

Management Forschung und Praxis
Universität Konstanz
herausgegeben von Prof. Dr. Rüdiger G. Klimecki

Rüdiger Klimecki und Wolfgang Habelt

Führungskräfteentwicklung in öffentlichen Verwaltungen:

Konzeptionen und ihre verwaltungspolitische Integration
in der Bundesrepublik Deutschland und den USA

Nr. 6 (1993)

Diskussionsbeitrag April 1993

Rüdiger G. Klimecki, Prof. Dr.

Wolfgang Habelt, Dipl.-Verw.Wiss.

Lehrstuhl für Management
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Postfach 5560 <D493>
D-78434 Konstanz

TeI. (07531) 882394

Fax: (07531) 882601

e-mail: Ruediger.G.Klimecki@popserver.uni-konstanz.de

Einführung und Überblick

Verwaltungen sind immer auch ein "Spiegel" der Gesellschaft, und dies macht in besonderem Maße ihre Vielfalt aus. Bei der Bewältigung der gesellschaftlichen Komplexität kommt ihnen eine wichtige Stabilisierungsfunktion zu. Verwaltungen sollen Sicherheit produzieren, und dazu ist eine gewisse "Persistenz" ihrer Strukturen notwendig - alltagssprachlich auch "Bürokratisierung" genannt. Dies jedenfalls ist die klassische Auffassung.

In Situationen fundamentalen Wandels stößt diese Strategie der "Sicherheit durch Stabilität" jedoch an ihre Grenzen. Die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Richtungsänderung, einer neuen Handlungsstrategie, wird offenkundig - "Sicherheit durch Flexibilität". Eine solche Neuorientierung erfordert einen ebenso fundamentalen Wandel in den verwaltungspolitischen Konzeptionen. Flexible Lösungen können nur von flexiblen Problemlösern produziert werden. Das Leistungspotential zu erhalten, wenn möglich zu verbessern und neue Spielräume für Verwaltungshandeln zu eröffnen wird in diesem Szenario zur wichtigsten Aufgabe der Verwaltungsentwicklung.

Institutionen können sich jedoch nur dann entwickeln, wenn sich ihre Mitglieder entwickeln. Eine Integration von Personal- und Verwaltungsentwicklung ist deshalb unerlässlich. Wichtige Schlüsselfunktionen kommen dabei den Führungskräften zu - sind diese doch nicht nur Initiatoren und Gestalter von Entwicklungsprozessen, sondern zugleich auch Hauptbetroffene des Wandels. Diese Einsicht ist in der Privatwirtschaft bereits deutlich weiter verbreitet als im öffentlichen Sektor. Man mag dies bedauern, da die Steuerungskomplexität von Verwaltungen - und damit auch ihr Entwicklungsbedarf - meist deutlich höher ist als in privaten Organisationen. Dennoch ist der Zustand wenig überraschend, wenn man bedenkt, daß Entwicklungskonzepte im Rahmen von Stabilisierungsstrategien nur schwer Fuß fassen können.

Um Anregungen für eine mögliche Neuorientierung der Personal- und Führungskräfteentwicklung zu geben, sollen nachfolgend einige Ansätze zu einem "Kontrastprogramm" aufgezeigt werden. Dazu wollen wir die in Deutschland praktizierten Ansätze der Führungskräfteentwicklung (FKE) kurz in Erinnerung rufen und einen "Blick über zwei Zäune" werfen:

- einen "sektoralen" Zaun, um neuere Ansätze der Personalentwicklung (PE) zu skizzieren, die vorwiegend im Rahmen einer primär privatwirtschaftlich geprägten Managementlehre diskutiert werden¹,

¹ Zu Fragen der Eigenständigkeit einer Managementlehre der öffentlichen Verwaltung vgl. KLIMECKI 1993b

- einen "geographischen" Zaun, um exemplarisch einen differenzierten Einblick in Konzeptionen der Führungskräfteentwicklung von öffentlichen Verwaltungen in den USA zu geben.

Der Blick auf neuere Ansätze der Personalentwicklung in der allgemeinen Managementlehre wird nur kurz sein. Er dient vornehmlich dazu, einen Orientierungsrahmen zu finden, in dem deutsche und US-amerikanische FKE-Konzeptionen gegenübergestellt und inhaltlich verortet werden können. Unser besonderes Augenmerk gilt dem "geographischen Zaun" und damit den Anregungen, die man aus einem Ländervergleich gewinnen kann. Dabei kann es jedoch nicht darum gehen, zur Kopie amerikanischer Konzepte aufzurufen, sind doch die Rahmenbedingungen und Strukturen der Verwaltungen in beiden Ländern zu unterschiedlich. Nicht Urteile hinsichtlich "besser" oder "schlechter" werden deshalb angestrebt, sondern "heuristische Effekte", die Möglichkeiten bieten, eigene Positionen kritisch zu hinterfragen, neue Ideen zu entwickeln und ... zu lernen.

I. Zum verwaltungspolitischen Kontext der Führungskräfteentwicklung

1. Die Ausgangssituationen in Deutschland und den USA

Bundesrepublik Deutschland

Obwohl Stabilität, Kontinuität und Leistungspotential der deutschen Verwaltungen immer wieder gewürdigt werden, gestaltet sich die "Verwaltungslandschaft" und die Verwaltungsarbeit in der Bundesrepublik zunehmend schwieriger. Die Ursachen liegen zumindest in drei signifikanten Veränderungen:

- (1) in der *Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Artikel 48 des EWG-Vertrages* und dessen Auswirkungen auf die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts und Verwaltungshandels²
- (2) in der Herausforderung, bei steigender qualitativer und quantitativer *Komplexität der Verwaltungsaufgaben* und einer gleichzeitig restriktiveren Haushaltspolitik die postulierten "Dienstleistungsfunktionen" für die Bürger erfüllen zu können, und
- (3) in den sich verschlechternden Möglichkeiten zur *Rekrutierung von Führungskräften*, die durch geänderte Arbeitseinstellungen von Nachwuchskräften, durch den Attraktivitätsverlust der Verwaltungsbehörden (z. B. mangelnde Anreizsysteme) und durch den verstärkten Wettbewerb um qualifiziertes Personal mit der Privatwirtschaft gekennzeichnet sind

Die vorgeschlagenen "Rezepte" sind vielfältig: Die Konsequenzen aus der europäischen Dienstrechtsannäherung stellen sich für die Bundesregierung so dar, "... daß künftig auch der Zugang von EG-Mitbürgern zum Beamtenverhältnis wesentlich erleichtert wird. Ein Gesetzentwurf, der Angehörige von EG-Staaten Deutschen insoweit grundsätzlich gleichstellt, liegt dem Parlament vor. Die Ausnahme von dieser grundsätzlichen Öffnung bezieht sich nur auf die Wahrnehmung solcher öffentlicher Aufgaben, die sachgerecht nur von eigenen Staatsangehörigen

² Freizügigkeit der Arbeitnehmer bedeutet, daß kein Arbeitnehmer innerhalb des gemeinsamen Marktes aufgrund seiner Staatsangehörigkeit in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen unterschiedlich behandelt werden darf. Ausgenommen von dieser generellen Freizügigkeit ist nach Art. 48 Abs. 4 EWGV die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung eines Mitgliedstaates. Was zur öffentlichen Verwaltung im Sinne Art. 48 Abs. 4 EWGV gehört und was nicht, bestimmt sich jedoch gemeinschaftsrechtlich durch Auslegung des Vertrages und nicht nach dem bestehenden Recht in den Mitgliedstaaten. Folgende Bereiche sind von der Freizügigkeitsregelung erfaßt, selbst wenn sie in den Mitgliedstaaten zum öffentlichen Dienst zählen sollten (Ausnahmen bilden Leitungsfunktionen): Bildung und Kultur; Schulen und Hochschulen; Ärzte und Apotheker im öffentlichen Gesundheitswesen; staatliche Daseinsvorsorge, vor allem Bundesbahn und Bundespost.

³ Beispiele für eine Veränderung solcher Arbeitseinstellungen sind steigende Erwartungen an die persönliche Karriere und an das Aufgabengebiet.

erfüllt werden können. ... Mit der wachsenden europäischen Integration wird ... die nationale Staatsangehörigkeit zunehmend an Bedeutung für die Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung verlieren⁴. Der Problematik um die zunehmende Komplexität der Verwaltungsaufgaben soll mit Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen sowie mit Privatisierungs- oder Deregulierungsstrategien entgegengewirkt werden. Den Defiziten in der Personalrekrutierung und im Bereich des Attraktivitätsverfalls soll über eine Verbesserung der Führungskonzepte ("Neue Führungsstrukturen", "Leitlinien zur Führung und Zusammenarbeit", "Führungsgrundsätze") sowie über eine Erhöhung der Arbeitsmotivation erreicht werden.

Derartige Initiativen zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit wurden bereits früher mehr oder weniger erfolgreich in Reformprogrammen gebündelt. Beispiele bilden die "Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts" (1973) oder in neuerer Zeit - z.B. auf Länderebene in Baden-Württemberg - die Kommission "Neue Führungsstrukturen" bzw. die sogenannte Bulling-Kommission (1985) und die Stabsstelle "Verwaltung 2000" des Innenministeriums Baden-Württemberg (1988)

Daß der Führungskräfteentwicklung bei der Bewältigung dieser komplexen Reformaufgaben eine wichtige Rolle zuzusprechen ist, kommt dabei in vielen Programmen und Initiativen zum Ausdruck. Faktisch haben sich die öffentlichen Verwaltungen bislang jedoch nur in vergleichsweise geringem Umfang der Führungskräfteentwicklung zugewandt. Entsprechende Programme sind keineswegs flächendeckend und ihre verwaltungspolitische Integration ist - wie die weiteren Ausführungen zeigen werden - noch kaum in Angriff genommen worden.

USA

Ähnliche Verwaltungsinitiativen zur Reform öffentlicher Verwaltungen und die Wertschätzung der Führungskräfteentwicklung in solchen Reformprozessen sind auch in den USA nachzuvollziehen. Das Bild der Führungskräfte und das der amerikanischen Verwaltungen im allgemeinen war in den vergangenen Jahren immer wieder von Skandalen über das Fehlverhalten einzelner Verwaltungsangehöriger oder öffentlichen Anklagen der Ineffizienz von Verwaltungsarbeit geprägt (vgl. LIPSET/SCHNEIDER 1983)⁶. Die

⁴ Vortrag von Bundesinnenminister Rudolf Seiters zum Thema "Entwicklungstendenzen im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland" anlässlich der Eröffnung der verwaltungswissenschaftlichen Dreiländer-Tagung in Bonn am 22. Oktober 1992: 7.

⁵ Vgl. FRÖMEL 1991; INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 1990.

⁶ Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang interessant: Zum einen erweisen sich im Rahmen der Aufklärung von "Mißmanagement" immer mehr die "Medien als Kontrollinstanz"; zum anderen relativiert sich das abnehmende Vertrauen bzw. das schlechte Image der Verwaltung sehr stark auf kommunaler Ebene, wo also der Kontakt zum Bürger sich noch am intensivsten erweist.

Rekrutierung von Führungsnachwuchskräften gestaltete sich aufgrund des damit einhergehenden negativen Images sowie der sich verschlechternden Arbeitsbedingungen (auch durch Haushaltskürzungen) immer schwieriger. Hinzu kam die Fluktuation qualifizierter Führungskräfte (vgl. LEWIS 1991). Als Folgen fanden in den letzten Jahren verstärkt *Initiativen* statt, das Bild der Verwaltungen in der Öffentlichkeit sowie die Arbeitsbedingungen (Attraktivität und Leistungsfähigkeit) zu verbessern, Abwanderungen in die Privatwirtschaft zu verhindern und den Führungskräftenachwuchs wieder auf ein "qualifikatorisch höheres Niveau" zu bringen.

Beiträge, Initiativen, Reformen im Bereich der amerikanischen Verwaltung sind stets Stellungnahmen zum Grad der Effizienz in der amerikanischen Verwaltung (WILSON 1887) und zum Grad des Vertrauens der Öffentlichkeit in das eigene Verwaltungs- und Regierungssystem (LIPSET/ SCHNEIDER 1983). Beide Aspekte, die Effizienzsicherung wie die Vertrauensbildung, werden primär als Aufgabe der "public managers" gesehen. Damit werden Erwartungen und Verantwortungen in erster Linie an die Person der Führungskraft gebunden. Dementsprechend wurde in den zurückliegenden Reformen und Initiativen auf die Einführung von Verhaltensleitlinien für Verwaltungsangehörige, sogenannte "codes of conducts", und auf die effektive Führungskräfteentwicklung zur Sicherung und Erhöhung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes Wert gelegt (was sich auch in den einzelnen Reformvorschlägen niederschlägt, z.B. in Form von gesetzlich festgelegten Mindesttrainingstagen pro Jahrführungskräfte).

Eine der bekanntesten nationalen Reformen ist der "Civil Service Reform Act" aus dem Jahre 1978⁷. Im Rahmen dieser Reform wurde das "Office of Personnel Management" gegründet, das - wie weiter unten ausführlicher dargestellt wird - eine zentrale Steuerungsfunktion für die amerikanische Personal- und Führungskräfteentwicklung übernimmt. Eine der letzten Initiativen zur Analyse des Verwaltungssystems und des Verwaltungshandelns kam von einer Gruppe amerikanischer Wissenschaftler und Verwaltungsexperten im Jahre 1987: der *National Commission on the Public Service* (auch "Volcker Commission" genannt)⁸. Die Kommission sieht die Führungskräfte als wesentliche Zielgruppe für Modernisierungsinitiativen - als Träger und Initiatoren von Innovationsprozessen. Deshalb wird den Führungskräften und somit auch der

⁷ Vgl. SHAFRITZ et al. 1986.

⁸ Institutionell wird das Programm der Volcker-Kommission durch das "Public Service Consortium" (PSC), in Washington D.C. (1825 K Street, N.W., Washington D.C. 20006) weitergeführt, einer Vereinigung der "American Society for Public Administration" (ASPA), dem "Council for Excellence in Government" (CEG), der "International Personnel Management Association" (IPMA), der "National Academy of Public Administration" (NAPA), der "National Association of Schools of Public Affairs & Administration" (NASPAA) und dem "Public Employees Roundtable" (PER).

Programmentwicklung - als institutioneller Rahmen für die Initialisierung von Veränderungs- bzw. Innovationsstrategien - eine herausragende Bedeutung zugemessen. Die Kommission sieht fünf zentrale Gestaltungsbereiche für *Verwaltung und Regierung*, durch die eine stärkere Akzeptanz des "public managers" in der Gesellschaft erreicht und das zukünftige Verwaltungshandeln verbessert werden kann (vgl. NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE, 1989a/1989b)

1. *Die Akzeptanz, die Attraktivität, das Ansehen der amerikanischen Verwaltung in der Öffentlichkeit soll durch eine Professionalisierung (fach- und führungsbezogene Kompetenz) und Werteorientierung (moralische Verantwortung) der "public manager" verbessert werden (Public Perceptions of the Public Service)!*

2. *Die Beziehungen zwischen politisch Verantwortlichen und Verwaltungsführung müssen neu gestaltet werden (Relations between Political Appointees and Career Executives)!*

3. *Materielle Anreizsysteme für Führungskräfte sollen die Rekrutierung und den Erhalt von qualifizierten Führungskräften gewährleisten (Pay and Compensation)!*

4. *Adäquate universitäre Ausbildungsprogramme (vgl. CLEARLY 1990; JANN 1987: public administration, public policy, public affairs, public management programs) sollen den Führungskräfte-(nachwuchs)-bedarf in der amerikanischen Verwaltung sicherstellen (Education and Training for Federal Government Careers)!*

5. *Für die Aus- und Weiterbildung von Führungskräften sollen Führungskräfteentwicklungsprogramme aufgebaut werden (Public Sector In-Career Education and Training)!*

Zur Rolle der Führungskräfteentwicklung

Die Gegenüberstellung der verwaltungspolitischen Ausgangssituationen in Deutschland und in den USA lässt Unterschiede deutlich werden, die sowohl die Qualität des Veränderungsdrucks als auch den Stellenwert der Führungskräfteentwicklung im Rahmen von Reformprogrammen betreffen. Öffentlichkeitswirksame Krisen

⁹ Vgl. zur Situation der öffentlichen Verwaltungen in anderen Ländern den Bericht der kanadischen Regierung: Government of Canada (Service to the Public Task Force): Public Service 2000 - The renewal of the public service of Canada", Ontario 1988 und Auditor General of Canada: Values, service and performance, Ottawa 1991.

und Skandale bilden in den USA den entscheidenden Katalysator für Zweifel an der "Redlichkeit" und "Effizienz" öffentlicher Verwaltungen. Es ist wohl ein Spezifikum der stark individuell ausgerichteten amerikanischen Kultur, daß diese Erscheinungen an Personen, an Repräsentanten der Verwaltung, dingfest gemacht werden. Es ist der "public manager", der Verwaltungen in Verruf bringt - oder sich für ihren guten Ruf verantwortlich zeichnet. Deshalb ist es naheliegend, die Personal- und insbesondere die Führungskräfteentwicklung zu einem zentralen Bestandteil verwaltungsreformerischer Bemühungen zu erklären. Wenn Ethik und Effizienz des Verwaltungshandelns unmittelbar durch entsprechendes Verhalten der Verwaltungseliten repräsentiert werden, ist ein individualistischer Veränderungsansatz und somit eine Dominanz personenbezogener Entwicklungskonzepte vorgezeichnet.

Anders in der Bundesrepublik Deutschland. Die vielfältigen Veränderungsbemühungen der letzten Dekaden wurden weniger von konkreten Krisen- oder Skandalsituationen induziert, sondern vorwiegend von umfassenderen Ideen der Verwaltungsreform getragen. Außengerichtet standen Themen wie Bürgernähe, Serviceorientierung sowie die Ausrichtung der Verwaltung auf wirtschaftlich vertretbare aber dennoch gemeinwohlorientierte Problemlösungen bei gleichzeitiger Verfahrensvereinfachung im Vordergrund. Der nach innen gerichtete (verwaltungsinterne) Reformaspekt bezog sich vorwiegend auf die "Deregulierung" bürokratischer Steuerung in Form "kooperativer" Führungsprozesse. In den 70er und frühen 80er Jahren fanden hierzu einige Reformversuche statt, die deutlich von den Idealen der humanistischen Philosophie und der Organisationsentwicklung geprägt waren (vgl. hierzu exemplarisch SCHWARZ 1990; WUNDERER 1982). Die deutschen Reformansätze waren also stets institutionell ausgerichtet und bezogen sich auf eine Transformation der gesamten Verwaltungsführung. Die personale Komponente wurde dabei allerdings nicht übersehen. Dies wird durch eine große Zahl von kooperativen Führungsgrundsätzen und Projekten zur Organisationsentwicklung bezeugt (vgl. WUNDERER 1983). Dennoch läßt sich aus dieser Entwicklung schlußfolgern, daß Personal- und Führungskräfteentwicklung nie den "finalen" Charakter gewonnen hat, der für die USA kennzeichnend ist. Vielmehr kommt ihnen in den deutschen Reformansätzen ein "medialer" Charakter zu. Ein zwar wesentlicher Bestandteil - aber eben nur ein Teil übergeordneter Reformbestrebungen der öffentlichen Verwaltung als Institution.

Die grundsätzlichen Unterschiede hinsichtlich des Stellenwerts der Personal- und Führungskräfteentwicklung sind offensichtlich. Sie lassen sich pointiert gegenüberstellen als: Verwaltungsentwicklung durch Führungskräfteentwicklung (USA) und Verwaltungsentwicklung nicht ohne Führungskräfteentwicklung (Deutschland)¹⁰

¹⁰ Vgl. HABELT 1994

2. Personal- und Führungskräfteentwicklung: Ein Orientierungsrahmen

Die frühesten der hier angesprochenen Reformansätze können mittlerweile auf eine fast zwanzigjährige Geschichte zurückblicken. In dieser Zeit haben sich - wie könnte es anders sein - auch die Vorstellungen über Personalentwicklung deutlich verändert. Von der "Anpassungsfortbildung" bis zur "ganzheitlichen und interaktiv ausgerichteten Personalentwicklung" war ein ähnlich weiter Weg zurückzulegen wie vom Bürokratiemodell bis zu heutigen Vorstellungen von Verwaltungsmanagement. Die skizzierten Reformprogramme weisen deshalb auch ihr eigenes (geschichtlich gewachsenes) Verständnis von Personalentwicklung auf, das den heutigen Anforderungen sicher nicht mehr gerecht werden kann, daran aber auch nicht gemessen werden darf.

Um einen Orientierungsrahmen für die Einordnung und den Vergleich der aktuellen deutschen und US-amerikanischen FKE-Konzepte skizzieren zu können, ist deshalb zunächst ein Blick auf zeitgemäße Vorstellungen und wichtige Trends in der Personal- und Führungskräfteentwicklung notwendig. Diese sollen nachfolgend thesenartig zusammengefaßt werden¹¹.

Nach unserer Einschätzung befindet sich die Personalentwicklungs-Lehre gegenwärtig in einem fundamentalen Veränderungsprozeß, der sich wie folgt kennzeichnen läßt:

- Abkehr von einem anpassungsorientierten, individualistischen Instrumentenkasten mit geringer theoretischer Fundierung und
- Hinwendung zu managementtheoretisch fundierten Methoden, Organisations- und Interaktionsformen mit besonderer Berücksichtigung des Interessenausgleichs (Selbstentwicklung) und der Implementation (Integration individuellen und ~~organisa~~ationalen Lernens).

Wir wollen dazu zunächst eine allgemeine Definition voranstellen, deren Grundaussagen - bei allen Meinungsverschiedenheiten im Detail - weitgehend konsensfähig sein dürften:

"Personalentwicklung als Managementfunktion ist die Gesamtheit aller Konzepte und Maßnahmen zur zukunftsgerichteten Förderung der Qualifikation von Mitarbeitern bei interessenausgleichender

¹¹ Vgl. KLIMECKI/PROBST 1992; LONDON 1989; NEUBERGER 1991; PEDLER et al. 1991; SATTELBERGER 1989

Berücksichtigung individueller wie organisationaler Entwicklungsziele. Führungskräfteentwicklung ist dann jener Teil der allgemeinen Personalentwicklung, der sich mit den Anforderungen an diese Zielgruppe und deren Interessen auseinandersetzen hat."

Die in dieser Definition enthaltenen markanten "Eckpfeiler" sollen nachfolgend erläutert werden:

Integration von Personal- und Verwaltungsentwicklung

Das traditionelle Bild einer individualorientierten PE wandelt sich immer mehr in die Richtung integrierter Ansätze, die PE in institutionell ausgerichteten Entwicklungskonzepten verortet sehen wollen. Ohne Verwaltungsentwicklung bleibt Personalentwicklung "Stückwerk".

Personalentwicklung als generelle Managementaufgabe

"Integration" bedeutet aber auch, Personalentwicklung in ein generelles Verwaltungsmanagement einzubeziehen. Aus einer eher isolierten und in ihren Bestandteilen (zu) scharf abgegrenzten Teilfunktion wird eine "Querschnittsaufgabe", die durch alle Managementfunktionen hindurchgeht. Jede Managementaktivität, jede personal-, führungs- und organisationsbezogene Maßnahme, ist dann daraufhin zu überprüfen, welchen "Entwicklungsbeitrag" sie leistet.

Kontextabhängigkeit der Personalentwicklung

Eine solche Integration ist jedoch nur möglich, wenn die personalpolitischen Anforderungen aus der Verwaltungsumwelt (z.B. Interessengruppen) und die Verwaltungspolitik (Ziele und Handlungsprogramme) in PE-Konzepten nicht nur deklaratorisch berücksichtigt werden, sondern sich im "Entwicklungsalltag" konkret nachweisen lassen.

Problemausrichtung und Nachfrageorientierung

Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung besteht darin, sich von den gängigen "Baukastenprogrammen" zu trennen, mit denen fertige und uniforme PE-Lösungen für jedes Problem und jede Verwaltung suggeriert werden. Verwaltungen sind vielmehr Unikate und benötigen "maßgeschneiderte" PE-Konzepte für ihre Hauptprobleme, ihre Zielgruppen und Maßnahmenträger. Diese können und werden sogar zwischen verschiedenen Ämtern einer Behörde unterschiedlich sein. Es ist deshalb sinnvoll, von einer "differenziellen" PE auszugehen.

Betonung der normativen Elemente (Leitbilder)

Mit einer Personalentwicklung, die traditionell eher als mechanistisch ausgerichtete und instrumentenfixierte "how-to-do"-Lehre verstanden wird, sind diese Anforderungen nicht mehr zu erfüllen. Durch Verfahrensvereinheitlichung und ritualisierte Fortbildung lassen sich weder Problemgerechtigkeit noch Zielgruppenbezug herstellen. Eine "Personalentwicklung aus einem Guß" erfordert vielmehr integrative, interessenausgleichende Grundsätze und Handlungsleitlinien (kurz: Leitbilder und Strategien), mit denen die problemgerecht ausdifferenzierten und anwendungsfreundlichen Programme und Aktivitäten auf eine gemeinsame "normative Basis" zurückgeführt werden können.

Personalentwicklung als Selbstentwicklung

Der vielleicht bedeutendste Beitrag der neueren PE-Diskussion besteht in der zunächst sehr einfach anmutenden Erkenntnis, daß Entwicklung nur als Selbstentwicklung möglich ist. Deren Konsequenzen sind jedoch außerordentlich weitreichend. Sie führen zu einer völlig neuen "Entwicklungsoptik", die sich grundsätzlich von der traditionellen Sichtweise unterscheidet. Letztere stellt (zumindest implizit) Fremdentwicklungskonzepte in den Vordergrund. "Betroffene werden entwickelt" - je perfekter die Programme, je professioneller die Trainer, desto größer die Erfolge. Geht man hingegen davon aus, daß Entwicklung nur aus einem selbstdefinierten Bedürfnis, aus eigenem Antrieb heraus, möglich ist, kann durch die Personalentwicklungsmaßnahmen bestenfalls Unterstützung angeboten werden. Erst wenn diese auf Bedürfnisse trifft und den "Antrieb" tatsächlich stützt, das Angebot also angenommen wird, ist Implementation möglich. Aus dieser Sicht bedeutet PE das Schaffen "selbstentwicklungsfreundlicher Rahmenbedingungen". Die Selbstentwicklungsperspektive sollte deshalb den Kern eines PE-Leitbildes darstellen.

Interaktive Ausrichtung der PE-Programme

Differenzierte Personalentwicklung und Selbstentwicklung verlangen eine interaktive Ausrichtung von Programmen und Maßnahmen. Interaktionsbedarf entsteht dabei auf mehreren Ebenen:

- im Rahmen der eingesetzten Instrumente und Methoden;
- an der präferierten Organisationsform, den Schnittstellen zur Aufgabe und zum Arbeitsumfeld (Berücksichtigung arbeitsplatznahen Lernens wie Lernpartnerschaften oder Qualitätszirkel);
- im Bereich der direkten Führung, wo dem Vorgesetzten im Zuge der dezentralen Personalentwicklung wichtige Betreuungsfunktionen (z.B als Multiplikator der PE- "Leitbilder" und als Coach oder Mentor) zukommen;

- innerhalb des "Netzwerks" der PE-Beteiligten. Hier steht insbesondere die Gestaltung des Implementationsprozesses im Vordergrund, die im traditionellen Verständnis völlig ausgeblendet oder auf Fragen der individuellen Transfersicherung reduziert wird. Da jedes PE-Konzept, das zunächst ja nur in Form eines Plans existiert, erst dann Profil gewinnt, wenn es die Chance zur Praxis hat und diese Praxis wiederum von den Beteiligten hergestellt werden muß, sei hier eine mögliche "Rollenverteilung" kurz aufgezeigt:
 - > Verwaltungsleitung als Promotor und Partner für alle "grundsätzlichen" Probleme der Integration von PE in Verwaltungspolitik und -entwicklung,
 - > Personalabteilung als Promotor bei der Entwicklung von Programmen, der Koordination von Aktivitäten, der Anwendungsberatung und der Konzeptevaluation/-weiterentwicklung,
 - > Führungskräfte als Promotoren von Selbstentwicklungsprozessen und Gestalter von Rahmenbedingungen,
 - > "sich selbst entwickelnde" Führungskräfte und Mitarbeiter als "Spielmaher",
 - > Kollegen/Arbeitssteams als "Lernpartner" und/oder Paten,
 - > Externe (auch in anderen Ämtern) als Trainer, Prozeßberater und Konzept- und Erfahrungs-"Lieferanten".

Das nachfolgende Schaubild (Abb.1) faßt diese Thesen zu einem Orientierungsrahmen zusammen. Dabei werden drei für die Personalentwicklung relevante Aktionsebenen unterschieden: die Kontext-, die Programm- und die Implementationsebene. Das Hauptproblem einer umfassenden PE-Ausrichtung besteht insbesondere darin, diese Ebenen aufeinander zu beziehen und in einem integrativen Ansatz miteinander zu verbinden. Wichtige Bausteine für eine solche Integration sind:

- Leitbilder und Strategien (zur Abstimmung von Kontext- und Programmebene) und
- Organisationsformen sowie Ansätze zur Prozeßgestaltung (zur Ausgestaltung der "Wechselwirkungen" zwischen den Programmen und ihren Implementationsplänen).

Wenn, wie eingangs betont, von einem wachsenden Veränderungsdruck auszugehen ist, muß auch die Personalentwicklung "entwicklungsfähig" sein. Der Orientierungsrahmen unterstellt deshalb auch ein Netzwerk von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Elementen, die jede Personalentwicklung zu einem Ort der "produktiven Unruhe" werden läßt.

Wie wir sehen werden, füllen die deutschen und US-amerikanischen Ansätze zur Führungskräfteentwicklung diesen Orientierungsrahmen in unterschiedlicher Weise aus. Die wichtigsten Schwerpunkte, aber auch die "weißen Flecken" auf den länderspezifischen "PE-Landkarten" sollen nachfolgend näher untersucht werden. Diese Standortbestimmung kann allerdings nur die wichtigsten Entwicklungslinien umfassen und aktuelle Trends pointiert wiedergeben. Einzelfälle, auch wenn sie besonderes innovativ erscheinen, bleiben an dieser Stelle noch unberücksichtigt. Doch wissen wir, daß es sie gibt, denn die verwaltungspolitische Landschaft ist in Bewegung geraten, und viele neue und vielleicht mustergültige Aktivitäten sind gegenwärtig im Versuchsstadium.



Abb.1: Ein Orientierungsrahmen zur Personal- und Führungskräfteentwicklung

II FÜHRUNGSKRÄFTEENTWICKLUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Mit den folgenden Ausführungen wollen wir die Fortbildungslandschaft öffentlicher Verwaltungen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere ausgewählte Fortbildungsangebote und Fortbildungsschwerpunkte für Verwaltungsbeamte des höheren Dienstes, skizzieren (vgl. HAUSCHILD 1991; WALTHER 1991).

1. Träger und institutioneller Rahmen

Seit Ende der 60er Jahre sind verstärkt Initiativen der öffentlichen Verwaltungen zum Aufbau von FKE-Institutionen auf allen Ebenen - auch bürokratisch - festzustellen¹².

1.1 Bundesebene

Verstärkt ausgebaut wurden die Programmangebote des Bundes und der Bundesbehörden (vgl. Abb. 2). Neben ressortspezifischen Fortbildungsinstitutionen, wie z. B. der "Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost", der "Bundesfinanzakademie" oder der "Aus- und Fortbildungsstätte des Auswärtigen Dienstes", besteht für die allgemeine Bundesverwaltung die "Bundesakademie für öffentliche Verwaltung" in Bonn. Einen besonderen Schwerpunkt ihrer Fortbildung bildet die "Einführung in die Aufgaben der Verwaltung", die "Fortbildung für internationale Aufgaben" sowie die "fach- und funktionsbezogene Fortbildung von Führungskräften und Führungsnachwuchskräften", die sogenannten C1-Lehrgänge (vgl. BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG 1991; NOVAK 1986). Die Bundesakademie führt im Rahmen ihrer Fortbildungsprogramme in der Regel mehrtägige Seminare u.a. zu den Themen "Führung, Kommunikation und Kooperation", "Personalentwicklung als Führungsaufgabe", "Lehrgang zur Fortbildung von Führungskräften" und "Mitarbeitergespräch" durch.

¹² Vgl. Personalpolitische Entwicklungen im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein (Kiel); im Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten (Wiesbaden) oder im Ministerium für Wissenschaft und Weiterbildung des Landes Rheinland-Pfalz (Mainz) der Aufbau einer "Abteilung für Weiterbildung", die für die Planung, Koordinierung und Förderung der Weiterbildung auf Landesebene zuständig ist.

Bund			
Bundesministerium des Innern	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung 5300 Bonn 2	1) über 100 Seminare 2) 3 Tage-4 Wochen 3) pro Seminar 15-25 4) seit 1969	Fach- und funktionsbezogene Fortbildung von Führungskräften/ Führungsnachwuchskräften
Deutsche Bundespost	Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost 5340 Bad Honnef		
Bundeswehr	Führungsakademie der Bundeswehr 2000 Hamburg 55	1) mehrere Lehrgänge 2) i.d.R. mehr. Monate 3) ca. 2000 4) seit 1956	
Auswärtiges Amt	Aus- und Fortbildungsstätte (AFS) 5300 Bonn/Ippendorf	4) seit 1973	
Bundesministerium der Finanzen	Bundes-Finanzakademie Siegburg	4) seit 1951	Fortbildung der Angehörigen des Höheren Dienstes der Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder
Länder			
		1) Kursanzahl • 2) Kursdauer • 3) Teilnehmeranzahl • 4) Gründung	
Baden-Württemberg	Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg 7500 Karlsruhe	1) 1 Blockkurs 2) 15 Monate 3) ca. 20 4) seit 1986	Auswahl durch Assessment Center Abschlußprüfung 3 Monate Auslandspraktikum 3 Monate Unternehmenspraktikum
Bayern	Lehrgänge für Verwaltungsführung 8000 München 22	1) 1 Blockkurs 2) 14 Monate 3) ca. 18 4) seit 1968	Kein Eingangstest, keine Selbstbewerbung, keine Abschlußprüfung, Informationsaufenthalte Großbritannien oder Frankreich (4 Wochen); Wirtschaft oder Medien (7 Wochen); Studienreise USA (3 Wochen)
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	Beteiligt an Führungskolleg s. Rheinland-Pfalz		
Nordrhein-Westfalen	Fortbildungakademie 5952 Attendorn	4) seit 1991	
Rheinland-Pfalz	Führungskolleg	1) ein Kurs 2) 16 Wochen (in 2,5 Jahren) 3) nicht bekannt 4) seit 1991	Zentrales Auswahlverfahren; Beginn: 7 Jahre nach Einstellung in Höheren Dienst; Auslandsaufenthalt 1-2 Monate; Länderübergreifend (wissenschaftliche Koordination: Hochschule Speyer)
Saarland	Beteiligt an Führungskolleg s. Rheinland-Pfalz		
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein	Beteiligt an Führungskolleg s. Rheinland-Pfalz		
Thüringen			

Abb. 2: Ausgewählte Programme der Führungskräfteentwicklung in Öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik Deutschland

1.2 Länderebene

In einigen Bundesländern sind gegenwärtig Überlegungen hinsichtlich der Einführung einer Fortbildungskonzeption für Führungskräfte und der Verbesserung der Führungskräftefortbildungs-Politik im Gange. Als Bundesländer, die bereits über ein differenziertes Führungskräfteentwicklungs-Programm verfügen, sind beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz zu nennen.

Beispiele: Baden-Württemberg und Bayern

Die Bundesländer Baden-Württemberg, das 1986 die "Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg" in Karlsruhe gegründet hat (vgl. MÜLLER 1989; TEUFEL 1988), und Bayern, das seit 1968 das Programm "Lehrgänge für Verwaltungsführung der Bayerischen Staatsregierung" in München anbietet (vgl. BAER 1989; WACKERBAUER 1981), sehen ihren jeweiligen *Fortbildungsschwerpunkt in der Förderung des Führungsverhaltens*.

Beide Programme konzentrieren sich

- a) auf jeweils einen Blockkurs (Karlsruhe: 15 Monate Seminardauer; München: 14 Monate Seminardauer),
- b) auf die Durchführung von längeren Praxis- bzw. Informationsaufenthalten (Karlsruhe: 3 Monate Auslandspraktikum und 3 Monate Unternehmenspraktikum; München: 3 Wochen Studienreise USA, 4 - 5 Wochen Informationsaufenthalt in Großbritannien oder Frankreich, 7 Wochen Informationsaufenthalt in der Wirtschaft und im Medienbereich sowie 2 Wochen in den Staatsministerien) und
- c) auf wenige Teilnehmer (Karlsruhe: ca. 20 Teilnehmer jährlich; München: ca. 18 Teilnehmer jährlich).

Inhaltliche Parallelen sind in beiden Programmen in den Bereichen "Gesellschaft und Politik" (Europapolitik, landespolitische Themen einschließlich Landesgeschichte), "Führung in der Verwaltung" (Mitarbeiterführung und Motivation) und "Sprachschulung" zu sehen. Besonderes Gewicht legt das Karlsruher Konzept ferner auf Wertanalyseprojekte (Untersuchung von Schwachstellen in der Verwaltung) sowie auf die Vermittlung informationstechnologischer Kenntnisse, während das Münchener Konzept Organisation und Planung, Finanzpolitik sowie den Bereich Volkswirtschaftslehre zusätzlich hervorhebt.

Beispiel: Rheinland-Pfalz

Neu eingerichtet (seit 1991) wurde in Rheinland-Pfalz das "Konzept zur Fortbildung im öffentlichen Dienst" (vgl. LANDTAG RHEINLAND-PFALZ 1991; WALTHER 1991), bei dem die "Fortbildung für Führungskräfte als Schwerpunkt der Personalentwicklung" gesehen wird:

"Fortbildung muß ... in ein Konzept der Personalentwicklung schwerpunktmäßig eingebunden sein. Personalentwicklung und Ausbau des personalwirtschaftlichen Führungsinstrumentariums sind der zentrale Ansatzpunkt für Entwicklung und Modernisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung und damit für ihre grundlegende Leistungsbereitschaft. Hierzu gehört, daß Aufgaben und Leistungsziel transparenter gemacht, professionelle Systeme der Personalentwicklungsplanung und Leistungsbeurteilung entwickelt und auf die Besonderheiten der Verwaltung ausgerichtete Anreizsysteme eingeführt werden müssen. Das Fehlen eines professionellen Personalmanagements wird allgemein als der wichtigste Grund für den Mangel an Leistungsanreizen in der öffentlichen Verwaltung angesehen. Ohne diese sind Änderungsmaßnahmen innerhalb der Verwaltung und damit verbundene Qualifizierungen nicht möglich. Personalentwicklung in Verbindung mit gleichzeitiger Organisationsentwicklung sind die beiden wichtigsten Ansatzpunkte eines kooperativen Führungssystems, das auf der aktiven Mitarbeit der Beschäftigten aufbaut und zur Durchführung der Modernisierungsansätze der Verwaltung erforderlich ist" (LANDTAG RHEINLAND-PFALZ 1991: 3).

Das Führungskräfteentwicklungs-Programm des Landes Rheinland-Pfalz basiert auf vier Stufen:

- Die Einführungsfortbildung (Stufe I) umfaßt fünf Kurse je drei Tage (innerhalb von 1 1/2 Jahren nach der Einstellung in den höheren Dienst).
- Die Weiterführungsfortbildung (Stufe II) umfaßt vier Kurse je drei Tage (innerhalb von 3 bis 5 Jahren nach der Einstellung in den höheren Dienst)
- Das Führungskolleg bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Stufe III), ein Gemeinschaftsprogramm von Rheinland-Pfalz, Saarland, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein und unter Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit, umfaßt einen Zeitraum von 16 Wochen (Kurse von je einer Woche) innerhalb von 2 1/2 Jahren (Beginn ca. 7 Jahre nach der Einstellung in den höheren Dienst) und ein Auslands- und/oder Wirtschaftspraktikum von ein bis zwei Monaten.
- Die Fortbildung von Führungskräften in leitender Position (Stufe IV) umfaßt drei Kurse je zwei Tage.

Innerhalb des angebotenen Themenspektrums können ausgewählt werden: Gesetzgebung und Recht, Finanz- und Haushaltswesen, Recht des öffentlichen Dienstes, Personalwesen, Frauenförderung, Methodik

und Didaktik, Verwaltungsorganisation, Informations- und Kommunikationstechnik/Datenschutz, Volks- und Betriebswirtschaftslehre sowie Bürgerumgang/Öffentlichkeitsarbeit. Besonderheit der Programmgestaltung ist zum einen die Integration der Thematik der "Frauenförderung" in das Gesamtkonzept, wobei hierzu u.a. spezielle "Führungsseminare für Frauen" sowie Seminare zur "Vereinbarkeit von Familie und Beruf" angeboten werden¹³. Zum anderen werden vielfältige Kontakte zu weiteren *Fachinstitutionen* geknüpft, wie etwa zur Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer oder dem European Institute of Public Administration in Maastricht¹⁴.

Ziel dieses Führungskräfteentwicklungs-Programms ist es, eine "Modernisierungsoffensive" zu starten, die u.a. zur Aufgabe hat,

- (1) die Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen auszubauen,
 - (2) unter besonderer Berücksichtigung der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns Ziele gemeinsam mit dem Bürger zu verfolgen,
 - (3) den Einsatz moderner Techniken zu verwirklichen sowie
 - (4) die von den Umgestaltungsprozessen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Prozeß der Modernisierung zu beteiligen
- (vgl. LANDTAG RHEINLAND-PFALZ 1991: 2f.).

1.3 Kommunaler Bereich

"Die Kommunalverwaltung hat kein einheitliches Konzept der Heranbildung von Führungskräften entwickelt. Der Schwerpunkt liegt heute noch im praktischen Lernen. Systematische Heranbildung von Führungskräftenachwuchs gibt es nur in Einzelfällen" (HACK 1986: 184). Es existieren allerdings Ansätze und Forderungen, ein lernorientiertes Klima zu entwickeln, und intensivere (zielgruppenorientierte) Fortbildungsmassnahmen in den Kommunalverwaltungen anzubieten:

- Studieninstitute werden von den Kommunalverwaltungen verstärkt auf eine verwaltungsspezifische Fortbildung angefragt,
- Fortbildungsbeauftragte werden in den kommunalen Personalräten eingesetzt,
- der interkommunale Austausch von Fortbildungsprogrammen wird ausgeweitet,

¹³ Konkret sollen sich die Betroffenen mit den einzelnen Fortbildungsreferaten in Verbindung setzen, um z.B. für eine Kinderbetreuung während des Seminars zu sorgen.

¹⁴ Die *Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer* bietet verwaltungsspezifische Fortbildungsveranstaltungen (Führungsseminare; Führungskolleg) an.

- ressortübergreifende Teilnehmerschulung aufgrund von gleichen Problemen oder Schulung ganzer Organisationseinheiten bzw. -abteilungen wird gefördert,
- verwaltungsinterne Veranstaltungen (Lernen am Arbeitsplatz) werden gefördert.

Gerade weil in den Kommunalverwaltungen die Nachfrage nach eng arbeitsplatzbezogener Wissensvermittlung sehr stark ausgeprägt ist, sollen die Veranstaltungen weniger Verhaltenstraining und Führungswissen - wie bei den bestehenden Fortbildungsprogrammen der Länder - vermitteln, sondern einen "Informationsmarkt" bilden, der den Teilnehmern Unterstützung bei der Problemformulierung und -lösung im Rahmen ihrer jeweiligen Arbeits- und Aufgabenstellungen anbietet (vgl. HACK 1986: 177).

2. Orientierungsmuster der Führungskräfteentwicklung

Filtert man die zentralen Rahmengrößen und Elemente der dargestellten FKE-Ansätze mit Hilfe unseres Rahmenkonzepts (Abb. 1) heraus, lassen sich die folgenden Orientierungsmuster erkennen (vgl. Abb. 3).

- Der Schwerpunkt der FKE-Aktivitäten liegt eindeutig auf der Programmebene, die insgesamt als recht "konventionell" ausgestaltet ist. Dabei dominieren vorgefertigte Inhalte und Unterrichtsformen mit geringen Einflußmöglichkeiten für die Teilnehmer. Die Programme richten sich vorwiegend auf die Vermittlung technisch-funktionaler und führungsbezogener Kompetenzen und konzentrieren sich "zielgruppenspezifisch" auf die Erhöhung von fach- und funktionsbezogenen Qualifikationen (Anpassung an technologische und gesetzgeberische Veränderungen) sowie auf die Entwicklung des Führungsverhaltens und spezifischer Führungseigenschaften. Die Programme in Baden-Württemberg und Bayern knüpfen dazu an formalen Führungserwartungen und Persönlichkeitsmerkmalen an, während das Konzept in Rheinland-Pfalz positionsabhängig differenzierte Kriterien vorgibt. Die Programme sind vorwiegend angebotsorientiert formuliert, d.h. sie richten sich an vorgegebenen Grundanforderungen und nicht am konkreten Bedarf der Teilnehmer bzw. der selbsttätig entwickelten Problemsicht einzelner Dienststellen aus.
- Der FKE-Kontext findet dabei als Orientierungsgröße und "Stichwortgeber" durchaus Beachtung. Die Programme sind in der Regel in moderne Forderungen zur Verwaltungsreform eingebettet. Die hierin zum Ausdruck kommenden Anforderungen werden zugleich als Zielvorgaben für die FKE definiert (also z.B. Bürger- und Service-Orientierung, Effizienzsteigerung). Die Kontextebene ist mit der Programm-ebene jedoch nur "locker verbunden". Dies zeigt sich vor allem darin, daß spezifische

Leitbilder zur Führungskräfteentwicklung fehlen und FKE-Strategien ebenfalls nur spärlich ausgearbeitet sind. So fehlt insbesondere die Einbettung der Führungskräfteentwicklung in den verwaltungs- und personalpolitischen Kontext. Damit allerdings ist es schwierig, Programme und Kontext systematisch miteinander zu verbinden, da die hierzu notwendigen "Bindeglieder" (Leitbilder und Strategien) zumindest in dem Umfang fehlen, wie sie für eine integrative Führungskräfteentwicklung als generelle Managementaufgabe notwendig wären. Intransparenz und mangelnde Zielausrichtung sind die Folge. Aus diesen Defiziten resultieren aber auch "weiße Flecken" auf der Programmebene selbst. So scheinen die PE-Programme relativ isoliert dazustehen - d.h. sie sind mit anderen personalpolitischen Maßnahmen nicht verbunden. Gerade um dem "Rekrutierungsnotstand" und der Abwanderung von Führungskräften in den privaten Sektor abzuhelpfen, wäre es jedoch notwendig, die Anreizkonzepte des öffentlichen Dienstes auf ihre Attraktivität hin zu überprüfen und mit den FKE-Maßnahmen in Einklang zu bringen. Ähnliches gilt auch für das Laufbahnrecht.

- Besonders schwach ausgeprägt ist vor allem die Implementationsebene der Führungskräfteentwicklung. Weder trägt man der Transferproblematik in besonderem Maße Rechnung, noch sind die FKE-Konzepte mit (behördenspezifischen) Ansätzen zur Verwaltungsreform verkoppelt. Die Umsetzung von Schulungsinhalten in den Arbeitsalltag dürfte deshalb mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sein, zumal es auch - wie oben bereits angesprochen - an umsetzungsfreundlichen Begleitmaßnahmen, z.B. im Bereich der Anreizpolitik oder der Unterstützung durch die Vorgesetzten, weitgehend fehlt¹⁵. Bei der Umsetzung von Entwicklungsprozessen "vor Ort" sind die Behörden außerdem vorwiegend auf sich selbst angewiesen, da Implementationsberatung kaum vorgesehen ist. Die für die Führungskräfteentwicklung gewählten Organisationsformen, die ein zweites Element der Verbindung zur Implementationsebene darstellen, sind hingegen deutlicher ausgeprägt. Fraglich ist nur, ob die hier präferierten Organisationsformen als besonders implementationsfreundlich anzusehen sind; handelt es sich doch überwiegend um zentralisierte In

¹⁵ Rheinland-Pfalz beispielsweise schreibt in seiner Konzeptionsvorlage: "**Nach** (Hervorhebung durch die Autoren) Durchführung der Fortbildung sollte der Vorgesetzte mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Nutzen des Seminars für den konkreten Aufgabenbereich und gegebenenfalls weitere ausgearbeitete Anschlussverfahren durchsprechen, die die Umsetzung der Fortbildung in der Praxis verbessern" (vgl. LANDTAG RHEINLAND-PFALZ 1991: 4). Obwohl heute in der Evaluationsforschung zur Personalentwicklung unterstrichen wird, dass der Vorgesetzte vor, während und nach dem Lernprozess eine immer bedeutsamere Rolle einnehmen muss, er sogar "vor der Durchführung" - neben dem Fortbildungsbeauftragten - der zentrale Berater für die Auswahl der richtigen Trainingsmassnahme ist und für die spätere adäquate Umsetzung, d.h. für die optimale Einbindung des Lernpotentials des nachgeordneten Mitarbeiters in seinen Bereich, von ausschlaggebender Bedeutung ist, bleibt seine Aufgabe hier nur vage angedeutet.

stitutionen (off-the-job) mit behördenübergreifender Ausrichtung. Die für eine Implementierung so wichtige Dezentralisierung und Differenzierung von Maßnahmen bleibt damit weitgehend außen vor.



Abb. 3: Orientierungsrahmen der Führungskräfteentwicklung in Deutschland

Die hier untersuchten deutschen FKE-Konzeptionen lassen sich damit zusammengefaßt und pointiert wie folgt beurteilen: *"Konzentration der Kräfte"* auf die Programmebene. Diese ist zwar vielfältig und ausdifferenziert, wird jedoch angebotsorientiert formuliert und ist inhaltlich eher *"konventionell"* ausgerichtet. FKE wird eher als eine separierte Teilfunktion und nicht als eine Querschnittsfunktion durch alle Managementbereiche begriffen. Eine verwaltungs- und personalpolitische Integration wird kaum vorgenommen. Die Implementation im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Verwaltungsentwicklung und auch der Transfer von Einzelmaßnahmen in den Arbeitsalltag werden nur wenig berücksichtigt.

III FÜHRUNGSKRÄFTEENTWICKLUNG IN DEN USA¹⁶

Mit welchen neuen, möglicherweise auch adäquateren Schwerpunkten und Inhalten der Führungskräfteentwicklung müssen sich die "Programmdesigner" zukünftig auseinandersetzen und kann der Blick auf die "Fortbildungslandschaft USA" Anregungen zur (Re-) Konzeptualisierung der Fortbildungsprogramme vermitteln? Dazu zunächst ein Überblick über Perspektiven und Programme der Führungskräfteentwicklung in den USA.

1. Träger und institutioneller Rahmen

Die Personal- und Führungskräfteentwicklung in den öffentlichen Verwaltungen der USA ist durch Angebotsvielfalt und Heterogenität auf der Ebene der Bundesverwaltung, der Bundesstaaten und einzelner Behörden in den Bundesstaaten gekennzeichnet. Als Träger von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen lassen sich identifizieren:

RESSORTSPEZIFISCHE BZW. BEHÖRDENINTERNE

AUS- UND FORTBILDUNGSPROGRAMME

Training controlled by a government department or agency and given for its own employees. Training courseware design and development, instruction, and evaluation may be provided by agency personnel or contractors under direct agency guidance (vgl. UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, 1990: 2).

RESSORT- BZW. BEHÖRDENÜBERGREIFENDE AUS- UND FORTBILDUNGSPROGRAMME¹⁷

Training provided by one government agency for employees of other agencies. This may be a host agency allowing an employee from another agency to attend its internal training or attendance in training where an agency operates an interagency training program to employees from all government agencies (vgl. UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, 1990: 2).

¹⁶ Dieser Teil des Artikels basiert auf zwei von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Untersuchungsreisen in die USA. Die beiden Forschungsreisen im Jahre 1990 und 1991 umfaßten Interviews mit Wissenschaftlern, Verwaltungsberatern und Verwaltungspraktikern in den amerikanischen Metropolen New York, Washington D.C., San Francisco und Los Angeles (vgl. HABELT, W. 1993: Führungskräfteentwicklung in Öffentlichen Verwaltungen - Bericht über die Forschungsreisen in die USA: 1990 und 1991. Lehrstuhl für Management, Universität Konstanz).

¹⁷ Behörden, die über eigene Programme verfügen, sind beispielsweise: *Office of Personnel Management* (das Executive Seminar Center in Denver, Colorado bzw. Oak Ridge, Tennessee bzw. Kings Point, New York & das Federal Executive Institute in Charlottesville, Virginia); *Department of State* (Foreign Service Institute in Arlington, Virginia); *Department of Justice* (Legal Education Institute in Washington D.C.); *General Service Administration* (GSA Training Center in Arlington, Virginia); *Department of Labor* (Occupational Safety and Health Administration Training Institute in Des Plaines, Illinois).

PROGRAMME VON UNIVERSITÄTEN/VERBÄNDEN/NONPROFIT ORGANISATIONEN¹⁸

Training provided to government employees by colleges, universities, professional societies and associations, and nonprofit organizations (vgl. UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, 1990: 2f.).

PROGRAMME PRIVATER ANBIETER¹⁹

Training provided to government employees by private sector commercial training organizations (vgl. UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, 1990: 3).

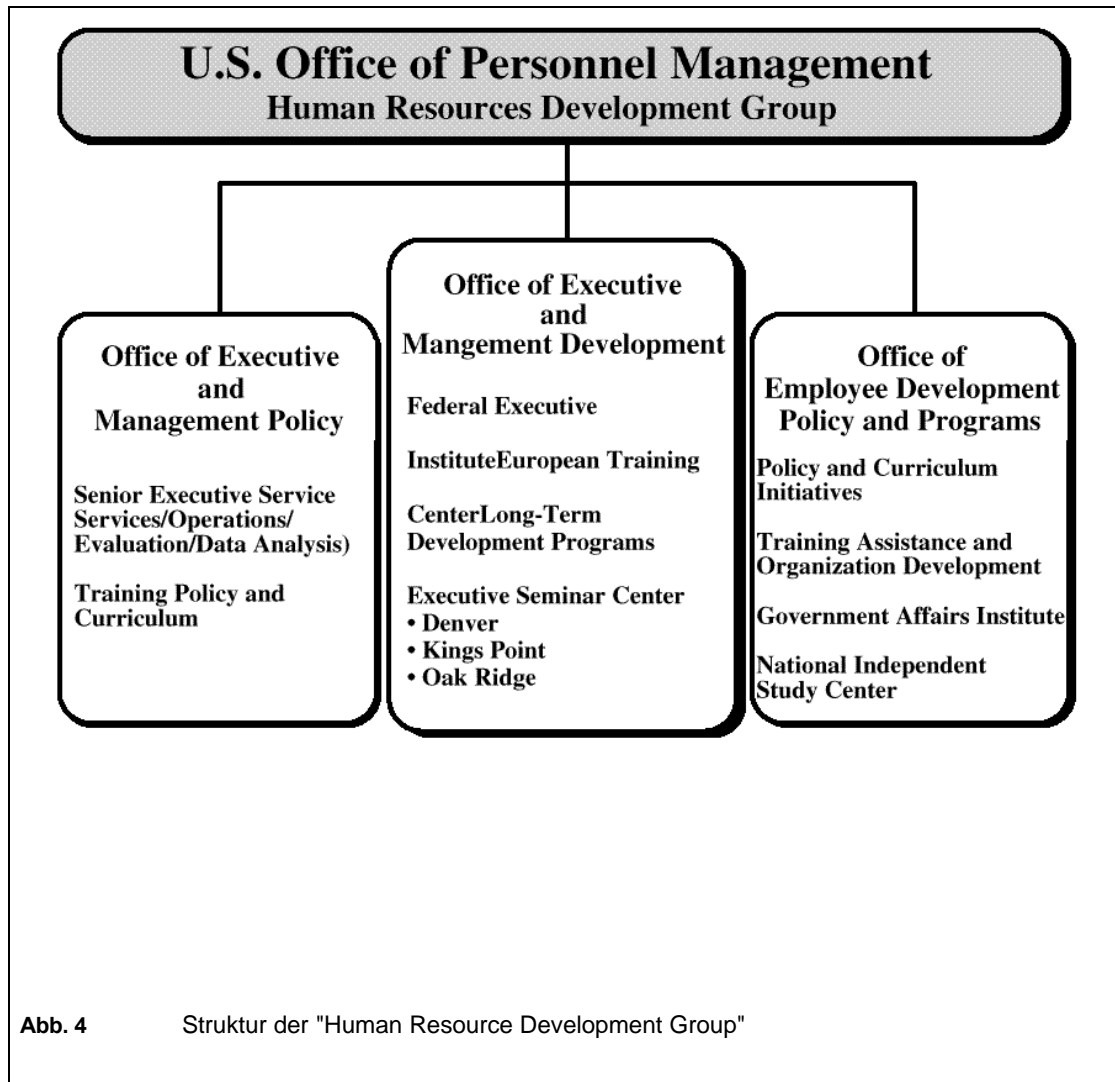
1.1 Programme in den Bundesverwaltungen²⁰

Besondere Bedeutung für die Personal- und Führungskräfteentwicklung innerhalb der Bundesverwaltung kommt dem "United States Office of Personnel Management" (OPM) und hier (seit 1990) der "Human Resources Development Group" zu (vgl. Abb. 4). Diese Einrichtung hat die Aufgabe, Rahmenvorgaben bzw. Leitlinien für die Aus- und Fortbildungspolitik der Bundesverwaltung zu konzipieren, wobei es den einzelnen Behörden freigestellt ist, *im Rahmen dieser Grundsätze* eigene Trainingskonzeptionen zu entwerfen und auf ihren behördenspezifischen Bedarf hin ausgerichtete Personal- und Führungskräfteentwicklungs-Programme anzubieten.

¹⁸ Besondere Bedeutung kommt hierbei u.a. dem "Seminar Executive Program" an der John F. Kennedy School (Harvard University, Boston) oder Programmen der School of Public Administration (University of Southern California, Los Angeles) zu, die Abend- und Kompaktkurse bzw. Summer-Schools für Führungskräfte öffentlicher Verwaltungen anbieten und die in der Regel einen Examensabschluss beinhalten (Vgl. hierzu auch CLEARY 1990; JANN 1987; SHERWOOD 1983).

¹⁹ Als Beispiele können hier das "*Sterling Institute*" (McLean, Virginia 22102-3302) genannt werden, das - neben der Beratung für Personalentwicklungs-Konzeptionen - ein spezielles Weiterbildungsprogramm für Angestellte des Öffentlichen Sektors anbietet ("Profiles in Government Leadership"), und die "*Brookings Institution*" (Washington D.C. 20 036), die (politikwissenschaftliche und keine managementorientierten) Veranstaltungen für Führungskräfte der Öffentlichen Verwaltungen anbietet (z.B. "Executive Leadership Seminars on Critical Public Policy Issues").

²⁰ Der Personalbestand des "Federal Civil Service" umfasste im Jahr 1990 etwa 2,169,300 Beschäftigte (ohne FBI, CIA, NSA, DIA, TVA und USPS): a) Agency Heads & Other Presidential Appointees 600; b) Senior Executive Service 7,800; Senior Foreign Service 1,100; Sonstige 600; c) Merit Pay Managers (GS 13 - 15) 148,800, Non-Managers (GS 13 - 15) 107,300; d) General Schedule (GS 1 - 12) 1,326,200; Blue Collar 369,000; Sonstige 207,900.



Im Rahmen der Programmgestaltung der "Human Resources Development Group" sind zwei FKE-Institutionen und ihre Programme besonders hervorzuheben:

*** Executive Seminar Center (ESC)**

Die Aus- und Fortbildung für Führungskräfte über die "Executive Seminar Centers" in Denver (Colorado), Oak Ridge (Tennessee) und Kings Point (New York), die Verwaltungsangestellte auf verschiedene Ebenen von Führungspositionen vorbereiten (im Jahre 1990 über 5100 Teilnehmer). Hierbei werden drei Seminare, die dem managementorientierten Bereich zuzuordnen sind, von etwa 70 Prozent aller Teilnehmer nachgefragt: Das "Seminar for New Managers", das Verwaltungsangestellte grundsätzlich auf eine

Führungsposition vorbereitet, das "Management Development Seminar", das zur Fortbildung von Führungskräften dient und das "Executive Development Seminar", das Führungskräfte des "höheren Dienstes", d.h. für den amerikanischen "Senior Executive Service" (SES), ausbildet.

* <i>Federal Executive Institute (FEI)</i>

Ferner betreibt das OPM Aus- und Fortbildung für Führungskräfte über das "*Federal Executive Institute*" in Charlottesville (Virginia). Hier werden jährlich ca. 800 höhere Führungskräfte der Bundesverwaltungen, also des SES, geschult. Als zentrales Element innerhalb des Fortbildungsangebotes des FEI wird das vierwöchige Seminar "Leadership for a Democratic Society" angesehen. Dieses Programm zeichnet sich sowohl durch seine Zielsetzung (Erhöhung der Problemlösungsfähigkeit für zukünftiges Verwaltungshandeln; Verbindung von individueller und organisationaler Entwicklung) als auch durch seine Methodik (z.B. intensive "Feedback-Beratung" über das persönliche Führungsverhalten und über die persönliche Arbeitseffizienz; Erstellung von konkreten "Handlungs- bzw. Aktionsplänen" für die laufende Verwaltungsarbeit der Führungskraft) aus:

"The program emphasizes a performance based approach to individual development and leadership in the federal context. The fundamental program objective is to link individual development to improved organizational performance. ... A primary goal is to provide participants with realistic feedback on their performance as executives, on the complexities of their environment and cues to its dynamics for later problem solving in their agenciesThe week one core program introduces fundamental themes and the analytical framework for synthesizing the environmental, organizational and individual aspects of leadership. The week includes (team) problem solving sessions, and individual performance analysis in small, broad based "Leadership Development Teams". ... In weeks two, three and four, participants take individual courses focused on their individual performance goals and learning agendas. These goals and the cumulative program experience are synthesized in the final week by presentations of group projects, review of personal workbooks and preparations of action plans for implementation in participants' individual programs and agencies" (Vgl. FEDERAL EXECUTIVE INSTITUTE, Leadership for a Democratic Society, Program objectives 1989/1990).

Eine Übersicht über einzelne FKE-Programme und FKE-Themen in der amerikanischen Bundesverwaltung gibt uns die folgende Abbildung (Abb. 5):

U.S. Office of Personnel Management EXECUTIVE AND MANAGEMENT TRAINING	
Executives	Leadership for a Democratic Society* Work Team Development Program FEI Alumni Follow-on (3 Tage/ \$220) SES Orientation Program** (6 Monate/ \$ 3000) SES Fellows Program SES Candidate Development Quarterly Seminar** (3Tage/\$525) Executive Excellence Seminar Washington Executive Seminar (2 Wochen/\$ 1995)
* Federal Executive Institute (FEI) / ** Senior Executive Service (SES)	
Managers	Seminar for New Managers Management Development Seminar Managerial Competencies for Executives Executive Development Seminar Women's Executive Leadership Program (12 Monate/\$ 3350) Executive Potential Program (12 Monate/ \$4900) National Policy Issues The Presidential Management Intern Program (2 Jahre)
Super- visors	Introduction to Supervision Supervision and Group Performance Basic Management Functions Courses (40) on specific supervisory topics

Abb. 5: Ausgewählte Führungskräfteentwicklungs-Programme der amerikanischen Bundesverwaltung

1.2 Programme in den Bundesstaaten

Die US-Bundesstaaten haben seit 1984 in verstärktem Maße damit begonnen, ihr Aus- und Fortbildungsangebot bedarfsorientierter auszubauen, d.h. Seminarinhalte auf die Bedürfnisse und Interessen der Führungskräfte öffentlicher Verwaltungen auszurichten, und ihre Programme untereinander abzustimmen. Mit dem "Training Resources Directory of the States " haben sie für ihre Mitarbeiter einen komprimierten Überblick über das Programmangebot in bisher 39 Bundesstaaten geschaffen (vgl. das Beispiel in Abb. 6: US-Bundestaat New York). Zweibehördenübergreifende Programmtypen sind dabei von besonderem Interesse:

* **Certified Public Manager (CPM) Program**

Das CPM-Programm ist in den Bundesstaaten Alabama, Arizona, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Minnesota, Mississippi, New Jersey, North-Carolina, Oklahoma und Utah vorzufinden. Es untersteht dem "National Certified Public Manager (CPM) Consortium", einer Vereinigung, die seit 1986 existiert und sogenannte "minimum standards" im Trainingsbereich (Themen und Methodik) für die beteiligten Bundesstaaten und ihre Behörden formuliert:

"The quality and efficiency of management in state and local government within the United States have major impact on the lives of individual citizens and the orderly functioning of society. Systematic training programs are essential in maintaining and improving the effectiveness and professionalism of government managers. The National Certified Public Manager Consortium is formed by associated governmental jurisdiction which agree to bond themselves together to express standards and procedures in awarding the Certified Public Manager designation. This program recognizes a significant level of on-the-job study, educational development and achievement by professional public managers.

... each associated governmental jurisdiction is responsible for developing and maintaining a management training program appropriate to its individual needs and resources... We believe that a desirable way to accomplish these ends is for each governmental jurisdiction to develop a partnership between government and higher education to effectively utilize management development resources"²¹.

Das CPM-Programm besteht aus einem sogenannten "*management continuum*", worunter die Interdependenz von mehreren (hier sechs) aufeinanderfolgenden Seminaren ("from supervisory to senior levels"), die in Zusammenarbeit mit Universitäten oder Colleges in den jeweiligen Bundesstaaten durchgeführt werden, zu verstehen ist. Ein besonderes Kennzeichen dieses Programmes ist, daß es im Vergleich zu vielen anderen Programmen in den USA ein *Zulassungs- bzw. Auswahlverfahren* vorschreibt, um Kenntnisse (skills and knowledge) der Bewerber abzufragen.

²¹ Vgl. National Certified Public Manager Consortium - Constitution, Bylaws and Program Review Procedures, April 1987: 1.

* **Public Service Training Program (PSTP)**

Der zweite Programmtypus wird durch das "Public Service Training Program" repräsentiert, das beispielsweise innerhalb des Personal- und Führungskräfteentwicklungs-Programmes im Bundesstaat New York seit 1984 Anwendung findet (vgl. Abb. 6). Es handelt sich hierbei ebenfalls um ein *Modulsystem*, wobei ein Schwerpunkt auf die jeweils zweiteiligen Seminare "How to use power and manage change" und "The essentials of organizational change" gelegt wird.

Innerhalb des erstgenannten Seminarprogrammes steht die Analyse von Macht und Einfluß und das Erlernen von Verhandlungs- und Kommunikationsstrategien im Vordergrund, um eine verbesserte *Konsenszielung im Verwaltungsalltag* zu erreichen:

Participants will study the topics of developing and maintaining a power base (with subordinates, colleagues, supervisors), bargaining and negotiating strategies, influencing others, creative thinking (barriers and techniques), selling ideas (structure of communication, effective persuasion) and managing transitions (causes, dimensions, process of organizational change)²².

Innerhalb des zweiten Seminarprogrammes geht es um die Analyse der politischen Einflüsse (policy making process and the political environment) und der Unsicherheiten, die aus einem zu konstatierenden sozio-demographischen sowie technologischen Wandel für Entscheidungsträger in öffentlichen Verwaltungen resultieren, und andererseits um die Frage, mit welchen Strategien und Techniken sie auf diese Einflüsse und Veränderungen reagieren können:

Participants ... will focus on deciding on a future form for an existing agency, determining the agency's goals, and, finally, formulating a plan of action for integrating these within the agency's environment. Participants will explore the processes of determining the relevant forces in the organization's environment, and the role of external forces in developing public policy (legislative process, budget, interest groups, and the media). ... The focus will be upon approaches to coping with imposed or historically determined changes that may not fit with perceived interests of those within the organization or those whom they serve. In the latter case, emphasis will be given to the effective implementation of deliberate adjustments in organizational practices to enhance performance or to develop capabilities²³.

²² Vgl. New York State Governor's of Employee Relations/PEF Committee on Professional Development and Quality of Working Life: Program in Administration (Public Service Training Program): How to use power and manage change, 1984.

²³ Vgl. New York State Governor's of Employee Relations/PEF Committee on Professional Development and Quality of Working Life: Program in Administration (Public Service Training Program): The essentials of organizational change, 1984.

- c) *"Leadership Classroom"*, das sich auf folgende Themenfelder ausrichtet: "Exploring the political dynamics of leadership; developing strategies for management control systems and achieving organizational goals using participative approaches".

Die Programmteile und -themen orientieren sich an einer gemeinsamen Leitidee: Die "Gestaltung von Transformationsprozessen in öffentlichen Verwaltungen zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit", auch unter dem Terminus "Total Quality Management" bekannt (vgl. NEW YORK STATE GOVERNOR'S OFFICE OF EMPLOYEE RELATIONS 1991).

1.3 Behördenspezifische Programme in den Kommunalverwaltungen

Zur Vollständigkeit sei hier noch auf die zahllosen Programme hingewiesen, die von den einzelnen Behörden in den jeweiligen Bundesstaaten einschließlich der "local governments", z.B. der counties (vergleichbar mit unseren Landkreisen) oder cities (Stadtverwaltungen), angeboten werden. Führungskräftefortbildung der Behörden in *Zusammenarbeit mit den örtlichen Universitäten oder Colleges* durchzuführen, gilt als weitverbreitete Gestaltungsalternative. Ein solches *behördeneigenes Programm* stellt beispielsweise seit 1989 "The Executive Leadership Development Series (ELDS)" des Illinois Department of Transportation dar, das in Zusammenarbeit mit der Sangamon State University (Illinois) durchgeführt wird.

2. Programm-Elemente

Nachdem Träger und zentrale Schwerpunkte der Führungskräfteentwicklung charakterisiert wurden, stellt sich die Frage, durch welche Elemente *Konzeptionen der Führungskräfteentwicklung* in den USA gekennzeichnet sind. Anhand spezifischer Leitfragen lassen sich folgende zentrale Charakteristika nachvollziehen. Dieser "Anforderungskatalog", ist wie folgt aufgebaut (vgl. UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT 1990).

-	Was ist das Leitbild? Was sind die Ziele der Konzeption? (Fundament)
=>	Leitbildentwicklung und Zielformulierung
-	Wie ist der Steuerungsrahmen dieser Konzeption festgelegt? (Eckpfeiler)
=>	Bestimmung des Steuerungsrahmens
-	Wie ist die Programmgestaltung einer Konzeption zu sehen? (Rahmen)
=>	Programmgestaltung
-	Was sind Themenschwerpunkte eines Programmes? (Inhalte)

- => Themenschwerpunkte
- **Welche Maßnahme ist für die jeweilige Themenvermittlung adäquat? (Instrumente)**
- => Instrumente und Methoden
- **Wo liegen Probleme in der Umsetzung der Konzeption? (Bewertung)**
- => Implementation und Evaluation

2.1 Leitbildentwicklung und Zielformulierung

In einem Leitbild werden die wesentlichen Grundsätze der Führungskräfteentwicklung für die Verwaltungsangehörigen, für den Träger der Fortbildung und dessen Mitarbeiter (z.B. Trainer, Bildungsbeauftragte, Gastreferenten) sowie für Außenstehende (z.B. Bewerber für die öffentliche Verwaltung) formuliert. Für diese bildet das Leitbild einen "Wegweiser", einen Handlungs- und Orientierungsrahmen und eine grundsätzliche Informationsgrundlage für die Teilnahmeentscheidung (ist das Angebot auf meinen Bedarf adäquat ausgerichtet?). Leitbildentwicklung im Bereich der Führungskräfteentwicklung dient dazu,

- a) den Stellenwert der Führungskräfteentwicklung innerhalb der öffentlichen Verwaltungen und im Rahmen des Personalwesens klarzustellen (Formulierung des Verständnisses des Trägers, was für ihn heute Führungskräfteentwicklung bedeutet; Öffentlichkeitscharakter),
- b) übergeordnete Ziele, die die Verwaltung mit einer Führungskräfteentwicklung verfolgt, eindeutig zu definieren, d.h. durch die erhöhte Transparenz eines gemeinsamen Verständnisses der Teilnehmer über den "Wert ihrer Teilnahme" (wozu lernen wir?) wird für alle Teilnehmer ein gemeinsamer "Sinnbezug" geschaffen;
- c) einen Grundkatalog zur Erreichung dieser Zielsetzungen zu gestalten, in dem das Leistungsangebot des Trägers der Führungskräfteentwicklung definiert ist und die Leistungserwartungen der Verwaltungsangehörigen an den Träger der Führungskräfteentwicklung angesprochen werden (Verpflichtungscharakter)²⁴;
- d) Problembereiche, die mit der Erreichung dieser Ziele verbunden sind, zu konkretisieren.

²⁴ In einem Grundzielkatalog gilt es beispielsweise die Stellung von Fortbildungsbeauftragten zu umreißen, die Verantwortung von Vorgesetzten für die Fortbildung anderer Mitarbeiter zu spezifizieren oder Ausbildungspflichttage für Führungskräfte festzulegen.

Das United States Office of Personnel Management entwickelte beispielsweise für ihr Führungskräfteentwicklungsprogramm ein an den Verwaltungszielen ausgerichtetes Leitbild: das "Total Quality Management" (TQM). Seit etwa Mitte der achtziger Jahre propagieren die amerikanischen Verwaltungen dieses Thema (wie bereits oben am Beispiel des US-Bundesstaates New York verdeutlicht wurde) mit dem Ziel, die **Qualität der Verwaltungsarbeit** (Quality of government services and controlling costs on a long-term basis) unter verstärkter Mitwirkung der Mitarbeiter (Quality through participation) zu verbessern (vgl. NEW YORK STATE GOVERNOR'S OFFICE OF EMPLOYEE RELATIONS 1990; SWISS 1990; UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT 1991a/1991b)²⁵ :

"1) Establishing a commitment to change throughout the organization; 2) ensuring participation by managers and employees in identifying what specific changes need to be made; and, 3) putting processes in place to support a continuous improvement effort" (vgl. NEW YORK STATE GOVERNOR'S OFFICE OF EMPLOYEE RELATIONS, 1990: 13)²⁶.

Entscheidendes Ziel ist eine "Veränderung" - im Sinne der Verbesserung des Verwaltungshandelns - in öffentlichen Verwaltungen herbeizuführen. Dies kann allerdings erst auf der Grundlage differenzierter Kenntnisse (Kompetenzen) über die "verwaltungsspezifischen Veränderungsthemen und -variablen" (z.B. Motive, Ziele, Strategien, Auswirkungen) erreicht werden, die wiederum über Führungskräfteentwicklungsprogramme geschult werden können. Themen eines solchen Schulungsprogrammes hat beispielsweise das NELSON ROCKEFELLER INSTITUT OF GOVERNMENT (1989) für den U.S. Bundesstaat New York entwickelt:

- *Ziele von Veränderung* im Sinne der "Darstellung von Modernisierungsfähigkeit und Selbstanalyse des Innovationsbedarfs Öffentlicher Verwaltungen" (A Tradition of Excellence - The Challenge of Change),
- *Ursachen für Veränderungen bzw. Veränderungszwänge* (The Forces of Change),

²⁵ TQM-Initiativen gibt es auf der Ebene der US-Bundesstaaten u.a. seit 1987 in Arkansas (The Arkansas Quality Management Task Force), seit 1986 in Californien (Department of Motor Vehicles) und seit 1989 in Colorado (Department of Personnel). Auf der Ebene der Bundesverwaltung wurde u.a. das "Federal Quality Institute" in Washington D.C. im Jahre 1988 gegründet.

²⁶ "TQM is the term given to describe efforts within an organization to improve quality through a new system of management featuring employee involvement in decision making, team-work, and tracking and satisfying customer demands. Quantitative and qualitative assessment techniques are used to help guide the work process, and thus, organizational performance. The dramatic productivity and quality outcomes attributable to such systems are causing more and more employers to consider introducing some form of TQM in their own workplaces" (vgl. NEW YORK STATE GOVERNOR'S OFFICE OF EMPLOYEE RELATIONS 1990: 1).

- *Auswirkungen bzw. Implikationen von Veränderungen* (The Impact of Change),
- *Entwicklung von Leitlinien und Strategien für die Initiierung und Umsetzung von Veränderungsprozessen* (Formulating a Policy Response) sowie
- *Gestaltung von konkreten Handlungsprogrammen* (Organizing for Action).

2.2 Bestimmung des Steuerungsrahmens

Öffentlichen Verwaltungen müssen über Institutionen verfügen, die *einheitliche Vorgaben und Richtlinien für die Führungskräfteentwicklungs-Politik* konzipieren, d.h. einen "Steuerungsrahmen" entwickeln. Dieser Steuerungsrahmen soll die grundsätzlichen und längerfristigen Ziele und Verantwortungsbereiche der Fortbildung bei der Gestaltung und Durchführung eines Führungskräfteentwicklungs-Programmes festlegen. Die Verantwortung für die Programmrealisation und die inhaltliche Ausgestaltung der Programme liegt weiterhin bei den einzelnen Trägern (z.B. bei den Behörden). Die Entwicklung eines solchen "Steuerungsrahmens" ist Hauptaufgabe einer zentralen Koordinationsstelle auf Bundes- oder Landesebene (vgl. "Human Resources Development Group" des U.S. Office of Personnel Management). Diese Koordinierungsstelle für Aus- und Fortbildungsfragen soll den Stellenwert des Bildungsbereiches innerhalb des Verwaltungssystems und damit insgesamt die Qualifikation des Verwaltungspersonals stärker dokumentieren. Der Aufgabenbereich dieser Stelle umfasst folgende Funktionen:

- Die Gestaltung von Leitätzen (auf Bundes- und/oder Landesebene)
- Die Aus- und Fortbildung der Verwaltungstrainer
- Die Beratung und Betreuung von Behörden bei örtlichen Fortbildungsmaßnahmen
- Die Information potentieller Teilnehmer über Fortbildungsmöglichkeiten (auch überregional)
- Die Festlegung des gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungsbedarfs für (neue) Aufgaben und Anforderungen in der Verwaltung, die Qualifikationsermittlung der Mitarbeiter und die Berücksichtigung individueller Entwicklungsziele

2.3 Programmgestaltung

Ein zentrales Problem für die Implementation, das nach Ansicht amerikanischer Weiterbildungsexperten bei der Programmgestaltung in den Vordergrund rückt, ist die *Bedarfsorientierung*, d.h. die Abstimmung der Entwicklungs- bzw. Lernbedürfnisse. Eine Integration von Lern- und Arbeitsfeld zu erreichen und verstärkt *Bereichsentwicklung* zu betreiben, und die *Informationsvermittlung in den betroffenen Arbeitsbereichen* durch

zuführen, muß deshalb einen wesentlichen Bestandteil der Entwicklungsaktivitäten darstellen. Die Programmträger (wie auch eine zentrale Koordinationsstelle) legen verstärkt darauf Wert, daß sich die Programminhalte an den spezifischen "Umweltproblemen" der Führungskraft orientieren, d.h. einen Bezug zu den Tätigkeiten der Führungskraft aufweisen, um einen optimalen Lerntransfer und eine bessere Lernmotivation zu gewährleisten. Diese "Integration von Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen" kann das immer wieder kritisierte Dilemma zwischen Lernfeld und Arbeitsfeld verringern (vgl. NEUBERGER 1991). Programme werden also abgestimmt auf die *Bedürfnisse der jeweiligen Teilnehmer und Verwaltungen* hin aufgebaut (tailor-made programs). In den wenigsten Fällen lassen sich jedoch Fortbildungsthemen und die dabei behandelten Probleme und Strategien allein durch *ein Seminar bzw. ein Programmsegment* lösen. Teilnehmer werden deshalb "evolutiv", d.h. über mehrere Schritte und rasch an das Thema bzw. ein Problemfeld herangeführt. Ziel ist es deshalb, erstens die *Programme einer Fortbildungsinstitution* in Form von Aufbauprogrammen, sogenannter Modulsysteme oder eines "Management-Kontinuums", zu optimieren. Doch auch die Koordination zwischen den *Programmen unterschiedlicher Träger* wird verbessert. So wird zweitens a) eine Abstimmung *zwischen den Behörden der verschiedenen Bundestaaten* (sozusagen "länderübergreifend") und b) zwischen *Behörden der Bundesstaaten und der Bundesverwaltung* - "Führungskräfteentwicklung ohne Grenzen" - betrieben. Dies bedarf eines Mindestmaßes an Standardisierung der Fortbildungsprogramme verschiedener Bundesstaaten und Behörden (was Aufgabe einer zentralen Koordinationsstelle, z.B. des OPM oder des National Certified Public Manager Consortium, ist). Die länderübergreifende *Kopplung einzelner Programme verschiedener Träger* bzw. ein "interregionaler Programmaustausch" gestattet *Flexibilität* und ermöglicht die *größere Effizienz des Programmangebots*, da es den Interessenten eine raschere Teilnahme (unabhängig von der Region) an einem für ihren *momentanen Bedarf* wichtigen Thema ermöglicht, und den Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Verwaltungsexperten verschiedener Bundesstaaten verbessert. Die Gestaltung eines "Training Resources Directory of the States" durch die einzelnen Bundesstaaten hat nicht nur das Ziel, das eigene Spektrum für die Teilnehmer des jeweiligen Bundesstaates transparenter zu machen, sondern weist - aufgrund der "Programmkonformität" - zugleich auf die Möglichkeit des Austausches von Teilnehmern zwischen den einzelnen Bundesstaaten hin.

2.4 Themenschwerpunkte

Die inhaltliche Ausrichtung eines Programmes richtet sich auf die Vermittlung fachlichen Know-hows, sozialer Kompetenzen und der professionellen Handhabung von Veränderungsstrategien. Die Maßnahmen sind - entsprechend der herausragenden Stellung des "public managers" - auf die Verbesserung des zukünftigen

Aufgabenprofils ("models of excellence in the public service") ausgerichtet. Die fachliche Schulung konzentriert sich insbesondere auf Themen wie z.B. Informationsmanagement und strategische Planung. Im Mittelpunkt der Schulung sozialer Kompetenzen steht das Führungsverhalten und die Führungspersönlichkeit. In den USA wird dabei auf Bereiche wie Konsensbildung, Führung durch Teambildung, Konfliktmanagement sowie auf die Internalisierung ethischer Verhaltensgrundsätze besonderer Wert gelegt. In den Führungskräfteentwicklungs-Programmen der USA konzentriert man sich zudem immer häufiger auf die kontinuierliche und auf Effizienz ausgerichtete "Entwicklung von Veränderungsstrategien" für Öffentliche Verwaltungen (teilweise überläßt man die beiden vorab genannten Bereiche, Vermittlung von Fach- und Sozialkompetenz, auch privaten Anbietern). Solche normativ zu entwickelnden Veränderungsstrategien lassen sich nicht in einem festgesetzten Zeitraum realisieren, sondern bedürfen einer längerfristigen und kontinuierlichen Diskussion. Es geht darum, "Veränderungsprozesse", denen öffentliche Verwaltungen unterworfen sind, zu diskutieren und Strategien für solche Veränderungen zu gestalten. Dies geschieht z.B. über Themen wie "Total Quality Management", "Leitbilder/Corporate Identity", "Transformationsprozesse im Kontext rechtlicher Rahmenbedingungen" oder "Veränderungen in haushaltsrechtlich restriktiven Zeiten".

2.5 Instrumente und Methoden

Führungskräfteentwicklung kann am späteren Problemlösungsbeitrag gemessen werden. Führungskräfte, die *an ihren behördenspezifischen Problemen lernen*, müssen die Möglichkeit erhalten, auf einen "situationsgerechten Einsatz von Instrumenten" zurückgreifen zu können. Weniger Formalisierung und mehr Flexibilisierung, d.h. Themenorientierung an den Problemen der Führungskräfte, bilden somit den Ausgangspunkt zur Entwicklung eines Instrumentariums. Eine flexible Gestaltung des methodischen Konzepts bedeutet "Kontinuität vor Ort" zu gewährleisten. Auf folgende Instrumente beziehen sich die amerikanischen Weiterbildungsveranstalter in besonderem Maße:

- Aktions- bzw. Handlungspläne

Der Teilnehmer soll im Rahmen des Seminars sein Problemfeld analysieren lernen und mit Hilfe der anderen Teilnehmer und des Trainers Lösungen erarbeiten können. Für das persönliche Problemfeld des Teilnehmers werden hierzu sogenannte Aktions- bzw. Handlungspläne ausgearbeitet. Durch die gemeinsame Problemanalyse und -findung wird eine Motivationsförderung während der Führungskräfteentwicklung angestrebt. Von der eigenen Verwaltungstätigkeit abgehobene und

standardisierte Unterrichtsformen (einschließlich Praktika) erweisen sich als nicht ausreichend, als vielleicht interessante, aber bloße Informationssammlung.

- Feedback-Gespräche

Da das Trainingsziel sich an den beruflichen Bedürfnissen der Teilnehmer orientiert, werden mit den Teilnehmern zunächst Feedback-Gespräche über den Führungs- und Arbeitsstil sowie über die Prioritätensetzung von Problemen und Bedürfnissen geführt. Diese sollen für Stärken- und Schwächen sensibilisieren und den Problem- und Interessenbezug sicherstellen. Die Verwaltungstrainer benötigen also Kompetenzen für Analyse und Moderation. Seminare sind somit vor allem von *ausgebildeten Trainern*, die Kenntnisse der Verwaltungsinterna, der Andragogik und der Organisations- und Personalentwicklung besitzen (auch aus der Linie kommend) - und nicht ausschließlich durch periodische Gastvorträge erfahrener Verwaltungspraktiker - zu gestalten.

- Train-the-trainer-Ansatz

Mit Hilfe des "Train-the-trainer-Konzeptes" sollen die Teilnehmer *Trainerverhalten übernehmen*, um ihr erworbenes Wissen und ihr Potential an Methoden und Instrumenten an die eigenen Mitarbeiter so wirksam wie möglich weitergeben zu können. "Being training managers for each others" - "everybody is a trainer" - "create no training centers for employees but for trainers".

Dieses Konzept kann zugleich dafür eingesetzt werden, daß *eine Auswahl unter den Teilnehmern zukünftig als Moderatoren bzw. Trainer tätig werden*. Da sie aus der Öffentlichen Verwaltung kommen und zugleich die Seminarprogramme vertreten (personifizierte Symbolisierung für Veränderungswillen und -akzeptanz), ist dies

- (1) eine angemessene Chance, Führungskräfte für die Vermittlung von Veränderungsprozessen zu motivieren (was sie ja als Teilfunktion ihrer späteren Tätigkeit ~~ste~~hen sollen),
- (2) eine Möglichkeit, den neuen Teilnehmern Sachkompetenz und Interesse an Veränderungsstrategien zu signalisieren und nicht zuletzt
- (3) ein Beitrag, um Kosten in der Aus- und Fortbildung zu reduzieren (z.B. Ausgaben einsparungen für externe Referenten).

Diese Vorgehensweise bildet Vertrauen und Motivation bei der nächsten Teilnehmergeneration.

- Selbstorganisation

Wenn die Teilnehmer die Fähigkeit erlangt haben, ihre eigenen Probleme zu analysieren und zu artikulieren, können *Erfahrungsaustauschgruppen (Management Development Task Forces)* für *diese Zielgruppe* eine zugleich motivational angemessene Vorgehensweise bilden. In solchen Erfa-Gruppen können sich die Führungskräfte zu einem bestimmten Themenschwerpunkt befristet selbst organisieren und mit Hilfe eines Moderators Lösungen für die von ihnen eingebrachten Probleme selbständig entwickeln. So können über die Seminarzeit hinaus informelle Erfahrungsaustauschgruppen (Netzwerke, behördenübergreifende Expertenaustauschgespräche) zwischen den einzelnen Teilnehmern entwickelt werden, um den Lerntransfer (Spin offs) längerfristig zu sichern.

2.6 Implementation und Evaluation

Nicht nur das U.S. Office of Personnel Management bietet eine aktive Unterstützung bei der Implementation von Fortbildungsprogrammen, auch die meisten Fortbildungsinstitutionen offerieren Hilfen bei der Planung und Durchführung von behördenspezifischen Programmen. Zudem unterstützen die "Human Resource Development Group" und regionale Universitäten die Fortbildungsanbieter bei der Überprüfung von Wirkung (impact) und Kosten (Budget-Controlling) von bestehenden Programmen²⁷. Gerade eine frühzeitige und kontinuierliche Evaluation des Programmes (vor, während und nach) hilft, sich auf die sich verändernden Bedürfnisse aus dem Teilnehmerkreis und den Verwaltungen einzustellen und das Programm weiter zu entwickeln²⁸. Beispielsweise wird bei diesem Evaluationsprozeß der "Wandel des Trainerbildes" bzw. die Rolle des Trainers untersucht und gegebenenfalls neu definiert.

3. Orientierungsmuster der Führungskräfteentwicklung

Filtert man die zentralen Rahmengrößen und Elemente der amerikanischen FKE-Ansätze mit Hilfe unseres Rahmenkonzeptes (Abb. 1) heraus, so lassen sich die folgenden Orientierungsmuster erkennen (vgl. Abb. 7):

²⁷ Evaluationsprojekte zur Programmstringenz, zur Trainerrolle und zum Personalentwicklungs-Controlling (Budget-Controlling) gehören zum Grundinstrumentarium einer "öffentlichen Fortbildungspolitik", die sich, wenn schon nicht als "Cost-Center", so doch als "Service-Center" zu legitimieren hat (vgl. BÜCHEL/HABELT 1993).

²⁸ Einen Bezugsrahmen zur Evaluation liefert PHILIPPS 1990.

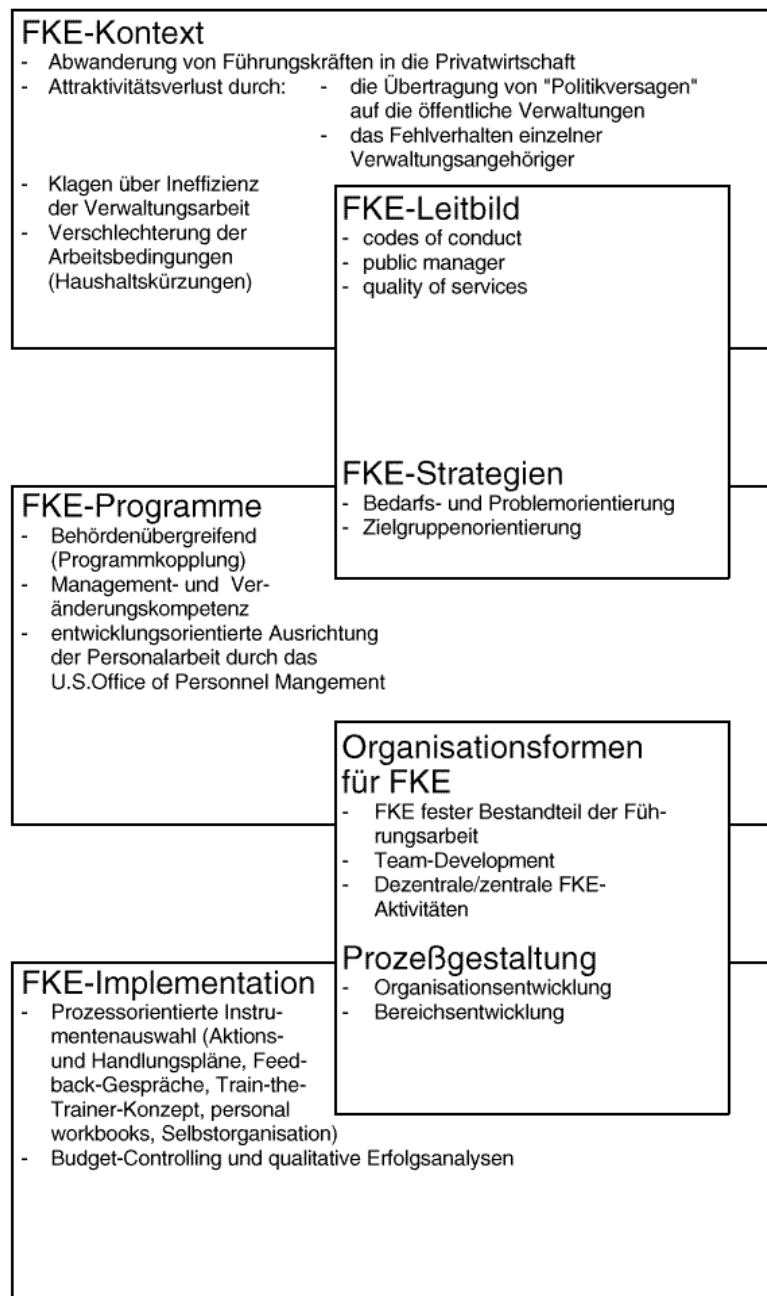


Abb. 7: Orientierungsrahmen der Führungskräfteentwicklung in den USA

- Die amerikanischen FKE-Aktivitäten richten sich auf mehrere Ebenen, d.h. auf eine "integrative Betrachtungsweise" aus. Dabei setzt die Führungskräfteentwicklung ganz zentral auf die Gestaltung der Prozess-Ebene. Strategien und Programme sowie die Festlegung von Organisationsformen und von Verfahren und Instrumenten erfolgen in der Regel unter der Idee des "management development as action planning", also des Problemlösungs-Lernens. Dieses beeinflusst alle Ebenen der Führungskräfteentwicklung stark.

Die FKE-Programme orientieren sich an der Vermittlung von "Management-Entwicklungs-Kompetenzen", d.h. es geht um die Erhöhung der fach- und funktionsbezogenen Qualifikation, um die Entwicklung des Führungsverhaltens und spezifischer Eigenschaften, sowie um die Vermittlung von Kompetenzen, die eine adäquate Bewältigung von Veränderungsprozessen flexibel gewährleisten können. Um diese Flexibilität zu erreichen, sind die Programme stark bedarfs- und problemorientiert ausgerichtet, d.h. es finden in aller Regel Bedarfserhebungen bei den jeweiligen Zielgruppen in den Behörden statt und orientieren sich am Qualifikationsstand der Interessenten²⁹

Die FKE-Programme sind in der Regel in die Rahmenvorgaben des U.S. Office of Personnel Management eingebettet. Das U.S. Office of Personnel Management ist als eine Institution gegründet worden, um Veränderungsimpulse sowie verwaltungs- und personalpolitische Probleme konzeptionell aufzufangen und u.a. mit Hilfe forbildungspolitischer und anderer personalpolitischer Maßnahmen zu lösen. Die in diesen Rahmenrichtlinien entwickelten Kriterien werden für die FKE als Zielvorgaben definiert (z.B. Qualitätsorientierung, Führungsverhalten).

- Der FKE-Kontext findet in den USA als Orientierungs- und Handlungsgröße eine starke Beachtung. Dazu tragen die amerikanischen Medien wesentlich bei. Der Verwaltungskontext ist derzeit durch vier zentrale gesellschaftspolitische Entwicklungen geprägt:

- > die Budgetkrise ("no money, no strategy"),
- > die Integrationskrise ("americans changing colours"),
- > die Bildungskrise ("The Education President") und
- > die Qualifizierungskrise ("the decline of america work force").

Der Einbettung der Führungskräfteentwicklung in den verwaltungs- und personalpolitischen Kontext (environmental scanning) wird auch deshalb eine große Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. auch

²⁹ Die Eignung eines Bewerbers wird ausschließlich an seiner Qualifikation und nicht an seiner Dienstzeit in der öffentlichen Verwaltung festgemacht. Die Schulung des Verständnisses für "verwaltungsstrategisches Handeln", so die amerikanische Auffassung, soll nicht erst ab einer bestimmten Laufbahnstufe erfolgen, sozusagen nach mehreren Jahren Zugehörigkeit zum Verwaltungsdienst. Qualifizierte Nachwuchskräfte werden durch ein solches Vorgehen nur "künstlich in einer Warteschlange" gehalten. Eine Orientierung an der Qualifikation beugt einer frühzeitigen Frustration des Beamtennachwuchses und einer "Politik des ethischen Minimums" vor, d.h. Zuständigkeitsregelungen, wer muß was tun, werden als Unzuständigkeitsregelungen gelesen, die definieren, was der Angestellte nicht zu tun braucht und anderen überlassen kann (vgl. BANNER 1977: 80).

Volcker Commission), weil man den (problemlösungsorientierten) Programmen eine elementare Funktion bei der Bewältigung von Kontexteinflüssen und -problemen zubilligt. Die Führungskräfteentwicklung wird hierbei als Managementfunktion gesehen, mit deren Unterstützung Kontextveränderungen besser gehandhabt werden können.

Deshalb wirken die amerikanischen FKE-Programme trotz ihrer Vielfalt relativ "integriert". Man ist sehr stark darum bemüht, die genannten Programme und den Kontext, auf den sie sich beziehen, systematisch über Leitbilder (quality of services, codes of conduct, public manager) und Strategien, die von den regionalen und örtlichen FKE-Beauftragten präzisiert werden, miteinander zu verbinden.

- Die "Prozeßkultur" amerikanischer FKE-Konzepte erweist sich vor allem auf der Implementationsebene als vorteilhaft. Die Führungskräfteentwicklung erfolgt in der Regel behördenspezifisch, d.h. "vor Ort" und gewährleistet eine hohe Transferorientierung. Damit wird der Umsetzung von Schulungsinhalten in den Arbeitsalltag durch verschiedene Maßnahmen (action plans, feedback, workbooks) eine besondere Bedeutung zugemessen. Beispielsweise schreiben Bildungsbeauftragte oder Bundesstaaten Mindesttrainingstage für Führungskräfte vor.

Die für die Führungskräfteentwicklung gewählten Organisationsformen sind entsprechend dieser "Prozessorientierung" ausgestaltet. Es handelt sich überwiegend um einen "Entwicklungs-Mix" von dezentralen und zentralen FKE-Maßnahmen mit behördenübergreifender Ausrichtung (d.h. Öffnung für Verwaltungsinteressenten verschiedener Verwaltungsbehörden der gleichen Verwaltungsebene).

Die hier untersuchten FKE-Konzeptionen lassen sich zusammengefaßt wie folgt definieren: "*Flexibilisierung der Kräfte zur situativen Problemlösung*", bei gleichzeitiger Fixierung normativer Spielregeln und Grundkonzepte (wie den erwähnten "codes of conduct", "lean administration" und "total quality management" Konzeptionen). Diese Flexibilisierung macht die Führungskräfteentwicklung und das Programmangebot in den USA zwar unübersichtlich und "massenorientiert", allerdings gewährleistet eine solche Ausrichtung an Problemen der Verwaltungsumwelt, daß die Programme stärker nachgefragt und transferoptimaler gestaltet werden sowie verwaltungs- und personalpolitisch sich integrierter darstellen.

IV FÜHRUNGSKRÄFTEENTWICKLUNG ALS GENERELLE MANAGEMENTAUFGABE

1. Führungskräfteentwicklungs-Konzepte in zwei Ländern:
Unterschiedliche Programme bei konvergierenden Zielvorstellungen?

Wie in unserem Orientierungsrahmen (vgl. Abb. 1) aufgezeigt, verstehen wir Führungskräfteentwicklung als eine generelle Managementaufgabe. Diese kann, so haben es die unterschiedlichen Konzepte in Deutschland und den USA gezeigt - durchaus in unterschiedlicher Weise erfüllt werden. Um diese vergleichende Sichtweise abschließend noch einmal pointiert herauszuarbeiten, soll die Ausrichtung der amerikanischen und deutschen Konzepte anhand der von uns formulierten Thesen zu den "Trends der modernen Personal- und Führungskräfteentwicklung" eingehender diskutiert werden.

Mit Blick auf den **Orientierungsrahmen insgesamt** zeigt sich zunächst, daß die amerikanischen Konzepte breiter angelegt sind und in deutlich geringerem Maße weiße Flecken auf der Kontext- und Implementationsebene aufweisen. Zudem ist die Programmebene der amerikanischen Ansätze deutlich differenzierter und mehr prozeßorientiert angelegt als dies in Deutschland der Fall ist. Führungskräfteentwicklung wird in viel stärkerem Maße als eine wichtige und tragende Funktion des "public management" gewertet. Hingegen wird in Deutschland der ohnehin noch in den "Kinderschuhen" steckende Begriff des Verwaltungsmanagements als Rahmen für Führungskräfteentwicklungs-Konzepte kaum in Anspruch genommen werden können³⁰.

Darüberhinaus sind die FKE-Programme in den USA tragende Elemente des "human resources management". In der Bundesrepublik scheint das Personalwesen hingegen in zwei Bereiche zu zerfallen, einen eher modern ausgerichteten Zweig der Personal- bzw. Führungskräfteentwicklung und einen eher konservierend am Dienstrecht orientierten Zweig der "sonstigen" Personalarbeit (Personalverwaltung). Beide sind zudem kaum verbunden. Kann man daraus schließen, daß in Deutschland Führungskräfteentwicklung vorwiegend "gegen" die Personalverwaltung betrieben wird?

Trägerschaft und Organisationsformen der Führungskräfteentwicklung sind in den USA weitaus vielfältiger. Dies - so könnte man argumentieren - ist nicht unbedingt ein Zeichen der Qualität, gilt es doch immer mehr, mit einfachen Organisationsformen zu arbeiten, die sich als effektiver und implementationsfreundlicher

³⁰ Vgl. KLIMECKI 1993a.

erwiesen haben. Dennoch fehlt bei vergleichender Betrachtung im deutschen Raum die institutionelle Verankerung von Koordinationsfunktionen für Programme zwischen den verschiedenen Trägerebenen (Bund, Länder, Kommunen). Aber auch die horizontale Integration ist nur wenig fortgeschritten, z.B. auf der Länderebene zwischen den Programmen einzelner Anbieter oder innerhalb der Länder zwischen Akademien und Behörden (als Nutzer).

Zu: Integration von Personal- und Verwaltungsentwicklung

In den USA ist Verwaltungsentwicklung mit Personal- und Führungskräfteentwicklung nahezu "gleichzusetzen". Letztere ist sozusagen die "Bannerträgerin" der Verwaltungsreform. Institutionelle Reformansätze hingegen sind in Deutschland vielfältiger als in den Vereinigten Staaten. Die gesellschaftliche Rolle der Verwaltung in Deutschland ist nicht nur eine andere, sondern auch eine statusmäßig unvergleichlich höhere. Und dieser institutionellen Sichtweise wird in Deutschland noch immer die erste Priorität eingeräumt. Personal- und Führungskräfteentwicklung sind dagegen eher nachrangig, allerdings "im Kommen". So war eine bessere Verbindung zwischen institutionellen Reformkonzepten und Führungskräfteentwicklung bislang wohl auch noch nicht möglich, verdient aber für die Zukunft eine deutlich höhere Priorität.

Zu: Personalentwicklung als generelle Managementaufgabe

Durch die besondere Schwerpunksetzung im Bereich der Führungskräfteentwicklung wird der Managementbezug solcher Programme in den USA stärker betont als in der Bundesrepublik. Die besondere Qualität der "Querschnittsaufgabe Führungskräfteentwicklung" wird z.B. im Rahmenkonzept des "total quality management" deutlich. Diese bildet ja nicht nur eine Leitidee, sondern zugleich auch einen konkreten Handlungsauftrag, der Qualität zum Maßstab aller Maßnahmen macht. Und in einer Dienstleistungsorganisation bezieht sich diese Qualität immer auf den Service, der nur dann "klientenoptimal" sein kann, wenn sich die Dienstleistungsträger und hier insbesondere die Führungskräfte entsprechend verhalten. In diesem Zusammenhang ist eine weitere Besonderheit der amerikanischen Konzepte in der Orientierung am "Multiplikatorenansatz" zu sehen. Der Transfer wird damit zum Programm und zugleich zu einer wichtigen Aufgabe im Managementalltag. In der Bundesrepublik wird hingegen die Fachkompetenz immer noch stärker betont als die Managementfähigkeit, und in welcher Weise die Führungskräfte ihre in "off-the-job"-Programmen erworbenen Kenntnisse weitertragen, bleibt dem Zufall oder dem Kampf mit den

"harten Realitäten" jener Verwaltungen überlassen, in denen diese Führungskräfte tätig sind. Änderungen sind hier wohl nur zu erreichen, wenn allgemeine Führungs- und spezielle Entwicklungsleistungen von Führungskräften zum Gegenstand organisationaler Gratifikationen werden. Führungsleistungen müssen sich also lohnen und durch personalpolitische Anreize auch herausgefordert werden.

*Zu: Kontextabhängigkeit der Personalentwicklung
und Problemausrichtung und Nachfrageorientierung*

Die Kontextabhängigkeit der Personalentwicklung soll in den USA primär durch die konsequente Ausrichtung der Maßnahmen an den Problemen "vor Ort" sichergestellt werden. Sie findet ihren Niederschlag in Leitbildern (vgl. hierzu etwa die Ergebnisse der Volcker Commission) und entsprechenden Programmelementen zur interaktiven Ausgestaltung der Führungskräfteentwicklung. Die Integration erfolgt dabei vor allem im Rahmen von "public management"-Konzepten, also von Gesamtvorstellungen zum Management öffentlicher Verwaltungen. Die Vorgehensweise war dabei auch in den USA zunächst reaktiv und wurde durch Krisen und Skandale verursacht. Bei der Aufarbeitung dieser Problemlage blieb der öffentliche Sektor jedoch weitgehend "unter sich". Für uns ist jedenfalls nicht erkennbar, inwieweit eine gesellschaftliche Auseinandersetzung in "organisierter Form" stattgefunden hat oder stattfindet. Diese ist u.E. in der Bundesrepublik stärker zu beobachten und erfolgt auch in deutlich größerem Maße kontinuierlich. Sie orientiert sich also weniger an aktuellen Erscheinungen, sondern ist als "Dauerbrenner" der gesellschaftspolitischen Diskussion anzusehen. Insofern kann man in Deutschland vielleicht ein höheres Maß an Reformreife verzeichnen, andererseits ist jedoch offensichtlich der Leidensdruck noch nicht groß genug, um integrative Konzepte nachhaltig zu forcieren. Dies zeigt sich auch darin, daß entsprechende Entwicklungskonzepte - ganz im Sinne der bürokratischen Rationalität - immer noch "top-down" und damit angebotsorientiert formuliert werden. Der Gegenstrom von "bottom-up"-artikulierten Problemen und damit der Druck der Betroffenen, nachfragebezogene Angebote anzufordern, ist offenkundig noch zu gering.

Zu: Betonung der normativen Elemente (Leitbilder)

Leitbilder sind, so hat uns die vorwiegend privatwirtschaftlich geführte Diskussion um kulturbezogenes Management gezeigt, ein wesentliches Element zur normativen Stabilisierung des Handelns. Anders als in den Vereinigten Staaten, wo diese Entwicklungskultur durch "codes of conduct" und "total quality management" in persönlicher wie fachlicher Weise spezifiziert wurde, haben deutsche öffentliche Verwaltungen diese Chancen zur Identitätsbildung und Identifikation bislang noch nicht konsequent genutzt.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn in Zusammenhang mit Personalentwicklung immer wieder von Aktionismus und Orientierungslosigkeit gesprochen wird. Denn da in einem solchen Leitbild sowohl die Rolle der Verwaltung als auch die der Führungskräfte sowie die wechselseitigen Leistungsangebote thematisiert werden müssten, würde sich automatisch die Notwendigkeit zu komplexeren Ansätzen ergeben, die in stärkerem Maße auch die Kontext- und Implementationsebene von Entwicklungsmaßnahmen berücksichtigen können.

Zu: Personalentwicklung als Selbstentwicklung

Inwieweit das heute immer mehr an Bedeutung gewinnende Verständnis der "Personalentwicklung als Selbstentwicklung" in den amerikanischen wie bundesdeutschen Ansätzen Berücksichtigung findet, ist nur schwer festzustellen. Entsprechende Bausteine sind in den Programmen jedenfalls nicht zu identifizieren. Allerdings läßt sich feststellen, daß die amerikanischen Ansätze sich mindestens implizit stärker an diesem Prinzip orientieren. Aus der Selbstentwicklungs-Perspektive können Personalentwicklungs-Konzepte lediglich Rahmenbedingungen zur Verfügung stellen, die dann allerdings individuelle Entwicklungsinitiativen herausfordern sollten. Durch die stärkere Prozeß- und Implementationsorientierung der amerikanischen Ansätze wird dies auf jeden Fall erleichtert.

Zu: Interaktive Ausrichtung der PE-Programme

Eine wesentliche und auch erkennbare Entwicklung hat sich in den vergangenen Jahren bei der Gestaltung der Programme und Maßnahmen zugetragen. In beiden Ländern steht eine mitarbeiterintensive, diskussionsorientierte und dialogfördernde Durchführung grundsätzlich im Vordergrund. Denn gerade die "Interaktionskompetenz" fördert in einem hohen Maße die Transferfähigkeit zwischen Lern- und Arbeitsfeld. Diese Kompetenz kann sich allerdings nur dort am stärksten entwickeln, wo sich auch der beste "Lebensraum", d.h. eine optimale Organisationsform (Lernpartnerschaften, arbeitsplatznahes Lernen), für sie eröffnet.

Zwar existieren in den amerikanischen Konzepten arbeitsplatznahe Trainingsprogramme, allerdings wird der Gestaltung spezifischer Organisationsformen (Lernpartnerschaften, Qualitätszirkel) und einer "entwicklungsfreundlichen Arbeitsorganisation" hier keine große Aufmerksamkeit geschenkt. Führungskräfteentwicklung ist in beiden Ländern im "Tagesprozeß" noch nicht oder nur kaum vankert.

Bewertet man die Führungskräfteentwicklung innerhalb des "Netzwerks" der PE-Beteiligten, so ist festzuhalten, daß die Verwaltungsleitung in beiden Ländern eher eine "zurückhaltende Rolle im PE-Prozeß"

spielt. Vielmehr überläßt sie die Verantwortung für die Personalentwicklung der Personalabteilung (USA) oder den Führungskräften (USA und Deutschland). Die Rolle der Führungskräfte beschränkt sich vor allem auf die Weitergabe von Informationen über die grundsätzlichen Möglichkeiten zur Selbstentwicklung oder die Selektion von geeigneten Interessenten. Die aktive Rolle der Führungskraft als Personalentwickler, als Betreuer bzw. Coach oder Mentor, als Promotor von Selbstentwicklungsprozessen, findet sich in beiden Ländern kaum und nur zufällig.

Die amerikanischen Konzepte greifen auffällig umfassend auf eine professionelle externe Beratung und Trainingsunterstützung zurück (vgl. U.S. Office of Personnel Management, Universitäten, Verwaltungsberatungsinstitutionen). Es hat sich in den vergangenen Jahren in den USA eine (staatliche und private) "Beratungskultur" für die öffentlichen Verwaltungen entwickelt. Nur ansatzweise läßt sich diese Entwicklung auch für Deutschland feststellen, wo, wenn überhaupt, stärker auf eine "wissenschaftliche Begleitung" Wert gelegt wird.

Zusammenfassend kann man für diesen "Trend der Personalentwicklung" festhalten, daß in beiden Ländern eine zunehmend stärkere Förderung der Interaktionskompetenz in organisierten Programmformen stattfindet. Darüberhinaus konnte sich die Personal- und Führungskräfteentwicklung allerdings nur zaghaft zu einem differenzierten Prozeß in den Verwaltungen manifestieren, der durch die verschiedenen Akteure gelebt wird.

Anhand unseres Orientierungsrahmens haben wir Schwerpunkte der deutschen und amerikanischen Konzepte herausgearbeitet und dabei zahlreiche Unterschiede zwischen beiden Ländern festgestellt. Zwar sind die Programme unterschiedlich, man kann jedoch auch erkennen, daß der in Deutschland vorrangige institutionelle Ansatz (Verwaltungsreformen) in letzter Zeit auch in den USA Beachtung findet (siehe Volcker Commission und Projekte zum Organisationalen Lernen öffentlicher Verwaltungen). Gleichzeitig ist in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland eine deutlich stärkere Betonung der individuellen Ansätze (Führungskräfte / Führungskräfteentwicklung) zu beobachten, die in den USA wiederum traditionell als stark anzusehen sind. Insofern läßt sich eine zunehmende Konvergenz von Zielvorstellungen der Verwaltungsentwicklung erwarten³¹.

³¹ Zu einem entsprechenden Grundkonzept vergleiche KLIMECKI/PROBST/EBERL 1993.

2. "Auf der Suche nach mehr ..."

Managementkompetenz in öffentlichen Verwaltungen

Eine solche "Konvergenz in den Zielvorstellungen" läßt sich am Beispiel der "Forderung nach mehr Managementkompetenz" festmachen. Reformansätze in den öffentlichen Verwaltungen in den USA und Deutschland verbindet ein zunehmender Bedarf an Managementkompetenz. Diese läßt sich durch Fähigkeiten (und Motivation) konkretisieren, Organisationen "proaktiv" und entwicklungsorientiert zu gestalten und zu lenken, um deren Problemlösungskapazität und Handlungsspielräume sicherzustellen. Drei Kompetenzbereiche sind dabei angesprochen:

Entwicklung eines dialogorientierten Verwaltungsmanagements

Wenn die öffentlichen Verwaltungen ein deutliches mehr an Managementkompetenzen verlangen, muß die Verwaltungsführung den Aufbau integrativer Verwaltungsmanagement-Konzepte forcieren, damit diese sich auch entfalten können. Das Thema "Verwaltungsmanagement" ist in der Bundesrepublik Deutschland noch stark diskussionsbedürftig. Erst seit wenigen Jahren entwickelt es sich zu einem Schwerpunkt³². Ganz anders in den USA. Hier arbeitet u.a. das "U.S. Office of Personnel Management" bereits seit Anfang der achtziger Jahre mit verwaltungsspezifischen Ansätzen.

Managementkompetenz bedeutet dabei beispielsweise, in einen verstärkten Dialog mit ihrer "Verwaltungsöffentlichkeit" (stakeholders) einzutreten und vertrauensbildende Prozesse aufzubauen. Diese Themen werden im amerikanischen Verwaltungsmanagement kontinuierlich in die "Agenda" der Medien, der Hochschulen und insbesondere des Parlaments und der Regierungsgremien eingebracht. Ein solches Thema ist auch die Führungskräfteentwicklung. Diskutiert wird hier u.a. die Verbesserung des Bildes eines Rollenverständnisses der Führungskräfte mit dem Ziel, eine höhere Akzeptanz der Aus- und Fortbildung durch alle internen und externen Verwaltungsakteure zu schaffen. Gleichzeitig können dadurch frühzeitig die Sichtweisen verschiedener Bezugs- und Interessengruppen berücksichtigt werden, sodaß flankierende Maßnahmen ergriffen, Widerstände minimiert und eine größere Praxisnähe der Führungskräfteentwicklung realisiert werden können.

³² Vgl. HOFMANN/STRUNZ 1993.

Gestaltung eines (pro-)aktiven Personalmanagements

Personalarbeit auf (reaktive) Personalverwaltung zu reduzieren hat die öffentlichen Verwaltungen nicht aus ihrer "Personalkrise" herausgeführt. Die Erwartungen an eine managementorientierte Personalpolitik richten sich deshalb auf die (pro-)aktive Gestaltung der Personalarbeit durch Personalabteilungen und Führungskräfte. Hierzu zählen beispielsweise die Verringerung von Fluktuationen, die Realisierung von Anreizsystemen und die Gestaltung einer umfassenden Führungskräfteentwicklung, i.S. der Karriereförderung. Diese gemeinsam von Personalabteilung und Führungskräften zu tragenden Personalmanagement-Aktivitäten bedeuten für den Bereich der Führungskräfteentwicklung z.B.:

- daß sie FKE-Modellvorhaben initiiert (beispielsweise Schwerpunktprojekte in Zusammenarbeit mit "ihren" Universitäten aufbaut),
- FKE-Programminformationen koordiniert,
- ein FKE-Laufbahnsystem gestaltet,
- Multiplikatoren von Führungskräfteentwicklungs-Prozessen zur Verfügung stellt,
- Promotoren von Selbstentwicklungsprozessen fördert (z.B. durch Coaching) sowie
- als Gestalter von lernorientierten Rahmenbedingungen und
- als Steuerungsträger von Organisationsentwicklungs-Prozessen mitwirkt.

Eine solche Managementkompetenz bedarf der Unterstützung. Die amerikanischen Behörden und Führungskräfte sichern sich ihre Kompetenz durch externe Konzeptions- und Ideenlieferanten. Diese unterstützen Personalabteilung und Führungskräfte im Fortbildungsbereich beispielsweise dadurch, daß sie Fortbildungsrichtlinien gestalten, Programme zwischen den einzelnen (Aus-) und Fortbildungsträgern und Behörden vernetzen, Verwaltungstrainer und Fortbildungsveranstalter professionalisieren, "Personalentwicklungs-Partnerschaften" mit ausländischen Institutionen der Führungskräfteentwicklung vermitteln, Dozenten- und Teilnehmernaustausch durchführen oder einen Erfahrungsaustausch im Sinne eines Fach- und Informationsmarktes zwischen den FKE-Akteuren realisieren.

Vermittlung von Managementwissen -

Beispiele "Empowerment" und "Transformation"

Dazu darf Führungskräfteentwicklung nicht ausschließlich als Instrument angesehen werden, um Mitarbeiter an strukturelle, technologische und gesetzgeberische Veränderungen kurzfristig anzupassen. Sie ist also nicht eine "funktionalistische Vorbereitung auf einen spezifischen Zweck", der durch Auffrischkurse oder curriculare Maßnahmen erreichbar ist. Managementkompetenz bedeutet vielmehr,

Führungskräfteentwicklung a) als Ausbau eines "polyvalenten Qualifikationsprofils" zu verstehen, als eine Ressource, aus der für viele unterschiedliche und vor allem für zukünftige Aufgaben geschöpft werden kann ("empowerment"), und b) als Potential zur Beeinflussung von Veränderungsprozessen zu sehen, das dem Führungskreis gestattet, sich mit immer wieder neu einstellenden Verwaltungsaufgaben vertraut zu machen und diese aktiv mitzugestalten ("organizational transformation"³³).

Die vorgestellten Strukturen und Konzeptionen der Führungskräfteentwicklung mögen zwischen den beiden Ländern (noch) unterschiedlich ausgebildet sein. Gemeinsam ist ihnen, daß sich die Führungskräfteentwicklung zu einer generellen Managementaufgabe ausweitet (organisationale Lern- und Prozeßperspektiven anleitet) - und hier kann in beiden Ländern ein g e m e i n s a m e s V o n e i n a n d e r - L e r n e n beginnen.

³³ "Dienstliche Fortbildung ist auch mit der unterstützenden Begleitung von Entwicklungs- oder Veränderungsprozessen von Programm-, Organisations-, Prozeß- oder Personalstrukturen vertraut ... Fortbildung ist darin nicht ungeübt, mit der Vermittlung von Strategien zur gezielten Veränderung einer Organisation oder deren Strukturen unter aktiver Mitwirkung der davon betroffenen Organisationsmitglieder umzugehen. Eine solche praktizierte Strategie der bewußten Steuerung von Änderungsprozessen beinhaltet z.B. das Konzept der Organisationsentwicklung, das Anspruch erhebt, die allgemeine Problemlösungs- und Erneuerungsfähigkeit einer Organisation verbessern und weiterentwickeln zu können. Der von ihr unterstützte Entwicklungsprozeß durch schrittweises, rückkoppelndes Vorgehen beruht auf Lernen durch direkte Beteiligung und praktische Erfahrung. Ihre Schlüsselbegriffe sind Motivation, Qualifikation und tendenziell Partizipation" (LEIS 1992: 123).

Literaturverzeichnis:

- AUDITOR GENERAL OF CANADA:** Values, service and performance. Report of the Auditor General of Canada. Ottawa 1990.
- BAER, R.:** Lehrgänge für Verwaltungsführung des Freistaates Bayern. In: Siedentopf, H. (Hrsg.): Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden 1989: 73 - 81.
- BANNER, G.:** Der menschliche Faktor - Unterwegs zu einer intensiven Verwaltungskultur? In: Böhret, C. et al. (Hrsg.): Planung in öffentlicher Hand. Opladen 1977: 79 - 92.
- BARD, R., BELL, C.R., STEPHEN, L., WEBSTER, L.:** The trainer's professional development handbook. San Francisco 1987.
- BÖHRET, C.:** Innovative Verwaltungspolitik - Chancen für einen Versuch? In: *Verwaltungsrundschau*, 2/1988: 46 - 50.
- BÖHRET, C.:** Fortbildung als Mittel zur Verbesserung der Wandlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. In: *Verwaltung und Fortbildung*, 4/1975: 119 - 132.
- BOZEMAN, B., STRAUSSMAN, J.D.:** Public management strategies - Guidelines for managerial effectiveness. San Francisco 1990.
- BÜCHEL, B., HABELT, W.:** Das Konzept des Service-Centers in der Personalentwicklung - Bausteine zur Integration von Managementtraining und Managementberatung (unveröffentlichtes Manuskript, Universität Konstanz 1993).
- BULLING, M.:** Statement zur Führungsausbildung in Baden-Württemberg. In: Siedentopf, H. (Hrsg.): Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden 1989: 145 - 150.
- BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (Hrsg.):** Jahresarbeitsprogramm 1991. Bonn 1991.
- BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (Hrsg.):** Fortbildungseinrichtungen des Bundes. Sonderheft 3, 2. Auflage, Köln 1987.
- CHEVALLIER, J.:** Le discours de la qualité administrative. In: *Revue française d'administration publique*, 46/1988: 287 - 309.
- CHERRY, V.R., HOLZER, M.:** Public administration research guide. New York 1992.
- CLEARY, R.E.:** The professionalization of program management. In: Cleary, R.E., Henry, N.L. (Hrsg.): Managing public programs - Balancing politics, administration and public needs. San Francisco 1989: 75 - 101.
- DIMPKER, A.:** Führungsausbildung in der Bundesverwaltung. In: *Verwaltung und Fortbildung*, 3/1990: 91 - 103.
- ELLWEIN, T., HESSE, J.J. (Hrsg.):** Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik. Baden-Baden 1985.
- FLANDERS, L.R.:** Developing executive and managerial talent. In: Perry, J.L. (Hrsg.): Handbook of public administration. San Francisco 1989: 424 - 436.
- FRÖMEL, R.:** Verwaltung 2000 - Neuer Ansatz einer Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. In: *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*, 5/1991: 286 - 290.
- GARDNER, N.D.:** Action training and research - Something old and something new. In: *Public Administration Review*, March/April 1974: 106 - 115.
- GEPPERT, M.:** Ziele und Aufgaben der Verwaltung. In: Joerger, G., Geppert, M. (Hrsg.): Grundzüge der Verwaltungslehre. Band 1, 3. Auflage, Stuttgart 1983: 46 - 70.

- GILLEY, J.W., EGGLAND, S.A.:** Marketing HRD within organizations - Enhancing the visibility, effectiveness, and credibility of programs. San Francisco 1992.
- GOLDSTEIN, I.L.:** Training in organizations - Needs assessment, development, and evaluation. 2. Auflage, Pacific Grove, California 1986.
- HABELT, W.:** Verwaltungsentwicklung - Der Beitrag der Führungskräfteentwicklung zur Steuerung von Veränderungsprozessen in Öffentlichen Verwaltungen (in Vorbereitung für Frühjahr 1994).
- HABLÜTZEL, P.:** Managementprobleme in der öffentlichen Verwaltung - Ansätze einer dringlichen Neuorientierung. In: Hablützel, P., Hurter, H., Junker, B. (Hrsg.): Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Peter Gilg. Bern 1988: 102 - 110.
- HACK, H.:** Wie die Kommunalverwaltung lernt. In: Berndt, G. (Hrsg.): Personalentwicklung - Ansätze, Konzepte, Perspektiven. Köln 1986: 169 - 188.
- HAUSCHILD, C.:** Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes im internationalen Vergleich. In: *Verwaltungsarchiv*, 1/1991: 81 - 109.
- HAYS, S.W.:** Environmental change and the personnel function - A review of the research. In: *Public Personnel Management*, 2/1989: 110 - 126.
- HOCHBAUM, I.:** Die Aktion der EG-Kommission zur Liberalisierung des öffentlichen Dienstes. In: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 2/1989: 33 - 40.
- HOFMANN, M., STRUNZ, H.:** Elemente des Verwaltungsmanagements. In: Hofmann, M., Zapotoczky, K., Strunz, H. (Hrsg.): Gestaltung öffentlicher Verwaltungen. Heidelberg 1993: 37 - 56.
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.):** Verwaltung 2000. Band 2, Stuttgart 1990.
- JANN, W.:** Policy-orientierte Aus- und Weiterbildung für den öffentlichen Dienst - Erfahrungen in den USA und Lehren für die Bundesrepublik Deutschland. Basel 1987.
- KAKABADSE, A.P., BROVETTO, P.R., HOLZER, R. (Hrsg.):** Management development and the public sector - A european perspective. Aldershot 1988.
- KLAGES, H.:** Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung. Stuttgart 1991: 1147 - 1166.
- KLIMECKI, R.:** Management trotz Verwaltung? Unvermeidbare Gegensätze und Chancen. In: Klimecki, R. (Hrsg.): Verwaltungswissenschaft - Ein Konstanzer Ansatz (erscheint im Herbst 1993a).
- KLIMECKI, R.:** Verwaltungsreform - wie lernfähig sind Verwaltungen? - Ein Beitrag zur Kultur und Politik eines "Managements des Wandels" im öffentlichen Sektor. In: Seibel, W., Benz, A., Klimecki, R. (Hrsg.): Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Festschrift für Thomas Ellwein. (erscheint im Herbst 1993b).
- KLIMECKI, R., PROBST, G.:** Personal- und Unternehmensentwicklung - Skizzen zu einer integrativen Sichtweise. In: Lattmann, C., Probst, G., Tapérnoux, F. (Hrsg.): Die Förderung der Leistungsbereitschaft des Mitarbeiters als Aufgabe der Unternehmensführung. Heidelberg 1992: 3 - 25.
- KLIMECKI, R., PROBST, G., EBERL, P.:** Entwicklungsorientiertes Management. Stuttgart (erscheint im Herbst 1993).
- KOMMISSION NEUE FÜHRUNGSSTRUKTUR BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.):** Bericht der Kommission. Band 1 - Leitbilder und Vorschläge, Stuttgart 1985.
- KOOIMAN, J., ELIASSEN, K.A.:** Managing public organizations - Lessons from contemporary european experience. London 1987.
- LANDTAG RHEINLAND-PFALZ:** Konzept zur Fortbildung durch die Landesregierung. Drucksache 11/5081, Mainz 4. März 1991.

- LANE, L.M., WOLF, J.F.:** The human resource crises in the public sector - Rebuilding the capacity to govern. New York 1990.
- LAUX, E.:** Führungskräfte des öffentlichen Dienstes in den 90er Jahren - Mangelware? Bestandsaufnahme und Anmerkungen. In: *Verantwortung und Leistung* , 22/1990: 1 - 40.
- LECHELER, H.:** Öffentliche Verwaltung in den Mitgliedsstaaten nach Massgabe der "Dynamik der Europäischen Integration". In *Die Verwaltung* , 2/1989: 137 - 149.
- LEIS, G.:** Personalgewinnung, Aus- und Fortbildung für den Bereich der öffentlichen Verwaltung. In: Oertzen, H. J. v. (Hrsg.): *Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau I*. Baden-Baden 1992: 113 - 131.
- LEWIS, G.B.:** Turnover and the quiet crisis in the federal civil service. In: *Public Administration Review*, 2/1991: 145 - 155.
- LIPSET, S.M., SCHNEIDER, W.:** The confidence gap - Business, labor and government in the public mind. New York 1983.
- LONDON, M.:** Managing the training enterprise. San Francisco 1989.
- LOTTERMOSER, E.:** Auf der Suche nach einer besseren Verwaltung. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 13/1989: 557 - 565.
- MAILICK, S., HOBERMAN, S., WALL, S. (Hrsg.):** The practice of management development. New York 1988.
- MÜLLER, T.:** Die Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg. In: Siedentopf, H. (Hrsg.): *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden 1989: 82 - 92.
- NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE:** Leadership for america - Rebuilding the public service. The report of the National Commission on the Public Service (the Volcker Commission). Washington D.C. 1989a.
- NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE:** Leadership for america - Rebuilding the public service: Task force reports to the National Commission on the Public Service (the Volcker Commission). Washington D.C. 1989b.
- NELSON A. ROCKEFELLER INSTITUTE OF GOVERNMENT (Hrsg.):** Public service through the state government workforce - Meeting the challenge of change. (Task Force on the New York State Public Workforce in the 21st Century). Albany February 1989.
- NEUBERGER, O.:** Personalentwicklung. Stuttgart 1991.
- NEW YORK STATE GOVERNOR'S OFFICE OF EMPLOYEE RELATIONS:** Management confidential - Development opportunities. Albany Spring 1991.
- NEW YORK STATE GOVERNOR'S OFFICE OF EMPLOYEE RELATIONS:** Total quality management initiatives in the public sector. Albany 1990.
- NIOCHE, J.P.:** Accountable public management. In: Kakabadse, A.P., Brovetto, P.R., Holzer, R. (Hrsg.): *Management development and the public sector - A european perspective*. Aldershot 1988: 3 - 29.
- NOVAK, E.:** Beiträge der Verwaltung zur Weiterentwicklung der dienstlichen Fortbildung. In: *Verwaltungsführung, Organisation, Personal* , 4: 248 - 155.
- NOVAK, E.:** Fortbildung und Ergebnissicherung aus der Sicht der Bundesverwaltung. In: Berndt, G. (Hrsg.): *Personalentwicklung - Ansätze, Konzepte, Perspektiven*. Köln 1986: 241 - 281.
- OECHSLER, W.A.:** Personalentwicklung im öffentlichen Dienst - Entwicklungsziele und Instrumente dargestellt am Beispiel der Civil Service Reform in den USA. In: Kossbiel, H. (Hrsg.): *Personalentwicklung*. Wiesbaden 1982: 94 - 106.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (OECD):** Schwerpunkte neuer Entwicklungen im internationalen Verwaltungsmanagement 1989/90. In: *Verwaltung und Fortbildung*, 3/1991: 124 - 143.
- PASSETT, B.A.:** Leadership development for public service. Houston 1971.
- PAUL, G.:** Erfolgreiche OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung - Bilanz sieben kommunaler Projekte. In: *Organisationsentwicklung*, 4/1991: 49 - 56.
- PEDLER, M.J., BURGOYNE, J.G., BOYDELL, T.H.:** The learning company - A strategy for sustainable development. Maidenhead 1991.
- PHILIPPS, J.J.:** Handbook of training evaluation and measurement methods. London 1990.
- PITSCHAS, R.:** Die Reform der öffentlichen Verwaltung als Organisationsentwicklung durch Fortbildung. In: *Verwaltungsarchiv*, 1/1981: 1 - 16.
- RAINEY, H.G.:** Understanding and managing public organizations. San Francisco 1991.
- ROBACK, T.H.:** Personnel research perspectives on human resource management and development. In: *Public Personnel Management*, 2/1989: 138 - 161.
- SATTELBERGER, T. (Hrsg.):** Innovative Personalentwicklung. Wiesbaden 1989.
- SCHWARZ, P. (Hrsg.):** Organisationsentwicklung als Strategie der Verwaltungsreform. In: *Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften*, Band 14, Bern.
- SHAFRITZ, J.M., HYDE, A.C., ROSENBLOOM, D.H.:** Personnel management in government - Politics and processes. 3. Auflage, New York 1986.
- SHERWOOD, F.P.:** The education and training of public managers. In: Eddy, W.B. (Hrsg.): Handbook of organization management. New York 1983: 43 - 68.
- SIEDENTOPF, H. (Hrsg.):** Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden 1989.
- SIMS, R.R., SIMS, S.J.:** Improving training in the public sector. In: *Public Personnel Management*, 1: 71 - 82.
- STUDIENKOMMISSION FÜR DIE REFORM DES ÖFFENTLICHEN DIENSTRECHTS:** Bericht der Kommission. Baden-Baden 1973.
- SWISS, J.E.:** Adapting total quality management (TQM) to government. In: *Public Administration Review*, 4/1992: 356 - 361.
- TEUFEL, G. (Hrsg.):** Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg. Baden-Baden 1991.
- TEUFEL, G.:** Die Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg - Bericht über das erste Ausbildungsprogramm. In: *Verwaltungsarchiv*, 1/1988: 85 - 95.
- UHR, J.:** New strategies for executive development - The management of public accountability. Belconnen, Australia: Canberra College of Advanced Education 1988.
- UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT:** How to get started implementing total quality management. In: Federal Quality Institute (Hrsg.): Federal quality management handbook, Washington, D.C., June 1991a (TQMHB-1).
- UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT:** Introduction to total quality management in the federal government. In: Federal Quality Institute (Hrsg.): Federal quality management handbook, Washington, D.C., May 1991b (TQMHB-3).
- UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT:** Employee training in the federal service - Fiscal year 1988 (Office of Employee and Executive Development), CMO-1, Washington, July 1990.

- WACKERBAUER, H.:** Die Lehrgänge für Verwaltungsführung der Bayerischen Staatsregierung. In: *Verwaltung und Fortbildung* , 2/1981: 46 - 58.
- WALTHER, H.:** Konzepte der Führungskräfteentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: *Verwaltungsarchiv* , 1/1991: 54 - 80.
- WERDER, H.:** Das Leitbild als Instrument strategischer Verwaltungsführung. In: *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*, 3/1992: 157 - 161.
- WILSON, W.:** The study of administration. In *Political Science Quarterly* , June 1887: 197 - 222.
- WUNDERER, R. (Hrsg.):** Führungsgrundsätze in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Stuttgart 1983.
- WUNDERER, R. (Hrsg.):** Humane Personal- und Organisationsentwicklung. Berlin 1979.
- WUNDERER, R.:** Kontingente Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: *Verwaltungsarchiv* , 3/1982: 273 - 291.