung ist eine Notwendigkeit und Chance, soweit sie als Produktion von und mit Menschen betrachtet wird.
4. Dazu gehört vor allem eine motivierende Entlohnung, und es müssen die Arbeitsbedingungen durch Partizipation erhöht werden. Dadurch steigt die Produktqualität.
5. Eine Vielzahl von Modellen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung liegt mittlerweile vor. In Abb. 2 werden die wichtigsten Elemente eines »neuen Steuerungsmodells« dargelegt. Dabei ist jedoch der Zieltriade widerspruchsfrei Rechnung zu tragen.

Abb. 1: Zieltriade der Verwaltungsreform



**Abb. 2: Neues Steuerungsmodell als »Haus des Wandels«
 – nach der »Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung« –**



MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – EINE ZUKUNFTSBILANZ

Sieglinde Frieß, stellvertr. Vorsitzende ÖTV Hamburg

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

Kollege Rudolf Hickel und unser Vorsitzender Herbert Mai haben bereits sehr eindrucksvoll die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und unsere Einschätzungen zur Modernisierung des Staates aus bundesweiter Sicht dargestellt.

Ich möchte nun auf den Hamburger Weg der Modernisierung eingehen:

Ein Motor – ich würde sogar sagen *der* – wichtigste Motor für die Umorganisation der hamburgischen Verwaltung war und ist die prekäre Haushaltslage.

Auch in Hamburg ist die Erwerbslosigkeit immer noch hoch – sogar überproportional gegenüber anderen Kommunen –, jedes 5. Kind ist von Sozialhilfe abhängig, das so genannte Normalarbeitsverhältnis weicht den ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen und die Zahl derer, die – mittlerweile neben Lohn und Gehalt – Sozialhilfe beantragen, steigt von Jahr zu Jahr um über 5 %.

Auch in Hamburg werden immer mehr Menschen zu Zaungästen unseres Reichtums!

Und dies, wo sich gerade unsere Stadt der meisten Milliardäre und Millionäre in der ganzen Bundesrepublik rühmt.

Gleichzeitig sinken – wie in allen anderen Kommunen – die Einnahmen auch in Hamburg.

Hamburg ist – wie die anderen Städte auch – vorrangig von den Entscheidungen der Bundesregierung abhängig.

Diese Entscheidungen – vor allem die der alten Bundesregierung – basieren auf einer neoliberalen Grundhaltung, die die freie Entfaltung der Wirtschaft als »Allheilmitel« propagiert.

Massive Entlastungen der Unternehmen sind die Folge, Arbeitsplätze sind trotzdem nicht in Sicht!

Auch die neue Bundesregierung setzt im Großen und Ganzen diese Politik fort, was z. B. die aktuellen Steuerreformpläne von Hans Eichel bestätigen.

Das – aus unserer Sicht – *falsche* vorrangige Setzen auf Einnahmen durch Besteuerung der Löhne und Gehälter führt durch die hohe Arbeitslosigkeit dazu, dass der Haus-

halt der Bundesregierung permanent sinkt. Die Hauptlasten werden dabei auf die Kommunen und damit *auch auf Hamburg* abgeladen.

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat seit Anfang der 90er Jahre jährliche Mindereinnahmen von durchschnittlich 200 bis 400 Millionen DM, die Zinsen für die Schulden der Stadt und der Schuldenberg insgesamt steigen immer mehr an, die Zins-Steuer-Quote beträgt zur Zeit fast 15 %, seit Jahren ist der Betriebshaushalt nicht mehr ausgeglichen.

Da die hamburgische Regierung sich nicht in der Lage sah oder es vielleicht *auch nicht wollte*, sich gegen diese einseitige Politik zugunsten der Unternehmen zur Wehr zu setzen, suchte sie eine andere Lösung:

Sie hatte und hat sich zum Ziel gesetzt – unter Beibehaltung der Erfüllung aller Aufgaben –, die Verwaltung so zu modernisieren, dass alles günstiger, alles billiger – und vielleicht sogar noch besser wird.

1995 wurde deshalb von der rot-grünen Bürgerschaft ein massiver Sparkurs bis 2001 verordnet. Jährlich müssen weitere 300 Millionen eingespart werden, davon 75 Millionen im Personalhaushalt.

Bei der Umorganisation der Verwaltung setzt die Freie und Hansestadt auf betriebswirtschaftliches Handeln.

Ziel ist es, mit der Methode des Neuen Steuerungsmodells (NSM) so effektiv zu werden, dass alle Aufgaben mit weniger Personal und weniger Sachmittel genauso erfüllt werden können.

Aus unserer Sicht immer schon ein sehr fragliches Unterfangen!

Anstelle von sinnvoller Aufgabenkritik, anstelle von sinnvoller politischer Zielsetzung oder sogar Widerstand gegen die Politik der Bundesregierung *wurde und wird die Verantwortung für den Abbau auf die Beschäftigten verlagert.*

In Form des Rasenmäherprinzips werden allen Behörden und Ämtern prozentuale Sparquoten oktroyiert, die Umsetzung bleibt ihnen – *vor allem auch den Kolleginnen und Kollegen vor Ort* – überlassen.

Ich singe damit nicht das »hohe Lied« gegen effektives Arbeiten, auch nicht gegen die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente.

Ich wehre mich vor allem gegen die gezielte Verlagerung der politischen Verantwortung auf die KollegInnen.

Nichtsdestotrotz haben die ÖTV Hamburg und auch die Beschäftigten von Anfang an versucht, sich an der Gestaltung einer modernen Verwaltung zu beteiligen.

Trotz des immensen Finanzdrucks verstanden wir die Modernisierung des öffentlichen Dienstes *als Chance* für eine entbürokratisierte, enthierarchisierte, zukunftsorientierte und vor allem bürgernahe Verwaltung.

Es erschien für uns als eine *realistische Chance für einen Neubeginn!*
Jetzt gilt es – hier und heute – eine Zwischenbilanz zu ziehen.

In der Vergangenheit haben wir als ÖTV Konzepte zur Umorganisation ganzer Bereiche – wie z. B. der Stadtreinigung – entwickelt, uns in Fragen der bürgernahen Kundenzentren eingebracht, Ansätze moderner Sozialpolitik formuliert und den Ausbau von Beteiligung und Mitbestimmung eingefordert.

Wir waren dabei erfolgreich, unsere Ideen wurden umgesetzt, und wir sind als wichtige gesellschaftspolitische Kraft anerkannt und ernst genommen.

D. h. nicht, dass nicht so manche Kämpfe – öffentlich oder weniger öffentlich – ausgefochten werden mussten.

Aber das ist und bleibt Politik!

Auch die Beschäftigten haben vor allem in den letzten fünf Jahren mit viel Elan und Initiative versucht, dieser Situation gerecht zu werden.

Sie haben sich in Arbeitsgruppen, Lenkungsgruppen, Projektgruppen, Qualitätszirkeln engagiert, Vorschläge zur Verbesserung gemacht, Umstrukturierungen erarbeitet und so weiter.

Doch was geschieht nun derzeit?

Wie ist die Situation heute???

Bis auf wenige Bereiche – wie z. B. Strom- und Hafenbau – mussten die Kolleginnen und Kollegen, aber auch wir als ÖTV – mittlerweile die Erfahrung machen, dass es vorrangig *nicht* um eine zukunftsorientierte Stadtpolitik, *nicht* um besseres Arbeiten und *nicht* um mehr Beteiligung der Einzelnen geht.

Es geht ganz allein um Erfüllung der Sparquote!

Es geht nur noch um das Budget!

Sinnvolle Ideen wurden eingestampft, Sparvorschläge wurden »rausgepickt«, Aufgabenkritik ist nicht von Interesse, Sozialpolitik wird nur noch mit »Budget«-Augen betrachtet.

Betriebswirtschaftliches Handeln dient ganz allein dem Selbstzweck des Abbaus.

Viele der Versprechungen erscheinen nur noch als Lippenbekenntnisse, einige wenige der Beschäftigten profitieren – viele werden immer mehr zu VerliererInnen der Modernisierung.

Auch die Stadt und ihre BürgerInnen profitieren fast gar nicht von den verwaltungspolitischen Veränderungen.

Die Folgen davon sind überall sichtbar und fühlbar:

Konzeptionslosigkeit herrscht allerorten, politische Zielsetzungen sind nicht auffindbar, Fehler werden nicht eingestanden und zurückgenommen, Erfolgskontrolle der Maßnahmen ist nicht vorgesehen, *die Qualität bleibt immer mehr auf der Strecke!*

Die Kolleginnen und Kollegen sind zum Teil *am Ende* ihrer Kräfte, sie sind ausgelaugt, frustriert – sie schaffen ihre Arbeit nicht mehr! *Sie fühlen sich nicht ernst genommen!*

Die Politik hat sich von ihrer politischen Verantwortung verabschiedet:

Was die Politik nicht verantwortet, müssen die Kolleginnen und Kollegen austragen und aushalten!

Sie sind es, die den Bürgerinnen und Bürgern die schlechten Nachrichten, die langen Wartezeiten, die langen Bearbeitungszeiten, den indirekten Abbau verkünden und verantworten müssen.

Immer mehr Löcher werden gerissen, Gesetze können nur noch oberflächlich eingehalten werden, Rückstandsmeldungen und Überlastanzeigen der KollegInnen sind an der Tagesordnung.

Und wenn es halt mal gar nicht geht, dann werden Kinder- und Jugendhäuser nicht geschlossen, nein – modern – werden dann »Betriebsferien« auf unbestimmte Zeit angeordnet.

Mittlerweile sind über 20 % des Personals verschwunden, bei den bürgernahen Verwaltungen – den Bezirksämtern – sind es sogar fast 25 %. Statt fast 80.000 Kolleginnen und Kollegen arbeiten nur noch rund 62.000.

Ein Licht am Ende des Tunnels ist immer weniger sichtbar.

Personalentwicklung kann dabei nur ein hohles Wort sein, Arbeitszufriedenheit vielerorts nur eine Karikatur ihrer selbst!

Ich möchte das mal an sechs Beispielen deutlich machen:

1. Arbeitszeitverlängerung bei der Feuerwehr von 48 auf 50 Stunden

Da das Geld mal wieder nicht reichte, wurde anstatt notwendiges Personal einzustellen einfach die Arbeitszeit der Kollegen angehoben – ohne Rücksicht auf die Belastungsfähigkeit, ohne Überprüfung der gesellschaftlichen Auswirkungen, ohne Erfolgskontrolle.

2. Ambulante Hilfen zur Erziehung

Zu Recht hatte die Bürgerschaft entschieden, dass Prävention im sozialen Bereich vor teurer Unterbringung und Kriminalisierung schützt.

Die Beschäftigten in den Jugendämtern unterstützten diese Intention und haben dementsprechend gehandelt.

Doch auf einmal ist zu viel Geld ausgegeben worden.

Anstatt nun eine politische Diskussion über Konzeption zu führen, wurde einfach die Reduzierung der ambulanten Hilfen auf geringe Einzelfälle angeordnet.

Keine volkswirtschaftliche Rechnung, keine sinnvolle Aufgabenkritik – allein das Budget bestimmt.

3. Bürgernahe Dienstleistungen durch Kundenzentren in den Bezirksämtern

Die Freie und Hansestadt beschloss – als sinnvollen Ansatz –, bürgernahe Dienstleistungen zu verbessern. Dementsprechend wurden Bürgerbefragungen durchgeführt.

Die Befragungen ergaben konkrete Wünsche nach weniger Bürokratie, freundlicheren Eingangsbereichen, verständlichere Formulare und und und.

Erweiterte Öffnungszeiten wurden nicht gefordert, gläserne Hallen als Kundenzentren wurden zum Schutz der Privatsphäre sogar abgelehnt.

Was macht die Verwaltung? Sie erweitert die Öffnungszeiten – *ohne* Personalverstärkung und schafft in einigen Bezirksämtern Kundenzentren in Hallenform.

Also – wie gehabt: Bürgerbefragungen sind nur eine Farce – Bürgerinnen und Bürger werden nicht ernst genommen!

4. Loslösung von Sozialhilfe

Auch hier ein sinnvoller Ansatz, doch keine Kriterien. Ohne personelle Verstärkung in den Sozialämtern sollte die Anzahl der SozialhilfeempfängerInnen reduziert werden.

Ohne Konzept der langfristigen Loslösung wurden kurzfristige Zahlenerfolge angeordnet. Wieder mal müssen Beschäftigte Anordnungen erfüllen. Ihre Erfahrungen hatten keinen Platz im Budget.

5. Gebäudemanagement zur Reduzierung von Bauerhaltungs- und Mietkosten

Anstelle einer sinnvollen Bewertung eigener Immobilien – was die Industrie tagtäglich betreibt –, wurden die öffentlichen Gebäude einfach veräußert. Allein erkennbares Ziel ist die Eröffnung neuer Kreditquellen.

Schlichtweg vergessen wurden dabei die Beschäftigten des Hochbaus und der Hausverwaltungen. Macht nichts, sagt die Stadt, die werden jetzt einfach auch ausgegliedert.

Erneut kein Konzept z. B. zum Erhalt bürgernaher Gebäude – und auch Erfolgskontrolle ist außer Sicht.

6. Ausgliederungen und Fremdvergabe von Leistungen

Ob es um die Reinigung städtischer Gebäude geht, um die Weiterbildung, um die Kinder- und Jugendhäuser und um vieles mehr – überall sucht die Stadt *das Heil in der Finanzmisere* durch Ausgliederungen und Fremdvergabe.

Wo bei Stadtreinigung oder auch bei Krankenhäusern noch Qualitätskonzepte dahinter standen, ist jetzt das vorherrschende Argument, dass allein durch dieses Outsourcing alles billiger und am besten noch besser wird.

Eine IST-Analyse wird gar nicht mehr vorgenommen, Erfolgskontrolle ist nicht eingeplant. Kosten werden nicht festgestellt und nicht überprüft.

Nur eines ist sicher, die Sicherheit der Arbeitsplätze bleibt auf der Strecke.

Beispiele könnte ich noch viele aufführen, erkennbar ist an allen:

So kann es nicht weitergehen!

Aus Sicht der ÖTV müssen in alle zukünftigen Planungen der Modernisierung folgende Aspekte – Forderungen – *zwingend* integriert werden:

- Unser demokratischer Sozialstaat *mus*s erhalten bleiben, d. h. allen Bürgerinnen und Bürgern unserer Stadt muss die Chance zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben garantiert werden.
- Die Bürgerinnen und Bürger *müssen* im Mittelpunkt der Entscheidungen stehen und nicht das Budget.
- Politik *mus*s politische Ziele formulieren, diese *müssen* erkennbar und für die Beschäftigten verbindlich und verlässlich sein.
- Sinnvolle Aufgabenkritik *mus*s mit politischer Schwerpunktsetzung einhergehen und nachvollziehbar sein.
- Neue Formen öffentlichen Handelns, z. B. Anstalten öffentlichen Rechts, *bedürfen* einer Konzeption und dürfen nicht zur Entledigung von politischer Verantwortung genutzt werden.
- Personalentwicklung *mus*s integraler Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung sein. Dazu gehört Personalplanung, Mobilität, Qualifizierung und Förderung.
- Beteiligung der Beschäftigten und Mitbestimmung der Personalräte *mus*s ernst genommen werden. Alle Beteiligten *müssen* in die Modernisierungsbestrebungen einbezogen werden, und deren Erfahrungen *müssen* berücksichtigt werden.
- Eine weitere Reduzierung des Personalhaushaltes *mus*s *sofort* gestoppt werden.

Die ÖTV ist eine der wichtigsten gesellschaftspolitischen Kräfte. Unsere Einbeziehung in die politische Diskussion über die Zukunftsfähigkeit unserer Stadt *ist unabdingbar*.

Aber auch die Einbeziehung der Kolleginnen und Kollegen – als Beschäftigte *und* BürgerInnen – *ist unerlässlich*.

Wenn die politischen Verantwortlichen unserer Stadt ein Interesse an zukunftsweisender Politik haben, so werden wir uns der Mitgestaltung nicht verwehren.

Gehen allerdings Entscheidungen nicht über Budgets und Legislaturperioden hinaus, so werden wir uns eine weitere Mitarbeit *genauestens* überlegen.

Ohne die eindeutige Einbeziehung unserer dargestellten Forderungen stellt sich unsere Weiterarbeit im Modernisierungsprozess zumindest in Frage.

Forum 1
Modernisierung,
Staatsaufgaben,
BürgerInnen-
orientierung

MODERNISIERUNG, STAATSAUFGABEN, BÜRGERINNENORIENTIERUNG

Dr. Jörg Bogumil (Fernuniversität Hagen)

(1) Die bisherige Diskussion zur Staatstätigkeit war häufig geprägt durch ideologische Verengung. Zwischen Marktradikalismus und Staatsinterventionismus wurden vornehmlich Argumente für den minimalistischen Staat einerseits oder den zentralisierten Wohlfahrtsstaat andererseits gesucht. Seit Anfang der 90er Jahre erhalten nun in Deutschland Maßnahmen zur Einführung privatwirtschaftlicher Managementmethoden, zur Entwicklung kunden- und bürgerorientierter Qualitätsstandards und zur Verringerung der Leistungstiefe¹ im öffentlichen Sektor eine verstärkte Aufmerksamkeit. Prinzipiell könnte dies zu einer Aufweichung traditioneller Positionen führen und die Diskussion um Staatstätigkeit versachlichen.

Man müsste dann z. B. zur Kenntnis nehmen, dass nur durch Privatisierung keine Produktivitätssteigerung entsteht², wie dies Erfahrungen mit dem britischen *Privatisierungsprogramm* zeigen. Entscheidend scheint dagegen zu sein, dass das Leistungspotenzial des *Wettbewerbs* zwischen privatem und öffentlichem Sektor ausgeschöpft wird, ohne dass es zu Steuerungsverlusten und privater Monopolbildung kommt³. Man müsste ebenso zur Kenntnis nehmen, dass es durchaus möglich ist, Aufgaben und Ver-

- 1 Unter dem Begriff »Leistungstiefe« im öffentlichen Sektor wird analog zur »Fertigungstiefe« von Industrieunternehmen diskutiert, in welchem Umfang und in welcher Qualität öffentliche Leistungen selbst erstellt werden sollten. Je geringer die Leistungstiefe, um so mehr müssen bei gegebenem Leistungsumfang Teilleistungen von dritter Seite zugekauft werden. Das Spektrum der Leistungstiefe reicht von 100 %, einer vollständigen Eigenerstellung durch öffentliche Einrichtungen, bis zu 0 %, einem vollständigen Verzicht auf öffentliche Eigenleistungen. Öffentliche Leistungserstellung kann dabei ergänzt werden durch privatwirtschaftliches (public-private-partnership) oder bürgerschaftliches Engagement.
- 2 Es gibt keinen direkten Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerung und Eigentumsform (vgl. Naschold/Bogumil 1998). Interessant ist in diesem Zusammenhang eine schwedische Studie (Fölster 1994), die die Kostenveränderung für die Gemeinden angesichts verschiedener Organisationsformen überprüft. Zwar gelingt es privatisierten Bereichen am besten, ihre Effizienz zu erhöhen, aber dies führt aufgrund der Gewinnspanne weder zu einer entsprechend hohen Kostensenkung für die Gemeinden, noch lassen sich diese Kostenvorteile dauerhaft halten, da viele privatisierte Bereiche nach einem gewissen Zeitraum ihre Forderungen an die Gemeinden erhöhen. Vorteilhafter für die Gemeinden sind Dezentralisierungsmaßnahmen mit Einnahmeverantwortlichkeiten unter Wettbewerbsbedingungen.
- 3 Als positives Beispiel kann die Ergänzung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Dänemark durch private Arbeitsvermittlungsdienste angesehen werden, die zu einer quantitativen und qualitativen Ausdehnung des Vermittlungsangebotes führt, allerdings vor allem durch die Verbesserung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste aufgrund der durch die Zulassung privater Bewerber erreichten Konkurrenzsituation (vgl. Walwei 1994). Wenn es gelingt, Wettbewerbsmaßnahmen zu institutionalisieren, erscheint eine gegenseitige Ergänzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor in bestimmten Bereichen also durchaus möglich.

verantwortlichkeiten vom Staat auf die Bürger oder Initiativen zu verlagern, aber dass das nur in bestimmten Bereichen funktioniert und nur dann, wenn mit neuen Formen von Eigenverantwortung auch mehr Mitsprache der Bürger verbunden wird. Oftmals verlaufen diese Diskussionen um Staatstätigkeit aber nicht in dieser sachlichen Form, sondern sind stark von dem Zwang des Sparens und dem Festhalten an alten ideologischen Positionen geprägt.

(2) Ein empirischer Vergleich der Staatsaktivitäten zwischen den einzelnen Nationalstaaten zeigt, dass es fast keine gesellschaftliche Aufgabe gibt, die nicht irgendwo schon einmal entweder staatlich oder privat organisiert worden wäre. Es lassen sich auch keine durchgängig plausiblen Abgrenzungskriterien zwischen öffentlichen und privaten, hoheitlichen, nicht-hoheitlichen und gewerblichen Aufgaben ausmachen. Es gibt eben keine universelle Aufgabentheorie der öffentlichen Verwaltung. Was öffentliches Handeln ausmacht, ist also nicht durch wissenschaftliche Analyse entscheidbar, sondern nur politisch. Öffentliche Ziele *sind solche, die von den legitimierten politischen Gremien (Parlamente) dazu erklärt werden*. Das heißt sowohl, dass sich diese verändern können als auch, dass dies nicht beliebig geschehen kann, denn um einmal bestehende öffentliche Aufgaben abzuschaffen, braucht es politische Beschlüsse. Dabei stehen die Bürger im übrigen meistens auf der Seite des Erhaltes von öffentlichen Aufgabenbereichen, wenn man sie fragen würde. Hier könnte es durchaus im Sinne der ÖTV sein, die Bürger stärker an solchen Diskussionen zu beteiligen, auch um damit Bündnispartner zu gewinnen.

(3) Die politische Diskussion um Staatstätigkeit richtet sich in Deutschland, wie oben angedeutet, bis jetzt vor allem auf die Wirtschaftlichkeitsproblematik, also auf Fragen des Umfangs und der Kosten öffentlicher Aufgaben. Ist das aber das entscheidende Problem? Oder geht es in der Diskussion um Staatshandeln nicht eigentlich um die Frage, wie überhaupt noch sachlich adäquate Problemlösungen zu finden sind in unserem verflochtenen Mehrebenensystem und damit um die Frage der politischen Steuerung. In dieser Perspektive kommt dann in den Blick, dass es nicht nur darauf ankommt, zu bestimmen, welche Aufgabenbereiche öffentlich bleiben müssen, sondern vor allem, *was man denn tun muss, um bestimmte Probleme zu lösen*.

Greift man diese Perspektive auf, so müssten sich aus der *Analyse von politischen Steuerungsproblemen Ansatzpunkte für eine leistungsfähige staatliche Organisation gewinnen* lassen. Dies kann an dieser Stelle nun nicht ausgeführt, sondern nur beispielhaft angerissen werden. Maßnahmen in dieser Richtung wären (vgl. Mayntz 1995; Jann 1996, S. 60; Bogumil/Kißler 1997):

- Die Stärkung der *Kompetenz der politischen Führung* einschließlich des Denkens in längeren Zeithorizonten zur Förderung strategischen Denkens.

- Die *Integration und Koordination unterschiedlicher Politikbereiche*, also die Schaffung von Vorkehrungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit, um Verselbständigungstendenzen, Koordinationsmängeln und Reibungsverlusten in horizontal und vertikal verflochtenen Entscheidungsprozessen entgegenzuwirken.
- Die *Herstellung von Transparenz* im Sinne der Vergleichbarkeit von Leistungsanbietern und unterschiedlichen institutionellen Arrangements als Voraussetzung für politische Steuerung.
- Die Unterscheidung zwischen den *vielfältigen öffentlichen Aufgabenbereichen* und damit der Abschied von einheitlichen Lösungen, um den unterschiedlichen Steuerungserfordernissen gerecht zu werden.
- Die Verstärkung *kooperativer Handlungsformen*, um die Legitimation und Akzeptanz staatlicher Entscheidungen zu erhöhen und um bei der Aufgabenerfüllung flexibler auf konkrete Problemsituationen und veränderte Bedingungen reagieren zu können.⁴ Kooperationsmaßnahmen können sich dabei sowohl auf Entscheidungs- als auch auf Umsetzungsprozesse beziehen.

Wie sieht es nun aus mit der Steigerung der Kompetenz der politischen Führung, mit der Herstellung von Transparenz, mit einem stärker integrativen und koordinierten Handeln oder mit der stärkeren Einbeziehung und Beteiligung der Bürger in Hamburg? Hierzu liegen mir nur begrenzt Informationen vor.

Hamburg ist insbesondere durch den Aufbau der ergebnisorientierten Verfahren des Neuen Steuerungsmodells, also der Produktbildung, der Kosten- und Leistungsrechnung und der Entwicklung von verschiedensten Kennzahlen, in der Modernisierungslandschaft bekannt. Wie ich mich letztes Jahr bei einer Sachverständigenanhörung im Haushaltsausschuss der Hamburger Bürgerschaft überzeugen konnte, gibt es hier durchaus beeindruckende und umfassende Kennzahlen und Produktkataloge, die sicherlich Hilfestellungen bei der *internen Steuerung* von Verwaltungsprozessen liefern (vgl. Bogumil 1999b).

Diese Daten des operativen Controllings, also die managementrelevanten Informationen, bringen jedoch für die politische Steuerung durch das Parlament kaum Hilfestellungen. Warum? Für die Politik ist es nicht so wichtig zu wissen, um welche Leistungen es sich im Detail handelt, welche Kosten mit ihnen verbunden sind und in welcher Menge diese erbracht wurden, sondern vor allem, welche Wirkungen bestimmte Programme und Maßnahmen hervorrufen, welcher Nutzen sich für die Adressaten ergibt

⁴ Dabei ist allerdings zu beachten, dass Kooperation nicht unter allen Bedingungen und in allen Bereichen leistungssteigernd wirkt, noch dass sie gerade dort, wo sie produktiv genützt werden könnte, auch tatsächlich praktiziert wird (Benz 1994, S. 346). Zudem variieren Kooperationserfordernisse mit dem Aufgabenfeld.

und welche politischen Handlungsspielräume vorhanden sind.⁵ Diesen speziellen Informationsbedarf liefert kein produktorientierter Haushalt.⁶ Zudem ist weniger manchmal mehr. Das beste Mittel, jemanden nicht zu informieren, ist, ihn mit Informationen zu überschütten. Die regelmäßigen Informationen zu sämtlichen Projekten der Verwaltung überfordern schon jetzt das Zeitbudget von Politikerinnen und Politikern beträchtlich. Verwaltungsmodernisierung hat in Hamburg aber nicht dazu beigetragen, den *Informationsaufwand* für Parlamentarier zu reduzieren, sondern die Zahl der Berichte deutlich erhöht. Es geht jedoch nicht um mehr Informationen, sondern um *qualitativ andere*. Dabei gibt es durchaus Möglichkeiten dies zu ändern, die an dieser Stelle aber nicht ausgeführt werden können (vgl. hierzu Bogumil 1999b). Bezüglich der Steigerung der Kompetenz der politischen Führung und der Herstellung von Transparenz gibt es durchaus Optimierungsbedarf.

(4) In der politischen Diskussion um Staatstätigkeit wenig beachtet wird bis jetzt die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlichen Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern in Richtung kooperativer Handlungsformen. Dazu gehört ein Bündel von Maßnahmen (vgl. Bogumil 1999a):

- Maßnahmen, die über die Herstellung einer kundenorientierten Qualitätsproduktion durch Bürgerämter, Bürgerumfragen oder Dienstleistungsverpflichtungen der Verwaltung (Bürger-Charta) *Akzeptanz* schaffen können.
- Maßnahmen einer aktiven Bürgerbeteiligung an Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen in der Verwaltung sowie Schritte zur Befähigung und Unterstützung (empowerment) des Bürgerengagements bei der Erstellung von öffentlichen Leistungen (z. B. durch Selbsthilfekontaktstellen, lokale Kooperationsringe, Sozialversicherungsgutscheine, Übertragung von Sportstätten und Schwimmbäder an Vereine, Selbstverwaltungsformen, Spielplatzpatenschaften etc.), die Formen der *Eigenverantwortung* und *Selbstbestimmung* stärken, ohne die Ausgleichsfunktion öffentlichen Handelns zu gefährden (vgl. Bogumil/Vogel 1999).

5 Zum einen liefern die Informationen des operativen Controllings keine oder kaum steuerungsrelevante Informationen für die Politik. Die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung und die vielfältigsten Kennzahlen im Produkthaushalt beruhen auf den Produkten, auf den Organisationsoutputs. Sie liefern interessante Informationen zum wirtschaftlichen Ressourceneinsatz, aber enthalten nur sehr selten spezifische Informationen über politische Handlungsspielräume oder über die beabsichtigten Wirkungen politischer Maßnahmen. Diese Informationen wären für die Parlamentarier jedoch die wichtigen. Hierzu bedarf es eher größerer und anderer Datenbestände, nicht in dem Detaillierungsgrad wie für die interne Steuerung und beschränkt auf beeinflussbare Handlungsoptionen. Dies ist auch kein Aggregationsproblem, wie häufig behauptet wird, also keine Frage der Zusammenfassung der oft sehr detaillierten Produktinformationen, sondern eine Frage der Informationsart. Es gibt unterschiedliche Informationsbedürfnisse für die betriebliche und politische Steuerung und der Versuch, diese mit einem Instrumentarium zu befriedigen, wie ursprünglich von der KGSt angestrebt, scheint mir nach den vorliegenden Erfahrungen gescheitert zu sein.

6 Nicht ohne Grund bemüht sich die KGSt verstärkt, Ansätze eines strategischen Managements zu entwickeln, um damit die Lücke zwischen produktorientierten Haushalten und steuerungsrelevanten Informationen zu schließen. Produktorientierte Haushalte liefern kaum steuerungsrelevante Informationen für die Politik.

- Maßnahmen zur Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen, um die *Legitimation* staatlichen Handelns zu verbessern (z. B. Bürgerbegehren und -entscheide, die nicht durch formale Hürden behindert werden; Direktwahl von wichtigen Funktionen wie des Verwaltungschefs oder des regierenden Bürgermeisters, Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens).

Die ÖTV wäre aus meiner Sicht gut beraten, wenn sie solche Maßnahmen aktiv unterstützt, denn in den Zeiten der Haushaltskonsolidierung braucht man Bündnispartner, und dabei sollten die Bürgerinnen und Bürger nicht übersehen werden, auch wenn es hier und da Interessenskonflikte mit Beschäftigteninteressen geben mag.

LITERATURHINWEISE

- Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg, 1999a: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek, Herbert u. a. (Hg.), 1999: Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg, S. 51-61
- Bogumil, Jörg, 1999b: Stellungnahme auf der Sachverständigenanhörung »Controlling in der Hamburger Verwaltung« am 4. 6. 99 im Haushaltsausschuss der Hamburger Bürgerschaft, downloadbar über <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/verwaltung.htm>
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo, 1997: Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe?, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.), 1997: Modernisierung des Staates? (Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1), Baden-Baden, S. 101-114
- Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hg.), 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln
- Fölster, St. et al., 1994: Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering (Ist der Systemwechsel in Schweden in Gefahr? Erfahrungen mit der Privatisierung, Deregulierung und Dezentralisierung, Übersetzung C. Riegler), Stockholm
- Jann, Werner, 1996: Strategische Relevanz, in: Naschold u. a., S. 45-62

Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus, 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin

Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform, Reihe Grundwissen Politik, Band 22, Opladen

MODERNISIERUNG, STAATS- AUFGABEN UND BÜRGERBETEILIGUNG »MODERNER STAAT – SCHLANK ODER MAGERSÜCHTIG?«

Verena Blix, Personalratsvorsitzender BAGS, Hamburg

Staatsaufgaben heute befinden sich im Spannungsfeld zwischen

- Gestaltungsanspruch und Finanznot,
- Steuerungsbedarf und Deregulierungsforderungen,
- »Markt« und »Kontrolle«.

Staat soll »schlank« sein und täglich die Behauptung widerlegen, er sei teuer und ineffizient.

Der öffentliche Dienst sieht sich dadurch neuen Anforderungen gegenüber:

- Dienstleistungen sollen vergleichbar werden,
- er soll sich »gut verkaufen«,
- er soll bürgerorientiert arbeiten,
- er soll sich der Konkurrenz mit anderen Anbietern stellen.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat sich diesem Druck gestellt. Anders als in anderen Ländern und Kommunen wurden hier wichtige staatliche Aufgaben nicht privatisiert, sondern die Einflussmöglichkeit durch die Politik erhalten, was die ÖTV Hamburg sehr begrüßt.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt:

Der öffentliche Dienst arbeitet nicht automatisch teurer und ineffizienter als Marktanbieter, wenn tatsächlich gleiche Ausgangsbedingungen geschaffen und nicht »Äpfel mit Birnen verglichen werden«. Dazu gehört nicht zuletzt, dieselben tarif- und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen bei den konkurrierenden Trägern von Aufgaben zu erhalten.

Aktuell findet in Hamburg eine neue Entwicklung statt: globale Entkommunalisierungsbestrebungen sollen durchgesetzt werden. In der bezirklichen Jugendarbeit soll pauschal ein großer Teil der Arbeit in Einrichtungen in andere Trägerschaften übergeben werden. Der Anteil soll mindestens 30 % des bestehenden Personalbestandes ausmachen. Ähnliche Überlegungen gibt es in der Behindertenhilfe. Diese neuen Bestrebungen zur Delegation von Staatsaufgaben hält die ÖTV Hamburg für bedenklich,

insbesondere da weder die zu erbringende Qualität der Aufgaben bisher beschrieben wurde, noch für den Erhalt tariflicher Standards gesorgt ist. Der einzige Zweck dieser »Entstaatlichung« scheint die Einsparung von Personalkosten zu sein.

THESE:

Staatliche Aufgaben lassen sich nicht beliebig abbauen, sollen Staatsziele wie z. B. das Sozialstaatsgebot noch erhalten werden.

Der Staat muss definieren, für welche Aufgaben er sich auch auf Dauer in der Verantwortung sieht und festlegen, in welcher Qualität sie zu erbringen sind.

Aufgaben an andere Träger zu delegieren, muss eine Entscheidung für Inhalt und Qualität sein. Damit allein das Dilemma der Finanznot delegieren zu wollen, hält die ÖTV Hamburg für »unmoralisch«.

Aktuell bestimmen die Finanzen, was Staat (sich) noch leistet. Viele notwendige Aufgaben finden nicht oder nur eingeschränkt statt, weil die Finanznot nicht mehr als »Motor für Reformen« taugt, sondern ausschließlich Maßnahmen blockiert. Dabei ist die Steuerung nur innerhalb von Etat-Grenzen möglich, da die Prioritätensetzung der Politik nicht über Ressortgrenzen hinweg stattfindet. Fachpolitische Entscheidungen sind vom Denken in Etat-Mauern geprägt. Die Diskussion, ob wir bestimmte Leistungen vom Staat dringender brauchen als andere – z. B. mehr Jugendhilfeaufwand in den Bezirken als Straßenbau –, wird nicht ausreichend geführt. Es ist z. B. oft leichter, eine neue Grünanlage oder Spielplätze zu gestalten als auch nur eine freie Stelle in den Häusern der Jugend zu besetzen.

Während zu Beginn der Konsolidierung noch Bereiche wie Schulen und Kindertagesheime von der Einsparungsverpflichtung ausgenommen wurden, gibt es seit geraumer Zeit in Hamburg nun keine »Schonbereiche« mehr.

Die Einsparungen erfolgten auf der Basis eines »Ist-Zustandes«, der auf z. T. sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen basierte. Eventuelle »Schieflagen« wurden nicht korrigiert, bevor die prozentuale Einsparungsverpflichtung verteilt wurde.

Auch können eventuell überquellende Sachmittelhaushalte noch immer nicht regelhaft zum Ausgleich des Personalkostenbudgets genutzt werden.

Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells wurde versprochen, die übliche »Input-Steuerung« werde durch »Output-Steuerung« ersetzt werden, tatsächlich steuert weiterhin der Mittelzufluss, was inhaltlich erreicht werden kann.

Die mangelnde Klarheit über Ziele und Prioritäten sowie die zu erbringende Qualität führt zu Verunsicherung bei den Beschäftigten. Wer sich beruflich für die Erreichung

sozialstaatlicher Ziele engagiert, hat zunehmend den Eindruck, dass diese dem Dienstherrn nichts mehr bedeuten.

THESE:

Politische Zielbestimmungen müssen auch Ressortgrenzen überschreiten. Ziele und Prioritäten müssen allen Beteiligten im Modernisierungsprozess transparent werden.

Auf der Grundlage der formulierten Ziele und Prioritäten muss der Staat seine Steuerungsfunktion wahrnehmen. Dabei muss der Qualität der Leistungen mehr Aufmerksamkeit als bisher gewidmet und mehr Korrekturaufwand betrieben werden. Die nicht ganz neue Frage:

Tun wir das Richtige mit den richtigen Mitteln?

muss in diesem Zusammenhang häufiger als bisher gestellt werden, insbesondere für Aufgaben, die an Körperschaften oder freie Träger delegiert wurden.

Leistungen an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger auszurichten, ist heute geradezu selbstverständlich geworden. Dies ist ein Erfolg der Modernisierungsdiskussion. Viele Beteiligungsformen wurden erprobt, wie z. B. runde Tische, Befragungen oder Beiräte.

Die reine Vermutung, was die BürgerInnen wünschen könnten, ist allerdings keine Bürgerbeteiligung. So wurde im ersten Übereifer in den bürgernahen Bereichen gern die Öffnungszeit ausgeweitet, ohne die betroffenen Bürgerinnen und Bürger zu ihren Bedürfnissen zu befragen. Solche Lösungen bedeuten eine vermeidbare Belastung der Beschäftigten und gehen oft an Bürgerinteressen vorbei.

Es wurde bisher nicht systematisch ausgewertet, welche Beteiligungsformen geeignet sind und welche Erfolge versprechen im Hinblick auf einvernehmliche Lösungen für bestimmte Konfliktlagen.

Die notwendigen Umorientierungen bei den Beschäftigten in den Ämtern und Behörden – weg von staatlicher Kontrollfunktion hin zu einer Servicerolle der Verwaltung – wurden engagiert aufgenommen, brauchen aber mehr Geduld und Unterstützung. Kolleginnen und Kollegen, die z. B. als Gewerbeaufsichtsbeamte jahrzehntelang als Teil eines Polizeiorgans auftreten konnten, müssen jetzt innerhalb weniger Jahre lernen, ihr Angebot »anzupreisen« und auf den Bürger zuzugehen. Leitbilddiskussionen sind in diesem Zusammenhang hilfreich, werden aber wegen des permanenten Drucks am Arbeitsplatz von den Beschäftigten kaum noch angenommen. Leitbilddiskussionen erreichen vor allem nicht mehr diejenigen, die sich vom Modernisierungsprozess völlig abgewandt haben, weil sie ihr Vertrauen verletzt sehen.

Neue Beteiligungsformen kosten Zeit und Kraft, die die Kolleginnen und Kollegen unter permanenter Überlastung aufzubringen versuchen. Fortbildungsangebote für bürgerorientiertes Arbeiten gibt es zwar, sie können aber durch die Personalnot gerade in bürgernahen Bereichen nicht von allen Betroffenen wahrgenommen werden. Neue Konflikte mit den Bürgerinnen und Bürgern sind unausweichlich.

THESE:

Es gibt keine Politikverdrossenheit von Bürgerinnen und Bürgern. In Themenbereichen der direkten Betroffenheit sind sie leicht zu aktivieren und beteiligen sich engagiert.

Diese Tatsache muss genutzt werden, indem die Verwaltung beteiligte Bürgerinnen und Bürger, wie auch die mit ihnen arbeitenden Kolleginnen und Kollegen unterstützt und ihnen den Raum und die Zeit gibt, in diesem neuen Feld zu lernen. Dazu braucht es wissenschaftliche Begleitung von Beteiligungsformen und die systematische Auswertung der gemachten Erfahrungen.

Forum 2
Leistungs- und
ergebnisorientierte
Verwaltungssteuerung;
betriebswirtschaftliche
Instrumente

DER BEITRAG LEISTUNGS- UND ERGEBNISORIENTIERTER VERWALTUNGS- STEUERUNG UND DES EINSATZES BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHER INSTRUMENTE ZUR STAATS- UND VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN BERLIN, HAMBURG UND BREMEN

Dr. Rolf Prigge, Universität Bremen

1. DAS STADTSTAATEN-PROJEKT

Mit dem Stadtstaaten-Projekt wird in einer vergleichenden Untersuchung die Modernisierung des öffentlichen Sektors in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen erforscht. Das Forschungsprojekt wird von der Universität Bremen – Kooperationsbereich Universität/Arbeiterkammer (KUA) – mit finanzieller Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung des DGB (Hauptfinanzierung), des Hauptvorstandes der Gewerkschaft ÖTV und der Modernisierungsakteure in den Stadtstaaten (ÖTV-Bezirke, Verwaltungsleitungen) durchgeführt. In dem Projekt wird mit fachkundigen Beschäftigten, Personalräten, den ÖTV-Bezirken Berlin, Hamburg und Bremen (Bezirk Weser-Ems, Kreisverwaltung Bremen), Verwaltungs- und Geschäftsführungen, PolitikerInnen aus den Regierungen, Parlamenten, Bezirksbeiräten/-versammlungen sowie sonstigen Gruppen (Stadtentwickler, Architekten u. a.) kooperiert. Das Projekt läuft vom 1. 4. 1998 bis zum 31. 1. 2001 (34 Monate).

Mit dem Stadtstaaten-Projekt werden folgende Ziele verfolgt:

1. Vergleichende Untersuchung der Bedingungen und Strategien der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Stadtstaaten.
2. Untersuchung der Wirkung der eingeleiteten Modernisierungsprozesse am Beispiel
 - a) der Verwaltungsmodernisierung,
 - b) der Dekonzentration der Verwaltung durch Bezirks- und Ortsämter und der Bürgerbeteiligung (Demokratie und Verwaltung im Großstadtbezirk)sowie
 - c) der Ausgliederung öffentlicher Aufgaben (Konzernstrukturen, Steuerungsprobleme, neue Formen der Interessenvertretung).

3. Vernetzung der modernisierungspolitischen Debatte zwischen den Akteuren u. a. durch die Veranstaltung von drei Workshops.

In der ersten Projektphase wurden die Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen erhoben und die institutionellen Grundlagen, die finanzielle und personelle Situation der Stadtstaaten sowie wesentliche Bausteine der Modernisierungspolitik (Strategien der Sanierungspolitik, Leitbilder der Großstadtentwicklung, Strategien der Verwaltungsmodernisierung) vergleichend analysiert. Ein erster Projektworkshop fand mit Unterstützung der ÖTV-Bezirke und der Verwaltungen mit den modernisierungspolitischen Akteuren aus Berlin, Hamburg und Bremen im März 1999 in Bremen statt. An ihm nahmen der Präsident des Bremer Senats, Dr. Henning Scherf, Abgeordnete, Verwaltungsführungen, Interessenvertretungen und WissenschaftlerInnen teil. Der erste Projektzwischenbericht ist im Kellner-Verlag Bremen erschienen: *Prigge, Rolf/Prange, Martin/Bovenshulte, Andreas: Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber? – Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Hamburg, Berlin und Bremen, Bremen 1999*. Er beinhaltet Aussagen zu folgenden Feldern:

- Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen der Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen (vgl. auch Tabellenanhang)
- Institutionelle Grundlagen, finanzielle und personelle Situation der Stadtstaaten (vgl. auch Tabellenanhang)
- Bausteine und Management der Modernisierungspolitik
- Strategien der Haushaltskonsolidierung und Reform der Finanzbeziehungen
- Leitbilder und Prozesse der Großstadtentwicklung
- Leitbilder und Prozesse der Staats- und Verwaltungsmodernisierung
- Chancen und Grenzen territorialer Autonomie – Die Stadtstaaten im föderalen System

Dieser Beitrag beruht auf den Ergebnissen der ersten Phase des Stadtstaaten-Projektes.

2. DER BEITRAG LEISTUNGS- UND ERGEBNISORIENTIERTER VERWALTUNGSSTEUERUNG UND DES EINSATZES BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHER INSTRUMENTE ZUR STAATS- UND VERWALTUNGS-MODERNISIERUNG IN BERLIN, HAMBURG UND BREMEN

2.1. Ausgangslage und Strategie der Staats- und Verwaltungsmodernisierung

Eine modernisierungspolitische Gesamtstrategie für den öffentlichen Sektor müsste das strategische Management von Leitbildern und Prozessen der Politik-, Regierungs-

und Verwaltungsreform umfassen. Da man in den Stadtstaaten eine schriftlich ausformulierte Form der Gesamtstrategie vergebens sucht, lässt sie sich nur aus Dokumenten wie Regierungserklärungen und Koalitionsvereinbarungen sowie anderen Quellen (Wirkungsanalysen, Experteninterviews etc.) rekonstruieren. In programmatischer Hinsicht beziehen sich alle Stadtstaaten mehr oder weniger als Baukasten für den Verwaltungsumbau auf das Neue Steuerungsmodell (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Das Tempo der Staats- und Verwaltungsmodernisierung wird in den Stadtstaaten aber von dem Primat der Haushaltskonsolidierung bestimmt. Hamburg verfolgt wegen relativ günstiger regionalwirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Rahmendaten den im Stadtstaaten-Vergleich moderatesten Sparkurs (vgl. Tabellenanhang).

Der Berliner Ansatz der Verbindung einer Reform des politischen Systems, des Regierungsapparats und des Verwaltungsaufbaus ragt im Vergleich der Stadtstaaten hervor. Er kommt einer modernisierungspolitischen Gesamtstrategie sehr nahe. Durch Verfassungsänderung und drei Berliner Verwaltungsreformgesetze werden die Regierung und das Abgeordnetenhaus in Berlin verkleinert, die Zahl der Bezirke wird reduziert und ein einheitlicher innerer Verwaltungsaufbau gesetzlich vorgeschrieben.

2.2. Haushaltssanierung und Verschlankung des öffentlichen Sektors

Die Stadtstaaten gehören im bundesweiten Vergleich zu den Vorreitern der Verwaltungsmodernisierung auf Länderebene. Ursächlich dafür ist vor allem ihre prekäre Finanzsituation, die einen hohen Handlungs- und Veränderungsdruck erzeugt. Die enge Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltssanierung beschwört jedoch die Gefahr einer *Legitimationskrise des Gesamtprojekts* herauf.

Bei der Modernisierung ihrer Verwaltungen orientieren sich die drei Stadtstaaten zwar weitgehend an dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelten Neuen Steuerungsmodell. Die Veränderungen des öffentlichen Sektors in den Stadtstaaten erschöpfen sich allerdings nicht in der Einführung der bekannten Bausteine des Modells (vgl. Ziffer 2. 4).

In allen drei Stadtstaaten laufen zur Zeit Programme zur Sanierung der Haushalte. Dies findet z. B. seinen Ausdruck in den geplanten geringen Ausgabensteigerungen, die deutlich unter den Ansätzen der übrigen Bundesländer liegen. Dabei lässt sich feststellen, dass die Sparbemühungen in Bremen und Berlin noch radikaler ansetzen als in Hamburg. Bremen ist zusätzlich auf weitere Unterstützung bei der Sanierung von Seiten des Bundes angewiesen, um die Sanierungsziele zu erreichen. Berlin möchte Kosten aus Hauptstadtfunktionen auf den Bund abwälzen. Trotz all dieser Bemühungen lassen die *Zielstellungen der mittelfristigen Finanzplanungen* erkennen, dass eine dauerhafte

Stabilität der Haushalte der Stadtstaaten eine grundlegende Reform der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern voraussetzt, die den besonderen Lasten der Großstädte Rechnung trägt und für einen entsprechenden Ausgleich sorgt.

Anknüpfend an entsprechende bundesweite Initiativen haben auch die Stadtstaaten in den letzten Jahren verstärkt auf *Vermögens- und Aufgabenprivatisierungen* gesetzt. Eine Vorreiterrolle nimmt dabei Berlin ein, gefolgt von Bremen. In Hamburg dagegen ist man mit materiellen Privatisierungen bisher vergleichsweise zögerlich. In den Stadtstaaten wird die *Verselbständigung von Verwaltungseinheiten* – in allerdings unterschiedlichem Ausmaß – schon seit den frühen 80er Jahren betrieben. In Hamburg und Bremen stellt die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten auch programmatisch ein zentrales Element der Modernisierungsbemühungen dar, während sie in Berlin bislang kein integraler Bestandteil des vom Senat beschlossenen Reformkonzeptes ist. Die Verselbständigung wurde in allen drei Stadtstaaten in den 90er Jahren zusätzlich forciert, wie nicht zuletzt ein Blick auf die Personalstatistik zeigt. In einer späteren Projektphase werden die Ausgliederungsprozesse noch detaillierter untersucht.

2.3. Veränderungen des politisch-administrativen Systems

Die Stadtstaaten weisen im Vergleich mit den anderen Bundesländern überraschenderweise Defizite in direkter Demokratie auf. Im Bundesvergleich gehören die Stadtstaaten – insbesondere Berlin und Hamburg – zur Nachhut in Sachen *direkter Demokratie*: Berlin und Hamburg haben von allen Bundesländern als letzte die rechtlichen Voraussetzungen zur Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden geschaffen.

Die *Parlamente der Stadtstaaten* befinden sich in einer schwierigen Situation: Das Schwinden der legislativen Autonomie der Länder wirkt sich auch in den Stadtstaaten negativ auf ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten aus und schwächt ihre Position im Verhältnis zu den Landesregierungen weiter, die aufgrund ihrer Verfügungsgewalt über den bürokratischen Apparat ohnehin strukturell überlegen sind. Es droht ein Bedeutungsverlust der Parlamente. Sie haben sich meist auf eine kontrollierende statt mitregierende Funktion bei der Gestaltung der Modernisierungspolitik zurückgezogen.

Organisation und Aufgaben der Landesregierungen werden gestrafft, die Senate tendenziell verkleinert. Neue Steuerungsmodelle sollen die Spitze der Exekutive stärken. Alle genannten Entwicklungstendenzen befördern die *Zentralisierung politischer Macht in den Stadtstaaten*. Dies ist durchaus gewollt: Auf diese Weise soll eine größere Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns durchgesetzt werden. Dabei wird billigend in Kauf genommen, dass die Durchsetzung einer einheitlichen politischen Linie immer

auch mit einer verstärkten Zurückdrängung und Disziplinierung bestimmter sozialer Interessen einhergeht.

Sowohl die zu beobachtenden *Reformen der Parlaments- und Regierungsstrukturen* wie auch die grundlegende Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Hauptverwaltung und Bezirken in Berlin und Hamburg sind eigenständige Prozesse, die zwar mit der Einführung des NSM thematisch zusammenhängen, die aber nicht originäre Bestandteile der von der KGSt entwickelten Modernisierungskonzeption sind. Gleiches gilt für die mannigfaltigen Privatisierungsbemühungen und die fortschreitende Verselbständigung von Verwaltungseinheiten. In keinem der drei Stadtstaaten gibt es bisher ein umfassendes Konzept, in dem tatsächlich *alle* relevanten Initiativen zur Reform des öffentlichen Sektors zu einer Gesamtstrategie bewusst verknüpft werden. Berlin hat aber eine *vorbildliche Verbindung der Staats- und Verwaltungsreform* mit der Verkleinerung von Parlament und Senat, der Aufgabendelegation auf die Bezirke sowie der Reform der inneren Verwaltungsorganisation auf den Weg gebracht.

In Berlin und Hamburg gehört die Verlagerung von bisher von den Senatsverwaltungen wahrgenommenen Aufgaben auf die Bezirke zu den zentralen Elementen der Verwaltungsreform, während es in Bremen zur Zeit keine erkennbaren Bestrebungen gibt, vom Land wahrgenommene Aufgaben in relevantem Umfang zu »kommunalisieren« bzw. von der Stadtgemeinde Bremen wahrgenommene Aufgaben zu »subkommunalisieren«, d. h. auf die Ortsämter und Beiräte zu übertragen. In Berlin wird die Dezentralisierung verknüpft mit einer Zusammenlegung der Bezirke zu größeren Einheiten, während in Hamburg und Bremen an eine *Reform der Bezirks- bzw. Ortsamtsgliederungen* derzeit nicht gedacht wird.

Der in Hamburg gemachte Versuch, durch eine Zurückdrängung des Einflusses der Bezirksversammlungen das technokratisch-administrative Element in den Bezirken zu stärken, ist politisch gescheitert. Insgesamt werfen sowohl die zu beobachtenden Dezentralisierungstendenzen wie auch die Veränderungen im gebietlichen Zuschnitt der Bezirke und in der Organisation der Bezirksverwaltungen noch eine Reihe von Fragen auf, die in einer weiteren Projektphase untersucht werden.

In allen drei Stadtstaaten ist in den letzten Jahren eine *Tendenz zur Verkleinerung der Senate* und damit zur Verringerung der Zahl der Einzelverwaltungen zu erkennen. Der Zuschnitt der Ressorts variiert zwischen den Stadtstaaten zum Teil erheblich. Eine bestimmte Entwicklungstendenz ist hier nicht zu erkennen. Welche Organisationseinheiten der zentralen Verwaltung zu einer Senatsverwaltung (Ressort) zusammengefasst werden, richtet sich offensichtlich weniger nach abstrakten Prinzipien administrativer Rationalität als nach (koalitions)politischen Erwägungen.

2.4. Innere Verwaltungsmodernisierung und der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente

Die Stadtstaaten folgen bei der *Einführung der neuen Steuerungsinstrumente* zur inneren Verwaltungsmodernisierung keiner einheitlichen Strategie: Während Berlin von Anfang an auf eine schnelle flächendeckende Einführung aller Elemente des NSM gesetzt hat, hat sich Hamburg für einen projektorientierten, inkrementalistischen Ansatz entschieden (ProVo-Projektgruppe). Bremen geht gerade von der Steuerung über Leitprojekte zu einem strategisch orientierten Sanierungsmanagement über und hat sich bzw. lässt sich dabei von Consulting-Gesellschaften unterstützen (McKinsey, Roland Berger). Während in Bremen und Hamburg bestimmte Instrumente des NSM mittlerweile auch flächendeckend umgesetzt werden (sollen), muss man für Berlin feststellen, dass sich die optimistischen Zeitpläne der ursprünglichen Reformkonzepte nicht einmal ansatzweise einhalten lassen. Insgesamt hat sich gezeigt, dass nicht alle Elemente des ursprünglich für die kommunale Ebene entwickelten Modells ohne weiteres auf die anders gearteten (verfassungsrechtlichen) Verhältnisse eines Landes übertragen werden können. Die Umsetzung einzelner Reformelemente wird in den Stadtstaaten höchst unterschiedlich gehandhabt.

Zu den greifbarsten Ergebnissen der bisherigen Verwaltungsreform-Bemühungen gehört die in allen drei Stadtstaaten fast flächendeckend umgesetzte Definition und Beschreibung von Produkten. Allerdings haben die *Produktkataloge* ihre praktische Bewährungsprobe noch nicht bestanden. Noch ist unklar, ob sie tatsächlich dazu beitragen, die Outputorientierung des Verwaltungshandelns zu verstärken und die politische Steuerungsfähigkeit der Parlamente, Regierungen und Behördenleitungen zu verbessern.

Als besonders schwierig gestaltet sich die Einführung der systematisch eng mit der Produktbildung verknüpften *Kosten-und-Leistungs-Rechnung (KLR)*. In Berlin, das sich für eine flächendeckende Einführung der KLR entschieden hat, waren bisher alle Zeitpläne schon kurz nach ihrer Aufstellung Makulatur. Zunehmend zeigt sich auch, dass Einführung und Betrieb der KLR mit erheblichen Kosten verbunden sind, die zumindest einen Teil der erhofften Einsparungen auffressen dürften. In Hamburg hat man deshalb von einer flächendeckenden Umsetzung der KLR Abstand genommen und setzt statt dessen auf ein inkrementalistisches Vorgehen, bei dem weitere Erfahrungen mit diesem für die öffentliche Verwaltung neuen Instrument gesammelt werden können. Bremen dagegen plant, trotz aller Hindernisse den Berliner Weg zu beschreiten.

Praktische Fortschritte macht der Reformprozess in allen drei Stadtstaaten, was die *Budgetierung und die dezentrale Ressourcenverantwortung* betrifft. Allerdings ist auch

hier fraglich, ob sich die mit den neuen Instrumentarien verknüpften Hoffnungen angesichts fortdauernder Haushaltskrisen tatsächlich erfüllen.

Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung erhöhen das Gewicht der dezentralen Verwaltungseinheiten und können Fragmentierungsprozesse auslösen, wenn nicht gleichzeitig neue Formen zentraler Steuerung installiert werden. Das Neue Steuerungsmodell geht davon aus, dass eine Steuerung im Verhältnis von vorgesetzten zu nachgeordneten Organisationseinheiten möglichst nicht über Einzeleingriffe, sondern über Zielvereinbarungen erfolgen soll (Kontraktmanagement). Damit die steuernde Einheit weiß, ob eine Zielvereinbarung auch tatsächlich eingehalten wird und auf Abweichungen unverzüglich reagieren kann, muss das Kontraktmanagement durch ein leistungsfähiges Controlling unterstützt werden. *Kontraktmanagement und Controlling* können grundsätzlich auf allen Hierarchieebenen innerhalb der Verwaltung ansetzen, also sowohl zwischen dem einzelnen Mitarbeiter und seinem unmittelbaren Vorgesetzten wie auch zwischen Abteilung und Amt oder Behördenleitung und Abteilung. Unklar ist zur Zeit noch, ob auch ein Kontraktmanagement im Verhältnis Parlament – Regierung möglich bzw. sinnvoll ist. Eine zentrale Frage ist dabei, ob die verfassungsrechtliche Eigenständigkeit der Regierung den Abschluss verbindlicher Zielvereinbarungen mit dem Parlament überhaupt erlaubt. Eine entwickelte Diskussion hierüber gibt es gegenwärtig in keinem der drei Stadtstaaten.

Unter Bürgernähe wurde bei der Verwaltungsreform in den siebziger Jahren vor allem die Forderung nach der Demokratisierung von Politik und Verwaltung verstanden. Ergebnis dieses politischen Prozesses war z. B. die Einführung von Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der kommunalen Bauleitplanung. Heute sollen sich *bürgerorientierte Kommunen* möglichst durch die mitverantwortliche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie ihrer Initiativen und Organisationen an Planungs-, Entwicklungs- und Gestaltungsentscheidungen auszeichnen und die dauerhafte, eigen- und mitverantwortliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch die Bürgerschaft anstreben und fördern. Inwieweit die Dekonzentration der Verwaltung und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in den Stadtstaaten diesen Anforderungen genügen (können), soll in der zweiten Arbeitsphase des Projektes näher untersucht werden.

Um eine derartig weitgehende Vorstellung einer Bürgerorientierung geht es bei der Förderung einer *Kunden- und gar Qualitätsorientierung* durch die Verwaltungsmodernisierung in der Regel nicht. Mit der Kundenorientierung öffentlicher Verwaltungen und Einrichtungen wird die Frage angesprochen, wie eine größtmögliche Zufriedenheit des Bürgers als Kunden in der Rolle des Auftraggebers oder Abnehmers einer öffentlichen Dienstleistung erreicht werden kann. Der Bürger soll damit aus der Untertanenrolle gegenüber der Verwaltung befreit werden. Die Verwaltung soll lernen, stärker auf die

Bedürfnisse des Bürgers Rücksicht zu nehmen und eine bestimmte Qualität ihres Leistungsangebots zu garantieren.

Die Kundenrolle stößt im öffentlichen Sektor aber da an eine Grenze, wo die Beziehung zwischen dem Bürger und dem Staat notwendigerweise als öffentlich-rechtliches Gewaltverhältnis ausgestaltet ist (vgl. Insassen eines Gefängnisses, Empfänger eines Bußgeldbescheides). Von daher bietet es sich in öffentlichen Dienstleistungsorganisationen an, die Kunden- mit der Qualitätsorientierung zu verbinden. Gefragt werden kann, wie die Qualität öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern ist. Die Qualitätspolitik weist als bisher vorwiegend in privatwirtschaftlichen Unternehmen verbreitete Managementmethode eine eigene Entwicklungsgeschichte auf. Der Entwicklungsprozess führte von einfachen Qualitätskontrollen über die integrative Qualitätssicherung zur programmatischen Vision des Total Quality Management (TQM). Umstritten ist mittlerweile, inwieweit formale Zertifizierungsverfahren nach der Deutschen Industrienorm (DIN) zur Auswahl und Anwendung des Qualitätsmanagements den prozessbezogenen Anforderungen der betrieblichen Praxis und des strategischen Managements gerecht zu werden vermögen. Unstrittig ist aber, dass die Qualitätspolitik und das Qualitätsmanagement des deutschen öffentlichen Sektors auch im internationalen Vergleich noch relativ große Entwicklungsdefizite aufweisen.

Zu den umstrittenen Bausteinen des Neuen Steuerungsmodells zählt die *Einführung von Wettbewerbselementen* in die öffentliche Verwaltung. Skeptiker befürchten, dass eine »Vermarktwirtschaftlichung« des Staates mit seinem sozialstaatlichen Leistungsauftrag kollidiert. Andererseits kann es anerkanntermaßen zu Effizienzsteigerungen führen, wenn Verwaltungseinheiten dem Wettbewerb untereinander und mit Privaten ausgesetzt werden. In der Praxis der Verwaltungsreform in den Stadtstaaten spielen Wettbewerbselemente bisher nur eine begrenzte Rolle. Allerdings werden immer häufiger interpretationsbedürftige Leistungsvergleiche zwischen den Großstädten ange stellt und immer mehr Indikatoren für einzelne Aufgabenfelder für Vergleichszwecke gesammelt.

Am weitesten ist die *Reform der inneren Verwaltungsorganisation* in Berlin gediehen. Das Verwaltungsreform-Grundsatzgesetz, mit dem Grundsätze für die zukünftige innere Aufbauorganisation der Senatsverwaltungen, Bezirke und Anstalten des öffentlichen Rechts verbindlich festgeschrieben werden, ist in der Bundesrepublik Deutschland ohne Vorbild. Das gilt nicht nur hinsichtlich des Versuchs der flächendeckenden Neustrukturierung der Aufbauorganisation im Rahmen der Verwaltungsreform, sondern auch hinsichtlich der Tatsache, dass hier per Gesetz reguliert wird, was gemeinhin zum Hausgut der Exekutive gerechnet wird.

3. ARBEITSPOLITISCHE REGULIERUNG DES MODERNISIERUNGSPROZESSES

In allen drei Stadtstaaten wird die *Beschäftigungsbeteiligung im Modernisierungsprozess* sowohl von Seiten der politisch Verantwortlichen als auch von den Spitzen der jeweiligen Verwaltungen sowie von den Interessenvertretungen eingefordert. Die Personalvertreter und zuständigen Gewerkschaften begleiten den Modernisierungsprozess aktiv, um Gestaltungsspielräume, die die Modernisierungskonzepte sowohl bei der Entwicklung als auch während der Umsetzung bieten, aktiv zur Interessenvertretung zu nutzen. Gleichzeitig versuchen sie, sozialverträgliche Rahmenbedingungen für die Verwaltungsmodernisierung durchzusetzen.

Die Chancen einer aktiv gestaltenden Interessenvertretung sind jedoch abhängig von der Anlage der Implementationskonzepte: Langfristig angelegte und Schritt für Schritt vorgehende Konzepte bieten mehr interessenvertretungspolitische Sicherheit, während radikale Reorganisationsstrategien zu erheblichen Konflikten, Auseinandersetzungen und Unsicherheiten führen. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass es insbesondere in Berlin und zum Teil auch in Bremen den Interessenvertretungen schwer fallen dürfte, die Modernisierungspolitik der politischen Senate und Verwaltungsführungen zu unterstützen.

Als Erfolg der aktiven Interessenvertretung kann von den Personalräten und Gewerkschaften verbucht werden, dass sich die *Standards zur sozialverträglichen Regulierung der Verwaltungsmodernisierung* in den Stadtstaaten einander angeglichen haben. In allen Stadtstaaten sind mittlerweile zentrale Verwaltungsreformabkommen unterzeichnet worden, die die Interessen der Beschäftigten grundsätzlich absichern. Allerdings werden die Interessenvertretungen mit den Verwaltungsreformabkommen im Grundsatz auf das Neue Steuerungsmodell verpflichtet bzw. verzichten darauf, andere Ziele und Modelle der Verwaltungsmodernisierung zu verfolgen. Die heiklen Fragen nach der Auslagerung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben wurden zumeist ausgeklammert. Mittlerweile wurden noch eine Reihe weiterer Dienstvereinbarungen für einzelne Modernisierungsprojekte abgeschlossen (z. B. Entwicklung und Einführung von Verfahren der Kosten-und-Leistungs-Rechnung, Modellversuche in Bezirks- und Ortsämtern, EDV-Unterstützung in der Personalarbeit etc.). Die vertraglichen Regelungen zur Binnenmodernisierung lassen keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen den drei Stadtstaaten erkennen, in der Praxis der Verwaltungsmodernisierung mag das jedoch ganz anders aussehen. So organisierte die ÖTV zur Mitbestimmung von Auslagerungs- und Privatisierungsprozessen in Berlin öffentliche Proteste und Demonstrationen, in Bremen konnten *Überleitungs-*

tarifverträge für die Beschäftigten nur mit Hilfe von Arbeitskampfmaßnahmen durchgesetzt werden.

4. ARBEITSPERSPEKTIVEN DES STADTSTAATEN-PROJEKTES

In der zweiten Phase des Stadtstaaten-Projektes wurden die Stadtbezirksvertretungen und Stadtbezirksverwaltungen in deutschen Großstädten unter besonderer Berücksichtigung der Stadtstaaten untersucht. Der Titel des im Entwurf vorliegenden zweiten Projektzwischenberichts lautet: »Demokratie und Verwaltung im Großstadtbezirk«. Untersucht wurden

- A. Prozesse und Strategien der Großstadtentwicklung**
- B. Stadtbezirksvertretungen und Bürgerbeteiligung: Rechtlicher Handlungsrahmen und die Regelungspraxis der Großstädte**
- C. Räumliche Stadtbezirksgliederung der Großstädte**
- D. Potentiale der Bezirksentwicklung in den Großstädten**

Gegenstand der abschließenden 3. Projektphase sind Umfang und Formen der Ausgliederung öffentlicher Aufgaben, Fragen nach der politischen Steuerung öffentlicher Aufgaben im Konzern Stadt(staat) und neue Probleme der Interessenvertretung. Außerdem ist der Projektabschlussbericht zu erstellen.

Tabelle 1: Sozialräumliche Indikatoren

Stadtstaaten	Fläche		Bevölkerung (September 98)			Sozialhilfe			Arbeitsmarkt		
	Quadrat-kilometer	Einwohner-dichte	Insgesamt	darunter Ausländer	Ausländer-quote	HLU-Empfänger	Arbeitslose	Offene Stellen	Arbeitslosenquote	Anzahl	Prozent
Berlin	891	3.835	3.417.247	433.415	12,7	268.393	7,9	28.140	17,7	28.140	7,9
Hamburg	755	2.253	1.700.808	257.626	15,1	143.954	8,4	5.893	12,2	5.893	8,4
Bremen	404	1.657	669.383	93.942	14,0	71.348	10,6	3.085	16,3	3.085	10,6

Quellen: Stat. Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer 1998, Wiesbaden 1999; Dtsch. Städtetag: Stat. Jahrbuch deutscher Städte und Gemeinden (Internetausgabe, 4. Quartal 1998)

Tabelle 2: Arbeitsplatzzentralität und Pendler

Stadtstaaten	Beschäftigungssituation (30. 6. 1997)			Berufspendler			Einpender		
	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort)	Arbeitsplatz-zentralität	Besch. je 100 EW	Arbeitsplatz-zentralität	Einpender	absolut	Einpender-intensität	je 100 Beschäftigte	
Berlin	1.158.925	33,7	Besch. je 100 EW	33,7	146.404	146.404	12,6	12,6	
Hamburg	732.322	42,9		42,9	252.716	252.716	34,5	34,5	
Bremen	282.615	41,9		41,9	107.683	107.683	38,1	38,1	

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer 1998, Wiesbaden 1999; Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort Ende Juni 1997 nach Gemeinden, Nürnberg 1998

Tabelle 3: Wirtschaftskraft und Haushaltsstruktur

Stadtstaaten	Bruttoinlandsprodukt			Haushaltsdaten					Schulden 1997		
	BIP 1997 (nominal)	nominal je Einwohner	Wachstum 96/97 (real)	reale Veränderung 97/91	Steuerdeckungs-quote	Personal-ausgaben-quote	Investitions-quote	Zinsaus-gaben-quote	Schulden je Ein-wohner	Schuldenquote	DM
Berlin	156,2	45.306	1,5	11,8	37,0	33,6	13,1	8,0	15.390	8,0	15.390
Hamburg	142,6	83.557	3,6	8,1	64,5	34,3	11,6	10,5	16.763	10,5	16.763
Bremen	40,3	59.590	3,5	1,9	47,3	33,0	13,0	14,3	25.063	14,3	25.063

Steuerdeckungsquote = Anteil der Haushaltsausgaben, die durch Steuereinnahmen finanziert sind. Andere Finanzierungsquellen des Haushalts sind sonstige Einnahmen, Kredite, Zuschüsse und Zuweisungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer 1998, Wiesbaden 1999; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1999, Bonn 1998

LEISTUNGS- UND ERGEBNISORIENTIERTE VERWALTUNGSSTEUERUNG: BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHE INSTRUMENTE

*Bernhard Lokoschat, Personalrat,
Strom- und Hafenbau, Hamburg*

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren,

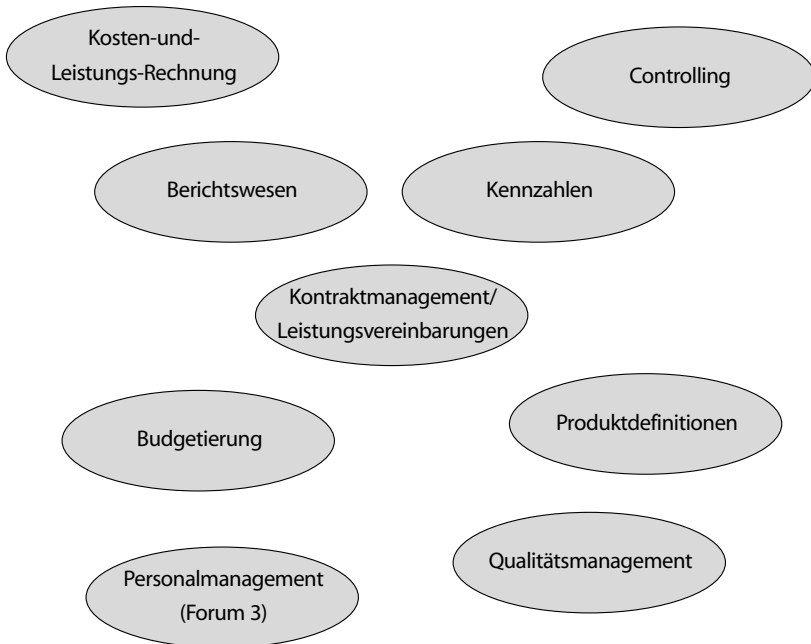
mein Name ist Bernhard Lokoschat. Ich bin 51 Jahre alt. Ich bin ehemaliger Seemann und habe dort ein Nautisches Patent erworben. Nach einem kurzen Abstecher zur Binnenschifffahrt habe ich beim Amt Strom- und Hafenbau als Facharbeiter auf einem Schwimmgreifer angemustert. Seit mehr als zwanzig Jahren gehöre ich dort dem Personalrat an und bin seit 13 Jahren freigestellt.

Mein Interesse an betriebswirtschaftlichen Instrumenten ist das erste Mal 1987 in einer Arbeitsgruppe zum Aufbau eines betriebswirtschaftlichen Systems geweckt worden. Seitdem war ich Mitglied in vielen Arbeitsgruppen, in denen es um betriebswirtschaftliche Instrumente bzw. deren Output ging.

Wichtiger als die »hochwissenschaftliche« Betrachtung einzelner betriebswirtschaftlicher Instrumente war und ist dabei für mich, welche Auswirkungen die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente bis in die »letzte Ecke« einer Organisationseinheit hat. Beispielsweise bis hin zur letzten Werkbank oder besser gesagt, bis hin zu den Kolleginnen und Kollegen, die dort beschäftigt sind. Und unter anderem darum sitze ich heute hier.

Zur Umsetzung war es erforderlich, in den Hamburger Behörden und Ämtern einen umfassenden Einführungsprozess von betriebswirtschaftlichen Instrumenten zu starten.

Zu den betriebswirtschaftlichen Instrumenten gehören u. a.:



In Abhängigkeit von den unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Behörden und Ämtern wurden diese Instrumente in unterschiedlicher Quantität und Qualität eingeführt.

Ich möchte zuerst aus der ProVi-Broschüre zitieren, (Stand März '99):

»So ändern sich die Zeiten. Fünf Jahre Neues Steuerungsmodell in Hamburg.

Im Jahr 1994 rollte der Modernisierungszug in Hamburg an: Inzwischen hat er richtig Fahrt aufgenommen. Alle Behörden und Ämter dieser Stadt arbeiten mit den Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells. Völlig selbstverständlich gehen wir inzwischen mit Begriffen wie Produkten, Budgetierung und Controlling um. Visionen des Jahres 1994 sind heute Behördenalltag.«

Nichts gegen hohe Ansprüche, aber leider hat diese Aussage wenig mit der Realität zu tun. Weder im März 99 noch heute, ein Jahr später.

Die folgende Aufzählung repräsentiert die Erfahrungen, die ÖTV-Kolleginnen und -Kollegen in den Behörden und Ämtern gemacht haben. Aus Zeitgründen präsentiere ich

sie nur in Kurzform, bei Bedarf liegen für die anschließende Diskussion ausgearbeitete Folien bereit.

- **Einführung ruft Widerstände hervor**

Gründe hierfür sind beispielsweise: die Angst vor Neuem, die Befürchtung, dem nicht gewachsen zu sein, die Ungewissheit, was von einem erwartet wird. Auf jeden Fall führt es zu Reibungsverlusten.

- **Fehlende Zielvorgaben**

Es sei denn, Sparen an sich wird als allein selig machendes Ziel angesehen. Das kann´s ja wohl nicht sein. Für einige Politiker gilt Sparen schon als betriebswirtschaftliches Instrument.

- **Fehlende Analysen**

Informationsbedarfsanalysen oder Analysen der Ist-Situation werden oft nicht vorgenommen. Statt dessen Aktionismus pur.

- **Keine ausreichende Beschäftigtenbeteiligung**

Ein uraltes Thema, nicht nur bei dieser Thematik.

- **Motivation der Beschäftigten wird nicht berücksichtigt**

Da gehe ich nachher noch intensiver drauf ein. Dies gilt z. B. auch für das betriebswirtschaftliche Personal. Da wird oft gefragt: »Was erwartet man eigentlich von uns, oder ist das alles nur eine Spielwiese?«

- **Befürchtungen werden unterschätzt**

Beispielsweise bei der Leistungsanschreibung. Selbst wenn Ängste nicht immer berechtigt sind, muss trotzdem damit umgegangen werden. Ängste darf man nicht einfach beiseite schieben, nein, sie müssen ernst genommen werden.

- **Einführung einzelner Instrumente wurde (wird) unter Zeitdruck, teilweise ohne ausreichende Qualifikation der Beschäftigten vollzogen**

Hier kurz ein haarsträubendes Beispiel: Ein Ingenieur besucht mit mir zusammen am Kupferhof ein Kostenrechnungs-Grundseminar, lernt dort das *erste* Mal, was Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger sind, soll aber in seinem Amt ohne betriebswirt-

schaftlichen Beistand eine funktionierende Kosten-und-Leistungs-Rechnung aufbauen. Da muss ich wohl nichts mehr hinzufügen!

- **Leitungsebene blockiert**

Dies geschieht sicherlich in den seltensten Fällen aus Bösartigkeit, sondern vielfach aus Unsicherheit. Hier muss man einfach zur Kenntnis nehmen, dass Leitungsebenen in der Regel nicht aus Betriebswirten, sondern beispielsweise aus Juristen, Verwaltungsbeamten, Ingenieuren usw. bestehen, die weder in ihrer Ausbildung noch in ihrem späteren Berufsleben mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten zu tun hatten, bzw. dies nur am Rande. Nun wird mancher/manche fragen: »Was kümmert es die ÖTV bzw. den Personalrat, wenn die Leitungsebene blockiert?« Ich will das mit einem Beispiel beantworten. In vielen Ämtern und Behörden wird sehr viel Energie und Motivation in die Leistungsvereinbarungen/Kontrakte investiert. Eine immense Ressourcenbindung auf vielen Hierarchieebenen findet dadurch statt. Und was passiert hinterher mit dieser Arbeit? Viele Kolleginnen und Kollegen haben den Eindruck, dass die Arbeit nicht genügend gewürdigt wird, dass keine Schlüsse daraus gezogen werden, ja, wenn es ganz schlimm kommt, landet alles sogar in dem Papierkorb. Angesichts knapper Ressourcen für das sogenannte Tagesgeschäft, können wir dies nicht zulassen. Entweder man nimmt Leistungsvereinbarungen ernst, oder man lässt es ganz. Halbschwanger gibt es nicht.

- **»Sparen – koste es, was es wolle«**

Beispiel: Festgestellt wird, dass eine Leistungsvergabe teurer ist als die Eigenfertigung (Kosten-und-Leistungs-Rechnung/Controlling), aber durch die bestehenden Personaleinsparverpflichtungen ist man gezwungen, wider besseres Wissen trotzdem fremd zu vergeben. Dies ist geradezu absurd!

- **Vertrauensverlust gegenüber der Politik**

»Böse Zungen« meinten, dass man nur etwas verlieren kann, was man besitzt. Soweit möchte ich selbstverständlich nicht gehen.

Die oben genannten Missstände tauchen selbstverständlich nicht überall bzw. nicht so geballt auf, zeigen aber, dass akuter Handlungsbedarf besteht.

Es gibt auch in unserem Amt nicht unerhebliche Probleme, aber im Quervergleich mit anderen Behörden und Ämtern kann man Hafentechnik (HT: Abk. für Strom- und Hafentechnik) durchaus als positives Beispiel bezüglich dieser Thematik herausstellen.

Strom- und Hafentechnik, als technisches Amt, musste sich aufgrund seiner Aufgabenstruktur schon sehr früh dem »Wettbewerb« stellen.

Daraus resultierend wurde schon Anfang der 50er Jahre eine funktionierende Kostenrechnung im Baggerei- und Schifffahrtsdienst aufgebaut. Dieses Instrument hat dazu beigetragen, dass mehrere Rechnungshofüberprüfungen dieser Organisationseinheit Effektivität und Effizienz bestätigt haben.

50er Jahre ist kein Druckfehler, darauf möchte ich ausdrücklich hinweisen.

Also, Wirksamkeit *und* Wirtschaftlichkeit. Wahrlich keine Selbstverständlichkeit, dass der Rechnungshof einem Teil einer Behörde ausdrücklich Wirtschaftlichkeit attestiert.

Ein amtsübergreifendes betriebswirtschaftliches System mit Bausteinen wie z. B. Kosten-und-Leistungs-Rechnung und Anlagenbuchhaltung wurde 1987 eingeführt. Inzwischen ist die zweite Generation seit 1997 im Einsatz.

Mit der Einführung von Controlling ist 1990 begonnen worden. Die Controlling-Stellen sind im Zeitraum von 1990 bis 1994 besetzt worden.

1994 startete das Pilotprojekt Neues Steuerungsmodell im Peil- und Vermessungsdienst. Da in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang im Amt Strom- und Hafenbau die umfassende Reorganisationsuntersuchung Pro-HT durchgeführt wurde, konnten die im Pilotbereich erzielten Erkenntnisse dort berücksichtigt werden.

In der entsprechenden Arbeitsgruppe habe ich, wie anfangs erwähnt, mitgearbeitet. Pro = Projekt (für) HT = Hafen-Technik Kürzel für Strom- und Hafenbau.

Die Reorganisation wurde von den Beschäftigten aller Hierarchieebenen von Strom- und Hafenbau mit Unterstützung einer Unternehmensberatung gestaltet und durchgeführt.

Die Organisation des Amtes wurde dabei produktorientiert ausgerichtet. Erreicht wurden u. a. damit abgeflachte Hierarchien und eine entsprechende Reduzierung von Schnittstellen. Hinzu kommt die Einführung des Kontraktmanagements. Andere betriebswirtschaftliche Instrumente (z. B. Kennzahlen) werden genutzt und weiterentwickelt.

Die Ergebnisse und die positive Umsetzung sind 1999 in einer Evaluierungsuntersuchung durch eine weitere Unternehmensberatung im Wesentlichen bestätigt worden.

Dies ist nicht nur einfach so daher gesagt, sondern wörtlich zu nehmen. An den Workshops haben z. B. auch Arbeiter teilgenommen.

Für den einen oder die andere immer noch zu viel bzw. nicht an der richtigen Stelle. Darüber muss sicherlich noch geredet werden.

Das eben Genannte bedeutet nicht, dass es bei Strom- und Hafenbau keine Probleme, Ängste, Ablehnung etc. gab und auch noch gibt, es zeigt aber, dass man Probleme bei der Einführung und Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente überwinden kann.

Unabdingbar bei der Einführung und Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente ist eine Führungskultur, die Vertrauen auf allen Ebenen schafft. Ein Baustein hierzu ist die Führungsleitlinie von Strom- und Hafengebäudebau. Leider gibt es bei der Umsetzung auf allen Hierarchieebenen noch etliche Probleme.

Weitere Defizite entstehen beispielsweise durch teilweise zögernde bzw. nicht transparente Entscheidungen des Managements sowie durch fehlerhafte DV-Unterstützung.

DV-Unterstützung: Defizite hier entstehen zwar auch, aber in der Regel nicht durch jetzt handelnde Personen, sondern sie sind durch historische Fehler bedingt. Die vorhandene Software ist weder nutzerfreundlich noch anforderungsgerecht. So ist es für Betroffene überhaupt nicht witzig, drei Stunden auf das Blättern einer Seite zu warten, auch das kommt vor.

Ich habe eben schon etwas zu Leistungsvereinbarungen gesagt. Auch bei Strom- und Hafengebäudebau ist nicht immer erkennbar, wie ernst dieses Instrument genommen wird. Ressourcen werden gebunden, viele Kolleginnen und Kollegen arbeiten intensiv daran, können aber oftmals nicht erkennen, ob diese Arbeit von der Leitungsebene gewürdigt wird.

Hieran sieht man, dass auch bei Strom- und Hafengebäudebau die Welt nicht nur in Ordnung ist.

So wäre es bei Strom- und Hafengebäudebau beispielsweise unmöglich, dass die Mitbestimmung bei dieser Thematik in Frage gestellt wird, wie dies in einigen anderen Behörden und Ämtern der Fall ist. Derzeit ist beim Verwaltungsgericht ein Verfahren anhängig, in dem eine Hamburger Behörde die Mitbestimmung bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente bestreitet. Das ist auch gerade deshalb absurd, weil hinlänglich bekannt ist, dass das Neue Steuerungsmodell bzw. -modelle nur *mit* den Beschäftigten und nicht *gegen* sie eingeführt werden können. Im Übrigen ist die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Personalrat und der Dienststelle bei Strom- und Hafengebäudebau keine Worthülse. Unterstreichen hierbei möchte ich allerdings, dass dazu immer zwei Seiten gehören.

Bemerkenswert im Zusammenhang mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente bei Strom- und Hafengebäudebau ist, dass der Personalrat nicht nur an offiziellen Mitbestimmungsverfahren beteiligt war, sondern durch Teilnahme an allen Arbeitsgruppen und Agieren auf allen Hierarchieebenen den Einführungsprozess konstruktiv mitgestaltet hat.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren,

gestatten Sie mir zum Abschluss dieses Teils eine persönliche Anmerkung: Es macht mich außerordentlich böse (und nicht nur mich), dass ausgerechnet dieses Amt aus ideologischen Gründen von Politikern zerschlagen werden soll. Strom- und Hafenbau hat nicht nur eine gesunde gewachsene Struktur, sondern ist wie eben erwähnt auf dieser Basis erfolgreich reorganisiert worden. Erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang, dass mehrere Evaluierungen ergeben haben, dass die Kunden dieses Amtes außerordentlich zufrieden sind. Vielleicht denkt ja der eine oder andere Politiker bzw. die eine oder andere Politikerin hierüber einmal nach. Ich meine, dies ist nicht zuviel verlangt.

Ich komme jetzt zu den eigentlichen Thesen. Wir haben neun Thesen erarbeitet. Für ihre Begründung sind Folien vorbereitet. Aus Zeitgründen werden wir sie erst einmal nicht auflegen, bei Bedarf stehen sie in der anschließenden Diskussion zur Verfügung.

THESEN

1. Politik muss im Einführungs- und Umsetzungsprozess klare Ziele und Rahmenbedingungen schaffen und berechenbar bleiben

Bei der Berechenbarkeit gibt es in Hamburg große Defizite. Gerade bei dieser Thematik wird dies meines Erachtens außerordentlich deutlich.

2. Betriebswirtschaftliche Instrumente dürfen nicht zum Selbstzweck verkommen

Wenn lediglich Datengräber geschaffen werden, kann niemand den Nutzen erkennen. Auch angesichts der dadurch verursachten Ressourcenbindung kann dies nicht hingenommen werden.

3. Betriebswirtschaftliche Instrumente dürfen nicht ideologisch missbraucht werden

Der allgemeine Trend heißt: weniger Staat. Aber dort, wo mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Instrumente gegenläufige Erkenntnisse gewonnen werden, kann es im Einzelfall sogar mehr Staat bedeuten. Ich behaupte, in solchen Fällen *muss* es sogar mehr Staat bedeuten. Mein Eindruck ist, dass angesichts einer weltweiten Privatisierungshysterie betriebswirtschaftliche Instrumente bzw. deren Output nur einseitig gewichtet werden, also nur, wenn es passt. Ich sehe im Moment wenige Poli-

tikerinnen bzw. Politiker, die sich diesem Trend entgegenstellen. Bei der Vorbereitung dieser Thesen erinnerte ich mich an ein Zitat von Kurt Tucholsky, welches ich kurz zitieren möchte: »Nichts ist schwerer und nichts erfordert mehr Charakter, als sich in offenem Gegensatz zu seiner Zeit zu befinden und laut zu sagen: NEIN.« Nun bin ich mir sicher, dass Tucholsky dieses Zitat nicht im Zusammenhang mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten gesehen hat. Ich meine aber, dass es auch hier passt.

4. Die ausreichende Ressourcenausstattung für den Einführungs- und Umsetzungsprozess muss sichergestellt sein

Gemeint ist hier auch eine ausreichende Qualifizierung. Dies gilt auch für das *nicht*-betriebswirtschaftliche Personal (z. B. Produktverantwortliche, Dienststellenleiter, Betriebsleiter), das in der Praxis mit den betriebswirtschaftlichen Instrumenten bzw. deren Output umgehen muss.

5. Typische Strukturen einzelner Behörden und Ämter müssen im Einführungs- und Umsetzungsprozess berücksichtigt werden

So ist auch eine *rechtzeitige* Einbindung der einzelnen Behörden und Ämter bei einer Gesamtkonzeption für die Freie und Hansestadt Hamburg zwingend. Ob dies z. B. bei der Einführung der Software SAP/R3 immer gelungen ist bzw. gelingt, wage ich hier zu bezweifeln.

6. Leistungsvereinbarungen (Kontraktmanagement) dürfen kein Diktat sein

Sie müssen fair sein. Der »Vertrag« muss selbstverständlich erfüllbar sein. Wenn nicht, muss Courage gezeigt werden, gegebenenfalls muss dem Vertragspartner (der in der Regel in der Hierarchie höher angesiedelt ist) ein klares NEIN entgegengesetzt werden.

7. Betriebswirtschaftliche Instrumente dürfen nicht der individuellen Leistungs-/Verhaltenskontrolle dienen

Um betriebswirtschaftlichen Instrumenten zur Akzeptanz zu verhelfen, dürfen sie nicht missbraucht werden. Ein Vergleich einer Leistungsanschiebung, beispielsweise mit der Zeitwertkarte, dient der individuellen Verhaltenskontrolle und ist für eine Vertrauensbildung absolut tödlich. Dies ist auch nicht notwendig, wenn eine Dienstaufsicht vernünftig wahrgenommen wird.

8. Der Erfolg der einzelnen Schritte muss fortlaufend überprüft werden

Gemeint ist hier, dass es nichts nützt, einmal am »grünen Tisch« beschlossene Maßnahmen ohne Erfolgskontrolle um jeden Preis durchzuziehen. Da, wo man gegenläufige Erkenntnisse gewinnt, muss gegengesteuert werden. Aber bitte nicht sprunghaft, das Gegensteuern muss mit Augenmaß vorgenommen werden. Ansonsten verunsichert man hier nur.

9. Die ÖTV unterstützt bei der Berücksichtigung der vorgenannten Thesen die Einführung und Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente. Diesbezüglich wird sie bei der Gesamthematik agieren und nicht nur reagieren

Der Themenkomplex hat einen so außerordentlich großen Einfluss auf die Arbeitswelt der Kolleginnen und Kollegen, dass man das Feld nicht der Politik und der Verwaltungsführung allein überlassen darf. Die Thematik muss dauerhaft in die Gewerkschaftsarbeit integriert werden. Eine Veranstaltung zu diesem Thema reicht nicht!

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
meine Damen und Herren,

ich bedanke mich bei Euch und Ihnen für die gezeigte Geduld und hoffe auf eine angeregte Diskussion.

Vielen Dank!

Forum 3
Organisationskultur,
Führung,
Personalentwicklung

ORGANISATIONSKULTUR, FÜHRUNG, PERSONALENTWICKLUNG

Dr. Anne Drescher

Organisationskultur – Führung – Personalentwicklung – ein weites Feld und kaum in 20 Minuten abzuhandeln – ich will es trotzdem versuchen und wähle dabei folgendes Vorgehen:

Zunächst einmal möchte ich mein Referat verkehrt herum aufbauen – mit Personalentwicklung anfangen und über die Rolle der Führung zur Organisationskultur kommen und abschließend dahin, wie wir zu einer Personalentwicklung sowie einer veränderten Führungs- und Organisationskultur kommen können.

1. WAS BEDEUTET PERSONALENTWICKLUNG?

Der vor sechs Jahren erschienene Grundlagenbericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) zu Personalentwicklung begründete die Notwendigkeit von Personalentwicklung für den Prozess der Verwaltungsmodernisierung und wollte die Kommunalverwaltungen dazu anregen, ihre eigenen Personalentwicklungskonzepte zu erarbeiten und umzusetzen. Er prägte auch den Begriff von Personalentwicklung (PE) in der öffentlichen Verwaltung, wie er mittlerweile von vielen Verwaltungen in ihren PE-Konzepten übernommen worden ist.

Definition:

»Personalentwicklung bezeichnet einen Prozess, der darauf abzielt, das »Leistungs- und Lernpotential von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern«.¹

Personalentwicklung steht damit im Spannungsfeld zwischen:

- den Leistungsanforderungen und -zielen der Verwaltung sowie
- den Erwartungen, Bedürfnissen und Potentialen der Beschäftigten.

¹ Vgl. KGSt-Bericht 13/1994, S. 9

Diese bereits für den Grundlagenbericht entwickelte Definition erweist sich auch heute noch als hilfreich, wenngleich sich der Fokus gegenwärtig auf bestimmte Teilaspekte richtet. So wird aufgrund bisheriger Erfahrungen betont, dass mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kontinuierlicher als bisher an dem Personalentwicklungsprozess beteiligt werden sollten, um die aufgrund der Verwaltungsentwicklung erforderlichen Maßnahmen auch entsprechend mitzugestalten und zu tragen.

2. WO STEHEN DIE VERWALTUNGEN MIT IHRER PERSONALENTWICKLUNG?

Die KGSt startete ihr neues Berichtsprojekt Anfang letzten Jahres mit einer *Bestandsaufnahme unter den Mitgliedskommunen*. In einem *ersten Werkstattgespräch* sollten die bisher in Seminaren und im interkommunalen Erfahrungsaustausch gewonnenen Einschätzungen zum Stand der Personalentwicklung auf breitere Basis gestellt werden. Darüber hinaus sollten die Erwartungen an einen neuen KGSt-Bericht erfragt werden. Dem ersten Werkstattgespräch war der *Versand von Fragebögen vorausgegangen*, in denen der derzeitige Stand abgefragt wurde, z. B. mit Fragen wie diesen: »Seit wann befassen Sie sich mit Personalentwicklung?«, »Wie ist sie organisiert?«, »Welche Instrumente werden eingesetzt?«, »Welches sind die aktuellen Problemstellungen?«, aber auch: »Was soll ein neuer KGSt-Bericht leisten?«

An dieser schriftlichen Umfrage hatten sich 37 Personen aus 34 Verwaltungen beteiligt. Der Einladung zu dem anschließenden Werkstattgespräch im April 1999 in Bremen waren über 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 42 Kommunen gefolgt.

Es folgte ein zweites Werkstattgespräch Ende November 1999 in Berlin, an dem über 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer den neuen Berichtsentwurf diskutierten.

Die Ergebnisse wurden Anfang November auf dem Forum in Leipzig präsentiert, wo zum Thema PE ca. 400 Teilnehmer anwesend waren und neben den Erfahrungen der Stadt Bochum auch die der Freien und Hansestadt Hamburg vorgestellt wurden.

Wie steht es also mit der Personalentwicklung?

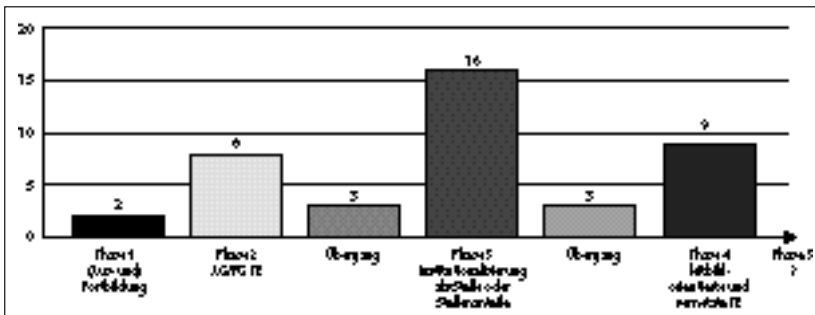
Personalentwicklung ist mittlerweile nicht nur als Begriff etabliert.

Waren die ersten Aktivitäten noch geleitet von der Suche nach Methoden und Instrumenten, um die Kompetenzen der Beschäftigten gezielt entwickeln zu können, geht es inzwischen um die Auseinandersetzung darüber, wie die einzelnen Bausteine miteinander vernetzt werden können und wie die Motivation der Beschäftigten für den Reformprozess unter immer schwieriger werdenden Rahmenbedingungen aufrechterhalten werden kann.

Im Verlauf des ersten Werkstattgesprächs sollten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Stand in ihrer jeweiligen Verwaltung einschätzen. Zur Vereinfachung der Standortbestimmung diente ein »Vier-Phasen-Raster«, das von einem idealtypischen Verlauf der Personalentwicklungsaktivitäten ausgeht. Danach folgt auf die Phase 1, in der Personalentwicklung überwiegend mit Fortbildung gleichgesetzt werden könnte, zunächst die Phase 2, bei der eine Arbeitsgruppe oder Projektgruppe installiert wird, um Vorschläge oder ein Konzept zu entwickeln. In der Phase 3 wird das Thema Personalentwicklung als Daueraufgabe gewissermaßen »institutionalisiert«, beispielsweise durch eine neue Stelle oder Stellenanteile. In der Phase 4 wird neben der zentralen Aktivität der Stelle eine gleichzeitige Dezentralisierung und strategische Vernetzung angestrebt.

Es ergab sich folgendes Bild:

**Abb.: Standortbestimmung zur Personalentwicklung –
Erstes Werkstattgespräch in Bremen 4/1999**



Viele Verwaltungen haben somit eine erste Konzeptphase durchlaufen und Personalentwicklung als Daueraufgabe in Form einer Stelle oder von Stellenanteilen institutionalisiert (angesiedelt in der zentralen Steuerung oder im klassischen Personalamt). In einigen Verwaltungen hat sich mittlerweile deutlich gezeigt, dass diese »Stelle«² nur dann vernetzt arbeiten kann, wenn zugleich Verantwortlichkeiten dezentral (insbesondere von Führungskräften) wahrgenommen werden und eine übergreifende Arbeitsgruppe die schwierige, aber für den strategischen Erfolg notwendige Vernetzung unterstützt.

Insgesamt lässt sich aufgrund der Ergebnisse der beiden Werkstattgespräche die gegenwärtige Situation wie folgt kennzeichnen:³

- Viele Verwaltungen haben zwischenzeitlich ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet und erste Schritte hieraus umgesetzt.

2 bzw. die Person, die mit bestimmten Stellenanteilen diese Aufgabe wahrnimmt
3 Benannte Schwerpunkte in den Werkstattgesprächen in Bremen und Berlin

- Personalentwicklung ist in vielen Verwaltungen als »Stelle« oder in Form von Stellenanteilen institutionalisiert.
- Organisations- und Personalentwicklung wachsen vereinzelt zusammen.
- Fragen der strategischen Ausrichtung, der Vernetzung und des Personalentwicklungscontrollings stehen derzeit im Mittelpunkt.

In den Werkstattgesprächen wurden jedoch auch beispielhaft folgende Entwicklungen benannt:

- Die finanzielle Situation der Kommunen und Landkreise ist kritischer geworden.
- Die Verwaltungsreform befindet sich in einer schwierigen Phase.
- Der Leistungsdruck hat sich verschärft (insbesondere auch auf die Reformpromotoren).
- Anforderungen an die soziale und persönliche Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigen.
- Leitfragen für die Personalentwicklung mit daraus folgenden Anforderungen und Prioritäten verändern sich rapide.
- Die Gleichzeitigkeit verschiedener Reformaktivitäten und die Komplexität des Reformprozesses stoßen an die Grenze der Bearbeitungsfähigkeit.
- Die Bausteine des Modernisierungsprozesses sind nicht miteinander verknüpft (sowohl einzelne Bausteine der Personalentwicklung untereinander als auch Bausteine der Personalentwicklung mit anderen Konzepten).
- Zunehmend werden Fragen nach der Überprüfung der Wirksamkeit von Personalentwicklung gestellt – dadurch steigt der Legitimationsdruck.
- Ein politischer Wechsel beeinflusst die strategischen Personalentwicklungsziele und verändert die Rahmenbedingungen.
- Führungskräfte sind zu wenig eingebunden.
- Personalentwicklerinnen und -entwickler müssen häufig ohne Unterstützung durch die Verwaltungsführung arbeiten.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen stärker beteiligt werden.
- Ziele und Leitfragen der Frauenförderung müssen in die Personalentwicklung integriert werden.

In den Werkstattgesprächen wurden auch Erfahrungen darüber ausgetauscht, *welche Stolpersteine und Erfolgsfaktoren* zu beachten sind. Erfolgsfaktoren erwiesen sich – im Falle ihrer Nichterfüllung – immer auch als Stolpersteine; es handelt sich dabei also um die jeweils andere Seite der Medaille.

Folgende Erfolgsfaktoren wurden benannt (hier nur ein Auszug!):

- Ein *Personalentwicklungskonzept* als Grundlage für die Personalentwicklungsarbeit wurde als hilfreich angesehen. Seine Erarbeitung und Verabschiedung nimmt

jedoch längere Zeit in Anspruch, so dass es wichtig ist, gleichzeitig auch erste konkrete Schritte einzuleiten, damit baldige Erfolge sichtbar werden. Das Konzept sollte aufgrund eines klaren Auftrages erarbeitet werden, an der vorhandenen »Verwaltungskultur« (auch wenn es eine »Misstrauenskultur« ist) ansetzen und »anschlussfähige« Schritte entwickeln.

- Eine Akzeptanz der *Personalentwicklungsaktivitäten* bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Führungskräften ist für den Erfolg Bedingung. Diese kann *durch rechtzeitige und umfassende Informationen und eine breite Beteiligung* der Interessenvertretungen (Personalvertretung, Frauenbeauftragte, Schwerbehindertenvertretung) und aller Beschäftigten gefördert werden.
- Den *Führungskräften kommt eine Schlüsselrolle* zu: Sie tragen eine herausragende Verantwortung und müssen gleichzeitig auch eine *Vorbildfunktion* wahrnehmen (d. h. z. B. , dass sie sich einer eigenen Qualifizierung nicht verschließen dürfen). Die *Verwaltungsspitze* muss die Personalentwicklungsaktivitäten unterstützen und einfordern.
- Von Anfang an – so die Empfehlung der Praktikerinnen und Praktiker – sollte eine *Vernetzung* einzelner Bausteine untereinander sowie mit anderen Reformvorhaben und Organisationsentwicklungsmaßnahmen hergestellt werden. Hierzu zählt auch die Einbeziehung und Abstimmung mit der Politik zu einem frühen Zeitpunkt.
- Als zentraler Baustein der Personalentwicklung wird nach wie vor die *Fortbildung* gesehen, wobei es wichtig ist, dass möglichst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen können.
- Die Personalentwicklungs- und Fortbildungsaktivitäten sollten bedarfs- und praxisorientiert (»maßgeschneidert«) sein sowie bereichsspezifisch und eher kleinräumig eine Verknüpfung von Lernen und Arbeiten sicherstellen. Neue Lern- und Beratungsangebote wie Supervision, Coaching und kollegiale Beratung werden nach Einschätzung der Werkstatt-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer zukünftig eine zunehmende Rolle spielen.
- Vor der gleichzeitigen Einführung allzu vieler Bausteine auf einmal wurde gewarnt, da sich sonst allzu schnell »Ermüdungs- und Überforderungserscheinungen« einstellen.
- Die *Institutionalisierung* einer eigenen »Stelle« für Personalentwicklung oder Festlegung bestimmter Stellenanteile hierfür erhöht die Unterstützung der Aufgabenstellung ebenso wie die Einrichtung einer übergreifenden *Arbeits- oder Projektgruppe*.
- Ein *Personalentwicklungscontrolling* bzw. eine regelmäßige Überprüfung des Personalentwicklungserfolges tragen sowohl zur Verbesserung der Wirksamkeit als auch zur Akzeptanz von Personalentwicklungsaktivitäten bei.

Zusammenfassung

Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass in den Verwaltungen zahlreiche Aktivitäten auf diesem Feld laufen, eine Vernetzung und strategische Ausrichtung sowie ein Personalentwicklungscontrolling zur Zeit jedoch noch zu kurz kommen. Häufig, weil die Verwaltungsziele nicht transparent sind, häufig auch, weil die Vorstellung und das Wissen darum, wie eine strategische Ausrichtung und Vernetzung machbar sind, weitgehend fehlt.

Waren es in der Anfangsphase des Reformprozesses eher betriebswirtschaftliche Fragestellungen, denen sich die Fortbildungs- und Personalentwicklungsaktivitäten widmeten, gewinnt zunehmend die Frage der Anforderungen der Führungskräfte und ihrer Qualifizierung hierfür an Bedeutung.

3. FÜHRUNG ALS ZENTRALES THEMA

Es gibt zahlreiche Aussagen zur Bedeutung der Führungskräfte – sowohl was ihre Bedeutung für den Reformprozess anbelangt als auch für Personalentwicklung. Ich beschränke mich auf zwei:

- »Den Schlüssel zum Gelingen der notwendigen Veränderungen halten die Führungskräfte« – so Siegfried Mauch, in: Zielorientiertes Führen – ein Umsetzungsmodell für die öffentliche Verwaltung, hrsg. von Hill, Hermann/Klages, Helmut 1999. (Als zweiten Schlüssel habe ich übrigens auf dem 2. KGSt-Personalkongress 1999 in München die Mitarbeiterbeteiligung bezeichnet.)
- Personalentwicklung ist ureigenste Führungsaufgabe, d. h. vorrangig eine Aufgabe der direkten Vorgesetzten (vgl. Becker, Manfred: Personalentwicklung, Stuttgart 1999, aber auch KGSt-Bericht 6/1996 Personalentwicklung im Reformprozess – Anforderung an vorrangige Zielgruppen).

Führungskräfte haben somit eine Schlüsselfunktion sowohl für die Personalentwicklung als auch für die Organisationskultur. Sie sind einerseits Weichensteller, andererseits gelebtes Beispiel dafür, welche Kulturmerkmale zum Tragen kommen sollen.

Nicht zuletzt aufgrund der erkannten Bedeutung haben viele Verwaltungen begonnen, sich systematisch der Fragen zuzuwenden:

- Welches Führungsverhalten wollen wir?
- Wie müssen die Führungskräfte hierfür qualifiziert werden?
- Wie messen wir erfolgreiches Führungsverhalten?

Im Idealfall wird mit der Entwicklung eines Führungsleitbildes begonnen, wobei die daraus abgeleiteten Anforderungen an Führungskräfte die Grundlage bilden sowohl

für zukünftige Auswahlentscheidungen, für umfassende Qualifizierungskonzepte und kontinuierliche Überprüfungen des Führungsverhaltens – sei es in Form von regelmäßigen Mitarbeiterbefragungen, sei es in Form eines Führungsfeedbacks oder aber im Rahmen der jährlichen Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche.

4. VERWALTUNGSREFORM BRAUCHT EINE LERN- UND VERTRAUENSKULTUR

Zunehmend beschäftigen sich die Verwaltungen mit Kulturfragen. Unter Verwaltungs- bzw. Organisationskultur werden die anerkannten und gelebten Regeln, Normen und Wertvorstellungen gefasst, die das betriebliche Miteinander, die Leistungen und die Beziehungen prägen.

Die Beschäftigung mit Fragen der Organisationskultur kommt nicht zuletzt aus der Einsicht heraus, dass die Vorstellung gescheitert ist, man könne Verwaltungen grundsätzlich ändern, wenn man ihnen ein Handbuch zur »wirkungsorientierten Verwaltung« oder gar einen KGSt-Bericht zum Neuen Steuerungsmodell in die Hand drückt.

Es gilt, ein neues Selbstverständnis mit den damit verbundenen Überzeugungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ein neues Arbeitsverhalten zu erreichen, das auf die Entwicklungsfähigkeit des Einzelnen wie auch der Verwaltung ausgerichtet ist.

Verwaltungsreform braucht eine neue Lernkultur

Das große Interesse der Verwaltungen an dem Thema »Lernende Verwaltung« zeigt die gewachsene Bedeutung des Themas Lernen. Hierbei geht es nicht um ein neues Schlagwort bzw. das Ersetzen eines Konzepts (z. B. des Changemanagements oder der Organisationsentwicklung) um ein neues (modernerer), vielmehr geht es beim Konzept der Lernenden Verwaltung um einen anderen Fokus. Nicht: »Was sollen wir tun?«, lautet die entscheidende Fragestellung, sondern »Wie sollen wir es tun?«

Dass dieses Konzept bzw. Leitbild auf großes Interesse stößt, zeigte nicht zuletzt die hohe Zahl von Anmeldungen zu einem Workshop, den die Sozialforschungsstelle Dortmund im Frühjahr 1999 aufgrund der starken Nachfrage gleich zweimal durchgeführt hat: Mehr als 60 Anmeldungen von Personalverantwortlichen und Personalvertretungen aus 24 Städten und sechs Kreisen waren der Einladung gefolgt – viele davon auch aus Verwaltungen, die am Netzwerk »Kommunen der Zukunft« mitwirken (einem Gemeinschaftsprojekt von Bertelsmann-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und KGSt).

Die Workshops, die im Rahmen der »Machbarkeitsstudie Lernende Verwaltung« von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegeben worden waren, zielten darauf ab, sich

über bereits vorliegende Erfahrungen mit innovativen Ansätzen einer Lernenden Verwaltung auszutauschen und konkrete Ideen und Vorstellungen zu erarbeiten, die als wegweisend für den Aufbau einer Lernenden Verwaltung angesehen werden können.

Da die Verwaltungsmodernisierung in vielen Verwaltungen an einem kritischen Punkt angekommen ist, verbarg sich hinter dem Interesse vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer wohl auch die Hoffnung, mit dem Leitbild der Lernenden Verwaltung könne dem vielerorts stockenden Reformprozess neuer Schub verliehen werden. Denn in zahlreichen Kommunen haben sich bei der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle erhebliche Umsetzungsprobleme ergeben. Dies liegt vor allem auch daran, dass die Bedeutung der die Reform umsetzenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter häufig vernachlässigt wurde. Während der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente lange Zeit im Vordergrund stand, wurde die Entwicklung der erforderlichen Veränderungen auf der Verhaltensseite lange Zeit nahezu ausgeblendet.

Als Elemente einer lernförderlichen Verwaltungsstruktur/-kultur wurden im Rahmen der Workshops folgende als besonders wichtig benannt:

Rangfolge	Punkte
Selbstorganisation zulassen (durch eingebaute Reflexionsprozesse mit systematischer Unterstützung (z. B. Moderation)	* * * * *
Dokumentation und strukturelle Verankerung von erreichten Lernergebnissen	* * * * *
Zulassen und Wertschätzen von Unterschieden bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	* * * * *
Gemeinsame Reflexion und daraus folgende Verbesserung Schaffen von Vertrauensstrukturen (z. B. indem das getan wird, was angekündigt wurde)	* * * * *

(Vgl. Dokumentation der Workshopergebnisse in: Kühnlein, G.: Elemente einer Lernenden Verwaltung«, S. 29, Broschüre der Sozialforschungsstelle Dortmund)

Lernen kann nur in einem Klima der Fehlerfreundlichkeit und der Bereitschaft zur ständigen Reflexion stattfinden. Fehler müssen als Lernchance genutzt werden und nicht zur Suche nach Schuldigen, notwendige Konflikte offen und konstruktiv ausgetragen werden.

Verwaltungsreform braucht eine Vertrauenskultur

Eine neue Organisations- bzw. Verwaltungskultur ist das Ergebnis eines langfristigen Entwicklungsprozesses, dessen Richtung sich nicht kurzfristig verändern lässt. Die insbesondere in Verwaltungen zu beobachtende Misstrauenskultur, die sehr stark auf Stabilität und Kontrolle setzt, gilt es in Richtung einer veränderungsorientierten Vertrauenskultur zu entwickeln.

Wie ist dies zu leisten?

Vertrauen kann nicht angewiesen, aber entwickelt und gepflegt werden. Es geht dabei um die Entwicklung einer Grundhaltung, die von Achtung vor der Persönlichkeit des anderen geprägt ist und die Mitarbeiterin bzw. den Mitarbeiter als Partner und nicht als Untergebene/n betrachtet. Führung erfolgt dabei nicht über Druck, Befehlserteilung und Überwachung, sondern durch Zielvereinbarungen, Gewährung von Handlungsspielräumen und auf der Basis von Konsens.

Führung als Vertrauensmanagement heißt:

- Das Gespräch als wichtigstes Führungsinstrument begreifen
- Betroffene zu Beteiligten machen
- Offenheit und Transparenz
- Aktion ohne Aktionismus
- Stimmigkeit und Konsistenz von Aussagen und Handlungen

ORGANISATIONSENTWICKLUNG UND VERÄNDERUNGSPROZESSE: WOHIN SOLL DIE REISE GEHEN? WO IST DER WEG UND WIE WEIT IST DER WEG ZUM ZIEL?

*Sabine Wils, Personalratsvorsitzende,
Umweltbehörde, Hamburg*

- 1) Die Ziele der Freien und Hansestadt Hamburg bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) sind in der Vereinbarung nach § 94 HmbPersVG in der Präambel und im Koalitionsvertrag beschrieben. Zur Organisations- und Personalentwicklung und Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeteiligung wurden die geplanten Maßnahmen nicht oder nur in Ansätzen umgesetzt. Die gesetzten Ziele werden somit nicht erreicht.

- 2) Die Arbeitgeberin Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) und die ÖTV haben unterschiedliche Ansprüche und Ziele bei der Organisations- und Personalentwicklung. Seit Jahren steht für die FHH das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Vordergrund ihrer Entscheidungen. Personalentwicklung heißt in diesem Zusammenhang für das Personalamt nur interne Potentialentwicklung. So werden Gewinnerinnen und Gewinner und Verliererinnen und Verlierer im Modernisierungsprozess in Kauf genommen.

Die ÖTV vertritt dagegen ein emanzipatorisches Organisations- und Personalentwicklungskonzept. Jede bzw. jeder Beschäftigte soll persönliche Entwicklungsmöglichkeiten haben.

Die Umsetzung von Organisationsentwicklung muss als Projekt erfolgen. Die Beschäftigten müssen direkt an der Gestaltung von Arbeitsabläufen und Arbeitsstrukturen beteiligt werden. Die dazu notwendigen Kompetenzen müssen gefördert werden. Das Management muss offen für echte Beteiligung sein.

Nur so wird Verwaltung zu einer »lernenden Organisation«. Nur so kann eine Kultur des Vertrauens die bisherige Misstrauenskultur ablösen.

- 3) Zur Zeit finden wir eher eine ausgeprägte Hierarchie und Arbeitsteilung vor. Die Ziele der Verwaltungsmodernisierung erfordern neue Formen der Zusammenarbeit wie Arbeit in Projekten und Team- und Gruppenarbeit.

Team- oder Gruppenarbeit ist charakterisiert durch ganzheitliche, z. B. produkt- und/oder kundInnenorientierte Arbeit. »Die Leistung des Teams oder der Gruppe ist größer als die Summe der Einzelleistungen.« (aus blickpunkt personal 2/99)

Neue Formen der Zusammenarbeit werden von den Beschäftigten nur akzeptiert, wenn der vorangegangene Hierarchieabbau nicht zur Aufgabenverdichtung im Team oder in der Gruppe führt. Daher dürfen ehemalige Leitungsstellen nicht einfach gestrichen, sondern müssen in die neuen Strukturen integriert werden.

- 4) Es müssen zeitgemäße Konzepte von Führung und Zusammenarbeit für die neuen Arbeitsformen entwickelt werden. Führungsgrundsätze alleine reichen nicht. Wir brauchen eine flache, teamorientierte Hierarchie.

Teams brauchen eine moderative Leitung. Ziele müssen gemeinsam gesetzt werden und auf die Arbeitsorganisation und die Zusammenarbeit muss sich gemeinsam verständigt werden. Für neue Formen der Zusammenarbeit brauchen alle Beschäftigten eine Qualifizierung.

Jenseits von Führungsaufgaben muss es persönliche und finanzielle Entwicklungsmöglichkeiten geben.

- 5) Chancengleichheit führt zur Nachhaltigkeit von Modernisierungsprozessen. Soll die Verwaltungsmodernisierung gelingen, benötigen wir die Beteiligung von Menschen unterschiedlicher Ausbildungen, unterschiedlichen Geschlechts, unterschiedlicher Statusgruppen und unterschiedlicher Sozialisation.

Dieser Ansatz bezieht sich vor allem darauf, in Innovations- und Veränderungsprozessen auf die Vielfalt der unterschiedlichen Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Funktionen von Frauen und Männern zurückgreifen zu können.

- 6) Monetäre Leistungsanreize wie z. B. nach dem Dienstrechtsreformgesetz, die nur 10 % der Beamtinnen und Beamten begünstigen, lehnen wir ab. Die ÖTV orientiert sich eher an Konzepten zu Motivationsstrategien, die an Arbeitsinhalten orientiert sind.

- 7) Völlig unpassend für die Verwaltungsmodernisierung ist die vom Personalamt vorgelegte Änderung des Beurteilungswesens. Jede Form der Beurteilung ist ein subjektiver Eindruck. Ein Punktecatalog für persönliche Fähigkeiten führt zu einer Scheinobjektivität. Das ist keine Basis zur Findung von persönlichen Prämien.

Die ÖTV schlägt ein Modell vor, mit dem die persönlichen Leistungen der Beschäftigten an den mit den Vorgesetzten vereinbarten Zielen gemessen werden. Hierbei sind auch die gemeinsam verabredete Arbeitsorganisation und Zusammenarbeit zu berücksichtigen. Dabei erhalten auch die Vorgesetzten ein Feedback. Ansätze finden sich im Mitarbeiterinnen- bzw. Mitarbeiter-Vorgesetztingespräch.

- 8) Bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells wirkt das Gewinnerinnen- und Gewinner- und Verliererinnen- und Verliererprinzip nachteilig.
Die Dezentralisierung von Verantwortung bzw. die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Produktverantwortlichen führt zur Veränderung von Aufbau- und Ablauforganisationen in den Ämtern und Behörden. Für Vorgesetzte ändert sich insbesondere die eigene Stellung in der Hierarchie. Veränderungen führen zu Verunsicherung. Sie werden oft als Kritik am Bestehenden missverstanden. Nach dem ersten Schock kommen Ablehnung, Lähmung, Wut, der Schmerz und erst nach der Akzeptanz neue Kraft, neue Ziele, harte Arbeit und letztendlich der Erfolg. Die Modernisierungsprozesse müssen so gestaltet werden, dass möglichst alle von der Neuerung einen Vorteil haben.
- 9) Die betriebswirtschaftlichen Elemente werden bevorzugt eingeführt. Organisationsentwicklung muss gleichzeitig mit der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente erfolgen. Sonst ist die Verwaltungsmodernisierung zum Scheitern verurteilt. Die bisher mangelnde Verbindung zwischen Modernisierung und Personalentwicklung muss hergestellt werden. Personalentwicklung muss zukunftsorientiert sein und auch die vorhandene Altersstruktur mit dem fehlenden Nachwuchs berücksichtigen.
Das Recht auf Fortbildung darf nicht am Geld scheitern.
- 10) Am Anfang stand die Frage: Wohin soll die Reise gehen?
Das Ziel der Reise ist eine Organisationskultur des Vertrauens in einer fehlerfreundlichen, lernenden Organisation.

Forum 4
MitarbeiterInnen-
beteiligung /
Gestaltungschancen der
ArbeitnehmerInnen

MITARBEITERBETEILIGUNG UND VERWALTUNGSMODERNISIERUNG: GESTALTUNGSCHANCEN DER ARBEITNEHMER UND ARBEITNEHMERINNEN

Dr. Ralph Greifenstein

EINLEITUNG

Betroffene der Verwaltungsmodernisierung müssen zu Beteiligten der Verwaltungsrestrukturierung gemacht werden. Diesen Anspruch formulieren heute fast alle internen Verwaltungsmodernisierer und externen Unternehmensberater, wenn sie öffentliche Verwaltungen umbauen.

Das »Modernisierungsprogramm Beschäftigtenbeteiligung« ist allerdings nicht so einfach durchzuführen. Das mussten die Modernisierungsakteure inzwischen in vielen öffentlichen Verwaltungen schmerzlich lernen. Nicht selten stehen die MitarbeiterInnen der Verwaltungsreform und vor allem auch den eingeführten Beteiligungsformen kritisch gegenüber.

Diese Erfahrungswerte bekräftigen einschlägige Befragungen der empirischen Sozialforschung. Die Ergebnisse von zehn Mitarbeiterbefragungen in verschiedenen Kommunal- und Kreisverwaltungen belegen beispielsweise, dass ca. 80 Prozent der Befragten regelmäßig fehlende oder geringe Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten monieren (Schröder 1997, S. 2). Auch die Ergebnisse einer bundesweiten Befragung unter Interessenvertretungen zeigen einen auffälligen Trend (Kißler/Graf/Wiechmann 1999):

- Personalräte schätzen die Zufriedenheit der Beschäftigten mit dem Beteiligungsprozess pessimistisch ein. Weit über 80 Prozent geben an, dass die MitarbeiterInnen eher unzufrieden sind.
- Ebenso meinen die Personalräte, dass der Stellenwert, den die Beschäftigtenbeteiligung im Reformprozess genießt, »weniger hoch« (57 Prozent) oder »kaum bzw. gering« (27 Prozent) einzustufen sei. Mitarbeiterbeteiligung ist demnach zwar ein theoretisches Reformziel, in der Praxis aber ein Modernisierungsprojekt, das nachrangigen Stellenwert einnimmt.

- Vor allem die Beschäftigtenbasis wird nach den Erfahrungen der Personalräte zu wenig einbezogen. Eine angemessene Beteiligung erkennen nur die Hälfte der befragten Personalräte.

Zur Organisation von Mitarbeiterbeteiligung liegen keine Patentlösungen vor. Die Defizite der gängigen Beteiligungsmodelle erklären aber, warum die Beteiligung in der Reformpraxis recht massiv kritisiert wird. Daraus können neue Orientierung für Mitarbeiterbeteiligung und neue Gestaltungschancen für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen abgeleitet werden.

Im Folgenden werden daher drei Fragestellungen diskutiert:

- (1) Wie wird Mitarbeiterbeteiligung als Modernisierungsinstrument genutzt?
- (2) Was heißt Mitarbeiterbeteiligung in öffentlichen Verwaltungen unter einer längerfristigen, dauerhaften Beteiligungsperspektive für die Beschäftigten?
- (3) Was sind die wesentlichsten Kriterien für eine funktionierende Mitarbeiterbeteiligung mit verbesserten Gestaltungschancen für die ArbeitnehmerInnen und warum sollte ein integriertes Beteiligungskonzept mit unterschiedlichen, vernetzten Beteiligungsformen ein Modernisierungsziel sein, dessen Fundament die Team- und Gruppenarbeit ist?

1. MITARBEITERBETEILIGUNG ALS MODERNISIERUNGSMITTEL

Wozu Mitarbeiterbeteiligung während der Verwaltungsmodernisierung dient, lässt sich scheinbar einfach beantworten: Mit ihr sollen öffentliche Reformkonzepte erfolgreich umgesetzt werden, deshalb ist sie ein wichtiges Modernisierungsinstrument, denn Verwaltungsreformen kommen um so schneller voran, je besser die Beschäftigten in den Reformprozess einbezogen sind. So lautet jedenfalls die Theorie in den konzeptionellen Papieren zur Verwaltungsmodernisierung.

Was Mitarbeiterbeteiligung zu leisten vermag und wie die Gestaltungschancen der Beschäftigten aussehen, hängt davon ab, welches Konzept Verwaltungen verfolgen, wenn sie modernisieren und ein Neues Steuerungsmodell (im folgenden NSM) einführen und wie sie Mitarbeiterbeteiligung als Modernisierungsinstrument nutzen.

Auf dem Feld der Mitarbeiterbeteiligung lassen sich zunächst *strukturkonservative* und *strukturinnovative Beteiligungsstrategien* unterscheiden (vgl. zum folgenden Kißler/Graf/Wiechmann 1999).

Strukturkonservative Beteiligungskonzepte organisieren den Beteiligungsprozess in erster Linie parallel zum Arbeitsprozess. Was bedeutet das? Es bedeutet, dass das Beteiligungs- und Arbeitshandeln auseinanderfällt und die Mitarbeiterbeteiligung die

Arbeitsvollzüge zunächst nicht verändert. Zu den eher strukturkonservativen Formen der Beschäftigtenbeteiligung gehören Projektgruppen, Qualitätszirkel etc. Davon zu unterscheiden sind strukturinnovative Beteiligungsverfahren, die den Arbeitsprozess selbst tief greifend verändern und neu organisieren. Gemeint ist die Team- und Gruppenarbeit. Durch Team- und Gruppenarbeit wird die Beteiligung quasi in die Organisation der Arbeit eingebaut.

Diese Unterscheidung hat für die Modernisierung von öffentlichen Verwaltungen durchaus Konsequenzen: Strukturkonservative Beteiligung verändert die eingeschliffenen Entscheidungsstrukturen zwischen den Akteuren wenig. Diese Beteiligung erleichtert die Modernisierung, ist aber eigentlich noch keine wirkliche Reform. Versteht man Reform als einen tief greifenden, Struktur verändernden Entwicklungsprozess, dann bedarf es strukturinnovativer Arbeitsorganisationsformen und damit auch anderer Verfahren der Beschäftigtenbeteiligung.

Zu diesen unterschiedlichen Beteiligungskonzepten und -strategien gibt es inzwischen Anschauungsmaterial, das die Gestaltungschancen der ArbeitnehmerInnen transparent macht. Im Folgenden wird zunächst ein Fallbeispiel zu einem mehr strukturkonservativen Konzept aufgegriffen (vgl. ausführlich Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, S. 51ff.).

Das Projekt »Verwaltungsreform« muss organisiert werden. Eine nordrhein-westfälische Großstadt hat z. B. folgende Projektorganisation eingeführt, die aus verschiedenen Ebenen besteht:

- Eine Lenkungsgruppe ist die zentrale Koordinations- und Steuerungsstelle. Sie entwickelt Zielvorgaben und trifft Grundsatzentscheidungen. Zu ihren Mitgliedern gehören der Vorsitz führende Oberstadtdirektor bzw. Oberbürgermeister, die Dezerenten, der Gesamtpersonalrat, die Leiter der Querschnittsämter und Vertreter der politischen Fraktionen.
- Eine politische Kommission begleitet den Modernisierungsprozess. Ihre Aufgaben bestehen in der Sicherstellung des Informationsflusses und der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung sowie der Vorbereitung des Kontraktmanagements. Sie setzt sich zusammen aus dem Oberbürgermeister in leitender Funktion, Vertretern aus allen im Rat vertretenen Parteien, der Verwaltung, des Personalrats und der Gewerkschaften.
- Vier übergeordnete, allgemeine Projektgruppen (Kosten- und Leistungs-Rechnung, Haushaltswirtschaft, Personalmanagement und Qualifizierung, dezentrale Ressourcenverantwortung und Kontraktmanagement) beschäftigen sich mit der Entwicklung und Regelung der NSM-Werkzeuge. An ihnen nehmen Vertreter aus den zuständigen Querschnittsämtern, dem DV-Bereich, anderen Pilotbereichen,

Betriebswirte und der Personalrat teil. Die Gruppen werden von den jeweils zuständigen Amtsleitern der Querschnittsämter geleitet.

- Eine dezernatsbezogene Lenkungsgruppe steuert und koordiniert die Umsetzung der einzelnen Instrumente. Zu ihrem Kern gehören der zuständige Dezernent (mit Funktion des Gruppenleiters), die Amtsleiter und der Personalrat.
- Unterhalb der dezernatsbezogenen Lenkungsgruppen leisten amtsbezogene Projektgruppen unter der Leitung der jeweiligen Amtsleiter die konzeptionelle Feinarbeit vor Ort. Sie konkretisieren die in den allgemeinen Projektgruppen erarbeiteten Grundsätze. Neben Führungskräften und Experten nehmen an den Projektgruppen von der Belegschaft gewählte BeschäftigtenvertreterInnen teil.
- Qualitätszirkel, die im Reformverlauf erst relativ spät eingesetzt werden, arbeiten unterhalb der eigentlichen Prozessorganisation. Mit ihnen soll eine breitere Mitarbeiterbeteiligung hierarchiefrei realisiert werden.

Diese Organisation von Beteiligung variiert in der Modernisierungslandschaft. Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Sie zeigt aber einige typische Charakteristika.

Was bedeutet eine solche Organisation für die Gestaltungschancen der ArbeitnehmerInnen? Analysiert man das obige Beispiel, so zeigt sich Folgendes: Die Beteiligungsebenen werden mit Ausnahme der Qualitätszirkel von den Führungskräften geleitet. In der Praxis setzt sich zwischen den Projektgruppen ein Aufgabendelegationsprinzip von oben nach unten durch, für dessen Funktionsfähigkeit sich die jeweiligen Führungskräfte verantwortlich fühlen. Was eine solche Prozessorganisation im Prinzip abbildet, ist also eine Top-Down-Struktur bzw. ein Beteiligungstrichter, in dem sich die Gestaltungsspielräume unten immer weiter verengen. Eine solche Prozessorganisation reproduziert gewissermaßen die existierenden Hierarchien. Das macht sie ohne allzu große Brüche mit den alten Entscheidungsroutrinen schnell arbeitsfähig. Die Dominanz der Führungskräfte engt aber die Gestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten ein, denn letztendlich entscheiden die Führungskräfte und dominieren durch ihr altes Herrschaftsverhalten als Vorgesetzte. In vielen öffentlichen Verwaltungen wird daher zum Stein des Anstoßes, dass die Mitarbeiterbeteiligung und ihre Inhalte gewissermaßen von oben nach unten verordnet werden.

Somit lassen sich erste Stolpersteine aufzeigen, die sich sicher in so mancher kommunalen Modernisierungslandschaft wiederfinden. Das System der Beschäftigtenbeteiligung weist Beteiligungsmängel auf:

- Eine solche Projektorganisation bindet nur wenige, meist qualifiziertere Beschäftigengruppen in die Umsetzung der Reformmaßnahmen ein. Damit besteht auch die Gefahr, dass die Nicht-Beteiligten die Ergebnisse, die die wenigen Beteiligten erarbeitet haben, nicht vorbehaltlos akzeptieren.

- Die Projektorganisation durchbricht nicht die herkömmlichen Entscheidungsprozesse in der Verwaltung. Jede Ebene der Projektorganisation besitzt für die jeweils nächsthöhere eine Zuliefererfunktion, und den Gruppen werden von oben nach unten Aufgabenstellungen vorgegeben. Ein solches Beteiligungsverfahren zementiert die bestehenden Hierarchie- bzw. Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen.
- Ein Qualitätszirkelwesen müsste zeitnah, d. h. z. B. zeitgleich mit der Entwicklung von Produktplänen, arbeitsorganisatorische Verbesserungen erarbeiten, die den Modernisierungsgedanken für die Beschäftigten erlebbar machen und auch zu Erfolgen in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen führen. Beteiligung muss positiv erlebt werden können.

Die Optimierung des Beteiligungsprozesses ist mittlerweile für viele Stadtverwaltungen eine herausragende Aufgabe, nachdem sich die Verwaltungsreform selbst, d. h. die Umsetzung des NSM, in einem fortgeschrittenen Stadium befindet. Wenn Mitarbeiterbeteiligung als Modernisierungsinstrument genutzt wird, lassen sich, abgeleitet aus den vorliegenden Erfahrungen, einige wichtige Kriterien für eine gelingende Beteiligung formulieren, die die Gestaltungschancen der MitarbeiterInnen nachhaltig beeinflussen:

- Durch die Beteiligung müssen auch die Interessen der MitarbeiterInnen durchgesetzt werden können: an verbesserten Arbeitsbedingungen und Humanisierung der Arbeit, nicht nur an Effizienzsteigerung und Kostensenkung. Im Rahmen der Modernisierungsziele muss ein ausgewogenes Verhältnis existieren, und Mitgestaltung muss sich auf alle Eckpunkte der Modernisierung wie Wirtschaftlichkeit, Kundenorientierung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen bzw. Mitarbeiterorientierung beziehen.
- Entscheidend ist auch die Beteiligungsquote. Versteht man darunter die Anzahl der real Beteiligten im Verhältnis zum Gesamtpersonalbestand, so sollte die Beteiligungsquote möglichst hoch liegen, um nicht allzu viele MitarbeiterInnen auszugrenzen. Je geringer die Beteiligungsquote ausfällt, um so weniger wird dieses Ziel erreicht. Zu jedem Verfahren muss diese Quote ausgelotet werden.¹
- Beteiligung darf aber auch kein Zwang sein. Das Prinzip der Freiwilligkeit kann nicht durch eine Beteiligungspflicht ersetzt werden.
- Über die Gestaltungschancen der MitarbeiterInnen entscheidet aber auch der Beteiligungsgrad. Darunter ist die Verbindlichkeit zu verstehen, mit denen die Gestal-

1 In der Praxis hat sich als realistisch herauskristallisiert, dass mindestens 20 % der MitarbeiterInnen aktiv am Modernisierungsprozess beteiligt sein sollten.

tungsvorschläge der MitarbeiterInnen ernst genommen und behandelt werden. Damit eine hohe Beteiligungsquote aufrecht gehalten werden kann, ist ein möglichst hoher Beteiligungsgrad zu garantieren. Ansonsten sinkt die Beteiligungsmotivation, und die Beschäftigten ziehen sich aus den angebotenen Beteiligungsverfahren wieder zurück. Das zeigt sich besonders am Beispiel der Umsetzung von Arbeitsergebnissen. Erfolgt die Umsetzung nur halbherzig, wird sie nicht von den Vorgesetzten unterstützt oder bleibt sie vollständig aus, ist der Misserfolg der Mitarbeiterbeteiligung vorprogrammiert. Die Beschäftigten interpretieren die Beteiligung dann als eine Spielwiese, auf der man zwar mitreden darf, aber letztlich doch wieder nichts zu sagen hat.

- Die Gestaltungschancen der MitarbeiterInnen bemessen sich auch daran, ob Führungskräfte die neuen Verfahren zur Beschäftigtenbeteiligung akzeptieren. Diese Akzeptanz fehlt nicht selten.

Wenn Mitarbeiterbeteiligung als Modernisierungsinstrument eingesetzt wird, sollte allerdings auch berücksichtigt werden, was die ArbeitnehmerInnen eigentlich wollen, d. h. woran sie beteiligt werden wollen.

Beschäftigtenbeteiligung nimmt als Modernisierungsinstrument im Prinzip zwei allgemeine Formen an, die schon sehr viel über die Gestaltungschancen der Beschäftigten aussagen: nämlich die *Konzeptionspartizipation* und die *Korrekturpartizipation*. Was heißt das?

Wie der Begriff schon nahe legt, bedeutet Beteiligung als Konzeptionspartizipation, dass die MitarbeiterInnen an der Konzeption von einzelnen Modernisierungsmaßnahmen beteiligt sind. Dies ist allerdings ein kompliziertes Beteiligungsterrain. Eine Umfrage in einer Stadtverwaltung zeigt z. B. , dass diese Beteiligung an der Konzeptionsentwicklung nicht allzu attraktiv ist (nur für 36 Prozent der Beschäftigten).

Ganz anders fällt das Urteil zur Korrekturpartizipation aus. Die MitarbeiterInnen vor Ort kennen die vorhandenen Schwachstellen sehr genau und haben ein ausgeprägtes Gestaltungsinteresse, ihr Arbeitsumfeld durch gezielte Schwachstellenanalysen zu verbessern (53 Prozent der Beschäftigten) bzw. ihren eigenen Arbeitsbereich auf dieser Grundlage umzugestalten (68 Prozent der Beschäftigten).²

Daraus folgt: Die jeweils angestrebte Beteiligungsquote ist auch vom Beteiligungsziel abhängig zu machen. Hohe Gestaltungsansprüche liegen im Bereich der Korrekturpartizipation, und besonders hier sind Beteiligungsverfahren so einzurichten, dass sie den Beteiligungsanspruch der Beschäftigten einlösen können. Eine Grundvoraussetzung ist das Verbindlichkeitsprinzip: die verbindliche Prüfung und Umsetzung der Beschäftigtenvorschläge.

2 Das detaillierte Zahlenmaterial aus dieser Beschäftigtenbefragung ist nachzulesen im Forschungsbericht von Kißler/Bogumil/Greifstein/Wiechmann 1997, S. 119ff.

Eine Erfahrung machen aber wahrscheinlich die meisten Reformverwaltungen. Überall besteht die Gefahr, dass sich die einmal entstandene Veränderungseuphorie legt und der Beteiligungsprozess an Dynamik verliert. Auf dem Beteiligungsfeld findet eine Art Wellenbewegung statt. Die erste Beteiligungsphase beginnt mit einer euphorischen Beteiligungsstimmung und einer hohen Beteiligungsquote. Anschließend macht die Euphorie der Ernüchterung Platz. Die Gestaltungschancen der Beschäftigten werden zunehmend realistischer eingeschätzt, da sich vieles nicht wie erwartet bewegen lässt, vor allem sind aber die Reformelemente umgesetzt worden und der Verwaltungsalltag kehrt zurück. In besonders experimentierfreudigen Verwaltungen greift unter den Beschäftigten aber auch eine gewisse Modernisierungsmüdigkeit um sich und die Sehnsucht nach routinisierten Verwaltungsabläufen, die nicht permanent durch die Einführung neuer Modernisierungsvorhaben in Frage gestellt werden. Die Beschäftigten sind auch nicht bereit, immer neue Modernisierungsvorhaben mit immer neuen Beteiligungsinstrumenten umzusetzen. Sie haben dann den Eindruck, dass sich die Verwaltung ab einem gewissen Zeitpunkt nur noch mit sich selbst beschäftigt.

Dahinter verbirgt sich das Problem, wie Beschäftigtenbeteiligung langfristig am Leben gehalten werden kann und welche Gestaltungschancen den MitarbeiterInnen dauerhaft angeboten werden können. Diese Fragestellung weist über die Beschäftigtenbeteiligung als Modernisierungsinstrument hinaus.

2. MITARBEITERBETEILIGUNG IN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN ALS EINE DAUERHAFTE BETEILIGUNGSPERSPEKTIVE

Im Folgenden soll die strukturinnovative Variante von Beschäftigtenbeteiligung diskutiert werden. Öffentliche Verwaltungen sind derzeit auf der Suche nach Wegen, Beschäftigtenbeteiligung auf ein stabiles Fundament zu stellen, denn während der Umsetzung der Reformbausteine war die Beteiligung ein wichtiges Instrument und eine Ruhestörung im System der alten Arbeitsbeziehungen, die sie in Bewegung gebracht hat. In einem fortgeschrittenen Umbaustadium muss nunmehr die Verstetigung der Beschäftigtenbeteiligung im neuen Arbeitsalltag auf der Tagesordnung stehen, damit die Gestaltungschancen der ArbeitnehmerInnen nicht wieder kontinuierlich absinken oder nach der Durchführung der Verwaltungsreform gegen Null gehen.

Dass öffentliche Verwaltungen nach dauerhaften Formen der Beschäftigtenbeteiligung suchen müssen, scheint aber noch eine andere Ursache zu haben. In der gewerblichen Wirtschaft wird z. B. folgende Entwicklung festgestellt (vgl. Kieser 1996, S. 31):

Reorganisierte Unternehmen mit dezentralisierten, enthierarchisierten Strukturen entfalten eine hohe Komplexität. Selbstkontrolle und Eigenverantwortung, Unsicherheit über die Folgen individuellen Verwaltungshandelns ohne die Schutzfunktion von Vorgesetzten erfordern stärkere Koordinationsleistungen: Der Zwang zur dialogorientierten Steuerung durch Teams bzw. Beschäftigtengruppen nimmt zu. Auch vor diesem Hintergrund wird Team- und Gruppenarbeit in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen sicher immer mehr zum Thema der Verwaltungsmodernisierung werden und damit die Frage, wie eine dauerhafte Organisation von Mitarbeiterbeteiligung zu realisieren ist.

Gruppenarbeitsformen in der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere in der Automobilindustrie, zeigen, dass es dabei auch unterschiedliche Formen gibt, je nachdem, wie viel Kompetenz und Aufgaben in die Gruppe gelegt werden. In einer Variante ist die Arbeitsgruppe stärker in die betriebliche Hierarchie eingebunden mit geringen Autonomiespielräumen. Der Einfluss der traditionellen Führungskräfte bleibt weitgehend erhalten. In einer anderen Variante wäre Gruppenarbeit als teilautonome Arbeitsgruppe, als selbstregulierende Einheit einzurichten. Die autonome Regulierung erstreckt sich weitmöglichst auf Planung, Steuerung, Durchführung und Kontrolle der Tätigkeiten. Das setzt ein entsprechendes Umfeld voraus: »Eine selbstregulierende Organisationseinheit kann in einer hochgradig fremdgesteuerten Organisationsumwelt kaum überleben. Selbstregulierung der Arbeit im Kleinen und Enthierarchisierung der Verwaltungsorganisation im Großen bedingen sich einander.« (Kißler/Graf/Wiechmann 1999).

Wenn Reformverwaltungen ihre Verwaltung reorganisiert und Hierarchien verflacht haben, ist auch der Weg für Team- und Gruppenarbeit freigelegt. Öffentliche Verwaltungen, die mehr einem Gemischtwarenladen unterschiedlicher Dienstleistungen gleichen, haben in der Praxis aber kaum die Möglichkeit, sich eindeutig für eine bestimmte Variante von Team- und Gruppenarbeit zu entscheiden. Sie können sich dennoch sehr wohl an einem Leitbild orientieren.

Auch hierfür gibt es schon gute Beispiele (vgl. Stadt Detmold, 1996). Sie zeigen in verallgemeinerter Form:

Nach der Konstituierung neuer Fachbereiche entfallen Ämter, Abteilungen und entsprechende Vorgesetztenfunktionen (Amts- und Abteilungsleiter). Die Binnenstruktur der Fachbereiche wird neu aufgebaut und das Arbeitsteam entsteht als neue Personalführungseinheit. Der Schwerpunkt des Arbeitsprozesses verschiebt sich somit vom Einzelarbeitsplatz zur auf Kooperation angelegten Gruppenleistung. Das Team wird zur organisatorischen Heimat des Einzelnen. Die Teambildung verläuft in der Regel soweit möglich entlang der Produkte bzw. der Produktgruppenstruktur eines Fachbereichs.

Die Teambildung kann sich auch an den Kundengruppen (Zuständigkeiten für bestimmte Bürgergruppen) orientieren. Team- oder Produktverantwortliche betreuen z. B. die Teams und tragen die Fachverantwortung für das Produkt.

Diese Binnenmodernisierung in den Organisationseinheiten ist aber regelmäßig ein anspruchsvolles Vorhaben, z. B. durch die Umorientierung des Arbeitsverständnisses von der Individual- zur Gruppenleistung oder durch den Verlust der Vorgesetztenfunktion, die auch eine Schutzfunktion für einzelne MitarbeiterInnen besitzt. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass sich in Teams informelle Organisationsbeziehungen herausbilden und eine soziale Struktur entsteht, in der bestimmte Personen dominieren, andere dagegen angeleitet werden wollen. Beteiligung ist nicht jedermanns Sache, vor überzogenen Erwartungen sollte auch bei der Einführung von Team- und Gruppenarbeit gewarnt werden. Jedoch sind z. B. informelle Vorgesetztenfunktionen meist durchaus produktiver als formelle Hierarchien, da sie ein konsensuales und kooperatives Verwaltungshandeln fördern. Dies stellt aber auch erhebliche Anforderungen an die Teamsprecher oder -verantwortlichen, wenn sie keine Weisungsbefugnisse haben und kaum formelle Macht ausüben können: Sie müssen um so mehr Überzeugungsarbeit leisten.

Wenn Team- und Gruppenarbeit auf den Modernisierungsplan gesetzt werden, müssen öffentliche Verwaltungen allerdings einiges beachten:

- Auch auf dem Gebiet der Team- und Gruppenarbeit gibt es keinen Königsweg. Verwaltungen können ein Grobkonzept aufstellen, das aber fachbereichsspezifisch operationalisiert und weiterentwickelt werden muss. Die Ausformung der Gruppenarbeit, die Diskussion über Varianten muss auch dezentral stattfinden, denn sie ist abhängig von der Arbeitsorganisation, den Verwaltungsaufgaben und der Sozialstruktur der Beschäftigten in einer Organisationseinheit. Die »Idealstruktur« sollte zwar aus einem Leitkonzept für die Gesamtverwaltung abgeleitet werden, das aber genügend Flexibilität gewährleistet. Die Einführung von Team- und Gruppenarbeit ist als ein beteiligungsoffener Prozess durchzuführen, der nach der Leitbildentwicklung von »oben« auch »unten« genügend Gestaltungsspielräume belässt, um die Beteiligungsregeln weiterzuentwickeln und anzupassen – vor allem im Hinblick darauf, was die Beschäftigten tatsächlich wollen und erwarten. Dies gilt im Übrigen für alle Formen der Beschäftigtenbeteiligung. Beteiligung sollte in den Organisationseinheiten selbstorganisiert umgesetzt werden und an situationsspezifische Erfordernisse anknüpfen können.
- Mit Team- und Gruppenarbeit wird zwar der Wunsch der Beschäftigten nach mehr Korrekturpartizipation eingelöst. Die Beschäftigten entwickeln aber auch Rationali-

sierungsvorschläge und setzen sich selbst neue Leistungsmaßstäbe. Einem gewissermaßen »Hochleistungsarbeitsteam« ist aber nicht jeder Beschäftigte gewachsen.

- Die Team- und Gruppenstrukturen innerhalb einer Organisationseinheit können auch zu internen Fliehkräften, Koordinationsproblemen und sogar Konkurrenzbeziehungen führen. Auch dies ist aus der gewerblichen Wirtschaft bekannt. Um diese aufzuheben, werden übergreifende Koordinationsmechanismen gebraucht, z. B. Arbeitsgruppen zwischen den Teams innerhalb eines Fachbereichs, aber auch zwischen einzelnen Fachbereichen, die in neuen Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehungen stehen.

Somit lässt sich festhalten: Team- und Gruppenarbeit stützt das Bedürfnis der Beschäftigten nach eigenen Entscheidungsbefugnissen und Eigenverantwortung und erhöht damit in Verbindung mit der dezentralen Ressourcenverantwortung die Gestaltungschancen der ArbeitnehmerInnen.

Das ist im Prinzip das, was die Beschäftigten wollen. Das zeigen wiederum die Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen. Eine Beschäftigtenumfrage belegt z. B., dass Ziele der Verwaltungsmodernisierung wie stärkere Eigenverantwortung und Teamarbeit hoch bewertet werden und für die Beschäftigten attraktiv sind (vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, S. 119ff.). Die MitarbeiterInnen erwarten einen Zuwachs an Eigenverantwortung, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass dieser Verantwortungszuwachs auch mit einem anderen Führungsstil in der Verwaltung verbunden ist, der auf Kommunikation, Kooperation und Vertrauen aufbaut und projektorientierte Arbeit zulässt.

Team- bzw. Gruppenarbeit bringt somit eine neue Qualität in die Gestaltungschancen der Beschäftigten: Die Beteiligung wird zur Alltagsroutine im Arbeitsprozess. Wenn dadurch aber auch unterschiedliche Flieh- bzw. Zentrifugalkräfte entstehen, sollte insgesamt ein integriertes Beteiligungskonzept eingeführt werden. Dieses soll abschließend skizziert werden.

3. MITARBEITERBETEILIGUNG DURCH EIN INTEGRIERTES BETEILIGUNGSKONZEPT MIT TEMPORÄREN UND DAUERHAFTEN BETEILIGUNGSFORMEN

Zusammenfassend zeigt sich: Auf dem Feld der Mitarbeiterbeteiligung passiert viel, es wird in öffentlichen Verwaltungen experimentiert und erprobt. Mitarbeiterbeteiligung wird sowohl als Modernisierungsinstrument eingesetzt als auch schon als neue Arbeitsform in den Organisationseinheiten. Je nach Verfahren variieren auch die Gestaltungs-

chancen der Beschäftigten. Beteiligung ist variantenreich, mit unterschiedlichen Verfahren und Beteiligungsquoten und eröffnet den Beschäftigten unterschiedliche Gestaltungschancen. Wichtig ist auch die Pflege des Beteiligungssystems durch ein »Beteiligungscontrolling«. Häufig gibt es nämlich fehlende Ziele und unklare Erwartungen, ausbleibende Ergebnisumsetzung und -kontrolle und fehlende zeitliche Ressourcen (Zeitbudgets) für die Beteiligungsarbeit.

Was öffentliche Verwaltungen im Prinzip brauchen, ist ein integriertes Beteiligungskonzept, denn Beschäftigtenbeteiligung ist in Verbindung mit Personal entwickelnden Maßnahmen ein integratives Optimierungsprogramm und an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die die Gestaltungschancen der ArbeitnehmerInnen erhöhen.

Die wesentlichsten Grundprinzipien von Beschäftigtenbeteiligung dürfen nicht missachtet werden (vgl. ausführlich Greifenstein/Kißler 1998, S. 53ff.):

- Beteiligung sollte nicht selektieren und sich nur an wenige, ausgewählte MitarbeiterInnen richten. Die Beschäftigtenbeteiligung ist nach dem Gleichheitsprinzip allen Beschäftigten zugänglich zu machen. Es sollten nicht nur immer wieder dieselben Beteiligungseliten, z. B. die hochqualifizierten ArbeitnehmerInnen mit ausgeprägten extrafunktionalen Qualifikationen, an den Beteiligungsverfahren teilnehmen.
- Während der Binnenmodernisierung sollte eine ausreichende Beteiligungsquote, d. h. ein hoher Anteil von Beteiligten (gemessen an der Gesamtbelegschaft) erreicht werden, die am Verwaltungsumbau mitwirken. Das müssen sie nicht alle gleichzeitig tun. Eine hohe Beteiligungsquote kann z. B. mit einem Rotationsprinzip, bei dem sach- und problembezogen Beschäftigte beteiligt werden, und den verschiedenen, mehrstufigen Beteiligungsformen bzw. -varianten erreicht werden.
- Beteiligung lässt sich auch nicht einfach diktieren. Beschäftigtenbeteiligung muss auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Das heißt aber auch: Wer nicht teilnehmen will, darf daraus keine Nachteile haben.
- Beschäftigtenbeteiligung muss verbindlich sein, d. h. keine »Spielwiese«, auf der die Beschäftigten mitreden dürfen, ohne tatsächlich etwas bewegen zu können. Dann würde es sich nur um eine Redepartizipation handeln, die keine Beteiligungsmotivation stiften kann. Das Verbindlichkeitsprinzip verlangt einen Beteiligungsgrad, bei dem die Interessen der Beschäftigten und ihre Verbesserungsvorschläge ernst genommen, geprüft und in absehbaren Zeiträumen umgesetzt werden.

Von entscheidender Bedeutung ist aber vor allem die *Suche nach einem integrierten Beteiligungskonzept*. Ein integriertes Beteiligungskonzept sollte in allen Phasen der Binnenmodernisierung ein umfassendes Beteiligungsangebot für viele Beschäftigte vorhalten. Die Beteiligungsinfrastruktur ist flächen deckend einzurichten, und die verschiedenen Beteiligungsebenen sollten durch eine vernetzte Arbeitsweise (Informa-

tionsaustausch und Abgleich der Arbeitsergebnisse) arbeitsorganisatorische Innovationen erarbeiten mit dem Ziel, die Dienstleistungs-, Service- und Arbeitsqualität, auch verstanden als Verbesserung der Arbeitsbedingungen, zu erhöhen. Ob diese Ziele erreicht werden, muss durch das »Beteiligungscontrolling« regelmäßig überprüft werden. Ein solches Beteiligungscontrolling ist vor allem auch eine Personalratsaufgabe. Der Personalrat legt besonderen Wert auf den Zielerreichungsgrad im Bereich der Arbeitsbedingungen und prüft, welche Folgen aus welcher Form der Beschäftigtenbeteiligung innerhalb des integrierten Beteiligungskonzepts resultieren. Der entscheidende Erfolgsmaßstab des Personalrats ist somit, ob mit der Beschäftigtenbeteiligung zentrale Arbeitnehmerinteressen durchgesetzt werden.

Verfahren zur Beschäftigtenbeteiligung, mit denen einzelne Reformelemente sozial-technisch umgesetzt werden, etablieren noch keine dauerhafte Beschäftigtenbeteiligung in der öffentlichen Verwaltung. Wenn die einzelnen Bausteine des NSM umgesetzt sind, ist diese Form der Beschäftigtenbeteiligung gegenstandslos geworden und die Beteiligungsquote folgt im fortgeschrittenen Stadium der Binnenmodernisierung einem absteigenden Trend.

Um die Beteiligungschancen der MitarbeiterInnen zu verbessern, muss die Verwaltungsreform also auch eine grundlegende Arbeitsreform beinhalten: durch Gruppen- und Teamarbeit. Gruppen- und Teamarbeit hebt die Fokussierung von Beschäftigtenbeteiligung auf ein Modernisierungsinstrument auf und verlagert die Beteiligung in die Arbeitsvollzüge. Die Aufgabe besteht demnach in der Absicherung der Beteiligung an der Arbeitsorganisation, d. h. in der Identität von Arbeits- und Partizipationshandeln. Das Ziel ist gewissermaßen ein Normalitätsprinzip von Beschäftigtenbeteiligung, bei dem die Beteiligung der Beschäftigten an den Kommunikations- und Entscheidungsprozessen zum Arbeitsalltag gehört und damit die besten Gestaltungschancen für ArbeitnehmerInnen bietet.

Mit einem integrierten Beteiligungskonzept geht die Beschäftigtenbeteiligung in die Fläche, und neue Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen werden auf Dauer angelegt. Arbeitsprozesse sollten als Team- und Gruppenarbeit unter abgeflachten Hierarchien organisiert werden, und parallel dazu können temporäre Beteiligungsverfahren, wie Projektgruppen oder Qualitätszirkel, Innovationen erarbeiten, die im Rahmen der Team- und Gruppenarbeit nicht entwickelt werden können.

Den Beschäftigten müssen dann allerdings die Ziele und Konditionen bekannt sein, unter denen sie sich an der Verwaltungsmodernisierung beteiligen sollen. Das ist eine entscheidende Erfolgsvoraussetzung für den Organisationsentwicklungsprozess als Beteiligungsprozess. Doppelzüngige Botschaften bzw. Reformergebnisse sind nicht geeignet, Beteiligungsmotivation zu wecken und breites Vertrauen zur Mitarbeit an

der Reform zu stiften. Haushaltskonsolidierung, betriebswirtschaftliche Rationalisierung, Restrukturierungsmaßnahmen, die zum Arbeitsplatzabbau führen, und das gleichzeitige Angebot verstärkter Mitarbeiterorientierung gehören heute zu den unglaublichen Botschaften. Der Rationalisierungsschutz und damit auch die Schutzaufgabe der Personalvertretung ist in diesem Lichte eine Grundbedingung, um eine funktionierende Beschäftigtenbeteiligung mit mittelfristiger zeitlicher Perspektive, d. h. Dauerhaftigkeit, zu implementieren.

Mit einem integrierten Beteiligungskonzept, dessen Fundament die Team- und Gruppenarbeit ist, sind somit gute Gestaltungschancen für die Beschäftigten aufgezeigt, die vor allem auch mit ihren Beteiligungsinteressen kompatibel sind.

LITERATUR

- Greifenstein, R./Kißler, L. 1998: Den Gewinnern nützen, die Verlierer schützen! Wie der Personalrat die kommunale Verwaltungsmodernisierung aktiv mitgestalten kann. Düsseldorf
- Kieser, A. 1996: Moden und Mythen des Organisierens. In: Die Betriebswirtschaft, Heft 1, S. 21-39
- Kißler, L./Graf, M./Wiechmann, E. 1999: Partizipation im Rathaus – eine neue Chance für die Chancengleichheit? Forschungsbericht, Institut für Soziologie der Universität Marburg
- Kißler, L./Bogumil, J./Greifenstein, R./Wiechmann, E. 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Berlin
- Schröder, A. 199: Mitarbeiterbefragungen in der öffentlichen Verwaltung. Effiziente Verwaltungsmodernisierung durch Beteiligung der MitarbeiterInnen. In: Arbeitsreport Nr. 2, S. 1-8
- Stadt Detmold 1996: Das neue Steuerungsmodell. Eine Dokumentation der Umsetzungserfahrungen, Kapitel VI, Detmold

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG UND BETEILIGUNG DER MITARBEITERINNEN

Dr. Gerhard Weiß, tib e.V., Hamburg

RAHMENBEDINGUNGEN

Erwartungen an Beteiligung

Beteiligung der MitarbeiterInnen ist ein betriebliches Handlungsfeld, das sowohl vom Management als auch von Gewerkschaften und Personalräten in Anspruch genommen wird. Für das Management gehört Beteiligung in ein modernes Führungskonzept. Die Gewerkschaften verstehen Mitarbeiterbeteiligung als eine Erweiterung der Mitbestimmung. Insbesondere der direkten Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten auf das Was, Wie und Wofür ihrer Arbeitstätigkeit. Damit sollen auch die innovativen Potentiale der MitarbeiterInnen anerkannt und unterstützt werden.

ProVi (Projekt Verwaltungsinnovation) weist im Beitrag zur zweiten Modernisierungsmesse darauf hin, dass der Senat großen Wert auf die umfassende Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Modernisierungsprozess legt. Im Beitrag von ProVi zur Modernisierungsmesse heißt es hierzu: Die in Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung angestrebten Verhaltensänderungen ließen sich nicht verordnen. Sie entstünden auch nicht automatisch nach der Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten. Statt dessen müsse allen Beschäftigten deutlich werden, dass es sich lohne, den Modernisierungsweg mitzugehen.

Für ProVi ist Mitarbeiterbeteiligung neben anderen insbesondere personalwirtschaftlichen und Personal entwickelnden Maßnahmen ein wichtiger Faktor zur Motivation und Verhaltensänderung der Mitarbeiter. Insofern ist der Erfolg der Verwaltungsmodernisierung auch von der Qualität der Mitarbeiterbeteiligung abhängig.

Allerdings wird Beteiligung der MitarbeiterInnen nicht als »zentrales, eigenständiges und tragendes Element« der künftigen modernisierten Verwaltungsstruktur gedacht. Sie gilt nicht als Ziel der Modernisierung, eher als Mittel zum Zweck einer erfolgreichen Gestaltung des Modernisierungsprozesses.

VEREINBARUNGEN ZUR BETEILIGUNG

Umfassende Beteiligung ist auch in formalen Vereinbarungen zur Verwaltungsmodernisierung festgeschrieben, so z. B. in der 94er-Vereinbarung zur Verwaltungsmodernisierung vom Frühjahr 1997 und in dezentralen Vereinbarungen, wie zum Beispiel der Vereinbarung zu Mitarbeiterzirkeln in der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS).

Im Rahmen des Prinzips der dezentralen Verantwortung für die Verwaltungsmodernisierung sind die Behörden und Bezirksamter für die Konkretisierung der Formen und Verfahren der Mitarbeiterbeteiligung verantwortlich. Daraus ging eine Vielfalt von unterschiedlichen Initiativen, Verfahren und Formen der Mitarbeiterbeteiligung hervor, die von den jeweiligen behördlichen Bedingungen geprägt wurde.

Erfahrungen mit Beteiligung im Modernisierungsprozess

Seit 1995 wurden in den Behörden und Bezirksamtern neue Erfahrungen mit Mitarbeiterbeteiligung gemacht. Als Beispiele hierfür können genannt werden:

- Beteiligung von MitarbeiterInnen in umfassenden Reorganisations- und Organisationsentwicklungsprozessen in Behörden, Verwaltungen und Ämtern, durch Workshops, Mitarbeiterzirkel, Qualitätszirkel u. a. m.
- Beteiligung von MitarbeiterInnen an Projektarbeit.
- Ausbildung von MitarbeiterInnen als MultiplikatorInnen für Beteiligungsprozesse.
- Beteiligung von MitarbeiterInnen an der Geschäftsprozessoptimierung, Produktdefinition u. a. m.
- Entwicklung von Grundsätzen, Instrumenten und Rahmenbedingungen für die Information und Beteiligung der MitarbeiterInnen an der Erarbeitung und Umsetzung von Veränderungsvorschlägen auf Behörden- und Ämterebene.
- Qualifizierung von Mitarbeitern für die Moderation und Durchführung von Beteiligungsaktivitäten sowie Bereitstellung von Ressourcen.
- Formulierung von Anforderungen an die Führungskräfte für die Unterstützung von Mitarbeiterbeteiligung und für die Bewertung und Umsetzung von Veränderungsvorschlägen.
- Information und Auswertung von guten und schlechten Erfahrungen mit Mitarbeiterbeteiligung.
- Die Entwicklung neuer Verfahren der Bewertung und Vergütung von Verbesserungsvorschlägen (BWV).

Bewertung der Beteiligungspraxis aus Sicht der ÖTV

Die ÖTV zieht aus den Erfahrungen mit der Praxis der Mitarbeiterbeteiligung eine eher skeptische Bilanz. Ihre Erwartungen sind nicht erfüllt worden.

Wie die Umfrage des Städtetages für die Mehrzahl der Kommunen ergeben hat, ist auch in Hamburg nach anfänglich starkem Interesse der Beschäftigten ein Rückzug aus den Beteiligungsaktivitäten und der Verwaltungsmodernisierung insgesamt festzustellen. Als Gründe dafür sieht die ÖTV u. a.:

- Mitarbeiterbeteiligung hat im Gesamtprozess der Verwaltungsmodernisierung nicht die erforderliche Priorität und Verbindlichkeit. (Kein Konzept, keine Definition von Zielen, mangelnder Bezug zu den Arbeitsplatzinteressen der Beschäftigten.)
- Ziele und Erfolgskriterien von Beteiligung werden nicht überprüfbar definiert.
- Unsicherheiten über Zielgruppen, Gegenstände und Formen der Beteiligung – kein Beteiligungskonzept.
- Die MitarbeiterInnen machten überwiegend die Erfahrung, dass sich Beteiligung nicht lohne: weniger Personal, zusätzliche Beteiligungsarbeit.
- Wenig Umsetzungswirksamkeit.
- Fehlende Unterstützung durch Führungskräfte – Beteiligung wird den Personalräten überlassen.
- Bereitstellung von flankierenden Maßnahmen und Ressourcen ist unzureichend.
- Negative Wirkung der Einsparungsziele.

Die skeptische Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung in Hamburg entspricht dem übergreifenden Trend: Nach der jüngsten Umfrage des Deutschen Städtetags von 1998 zeigen 51 % der Antworten eine ablehnende Haltung der Beschäftigten gegenüber der Verwaltungsmodernisierung. (1996: 37 %)

Die umfassende Einbeziehung und Beteiligung der Mitarbeiter in die Verwaltungsmodernisierung ist demnach keine Erfolgsgeschichte. Das gilt auch für Hamburg. Es dürfte interessant sein, zu welchen Ergebnissen eine entsprechende Befragung hier käme.

Thesen

Die praktizierten Verfahren der Mitarbeiterbeteiligung orientierten bislang unzureichend darauf, ausgehend von der Wertschätzung des Wissens und der Kompetenz aller MitarbeiterInnen, deren innovative Potentiale breit im Sinne kontinuierlicher Verbesserungsaktivitäten zu entwickeln. Beteiligung der MitarbeiterInnen ist nicht als Ziel der Verwaltungsmodernisierung definiert und akzeptiert.

Wenn Erfolg und Nachhaltigkeit der Verwaltungsorganisation entscheidend von Motivation, Unterstützung, Mitgestalten und Umsetzen durch die MitarbeiterInnen bestimmt sind, dann ist der Rückzug der MitarbeiterInnen aus den Beteiligungsangeboten auch eine negative Kennziffer für Wirksamkeit und Erfolg des Veränderungsprozesses. Insofern erscheint in diesem Feld eine Evaluation und darauf aufbauend eine Verstärkung der Verwaltungsmodernisierung dringend erforderlich.

Im Interesse eines erfolgreichen und nachhaltigen Modernisierungsprozesses sollte Mitarbeiterbeteiligung gemeinsam neu definiert werden:

- Höhere Gewichtung von Mitarbeiterbeteiligung im Gesamtprozess: als eigenständiges und tragendes Element und Ziel der Verwaltungsmodernisierung.
- Verbindlicher Rahmen auf zentraler und dezentraler Ebene.
- Klarheit über die Erfolgserwartungen an Beteiligung.
- Ziele, Träger, Arbeitsformen, Bewertungsverfahren und Umsetzungswege müssen eindeutig geklärt sein.
- Für die Beteiligungsakteure muss erkennbar sein, dass sie Veränderungswirkungen erzielen und dass sie mit ihren Beteiligungsaktivitäten ihre Arbeitsbedingungen und Arbeitsergebnisse verbessern können.
- Kontinuierliche Evaluation und gemeinsame Bewertung der vorliegenden Erfahrungen und darauf aufbauend Verbesserung der bisherigen Verfahrensweisen.

**Forum 5
Stadtzeiten,
Arbeitszeiten,
Dienstzeiten**

ZEITEN DER STADT. GESTALTUNG VON ÖFFENTLICHEN UND PRIVATEN ZEITANGEBOTEN ZUR VERBESSERUNG DER LEBENSQUALITÄT DER BÜRGER DURCH ERWEITERUNG DES ZEITWOHLSTANDES

*Prof. Ulrich Mückenberger,
Hochschule für Wissenschaft und Politik, Hamburg*

»Zeiten und Qualität der Stadt« ist Teil eines europaweiten Gestaltungsprojektes des Sozialen Dialogs in Brüssel, das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert wird. Das Gesamtprojekt heißt »Eurexcter« – Excellence territorial en Europe. Mit der Formel »territoriale Exzellenz« kann man bislang im Deutschen wenig anfangen. Dahinter stehen aber Elemente eines neuen urbanen Gestaltungsansatzes, die in Deutschland, aber auch anderen Ländern Europas und der Welt zunehmend Anhänger finden. Die zwei Schlüsselbegriffe sind: ein neues, auf den Alltag der Bürger/innen abzielendes Qualitätsverständnis; und ein auf erweiterte Kooperation und Partizipation lokaler Akteure abzielendes Politikverständnis (»governance«).

Kommunale Zeitgestaltung konkretisiert beide Schlüsselbegriffe und erhält daraus ihre Konturen: Bei der Bestimmung der Qualität des Alltags der Bürger/innen im lokalen Umfeld wird neben der räumlichen auch der zeitlichen Dimension der Ausgestaltung des Alltages Bedeutung beigemessen. Wie zugänglich sind private und öffentliche Dienstleistungen für die Bewohner/innen? Wie lassen sich Arbeits-, Transport-, Schul-, Betreuungs-, kulturelle usw. Zeiten in deren Tagesablauf einfügen? Wo entstehen »Zeitkonflikte«, mit denen die Individuen allein gelassen werden? Kann die örtliche Gemeinschaft ihren »Zeitwohlstand« erhöhen, so wie in den vergangenen Perioden der Geld- und Güterwohlstand erhöht wurde?

Aus diesen Befunden resultieren Versuche, die Zeitkonflikte durch erweiterte Teilnahme der örtlichen Gemeinschaft an der Lösung von Zeitkonflikten im Sinne der Alltagsqualität der Bürger/innen zu lösen. Dabei entstehen neue horizontale und vertikale Kooperations- und Teilhabeformen. Private und öffentliche Zeit»anbieter« (z. B. Behörden, der öffentliche Personennahverkehr, Ladeninhaber usw.) vernetzen sich systematisch miteinander und stimmen ihre Zeitangebote auf die Alltagsrealität der Nut-

zer/innen ab. Aber auch die Zeit»nachfrager« – Nutzer/innen und (soweit vorhanden) ihre Vertreter/innen – werden in Befragungen, Anhörungen und Beteiligungsverfahren dabei unterstützt, ihre Zeitanfrage öffentlich zu artikulieren und miteinander abzustimmen. Durch diese erweiterten Kooperationen entsteht eine neuartige lokale Vertrauenskultur, eine Kultur der Kooperation – ein Stück mehr lokale Demokratie.

Damit erschließt sich ein neuer Zweig der Verwaltungsmodernisierung, der die Qualität des Alltags der Bürger zum Bezugspunkt hat und Erfahrungen des Qualitätsmanagements darauf zu übertragen sucht. Im In- und Ausland werden derzeit neue Institutionen – wie sog. »Zeitbüros« – und neue Formen der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure am Ort erprobt, um den »Zeitwohlstand« der Bürger zu erhöhen und damit zur Alltagsqualität beizutragen. So steht das Modellprojekt Zeitbüro in Bremen-Vegesack in engem Zusammenhang mit der Bremer Verwaltungsreform »Bürgeramt 2000«. ¹ Bürgerorientierung sehen beide als Kernelement der Verwaltungsmodernisierung. Sie verfolgen das Ziel aber in unterschiedlicher Richtung: Erfolgt die Verwaltungsreform eher institutionenintern, so geht das Modellvorhaben Zeitbüro über die Verwaltung hinaus und nimmt die Alltagsqualität eines Stadtteils unter dem Blickwinkel der Zeitorganisation in den Blick.

EIN ERWEITERTES VERSTÄNDNIS VON QUALITÄT

Die Lebensqualität in den Städten hängt heute stärker als zuvor von der Existenz, dem Ausmaß, der Qualität und der Erreichbarkeit personenbezogener Dienstleistungen ab. Dieser erhöhte Bedarf hängt mit der Veränderung der Haushaltsstrukturen, der Individualisierung und der Pluralisierung der Lebensstile und – als wohl zentrale Hintergrundbedingung – der gestiegenen Erwerbstätigkeit von Frauen zusammen (eigene Bedarfe der Frauen; Bedarfe der Männer, die nicht mehr über 1 1/2 Arbeitskraft verfügen). Er hängt weiter mit der Veränderung des Generationenverhältnisses durch Steigerung der Lebenserwartung und Verringerung der Geburtenraten zusammen.

Personenbezogene Dienstleistungen sind zu unterscheiden von produktionsorientierten. Sie folgen – trotz den erfolgten Tendenzen zu ihrer Professionalisierung und Industrialisierung – noch weithin dem »Uno-actu-Prinzip« – d. h. die Akte der Erbringung und des Konsums der Dienstleistung fallen zeitlich und räumlich zusammen. Dies macht die »Präsenz« personenbezogener Dienstleistungen – d. h. ihre Zeitdimension – derart zentral für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger.

1 S. Hansestadt Bremen/SKP (Hg.): Bremische Verwaltung auf Reformkurs! 3. Werkstattbericht 1999, S. 46 ff.

Die Tatsache, dass personenbezogene Dienstleistungen in der Vergangenheit häufig von Frauen erbracht worden sind und in der Gegenwart häufig von ihnen erbracht werden, gibt ihnen einen stark geschlechtsspezifischen Einschlag – und zwar sowohl auf der Angebotsseite (geschlechtshierarchisch segmentierte Arbeitsmärkte) als auch auf der Nachfrageseite (Doppel-/Dreifachbelastung erwerbstätiger Frauen/Mütter). Daher werden sie heute – etwa unter dem Stichwort »Zeiten der Stadt« – spürbar stärker von Frauen als von Männern eingefordert.

Gesellschaften organisieren den Umgang mit personenbezogenen Dienstleistungen unterschiedlich. Manche »verstaatlichen« sie zu einem großen Teil, indem der Staat sie professionell – staatliche Angestellte verrichten sie gegen Entgelt – vorhält (positiver Dienstleistungs- und Arbeitsplatzeffekt, allerdings auf segmentierten Arbeitsmärkten; nordische Länder). Andere »vermarkten« sie, indem durch ein niedriges Lohn- und soziales Sicherungsniveau billige Dienstleistungen käuflich sind (positiver Dienstleistungs- und Arbeitsplatzeffekt, allerdings »die Armen/Schwarzen bedienen die Reichen/Weißen«; angelsächsische Länder). Wieder andere halten die Dienstleistungen in den Haushalten, indem sie sozialstaatliche Vorsorge statt in personenbezogenen Dienstleistungen in sozialen Transferzahlungen organisieren (kein Dienstleistungs- und Arbeitsplatzeffekt, Überforderung der privaten Haushalte; kontinentale Länder).

In Deutschland besteht der dritte Typ des Umgangs mit personenbezogenen Dienstleistungen. Deutschland hat (verglichen mit USA und Schweden) die mit Abstand niedrigste Rate. Da andererseits die Frauenerwerbstätigkeit langsam, aber sicher ansteigt (heute bei 60 % im erwerbsfähigen Alter), resultiert hieraus zunehmend eine unlösbare Klemme im weiblichen Zeithaushalt. Das verdeutlicht die Tragweite der Forderung nach mehr und zugänglicheren personenbezogenen Dienstleistungen.

Anhaltspunkte bestehen auch dafür, dass Restriktionen des Zuganges zu diesen Dienstleistungen gesellschaftliche Nebeneffekte haben, die nicht zu unterschätzen sind, aber meist nicht ernst genommen werden. Die Öffnungszeiten ambulanter Pflege regulieren in irrationaler Weise den Zugang zu stationärer Behandlung und blähen damit die Kosten des Gesundheitswesens auf (Bspe. Modena, Rendsburg). Vermutlich verhält es sich ähnlich beim Zusammenhang zwischen geringer Zugänglichkeit von Jugendzentren oder Betreuung in der Schule (Bsp. Bremen) und Jugendkriminalität oder demjenigen zwischen Bürgerferne der Verwaltung und Verkehrsinfarkt usw. Die Kosten dieser Nebeneffekte werden meist nicht in Rechnung gestellt, wenn von den Kosten der personenbezogenen Dienstleistungen die Rede ist.

Es gibt aber auch Anhaltspunkte dafür, dass Restriktionen des Zuganges zu oder der Qualität von personenbezogenen Dienstleistungen daraus resultieren, dass bei ihren Anbietern interne Interessenarrangements ausgehandelt werden, die der Logik der

Anbieter (Arbeitgeber wie Arbeitnehmer), nicht aber derjenigen der Nachfrager dieser Leistungen (Bürger, Kunden) folgen. Die Zustellzeiten der Paketpost (gelbe Kartel!), die Weckzeiten in Krankenhäusern, die Öffnungszeiten von Bibliotheken und Schwimmbädern, die Besetzungstärken von Polizeidiensten (sie sind z. B. in Bremen Freitagabend und Sonntagvormittag gleich!) missachten systematisch die Kundenlogik, weil deren Beachtung anbieterinterne Interessen- und Kompromissstrukturen in Frage stellen würde.

NEUE BETEILIGUNGSKULTUR

Wenn es zutrifft, dass Dienstleistungen einen sehr hohen Anteil an kommunaler Verwaltung ausmachen (Gerhard Banner spricht von 90 %), dann müssen sich die Kommunen bei deren Modernisierung Gedanken darüber machen, dass der »Außenaspekt« der Anbieter öffentlicher und privater Dienstleistungen ernst genommen und systematisch in die Entscheidungsprozesse integriert wird. Solange der »Kunde« und sein Interesse von »innen« her gemutmaßt und eingeschätzt werden, besteht die Gefahr, dass ein rein instrumentelles Verhältnis zu ihnen eingenommen wird. Mir gefällt besser die Vorstellung einer Modernisierung der kommunalen Verwaltung, die sich die Befähigung der Bürger/innen zur wirksamen Beteiligung und darüber die Steigerung der eigenen Handlungskompetenz zum Ziel setzt.

Die meisten Experimente, die in Italien, Frankreich oder Deutschland und anderen europäischen Ländern² erfolgreich waren oder bei denen sich Erfolg abzeichnet, sind denn auch dadurch charakterisiert,

- dass feinfühligere Formen der Ermittlung des Bürgerwillens entwickelt und eingesetzt werden,
- dass neue Formen – z. B. stadtteilbezogene Foren, runde Tische, Hearings – öffentlich geführte Diskurse über kommunale Gestaltungsfragen entstehen,
- dass Akteure – öffentliche wie private, repräsentative wie einzelne – zusammentreffen, die sonst nicht zusammenträfen und damit territoriale Gestaltungssynergien erzeugt werden (»lokale soziale Dialoge«).

Es kann sich dabei um die Umgestaltung der Zeitstrukturen eines Stadtteils nach den Bedürfnissen erwerbstätiger Mütter handeln (wie vom Hamburger Senatsamt für die

2 S. den Überblick und die Analyse von Jean-Yves Boulin/Ulrich Mückenberger, *Time in the City*, Bericht für die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin (im Erscheinen); ferner Ulrich Mückenberger (Hg.), *Zeiten der Stadt. Materialien und Reflexionen zu einem neuen gesellschaftspolitischen Gestaltungsfeld*, Bremen: edition Temmen 1998.

Gleichstellung im Ortsamtsbereich Barmbek-Uhlenhorst in die Wege geleitet). Es kann sich um die Einrichtung eines auf Zeitkoordination gerichteten Zeitbüros handeln (wie bei dem Modellvorhaben in Bremen). Es kann sich auch um einen Moderationsprozess zwischen einem großen »Taktgeber« und seinem örtlichen Umfeld handeln (wie im Falle der ZeitWerkStadt Wolfsburg).

Solche Partizipationsformen geben dem Modernisierungsprozess ein besonderes Gesicht. Bei ihnen stellt sich aber auch das Problem, ob es sich um »wirkliche« oder bloße »Schein«partizipation handelt, d. h. ob die Personen, um deren »Beteiligung« es geht, als bloße legitimierende Staffage instrumentalisiert oder ob sie ernsthaft in den Diskurs und den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Qualität wird in diesem Ansatz nicht verstanden wie in der Managementlehre bei Total Quality Management (TQM) und ISO 9000 ff (Qualität als »Effizienz«), auch nicht wie in der Verwaltungswissenschaft als Grad der Erreichung gesetzter Ziele (Qualität als »Effektivität«), sondern als im Lebensalltag der Bürger/innen erfahrbare Lebensqualität (Qualität als »Alltagserfahrung von Zeit und Raum in der Stadt«). Da diese Lebensqualität nie objektiv (unabhängig von den Subjekten) bestimmbar ist, ist dieses Ziel selbst schon von demokratischen Beteiligungsprozessen nicht zu trennen. Kißler: »Die auf Grundlage von Kundenorientierung erreichte Leistungsfähigkeit des lokalen Systems ist identisch mit Verwaltungsqualität. Verwaltungsqualität begründet Legitimität.«

»ZEITEN DER STADT«

Ausgangspunkt sind im Alltag der Menschen in der Stadt auftretende Probleme, die die Lebensqualität, oft öffentlich kaum bemerkt, nachhaltig beeinträchtigen. Zeitnot ist zwar gewiss nicht der einzige Gradmesser für vorenthaltene Lebensqualität, aber er ist ein wichtiger – und wichtiger werdender – und ein viel zu lange vernachlässigt gebliebener. Aufgespürt werden die Hintergrundbedingungen für die ungelösten Alltagsprobleme – dies ist der, mehrere wissenschaftliche Disziplinen einschließende Forschungsbestandteil. Auf dieser Grundlage werden Modelle, Projekte und Experimente für die Verbesserung der Bedingungen des Alltags gemustert, entwickelt und erprobt. Oft reicht schon eine bessere Zeitorganisation, um Alltagsprobleme zu lösen: eine Samstags-Sprechstunde, Rufbereitschaft usw. Nicht selten aber ergibt die Erforschung trivial erscheinender Alltagsprobleme auch Anhaltspunkte für die Notwendigkeit der Einrichtung neuartiger Dienstleistungen, der Umstrukturierung von Behörden und Verwaltungen, neuartiger kommunaler Planungsverfahren o. ä.

Das Zeitbüro – das erste dieser Art in Deutschland – unterstützt die Erfüllung der Aufgabe der Beiräte und Ortsämter zu bürgernaher Tätigkeit und koordiniert die Tätigkeit privater und öffentlicher Dienstleistungserbringer sowohl untereinander als auch mit den Bedürfnissen der Bürger/innen. Dies geschieht nicht durch hoheitliche »Anordnungen«, sondern durch die Herstellung der Bedingungen für beteiligungsorientierte Lösungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, die sonst oft unabhängig voneinander – ja in Konkurrenz zueinander – denken und handeln. Das Zeitbüro wird damit Bestandteil einer demokratisierenden Kultur im Gemeinwesen. Hinsichtlich der Bürgerorientierung verfolgen die Verwaltungsreform und das Zeitbüro sehr ähnliche Ziele mit dem Unterschied jedoch, dass das Zeitbüro über den öffentlichen Dienstleistungsbereich hinaus, also akteursübergreifend und stadtteilbezogen arbeitet.

Die folgenden Beispiele geben neben Projekterfahrungen aus italienischen Zeitprojekten Vorhaben aus dem »Forum alltagsfreundliches Vegesack« an: einheitliche Einführung eines Dienstleistungsabends von Behörden und Beratungseinrichtungen kombiniert mit einer Vereinheitlichung der Ladenöffnungszeiten des Einzelhandels; sinnvolle Verknüpfung von Weiterbildungsmaßnahmen mit speziellen Kinderbetreuungsangeboten; Förderung einer Schulorganisation, die aus Sicht der Schüler/innen Unterrichtsszeiten und Zeiten für »Jobben« bzw. berufspraktischen Erfahrungen integrieren kann; Entzerrung von Zeiten des Schul- und Betriebsbeginnes zur Stauvermeidung; Wiederbelebung eines abgelegenen Straßenzuges oder Viertels durch Koordination von privaten und öffentlichen Öffnungszeiten, Verkehrsanbindung und Kulturangebote; Mehrfachnutzung von öffentlichen Gebäuden, z. B. Schulhöfen (nachmittags z. B.); Nutzungsmischung auf dem Gebiet ehemaliger Industriegelände (z. B. Vulkan); Koordinierung von Schul- und Kinderbetreuungszeiten mit den Arbeits- und Wegezeiten der Eltern(teile); zeitlich ausgedehnte ambulante Altenbetreuung zur Verminderung des Bedarfs nach stationärer Pflege; Kindermittags- und -nachmittagsbetreuung in einem public-private-mix; Einrichtung bzw. Stärkung von Zeitbanken zum Austausch von Dienstleistungen ohne Markt (»Tausche Zeit gegen Zeit«).

DIE EUROPÄISCHE DIMENSION

Eurexter erhält durch die europäische Vernetzung ihr Gepräge. Der Ansatz kommunaler Zeitpolitik ist selbst schon aus Italien übernommen worden. Die Projekte stehen untereinander in Kontakt und tauschen ihre Erfahrungen – unterstützt von sog. »Ressourcenzentren« – nach dem »Best-practice«-Prinzip aus. Es entsteht so eine neuartige interregionale Kultur des Lernens und der Innovation. Der Soziale Dialog in Brüssel, der

das Projekt fördert, strebt damit eine Vielzahl dezentraler »sozialer Dialoge« – oder, da es sich ja um mehr Akteure als nur die Sozialpartner handelt, »ziviler Dialoge« – an. Auch das ist ein Stück europäischer Demokratisierung.

FLEXIBILISIERUNG DER ARBEITSZEIT UND STADTZEITEN IN HAMBURG

Uwe Strehl, Personalratsvorsitzender der BAGS, Hamburg

1. THESE ZU ARBEITSZEITEN UND STADTZEITEN

Flexibilisierung wird kontrovers diskutiert. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) will Geld für Mehrarbeit einsparen und Freizeit möglichst nur gewähren, wenn Beschäftigte nicht gebraucht werden. Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer möchten ihre unterschiedlichen Zeitbedürfnisse flexibler für Beruf, Familie und Freizeit unter einen Hut bringen.

Es gibt Anforderungen des Arbeitgebers FHH an die Beschäftigten, es gibt die Erwartungen der Kolleginnen und Kollegen, und es gibt die Interessen der Bewohnerinnen/Bewohner dieser Stadt. Daraus entsteht ein Spannungsfeld.

Die unterschiedlichen Erwartungen produzieren zudem negative Erwartungen und Sorgen.

Arbeitgeberängste:

Beschäftigte sind nicht da, wenn sie gebraucht werden, sie leisten nicht die vereinbarte Arbeits-Zeit (hier künftig AZ genannt). Der öffentliche Dienst ist nicht mehr verlässlich und erreichbar. Der Aufwand für Koordination und Kontrolle flexiblerer AZ ist zu hoch.

Arbeitnehmersorgen:

Flexibilisierung sorgt für Abend- und Wochenendarbeit (z. B. Sprechstunden) nach Anordnung des Arbeitgebers. Freizeitausgleich gibt es nur nach den Wünschen der Vorgesetzten. Flexibilisierung ist nur ein Sparinstrument. Der Preis für die Flexibilisierung ist eine verstärkte Überwachung.

Bürgererwartungen:

Bürgerinnen und Bürger brauchen Sprechstunden und Einzeltermine, die sie nicht zwingen, sich frei zu nehmen, wenn sie selbst berufstätig sind. Zudem brauchen sie übersichtliche, leicht merkbare Zeiten.

Fazit:

Die ÖTV Hamburg hat zusammen mit den ÖTV-Personalräten eine neue Gleitzeitregelung mit ganzen Ausgleichstagen durchgesetzt und Regelungen zur Wahlarbeitszeit, Telearbeit erarbeitet.

Die ÖTV hat zudem tarifliche Regeln zum Sabbatjahr, zum Kurz-Sabbatical und einen Anspruch auf Altersteilzeit erkämpft. Ein Großteil der Flexibilisierung des heutigen Arbeitslebens bei der FHH geht auf unsere Initiativen zurück.

FORDERUNGEN DER ÖTV-HAMBURG:**a) Strukturelle Forderungen**

Die ÖTV erwartet eine Bestandsaufnahme der Rahmenbedingungen in den jeweiligen Behörden, die persönliche Arbeitszeiten beeinflussen.

Rahmenbedingungen sind interne Anforderungen wie Gerätelaufzeiten, Präsenzzeiten, Dienstbesprechungen und

Anforderungen externer Kunden, die Sprechzeiten, Terminangebote etc. brauchen.

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit darf nicht den Abbau von Stellen zum Ziel haben.

Neue zeitliche Angebote sollen nur im Konsens zwischen der Hansestadt und ihren Beschäftigten entstehen.

b) Beschäftigten-Forderungen

Flexibilisierung darf nicht zur unbeschränkten Verfügungsmacht der Arbeitgeber über die Lage und Verteilung der Arbeitszeit führen. Arbeitnehmer müssen über Dauer und Verteilung der eigenen Arbeitszeit entscheiden können. Das gilt auch für selbst gewählte freie Tage im Rahmen einer Arbeitszeit-Reduzierung. Der vorhandene Ausgleichszeitraum für Überstunden (1/2 Jahr) darf nicht ausgeweitet werden.

Arbeit darf nicht krank machen.

Wenn Zeit und Arbeitsmenge nicht zueinander passen (Überforderung/Unterforderung), entsteht Stress, der über die Jahre krank machen kann. Tendenziell steigt die Arbeitsmenge, und damit der Arbeitsdruck, seit Jahren. Die Stellenstreichpolitik des Senats ist der Grund dafür.

Die ÖTV Hamburg fordert eine ganzheitliche Arbeitsplatzanalyse, die neben anderen Faktoren (z. B. Lärm, Ausstattung, Geräte, Organisation, Kommunikation) auch die Arbeitszeit einbezieht. Dabei ist das Spannungsfeld zwischen Gestaltung und Kontrolle in die Analyse einzubeziehen.

Eine selbständige Arbeit, eine selbst gestaltete Arbeitszeit, die zur Arbeitsmenge passt, die Chance und das Gefühl, die Arbeit macht Spaß und Beruf, Familie und Freizeit sind ausgewogen, gehören zu einem »gesunden« Arbeitsplatz.

c) Forderungen zu Stadtzeiten

Wir brauchen einen stadtweiten Dialog für die Benennung der unterschiedlichen und gemeinsamen (!) Interessen von Beschäftigten und Bürgerinnen/Bürgern.

Daraus soll ein ganzheitliches Dienstzeiten-Konzept der FHH entwickelt werden.

Der Fachverstand der Beschäftigten, die wissen, wann ihre »Kunden« sie brauchen, ist von vornherein im Sinne einer echten Mitbestimmung einzubinden. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Hamburg sind Dienstleister für die Menschen, sie sind aber auch selbst Einwohnerinnen/Einwohner, die Behörden in Anspruch nehmen und wissen, was sie selbst an Diensten brauchen.

Eine Bürger-Umfrage hat ergeben, dass die Bewohnerinnen und Bewohner einheitliche, also übersichtliche Sprechzeiten wünschen. Das heißt, unter einem Behördendach sollen alle Behörden gleiche Sprechzeiten anbieten. Das gibt es schon im Bezirk Hamburg (Bürgertag).

Zudem sind die Faktoren Wartezeit (Belastung für Bürger *und* Beschäftigte) und Wegezeit (wie weit ist die Behörde vom Bürger entfernt? wo sind die Behörden? wie weit sind Behörden voneinander entfernt?) einzubeziehen.

Dabei sollen auch mögliche unterschiedliche Anforderungen der Stadtteile (brauchen Mitte und Vierlande die gleichen Spät-Sprechzeiten?) einbezogen werden.

Ein praktisches Beispiel:

Ein Beschäftigter, der in den Vierlanden wohnt und in der Innenstadt arbeitet, braucht eine Behörde in der Innenstadt, die seine örtlichen Belange aufnimmt und bearbeitet oder weiterleitet. Dieses Angebot ist bereits vorhanden.

Neue zeitliche Angebote müssen ständig auf ihre Wirkung (braucht der Kunde ein Angebot wirklich, nimmt er es in Anspruch?) geprüft werden.

Die ÖTV verlangt deshalb die Einführung von Erfolgskontrollen für Stadtzeiten. Dafür sind Qualitätsstandards festzulegen und ihre Einhaltung zu prüfen.

2. THESE ZU KONTROLLEN DURCH DEN ARBEITGEBER

Beschäftigte gehen verantwortungsvoll mit flexiblen Arbeitszeiten um. Die Erfassung von Arbeitszeiten ist eher zur Selbstkontrolle als zu Kontrollzwecken des Arbeitgebers nötig.

Missbrauch ist selten. Arbeitszeitkontrollen sind wenig zeitgemäß. Quantitative und qualitative Arbeitsergebnisse sind wichtiger. Es ist auch nicht einzusehen, dass Beschäftigte, die meist viel Verantwortung für Ressourcen und Menschen bekommen, nicht in der Lage sein sollten, eigenverantwortlich mit ihrer Arbeitszeit umzugehen.

Forderung der ÖTV Hamburg

Flexible Arbeitszeit braucht Vertrauen durch den Arbeitgeber. Kontrollen nur bei begründetem Missbrauchsverdacht und nur stichprobenartig. Geräte zur Zeiterfassung sollen hauptsächlich zur Selbstkontrolle dienen.

Es muss sichergestellt sein, dass Verfahren wie die Zeitaufschreibung im Rahmen der Kosten-und-Leistungs-Rechnung nicht zur Überwachung der Beschäftigten herangezogen werden können. Statistikverfahren z. B. zur Ermittlung einer Krankenstandsrate dürfen nicht als »Nebenprodukt« ein Abwesenheitsprofil einzelner Beschäftigter herstellen.

Die Einführung von elektronischen Kalendern (Microsoft Outlook) als Instrument zur Verbesserung der Kommunikation darf nicht nebenher zur Leistungskontrolle oder für den unbeschränkten Zugriff auf die Zeitressourcen der Beschäftigten genutzt werden.

3. THESE ZUM STATUSSYMBOL ARBEITSZEIT

Die tatsächlich geleistete Arbeitszeit, oft bis in den späten Abend hinein, ist eines von mehreren Statussymbolen von Beschäftigten herausgehobener Position geworden. Eine hohe Anzahl wöchentlicher Arbeitsstunden wird oft erwartet, jedenfalls immer geduldet.

Die Präsenz am späten Abend hat dem beruflichen Werdegang auch noch nie geschadet.

Das soll keine Publikumsbeschimpfung sein. Natürlich arbeiten die meisten Beschäftigten nicht zum eigenen Vergnügen so lange und intensiv. Die vielen Arbeitsstunden kommen auch wegen der Stellenstreichpolitik des Senats zustande. Es gibt immer weniger Beschäftigte, aber die Aufgaben bleiben.

Sparpolitik bedeutet für Bürgerdienststellen und Ministerialbereiche wegen fehlender Aufgabenkritik mehr statt weniger Arbeit.

Zeit (vertraglich vereinbart) und Arbeitsmenge passen selten zusammen. Das benötigte Zeitvolumen für die Erledigung einer Aufgabe kann hinterher gemessen werden.

Ob die Aufgabe in *angemessener* Zeit erledigt wird, ist viel schwerer festzustellen. Deshalb behilft man/frau sich mit Durchschnittswerten, z. B. für die Bearbeitung einer Sozialhilfeakte.

Es gibt darüber im behördlichen Alltag häufig Streit. Beschäftigte reagieren auf eine zu große Arbeitsmenge (hoffentlich) mit Überlastungsanzeichen, die einen Teil der Verantwortung für Fehler an die Vorgesetzten zurückgeben.

Wir erwarten:

Arbeitszeit-Flexibilisierung darf nicht zur Selbstausbeutung führen. Wir brauchen in den Hamburger Behörden eine Kultur, die auch die Erledigung einer Aufgabe in der vertraglichen Arbeitszeit wertschätzt.

Außerdem fordern wir Aufgabenkritik für alle Bereiche, in denen Stellen gestrichen werden. Vorgesetzte und Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter sind nicht verantwortlich für die Folgen einer jahrelangen Stellenstreichpolitik. Sie und die Bürgerinnen und Bürger leiden aber unter den Folgen dieser Politik.

4. THESE ZUM WANDEL DURCH ARBEITSZEITFLEXIBILISIERUNG

Der Blick auf die Zukunft der Arbeitszeit ist optimistisch und pessimistisch zugleich.

Die schnellen Kommunikationsformen wie E-Mail, Handy setzen sich bei der FHH durch und verändern die Arbeitswelt. Der Druck, sofort zu antworten und ständig erreichbar zu sein, wird größer.

Wir erleben den Wechsel zur flexibleren Arbeit und zur schnelleren Kommunikation als ständige Beschleunigung, manchmal als Gehetztsein.

Aber wir passen uns den veränderten Bedingungen an. Kommunikationsformen, die vor 20 Jahren in Zukunftsromanen beschrieben wurden, gehören heute zum Alltag.

Wir Angehörigen des öffentlichen Dienstes haben die Einführung des Telefons, der Schreibmaschine und der längst wieder abgeschafften Rohrpost rückblickend gut in unsere persönliche Arbeitswelt integrieren können. Das macht Mut für die Zukunft.

Unsere Forderung:

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen vor der strategischen Entscheidung über die Einführung schnellerer Kommunikationsformen von der FHH beteiligt werden. Die heutige stark formalisierte Beteiligung der Beschäftigten im Rahmen des Hamburgischen Personalvertretungsgesetzes reicht nicht (mehr) aus.

Forum 6

Modernisierungs- prozess und Mitbestimmung

NEUE HERAUSFORDERUNGEN AN DIE MITBESTIMMUNG

Elke Wiechmann

EINLEITUNG

Die Mitbestimmung und mit ihr die Interessenvertretungen (IV) stehen mit den Veränderungen durch die Verwaltungsmodernisierung selbst unter Veränderungsdruck – damit meine ich weniger die manchmal scheinbar nicht ausreichenden gesetzlichen Grundlagen in Gestalt von Personalvertretungsgesetzen, sondern vielmehr das bis Anfang der 90er Jahre noch gültige Selbstverständnis von IV.

Galt – ich muss jetzt sagen – früher ein verhältnismäßig simples Reaktionsmuster auf Vorschläge und Vorhaben der Verwaltungschefs als ausreichend, kommen Personalräte (PR) nun zunehmend in Entscheidungs- und Handlungszwänge, die aus ihrer relativ neuen Rolle als Akteure und Mitverantwortliche (Co-Manager) eine ehemals klare Frontstellung – auch aus dem Blickwinkel der Beschäftigten – erschwert.

Im Folgenden will ich deshalb einiges zur Personalratsrolle sagen (1), dann aber auch die nicht unwichtige Rolle der ÖTV im Reformprozess skizzieren (2) und mit einem Fazit (3), das einige Handlungsstrategien aufgreift, schließen. Ein maßgeblicher Bezugspunkt meiner Ausführungen geht auf unsere Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von Interessenvertretungen zur Verwaltungsmodernisierung im Jahre 1998 zurück. Die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin wurden dabei bewusst ausgeklammert.

1. DIE ROLLE DER PERSONALVERTRETUNG (PV)

Die Rolle der Personalräte im kommunalen Modernisierungsprozess ist relativ unumstritten eine Akteursrolle. Personalräte treten häufig in ein Co-Management mit der Verwaltungsseite ein. Die Reformprotagonisten und -initiatoren haben vergleichsweise früh erkannt, dass ein Prozess dieser Größenordnung nicht ohne die Personalvertretung zu machen ist. Reformakzeptanz und Reformklima in der Belegschaft sind von entscheidender Bedeutung für den Prozessverlauf – man stelle sich vor, es wird reformiert und keiner macht mit. Für ein notwendiges positives Stimmungsfeld soll aus Sicht der Verwaltungsakteure die Personalvertretung sorgen und ihren Beitrag leisten. Sozusagen im Gegenzug

erreicht die Personalvertretungsseite in vielen Reformkommunen über gemeinsame Kooperationsvereinbarungen oder Dienstvereinbarungen den Aufschub der immer wieder angedrohten »betriebsbedingten Kündigungen«. Zusätzlich sind Personalräte (PR) als Regulativ divergierender Reforminteressen gefordert und haben nicht zuletzt selbst den Anspruch, diesen Prozess mitzugestalten. Daraus ergeben sich für eine moderne Personalvertretungsarbeit insbesondere vier (neue) Rollenerwartungen:

- (1) Als *Co-Manager* ist der PR aus Sicht der Verwaltungsführung in der Pflicht, einen Modernisierungsprozess inhaltlich zu unterstützen und die Akzeptanz für die Reform in der Belegschaft zu sichern, um das nötige Reformklima zu schaffen.
- (2) Als *Konzept- und Ideengeberin* ist die PV gefordert, selbst neue Wege aufzuzeigen und zu entwickeln – vom einstigen Reagieren also zum Agieren aufgefordert.
- (3) Als *Moderator* zwischen Verwaltung und Belegschaft wird der PR zum wichtigen Verbindungsglied. Er muss Ziele und Maßnahmen der Verwaltung bewerten, die Beschäftigten darüber informieren und der Verwaltung das Reformklima an der Basis vermitteln.
- (4) Als *Interessenmanager* muss der PR letztlich für eine Balance zwischen Verwaltungs- und Belegschaftsinteressen sorgen. Dieses Geschäft ist deshalb oftmals brisant, weil die Interessen allein in der Belegschaft derart heterogen sein können, dass sie sich nicht ohne weiteres bündeln lassen. Allerdings gilt eine Faustregel: den Gewinnern nützen und die Verlierer schützen.

Deutlich wird, dass der kommunale Modernisierungsprozess die Personalvertretungen gleich mehrfach mit völlig neuen Herausforderungen und Handlungsanforderungen konfrontiert, wovon ich im Folgenden – mal ganz abgesehen von grundsätzlich neuen Qualifikationsanforderungen – nur einige nennen will:

- Das »alte« Verständnis von Arbeitnehmer-/Arbeitgeberlager verwischt zunehmend vor allem bei den Beschäftigten, die sie vertreten.
- Diejenigen PV, die sich für die Mitgestaltung in diesem Modernisierungsprozess entschieden haben, tragen auch Mitverantwortung, ggf. auch für einen defizitären Prozess.
- In der neuen Rolle der aktiv Mitverantwortlichen (Co-Management) stehen sie nicht selten zwischen Rationalisierungsschutz- und Mitgestaltungsinteressen.
- PV müssen insgesamt ihre neue Rolle als Mitgestalter definieren und nicht zuletzt die Personalvertretungsinteressen in diesem Reformprozess bestimmen (Positionsbestimmung).

1998 haben wir eine bundesweite Umfrage an Personalräte und Gleichstellungsbeauftragte – beide in der Interessenvertretungsrolle – zu ihren Einschätzungen zur Verwal-

tungsmodernisierung, insbesondere zu Beteiligungsfragen (Beschäftigte sowie IV), gestartet¹. Einige Ergebnisse will ich im Folgenden hier vorstellen.

Zunächst ging es uns um die Beteiligung von PR. Hierzu fragten wir drei Varianten ihrer Beteiligung im Prozess ab:

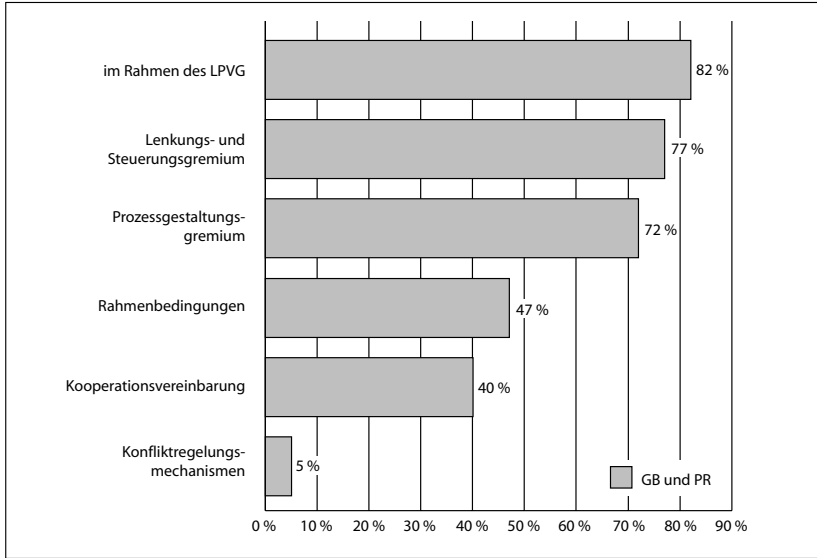
- (1) »Der Personalrat wird nicht beteiligt«, diese Kategorie wurde von keiner/m der Befragten, also auch nicht von den Gleichstellungsbeauftragten, angekreuzt. Offenbar geht es nicht mehr um das »ob«, sondern eher um das »wie« der Beteiligung. Ihre Beteiligung macht der PV niemand (von Seiten der Verwaltungsakteure) grundsätzlich streitig.
- (2) Auch die Antwortmöglichkeit »der PR will sich nicht beteiligen« wurde nicht einmal bestätigt. Seitens der Personalvertretung kann man also davon ausgehen, dass sich die Einsicht etabliert hat, dass die alleinige Rationalisierungsschutzfunktion in diesem Prozess nicht mehr ausreicht. Die Bereitschaft eines Rollenwechsels hat sich somit verfestigt und auch die Bereitschaft, neuen Herausforderungen begegnen zu wollen, ist gestiegen.
- (3) Auf die Antwortkategorie »der PR war beteiligt und will sich nicht mehr beteiligen« reagieren allerdings immerhin 3 von 61 PR. Es gibt also mittlerweile, zwar noch auf einem vergleichsweise geringen Niveau (ca. 5 %), eine Zahl von »Aussteigern« unter den PR, die sich offenbar nicht weiter als Co-Manager und Mitverantwortliche in diesen Prozess einbringen wollen. Die Gründe dürften in den sich verschärfenden Konfliktlinien, in die PR im Modernisierungsprozess geraten, also zwischen Rationalisierungsschutz und Mitgestaltungsinteresse, zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen, zu finden sein. Führt dieser Spagat zur Abkehr der Beschäftigten von ihrer Interessenvertretung, dann haben sich PR aus Sicht der Beschäftigten disqualifiziert, die Basis, die PR über Wahl und Mandat legitimiert hat, entzieht ihnen mit ihrem »Miss-trauen« diese Legitimation.

Breitet sich diese »Aussteigermentalität« seitens der Personalvertretungen aus, wären die Konsequenzen für den *Modernisierungsprozess* absehbar: Dieser würde dann im »Alleingang« von der *Verwaltungsseite* bestimmt und mehr noch als bisher »top-down«-gesteuert. Darüber hinaus würde ein wichtiges Regulativ verloren gehen. Die Verwaltungsseite könnte ohne die PR noch weniger mit der nötigen Modernisierungsakzeptanz und einem positiven Reformklima unter den Beschäftigten rechnen, und *Personalräte* selbst haben wesentliche Einflusschancen für die Prozessgestaltung und ein neues System Verwaltung verwirkt.

1 Die Umfrageergebnisse finden sich ausführlich in Kißler/Wiechmann/Graf 1998

Die Frage zu Formen der *Beteiligung des PR im Modernisierungsprozess* gibt Aufschluss über den gegenwärtigen Einfluss, den die PV in diesem Prozess hat, aber auch, wo und wie sich die Arbeitskapazitäten neu verteilen (müssen).

Schaubild 1: Beteiligung des Personalrates am Modernisierungsprozess



Frage 9: Wie ist der Personalrat am Modernisierungsprozess beteiligt?

Anhand des Schaubildes lässt sich erkennen, dass 82 % der Befragten² insgesamt (laut PR zu 89 %) die PR im Rahmen des *Landespersonalvertretungsgesetzes* (LPVG) beteiligt sehen. 18 % (laut PR 11 %) erreichen somit nicht mal die Mindestanforderung dessen, was gesetzlich abgesichert wäre. Dennoch ist dieses Ergebnis offenbar nicht so zu interpretieren, dass PR mancherorts an dem Prozess nicht beteiligt werden (wie oben bereits ausgeführt). Ihre Beteiligung über eine *Kooperationsvereinbarung PR/ÖTV* bestätigen 40 % aller Befragten (PR 43 %) und ihren Einfluss auf *Rahmenbedingungen zur Prozessgestaltung* beantworten 46 % aller mit »ja«. Aus der Sicht von 5 % der Befragten gibt es *Konfliktregelungsmechanismen*, von deren Existenz offenbar die Gleichstellungsbeauftragten (GB) wenig wissen. Denn genauer hingeschaut, fällt auf, dass GB diese offen-

2 Die Daten unterscheiden sich bis auf »Kooperationsvereinbarung PR/ÖTV« unwesentlich, wenn wir die 87 Kommunen im Sample gesondert auswerten (statt 40 % wären es dann 44 %).

bar nur zu 2 % kennen, während die PR Konfliktregelungsmechanismen ggf. zugunsten der Personalratsseite mit 8 % angeben. Dennoch sind solche Mechanismen eher als Ausnahme zu bezeichnen, und in der Regel bleibt der Verwaltungsleiter und »erste Bürger« einer Kommune gleichzeitig die Letztentscheidungsinstanz. Dagegen erreichen die Personalräte auf dem Feld der zahlreichen *Modernisierungsgremien* offenbar Hochleistungswerte. In den obersten verwaltungsseitigen *Steuerungs-/Lenkungsgruppen* sind sie nach eigenen Angaben zu 89 % vertreten und in *Gremien zur Prozessgestaltung* leisten sie zu ca. 71 % ihren Modernisierungs- und Mitgestaltungsanteil. In einer offenen Frage wurde nach weiteren Beteiligungsformen gefragt. 65 % der Befragten sahen mit den vorgegebenen Merkmalen die Palette der Personalratsbeteiligung abgedeckt, 11 % gaben zusätzlich die Vertretung der Personalräte in *Projektgruppen* in bestimmten Fachbereichen an und mehr als 4 % führten darüber hinaus *Fachbereichsgespräche* unter Personalratsbeteiligung an.

Allein die Abdeckung der Gremienarbeit dürfte also der PV oft nicht unerhebliches Kopfzerbrechen bereiten hinsichtlich ihrer Personalressourcen, Zeitkontingente und anderweitigen Verpflichtungen gegenüber den Beschäftigten, der »Einzelfallbearbeitung«, wenn sie also von ihrem Gestaltungsinteresse wieder auf die Ebene der Schutzfunktion wechseln müssen, oder wenn es darum geht, den Beschäftigten den Modernisierungsstand aus ihrer Sicht zu erläutern, d. h. in die Rolle des Informationsvermittlers und des »Klimaforschers« zu treten.

Exkurs: Die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten als Interessenvertreterinnen

An dieser Stelle möchte ich einen Schwenk machen zu einer weiteren Interessenvertretung innerhalb öffentlicher Verwaltungen, wengleich weitaus weniger gesetzlich abgesichert, und zumindest nicht offiziell im Mitbestimmungskontext aktionsfähig – den Gleichstellungsbeauftragten. Sie immerhin haben eine den PR vergleichbare Aufgabe, nämlich die Interessen der Beschäftigten im Sinne der Gleichstellung zu vertreten.

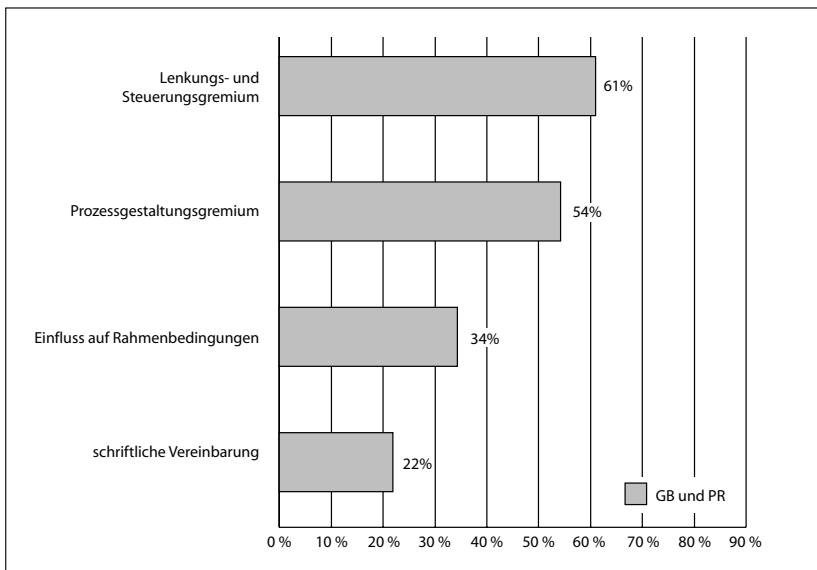
Die Gleichstellungsbeauftragte nimmt im Modernisierungsprozess eine wichtige Schlüsselfunktion zwischen Modernisierungsakteuren und primär den beschäftigten Frauen ein. Wenn sie in diesen Prozess nicht genügend eingebunden und informiert wird, ist kaum zu erwarten, dass die Neustrukturierung der Verwaltung unter einer geschlechtsspezifischen Perspektive diskutiert und umgesetzt wird. Aber und vor allem sie könnte als Motivator für die beschäftigten Frauen zum einen dafür Sorge tragen, dass sich mehr Frauen an diesen Prozessen beteiligen (können), und sie könnte dafür

eintreten, dass dieser Prozess auch für Frauen transparenter wird. Beides ist derzeit für das weibliche Personal ohne Unterstützung und speziellen Zuspruch kaum möglich. D. h. es muss auch insgesamt um eine Aktivierung aller verfügbaren »Ressourcen« gehen, dazu gehören auch Frauen, die häufig mehr als die Hälfte des Personalbestandes stellen.

Analog zu den Personalräten fragten wir für die Gruppe der GB nach Varianten ihrer Beteiligung:

In 84 % der Kommunen werden GB am Modernisierungsprozess beteiligt. Anders als bei der Personalvertretung ist ihre Beteiligung damit keinesfalls selbstverständlich, dennoch signalisiert dieser Befund, dass die Einbeziehung der GB im Laufe dieses Prozesses gestiegen ist. Wie weitreichend ihre Beteiligungsmöglichkeiten sind, veranschaulicht folgendes Schaubild.

Schaubild 2: Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten am Modernisierungsprozess



Frage 11: Wie ist die Gleichstellungsbeauftragte am Modernisierungsprozess beteiligt?

22 % aller Befragten sehen die *Beteiligung der GB durch eine schriftliche Vereinbarung/ einen Beschluss* als gesichert. Diese Zahl lässt sich auf die Anzahl der 87 Kommunen übertragen, und ebenso verstehen es die PV. *In der obersten verwaltungsseitigen Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppe* sind GB aus der Kenntnis von 61 % der befragten InteressenvertreterInnen – PR gleichermaßen wie GB – vertreten. In einer 1995/96 durchge-

fürten Studie³ wurde bei drei Kommunen und einem Landkreis, die bereits als fortgeschrittene Modernisierer galten, festgestellt, dass in keiner dieser Organisationen die GB im obersten Entscheidungsgremium vertreten war. Heute dagegen sind sie in drei von den damals befragten Organisationen in diesem Gremium vertreten. Wenngleich die zurückliegende Untersuchung keinen Anspruch auf Repräsentativität erhob, lassen sich dennoch Tendenzen ablesen. Offenbar nehmen viele Verwaltungsakteure, die für den Modernisierungsprozess verantwortlich sind, zunehmend zur Kenntnis, dass sie ihr Spektrum an »Verbündeten« innerhalb der Verwaltung vergrößern müssen, um die nötige Akzeptanz unter den Beschäftigten zu steigern.

Dagegen variiert das Antwortverhalten der PR und der GB zu der Frage, »ob GB Einfluss auf Rahmenbedingungen zur Prozessgestaltung« haben. Während 30 % der PR der Ansicht sind, Einfluss zu haben, nehmen 37 % der GB diesen für sich in Anspruch. Noch drastischer klafft die Wahrnehmung auseinander bei der Frage nach der Vertretung der GB in *Prozessgestaltungsgremien* zur Entwicklung und Planung der Reform. Hier sind die PR zu 42 % der Meinung, GB seien in diesen Gremien vertreten, während die GB zu 64 % angeben, vertreten zu sein. Mit 22 % Unterschied ist die Signifikanz hier am größten. Offenbar schätzt der PR die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten der GB noch geringer ein, als sie ohnehin schon sind. Zudem spricht dieses Ergebnis (immer noch) dafür, dass der Kommunikationsdraht zwischen GB und PR zumindest im Modernisierungszusammenhang nicht der beste ist.

2. DIE ROLLE DER GEWERKSCHAFT

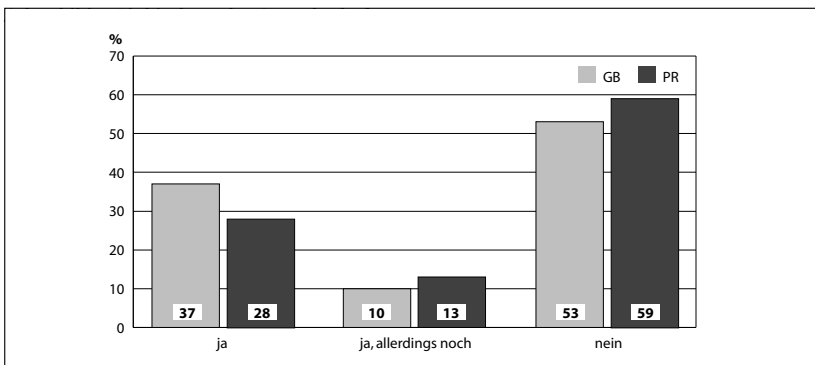
Für die Definition der Gewerkschaftsrolle im Modernisierungsprozess ist die Gewerkschaft »Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr« (ÖTV) maßgeblich. Durch die 1988 gestartete Reforminitiative »Zukunft durch öffentliche Dienste (ZöD)« signalisierte die ÖTV bereits sehr früh ihre Bereitschaft zum Umdenken im öffentlichen Sektor und zur Mitgestaltung für einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst (vgl. ÖTV 1997). Der Grundgedanke basiert(e) verkürzt dargestellt auf der Idee, dass sich Verwaltungsqualität (mehr und bessere Leistungen für die Bürger und Bürgerinnen) und Arbeitsqualität (im Sinne der Beschäftigten) gemeinsam optimieren lassen und sich nicht, wie lange angenommen, diametral gegenüber stehen. Damit vollzog sich innerhalb der Gewerkschaft ein Wandel von der Schutz- nun auch zur Gestaltungskraft. Die Initiative wurde

3 Die Studie wurde im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt. Die Ergebnisse finden sich in: Wiechmann/Kißler, Frauenförderung zwischen Integration und Isolation, Berlin, 1997

begleitet durch eine Reihe von lokalen Gestaltungsprojekten mit besonders innovativen Ansätzen und Entwicklungen. Mit Hilfe von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen und mit großer Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung bei der Durchführung solcher Projekte sind empirisch überprüfte Erkenntnisse und positive Erfahrungen gesammelt worden und in den Modernisierungsdiskurs geflossen (vgl. die Projektübersicht bei der Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) 1998). Dennoch fällt auf, dass den Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der Gewerkschaft ÖTV als eigenständigen Ideengebern und Promotoren kommunaler Modernisierungsprozesse erstaunlich wenig Aufmerksamkeit zuteil wird.

In der vorliegenden Untersuchung wurde die Frage an die Interessenvertretungen (GB und PR) gerichtet, ob die *Gewerkschaft vor Ort* in den kommunalen Reformprozess eingebunden ist. Als Ausgangsthese nahmen wir an, dass die Gewerkschaft, vornehmlich die ÖTV⁴, über einen großen Wissensbestand im Reformzusammenhang verfügt, sich der Transfer über ihre Gliederung weiterträgt und für Personalräte und Gleichstellungsbeauftragte hilfreich sein kann.

Zunächst ist festzustellen, dass auf diese Frage alle PR, aber nur 82 % der GB geantwortet haben. Die relativ hohe Fehlquote der GB muss wohl darauf zurückgeführt werden, dass sich GB häufig nicht in der Lage sehen, diese Frage zu beantworten, da ihnen eine institutionalisierte Anbindung fehlt und sie somit über die faktischen Aktivitäten hinsichtlich der kommunalen Modernisierung schlicht nicht im Bilde sind. Das leicht unterschiedliche Antwortverhalten beider Befragtengruppen stützt diese Vermutung zusätzlich.



Frage 10: Ist die Gewerkschaft vor Ort in den kommunalen Modernisierungsprozess eingebunden?

4 Gehen wir davon aus, dass der größte Teil der Personalvertretungen und auch der Gleichstellungsbeauftragten ihre gewerkschaftliche Heimat bei der ÖTV verorten, dann bezieht sich also das Ergebnis auf diese Gewerkschaft.

59 % der befragten Personalräte und 53 % der GB antworteten, dass die Gewerkschaft vor Ort nicht in den lokalen Reformprozess eingebunden sei. Auf der anderen Seite erkannten 41 % der PR und 47 % der GB eine Einbindung der Gewerkschaft, davon konnten sich allerdings 13 % der PR und 10 % der GB noch weitere Unterstützung seitens der Gewerkschaft vorstellen.

Zunächst wurde generell beanstandet, dass eine Einbindung der Gewerkschaft lediglich über den Kontakt des Personalrates zur Gewerkschaft geschehe oder dass nur eine sporadische Beteiligung der Gewerkschaft spürbar sei.

Die Vorschläge zur weitergehenden Unterstützung sahen eine bessere Information der Beschäftigten durch die ÖTV vor. Ausgeführt wurde im Einzelnen die Bereitstellung von Material, die Durchführung von Diskussionsrunden, aber auch das Angebot intensiver Schulungen der Personalräte sowie die Weitergabe von Anregungen, um auch *das Interesse der Vertrauensleute* zum Thema Verwaltungsreform zu wecken. Ein weiterer Vorschlag richtete sich auf einen effektiveren Erfahrungsaustausch auf der Grundlage eines aufzubauenden regionalen Netzwerkes zur Verwaltungsmodernisierung.

Als mögliche Gründe für eine mangelnde Einbindung der Gewerkschaft bzw. der ÖTV nannten die GB und PR gleichermaßen den Personalmangel innerhalb der ÖTV-Kreisverwaltungen, der keine Unterstützung der Gewerkschaft im Modernisierungsprozess erlaube.

Diese Befragungsergebnisse müssen für die Gewerkschaft ÖTV zunächst alarmierend wirken, lassen jedoch keinesfalls die Schlussfolgerung zu, dass die Gewerkschaft als Reformkraft im kommunalen Modernisierungsprozess keine Rolle (mehr) spielt. Noch weniger kann man aus den Ergebnissen folgern, dass den Gewerkschaften bezüglich ihrer Gestaltungskraft seitens der Beschäftigten die Kompetenz abgesprochen wird. *Jedoch zeigt sich überdeutlich, dass eine breitere Diskussion zu den Veränderungen in den Kommunalverwaltungen und die Konkretisierung der gewerkschaftlichen Positionen und der ÖTV-Positionen zu den Reformmaßnahmen dringend nötig sind.* Vor allem müsste für das auf Gewerkschaftsebene vorhandene Know-how und Wissen ein Transferweg gefunden werden, der sich nicht nur in schriftlichen Informationsmaterialien erschöpfen kann. Eine thematische Vernetzung der Kreisverwaltungen könnte zu einem wichtigen Erfahrungsaustausch über die Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf kommunaler Ebene führen und eine breitere Beschäftigtenbasis über den Modernisierungsprozess, seine Risiken und Chancen informieren und dadurch den Weg zur stärkeren Einbindung der Beschäftigten in den Modernisierungsprozess ebnen.

FAZIT

Personalräte sind offenbar unangefochten in einer Akteursrolle in diesem Prozess, nirgendwo wird ihnen seitens der Verwaltungsakteure ihre Beteiligung streitig gemacht. Diese Herausforderung nehmen die PR nahezu einheitlich an und stellen sich damit zugleich den Anforderungen eines Rollenwechsels. Ihr Gestaltungseinfluss im Modernisierungsprozess kann somit sehr groß sein. Ihre Einflussmöglichkeiten sind nicht unbedeutend. Dabei erreichen sie insbesondere auf dem Feld der zahlreichen Modernisierungsgremien offenbar Hochleistungswerte. Allein die Abdeckung der Gremienarbeit dürfte also den PersonalrätInnen oft nicht unerhebliches Kopfzerbrechen bereiten hinsichtlich ihrer Personalressourcen, Zeitkontingente und anderweitigen Verpflichtungen gegenüber den Beschäftigten, der »Einzelfallbearbeitung«, wenn sie also von ihrem Gestaltungsinteresse wieder in die Ebene der Schutzfunktion steigen müssen, oder wenn es darum geht, den Beschäftigten den Modernisierungsstand aus ihrer Sicht zu erläutern, d. h. in die Rolle des Informationsvermittlers und des »Klimaforschers« zu treten.

Dagegen sind die GB nicht so unangefochten in der Akteursrolle wie ihre PersonalratskollegInnen, allerdings lässt sich eine Steigerung ihrer Beteiligung am Reformprozess seit Beginn erkennen, wenn sie lediglich in 14 von 87 Kommunen nicht beteiligt werden.

Auch sie sind in zahlreichen Modernisierungsgremien vertreten, wenngleich nicht in dem Umfang wie die PR. Bemerkenswert scheint jedoch eine Kontrastierung, wenn GB zwar in vielen Gremien vertreten sind, dies jedoch offensichtlich noch nicht die Eintrittskarte ist, um auch entsprechenden »Einfluss auf die Rahmenbedingungen zur Prozessgestaltung« zu erhalten.

Deutliche Defizite lassen sich für die Beteiligung der beschäftigten Frauen ausmachen, wenn es in 30 von 87 Kommunen »frauenfreie Gremien« gibt und Vorgaben für eine angemessene Frauenbeteiligung lediglich in 12 von 87 Kommunen existieren.

Der Gewerkschaft ÖTV ist es offenbar noch nicht gelungen, ihr Wissenspotential im Reformprozess zu platzieren, wenn sie aus Sicht der Befragten zu 56 % (sogar aus Sicht von 59 % der PR) gar nicht als Modernisierungsakteur wahrgenommen wird.

Insgesamt fehlt es für die Seite der arbeitnehmerorientierten Akteure (PR, GB und ÖTV) im Modernisierungsprozess vornehmlich an Synergieeffekten in ihrer Mitgestaltungsarbeit. Die PR und GB dürften aufgrund ihrer Personal- und Zeitressourcen kaum in der Lage sein, ihr Mitgestaltungspotential auszuschöpfen. Hinzu kommt, dass vorhandene Wissensbestände der ÖTV aufgrund ihrer mangelnden Präsenz in diesem Prozess ungenügend zum Tragen kommen. Dringend erforderlich wäre hiermit also eine Vernetzung der arbeitnehmerorientierten Akteure.

Andernfalls steht zu befürchten, dass weder die Kapazitäten bleiben, um tatsächlich kompetente Konzeptarbeit auf der einen Seite und zufriedenstellende Basisarbeit auf der anderen Seite leisten zu können. Man macht schließlich überall mit, aber vorge-dacht haben bereits andere. Mitgestaltung erschöpft sich dann wiederum im Reagieren auf andernorts vorgedachte Ideen.

Letztlich möchte ich den Blick vor allem auf drei maßgebliche Handlungsstrategien lenken:

- Statt auf genauere und verfeinerte *Gesetzeswerke* zu hoffen oder zu setzen, wäre der verstärkte Blick auf Kooperations- bzw. Dienstvereinbarungen zu richten (Verhandlungsstärke). Hier könnte den je spezifischen Rahmenbedingungen unterschiedlicher Bereiche in Aushandlungsprozessen Rechnung getragen werden. Feinheiten können Gesetze nie regeln – sie bleiben immer interpretationsbedürftig.
- *Kooperationen, Netzwerke und Multiplikatoren* im Sinne einer Arbeitsteilung sind unerlässlich für die Entlastung der IV zum einen, wie für die breitere Unterstützung und Ideensuche in Reformprozessen zum anderen. ÖTV, PR, GB mit einem institutionalisierten Arbeitnehmerblick und Beschäftigte sowie Vertrauensleute könnten sich die Reformarbeit teilen und auf ihre je spezifischen Kompetenzen und Bereiche hin engagieren.
- Letztlich allerdings ist auch feststellbar, dass es bereits viel Wissen und Erfahrung im Reformkontext gibt – wichtig ist der Umgang mit diesem Wissen: Wo gibt es Wissen, wie erhalte ich Informationen, mit wem kann ich kooperieren, wie bündele ich Erfahrungen. Der *Wissenstransfer* wird demnächst eine zunehmende Rolle spielen, denn es muss nicht immer alles neu erfunden werden, allerdings kommt man um Anpassungsarbeiten nicht herum.

LITERATURHINWEISE

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke, 1998: Verwaltungsmodernisierung und die Personalratsarbeit – Problemfelder und Optimierungsvorschläge. In: Der Personalrat 6/98, S. 230-235

Grifenstein, Ralph/Kißler, Leo, 1998: Den Gewinnern nützen, die Verlierer schützen! Wie der Personalrat die kommunale Verwaltungsmodernisierung aktiv mitgestalten kann. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Kißler, Leo/Wiechmann, Elke/Graf, Melanie, 1998: Partizipation im Rathaus – des Kaisers neue Kleider, Graue Reihe Nr. 146 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

THESEN ZUM MODERNISIERUNGS- PROZESS UND ZUR MITBESTIMMUNG – ROLLE DER PERSONALRÄTE –

Corinna Lehmann, Personalrat, Behörde für Inneres, Hamburg

1. MODERNISIERUNGSPROZESS UND STRATEGIE

1.1 Rahmenbedingungen: Modernisierungsprozess und Strategie der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in Hamburg wird von der Politik in den Drucksachen als offener »lernender Prozess« bezeichnet. Die Bürgerschaftsdrucksachen enthalten keine strategischen Konkretisierungen, keine zeitlichen Vorgaben, keine Umsetzungshinweise und keine Erfolgsvorgaben.

Es gibt wenige einheitliche zentrale Vorgaben des Senats zur Einführung bestimmter Elemente, wie z. B.

- die zentrale Einführung der Produktbeschreibungen,
- die Vorgaben zum Personalkostencontrolling,
- die Beschaffung des Software-Produktes SAP.

Dezentral bleibt es im Belieben der Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg, ob, was, wann und wie sie modernisieren und Elemente des NSM einführen.

1.2 Thesen zum Modernisierungsprozess und Strategie

Mit der Orientierung auf einen offenen »lernenden Prozess« setzt die FHH auf einen »Modernisierungspfad des geringsten Widerstandes«. Der dezentrale Einführungsprozess bleibt im wahrsten Sinne des Wortes beliebig. Es ist abhängig vom Engagement und der Persönlichkeit einzelner Führungskräfte, ob und wie mit der Einführung des NSM umgegangen wird. Die Einführungsschritte sind geprägt vom Stil und der Kultur in den einzelnen Verwaltungseinheiten.

2. PROJEKTMANAGEMENT IM EINFÜHRUNGSPROZESS

2.1 Rahmenbedingungen zum Prozess- und Projektmanagement

Die Finanzbehörde hat 1993 einen Leitfaden für die Organisation von Projekten als Empfehlung an die Behörden herausgegeben. Sie selbst hält sich nicht daran.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat keine zentrale Projektstruktur bzw. Steuerungseinheit für die Einführung des NSM geschaffen. Es besteht lediglich ein zentrales behördenübergreifendes Gremium, die Lenkungsgruppe Pro Vi (Projekt Verwaltungsinnovation). Diese ist jedoch nicht entscheidungsberechtigt und begleitet den Gesamtprozess lediglich beratend.

Die Finanzbehörde versucht, zentral Einfluss zu nehmen und über Leitfäden für die Behörden einheitliche Rahmen zu definieren. Dies bleibt unverbindlich, da die Finanzbehörde keine fachliche Steuerungskompetenz gegenüber den Behörden und Ämtern der FHH hat.

In Einzelfällen, wie dem übergreifenden Automatisierungsprojekt SAP, werden von der Finanzbehörde ohne Beteiligung der dezentralen Bereiche Entscheidungen getroffen (z. B. zur Beschaffung), die von den Behörden umgesetzt werden müssen. Die nachträglich eingerichtete Projektstruktur gewährleistet weder eine ausreichende Beteiligung der Behörden noch der Beschäftigten. Von den Behörden wird dies ohne wirksamen Widerstand hingenommen.

2.2 Thesen zum Prozess- und Projektmanagement

Die Prozess- und Projektstrukturen in den Behörden und Ämtern sind mehr oder weniger zufällig. Sie hängen in der Regel von Einstellung, Interessenlage und Motivation einzelner Führungskräfte ab.

Behördenübergreifend ist ein Informationsfluss nicht gewährleistet, allenfalls von oben nach unten. Im »lernenden Prozess« lernt jeder für sich, wenn überhaupt.

Auf eine Erfolgskontrolle für den Gesamtprozess, die Projekte und daraus resultierende Maßnahmen wird überwiegend verzichtet. Zu viele Projekte verfehlen ihren Auftrag: z. B. Aufgabenanalysen bleiben ohne Konsequenzen, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche werden nicht konsequent durchgeführt.

Es beeinträchtigt den Modernisierungsprozess, dass politische Zieldiskussionen kaum stattfinden. Dadurch wird Modernisierung stärker technokratisch ausgerichtet.

Für die Mitbestimmungsakteure ergibt sich daher vermehrt die Aufgabe, über Dienstvereinbarungen zur Prozessgestaltung zu sicheren Handlungsgrundlagen beizutragen.

3. NEUE ANFORDERUNGEN AN PERSONALRÄTE

3.1 Rahmenbedingungen zu den neuen Anforderungen an Personalräte

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung sind die Personalräte vielfach gefordert. Sie müssen sich qualifizieren, Projektgruppen begleiten, Informationen einholen und die Beschäftigten informieren und beraten. Dies wird dadurch erschwert, dass die Ziele des Gesamtprozesses und die Verfahren der Umsetzung in den dezentralen Bereichen nicht ausreichend geklärt sind.

Die Personalräte sind im Modernisierungsprozess besonders für das Einbringen der Interessen und Ziele der Beschäftigten zuständig. Durch ihre Beteiligung übernehmen sie Mitverantwortung für den Gesamtprozess der Verwaltungsmodernisierung (Co-Management) und geraten in vielfältige Schwierigkeiten und Zielkonflikte.

- Sie stehen häufiger vor dem Problem, dass im Modernisierungsprozess Individual- und Gesamtinteressen auseinander gehen.
- Sie müssen sich vermehrt auf unklare Situationen einlassen: Früher bildete sich die Dienststelle eine Meinung, brachte sie zu Papier, legte sie dem Personalrat vor und der stimmte zu, lehnte ab oder nahm dazu Stellung. In der Regel waren die Maßnahmen in relativ kurzer Zeit abgearbeitet. Heute gibt es eine Vielzahl von Projekten und Prozessen, in die Personalräte eingebunden sind, ohne dass vorher die Mitbestimmungs- bzw. die Beteiligungsrechte geklärt wurden.
- Da die Verwaltungsmodernisierung als »lernender Prozess« angelegt ist, weiß die Verwaltung am Anfang häufig selbst nicht konkret, wo der Weg hingehen wird.
- Die Personalräte können selbst zu Impulsgebern für den Modernisierungsprozess werden. Das kann dazu führen, dass sie von den Beschäftigten für eventuell nachteilige Folgen verantwortlich gemacht werden.
- Die persönliche Begleitung einer Arbeits- oder Projektgruppe durch ein Personalratsmitglied wird von der Verwaltung oft gleichgesetzt mit der Zustimmung des Personalrates. Es wird erwartet, dass die Personalratsmitglieder sich zu den jeweiligen Themen sofort positionieren.
- Von außen kann es für die Beschäftigten so aussehen, als würde der Personalrat durch seine Begleitung die Ergebnisse der Projekte und Prozesse der Dienststelle in jedem Fall mittragen.
- Interessenvertretung und Erfolge der Mitwirkung sind schwerer erkennbar und vermittelbar.

- Im Modernisierungsprozess entstehen neue Anforderungen zu prozessorientierter Arbeit für Personalräte. Diese Entwicklung spiegelt sich in den Mitbestimmungsgesetzen nicht wider.

3.2 Thesen zu den neuen Anforderungen an Personalräte

Personalräte müssen besser lernen, bereits zu Beginn von Veränderungen Gesamtzusammenhänge und Meilensteine zu erkennen, um bei richtungsweisenden Vorentscheidungen rechtzeitig einhaken und wo nötig Kontroversen herbeiführen zu können. Die Personalräte müssen neue strategische Qualifikationen aufbauen und mit Konzepten und Techniken des Managements arbeiten können.

Personalräte werden aufgrund ihrer Mitarbeit an den Modernisierungsprojekten mit Arbeitsergebnissen der Projekte und Prozesse identifiziert, für die aber die Dienststelle verantwortlich ist. Wenn sie dies vermeiden wollen, müssen sie eine offensive Informationspolitik durchführen.

Personalräte müssen ihre Arbeit den Beschäftigten noch wirksamer durch Öffentlichkeitsarbeit, Personalversammlungen und Dienstvereinbarungen aufzeigen und dabei immer wieder die Verantwortlichkeiten in den Dienststellen für die Entscheidungen darstellen. Für die Personalräte ist es unverzichtbar, dabei ihre eigenen Arbeitserfolge sichtbar zu machen.

4. RESSOURCEN DER PERSONALRÄTE

4.1 Rahmenbedingungen zu den Ressourcen der Personalräte

Durch die aktive Begleitung vieler Projekte und Prozesse werden die freigestellten PR-Mitglieder durch Gestaltungsaufgaben stärker zeitlich belastet. Andererseits nehmen auch die alltäglichen Schutzaufgaben zu. Deshalb entsteht ein Kapazitätsdilemma. Da jedoch bei den nicht freigestellten Personalratsmitgliedern, wie beim Rest der Verwaltung, die Anforderungen an den Arbeitsplätzen steigen, stehen Personalratsmitglieder ständig in dem Grundkonflikt, den Anforderungen an eine qualitative Vertretung der Interessen der Beschäftigten aus diesen Gründen kaum noch gewachsen zu sein. Es bleibt weniger Zeit für die individuelle Beratung und Betreuung der Kolleginnen und Kollegen. Personalräte sind außerdem nicht mehr so gut erreichbar.

Nach außen hin entsteht ein prekäres Bild: Überall wird Personal abgebaut, der Personalrat benötigt Aufstockung. Es hängt von der Einstellung und den Möglichkeiten der Dienststellenleitungen ab, ob Personalräte die erforderliche Unterstützung bekommen.

4.2 Thesen zu den Ressourcen der Personalräte

Im Interesse einer erfolgreichen Gestaltung des Modernisierungsprozesses müssten die Dienststellenleitungen sich mit den Kapazitätsproblemen der Personalräte ernsthaft auseinandersetzen und gegebenenfalls unbürokratische Lösungen zur Entlastung schaffen.

Die Personalräte selbst sind angehalten, ihre bisherige Arbeitsweise zu überdenken, Schwerpunkte zu setzen, projektorientiert zu arbeiten und z. B. die Zusammenarbeit von freigestellten und nicht freigestellten Personalratsmitgliedern neu zu bestimmen.

5. EXTERNE UNTERSTÜTZUNG FÜR PERSONALRÄTE

5.1 Rahmenbedingungen zu externer Unterstützung für Personalräte

Nach dem Personalvertretungsrecht haben Personalräte die Möglichkeit, für spezielle Themenstellungen, die sich aus der Verwaltungsmodernisierung ergeben, externe Berater bzw. Gutachter hinzuzuziehen. Hiervon machen einige Personalräte Gebrauch. Andere gehen zögerlicher mit dieser Möglichkeit um. Da es eine konkrete gesetzliche Grundlage mit eindeutiger Rechtsprechung gibt, ist es für Personalräte auf diesem Wege einfacher, Verstärkung durchzusetzen. In vielen Dienststellen gibt es außerdem bei den Sachmitteln nicht ganz so große Engpässe wie bei den Personalmitteln.

5.2 Thesen zu externer Unterstützung für Personalräte

Die Komplexität und Gestaltungsoffenheit des Verwaltungsmodernisierungsprozesses machen es erforderlich, dass sich Personalräte von Gewerkschaften, von Beratungsstellen für Personalräte, von Unternehmensberatern und Rechtsanwälten beraten und begleiten lassen. Um den Gestaltungsaufgaben gerecht zu werden, brauchen Personalräte Ausgangsbedingungen, die denen der Dienststellen vergleichbar sind.

6. NEUE QUALIFIKATIONSANFORDERUNGEN FÜR PERSONALRÄTE

6.1 Rahmenbedingungen zu den Qualifikationsanforderungen

Durch die Vielfältigkeit der Verwaltungsmodernisierung, die u. a. Gestaltungswissen in Feldern erfordert wie

- Betriebswirtschaft,
- Organisationsentwicklung,

- Personalentwicklung,
- Automation,
- Kulturanpassung wie
- Verhaltensveränderung,
- soziale Kompetenz

müssen sich Personalräte schnell und gezielt qualifizieren.

Sowohl die fachliche und inhaltliche Fülle der Verwaltungsmodernisierung als auch die Umstellung auf strategisches und konzeptionelles Arbeiten fordern von den Personalräten ein erhebliches Maß an Veränderungsbereitschaft und Qualifizierungswillen.

Durch die Einführung des NSM als »lernender Prozess« kommt es zu unterschiedlichen Projektstrukturen neben den bisherigen Aufgaben und der Entscheidungsgliederung. Die Personalräte sind in diese Projektstrukturen mit eingebunden und haben dadurch eine größere Nähe zu den Entscheidungsprozessen der Verwaltung.

Übergreifender Informationsaustausch und gemeinsames Handeln werden für Personalräte immer wichtiger.

Die Dienststellen versuchen immer wieder, einzelne Personalräte gegeneinander auszuspielen. Frei nach dem Motto: »Der Personalrat XY hat aber schon zugestimmt«. Das bedeutet auch höhere Anforderungen an die Personalratsmitglieder.

Oft sind Personalräte, die an umfangreichen Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, besser qualifiziert als die Entscheidungsträger in der Verwaltung. Diese sind dann auf »richtige« Beratung durch ihre Spezialisten angewiesen. Spezialisten haben jedoch manchmal den Nachteil, dass sie sich vor allem mit ihrem Spezialthema identifizieren und den Gesamtkonsens außer Acht lassen.

6.2 Thesen zu den neuen Qualifikationsanforderungen

Um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden, entscheiden sich immer mehr Personalräte für neue vernetzte Arbeitsformen. Es werden übergreifende Arbeitsgruppen gebildet und gewerkschaftsinterne Arbeitsebenen genutzt. Neue Arbeitsformen müssen ausgebaut werden.

Die Personalräte müssen lernen, auf der Dienststellenebene mit neuen Formen der Prozess- und Projektarbeit umzugehen, und sie müssen im Interesse einer optimalen Ausschöpfung ihrer eigenen Potentiale diese neuen Arbeitsformen auch in ihre eigene Arbeit einbeziehen.

Fortbildungsangebote zu speziellen Themenstellungen der Verwaltungsmodernisierung müssen überprüft und gegebenenfalls personalratsbezogen weiterentwickelt werden.

7. ANWENDUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES HAMBURGISCHEN PERSONALVERTRETUNGSRECHTS

7.1 Rahmenbedingungen zur Anwendung und Weiterentwicklung des Hamburgischen Personalvertretungsrechtes

Das Hamburgische Personalvertretungsgesetz bildet die Einführung von neuen Steuerungsmodellen oder betriebswirtschaftlichen Instrumenten nicht direkt ab. Neue Inhalte und Begriffe wie z. B. : Prozesse, Projekte oder Budgetsteuerung kommen nicht vor und überholte formalistische, vor allem reaktive Verfahren stehen noch im Vordergrund.

Je nach Einstellung der Dienststellenleitung wird auf unterschiedliche Weise mit der Mitbestimmung umgegangen. Z. T. werden Personalräte vertrauensvoll eingebunden. In anderen Fällen wird versucht, die Mitbestimmung zu umgehen. Es gibt sehr unterschiedliche Regelungsformen in den Behörden und Dienststellen. Dies betrifft die Qualität der Inhalte und Vorgehensweisen sowie die Beteiligung bei der Verwaltungsmodernisierung.

Diese Dienstvereinbarungen bilden z. T. Prozessabläufe und Projektorganisationsstrukturen ab und bieten daher die Möglichkeit für Personalräte, Einfluss auf Arbeitsstrukturen und auf Einführungsprozesse zu nehmen. Diese Vereinbarungen sind möglich geworden, weil Personalräte und Gewerkschaften signalisiert haben, dass sie die Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich positiv mitgestalten wollen.

Eine neue Entwicklung, die im Gesetz noch keinen Ausdruck findet, ist auch die notwendige direkte Beteiligung der Mitarbeiter am Modernisierungsprozess. Dadurch verändert sich sowohl das Verhältnis als auch das Zusammenwirken und die Verantwortungsbeziehungen zwischen allen Akteuren. Im Mitbestimmungsprozess erhält diese Ebene ein neues Gewicht.

Die Fristen nach den Personalvertretungsgesetzen sind für Gestaltungsprozesse nicht ausgelegt.

Sie sind an traditionellen Mustern der Vorlage von beabsichtigten Verwaltungsentscheidungen orientiert. Langfristige und offene Modernisierungsprozesse lassen sich auf diese Weise nicht mitbestimmen und -gestalten.

Das Personalvertretungsrecht bildet im Gegensatz zum Betriebsverfassungsgesetz den Teil der Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten nicht ab. Es trägt damit der erweiterten Verantwortung von Mitbestimmungsakteuren in komplexen Verwaltungsmodernisierungsprozessen nicht Rechnung.

7. 2 Thesen zur Anwendung und Weiterentwicklung des Hamburgischen Personalvertretungsrechtes

Es gibt ein Personalvertretungsrecht in Hamburg, aber äußerst unterschiedliche Anwendungsformen. Im Interesse einer erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung muss das HmbPersVG kreativ ausgeschöpft und angewandt werden. Hierzu gehört insbesondere:

- Ein neues Verständnis von Mitbestimmung und der Rollen der Mitbestimmungspartner.
- Gegenseitige Akzeptanz, Wertschätzung sowie gleichgestellter und partnerschaftlicher Umgang.
- Beschäftigteninteressen offensiv, initiativ und strategisch in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung einzubringen.
- Eine Kultur, die Mitbestimmung akzeptiert und als eigenständiges Element der Modernisierung einbezieht und ausgestaltet.
- Vernetzung des modernisierungsbezogenen Mitbestimmungshandelns zu ermöglichen.
- Eine Bereitschaft der Dienststellen, Information und Beratung über wirtschaftliche Angelegenheiten dem Betriebsverfassungsgesetz vergleichbar zu vereinbaren und umzusetzen.

In diesem Geist sollten Dienstvereinbarungen und Vereinbarungen nach § 94 HmbPersVG eine gute Basis für erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung sein.

Forum 7

Outsourcing und Privatisierung

OUTSOURCING VON DIENSTLEISTUNGEN IN PRIVATWIRTSCHAFTLICH ORGANISIERTEN UNTERNEHMEN UND DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Prof. Dr. rer. pol. Gerd Bornmüller, Fachhochschule Hamburg

1. EINFÜHRUNG

Die Halbwertszeit von Konzepten, die den Unternehmensführern in den letzten Jahren angeboten wurden und werden, wird immer kürzer und der Wettbewerbsdruck, unter dem sich die Manager in diesen Unternehmen befinden, nimmt gravierend zu.

Nicht zuletzt die Globalisierung der Wirtschaft trägt dazu bei, nicht nachhaltig wertschöpfende Prozesse oder Prozessschritte zu durchleuchten und falls möglich, durch Vergabe an Dritte outzusourcen. Die Fusionswelle, die weltweit dafür sorgt, dass sich Unternehmen zu noch größeren Unternehmen zusammenschließen, um wirtschaftlicher agieren zu können, nimmt an Macht noch zu, und allenthalben sind weiter führende Konzeptansätze gefragt, die ein Überleben der Unternehmen sichern können.

Den schon seit Jahren bekannten Konzeptionen wie Lean-Organisation, Lean-Production, Lean-Management, Business-Process-Reengineering und Dezentralisierung – versus Zentralisierung – werden laufend weitere Ansätze hinzugefügt, und auch das Thema »Outsourcing« spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutsame Rolle.

Outsourcing wird häufig mit der Auslagerung von reinen EDV-Funktionen an nicht dem Unternehmen zugehörige externe EDV-Dienstleister verstanden. Bei dieser Vergabe von EDV-Dienstleistungen steht im Wesentlichen das Ziel »Kostenreduzierung« im Vordergrund und hat nicht zuletzt deshalb als Reaktion auf den laufend steigenden Kostendruck in privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen, aber auch in der öffentlichen Verwaltung zur hohen Aktualität des Themas »Outsourcing« beigetragen.

Nach Einschätzung aller wesentlichen Beobachter der Entwicklung ist davon auszugehen, dass das Outsourcing als strategisches Managementkonzept in den unterschiedlichsten »Verkleidungen« in den kommenden Jahren noch eine bedeutendere Rolle, als es bisher der Fall war, erhalten wird.

Festzustellen ist, dass hinsichtlich der Begriffsinhalte im Zusammenhang mit Outsourcing eine erhebliche Verwirrung gegeben ist. Die Begriffe »Make or Buy«, Ausglie-

derung, Auslagerung, Fremdvergabe, internes versus externes Outsourcing und selektives Outsourcing etc., gehen durcheinander.

Die derzeit in den Wirtschaftsunternehmen, aber auch in der öffentlichen Verwaltung, vorrangig behandelten Outsourcing-Prozesse betreffen im Wesentlichen die Bereiche Logistik, Finanzwesen, Kommunikation und Information sowie das Thema Personalwesen.

Bedeutsam ist es für alle Verantwortlichen bei in Angriff zu nehmenden Outsourcing-Projekten, für eine gründliche und professionelle Vorbereitung Sorge zu tragen. Nicht zuletzt die ungenügende Vorbereitung der Auslagerung von firmeneigenen Produktions- oder Dienstleistungsprozessen verursacht häufig mehr Kosten, anstelle, wie angestrebt, Kosteneinsparungen zu realisieren. Schlüssel für ein erfolgreiches Outsourcing ist insoweit die Beschaffung zeitgemäßen Know-hows und ein professionelles Projektmanagement.

Dabei gelten die Anforderungen an die Vorbereitung von Outsourcing-Projekten in gleicher Weise für privatwirtschaftliche Unternehmen, wie auch für die öffentliche Verwaltung. Nicht zuletzt wegen der mit spezifischen Aufgaben betrauten öffentlichen Verwaltung gilt der Grundsatz einer gründlichen Vorbereitung für den öffentlichen Bereich in besonderer Weise.¹

2. GRUNDLAGEN DES OUTSOURCING

2. 1 Definitorisches

»Outsourcing« ist eine Wortschöpfung, die aus der Reduzierung des Begriffs »Outside Ressource Using« entwickelt wurde. Unmittelbar bedeutet dieser Begriff die Nutzung externer Ressourcen. Unter betriebswirtschaftlicher Betrachtung geht es beim Outsourcing um den Vorgang der Auslagerung von bislang im Unternehmen erbrachten Produktions- oder Dienstleistungen an außerhalb des eigenen Unternehmens oder der eigenen Organisation befindliche Dritte. Wichtig ist bei dieser Definition darauf hinzuweisen, dass es bei einer solchen Auslagerung, wenn wir vom Outsourcing sprechen wollen, um eine auf Dauer angelegte unternehmerische Verantwortung für die relevante Leistungserstellung geht.

Insoweit ist Outsourcing nicht mehr – aber auch nicht weniger – als eine besondere Form des Bezugs von Fremdleistungen. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass

1 Wißkirchen, Frank: Outsourcing-Projekte erfolgreich realisieren, Strategie, Konzept, Partnerauswahl; Seite V-VII, Stuttgart 1999.

der Bezug dieser Fremdleistungen bislang vollständig oder zumindest überwiegend intern organisiert war und nunmehr ab einem bestimmten Zeitpunkt nach außen gegeben werden soll. Hier ist die zeitpunktbezogene Sichtweise bedeutsam.

Im Gegensatz zu Outsourcing bedeutet insoweit »Insourcing«, dass eine Dienstleistung oder generell eine Leistungsfunktion, die bisher teilweise oder vollständig von Dritten wahrgenommen wurde, nun im eigenen Unternehmen realisiert werden soll.

Insoweit es die Vorgänge Outsourcing und Insourcing gibt, ist in Unternehmen, die Leistungsfunktionen outgesourced haben und mit dem Ergebnis – aus welchen Gründen auch immer – nicht zufrieden sind, auch das Zurückholen dieser outgesourceten Leistungen in das eigene Unternehmen anzutreffen. Diesen Vorgang des Zurückholens bezeichnet man als »Re-Insourcing«, also die Zurückholung respektive Wiedereingliederung einer Unternehmensfunktion, die in der Vergangenheit von einem Unternehmen bereits einmal ausgelagert worden war.²

Nach Zahn, Barth, Hertweck müssen grundsätzlich drei Kriterien erfüllt sein, damit bei einer externen Leistungserbringung auch von Outsourcing gesprochen werden kann:

1. Die Übertragung einer Komplett- oder Teilleistung muss permanent oder zu einem länger befristeten Zeitraum erfolgen.
2. Es muss eine spezifische, individuelle Form der Zusammenarbeit erkennbar sein, jedes Outsourcing-Vorhaben weist besondere Eigenarten auf, die sich z. B. in einem individuellen Vertragsabkommen niederschlagen.
3. Das Auslagerungsvorhaben muss marktbezogen sein; d. h. es muss mindestens ein externes Unternehmen am Leistungserstellungsprozess beteiligt sein, welches rechtlich und wirtschaftlich eigenständig ist und Kundenbeziehungen auch zu anderen Marktpartnern unterhält.

Auch wenn der Begriff Outsourcing für zahlreiche, teilweise nicht scharf voneinander abgegrenzte Vorgänge verwendet wird, handelt es sich beim Outsourcing der Sache nach generell um eine Auslagerung von Funktionen und Prozessen respektive Aktivitäten. Nicht gemeint ist die Ausgliederung von rechtlicher Verselbständigung von Unternehmensteilen. Der Hinweis ist insoweit bedeutsam, als häufig die Begriffe Auslagerung, Ausgliederung und Outsourcing als Synonyme verwendet werden.³

2 Zahn, E.; Barth, T.; Hertweck, A.: Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen – Entwicklungsstand und strategische Entscheidungstatbestände; Seite 3-7; Stuttgart

3 Zahn, E.; Barth, T.; Hertweck, A.: Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen – Entwicklungsstand und strategische Entscheidungstatbestände; Seite 7; Stuttgart

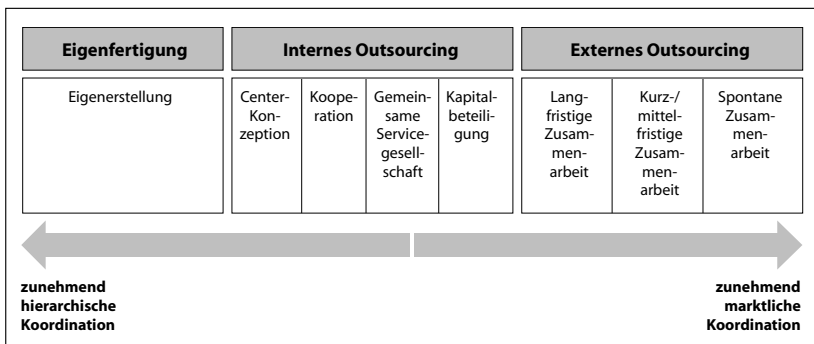
2. 2 Outsourcingformen

Bei den Outsourcingformen unterscheidet man zwei große Bereiche. Dies ist zum einen das selektive Outsourcing und andererseits das komplette Outsourcing. Beim selektiven Outsourcing geht es um die Auslagerung von konkreten Teilen einer Leistungserbringung an externe Dritte, wobei dieses externe dritte Unternehmen lediglich für diese outgesourcete Teilfunktion verantwortlich sein soll.

Beim kompletten Outsourcing handelt es sich um eine vollständige Auslagerung eines Leistungserstellungsprozesses an ein Drittunternehmen, das ab einem gewissen Zeitpunkt einen sogenannten Fullservice erbringt.

Als dritte Variante des Outsourcing spricht man vom sogenannten Business-Process-Outsourcing, bei dem die Auslagerung eines gesamten Geschäftsprozesses, inklusive der damit verbundenen gesamten Verantwortung für diesen Geschäftsprozess, an einen Dritten erfolgt.

Abbildung 1: Systematik von Outsourcing-Varianten⁴



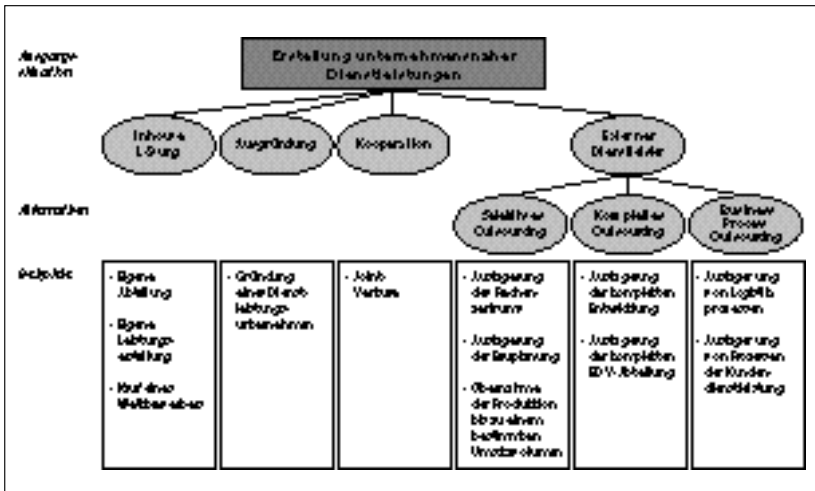
2. 3 Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen

Insbesondere für den Bereich der öffentlichen Verwaltung ist die Durchforstung von Verwaltungsabläufen, die gegebenenfalls outgesourced werden können, an der Tagesordnung. Die Möglichkeiten, verwaltungs- respektive unternehmensnahe Dienstleistungen von Dritten durchführen zu lassen, wird in der nachfolgenden Grafik verdeutlicht. Die Möglichkeiten von der Inhouse-Lösung bis zum vollständigen Outsourcing von Geschäftsprozessen sind weit und werfen ein Schlaglicht auf die differenzierte Dezentralisierung der Leistungserbringung im heutigen Wirtschaftsleben.⁵

4 Zahn, E.; Barth, T.; Hertweck, A.: Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen – Entwicklungsstand und strategische Entscheidungstatbestände; Seite 8; Stuttgart

5 Zahn, E.; Barth, T.; Hertweck, A.: Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen – Entwicklungsstand und strategische Entscheidungstatbestände; Seite 9; Stuttgart

Abbildung 2: Möglichkeiten für die Erstellung unternehmensnaher Dienstleistungen



2.4 Auswirkung des Outsourcing von unternehmens- oder verwaltungsnahen Dienstleistungen

Unternehmens- oder verwaltungsnahen Dienstleistungen sind solche Dienstleistungen, die vorrangig für ein Industrieunternehmen respektive eine Verwaltungseinrichtung der öffentlichen Hand erbracht werden. Dabei kann ihre Erstellung grundsätzlich sowohl intern als auch extern erfolgen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass je nach Unternehmensspezifik diese Dienstleistungen eine unterschiedliche Bedeutung haben.⁶ Zu unterscheiden sind diese outgesourceten verwaltungsorientierten oder industriellen Dienstleistungen hinsichtlich ihres Beitrags zu den Wertschöpfungsprozessen in der jeweiligen Organisation. Hier unterscheiden wir Dienstleistungen 1., 2. oder 3. Grades. Dabei sind Dienstleistungen 1. Grades solche, die unmittelbar Bestandteil des Wertschöpfungsprozesses im Unternehmen oder in der Verwaltung sind. Dienstleistungen 2. Grades unterstützen diese Wertschöpfungsprozesse und Dienstleistungen 3. Grades leisten einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur des Unternehmens.

Bevor also Outsourcing-Pläne umgesetzt werden, gilt es, hinsichtlich der oben genannten Bedeutungsabstufung diese Outsourcing-Inhalte zu überprüfen und die Kriterien für ihre Auslagerungsfähigkeit zu analysieren. Eine der wichtigsten Feststel-

6 Vgl. Zahn/Hertweck/Söhnle, 1996, Seite 17

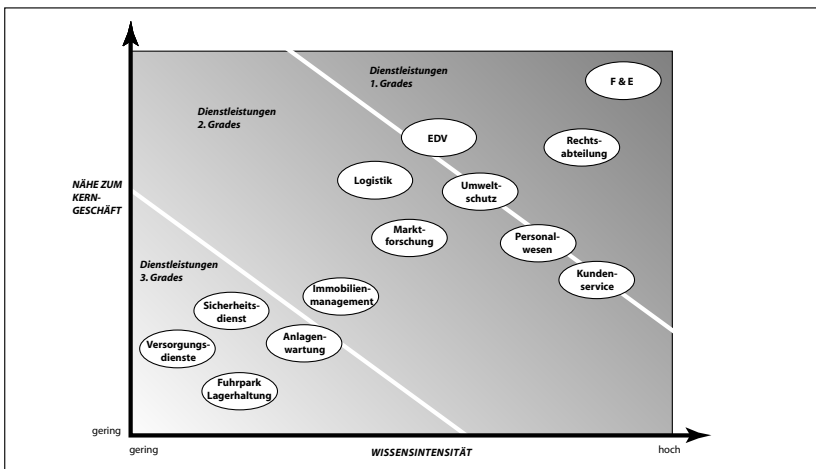
lungen in diesem Vorbereitungsprozess ist es, herauszuarbeiten, was konkret die Kernaufgabe, sprich das Kerngeschäft, einer konkreten Verwaltungseinheit oder einer Geschäftseinheit ausmacht. Ohne diese Feststellung ist eine verantwortliche Auslagerung von Aufgabenwahrnehmungen aus einem Unternehmen oder einer Verwaltung heraus nicht seriös durchführbar. Leider gibt es verschiedene Beispiele dafür, dass Unternehmen, die unter erheblichem Kostendruck standen, übereilt kerngeschäftsorientierte Prozesse ausgelagert haben und erst zu spät die gravierende Abhängigkeit von Dritten feststellen mussten.

Insoweit sind als wichtige Kriterien für die Prüfung der Auslagerungsfähigkeit von Unternehmensdienstleistungen in etwa folgende zu sehen:

1. Der Grad der Wissensintensität
2. Der Abhängigkeitsgrad vom Dienstleister
3. Die rechtlichen Freiheitsgrade des Unternehmens
4. Die Stabilität der Geschäftsprozesse
5. Der Grad der Objektgebundenheit (z. B. an Personen oder Räumlichkeiten)?
6. Der hoheitliche Charakter einer Dienstleistung, soweit es um Prozesse der öffentlichen Verwaltung geht.

In der nachfolgenden Grafik von Zahn, Barth, Hertweck wird diese Graduierung der Dienstleistungen deutlich.

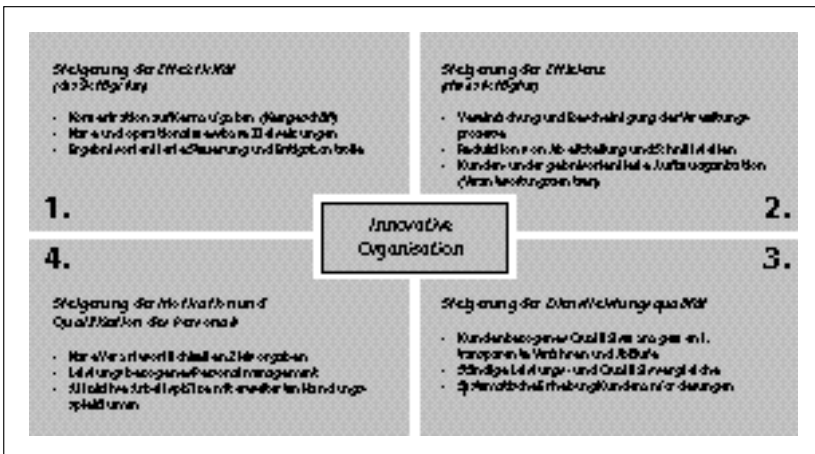
Abbildung 3: Klassifizierungsmatrix von Dienstleistungen anhand der Dimension »Wissensintensität« und »Nähe zum Kerngeschäft«



3. VORBEREITUNG VON OUTSOURCING-Projekten

Hervorgehoben wurde bereits, dass insbesondere die Vorbereitungsphase bei Outsourcing-Projekten bedeutsam ist. An dieser Stelle werden Weichen für »richtige« oder falsche Entwicklungen gestellt. Dabei gehorchen die Mechanismen bei Outsourcing-Prozessen in privatwirtschaftlichen Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung ähnlichen Regeln. Darauf hinzuweisen bleibt jedoch immer wieder, dass demokratisch legitimiertes Verwaltungshandeln nicht linearer Ökonomisierung gleichgesetzt werden darf. Insoweit sind die Zielsetzungen, um zu einer innovativen Organisationsstruktur in Unternehmen und Verwaltungen zu gelangen, gleichförmig, aber nicht identisch.

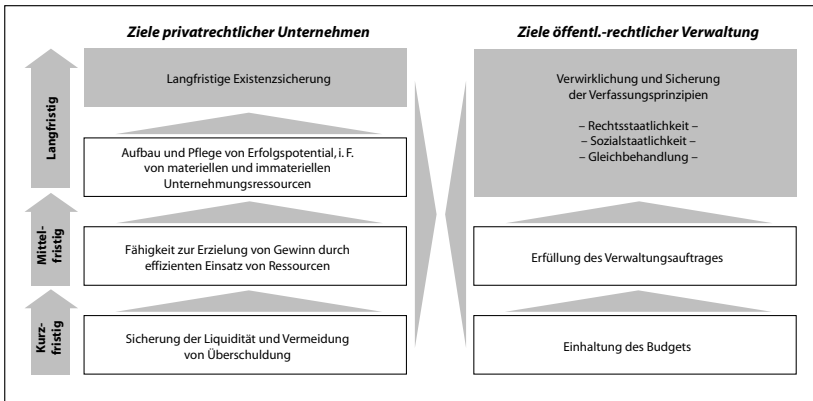
Abbildung 4: Ganzheitlich vorgehen – vier Bausteine einer modernen, innovativen (Verwaltungs-)Organisation⁸



Die Unterschiedlichkeit des Handelns in Wirtschaftsunternehmen einerseits und der öffentlichen Verwaltung andererseits wird insbesondere deutlich, wenn man die Ziele der öffentlichen Verwaltung und privatrechtlicher Unternehmen miteinander vergleicht.

8 Roland Berger & Partner, Innovative Organisation

Abbildung 5: Der Vergleich der Ziele öffentlicher Verwaltung und privatrechtlicher Unternehmen verdeutlicht deren grundlegende Verschiedenheit⁹



Während also privatwirtschaftliche Unternehmer im Wesentlichen die Erzielung von Gewinnen und effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen, daraus resultierend den Aufbau und die Pflege von Erfolgspotential für das Unternehmen insgesamt im Auge haben müssen und damit eine langfristige Existenzsicherung ihres Unternehmens zu verfolgen haben, sind die Ziele der öffentlichen Verwaltung kausal davon zu unterscheiden. Die Erfüllung eines Verwaltungsauftrages kann für die Verwaltung nicht an ökonomische Kriterien a priori geknüpft sein. Die Verwirklichung und Sicherung der Verfassungsprinzipien, wie z. B. das Rechtsstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip und das Gleichbehandlungsprinzip, um nur einige zu nennen, bilden die Grundlage für Verwaltungshandeln in der Bundesrepublik Deutschland. Hier gilt es also jedesmal bei der Bewertung von Verwaltungsprozessen die Frage nach der Hoheitlichkeit des Handelns zu stellen.

Insoweit ist für den Bereich der öffentlichen Verwaltung in besonderer Weise dafür Sorge zu tragen, dass es zu keiner Entdemokratisierung zugunsten einer vollständigen Ökonomisierung unserer durch rechtsstaatliche Prinzipien determinierten Verwaltung kommt.

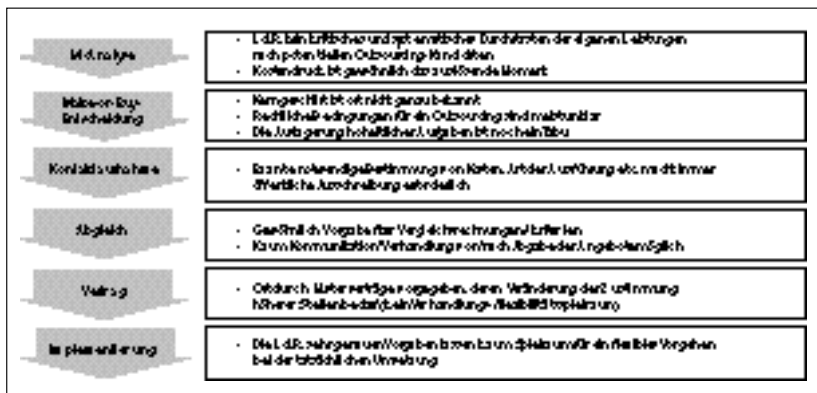
9 Schachtschneider, K. A./Bormüller, G., 1999

3.1 Outsourcing in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen

Trotz des wichtigen Hinweises auf die demokratischen Grundstrukturen des Verwaltungshandelns darf dies nicht dazu führen, dass die öffentlichen Dienstleistungen, die eine erhebliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung aufweisen, von möglichen Effizienzsteigerungsmaßnahmen vollständig ausgenommen werden. Ein Blick auf die Anzahl der Beschäftigten in diesen wichtigen Bereichen verdeutlicht die Relevanz dieses Hinweises. Festzustellen ist, dass innerhalb des tertiären Sektors inzwischen 25 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst tätig sind.¹⁰

Hieraus ist der Schluss zu ziehen, dass das Outsourcing in öffentlichen Verwaltungen durch die Berücksichtigung besonderer Kriterien geprägt sein muss. Exemplarisch haben Zahn, Barth, Hertweck diese Besonderheiten beim Outsourcing in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen ausgewählt und in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Outsourcing von produktbezogenen Wertschöpfungsaktivitäten in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen



¹⁰ Zahn, E./Barth, T./Hertweck, A.: Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen – Entwicklungsstand und strategische Entscheidungstatbestände; Seite 22; Stuttgart

4. SCHLUSSBEMERKUNG

Insgesamt ist für die Durchführung von Outsourcing-Projekten, insbesondere im öffentlichen Verwaltungsbereich, die Analysephase mit Blick auf die outzusourcenden Prozesse und Inhalte dieser Prozesse von besonderer Bedeutung. Unverzichtbar ist eine handwerklich ausgereifte Projektplanung und -steuerung und nicht zuletzt der Versuch, die beteiligten Mitarbeiter so weit wie möglich in die Veränderungsdynamik eines solchen Outsourcing-Projektes mit einzubeziehen. Ohne die Mitwirkung der beteiligten Mitarbeiter wird es keine wirklich erfolgreichen Projekte geben.

Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. Gerd Bornmüller ist Diplom-Wirtschaftsingenieur und verfügt über eine umfassende Erfahrung aus Führungspositionen in der Wirtschaft und als Unternehmensberater. Er hat für eine große internationale Unternehmensberatungsgesellschaft mehrere Privatisierungsprojekte geleitet, respektive an ihnen mitgewirkt und ist zu diesen und ähnlichen Themen mit Vorlesungen an der Universität Erlangen-Nürnberg und im hochschulübergreifenden Studiengang Wirtschaftsingenieur an der TU-Hamburg-Harburg, Fachhochschule Hamburg, Universität Hamburg vertreten. Prof. Bornmüller unterstützt Personal- und Betriebsräte bei der Durchführung komplexer Projekte ebenso wie Unternehmensleitung.

Kontakt:

Prof. Dr. Gerd Bornmüller

Telefon 040-8892338

Homepage <http://www.bvt-web.de>

LITERATURQUELLEN UND WEITERGEHENDE HINWEISE

Erich Zahn/Tilman Barth/Andreas Hertweck: Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen – Entwicklungsstand und strategische Entscheidungstatbestände;

Barth, T./Hertweck, A. 1997: Stärkt Outsourcing die Wettbewerbskraft?; Gablers Magazin; 11. Jg. (1997), Nr. 7, Seite 25-29

Bechtolsheim, M. v. 1994: Effizienz und Flexibilität umsetzen; Gablers Magazin, 8. Jg. (1994), Nr. 8, Seite 14-19

Bullinger, H. -J. (Hrsg.), 1995: Dienstleistung der Zukunft, Wiesbaden 1995

- Fraunhofer-Institut für Arbeitswissenschaft und Organisation (IAO) (Hrsg.) 1995: Tätigkeitsbericht 1994, Stuttgart
- Hirzel, Leder & Partner 1995: Die dynamische Organisation, Wiesbaden
- Horvath, P. 1996: Controlling, 6. Auflage, München
- Kern, W./Schröder, H. H./Weber, J. (Hrsg.), 1996: Handwörterbuch der Produktionswirtschaft, 2. Auflage, Stuttgart
- Pfeiffer, W. 1991: Technologie-Portfolio zum Management strategischer Zukunftsgeschäftsfelder, 6. Aufl., Göttingen
- Simon, H. (Hrsg.) 1993: Industrielle Dienstleistungen, Stuttgart
- Weber, J. 1994: Logistikmanagement: Führungsaufgaben zur Umsetzung des Flußprinzips im Unternehmen, Stuttgart
- Wißkirchen, F. 1995a: Outsourcing-Projekte erfolgreich managen, Projektmanagement, o. Jg., Nr. 1, S. 12-20
- Wißkirchen, F. 1995b: Outsourcing der Distributionslogistik, Zeitschrift für Organisation, o. Jg., Nr. 4, S. 231-236
- Zahn, E./Barth, T./Hertweck, A. 1998a: Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen in der Region Stuttgart, in: Gassert, G. ; Prechtel, M. ; Zahn, E. (Hrsg., 1998), S. 109-137
- Zahn, E./Barth, T./Hertweck, A. 1998b: Leitfaden zum Outsourcing unternehmensnaher Dienstleistungen, Stuttgart
- Zahn, E./Hertweck, A./Soehnle, K. 1996: Auswirkungen des Outsourcing von Dienstleistungen in der Region Stuttgart, Stuttgart
- Zahn, E./Soehnle, K. 1995: Outsourcing-Wege zu besserer Arbeitsteilung, IHK Magazin Wirtschaft, 51. Jg. (1995), Nr. 7-8, S. 18-19.

THESEN ZU OUTSOURCING UND PRIVATISIERUNG

Ulrich Maaz, Personalrat, BSJB, Hamburg

ERFAHRUNGEN

»Anstalt öffentlichen Rechts« bisher vorherrschende Rechtsform bei wesentlichen Ausgliederungsvorhaben der Freien und Hansestadt Hamburg

- Die Ausgliederung von Betriebseinheiten aus dem öffentlichen Dienst in Hamburg war bisher wesentlich geprägt von der »Anstalt öffentlichen Rechts«. So werden die Stadtentwässerung, die Stadtreinigung, die städtischen Krankenhäuser und »Pflegen und Wohnen« in dieser Rechtsform geführt. Damit sollen sich diese Betriebe durch betriebswirtschaftliches Handeln besser dem Wettbewerb stellen können und dennoch in öffentlicher Verantwortung verbleiben.

Veränderung der städtischen Ausgliederungs- und Privatisierungspolitik

- Unter dem Kostendruck (z. B. im Gesundheitsbereich) und angesichts der Haushaltskonsolidierung hat es folgende Veränderungen bei der städtischen Ausgliederungspolitik gegeben:
 - Verkauf von Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen.
 - Verstärkte Organisationsprivatisierung (z. B. Gründung einer städtischen Gebäudereinigungsgesellschaft und Tochtergesellschaften der Krankenhäuser in der Rechtsform GmbH).
 - Trend zur Aufgabenprivatisierung durch Fremdvergabe öffentlicher Dienstleistungen.

Haushaltskonsolidierung als Hauptmotiv

- Die gegenwärtige Praxis der hamburgischen Privatisierungspolitik orientiert sich also weniger an den Prinzipien des »Neuen Steuerungsmodells«, sondern an den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung:

Im Mittelpunkt steht das Interesse,

- über den Verkauf öffentlicher Unternehmensanteile den Haushalt zu sanieren,
- mit Hilfe von Organisationsprivatisierungen positive Effekte für den Investitionshaushalt der Stadt zu realisieren (Gebäudemanagement etc.) und
- durch Fremdvergabe von Leistungen die Konsolidierungsziele für den Personalhaushalt und damit den Personalabbau in der Verwaltung durchzusetzen.

Weitere Motive für Outsourcing und Privatisierung

- Daneben sind als weitere Motive erkennbar: Senkung des Tarifniveaus, Begrenzung des Haftungsrisikos und Verminderung der (unmittelbaren) politischen Verantwortung bei privatisierten Organisationseinheiten.

»NEUES STEUERUNGSMODELL« UND OUTSOURCING – EIN WIDERSPRUCH?

Bisherige Praxis: Beschränkungen des Haushaltsrechts überwinden

- Die Verselbständigung von Organisationseinheiten des öffentlichen Dienstes als Landesbetriebe oder öffentliche Unternehmen ist keine neue Erscheinung. Organisationsprivatisierungen wurden mit der mangelnden Eignung öffentlich-rechtlicher Strukturen für wirtschaftliches Handeln begründet.

Wettbewerb als Element des »Neuen Steuerungsmodells«

- Der Umbau des öffentlichen Dienstes im Sinne des »Neuen Steuerungsmodells« soll dazu führen, dass die Qualität, die Effizienz und die Effektivität der öffentlichen Dienstleistungsproduktion verbessert werden. Dabei wird auf die Nutzung betriebswirtschaftlicher Elemente im öffentlichen Sektor gesetzt. Eine zentrale Rolle spielen hier »Produkte« und die Einführung von Quasi-»Märkten«, die einen – zunächst internen, dann auch externen – Leistungsvergleich bzw. Wettbewerb ermöglichen sollen.

Trotz Verwaltungsmodernisierung Zunahme von Outsourcing und Fremdvergabe

- Bei dieser Argumentation verwundert es nicht, dass mit der Verbreitung des »Neuen Steuerungsmodells« auch die Diskussion um die »Leistungstiefe« des öffentlichen Dienstes verstärkt wurde und die Vergabe öffentlicher Dienstleistungen an Private zugenommen hat.

»Neues Steuerungsmodell« und Outsourcing – zwei Seiten einer Medaille

- Die konsequente Umsetzung des »Neuen Steuerungsmodells« und die Outsourcing- und Privatisierungstendenzen sind also kein Widerspruch, sondern zwei Seiten einer Medaille. Die Modernisierung führt nicht dazu, dass der Privatisierungsdruck auf den öffentlichen Dienst abnimmt.

KRITIK

Unterschiedlicher Charakter von öffentlichen und privaten Dienstleistungen

Hier ist kritisch auf den unterschiedlichen Charakter öffentlicher und privater Dienstleistungen hinzuweisen:

Öffentlicher Sektor ist dem Sozialstaatsgebot und politischen Entscheidungen verpflichtet

- Der öffentliche Sektor ist dem Sozialstaatsgebot und politischen Entscheidungen verpflichtet. Überwiegend werden außerhalb des Marktes Dienstleistungen für Bürger/innen erbracht, die nicht als zahlungsfähige Konsument/innen auftreten und in diesem Sinne auch nicht als Kunden/Kundinnen bezeichnet werden sollten.

Probleme betriebswirtschaftlicher Steuerung

- Bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags sind viele »weiche« Faktoren zu berücksichtigen, so dass eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerung mit eindeutigen Zielvorgaben und messbarem Output in vielen Fällen nicht wirklich realisierbar ist (vgl. dazu beispielsweise die geringe Steuerungsrelevanz der »Produkte« im Hamburger Haushalt).

POSITION DER GEWERKSCHAFT ÖTV

Erfolgskontrolle bei Outsourcing notwendig

- Die bereits vollzogenen Ausgliederungen und die Fremdvergabe von Leistungen müssen auf ihren Erfolg hin überprüft werden. Wesentliche Kriterien einer solchen Bewertung sollen sein:
 - Bedeutung für die Funktion des Sozialstaats,

- Qualität und Umfang der Dienstleistungserbringung,
- Wirtschaftlichkeit und
- Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten.

Wiedereingliederung von Organisationseinheiten und privatisierten Aufgaben ermöglichen

- Bei einer negativen Bewertung sind Maßnahmen zu ergreifen, um ausgegliederte Organisationseinheiten und Aufgaben wieder einzugliedern (Re-Insourcing).

Haushaltskonsolidierung keine akzeptable Grundlage für die Ausgliederung von Organisationseinheiten

- Die ÖTV wendet sich gegen die weitere Ausgliederung von Organisationseinheiten und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, wenn dies vorrangig der »Haushaltskonsolidierung« dient und zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten sowie der Leistungserbringung für die Bürger/innen führt.

LITERATUR:

Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates, Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin

ÖTV-Hauptverwaltung (Hg.) 1997: Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, Position der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart

**Abschlusspodiums-
diskussion zum Thema
»Modernisierung des
öffentlichen Dienstes –
eine Zukunftsbilanz
für Hamburg«**

MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – NEUES STEUERUNGSMODELL

*Dr. Dorothee Bittscheidt,
Präsidentin der HWP, Hamburg*

Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes hat in Hamburg eine vielfältige Tradition. Sie besteht in der *organisatorischen, betrieblichen und rechtsförmigen Verselbständigung von großen Dienstleistungsbereichen des öffentlichen Sektors*, wie zum Beispiel die Kinderbetreuung, die Altenpflege, die Krankenpflege, die Abfallwirtschaft als Eigenbetriebe der Stadt, als gemeinnützige GmbHs, als Anstalten öffentlichen Rechts und so weiter.

Fast die Hälfte der öffentlich Beschäftigten – verglichen mit 1980 – sind heute in diesen Betrieben tätig. Und diese Unternehmen sind den *privaten Anbietern in diesen Feldern der Aufgabenwahrnehmung oftmals näher als der öffentlichen Verwaltung*, aus der heraus sie damals entwickelt wurden.

Alle Elemente der Modernisierung, wie sie heute diskutiert werden, sind hier bereits zum Zuge gekommen: Das *AKV-Prinzip*, die *produktorientierte* Steuerung, die Kundenorientierung und vieles mehr. Es gab in diesem Prozess nach meiner Beobachtung eine sehr aktive *Mitgestaltung von Seiten der ÖTV*, und ich habe eine hohe Veränderungsbebereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesen Prozessen erfahren.

In den 90er Jahren hat sich die *produktorientierte Steuerung auf viele Bereiche der Verwaltung ausgedehnt*, im Prinzip und vom Anspruch her auf alle Bereiche der Verwaltung. Alle Leistungen der Verwaltung, ihre hoheitlichen Aufgaben, ihre ministeriellen Aufgaben, nicht nur ihre Dienstleistungen für Bürger werden als Produkte definiert mit dem Ziel, die Produktionsgestaltung und die Produktionskosten in den Blick zu nehmen und unter Kostengesichtspunkten die Produkterstellung zu reorganisieren. Für viele Bereiche der Verwaltung führt dies erstmals zu der Frage, ob das, was immer so war, mit geringerem Aufwand und vielleicht mit gleicher oder sogar höherer Wirksamkeit produziert werden kann.

Diese Veränderungen fordern von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern viel Bereitschaft und vor allem sehr neue Qualifikationen. Und hier gibt es offenbar ein Problem – ein Problem der Akzeptanz.

Dieser Prozess träfe auch heute auf größere Akzeptanz, wenn nicht zwei restriktive Bedingungen gleichzeitig aufträten:

- Diese Modernisierung ist zugleich mit erheblichen Personaleinsparungen verknüpft, die bei der ersten Modernisierungswelle, der organisatorischen Verselbständigung von Dienstleistungen, nicht in diesem Ausmaß gegeben waren, und
- die Personalstruktur lässt wegen der Alterspyramide des öffentlichen Sektors bis nach 2005 nahezu keine Personalneueinstellungen zu. Erst ab dieser Zeit wird der Personalabgang aus Altersgründen so deutlich höher sein als die Personalsparraten, dass auch Neueingestellte, möglicherweise für den Modernisierungsprozess besser qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, den Prozess unterstützen können.

In dieser Situation möchte ich zwei grundlegende Defizite des Modernisierungsprozesses skizzieren, die die insgesamt positive Entwicklung beeinträchtigen:

1. Die Steuerung der Modernisierung legt auf die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Prozess und die Qualifizierung der zukünftig notwendigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht genügend Gewicht; sie unterstützt die Modernisierung durch Qualifizierung zu wenig, und sie sorgt in dieser Hinsicht auch nicht vor.
2. Die Konzentration des Modernisierungsprozesses auf die Verwaltungsleistung als Produkt, auf die Organisation und die Kosten der Produktherstellung, vernachlässigt den notwendigen Blick auf die Wertigkeit der Produkte für die Bürger und die Stadt. Sie vernachlässigt die Frage: Bringt die Modernisierung eigentlich auch ein ausreichend positives Ergebnis für den Bürger als »Kunden« und für die Stadt insgesamt. Betriebswirtschaftlich gesprochen: Vernachlässigt wird die Analyse der Wirkungen, die Analyse des Outcome.

Dies ist ein heftiger Vorwurf, und deshalb möchte ich ihn noch einmal abstützen durch den Verweis auf das Grundsatzreferat, das Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem zur Modernisierungsmesse der Stadt Hamburg im März des letzten Jahres gehalten hat. Er referierte über den Zusammenhang von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung und stellte fest: »Die jeweilige Behördenleitung nutzt ... das Prinzip der *dezentralen Budgetverantwortung kleinerer Einheiten, um die Aufgabe des Sparens an diese zu delegieren*. Die im Zuge des Neuen Steuerungs-Modells erweiterten Handlungskompetenzen der dezentralen Einheiten werden zur politischen Entlastung der Zentrale genutzt, und zwar als Auffangbecken zur Durchsetzung restriktiver Sparvorgaben. Diese Technik der Konsolidierung hat das Risiko der Entmotivierung. Vor allem aber bedeutet sie eine Entpolitisierung der Sparstrategie. Sparvorgaben werden umgesetzt, ohne politisch-kontroverse Prioritätenentscheidungen auf zentralen Ebenen treffen zu müssen ... Die Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung – insbesondere auf das *outcome* des Sparprogramms – werden nicht Thema politischer Entscheidungen.«

Das ist ein Dilemma der Modernisierungspolitik. Sie ist durch die Konsolidierungsnotwendigkeiten des öffentlichen Haushalts stark befördert worden, sie hat positive Wirkungen, aber sie hat durch diese Verkoppelung den Effekt, mit der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns die Wirkungen dieses Prozesses auf die Bürger, auf Klientelgruppen, auf die Stadt insgesamt zu vernachlässigen. So gibt es in vielen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen die begründete Vermutung, dass die Gesamtversorgung über die Modernisierung des öffentlichen Sektors teurer geworden ist. Ich werde diese These in der Diskussion gern erläutern.

Und zum Schluss: Was diese beiden genannten Defizite angeht, halte ich sie für so gravierend, dass sich die Institutionen der Stadt, die diesen Modernisierungsprozess steuern, aus meiner Sicht stärker als bisher bei den Institutionen absichern sollten, die Qualifizierungen für diesen Modernisierungsprozess als ihr wesentliches Produkt definieren, das ist zum Beispiel die Hochschule für Wirtschaft und Politik. Sie bietet sich auch an, die Wirkungen der stärker und zu Recht stärker ökonomisierten Verwaltungsleistungen auf die Bürger, die Adressatengruppen, die Stadt zu untersuchen. Und was die Qualifizierung zukünftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Qualifizierung der *jetzt in diesem Prozess* engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeht, hat die Hochschule für Wirtschaft und Politik ein umfangreiches Programm der wissenschaftlichen Weiterbildung entwickelt, und sie hat darüber hinaus der Stadt einen Ausbildungsgang für das Management in öffentlichen Verwaltungen vorgelegt. Ihr Lehr- und Forschungsprofil ist geeignet, die Wirkungen des Modernisierungsprozesses auf die Bürger, auf Adressatengruppen, auf die Stadt insgesamt zu erforschen. Die Stadt sollte nach meiner Auffassung eine Institution, die sie nahezu vollständig finanziert, für diesen Prozess in die Pflicht nehmen.

DIE BOTSCHAFT DES NSM IST: ES MUSS GESTEUERT WERDEN!

Nun herrscht bei uns an Steuerleuten und aufsichtsführendem Personal kein Mangel. Davon haben wir reichlich. Nur wohin es gehen soll, ist weitgehend unklar. Steigerung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns sind unsere Ziele. Aber wie weiter? Für welche inhaltlichen Ziele sollen wir effektiver und effizienter arbeiten? Wo sind die politischen Prioritäten, wo gar die Utopie einer modernen Verwaltung?

Statt dessen bastelt die Führungscrew an den Instrumenten herum: der Motor wird überholt, der Anstrich erneuert, das Messing poliert. Aber auf der Brücke die Steuerleute: ratlos. Und weil sie nicht wissen wohin, bleiben sie vorsichtshalber auf der Stelle. Eines aber wissen sie genau: 1/5 der Mannschaft muss abmustern und am liebsten würden sie sowieso unter liberianischer Flagge fahren.

EIN WEITERES ZIEL IST DIE BÜRGERZUFRIEDENHEIT

Aber sind die Bürger vor dem Messingpolieren gefragt worden, was sie eigentlich brauchen, wie sie die hamburgische Verwaltung haben wollen? Nein!

Vermutlich deshalb nicht, weil unsere Steuerleute das sowieso besser wissen.

Ein weiteres formales Ziel ist Mitarbeiterbeteiligung. Nicht gegen die Beschäftigten – nur mit ihnen soll die Verwaltung modern gestaltet werden. Aber sind die Beschäftigten der FHH vor dem neuen Anstrich gefragt worden, was verändert werden muss, damit sie besser arbeiten können?

Die Beteiligung der Personalräte findet in unterschiedlicher Weise statt. Die BAGS, aus der ich komme, hat eine Tradition der Einbeziehung des PR, nicht immer reibungsfrei, aber im ganzen in Ordnung.

In der Innbehörde müssen die Personalräte vor Gericht ziehen, um ihre Rechte durchzusetzen. 21 Verfahren musste der Personalrat der Kriminalpolizei anstrengen, vier der PR des Amtes A.

Bisher haben die Personalräte diese Verfahren gewonnen. Aber dass sie vor Gericht ziehen müssen, um ihre Mitbestimmung durchzusetzen, sagt etwas über die Ernsthaftigkeit aus, mit der das Ziel der Mitarbeiterbeteiligung und das ihrer kollektiven Vertretung verfolgt wird.

Was erwarten unsere Kolleginnen und Kollegen von einer Verwaltungsmodernisierung?

- Bessere Ausstattung der Arbeitsplätze
- Selbständiges Arbeiten NSM – Durchsetzung des AKV-Prinzips
- Flachere Hierarchien
- Wertschätzung ihrer Person und ihrer Arbeit durch Vorgesetzte
- Karrierechancen
- Förderung durch Beratung und Fortbildung
- Eine Arbeitsmenge, die in der normalen Arbeitszeit zu schaffen ist.
- Welche dieser Erwartungen sind bisher erfüllt worden?

Zuerst die gute Nachricht:

Die Ausstattung der Arbeitsplätze hat sich sehr verbessert. Das AKV-Prinzip, also die Bindung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung harrt noch der (flächendeckenden) Umsetzung, desgleichen die flacheren Hierarchien. Karrierechancen haben sich extrem reduziert, weil es kaum noch Mobilität zwischen den Behörden gibt, mit der Dezentralisierung der Personalbudgets auf Abteilungsebene auch kaum noch Mobilität in den Behörden.

Das Fortbildungsangebot ist breiter geworden; aber auch hier rätseln wir: wohin sollen wir uns qualifizieren, welche Qualifikationen braucht der Arbeitnehmer in den nächsten fünf Jahren? Wir rätseln nicht alleine: Der Arbeitgeber weiß es auch nicht!

Wie kann bei der herrschenden absoluten Flaute neu erworbenes Wissen an eine neue Aufgabe gewandt werden?

Und schließlich das größte Problem: Wertschätzendes Verhalten der Vorgesetzten gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern lässt sich nicht durch Basteln an einem Instrument herstellen. Es bedarf einer Veränderung der inneren Haltung: Menschen wollen nicht instrumentalisiert werden, sie wollen als Person wahrgenommen und ernst genommen werden.

THESEN ZUR PODIUMSDISKUSSION MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – EINE ZUKUNFTSBILANZ FÜR HAMBURG

Sieglinde Frieß, Stellvertr. Vorsitzende ÖTV Hamburg

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte jetzt erst mal mit unserer Schlussfolgerung beginnen:

»Wir als ÖTV werden unsere aktive Mitarbeit im Modernisierungsprozess des öffentlichen Dienstes einstellen, wenn in Hamburg keine politische Wende eintritt!«

Die Konsequenzen daraus können Sie sich bestimmt vorstellen:

Klimaverschärfung in unserer Stadt, »Dienst nach Vorschrift«, gegebenenfalls auch Mobilisierung gegen Entscheidungen.

Nun möchte ich Ihnen meine vorangesetzte Position erklären:

Wir hatten uns – als ÖTV –, aber auch die Beschäftigten und die Personalräte hatten sich in den Modernisierungsprozess der Freien und Hansestadt Hamburg eingebracht, weil wir diesen *Prozess als Chance* verstanden hatten – als Chance für eine zukunftsorientierte bürgernahe Verwaltung.

Verknüpft haben wir diese Chance mit folgenden Forderungen und Vorstellungen:

- Die Modernisierung des Staates soll dazu dienen, unseren Sozialstaat zu erhalten und qualitativ zu verbessern, um 1. allen Bürgern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und 2. auch Folgekosten wie Kriminalisierung zu vermeiden.

- Investitionen in die Zukunft müssen in eine Neuorganisation des öffentlichen Dienstes integriert werden. Kinder und Jugendliche sind unser Zukunftskapital! D. h. Wissenschaft, Forschung und Schulpolitik bedürfen der eindeutigen politischen Schwerpunktsetzung.
- Der öffentliche Dienst muss ein Vorbild für aktive Beschäftigungspolitik sein! Darunter verstehen wir die Umverteilung der Arbeit, eine fortschrittliche Arbeitszeitpolitik wie auch die Entwicklung eines zukunftsträchtigen öffentlichen Ausbildungssektors.
- Die Unternehmen müssen wieder verstärkt in die soziale Verantwortung einbezogen werden – *auch finanziell*. D. h. die Freie und Hansestadt muss eine *aktive* Rolle in der Bundespolitik einnehmen, um über Bundesrat und andere Gremien die Ankündigung der einseitigen Politik zugunsten der Unternehmen einzufordern und auch durchzusetzen.
- Bürgerfreundlichkeit – dazu stehen wir – heißt für uns sowohl die qualitative Verbesserung des Services, als auch eine eindeutige Beteiligung der BürgerInnen an öffentlichen Entscheidungen. Die derzeitigen Bürgerbegehren sind ein klarer Ausdruck für mangelnde Einbeziehung!
- Zur Effektivierung und Verbesserung des verwaltungspolitischen Handelns gehört die Einbeziehung der Beschäftigten und ihrer Interessensvertretung. Sie und ihre Erfahrungen müssen als Motor für den Erfolg der Modernisierung ernstgenommen werden. Beteiligung und Transparenz ist folglich zwingend. Dies sind aus unserer Sicht die wichtigsten Ansätze für eine erfolgreiche Modernisierung des öffentlichen Dienstes!

Doch wie sieht Modernisierung in unserer Stadt zum heutigen Zeitpunkt aus!!!???

- Durch geringere Einnahmen unserer Stadt wird eine vorwiegend *defensive* Politik des Sparens durchgeführt.
- Die Haushaltskonsolidierung ist mittlerweile vorrangig und allmächtig!
- Politische Vorgaben gibt es oft nicht mehr, der sogenannte Spardruck konterkariert immer mehr politische Entscheidungen.
- Zufallskürzungen und Personalreduzierungen ergeben sich durch Sparquoten nach dem Rasenmäherprinzip. Die Folge davon ist, dass Verwaltungshandeln immer mehr zum Politik-Ersatz wird.
- Die Interessen der Bürger und Bürgerinnen weichen der Kostenfrage – Bürgerbeteiligung wird immer mehr zur Farce!

- Bis auf wenige Bereiche werden Beschäftigte immer mehr mit »Budget«-Augen betrachtet, Beteiligung und Einbeziehung ist zufällig oder fast gar nicht mehr vorhanden.
- Personalentwicklung ist *nicht* integraler Bestandteil der Modernisierung, sondern ein äußerst *unbeliebter* Anhang. Z. B. gibt es nicht mal eine vernünftige Personalplanung, die der Veralterung des Personals entgegentritt.

Wenn wir also jetzt Ansprüche und Wirklichkeit gegenüberstellen, dann können wir noch eine riesige Kluft oder besser gesagt »einen großen Graben« feststellen.

– Was nicht heißt, dass es Ausnahmen von der Regel gibt! –

Aufgrund dieser Situation *können Sie sich vorstellen*, dass eine aktive Weiterarbeit der ÖTV im Modernisierungsprozess zumindest sehr *infrage gestellt* ist.

Wir sind als ÖTV unserer Stadt, deren Entwicklung – und den Beschäftigten wie auch den Bürgern und Bürgerinnen *verpflichtet*.

Als Gewerkschaft sind wir eine der *wichtigsten* gesellschaftlichen Kräfte in unserer Stadt, d. h. wir müssen uns auch an unseren Taten messen lassen können!

Wir erwarten folglich von den politischen Verantwortlichen – also *auch von Ihnen, Herr Prill* – mit uns in den sofortigen Dialog einzutreten.

In den Dialog für einen zukunftsfähigen und bürgernahen öffentlichen Dienst!

Ich danke Ihnen!

THESEN ZUR VERWALTUNGS- MODERNISIERUNG

*Wolfgang Prill, Staatsrat des Personalamtes
der Freien und Hansestadt Hamburg*

THESE 1

Der am 15. 07. 1994 vom Senat beschlossene Weg zur Modernisierung der hamburgischen Verwaltung vollzieht sich prozesshaft und ist unumkehrbar.

THESE 2

Ohne diese Neuorientierung der Verwaltung hätte es keine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns gegeben und keine Verbesserung der Bürgerorientierung.

THESE 3

Konsolidierung ist ein Motor der Modernisierung. Nur durch das Zusammenwirken von Konsolidierung und Modernisierung ist die Handlungs- und Überlebensfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern. Diese Erkenntnis war auch eine der Grundlagen der Rahmenvereinbarung nach § 94 HmbPersVG über die Verwaltungsmodernisierung zwischen den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände des öffentlichen Dienstes und dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg vom März 1997. So heißt es in § 1 dieser Vereinbarung (Motivation, Vertrauensschutz und Mobilität) u. a. :

»Die Vereinbarungspartner stimmen gemeinsam in dem Ziel überein, die reformbedingten Anpassungen ohne betriebsbedingte Kündigung oder Beendigung von Dienstverhältnissen umzusetzen.«

THESE 4

Der heutige Stand der Verwaltungsmodernisierung war nur zu erreichen durch einen intensiven partizipatorischen Prozess von Beschäftigten, Personalräten sowie den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände.

THESE 5

Trotz der schwierigen Haushaltslage hat es – wie in der 94er Vereinbarung festgeschrieben – keine betriebsbedingten Kündigungen gegeben.

THESE 6

Verwaltungsmodernisierung mit allen Teilen der Verwaltung, d. h. auch mit den Vollzugsdiensten, ist ohne professionelles Personalmanagement nicht machbar.

THESE 7

Neue Arbeitszeitformen im Team und das AKV-Prinzip verändern langjährige Arbeitsbeziehungen und verlangen ein anderes Arbeits- und Rollenverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Führungskräften. Dies kann Unsicherheiten im Bezug auf die eigenen Fähigkeiten und sozialen Kompetenzen auslösen – die zentrale Fortbildung macht hier gezielt Angebote.

THESE 8

Führungskraft im Reformprozess ist im Prinzip ein neuer Beruf und erfordert ein neues Aufgabenverständnis. Im eigenen Selbstverständnis haben viele Führungskräfte diese Rolle nicht gesucht, sind dafür nicht ausgebildet und benötigen gezielte Unterstützung – die zentrale Fortbildung macht hier gezielt Angebote.

THESE 9

Das strategische Personalmanagement ist weiterzuentwickeln, z. B. durch:

- *Assessment-Center* als Instrumente der Personalauswahl und -entwicklung. Seit Einführung der Führungskräfte auf Zeit gemäß Umsetzung des Dienstrechtsreformgesetzes in hamburgisches Landesrecht vom Juni 1999 hat es keine Besetzung ohne Auswahlassessment für Stellen der B-Besoldung gegeben. Hinzu kommen sogenannte Entwicklungs-Assessment-Center. Diese sollen den Beschäftigten ein Forum zur Auseinandersetzung mit den eigenen Stärken und Schwächen und den Behörden die Möglichkeit geben, ihre Beschäftigten frühzeitig auf künftige (Führungs-) Anforderungen vorbereiten zu können. Vier solcher Entwicklungs-AC sind in der Justiz- und in der Finanzbehörde bereits probeweise durchgeführt worden. Seit September 1998 wird ein Programm zur Verbesserung der individuellen Entwick-

lungschancen durch berufliche Mobilität umgesetzt. Seit diesem Zeitpunkt konnten 75 Mobilitätswünsche durch das zentral eingerichtete Mobilitätsbüro im Personalamt realisiert werden.

- Aus- und Fortbildung werden den modernen Anforderungen angepasst. So werden im Jahr 2000 erstmals folgende Veranstaltungen durchgeführt:
 - Balanced Scorecard – strategische Ziele sichtbar machen (Modernisierungswissen),
 - Mediation – erfolgreich in Konflikten vermitteln,
 - Flow als Führungskonzept (spezieller Ansatz, um die Motivation der Beschäftigten zu erhöhen),
 - Langzeitfortbildung (über 1 1/2 Jahre) zur Förderung der Prozess- und Projektsteuerungsfähigkeit.
- Es gilt das seit 1969 bestehende Beurteilungswesen inhaltlich zu reformieren auch mit der Zielsetzung, es praktikabel im Handling für den Bereich »Beurteilung« und »Leistungsfeststellung zur Vergabe monetärer Leistungsanreize« zu reorganisieren.

THESE 10

Hamburg verfügt im Interesse der Stärkung der Zeitsouveränität der Beschäftigten über ein vielfältiges Angebot an Arbeitszeitmodellen:

- Sabbatjahr: Bis September 1999 haben insgesamt 712 Beschäftigte entsprechende Anträge gestellt, darunter allein 585 aus dem Lehrerbereich.
- Sabbatsemester
- Wahlarbeitszeit: Bis September 1999 haben sich insgesamt über 600 Beschäftigte an diesem Modell beteiligt. Mit den dadurch freigewordenen finanziellen Mitteln konnten seit September 1996 insgesamt 179 neue – in der Regel befristete – Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden.
- Swingmodell
- Altersteilzeit im Tariffbereich
- Gleitzeitordnung mit Verblockungsmöglichkeiten (Öffnungsklauseln für Erprobungen neuer Wege).

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

Beratung und Schulung

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozess«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«.

Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

Forschungsförderung

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat.

Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

Studienförderung

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen.

Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Bertha-von-Suttner-Platz 1
40227 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de



In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
1	<i>Gertrud Kühnlein</i> Neue Typen betrieblicher Weiterbildung	18,50	13001	3-928204-73-4
2	<i>Stefan Kühn</i> Komplementärer Regionalismus	28,00	13002	3-928204-64-5
3	<i>Karl-Hermann Böker, Peter Wedde</i> Telearbeit praktisch	13,00	13003	3-928204-75-0
4	<i>Peter Ittermann</i> Gestaltung betrieblicher Arbeitsorganisation	16,00	13004	3-928204-76-9
5	<i>Lothar Kamp</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Gruppenarbeit	12,00	13005	3-928204-77-7
6	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Flexible Arbeitszeit	13,00	13006	3-928204-78-5
7	<i>Siegfried Leitretter</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betrieblicher Umweltschutz	13,00	13007	3-928204-79-3
8	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Beschäftigungssicherung	12,00	13008	3-928204-80-7
9	<i>Wolfhard Kohte</i> Die Stärkung der Partizipation der Beschäftigten im betrieblichen Arbeitsschutz	18,00	13009	3-928204-81-5
10	<i>Karin Schulze Buschoff</i> Teilzeitarbeit im europäischen Vergleich	25,00	13010	3-928204-82-3
11	<i>Hans Gerhard Mendius, Stefanie Weimer</i> Beschäftigungschance Umwelt	28,00	13011	3-928204-83-1
12	<i>Helene Mayerhofer</i> Betriebswirtschaftliche Effekte der Fusion von Großunternehmen	10,00	13012	3-928204-85-5
13	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betriebliche Weiterbildung	14,00	13013	3-928204-86-6

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
14	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Leistungs- und erfolgsorientiertes Entgelt	16,00	13014	3-928204-97-4
15	<i>Christina Klenner</i> Mehr Beschäftigung durch Überstunden- abbau und flexible Arbeitszeitmodelle	12,00	13015	3-928204-88-2
16	<i>Annette Henninger</i> Ins Netz geholt: Zeit, Geld, Informationen – alles, was die Wissenschaftlerin braucht!?	28,00	13016	3-928204-89-0
17	<i>Wolfgang Joußen, Leo Jansen, Manfred Körber</i> Informierte Region. Regionale Entwicklungsperspektiven in der Informationsgesellschaft	19,00	13017	3-928204-90-4
18	<i>Dietmar Köster</i> Gewerkschaftlich ausgerichtete Seniorenbildungsarbeit in der Praxis	20,00	13018	3-928204-91-2
19	<i>Michael Kürschner, Helmut Teppich</i> Windows NT: Handbuch für Betriebsräte	28,00	13019	3-928204-92-0
20	<i>Roland Köstler</i> Rechtsleitfaden für Aufsichtsrats- mitglieder nach dem Mitbestimmungs- gesetz '76	14,00	13020	3-928204-84-X
22	<i>Lutz Mez, Annette Piening, Klaus Traube</i> Was kann Deutschland hinsichtlich eines forcierten Ausbaus der Kraft-Wärme-Kopplung von anderen Ländern lernen?	20,00	13022	3-928204-93-9
23	<i>Karin Tondorf, Gertraude Krell</i> »An den Führungskräften führt kein Weg vorbei!«	16,00	13023	3-928204-94-7
25	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> Kürzere und flexiblere Arbeitszeiten – neue Wege zu mehr Beschäftigung	14,00	13025	3-928204-96-3
26	<i>Svenja Pfahl (Hrsg.)</i> Moderne Arbeitszeiten für qualifizierte Angestellte?	18,00	13026	3-928204-97-1

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
27	Margarethe Herzog (Hrsg.) Im Netz der Wissenschaft? Frauen und Macht im Wissenschaftsbetrieb	22,00	13027	3-928204-98-X
28	Erika Mezger (Hrsg.) Zukunft der Alterssicherung	16,00	13028	3-928204-99-8
29	Hans-Erich Müller, Annette Martin Beschäftigen statt entlassen	20,00	13029	3-935145-00-4
30	Werner Maschewsky Psychisch gestört oder arbeitsbedingt krank?	20,00	13030	3-928204-95-5
31	Lothar Kamp Betriebs- und Dienstvereinbarungen Telearbeit	16,00	13031	3-935145-01-2
32	Dorit Sing, Ernst Kistler Neue Chancen für Frauen?	20,00	13032	3-935145-02-0
33	Stefan Eitenmüller, Konrad Eckerle Umfinanzierung der Alterssicherung	28,00	13033	3-935145-03-9
34	Reinhard Schüssler, Oliver Lang, Hermann Buslei Wohlstandsverteilung in Deutschland 1978 – 11993	32,00	13034	3-935145-04-7
36	Christina Klenner (Hrsg.) Arbeitszeitgestaltung und Chancengleichheit für Frauen	16,00	13036	3-935145-07-1
37	Susanne Gesa Müller, Matthias Müller Betriebs- und Dienstvereinbarungen Outsourcing	16,00	13037	3-935145-08-X
38	Petra Wassermann, Andrea Hofmann Vorhandene Kräfte bündeln	25,00	13038	3-935145-09-8
39	Wolfgang Rudolph, Wolfram Wassermann Das Modell »Ansprechpartner«	25,00	13039	3-935145-10-1

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
40	Winfried Heidemann, Angela Paul-Kohlhoff, Susanne Felger Berufliche Kompetenzen und Qualifikationen Vocational Skills and Qualifications	16,00	13040	3-935145-11-X
41	Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) Beschäftigung – Arbeitsbedingungen – Unternehmensorganisation	16,00	13041	3-935145-12-8
42	Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) Employment, working conditions and company organisation	16,00	13042	3-935145-13-6
45	Winfried Heidemann Unter Mitarbeit von: Lothar Kamp, Hartmut Klein-Schneider, Siegfried Leittretter, Mathias Müller, Susanne Gesa Müller Weiterentwicklung von Mitbestimmung im Spiegel betrieblicher Vereinbarungen	16,00	13045	3-935145-17-9
46	Volker Eichener, Sabine Schaaf, Frank Schulte, Jörg Weingarten Erfolgsfaktoren für Biotechnologie-Regionen	35,00	13046	3-935145-18-7

**Bestellungen
bitte unter
Angabe der
Bestell-Nr. an:**



Am Kreuzberg 4
40489 Düsseldorf
Telefax: 02 11 / 408 00 80
E-Mail: lavista@setzkasten.de