

Universität Konstanz
Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades des
Diplom-Verwaltungswissenschaftlers

**Personalvertretungen in Modernisierungsprozessen
der öffentlichen Verwaltung
Dargestellt an Beispielen der Landesverwaltung
Baden-Württemberg**

Verfasser: Martin Sperber-Tertsunen

Gutachter: 1. Prof. Dr. Berndt Keller
2. Prof. Dr. Rüdiger Klimecki

Konstanz, Juli 1998

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
1. Einleitung	1
1.1. Zielsetzung und Fragestellungen	3
1.2. Aufbau der Diplomarbeit	4
1.3. Methodik und Vorgehensweise	4
1.4. Strukturmerkmale der Arbeitsbeziehungen.....	6
2. Grundlagen der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.....	11
2.1. Ausgangssituation der Verwaltungsmodernisierung	11
2.2. New Public Management als Grundkonzept für Verwaltungsmodernisierungen.....	12
2.2.1. New Public Management, Public Management und Neues Steuerungsmodell... 12	
2.2.2. Dezentralisierung	15
2.2.3. Mitarbeiterorientierung	17
2.2.4. Umsetzungsstrategien	19
3. Modernisierung in den Ländern und in Baden-Württemberg.....	21
3.1. Modernisierung der Landesverwaltungen in Deutschland	21
3.2. Organisation des Modernisierungsprozesses in Baden-Württemberg	24
3.3. Entwicklung der Verwaltungsmodernisierung in Baden-Württemberg	25
3.4. Aktuelle Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung in Baden- Württemberg	26
3.4.1. Personal- und Aufgabenabbau.....	27
3.4.2. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.....	29
3.4.3. EDV-Technik.....	30
3.4.4. Betriebswirtschaftliche Instrumente.....	30
3.4.5. Qualitätsmanagement	31
3.4.6. Personalmanagement	33
3.5. Zusammenfassung	35
4. Modernisierungsprozesse in den Pilotprojekten.....	37
4.1. Charakterisierung der Pilotprojekte.....	37
4.2. Projektorganisation in den Pilotprojekten.....	39
4.3. Betriebswirtschaftliche Instrumente	43
4.3.1. Dezentrale Budgetverantwortung.....	44
4.3.2. Kosten- und Leistungsrechnung.....	46
4.3.3. Controlling.....	50
4.4. Qualitätsmanagement.....	53

4.5.	Personalmanagement.....	59
4.5.1.	Leitbild und Zielsystem.....	59
4.5.2.	Mitarbeiterbefragung.....	61
4.5.3.	Beratungs- und Förderungsgespräch (BFG).....	62
4.5.4.	Personalentwicklung.....	64
4.6.	Arbeitsorganisation.....	66
4.7.	Zusammenfassung.....	71
5.	Akteursbezogene Analyse der Modernisierungsprozesse.....	73
5.1.	Der mikropolitische Ansatz von Crozier/Friedberg.....	73
5.2.	Macht: Ungewißheiten und ihre Kontrolle.....	77
5.3.	Strategien: Einstellungen und Ziele.....	77
5.3.1.	Einstellungen der Akteure gegenüber der Modernisierung.....	78
5.3.2.	Ziele der Akteure.....	80
5.4.	Spiele: Verlauf und Regeln.....	84
5.4.1.	Zusammenarbeit der Sozialpartner.....	84
5.4.2.	Spielregeln der Modernisierungsprozesse.....	85
5.4.3.	Beteiligung und Information der Personalvertretung.....	87
5.4.4.	Einfluß der Personalvertretungen.....	89
5.5.	Die Arbeit der Personalvertretungen.....	91
5.5.1.	Probleme und Lösungsansätze der Personalratsarbeit.....	91
5.5.2.	Die Zusammenarbeit mit Akteuren innerhalb der Dienststelle.....	94
5.5.3.	Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der Dienststelle.....	95
5.6.	Die Gewerkschaften im Modernisierungsprozeß.....	98
5.6.1.	Die Gewerkschaften als Akteur der Modernisierung auf Landesebene.....	98
5.6.2.	Die Gewerkschaften in den Pilotbehörden.....	99
5.6.3.	Beteiligung der Gewerkschaften im Modernisierungsprozeß.....	100
5.6.4.	Anforderungen an die Gewerkschaften.....	102
6.	Schluß.....	104
6.1.	Zusammenfassung und Fazit.....	104
6.2.	Ausblick.....	108
7.	Literaturverzeichnis.....	110
7.1.	Allgemeine Literatur.....	110
7.2.	Literatur zu Baden-Württemberg.....	114

Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Regulationsweise der Arbeitspolitik	9
Tabelle 2: Stufenvertretungen der untersuchten Behördenarten.....	10
Tabelle 3: Zwei Regulierungsmodelle.....	13
Tabelle 4: Gestaltungselemente des Public Management	14
Tabelle 6: Entflechtung und Dezentralisierung	17
Tabelle 7: Werte hierarchischer und dezentraler Organisation	19
Tabelle 8: Strukturdaten der Pilotbehörden	38
Tabelle 9: Umsetzungsprozeß des Qualitätsmanagement in RP's.....	55
Tabelle 10: Modernisierungsmaßnahmen in den Pilotbehörden	72
Tabelle 11: Grad des Einflusses der Personalvertretungen	90
Tabelle 12: Freistellungen der Personalräte	92
Tabelle 13: Gewerkschaften im Personalrat.....	100

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter (Kooperation mit DAG)
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BK	Bürokommunikation
BPR	Bezirkspersonalrat
BTB	Bund der Technischen Beamten, Angestellten und Arbeiter
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CI	Corporate Identity
d.h.	das heißt
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DBB	Deutscher Beamtenbund
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DpolG	Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund
ebd.	ebenda
EDV	elektronische Datenverarbeitung
FDP	Frei-Demokratische Partei
FM	Finanzministerium
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GG	Grundgesetz
GGVöD stes	Gemeinschaft der Gewerkschaften und Verbände des öffentlichen Dienstes
HPR	Hauptpersonalrat
IM	Innenministerium
insb.	insbesondere
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KN	Konstanz
LPD	Landespolizeidirektion
LPP	Landespolizeipräsidium
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz Baden-Württemberg

MA	Mitarbeiter
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NSM	Neues Steuerungsmodell
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PD	Polizeidirektion
PK	Projektkoordinator
PM	Public Management
PR	Personalrat
QM	Qualitätsmanagement
QZ	Qualitätszirkel
RP	Regierungspräsidium
SBA	Straßenbauamt
SIK	Stabsstelle Struktur, Information und Kommunikation im IM
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StM	Staatsministerium
TdL	Tarifgemeinschaft der Deutschen Länder
u.a.	unter anderem, und andere
usw.	und so weiter
UVM	Umwelt- und Verkehrsministerium
VDStra	Verband Deutscher Straßenwärter (Nähe zum DBB)
VS	Villingen-Schwenningen
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

1. Einleitung

In den letzten Jahren haben sich die Modernisierungsanstrengungen¹ auf *allen* Ebenen der öffentlichen Verwaltung „wie ein Buschfeuer“ (Kißler 1997, S. 13) ausgeweitet. Die Kommunen sind dabei in der Entwicklung am weitesten fortgeschritten, zumindest werden deren Reformbemühungen am besten untersucht, dokumentiert und gefördert,² während dies auf Landesebene (noch) nicht in einem solchen Umfang der Fall ist.³ „Diese vergleichsweise geringe Beachtung ist umso bemerkenswerter, als die Bundesländer für die Reform eine Schlüsselrolle spielen“ (Behrens u.a. 1997, S. 11). So werden die meisten Bundesgesetze auf Landesebene umgesetzt, was bedeutet, daß ohne eine effiziente Landesverwaltung auch keine effiziente Umsetzung der Bundespolitik erfolgen kann. Auf der anderen Seite setzen die Länder wesentliche Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Kommunen, aufgrund von Gemeindeordnungen, Kommunalaufsicht und Regelung der Verfahrensweisen von Aufgaben, die sie vom Land übertragen bekommen (vgl. ebd.; Staatsministerium BW 1993,1995b). D.h., die Kommunen können sich nur soweit modernisieren, wie die Länder sich selbst modernisieren und den nötigen Spielraum den Kommunen einräumen.

Neben dieser Regulierungsfunktion sind die Länder auch wichtige Arbeitgeber. So waren 1997 von den 514 000 Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst⁴ in Baden-Württemberg 55 % (knapp 281 000 Beschäftigte) im Landesdienst (vgl. Lehnert 1998, S. 180; siehe Tabelle im Anhang). Allein diese Zahlen unterstreichen die Bedeutung der Landesverwaltung auch für arbeitspolitische Untersuchungen, insbesondere im Rahmen von Modernisierungsprozessen, von denen in der Regel Auswirkungen auf das Personal zu erwarten sind.

Zu den fortschrittlichen Ländern zählt auch Baden-Württemberg, das seit Ende der 80er Jahre verstärkt Modernisierungen betreibt, aber über Einzelmaßnahmen und Pilotprojekte

¹ „Modernisierung kann als ein dynamischer Veränderungsansatz verstanden werden, der die öffentliche Verwaltung den veränderten Herausforderungen ihrer politischen und soziokulturellen Umwelt anpassen will. Modernität bezieht sich dabei auf die funktionelle, organisatorische, personelle, instrumentelle und prozedurale Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung, sich mit Anforderungen aus dem politischen und sozioökonomischen Umfeld wirksam auseinanderzusetzen“ (Kißler u.a. 1997, S. 14). Dabei besitzt der Modernisierungsbegriff gegenüber dem Reformbegriff „den Vorteil größerer analytischer Differenzierungsmöglichkeiten“ (ebd.; vgl. auch Miller 1995, S. 12).

² Vgl. dazu eine Auswahl aus der reichhaltigen Literatur zur Kommunalebene im Verzeichnis. Zu den Förderern gehört insbesondere die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) mit ihrem „Neuen Steuerungsmodell“, das die Modernisierung der Kommunalverwaltungen dominiert.

³ Eine Ausnahme bildet die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, die sich insbesondere mit Reformen in den Ländern beschäftigt und diese unterstützt. So finden seit 1995 jährlich Tagungen statt (vgl. Hill/Klages 1995, 1997b), und am Forschungsinstitut ist zum Erfahrungsaustausch die *Wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle für Verwaltungsmodernisierung in den Ländern* (WiDuT) eingerichtet worden.

⁴ „Zum unmittelbaren öffentlichen Dienst gehören die Behörden, Gerichte und Einrichtungen (einschließlich rechtlich unsebständigen Unternehmen) des Bundes, des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der kommunalen Zweckverbände“ (Lehnert 1998, S. 180).

bislang nicht hinauskam (vgl. Staatsministerium BW 1993, 1995b). Landesweit sind erst in jüngster Zeit verschiedene Elemente der Modernisierung in die Umsetzung übergegangen oder in Vorbereitung, z.B. Mitarbeitergespräch (BFG), Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente.

Nach anfänglicher Euphorie in den Kommunen tritt nun eine gewisse Ernüchterung und Konsolidierung ein (vgl. Reichard 1997, S. 52), aufgrund vielfältiger Probleme, Vorbehalte, Ängste und Widerstände auf allen Verwaltungsebenen in nicht unerheblichem Maße.⁵ Dies zeigt den „Modernisierern“, daß der Umsetzungsprozeß der Konzepte in der Verwaltung mindestens genauso wichtig ist wie deren Inhalt (vgl. Klages 1997, S. 63ff.; Kißler u.a. 1997; Bruns 1997; Miller 1995, S. 13).⁶

Nur durch eine Einbindung der Betroffenen, also der Beschäftigten, mit Gestaltungsmöglichkeiten lassen sich diese Defizite der Modernisierungsprozesse beheben oder verhindern. Deshalb „gewinnen die *mikropolitischen Prozesse* der Beteiligung der Beschäftigten im Arbeitsprozeß und in Arbeitssituationen des öffentlichen Sektors an Bedeutung, über die bisher jedoch kaum Untersuchungsergebnisse vorliegen“ (Busse u.a. 1997, S. 28). Die Personalvertretungen stellen aufgrund ihrer Stellung in der Verwaltung, indem sie zum Wohle der Beschäftigten *und* der Dienststelle wirken sollen, einen zentralen Akteur in diesen Prozessen dar. Neben deren definierten gesetzlichen Aufgaben und Rechten zur Einflußnahme (vgl. Kübler 1981), sind informelle Kontakte und Informationen wesentlich, um die Interessen der Beschäftigten wirkungsvoll wahrnehmen zu können.

Welche Position und Einflußmöglichkeiten die Personalvertretungen in dem Prozeß einnehmen, hängt von ihrem Selbstverständnis, z.B. als Modernisierer oder Traditionalisten (vgl. Obenauer/Rautenberg 1994; Brückmann/Rautenberg 1996) und der Zusammenarbeit mit dem Sozialpartner,⁷ also von den Arbeitsbeziehungen, ab. Dazu können von den Akteuren z.B. Dienst- und sonstige Vereinbarungen auf allen Ebenen abgeschlossen werden (vgl. Hill/Klages 1997a, S. 52ff., Heldmann 1996, Kowalke/Reiche 1995), sog. *Spielregeln*, auch um einen etwaigen Ausgleich zwischen Rationalisierungsgewinner und –verlierer anzustre-

⁵ Von den Beschäftigten wird z.T. das NSM als reines Rationalisierungskonzept gesehen mit einer Verschlechterung ihrer Arbeitssituation und der Nichtbeachtung ihrer Partizipationsinteressen. Die mittlere Führungsebene befürchtet einen Status- und Machtverlust besonders durch direkte Partizipation. Diese Ängste und Befürchtungen können schließlich zu Koalitionen und Strategien der verschiedenen Akteure (mit PR) von einer Duldung bis zu Blockadehaltungen der Reformen führen (vgl. Kißler u.a. 1997; Bruns 1997).

⁶ Bei einer Umfrage des Deutschen Städtetages nannten 70% der Befragten *Probleme mit den Mitarbeitern* als „Probleme/Hindernisse bei der Modernisierung“; bei einer zweiten Befragung, eineinhalb Jahre später, lag dieser Anteil noch bei 42% (vgl. Klages 1997, S. 58).

⁷ Als Sozialpartner gelten hier die Akteure der Arbeitsbeziehungen, die auch als Sozialpartnerschaft bezeichnet werden. Auf betrieblicher Ebene sind dies hier der Personalrat und die Dienststellenleitung.

ben⁸ bei gleichzeitiger Erhöhung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns (vgl. Hill/Klages 1997a, S. 59, versch. Beiträge in: Der Personalrat). Dies erfordert von der Politik der Personalvertretungen jedoch einen beträchtlichen „Spagat“ zwischen personellen und wirtschaftlichen Aspekten der Modernisierung.

Die Gewerkschaften sind dabei wichtige Partner und Ergänzung der Personalvertretungen als sektorale Interessenvertretungen. Sie haben dabei die Funktion der überbetrieblichen Regulierung, die sich durch spezielle Modernisierungsabkommen auf Landes- oder Bundesebene ausdrücken kann. Dadurch können sie schließlich die Modernisierungsprozesse nachhaltig beeinflussen und damit auch die Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher Ebene regulieren. Ob und wie sie diese Aufgaben in der Landesverwaltung erfüllen ist fraglich, da auch hier das Engagement mehr auf der kommunalen Ebene anzutreffen ist (vgl. z.B. ÖTV 1997, Mai 1997).

1.1. Zielsetzung und Fragestellungen

Die Zielsetzung und das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit sind:

Es sollen das Selbstverständnis, die Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten, also die Praxis der Personalvertretungen anhand von Beispielen der Landesverwaltung, die sich mit der Einführung und Durchführung von Controlling und/oder Qualitätsmanagement beschäftigen, untersucht werden.

Zur Untersuchung und Operationalisierung des obigen Ziels ergeben sich folgende **zentrale Fragestellungen**, die auch in die Strukturierung der Diplomarbeit integriert werden:

1. Wie ist die Verwaltungsmodernisierung des Landes Baden-Württemberg konzipiert, in welcher Phase ist sie jetzt und was sind die nächsten Schritte?
2. Wie ist der Veränderungsprozeß organisiert? Wie soll das Konzept realisiert werden, welche Differenzen und Probleme ergeben sich dabei in der Umsetzung?
3. Wie sieht das Selbstverständnis der Personalvertretungen bzgl. der Modernisierung der Verwaltung aus? Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Personalvertretungen und welche nehmen sie wie wahr?
4. Worin liegen die Probleme ihrer Arbeit und wie kann diese evtl. verbessert werden? Wie ist die Zusammenarbeit mit anderen Interessengruppen und –vertretungen und sonstigen Institutionen und welche Konflikte oder Chancen ergeben sich daraus?

⁸ Mindestbedingungen sind hierin der Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen, Wahrung von Besitzständen und Freiwilligkeit von Versetzungen u.a. sowie Regelungen zur Qualifizierung der Beschäftigten und der Prozeßorganisation mit Beteiligungsrechten der Beschäftigten und Personalvertretungen (vgl. Heldmann 1996).

5. Welche Konsequenzen ergeben sich für die zukünftige Arbeit der Personalvertretungen durch die Verwaltungsmodernisierung?

1.2. Aufbau der Diplomarbeit

- In **Kapitel 1** erfolgt eine Hinführung zur Arbeit und deren Vorgehensweise und Methodik mit der Vermittlung einiger Grundlagen des öffentlichen Dienstes erfolgen.
- In **Kapitel 2** werden die Gründe für Verwaltungsmodernisierungen und Grundzüge des New Public Management dargelegt,
- In **Kapitel 3** wird ein Überblick über die Modernisierungsanstrengungen in den Bundesländern gegeben, bevor auf wesentliche Teile des „Modernisierungskonzepts“ der Landesverwaltung Baden-Württemberg eingegangen wird (*Fragestellung 1*).
- In **Kapitel 4** werden die Konzepte und Umsetzungsstrategien der untersuchten Behörden, sofern vorhanden, anhand der empirischen Auswertung bewertet, indem insbesondere aus Sicht der Personalvertretungen Vorteile, aber auch Defizite in der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen herausgestellt werden (*Fragestellung 2, z.T. auch Fragestellung 3*).
- In **Kapitel 5** wird nun die empirische Auswertung durch eine akteursbezogene Betrachtungsweise vorgenommen, indem Selbstverständnis und Beteiligung der Personalvertretungen und die Zusammenarbeit der Sozialpartner auf „betrieblicher“ Ebene in Modernisierungsprozessen untersucht werden. Als theoretischer Bezugsrahmen wird der handlungsorientierte mikropolitische Ansatz von Crozier/Friedberg zugrundegelegt (*Fragestellung 3*). Außerdem werden die Auswirkungen auf die Arbeit der Personalvertretungen in den untersuchten Behörden, der Zusammenarbeit mit anderen Interessenvertretungen und Organisationen sowie die Rolle der Gewerkschaften genauer betrachtet. Dabei werden Probleme und Chancen dieser Beziehungen auf die jetzige und zukünftige Arbeit der Personalvertretungen verdeutlicht (*Fragestellungen 4 und 5*).
- **Kapitel 6** bildet den Schluß mit einer Zusammenfassung und Fazit der Ergebnisse sowie einem Ausblick auf zukünftige Entwicklungen.

1.3. Methodik und Vorgehensweise

Diese Untersuchung wurde in fünf Pilotbehörden der Landesverwaltung Baden-Württemberg durchgeführt, deren Hauptansatz der Verwaltungsmodernisierung die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen oder von Controlling mit dezentraler Budgetverantwortung und Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bildet.

In den Regierungspräsidien (RP) des Landes wurde 1995 Qualitätsmanagement eingeführt, das jedoch in jeder Behörde unterschiedlich konzipiert und umgesetzt wurde. Im Laufe der Zeit wurden Mitarbeiterbefragungen durchgeführt und bis Ende 1997 sollte die erste Runde der Mitarbeitergespräche stattfinden. Ab Juli 1998 wird die „Reform der Regierungspräsidien“ mit der Reorganisation umgesetzt, worauf voraussichtlich ab Januar 1999 die dezentrale Budgetverantwortung folgt. Alle Maßnahmen der Reform dienen dabei zur Umsetzung der beschlossenen Personaleinsparungen von einem Drittel des Bestands von 1993 bis 2002.

Ebenfalls 1995 war der Projektstart für die Einführung von Controlling bei mehreren Pilotämtern in den Bereichen Polizei, Finanzverwaltung, Liegenschaftsverwaltung und Straßenbau (vgl. IM BW 1995). In nächster Zeit ist die Einführung der Mitarbeitergespräche geplant.

In dieser Arbeit wird *keine* Diskussion über die grundlegende Anwendbarkeit und die Probleme der Modernisierungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung oder der Landesverwaltung im besonderen erfolgen. Ebenso wird *keine* normative Diskussion über die daraus möglicherweise folgenden Chancen und Gefahren für die Beschäftigten und ihre Personalvertretungen geführt werden, sondern die Untersuchung wird relativ eng an den tatsächlich gegebenen Praxiserfahrungen gehalten werden. Für die hier nicht erfaßten Aspekte und andere Fallstudien wird auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

Die **untersuchten Behörden** sind die Regierungspräsidien Freiburg und Stuttgart (Qualitätsmanagement) und die Polizeidirektionen Konstanz und Villingen-Schwenningen und das Straßenbauamt Calw (betriebswirtschaftliche Instrumente). Dabei waren verschiedene Kriterien für die Auswahl von Bedeutung, wobei hier nur die wichtigsten aufgezählt werden:

- Es sollten die beiden gewählten Hauptansätze vertreten sein, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten unabhängig der Instrumente herausfinden zu können.
- Es sollten möglichst Behörden sein, die „erfolgreich“ und weit fortgeschritten bei der Umsetzung der Maßnahmen sind.
- Es sollten jeweils zwei Behörden je Ansatz zur Vergleichbarkeit vertreten sein (leider war nur ein Amt aus der Straßenbauverwaltung unter den Pilotprojekten).
- Es sollte der klassisch hoheitliche Bereich, die sog. Kernverwaltung (Polizei) und als Gegenbeispiel das einfacher strukturierte Straßenbauamt bei der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente vertreten sein, um Unterschiede der Behördenart bei Einführung dieser Instrumente berücksichtigen zu können.
- Die unterschiedliche Ausprägung der Personaleinsparungen und ihre eventuellen Wirkungen auf den Modernisierungsprozeß waren ein Grund für die Auswahl, mit dem Per-

sonalabbau bei den RP's von rund einem Drittel auf der einen und der Aufstockung der Stellen bei der Polizei auf der anderen Seite.

- Außerdem war auch der Zugang zu Behörden ausschlaggebend, wobei sich erfreulicherweise alle Interviewpartner in den angefragten Behörden sofort zur Mitarbeit bereitklärten, was die Attraktivität der gewählten Thematik unterstrich.
- Während der Vorarbeiten bestätigte sich die richtige Wahl der Behörden durch die aktuellen Modernisierungsentwicklungen der Reorganisation der Polizei und die Reform der Regierungspräsidien, was zusätzliche Aspekte in die Arbeit einbrachte.
- Die unterschiedliche Gewerkschaftszugehörigkeit der PR-Vorsitzenden und die wechselnden Mehrheiten in den Behörden waren auch Aspekte, um evtl. den Einfluß der Gewerkschaften für unterschiedliche PR-Politiken abzulesen zu können.

Neben einer Analyse von Dokumenten und Dienstvereinbarungen zu den Modernisierungsprozessen wurden leitfadengestützte Interviews mit den Personalratsvorsitzenden und den Projektkoordinatoren der jeweiligen angefragten Behörden durchgeführt. Nach der Erfassung statistischer Daten über die Behörde wurde der Inhalt des Gesprächs zwar durch einen Leitfaden vorgegeben, aber dennoch genügend Raum für die freie Gestaltung durch die Befragten gelassen. Dadurch sollte erreicht werden, daß Aspekte erfaßt und Schwerpunkte gesetzt werden können, die zuvor nicht abzusehen waren.

Anzumerken ist hier noch, daß dies *keine* repräsentative Untersuchung ist, was allein schon durch die geringe Anzahl und der Spezifität der Behörden ersichtlich wird. Außerdem ist zu beachten, daß es sich hierbei um *Pilotbehörden* handelt, die von vornherein schon mit einer positiven Einstellung und hohen Motivation an die Modernisierung herangegangen sind, was aufgrund der Freiwilligkeit für die Teilnahme untermauert wird.

Dennoch wird versucht werden, gemeinsame Trends und Tendenzen herauszufinden, die unabhängig von formalen Ausprägungen der Behörden, wie Größe, Behördenebene, Art usw., oder den eingesetzten Modernisierungsinstrumenten sein können und vielleicht eher von den mikropolitischen Prozessen in den Behörden abhängen. Die folgenden Aussagen und Erkenntnisse der empirischen Untersuchung gelten damit in erster Linie nur für diese Behörden und nicht für die Landesverwaltung insgesamt, was aber evtl. durch größer angelegte Untersuchungen bewertet werden kann.

1.4. Strukturmerkmale der Arbeitsbeziehungen

Das Politikfeld der Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes ist gekennzeichnet von einer **Verrechtlichung**, die aufgrund einer Vielzahl spezifischer Regelungen zum Berufsbeamtentum stärker ausgeprägt ist als in der Privatwirtschaft (vgl. Keller 1993, S. 24): Die be-

amtenrechtlichen Regelungen⁹ gelten neben den gesetzlichen Vorgaben zur betrieblichen Mitbestimmung und zum Tarifvertragswesen sowie der umfangreichen Rechtsprechung insbesondere zu Arbeitskämpfen (sog. Richterrecht) (vgl. ebd.).

Anhand dieser Regelungen zeigt sich der *Dualismus von öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten und privatrechtlichem Arbeitnehmerstatus der Angestellten und Arbeiter* (vgl. ebd., S. 15 und 26; Henneberger 1997, S. 19ff.). Diese sog. **Zweigleisigkeit des Dienstrechts** (vgl. Keller 1993, S. 27) hat ihre Wurzel im Funktionsvorbehalt, indem nach Art. 33 Abs. 4 GG die Ausübung hoheitrechtlicher Befugnisse in der Regel Beamten zu übertragen sind. Damit ist die Institution des Berufsbeamtentums nach den „hergebrachten Grundsätzen“ gewährleistet, zu denen u.a. das Lebenszeitprinzip der Beschäftigung, das Alimentationsprinzip, das Laufbahnsystem und das Versorgungssystem zählen (vgl. ebd., S. 14, Henneberger 1997, S. 19ff.). Aufgrund dieses besonderen Dienst- und Treueverhältnis der Beamten gegenüber dem Staat ergibt sich für sie nach der herrschenden Rechtslehre ein Verbot des Kollektiverhandlungs- und des Streikrechts, jedoch nicht der Koalitionsfreiheit.¹⁰

Diese Grundsätze des Beamtentums werden vom Staat durch Gesetze geregelt (sog. Gesetzesmodell), während die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen der Angestellten und Arbeiter durch zentrale Tarifverhandlungen auf Bundesebene vereinbart werden.¹¹ Faktisch gleichen sich die materiellen und sozialen Inhalte beider **Regulierungsmodelle** immer mehr an, ohne daß aber ein gemeinsames Dienstrecht geschaffen worden wäre, wie dies von den Gewerkschaften (außer DBB) gefordert wird (vgl. Keller 1993, S. 26f., Henneberger 1997, S. 28ff.).¹²

Unterhalb dieser sektoralen Ebene ist die Betriebsverfassung in den öffentlichen Verwaltungen durch die **Personalvertretungsgesetze** auf Bundes- und Länderebene geregelt (vgl. Kübler 1981, Battis/Caspary 1995, Blanke 1998), die sich weitgehend an das BetrVG anlehnen (vgl. Keller 1993, S. 33). Das Bundespersonalvertretungsgesetz bildet dabei den Rah-

⁹ Solche beamtenrechtliche Regelungen sind das Bundesbeamtengesetz (BBG), Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG), Bundeslaufbahnverordnung (BLV) und die einzelnen Landesbeamtengesetze und zahlreiche Rechtsverordnungen.

¹⁰ Somit dürfen sie Gewerkschaften und Berufsverbänden beitreten und solche gründen, weshalb die Beamtenverbände durch Lobbyismus Einfluß ausüben (vgl. Keller 1993, S. 25f.). Für den DBB stellt dies aufgrund der fehlenden Tariffähigkeit (außer durch den GGVöD) die einzige Möglichkeit der Einflußnahme dar.

¹¹ Jedoch bestehen auch beim Gesetzesmodell der Beamten Anhörungsrechte der beiden Spitzenorganisationen der Gewerkschaften DGB und DBB bei der Vorbereitung der Besoldungsneuregelungen ebenso wie bei allen anderen beamtenrechtlichen Gesetzes- und Ordnungsänderungen (§ 94 BBG und § 58 BRRG), die faktisch Verhandlungscharakter haben (vgl. Keller 1993, S. 197ff.).

¹² Die Angleichung findet durch die Übernahme der jeweils günstigeren Regelung einer Statusgruppe für die anderen statt. Dadurch konnten z.B. die Versorgungssysteme auf das Beamtenniveau gehoben werden und die Unkündbarkeit für Angestellte und Arbeiter nach 15 Beschäftigungsjahren erreicht werden (vgl. Keller 1993, S.

men für die Ausgestaltung der LPVG's, die für die Beschäftigten der jeweiligen Länder und Kommunen gelten. Das LPVG in Baden-Württemberg¹³ wurde zur Zeit der Großen Koalition (CDU-SPD-Regierung von 1992-1996) überarbeitet und am 21.12.1995 per Gesetz beschlossen.¹⁴ Einschränkungen bzgl. der Ausgestaltung der LPVG's hinsichtlich umfassenderer Mitbestimmungsrechte für den PR bestehen aufgrund der politischen Verantwortung für das Handeln öffentlicher Verwaltungen und dem damit einhergehenden Konflikt zwischen Mitbestimmung und Demokratieprinzip (vgl. Battis/Kersten 1996; Schuppert 1997; Roetteken 1997).

Wie schon erwähnt, ist der betriebliche Akteur zur Interessenvertretung *aller* Beschäftigten gegenüber der Dienststelle der **Personalrat**, der in jeder Dienststelle gebildet werden *kann* (§ 1 LPVG), vorausgesetzt es sind fünf Wahlberechtigte beschäftigt, von denen drei wählbar sein müssen (§ 14 Abs. 1 LPVG). Dieser setzt sich, im Gegensatz zum Betriebsrat, nicht aus zwei, sondern anteilmäßig aus den drei Statusgruppen zusammen, wie sie auch in der Dienststelle vertreten sind (§ 15 Abs. 1 LPVG). Außerdem *sollen* auch Männer und Frauen genauso anteilmäßig im PR und in jeder Gruppe vertreten sein (ebd.). Aus dem oben beschriebenen Sonderstatus der Beamten folgt allerdings ein eingeschränktes Mitbestimmungsrecht für den PR bei personellen Angelegenheiten.

Ansonsten sind die **Beteiligungsrechte** wie beim BetrVG auf Einzelmaßnahmen bezogen und je nach Entscheidungsangelegenheit (soziale, personelle, organisatorische) in ihrer Intensität (Mitbestimmung, Mitwirkung, Anhörung) abgestuft. Wirtschaftliche Angelegenheiten bleiben weiterhin von einer Beteiligung des PR ausgeklammert (vgl. Keller 1993, S. 35). Prozeßbezogene umfassende Mitbestimmungsmöglichkeiten des PR (vgl. Dunker 1995, S. 236) fehlen ganz. Zur faktischen Kompensation der weniger stark ausgeprägten Beteiligungsrechte (auch im Vergleich zum BetrVG), besonders zur Gestaltung von Modernisierungsprozessen, kann der leitbildartige § 2 Abs. 1 LPVG dienen. Dieser fordert, daß der PR mit der Dienststelle „vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben“ zusammenarbeitet. Eine wichtige Funktion der Personalvertretungen ist der Abschluß von *Dienstvereinbarungen* zu genau definierten Sachverhalten nach § 73 LPVG. Eine formal-rechtliche Mitbestimmung am Ar-

27), wobei dies für Arbeiter nur eingeschränkt gilt (erst ab 40. Lebensjahr, aus wichtigem Grund Kündigung dennoch möglich).

¹³ Im folgenden wird unter LPVG immer das LPVG Baden-Württemberg verstanden.

¹⁴ Aufgrund des Widerstands der CDU konnte dadurch jedoch keine durchgreifende Verbesserung der Beteiligung der Personalrats und der Modernisierung der Regelungen erreicht werden, weshalb es hauptsächlich bei einer Einarbeitung bestehender gesetzlicher Regelung (z. B. Gleichstellungsgesetz) blieb (vgl. ÖTV BW 1996).

beitsplatz besteht wie in der Privatwirtschaft auch im öffentlichen Dienst nicht. Zusammenfassend siehe Tabelle 1.

Tabelle 1: Regulationsweise der Arbeitspolitik

Handlungsebene	Akteure der Arbeitspolitik		Mittel der Regulation
Staat (Regulierung und Akteur)	Politische Parteien, Parlament, Regierung	Regierung: Politische Programme, Vorbereitung von Gesetzen (Beteiligung der Verbände DGB, DBB bei Beamtenengesetzen)	Dialog zwischen Staat und Tarifvertragsparteien, Verfassungsrahmen: Koalitionsfreiheit, Eigentumsgarantie, Sozialstaatsgebot
Verbände	Arbeitgeberverbände (TdL), einzelner Arbeitgeber (Land)	Gewerkschaften (z.B. ÖTV, GdP, DAG)	Verhandlungen und Arbeitskonflikte über Tarifverträge
Betriebsparteien	Geschäftsführung (Behördenleitung)	Betriebs- und Personalräte	Direktionsrecht des Arbeitgebers, Beteiligung und Mitbestimmung, Abschluß von Betriebs- oder Dienstvereinbarungen
Arbeitsgruppen/ Individuen	Vorgesetzte	Arbeitende	Hierarchie/Kooperation (Vertrauensbeziehungen/ Mitbestimmung am Arbeitsplatz)

Quelle: in Anlehnung an Busse u.a. 1997, S. 28.

Der organisatorische **Aufbau der Personalvertretungen**¹⁵ spiegelt den Aufbau der Landesverwaltung wider: Vertikal über die drei Hierarchiestufen der Verwaltung und horizontal über das Ressortprinzip (§ 55 LPVG).¹⁶ Demnach bestehen in allen Ressorts eigene Personalvertretungen, die keinen übergeordneten PR der gesamten Landesverwaltung kennen. Für die jeweilige Behörde der Hierarchiestufen werden aber auch örtliche Personalvertretungen gebildet. So ist z.B. beim RP als Mittelbehörde der BPR für die nachgeordneten Behörden installiert und ein örtlicher PR zur Interessenvertretung der Beschäftigten der Behörde selber. Die Polizei hat als Sonderverwaltung innerhalb des IM auch einen eigenen Personalvertretungsaufbau. Die folgende Tabelle zeigt die Stufenvertretungen für die untersuchten Behördenarten im Überblick, welcher damit auch gleich die Stufe der Behörde innerhalb der Landesverwaltung verdeutlicht.

¹⁵ „Personalvertretung ist der Oberbegriff für Personalräte verschiedener Stufen und Zuständigkeiten“ (Eichhorn u.a. 1991, S. 639). Sie ist „Repräsentantin der Gesamtheit der Bediensteten und neutrale Sachwalterin ihrer Interessen (BVerfGE 28, S. 295; hier zitiert nach Eichhorn u.a., a.a.O.).“

¹⁶ Zum Aufbau einer Landesverwaltung allgemein vgl. Mutius 1991, S. 877; und zur Organisation der Landesverwaltung BW vgl. Miller 1995, S. 42f. und S. 219ff.. **§ 55 Abs. 1 LPVG** besagt: „Für den Geschäftsbereich mehrstufiger Verwaltungen werden Stufenvertretungen gebildet, und zwar bei den Mittelbehörden Bezirkspersonalräte, bei den obersten Dienstbehörden Hauptpersonalräte. Mittelbehörde im Sinne des Gesetzes ist die einer obersten Dienstbehörde unmittelbar nachgeordneten Behörde, der andere Dienststellen nachgeordnet sind.“ Gewählt werden die Stufenvertretungen von den jeweils im Geschäftsbereich der jeweiligen Behörde tätigen Beschäftigten (§ 55 Abs. 2 LPVG).

Die **Zuständigkeiten** der einzelnen Personalvertretungen auf den Stufen wird durch § 85 LPVG geregelt, indem der jeweilige örtliche PR für alle Maßnahmen zuständig ist, die die Beschäftigten der Dienststelle betreffen (Abs. 1). Wenn er aber nicht zur Entscheidung befugt ist (Abs. 2), was wiederum gesondert geregelt ist, oder bei Nichteinigung (Konflikten) in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung bedürfen (§ 69 Abs. 3 LPVG), dann wird die nächsthöhere Stufenvertretung beteiligt, bis nach der Nichteinigung auf Ebene der obersten Landesbehörden die Einigungsstelle gebildet werden muß (§§ 69 und 71 LPVG). Dazu sind jedoch die betroffenen örtlichen Personalräte anzuhören. Faktisch werden nur in den seltensten Fällen von den Stufenvertretungen Entscheidungen ohne die Zustimmung der von der Maßnahme betroffenen Personalräte getroffen. Diese Tatsachen sind für die Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen grundlegend, wie später zu sehen sein wird.

Tabelle 2: Stufenvertretungen der untersuchten Behördenarten

	Straßenbauverwaltung	Polizei	Innenverwaltung
Zentralstufe: HPR bei den obersten Dienstbehörden	Umwelt und Verkehrsministerium (UVM)	Innenministerium (IM): HPR der Polizei	Innenministerium
Mittelstufe: BPR bei den Mittelbehörden	Regierungspräsidium (RP)	Landespolizeidirektion (LPD)	<i>Regierungspräsidium</i>
Unterstufe: PR bei den unteren Behörden	<i>Straßenbauamt</i>	<i>Polizeidirektion (PD)</i>	nachgeordnete Behörden

Kursiv: untersuchte Behörden

2. Grundlagen der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung

Auch die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist mit einem Rückstand von 10–15 Jahren gegenüber den Modernisierungsführern in einen Modernisierungsschub eingetreten, „der in seinem konzeptionellen Anspruch sogar über den Reformaufbruch der späten 60er und 70er Jahre hinausgeht“ (vgl. Kißler u.a. 1997, S. 14). Für diesen Aufbruch gibt es nun mehrere Gründe und Herausforderungen für die Zukunft, die im folgenden kurz skizziert werden sollen. Außerdem sollen in den folgenden Abschnitten theoretische und auf empirischer Basis begründete Modernisierungsansätze kurz erläutert werden, um die Grundlagen und Rahmenbedingungen für das Verständnis der darauf folgenden Reform- und Modernisierungsansätze in Baden-Württemberg zu schaffen.

2.1. Ausgangssituation der Verwaltungsmodernisierung

Es gibt mehrere Gründe für die öffentliche Verwaltung, ganz gleich ob Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung, Modernisierungen anzugehen, wofür mehrere Faktoren, auch im internationalen Trend, auszumachen sind (vgl. Kißler u.a. 1997, S. 14; Schröter/Wollmann 1998, S. 60f.):

- Die *ökonomische Krise* seit Beginn der achtziger Jahre, die zu drastischen Finanzierungsengpässen der öffentlichen Haushalte geführt hat, welche durch die deutsche Einheit noch verschärft wurden und durch traditionelle Sparmaßnahmen durch Leistungseinschränkungen nicht mehr zu bewältigen sind;
- Das „*miserable Image*“ des öffentlichen Dienstes;
- Der *gesellschaftliche Wandel*, der durch den Wertewandel in der Gesellschaft begründet ist, indem durch eine Hinwendung zu Partizipationswünschen und individualistischen Selbstentfaltungswerten des Postmaterialismus eine anspruchsvollere Bürgerschaft entsprechende Leistungen der Verwaltung erwartet;
- Dieser *Wertewandel* trifft aber auch durch die *Beschäftigten* selber die Verwaltungsorganisation, die sich nicht mehr mit einem gesicherten Einkommen und einem geregelten Arbeitsalltag zufriedengeben, sondern nach eigenverantwortlichen Tätigkeitsbereichen und interessanten Arbeitsinhalten streben;
- Der *politische Wandel* bedingt sich zum einen durch die gestiegenen Anforderungen an die Verwaltungsleistungen (oder der Unzufriedenheit mit dem jetzigen Leistungsangebot) und durch einen generellen Glaubwürdigkeitsverlust etablierter politischer und administrativer Mandatsträger, was durch die Bürokratie- und Politikverdrossenheit zum Ausdruck kommt;

- Die verschärfte *Standortdebatte*, in der ein Modernitätsrückstand der öffentlichen Verwaltung in Deutschland unter den Bedingungen des internationalen Wettbewerbsdrucks der Globalisierung als infrastruktureller Standortnachteil angesehen wird;
- Die fortschreitende *Europäische Integration*, die dazu zwingt, sich mit den Reformkonzepten der in der Entwicklung schon weiter fortgeschrittenen Länder zu beschäftigen;
- Das Vorhandensein einer *Gestaltungsalternative* zur bisherigen Form einer Großorganisation durch die Schaffung kleinerer, teilautonom und sich selbst steuernder Einheiten.

Diese Gründe, Rahmenbedingungen, aber auch Herausforderungen der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung treffen sicherlich nicht immer alle gleichermaßen zu oder bedingen deterministisch Modernisierungsansätze. „Dennoch haben sie in ihrer Gesamtheit den Boden für Verwaltungsreformprogramme bereitet, die sich gegen staatsinterventionistische, expansive Sozialstaatsmodelle wenden und sich der Anwendung privatwirtschaftlicher Anreizstrukturen und Managementmethoden verschrieben haben“ (Schröter/Wollmann 1998, S. 61).

2.2. New Public Management als Grundkonzept für Verwaltungsmodernisierungen

2.2.1. New Public Management, Public Management und Neues Steuerungsmodell

Als Antwort auf die oben genannten Herausforderungen hat sich zu Beginn der 80er Jahre, ausgehend von den angelsächsischen Ländern, das Modell des **New Public Management** (NPM) herausgebildet. Dieses stellt allerdings keinen dogmatisch abgeschlossenen Maßnahmenkatalog dar, sondern ein *Leitbild des öffentlichen Verwaltungshandelns* (vgl. Schröter/Wollmann 1998, S. 59). Im einzelnen lassen sich trotz verschiedener Ausprägungen und Varianten folgende Leitsätze des NPM identifizieren (vgl. ebd., S. 63):¹⁷

¹⁷ Budäus (1994, S. 46f.) hat diese Kernelemente des NPM noch weiter ausdifferenziert und mit konkreteren Elementen belegt, die heutzutage fester Bestandteil jeglicher Modernisierungsdiskussion sind:

- Geändertes Politikverständnis im Sinne der Konzentration auf langfristige und strategische Entscheidungen und Vorgaben;
- Genereller Abbau der Staatstätigkeit durch Aufgabenkritik und Verzicht auf die Aufgabenwahrnehmung; Aufgabenverlagerung auf den „Dritten Sektor“; Privatisierung; Public Private Partnership; Markt- und Wettbewerbsorientierung von Verwaltungstätigkeiten;
- Dezentralisierung von Staat und Verwaltung; Flexibilisierung der Finanzwirtschaft durch Globalbudgets und ergebnisorientierte Budgetierung; Einführung von Leistungskomponenten im Personalbereich.
- Abbau der Regelungsfut und generelle Deregulierung und Entbürokratisierung;
- Ausbau und Erhöhung von Partizipationschancen von Bürgern und Bürgerinnen sowie Fortsetzung von Demokratisierungsbestrebungen;
- Dezentralisierung von Staat und Verwaltung; Flexibilisierung der Finanzwirtschaft durch Globalbudgets und ergebnisorientierte Budgetierung; Einführung von Leistungskomponenten im Personalbereich.

1. Beschränkung des öffentlichen Sektors auf Aufgaben, die von nicht-öffentlichen Trägern nicht ebensogut oder gleich günstig erledigt werden können;
2. Anwendung erprobter privatwirtschaftlicher Managementmethoden (inkl. des Personalmanagements), wobei die Eigenverantwortlichkeit der Führungskräfte wichtig ist;
3. Ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns durch aussagekräftige Leistungsindikatoren;
4. Ersetzung der monolithischen Verwaltungsorganisation durch dezentrale Strukturen, in denen (teil-) verselbständigte Einheiten durch Kontraktmanagement geführt werden;
5. Förderung des Wettbewerbsgedanken als Triebfeder für verbesserte Leistungsqualität und größere Kostendisziplin.

Aufgrund seiner Erkenntnisse durch vergleichende internationale Untersuchungen in OECD-Staaten stellt Naschold (1995, S. 32) dem klassisch-bürokratischen Regulierungsmodell das Regulierungsmodell des NPM in seinen wesentlichen Merkmalen entgegen:

Tabelle 3: Zwei Regulierungsmodelle

Klassisch-bürokratisches Regulierungsmodell	<i>NPM-Regulierungsmodell</i>
Steuerung über Regeln (Regelsteuerung)	Steuerung durch Ziele/Ergebnisse (Performance-Management) inkl. Ergebnis-Budgetierung und – Plafondierung
Funktionale Arbeitsteilung nach Verrichtungsprinzip und prozesskettenbezogene Schnittstellenprobleme in der Kooperation	Produktbezogene Organisation in Form einer Prozesskette
Ausgeprägte Hierarchisierung	Kontraktmanagement verselbständigter Ergebniseinheiten
Geringer Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten	Aufgabenauslagerung und Bildung von (Quasi-) Märkten
Fehlen des strategischen Managements	Kundenorientierung statt Produzentendominanz

Quelle: Naschold 1995, S. 32.

Das NPM kann grob durch zwei Dimensionen unterschieden werden (vgl. ebd., S. 59ff.):

- Die ordnungspolitische (Makro-) Dimension, worunter Fragen des Außenverhältnisses öffentlicher Verwaltung und dessen politischer Steuerung zu verstehen sind, die auch unter dem Titel Public Governance diskutiert werden (Public Choice Ansatz). Hierunter fällt die Diskussion um die Kernaufgaben öffentlicher Verwaltung, die Neuregelung der Beziehungen einzelner Verwaltungen bzw. Verwaltungsebenen untereinander sowie zwischen öffentlicher Verwaltung und sonstigen gesellschaftlichen Kräften.
- Die binnenstrukturelle (Mikro-) Dimension, die durch eine Modernisierung der internen Verwaltungsführung mit Ablösung tradierter bürokratischer Strukturen durch neuartige

Organisationsformen, Personalkonzepte, Steuerungskonzepte oder Technikanwendungen gekennzeichnet ist.

Fragt man sich nun, welche *Modernisierungsziele* mit dem NPM erreicht werden sollten, läßt sich feststellen, daß besonders in den 80er Jahren in einigen Ländern neo-konservative und ordoliberalere Strömungen die Oberhand gewannen, die eher an einem „Staatsabbau“ als an einem „Staatsumbau“ Interesse hatten, z.B. die New Right Bewegung, der Thatcherismus oder die Reagonomics (vgl. ebd., S. 61). Auf der anderen Seite standen jedoch auch theoretisch fundierte Konzepte Pate, deren Protagonisten auch dem traditionell „linken“ Lager zuzurechnen sind und somit dem NPM ein charakteristisches Profil verleihen.

Tabelle 4: Gestaltungselemente des Public Management

Ansatzpunkt	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen; Trennung von Politik und Dienstleistungsbereich durch klare Verantwortungsabgrenzung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelementen, externe Beratung; Personalentwicklung durch Personalbeurteilung, Fort- und Weiterbildungsplanung, Karriere- und Verwendungsplanung und die Herausbildung einer Corporate Identity (CI)
Außenverhältnis	Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management (TQM) und Management by Competition (MbC)

Quelle: Kißler u.a. 1997, S. 28.

Als ein Teilbereich des NPM kann das **Public Management** (PM) angesehen werden (vgl. Budäus 1994, S. 47), das sich insofern auf die Binnenmodernisierung durch eine Tendenz zur *Mikroökonomisierung der öffentlichen Verwaltungen*¹⁸ bezieht, während es sich beim NPM um die Gesamtheit möglicher und international mit unterschiedlichen Schwerpunkten diskutierter Strategien zur Schließung der Modernisierungs- und Leistungslücke handelt (vgl. ebd.). Für ein PM bedarf es aber auch eines Bezugsrahmens der einzelwirtschaftlichen Analyse und Gestaltung,¹⁹ wobei Management allgemein als Steuerung komplexer Organi-

¹⁸ Dieser Trend zur Mikroökonomisierung ist für Budäus (1994, S. 36ff.) ein Zeichen für einen Paradigmenwechsel in der öffentlichen Verwaltung, indem an die Stelle einer normenvollziehenden Verwaltung zunehmend ein Verwaltungshandeln als Aushandlungsprozeß tritt. Um diesen Wandel zu erreichen, sind jedoch andere Strukturen, Steuerungsverfahren, Instrumente und personelle Qualifikationen notwendig, deren Voraussetzung die Schaffung von Transparenz von Kosten und Leistungen öffentlicher Verwaltungen ist.

¹⁹ Diesen Bezugsrahmen sieht Budäus (1994, S. 48) in der prozeßtheoretischen Betrachtung der Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung, wobei der Prozeß in einen Realgüterprozeß (Sachfunktionen der Beschaffung, Leistungserstellung und Leistungsverwertung) und in einen Managementprozeß (Führungsfunktionen der Planung, Organisation und Leitung, Personal, Kontrolle), der den ersten unter Einbeziehung externer Einflußgrößen (konsitutive Bedingungen, Fähigkeiten und Wertesystem, situative Bedingungen) steuert, unterteilt wird.

sationen angesehen wird und somit PM als eine Spezifizierung der Steuerungsprobleme auf öffentliche Organisationen zu begreifen ist (vgl. Budäus 1994, S. 45f.). Es ist ein Erkenntnis- und Gestaltungsmuster für jegliche Arten öffentlicher Organisationen (vgl. ebd., S. 46) und ist somit auch für die Landesverwaltungen anwendbar. Die Gestaltungselemente des PM werden in obiger Tabelle zusammenfassend dargestellt.

In Deutschland ist das NPM besonders aufgrund des **Neuen Steuerungsmodells** (NSM) der KGSt verbreitet und bekannt gemacht worden, welches in seiner Grundlogik dem NPM folgt und somit dessen deutsche Variante bildet (vgl. Reichard 1997, S. 49). Das NSM „stellt inzwischen das Referenzkonzept und das grundlegende Orientierungsmuster für die zur Zeit stattfindenden Modernisierungsbestrebungen in Deutschland dar“ (ebd.).

Das NSM setzt wie das PM besonders an der Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltungen an mit einer Konzentration auf betriebswirtschaftliche Elemente der Verwaltungsmodernisierung wie dezentrale Ressourcenverantwortung (KGSt 1991, 1993a), Budgetierung (1993b), Produktkatalog (1994a), Controlling (1994c). Nachrangig erscheinen dabei die Bedeutung des Personals (1994b, 1996a), des Wettbewerbsgedankens (1996b) und das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung (1996c). Auch die Umsetzung des Konzepts durch OE-Maßnahmen und die Beteiligung der Beschäftigten wurde in ihrer Bedeutung unterschätzt und lediglich im Rahmen des allgemeinen Konzepts des NSM behandelt (1993a). Dies bildet nach einer Befragung des Deutschen Städtetages im Jahr 1996 auch in etwa die Rangfolge der verfolgten Modernisierungsansätze in 210 deutschen Städten ab (vgl. Klages 1997, S. 45f.).

Da das NSM *nicht explizit* als Vorlage für die Verwaltungsmodernisierung in Baden-Württemberg herangezogen wird, soll das Konzept hier nicht weiter vertieft und auf die Darstellung und Beschreibung der Einzelelemente und der Kritik an dem Konzept des NSM (vgl. Kißler u.a. 1997, S.34ff.; Klages 1997, S. 10ff.; Jann 1998, S. 76ff.; Reichard 1997, S. 49ff.) aber auch des NPM (vgl. Schröter/Wollmann 1998, S. 69 f.) verzichtet werden. Im folgenden sollen aber noch einige zentrale Elemente des NPM, die für die Modernisierung der Landesverwaltung und somit auch für den weiteren Verlauf der Arbeit wichtig sind, dargestellt werden.

2.2.2. Dezentralisierung

Auch wenn die Instrumente oder Elemente des PM zwischen den Autoren (vgl. Budäus 1994, S. 55ff.; Damkowski/Precht 1995, S. 76) variieren, so besteht doch Konsens darin, daß eine Grundvoraussetzung für eine systematische Steuerung der knappen Ressourcen die **Schaffung von dezentralen Verantwortungszentren** ist, denen alle Entscheidungs- und Verantwortungsbereiche übertragen werden, die für eine effiziente, effektive und flexible

Aufgabenerledigung notwendig sind. Damit einher gehen auch ergebnisorientierte Verfahren (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen, Wirkungsanalysen), die die Transparenz und Folgen von Verwaltungsentscheidungen und – handeln darstellen und die Steuerung dieser dezentralen Einheiten ermöglicht.

Diese Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungstendenzen (vgl. Kißler u.a. 1997, S. 24; siehe dazu auch Tabelle 5) können in der Landesverwaltung zu einem Abbau der sog. „**doppelten organisierten Unverantwortlichkeit**“ (Stöbe 1997b, S. 179)²⁰ führen, die durch eine Intransparenz in der horizontalen wie in der vertikalen Richtung gekennzeichnet ist: Während auf horizontaler Ebene die Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung die Zuordnung der Verantwortung für Effizienz und Effektivität einschränkt, sind dies in vertikaler Richtung vielfältige Verflechtungen (auch zwischen Bund und Länder; vgl. Benz 1997, S. 107ff.), Genehmigungsvorbehalte und Mitwirkungsbefugnisse im Verhältnis der einzelnen Ebenen untereinander. Dadurch kann jede einzelne Behörde für Unzulänglichkeiten sowohl in der Aufgabenerfüllung als auch in der Ressourcenausstattung und – verwendung jederzeit auf die Verantwortung, zumindest aber auf die Mitverantwortung, einer anderen Ebene verweisen. Diese Unverantwortlichkeit begründet sich durch ein komplexes Geflecht von Ministerien, Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung (Regierungspräsidien), regionalen oder lokalen Verwaltungseinheiten und verschiedenen Sonderbehörden.

Während sich in den Kommunalverwaltungen aufgrund der **tradierten Strukturen** die Umsetzung von Modernisierungsansätzen schwierig gestaltet, sind diese Hemmnisse auf der Landesebene aufgrund derer spezifischen Strukturen noch weit größer (vgl. ebd., S. 178). Denn im Gegensatz zu der Verwaltungsspitze einer Kommunalverwaltung hat der Behördenleiter einer Landesbehörde nur ein begrenztes Maß an eigener Organisationshoheit, da diese meist stark von Vorgaben der Ministerien determiniert ist. Diese Erkenntnis sollte zur Folge haben, daß den einzelnen Behörden mehr Selbständigkeit für eigene Initiativen eingeräumt wird, wodurch ein entscheidender Modernisierungsschub für die gesamte Landesverwaltung ausgelöst werden kann. Dezentralisierung und Entflechtung sind daher nicht nur Instrumente der Modernisierung, sondern beschreiben auch den Weg zu diesem Ziel, indem sie Modernisierungsaktivitäten erfordern und fördern und somit ermöglicht wird, daß die Landesverwaltung zu einer „lernenden Organisation“ wird (vgl. ebd., S. 186f.).

²⁰ Diese Bezeichnung geht auf ein Zitat von Gerhard Banner im Jahre 1991 zurück, der hier die Trennung der Entscheidungskompetenzen über die Ressourcen einerseits und die Erfüllung der Fachaufgaben andererseits in bezug auf die Kommunalverwaltungen kritisierte, woraus die KGSt die Forderung nach einer dezentralen Ressourcenverantwortung ableitete (vgl. Stöbe 1997, S. 177). Diese Dezentralisierung wurde in manchen Konzepten bis auf die Arbeitsplatzebene nach dem Grundprinzip heruntergebrochen, Aufgaben und Verantwortung zusammenzufassen und dorthin zu delegieren, wo die größtmögliche Sach- und Problemnähe besteht (vgl. ebd., S. 177f.).

Tabelle 6: Entflechtung und Dezentralisierung

<i>Entflechtung:</i>	Abbau von Mitwirkungsbefugnissen vorgesetzter Behörden mit dem Ziel einer möglichst ganzheitlichen Bearbeitung von Aufgaben
<i>Dezentralisierung:</i>	Übertragung von Entscheidungs- und Ausführungszuständigkeiten
(Gegensatz: <i>Dekonzentration:</i>	nur Übertragung von Ausführungszuständigkeiten)
<i>Politische Dezentralisierung:</i>	bezieht sich auf die Aufgabenverteilung zwischen Europäischer Union, Bund, Land und Kommune
<i>Administrative Dezentralisierung:</i>	bezieht sich auf die Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung (z.B. des Landes)
<i>horizontal:</i>	zwischen Diensten und Fachdiensten
<i>vertikal:</i>	zwischen den Ebenen der Verwaltung (Ministerien, obere, mittlere und untere Landesbehörden)

Quelle: Stöbe 1997b, S. 183

2.2.3. Mitarbeiterorientierung

„Ein wirkliches Organisationslernen kann freilich nur stattfinden, wenn eine angestrebte Veränderung in der Organisation langfristig von einer Stimmigkeit der drei als wichtig erkannten Pole Organisationskultur, Organisationsstruktur und den mentalen Dispositionen der Individuen getragen wird“ (Miller 1995, S. 124). Somit muß neben oder, besser gesagt, mit der Dezentralisierung das Personal an Bedeutung für den Modernisierungsprozeß gewinnen. Es wird im allgemeinen als die **wichtigste Ressource** (vgl. Klages 1997, S. 22) und entscheidender *Erfolgs- oder Mißerfolgskfaktor* (vgl. Korintenberg 1997; Klages 1997, S. 67ff.) aber auch als *wichtigster Kostenfaktor* (ebd., S. 20) der Modernisierungen bewertet. Diese „Wertschätzung“ erfolgt aufgrund von 25-70 % der anfallenden Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen für das Personal (vgl. Klages 1997, S. 20).

Es geht hierbei um die Erschließung von Produktivitätsreserven zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes durch die Einführung des Managementdenkens in die Verwaltung und durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente des NPM (vgl. Klages 1997, S. 21f.), wodurch der „Faktor Personal“, aufgrund der arbeitsintensiven Leistungserstellung, zu einer zentralen *Rationalisierungsreserve* wird (vgl. Oppen u.a. 1997, S. 164). Jedoch setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß dies nicht durch den vermuteten Automatismus mit diesen Instrumenten erreicht werden wird, sondern daß man mit sehr viel Sorgfalt daran gehen muß, diese Leistungsbereitschaften und –energien des Personals freizusetzen (vgl. ebd., S. 22).

Die Entwicklung und Ausgestaltung eines **Personalmanagementkonzepts** (vgl. Reichard 1998, S. 166ff.), das die Werte, Einstellungen und Bedürfnisse der Beschäftigten ernst nimmt und Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigt und somit Motivationspotentiale bei den Beschäftigten zur Akzeptanz und Gestaltung der Modernisierung fördern kann, soll dabei im

Zentrum stehen. Ein solches Personalentwicklungskonzept muß Hand in Hand mit der Organisationsentwicklung gehen (vgl. Kißler u.a. 1997, S. 25f.), da sie sich gegenseitig bedingen und das eine ohne das andere nicht seine vollen Wirkungen entfalten kann. Um diese Entwicklung voranzutreiben ist insbesondere eine Beteiligung der Beschäftigten – direkt oder repräsentativ durch die Personalvertretung - an dem Modernisierungsprozeß notwendig, um zum einen die Akzeptanz der und Identifikation mit den Modernisierungsmaßnahmen und zum anderen eine Motivationssteigerung erreichen zu können. Ganz wichtig ist hierbei, daß diese Partizipationsmöglichkeiten nicht als reine Sozialtechniken, im negativen Sinne, mißbraucht werden (vgl. Breisig 1990), da dies sonst zu Blockade- und Widerstandshaltungen der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen führen und letztlich die ganze Modernisierung zu Fall bringen oder zumindest ins Leere laufen lassen kann.

Geht man bei der Organisationsstruktur von einer weitgehenden Dezentralisierung aus, so sollte dies seine Fortführung in einer möglichst weitgehenden **Delegation** von Aufgaben *und* Entscheidungsmöglichkeiten haben, womit natürlich auch Zielvereinbarungen verbunden sein werden. Dadurch kommt das nicht mehr ganz neue Management by Objectives (MbO) wieder zu neuen Ehren, bzw. wird als Kontraktmanagement bezeichnet (vgl. Kißler u.a. 1997, S. 25). Diese Vereinbarungen oder Kontrakte können vertikal zwischen Behörden oder innerhalb von Behörden der Hierarchiefolge nach vorgenommen werden, wobei sie in ein Gesamtzielsystem eingebunden werden sollten, um die Einheitlichkeit und Legitimation des Verwaltungshandelns gewährleisten zu können.

Mit solch einem *Vereinbarungsprinzip* wird auch von einer Verwaltungssteuerung abgegangen, die lediglich von oben nach unten verläuft, indem die Beschäftigten auf allen Ebenen mit ihren Fähigkeiten der Flexibilität und Sensibilität, der Phantasie und Kreativität in die Zielfestlegung eingebunden werden. Somit wird ein Gegenstromprinzip eingerichtet, das auf Einfluß und Engagement statt lediglich auf Gehorsam und Treue der Beschäftigten aufbaut (vgl. Kißler u.a. 1997, S. 25). Damit ist ein, sicherlich schwerfälliger, **Wandel der Verwaltungskultur** angesprochen und vorgezeichnet, hin zu Offenheit, Vertrauen, Kreativität, Engagement und Beteiligung. Denn das tradierte Leitbild des öffentlichen Dienstes, das durch das Berufsbeamtentum geprägt ist, welches auch auf den Tarifbereich ausstrahlt, entspricht nicht mehr den Herausforderungen und Bedürfnissen der Beschäftigten und der Modernisierung von heute. Daran wird sich auch nichts ändern, solange nicht einmal die bestehenden Freiräume genutzt werden (vgl. Reichard 1997, S. 59f.) und sich dadurch die Lage in Zukunft voraussichtlich noch verschärfen wird.

Tabelle 7: Werte hierarchischer und dezentraler Organisation

Werte der hierarchischen Organisation:	Werte der dezentralen Organisation:
Solidität	Initiative
Stabilität	Kreativität und Flexibilität
Regelorientierung	Teamorientierung
Bodenständigkeit	Mobilitätsbereitschaft
Zuverlässigkeit, Seriosität	Fehlertoleranz
Pflichtbewußtsein	Verantwortungsfreude

Quelle: Klages 1997, S. 70.

Ein Zeichen für ein solches Denken kann ein Leitbild der Verwaltung sein, das in einem OE-Prozeß unter intensiver Beteiligung der Beschäftigten entwickelt wird, damit sie sich mit dem Leitbild identifizieren können und es somit eher mit Leben füllen werden (vgl. Stöbe 1997a, S. 129ff.; Wewer 1998, S. 141ff.), was durch ein top-down Vorgehen selten der Fall war und sein wird. Als Beispiel kann man hier die Führungsleitlinien des Landes Baden-Württemberg von 1979 heranziehen, die erst ca. 15 Jahre nach ihrer Verordnung von den Führungskräften allmählich angenommen werden (vgl. Klages 1997, S. 195ff.).

Eine Folge dieses neuen Steuerungssystems sollte eine stärkere **Leistungsorientierung** aller wesentlichen Elementen des Personalmanagements des öffentlichen Dienstes sein, angefangen bei den rechtlichen oder tariflichen Regelungen der Beschäftigten, dem Dienstrecht (vgl. Bonorden/Rieger 1998, S. 209 ff.), dem Beurteilungs-, dem Entlohnungs- und dem Beförderungssystem (vgl. Reichert u.a. 1997) und die Arbeitsplatzbewertungen im Tarifbereich (vgl. Interviewpartner). Dabei ist jedoch zu beachten, daß der Spielraum für materielle Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung durch die angespannten Haushaltslagen äußerst begrenzt ist (vgl. auch ebd.). Deshalb ist die Schaffung **immaterieller Anreize** (vgl. Ridder 1998) eine Möglichkeit, die auch den Wertvorstellungen der Beschäftigten immer mehr entgegen kommt (vgl. Korintenberg 1997, S. 21 ff.; Klotz/Mauch 1995, S. 28ff.). Diese Wünsche und Bedürfnisse der Beschäftigten zielen bzgl. der Arbeitsgestaltung auf eine abwechslungsreiche, interessante und auch herausfordernde Tätigkeit, während materielle Anreize dies nicht erfüllen können und mit der Tendenz zu immer weitergehenden Leistungserhöhungen und der wahrscheinlichen Nicht-Objektivität der Gewährung der Anreize auf Widerstand der Beschäftigten und der Personalvertretungen stoßen können (vgl. Klages 1997, S. 25ff.).

2.2.4. Umsetzungsstrategien

Für eine erfolgreiche Umsetzung von Modernisierungen der öffentlichen Verwaltung bedarf es eines **Prozeßmanagements** (Veränderungsmanagement, Change Management), das

die Implementierung der Modernisierungsmaßnahmen unter intensiver Beteiligung der Beschäftigten steuert und vorantreibt (vgl. Klages 1997, S. 63ff.; Stöbe 1998, S. 150ff.; Reichard 1997, S. 65ff.). Dabei sollten deren Ängste und Unsicherheiten bzgl. der Modernisierung ernst genommen und möglichst offen und intensiv diskutiert werden, was sicherlich nicht immer machbar und erwünscht ist. Ein erfolgversprechender Weg, die Änderungsbereitschaft der Beschäftigten zu steigern, ist sicherlich die Einbindung in die Entwicklung und die Umsetzung der Modernisierungsmaßnahmen mit den Prinzipien der Offenheit und des Vertrauens. Dadurch könnte ein Übergehen der Interessen, Bedenken und Sorgen der Beschäftigten verhindert werden als Ausdruck einer gelebten lernfähigen Verwaltungskultur.

Als **Instrumente** eines so verstandenen Modernisierungsprozesses könnten, bei entsprechender beteiligungsorientierter Ausgestaltung, Konzepte des partizipativen Managements und Teamkonzepte, Konzepte der Organisations- und Personalentwicklung, des Qualitätsmanagements, Modelle des Reengineering, oder die Organisation durch Projekte herangezogen werden.²¹ Reichard (1997, S. 67) stellt nach einer intensiven Auseinandersetzung mit bisherigen Änderungsstrategien, fest, daß eine erfolgreiche Modernisierung sowohl vom Konzeptdesign wie vom Änderungs- und Umsetzungsprozeß abhängt und „eine geeignete Änderungsstrategie (Change Management) mindestens so wichtig wie das Modernisierungskonzept ist“, wozu **partizipative Implementationsmodelle** am ehesten geeignet wären (vgl. Pieper 1988).

Welche Instrumente wie zum Einsatz kommen, hängt natürlich ganz wesentlich vom Inhalt der Modernisierung ab, wie auch von den spezifischen örtlichen Gegebenheiten, worauf nicht zuletzt auch die Arbeitsbeziehungen und deren Klima einen gewichtigen Einfluß haben. Klages (1997, S. 83) kommt zu dem Schluß, daß die Modernisierung als ein sich selbst tragender und verstärkender Prozeß aufgrund der Motivation der Beteiligten ablaufen muß, der mit einer hohen Integrationsfähigkeit gegenüber den Beschäftigten und sonstiger Interessengruppen gesteuert wird. Dazu sind auch die Personalvertretungen zu rechnen, die nicht zuletzt aufgrund ihrer rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten eine wichtige Funktion im Modernisierungsprozeß innehaben. Sie können sowohl als Förderer wie auch als Bremser oder gar Verhinderer der Modernisierung in Erscheinung treten. Außerdem stehen sie in einer wichtigen Vermittlerrolle zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten und sind so mit ausschlaggebend für die Akzeptanz und Motivation der Beschäftigten gegenüber der Modernisierung (vgl. Greifenstein/Kißler 1997).

²¹ Literaturhinweise: partizipatives Management und Teamkonzepte (vgl. Oppen u.a. 1997, S. 164), Organisations- und Personalentwicklung (vgl. Breisig 1990, S. 63 ff.; Kißler u.a. 1997, S. 26; Korintenberg 1997, S. 137ff.), Qualitätsmanagement (vgl. Bandemer 1997, S. 199ff.; 1998, S. 369ff.; Breisig 1990, S. 91ff.; Korinten-

3. Modernisierung in den Ländern und in Baden-Württemberg

Nach einem skizzenhaften Überblick über den Stand, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Modernisierung der Landesverwaltungen in Deutschland, erfolgt eine tiefere Gesamt Betrachtung der Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württemberg.²² Im nächsten Kapitel werden die einzelnen Elemente dann aufgrund der empirischen Untersuchung genauer analysiert. Man muß dabei beachten, daß die folgenden Ausführungen den Rahmen für die Personalvertretungen bilden, unter dessen Bedingungen sie versuchen müssen, „zum Wohle der Beschäftigten“ (§ 2 LPVG) zu handeln. Deshalb werden hier kritische Ansätze oder Folgen der Modernisierungen bzgl. der Auswirkungen auf den Personalbereich herausgestellt. Damit wird auf die **Fragestellung 1** dieser Arbeit eingegangen.

3.1. Modernisierung der Landesverwaltungen in Deutschland

Bei einem **Vergleich der Ebenen** im Staatsaufbau der Bundesrepublik kann ein deutliches Gefälle der *Modernisierungsanstrengungen* festgestellt werden (vgl. Bürsch 1996, S. 8): Der *Bund* mit seinen 325 Tsd. Beschäftigten ist demnach noch am wenigsten weit fortgeschritten, wobei hier die Metapher vom „schlanken Staat“ eine maßgebliche Rolle spielt mit einer Rückführung staatlicher Aktivitäten besonders durch Privatisierungen von Vermögen und Aufgaben (vgl. König 1997, S. 100f.). Am weitesten in der Modernisierung sind die *Kommunen*, besonders die, die das NSM einführen (Bürsch 1996, S. 8). Jedoch ist diese Modernisierungswelle nun an einer Konsolidierungsphase angelangt, in der sich einzelne Ernüchterungsprozesse einstellen und die Überlagerung durch die Haushaltskrise z.T. zu ernstesten Konflikten führt (vgl. Reichard 1997, S. 51).

Auch auf **Landesebene** werden, beeinflusst durch den kommunalen Bereich und die angespannte Haushaltslage, Ansätze entwickelt, die gegebenen Strukturen der Landesverwaltung nach den Prinzipien von Effizienz und Effektivität zu modernisieren (vgl. König 1997, S. 75), wie sie durch das NPM zum Ausdruck kommen.²³ Dabei ist ein breites Spektrum in den 16 Bundesländern zu beobachten, wobei nur das Saarland und Baden-Württemberg bereits in der zweiten Hälfte der 80er Jahre konkret mit der Umsetzung von Modernisierungskonzepten begonnen hatten (vgl. Bürsch 1996, S. 8). Erst nach der deutschen Einigung kam es

berg 1997, S. 291ff.), Reengineering (vgl. Beyer 1998, S. 106 ff.), Projektorganisation (vgl. Andersch/Belzer 1998, S. 269ff.; Breisig 1990, S. 83ff.; Ewert u.a. 1997; Stöbe 1998, S. 155f.).

²² Zur genauen Fallstudie Baden-Württemberg vgl. Teufel 1997; Maurer 1997, S. 251-262; König 1997, S. 80-83; Bürsch 1996, S. 14-18; Miller 1995, S. 450-466. Zu den Einzelbereichen kann hier auf die Berichte der Regierungskommission Verwaltungsreform von 1993 und 1995 (hrsg. vom Staatsministerium) und auf die Schriftenreihe des Innenministeriums *Verwaltung 2000* verwiesen werden.

²³ Näheres siehe in Bürsch 1996, König 1997, Miller 1995 und die Sammelbände verschiedener Verwaltungen, insbesondere auch der Landesverwaltungen von Hill/Klages 1995, 1996, 1997 a und b. .

auch in den restlichen Ländern zu Modernisierungsansätzen, die sich jedoch in der Intensität, im Tempo und in den Methoden voneinander unterscheiden (vgl. ebd.). Dabei ist ein Schwerpunkt auf betriebswirtschaftlich motivierte Modernisierungsansätze gelegt worden und im allgemeinen kann hier auch von einem „Paradigmenwechsel“ gesprochen werden, der sich von der Geschichte der meist nur unzufriedenstellenden Verwaltungsmodernisierungen besonders der 60er und 70er Jahre abzuheben versucht (vgl. König 1997, S. 75). Trotz einem insgesamt modernisierungsfreudigen Klima sind auch kritische Stimmen zu hören, die den „Modernisierern“ Aktionismus vorwerfen, da man nicht wisse, wo man eigentlich hinwolle und sich gerade bei Pilotprojekten leicht „verzetteln“ könne (vgl. Bürsch 1996, S. 8). Lediglich Berlin (vgl. Weidmann 1996; Reznicek 1996) versucht mit einem sehr ehrgeizigen, kurzfristig angelegten Projekt das **NSM** flächendeckend einzuführen, allerdings ist der Zeitplan nicht einzuhalten. Auch Hamburg und Bremen erarbeiten auf Basis des NSM ein Gesamtkonzept für die Modernisierung ihrer Verwaltung, aber ziehen vorerst die Erprobung in einzelnen Pilotbereichen vor, da das NSM „kein allgemein gültiges, in allen Einzelbereichen ausgereiftes System“ bildet (vgl. Bürsch 1996, S. 10f.). Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein versuchen die Modernisierung über **Pilotprojekte** mit umsetzungsorientiertem Ansatz, und die restlichen Länder sind bei den ersten Umsetzungen angelangt (vgl. ebd.).

Es überwiegen ganz eindeutig **binnenorientierte Modernisierungsansätze**, die sich auf das *NSM* beziehen (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Schleswig-Holstein), oder eigene Wege mit *betriebswirtschaftlichen Instrumenten* (Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Controlling) eingeschlagen werden, wie in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland und in den neuen Ländern in Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt (vgl. ebd.).

Ein wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern ist die *Aufgabenkritik*, die zu einer **Rückführung der Staates auf seine Kernaufgaben** beitragen soll. Hierbei spielen *Privatisierungen* eine wichtige Rolle, wozu z.B. in Baden-Württemberg eine „Privatisierungsformel“ (siehe unten) entwickelt wurde. Eine andere Möglichkeit ist die Rechtsformänderung durch die Schaffung von Regie- oder Eigenbetrieben (vgl. Bürsch 1996, S. 11), wobei die öffentliche Hand noch eine Kontrolle und Einfluß auf die Aufgabenausführung und die Gebühren behält.

Bei der **Überprüfung von Aufgaben** werden in den Ländern verschiedene Wege gegangen: In Bayern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt überprüfen die Ministerien in *Eigenregie* ihre Struktur und ihren Personalbedarf, allerdings unter Vorgaben, mit dem Ergebnis einer Verlagerung auf untere Verwaltungsebenen; drei Länder vertrauen bei der Überprüfung auf ex-

terne *Unternehmensberater*, wobei in Nordrhein-Westfalen die gesamte Landesverwaltung, in Baden-Württemberg einzelne Aufgabenfelder und in Sachsen die Ministerien untersucht werden. Hierbei hat man auch unterschiedliche Erfahrungen mit den externen Organisationsuntersuchungen gemacht: Als Hauptmanko hat sich oftmals der fehlende Verwaltungssachverstand der Berater erwiesen (vgl. ebd., S. 12; König 1996).

Auch wenn die **Finanznot** der Länder nicht immer explizit als Auslöser der Modernisierungen genannt wurde und wird (im Gegensatz zu Berlin und Bremen), so werden doch schnelle Ergebnisse besonders durch spürbare Einsparungen im Personal- und Sachhaushalt erwartet, was jedoch kaum mit einer ernst gemeinten *Modernisierung in kurzen „Politikzeiträumen“* (höchstens eine Wahlperiode) erreicht werden kann. Das könnte letztlich dazu führen, daß die Landesverwaltungen nur noch *Krisenmanagement durch Haushaltskonsolidierung und pauschalen Personalabbau* betreiben (vgl. Bürsch 1996, S. 9).

Der **Personalabbau** stellt demnach in den Landesverwaltungen ein eindeutiges Ziel dar, für das die Regierungen *konkrete Einsparziele und –quoten* vorgegeben haben (vgl. ebd.): Diese belaufen sich auf vier- bis fünfstelligen Werte oder Quoten von in der Regel 5-10 %. Unter den Flächenländern verfolgt dabei Niedersachsen die härtesten Vorgaben mit 8 % Personaleinsparung für den gesamten Landesdienst (von 1995-98) und 20 % in den Ministerien aufgrund ihrer „Vorbildfunktion“, wobei die Hälfte durch Verlagerung von Aufgaben auf andere staatliche oder nichtstaatliche Behörden und Einrichtungen abgebaut werden *soll*.

Trotz einem „Rahmenkonzept für die sozialverträgliche Gestaltung der Verwaltungsmodernisierung“, das 1995 zwischen der Landesregierung und den Gewerkschaften und Berufsverbänden in Niedersachsen abgeschlossen wurde, *überlagern die Sparvorgaben immer mehr den Modernisierungsprozeß* und verschlechtern dadurch das **Modernisierungsklima** unter den Beschäftigten ganz erheblich (vgl. ebd.).²⁴ Damit wird deutlich, daß rigoroser Personalabbau, trotz der vertrauensbildenden Maßnahme der Vereinbarung mit zahlreichen Fördermöglichkeiten für betroffene Beschäftigte der Modernisierung, durchaus negative Auswirkungen auf die Akzeptanz der Beschäftigten haben kann, wodurch letztlich auch die Modernisierung ins Stocken geraten kann. Rahmenvereinbarungen wie in Niedersachsen bestehen auch noch in einigen anderen Ländern, während Schleswig-Holstein über einen einjährigen Erstellungsprozeß für ein Leitbild der Landesverwaltung unter intensiver Einbindung der Beschäftigten versucht, diese zur Akzeptanz und aktiven Mitgestaltung des Modernisierungsprozesses zu bewegen (vgl., S. 10).

²⁴ „Verwaltungsreform sei, so lautete für viele das vorläufige Fazit, letztlich doch nur begrifflicher Mantel für ein rigides Einsparprogramm mit der Folge nachhaltiger Arbeitsverdichtungen für den Beschäftigten“ (Burckhard Nedden, Abteilungsleiter im niedersächsischen Innenministerium; zitiert in Bürsch 1996, S. 9).

Personalabbau ohne **Wiederbesetzungen** von Stellen würde zu einer Vergreisung in den Landesverwaltungen führen, woran sicherlich kein Interesse bestehen kann. Außerdem würde es zu einer Abschottung der Verwaltung gegenüber dem externen Arbeitsmarkt führen, was hinsichtlich wachsender Arbeitslosenzahlen und ihrer gesellschaftspolitischen Folgen von den Landesregierungen nicht durchzuhalten sein wird.²⁵ Diese arbeitsmarktpolitische Öffnung der Landesverwaltungen könnte z.B. durch eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeit vorgenommen werden (vgl. z.B. Bürsch 1996, S. 10; Staatsanzeiger v. 18.5.98).

3.2. Organisation des Modernisierungsprozesses in Baden-Württemberg

Die „Verwaltungsreform in Baden-Württemberg“ wird vom Innenministerium geleitet, das vom Ministerrat mit dieser Aufgabe beauftragt wurde. Organisatorisch begleitet wird die Verwaltungsmodernisierung seit 1988 durch eine Stabsstelle im Innenministerium, die bis 1996 Stabsstelle *Verwaltungsstruktur, Information und Kommunikation* hieß und mit dem Projekt *Verwaltung 2000* 1988 gegründet wurde. Seit 1996 heißt sie nun *Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung*. Zu deren Aufgabe gehören das Erarbeiten von Modernisierungskonzepten und die Begleitung ihrer Umsetzung in den Behörden.

Von 1993-96 unterstützte sie neben einer Geschäftsstelle im Staatsministerium auch die *Regierungskommission Verwaltungsreform* unter der Leitung von Staatsminister Vetter. Daneben gehörten der Kommission auch drei leitende Beamte aus dem Innen-, Finanz- und Wirtschaftsministerium, der Präsident des Landesrechnungshofes, ein Regierungspräsident und die drei Präsidenten von Städte-, Landkreis- und Gemeindetag an, die unter konkreten politischen Vorgaben den Auftrag hatten, nicht nur unverbindliche Vorschläge zu machen, sondern auch deren Umsetzung zu gewährleisten.

Im Zuge der Verschlinkung der Ministerien wurde ab 1996 durch die CDU/FDP-Regierungskoalition die Stelle des Staatsministers gestrichen, weshalb die wieder gegründete Regierungskommission unter Leitung des IM steht und sie insgesamt aus keiner so hochrangiger Besetzung mehr besteht. Weiterhin werden die Interessenverbände der Beschäftigten über das sog. Verbändegespräch vor den Sitzungen der Kommission über die Inhalte informiert und können dazu Stellung nehmen. Personalvertretungen der Landesverwaltung sind nicht beteiligt.

Neben diesen für die gesamte Landesverwaltung zuständigen Stellen bestehen noch zahlreiche Lenkungsausschüsse, Arbeits- und Projektgruppen und sonstige Umsetzungsgremien

²⁵ Zusätzlich wird die öffentliche Hand durch die Sozialausgaben für die Arbeitslosen belastet und hat Einbußen bei den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen, die gegen die direkten Einsparungen durch Personalabbau in der Landesverwaltung aufgerechnet werden muß. Zu Diskussion in Baden-Württemberg vgl. Landtagsdebatte zur Arbeitsmarktfunktion des Landes als Arbeitgebers in Staatsanzeiger v. 18.5.98.

auf Ressort- oder Behördenebene (vgl. 4.2.), z.B. die „Stabsstelle für die Umwandlung von Landeseinrichtungen und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“ im FM, die die Privatisierungsbemühungen koordiniert, oder die „Arbeitsgruppe Aufgabenbilanz“ und die Lenkungsausschüsse, die die Vorschläge der Gutachter aufgrund von Organisationsuntersuchungen auf Praktikabilität überprüfen und deren Umsetzung begleiten (vgl. Bürsch 1996, S. 17).

3.3. Entwicklung der Verwaltungsmodernisierung in Baden-Württemberg

Die „Verwaltungsmodernisierung in Baden-Württemberg“ kann grob in vier Phasen eingeteilt werden, die weitgehend mit den jeweiligen Legislaturperioden identisch sind:

1. Einsetzung der sogenannten „Bulling-Kommission“ 1984, die 109 Vorschläge ausarbeitete, welche sich hauptsächlich auf die Straffung der Organisation, Neuorganisation der Zuständigkeiten, Entwicklung neuer Personalstrukturen und neue Techniken als Teil des Führungs- und Verwaltungsinstrumentariums bezogen, von denen jedoch kaum welche umgesetzt wurden, da sie optimale Vorstellungen beschrieben und außerhalb der Verwaltung entstanden, was zu dem Scheitern führte (vgl. Bürsch 1996, S. 14).
2. Beginn des Projekts *Verwaltung 2000* im Jahre 1988, das die Verwaltungsmodernisierung als Daueraufgabe versteht, um sich den Umweltentwicklungen anpassen zu können. Bei diesem pragmatischen Ansatz sollten im Rahmen einer ganzheitlichen Konzeption einzelne Modernisierungsschritte mit den Ressorts gemeinsam erarbeitet und umgesetzt werden. Als Ziel wurde die Verwaltung als „Dienstleistungsunternehmen“ verstanden, die sich auf ihre Kernaufgaben konzentriert und leistungs- und zielorientiert, effektiv und effizient arbeitet, in der eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern vorherrscht. Dazu wurden 70 Einzelprojekte als Pilotvorhaben auf den Weg gebracht (vgl. ebd., S. 14f.).²⁶
3. Dieses zweigleisige Vorgehen wurde unter der Großen Koalition von CDU/SPD (1992-96) beibehalten. Die Begründung für Modernisierungen erfolgt nun auch durch die knapper gewordenen finanziellen und personellen Ressourcen des Landes. Die Ziele liegen in der Schaffung einer schlanken und leistungsfähigen Verwaltung, in der Steigerung der Effektivität und Effizienz, in der Dienstleistungsorientierung und in einem zeitgemäßen Personalmanagement, wodurch ein stufenweiser Abbau des Personals (1993-95: 3000 Stellen; 1997-2002: 4000 Stellen) erreicht werden soll (vgl. Staatsministerium 1995b).

²⁶ Arbeitsbereiche waren dabei: Aufgabenanalyse, Aufgabenverlagerung/Privatisierung, Rechtsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung, Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation, Wirtschaftlichkeit, Einsatz von IuK-Technik, Personalmanagement.

4. Die begonnenen Modernisierungen der letzten Legislaturperiode werden auch von der CDU/FDP-Regierung seit 1996 fortgesetzt mit den Zielen der Dienstleistungsorientierung und der Standortsicherung im globalen Wettbewerb durch Leistungsfähigkeit. Dies soll durch eine Verschlinkung der Verwaltung, durch kurze Verfahren und klare Zuständigkeiten erreicht werden, damit sich die Verwaltung als ein „verlässlicher Partner der Wirtschaft bewähren“ kann (vgl. Landesregierung 1996, S. 34).

In der Tendenz läßt sich feststellen, daß sich die Ziele für eine moderne Landesverwaltung nicht verändert haben, sondern sich lediglich die Schwerpunktsetzungen verschieben. Aufgrund des weitgehenden Scheiterns bisheriger Modernisierungen, veränderte sich außerdem die Methodik der Konzeption und Umsetzung der Modernisierungsschritte, sowohl die Modernisierung der Führungsstruktur als auch sämtliche Folgemodernisierungen (vgl. Miller 1995, S. 452). Die Gründe liegen darin, daß „man sich erst nach Abschluß der diversen Projektberichte um die Implementation der geplanten Maßnahmen bemüht hat“ (ebd.), welche dann von der Ministerialverwaltung, aufgrund mangelnder Einbindung, verhindert wurden. Aus den Erfahrungen wurde dann das oben genannte zweigleisige Vorgehen entwickelt, das neben dem Erarbeiten von Konzepten eine laufende Rückkopplung durch die Stabsstelle *Verwaltungsreform*, externen Beratern und den betroffenen Ressorts vorsieht, um die Praxisnähe und den Akzeptanzgrad bzgl. der Maßnahmen zu erhöhen (vgl. ebd.).

3.4. Aktuelle Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung in Baden-Württemberg

Hier werden die Maßnahmen seit der Großen Koalition näher betrachtet, die ja auch von der jetzigen Regierung im wesentlichen weitergeführt werden. Die Regierungskommission Verwaltungsreform hat in ihrem ersten Bericht sechs Schwerpunkte der Reform und Modernisierung in der Landesverwaltung ausgemacht (vgl. Staatsministerium 1993):

1. Die grundsätzliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung;
2. Verfahrensbeschleunigungen bei Genehmigungsverfahren;
3. Stärkung der intraregionalen Zusammenarbeit, z.B. durch die Schaffung des Verbands „Region Stuttgart“;
4. Die Funktionalreform durch Aufgabenkritik in den Ministerien Regierungspräsidien und dem Beschaffungswesen, durch Rechtsbereinigung und durch Eingliederung unterer Sonderbehörden in die Landratsämter;
5. Das strategische Personalmanagement für die Landesverwaltung;
6. Betriebswirtschaftliche Instrumente wie dezentrale Budgetverantwortung, KLR, Controlling und Wertanalyse, die schon seit 1985 in Pilotprojekten erprobt wurde und Ratio-

nalisierungspotentiale von 10-15 % und in Einzelfällen sogar bis zu 40 % erwarten läßt (vgl. ebd., S. 103).

3.4.1. Personal- und Aufgabenabbau

Vielerorts ist die Ausgangslage für Modernisierungen die **Vorgabe des Personalabbaus** für die jeweilige Behörde und prägt somit die Arbeit der Behördenleitung und besonders der Personalvertretung, um etwaige Nachteile für die Beschäftigten möglichst zu verhindern oder abzumildern. In einem ersten Schritt waren als Ausgleich zur Schaffung neuer Stellen im Polizei- und im Schulbereich von 1993-1996 3040 Stellen in anderen Bereichen von durchschnittlich 8 % einzusparen, begleitet mit einer Aufgabenanalyse und –kritik. In einem zweiten Schritt folgte, aufgrund der zu hohen Personalkosten bei einer schlechten Haushaltslage, eine Vorgabe durch den Beschluß des Ministerrats vom 8. Nov. 1993, daß von 1997 an mittelfristig 4000 weitere Stellen einzusparen sind. Für verschiedene Bereiche wurden dabei unterschiedlich hohe Einsparkorridore für die Organisationsuntersuchungen vorgegeben (vgl. Staatsministerium 1995, S. 97ff.; König 1996).

Inzwischen wurde vom Landtag im **Staatshaushaltsplan 1998/99** die Einsparvorgabe weiter konkretisiert, indem von 1997 bis 2002 insgesamt 4241 Stellen auf Grundlage der Gutachten einzusparen sind mit einem Einstellungskorridor von 122 Stellen (vgl. Landtag 1998, S. 57f.). Darüber hinaus wurde eine zusätzliche Einsparung von 2320 Stellen von 1998 bis 2002 beschlossen (vgl. ebd., S. 58), womit insgesamt 9601 Stellen minus dem Einstellungskorridor von 1993 bis 2002 wegfallen. Außerdem sollen 6000 Stellen als „Abschöpfung des Effizienzgewinns“ durch die landesweite Einführung der neuen Steuerungsmodelle abgebaut werden können (vgl. FM/IM 1998, S. 2). Sollten diese Einsparvorgaben von den Behörden in dem ihnen vorgegebenen Ausmaß nicht erreicht werden, sind von diesen „für jede zu wenig gestrichene Stelle jährlich Sachmittel in Höhe von 80000 DM im Einzelplan einzusparen“ (ebd.), was zum „Konkurs“ oder, besser gesagt, zur Handlungsunfähigkeit der Behörden führen könnte. Diese Gefahr besteht besonders bei den Regierungspräsidien.²⁷

Die „**Reform der Regierungspräsidien**“²⁸ nach dem Beschluß des Ministerrats vom 30.3.98 auf Grundlage des BSL-Gutachtens von 1997 (vgl. auch Landesregierung 1998; Staatsanzeiger v. 6.4.98) besteht im wesentlichen aus den vier Teilbereichen Aufgabenkritik, Geschäftsprozeßoptimierung, einer Verschlankung der Organisationsstruktur und der Ein-

²⁷ Hierzu muß sich der Gesetzgeber spätestens zur Haushaltsaufstellung im Herbst 1998 Lösungsalternativen ausarbeiten, wie z.B. diese „Strafgebührenregelung“ streichen oder Möglichkeiten zum zügigen Stellenabbau zur Verfügung stellen.

²⁸ Zur Unterscheidung der Maßnahmen werde ich im folgenden den offiziellen Begriff der *Reform der Regierungspräsidien* hier verwenden, auch wenn es sich um eine Modernisierung handelt.

führung betriebswirtschaftlicher Instrumente. Dadurch wird die Vorgabe der Koalitionsvereinbarung von 1996 umgesetzt, wonach bei den Präsidien knapp ein Drittel des Personals vom Stand von 1993 bis 2002 abzubauen ist. Zwei Drittel sollen durch Personaleinsparungen und ein Drittel durch Umsetzung der Aufgabenkritik, also durch Aufgabenverlagerungen²⁹ und -privatisierungen abgebaut werden. Beim Personalabbau ist aber ein stellenmäßiger „Puffer“ für Stellen vorzusehen, die frei gehalten werden müssen, aufgrund von Beurlaubungen usw., aber auch um einen *Einstellungskorridor* zu gewährleisten (vgl. BSL 1997, S. 242).

Es zeichnet sich jedoch ab, daß die **Aufgabenkritik** nicht in der Tiefe und dem Zeitraum umgesetzt wird, wie es das Gutachten vorgeschlagen hatte. Schon in früheren Gutachten und von der Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ konnte festgestellt werden, daß die Fachresorts, die hierfür verantwortlich sind, sehr „aufgabenverliebt“ sind und im Gegenteil es teilweise sogar noch zu einer Nettobelastung der RP's kam, also zu einer höheren Übertragung von Aufgaben auf die RP's als diese abgeben konnten (vgl. BSL 1997, S. 217f.). Für das jetzige Gutachten zeigt sich dieser negative Trend schon beim Ministerratsbeschluß, wo manche Umsetzungen zeitlich gestreckt werden.

Deshalb sind für eine Personalreduzierung über ein Maß von insgesamt 14 % (ca. 320 Stellen) bis zum Jahr 2002 andere als „natürliche“ personalwirtschaftliche Maßnahmen (altersbedingte und andere Fluktuation) zu ergreifen (vgl. BSL 1997, S. 238). 1995 wurde noch von einer Fluktuation von 570 Stellen ausgegangen (vgl. ebd., S. 239). Als eine zusätzliche Maßnahme wird zur Zeit ein Entwurf für eine Vorruhestandsregelung oder Abfindungszahlungen für die Landesbediensteten nach Vorbild bestehender Regelungen, z.B. von Bahn und Post, ausgearbeitet. Nach ersten Informationen soll er großzügigere Regelungen als der zur Zeit geltende Tarifabschluß beinhalten (Gespräch mit PR, Amt 2 vom 3.6.98), um die Beschäftigten zum „freiwilligen“ Ausscheiden zu bewegen.

Wie oben schon erwähnt, ist die **Privatisierung** ein wichtiges Element der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, womit „ein Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts“ (Teufel 1997, S. 10) geleistet werden soll durch das Eröffnen neuer Handlungsspielräume im Dienstleistungsbereich. Als Maßstab für die Zulässigkeit von Privatisierungen hat sich die sogenannte *Privatisierungsformel* herausgebildet: Erhalt der Leistungsqualität; Sicherstellung der Leistungserbringung auf Dauer; Gewährleistung eines gleichmäßigen und flächendeckenden Angebots; zumutbare Kostenbelastung für den Bürger; Vermeidung von Mono-

²⁹ Die Aufgabenverlagerungen innerhalb der Landesverwaltung ist für die Regierungspräsidien deshalb so wichtig, da das „Bruttoprinzip“ gilt, welches besagt, daß mit den Aufgaben auch die damit verbundenen Stellen auf die übernehmende Stelle übergehen, wobei sich die noch zu erbringenden Einsparverpflichtungen für die RP's entsprechend verringern und für die übernehmende Behörde erhöhen (vgl. Landesregierung 1998, S. 2).

polbildung von Privatunternehmen, und keine sozial schädlichen Auswirkungen für die Beschäftigten (vgl. Bürsch 1996, S. 16).

Mit Privatisierungen sollen Personalkosten und Pensionslasten zurückgeführt und mehr Flexibilität und ein sparsamerer Ressourceneinsatz in der Verwaltung verwirklicht werden (vgl. Teufel 1997, S. 10). Jedoch wird mit Hinweis auf die Privatwirtschaft der Schutz vor Entlassung betont und daß Umsetzungen über einen längeren Zeitraum erfolgen und dies eben „in den allermeisten Fällen sozialverträglich“ (Teufel 1997, S. 11) geschieht. Dies zeigt das Dilemma auf, daß durch Privatisierungen nicht sofort die Personalkosten gemindert werden können, da ein Personalabbau nur über die sog. natürliche Fluktuation geschehen kann.³⁰

Aufgabenverlagerungen jeglicher Art sind ein Konfliktfeld, in dem es während der großen Koalition zu Auseinandersetzungen zwischen Landesregierung und Interessenvertretungen der Beschäftigten kam. Die Mitwirkungsrechte des Personalrats reichen in diesem Bereich nicht aus, Privatisierungen oder Auslagerungen nach dem Subsidiaritätsprinzip zu verhindern, da der Personalrat nach § 80 Abs. 1 Nr. 2 LPVG lediglich ein Mitwirkungs- und Anhörungsrecht hat und nur bei der Abmilderung der Folgen durch die Aufstellung von Sozialplänen nach § 79 Abs. 1 Nr. 11 LPVG mitbestimmen kann.

3.4.2. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Entscheidend für die gesamte Modernisierung der Landesverwaltung ist der Beschluß des Ministerrats des Landes vom 7. Feb. 1994, 14 Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen³¹ mit einem Kostenaufwand von ca. 14 Mio. DM³² an externe Beratungsfirmen in Auftrag zu geben. Die Gutachten sollten zur Umsetzung der Vorschläge der „Arbeitsgruppe Aufgabenbilanz“ dienen und damit neben der *Vorbereitung der geplanten Stelleneinsparungen* auch Hinweise auf einen möglichen *Aufgabenabbau* sowie auf die *Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation* geben (vgl. König 1996, S. 813; Staatsministerium 1995, S. 98). Dabei sollte bei der Durchführung der Gutachten entscheidendes Gewicht auf das Personal durch Schaffung von Akzeptanz und Motivation gelegt werden, z.B. durch Information

³⁰ Diese Weiterbeschäftigungsgarantie kann zu Problemen aufgrund der spezifischen und dem meist niedrigen Niveau der Qualifikation der Betroffenen führen. Hier setzt der BAT enge Grenzen bei Tarifbeschäftigten, um die es sich bei solchen Maßnahmen meist handelt. Durch die genauen Tätigkeitsbeschreibungen für die Eingruppierung, die heute außerdem veraltet sind (vgl. alle Interviewpartner), bedeutet eine Umschulung oder Höherqualifikation meist eine Höhergruppierung der Beschäftigten. Dies wird aber vom Arbeitgeber vermieden, da sonst Personalmehrkosten auf ihn zukommen würden, welche ja gerade zurückgefahren werden sollen.

³¹ Untersuchungsbereiche waren u.a. die Polizei (vgl. Staatsanzeiger 1994), die Straßenbauverwaltung (vgl. König 1996, S. 818) und die Regierungspräsidien (vgl. BSL 1997), die auch in dieser Arbeit Untersuchungsgegenstand sind.

³² Von Gewerkschaften, Berufsverbänden und Reformgegnern wird diese absolute Höhe des Betrags oft an den Gutachten kritisiert (vgl. König 1996, S. 816f.), allerdings scheint er nicht mehr so hoch, wenn man ihn in Relation zum Gesamthaushalt von ca. 63 Mill. DM und Personalausgaben von ca. 22 Mill. DM in 1998 (vgl. Landtag 1998) setzt.

und Einbindung der Beschäftigten in den Modernisierungsprozeß soweit dies möglich ist, da sonst die anstehenden Veränderungen keinen Erfolg haben werden und auf Widerstände stoßen können (vgl. ebd.; BSL 1997). Und dies, obwohl die Firma BSL anfangs, wie auch das IM, gegen die Einbindung der Personalvertretungen (HPR und örtlicher PR) in die Untersuchung der RP's war (vgl. PK, Amt 2).

Insgesamt wurden die Stelleneinsparvorgaben des Ministerrats durch die Gutachten bestätigt und waren „Grundlage für eine Fülle struktureller Entscheidungen im Bereich der Verwaltung“ (König 1996, S. 816).

3.4.3. EDV-Technik

Die recht moderne *EDV-Ausstattung und Vernetzung* der Landesverwaltung wird ständig der technischen Entwicklung, wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, angepaßt. Das auf Vorschläge der Bulling-Kommission zurückgehende **Landessystemkonzept** hat dazu geführt, daß die Landesverwaltung über ein landesweites Kommunikationsnetz verfügt, an das alle Landesbehörden, die Landesvertretungen in Bonn und in Brüssel sowie alle Städte und Landkreise angeschlossen sind. Zusätzlich werden noch in den Ressorts Einzelösungen erarbeitet, die sich aber immer in das Landessystemkonzept (vgl. IM 1992, 1997c) einfügen müssen.³³ Gerade bei den untersuchten Polizeidirektionen zeigen sich in diesem Bereich positive Folgen der dezentralen Budgetverantwortung durch mögliche Investitionen auch in die EDV-Ausstattung, die durch die erwirtschafteten Einsparungen finanziert werden konnten (vgl. PD Konstanz 1997a; PD VS 1997a). Üblicherweise ist die Einführung dieser neuen Datenverarbeitungs- und Kommunikationstechnologien das klassische Feld der Modernisierung. Personalvertretungen und Gewerkschaften waren hier besonders aktiv, die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigten (sog. Technikfolgenabschätzung) im Hinblick auf Rationalisierungs- und Datenschutz abzumildern (vgl. Abschnitte 4.3.2. und 4.6.).

3.4.4. Betriebswirtschaftliche Instrumente

Eine weiterer Bereich ist die dezentrale Budgetverantwortung mit der KLR und einem darauf aufbauenden Controlling (vgl. Brüggemeier 1997, Schmidberger 1994, Rautenberg 1994) mit Berichtswesen als Führungsinformations- und Steuerungsinstrument, die nach einer Vorbereitung ab Ende 1993 seit 1.1.1995 in zwölf Pilotprojekten erprobt werden (vgl. IM 1995). Damit sollen folgende Schwachstellen überwunden werden (vgl. IM 1995, S. 36f.):

³³ So wird jetzt in einigen Verwaltungen das alte System auf neue Client-Server-Systeme umgestellt (z.B. die untersuchten Regierungspräsidien) und auch innerhalb unterer Landesbehörden die Vernetzung zwischen den einzelnen Dienststellen und der EDV-Ausstattungsgrad vorangetrieben (z.B. die untersuchten Polizeidirektionen).

- Die Kameralistik ist *ausgaben- und nicht kostenorientiert*: Lediglich die jährlichen tatsächlichen Ausgaben ohne der Möglichkeit von Abschreibungen für die Nutzungsjahre oder von Ansparungen für Investitionen werden erfaßt. Aber auch die Bildung von Rückstellungen für die steigenden Pensionslasten ist nicht vorgesehen, was in Zeiten rückläufiger Steuereinnahmen (da der Haushalt und die Pensionen aus den aktuellen Steuereinnahmen finanziert wird) mit ein Grund für die Haushaltskrise der Landesverwaltung ist und durch die Kameralistik verschleiert wurde.
- Die Kameralistik ist außerdem *input- und nicht outputorientiert*, also nicht ergebnisorientiert: Mittelzuweisungen erfolgen nach Titeln (Personal, Porto usw.) für ein Kapitel (z.B. RP, LPD) und nicht nach den zu erledigenden Aufgaben; diese Aufgaben werden deshalb auch nicht quantifiziert (z.B. Fallzahlen); keine Überprüfung welche Wirkungen eine Maßnahme verursacht.

Diese *betriebswirtschaftlichen Instrumente* sollen deshalb direkt die Effizienz, Effektivität und den Finanzmittelbedarf von Aufgaben und Maßnahmen auf Grundlage der Dezentralen Budgetverantwortung und der KLR steuern, wobei eine outputorientierte Steuerung erst verwirklicht werden kann, wenn die richtigen Informationen richtig aufbereitet und verarbeitet werden (können). Es sollten aber auch die Wirkungen der Maßnahmen (Outcome) hier mit einbezogen werden (vgl. Budäus 1994, S. 59f.). Daraus ergeben sich vielerlei Schwierigkeiten bei der Übertragung und Anpassung dieser Instrumente auf den öffentlichen Bereich und in der praktischen Anwendung hinsichtlich der Operationalisierung öffentlicher Leistungserbringung (vgl. Bandemer 1997, S. 213ff.; und Berichte und Aussagen der Pilotämter).³⁴ Diese Instrumente und Verfahren bilden auch den Kern eines Public Management, wobei nach Budäus (1994, S. 59) die vier Ebenen der Ziele, der Maßnahmen, der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit unterschieden werden müssen, aber voneinander abhängig sind (vgl. auch Bandemer 1997, S. 214).

3.4.5. Qualitätsmanagement

Ein weiterer Bereich der Modernisierung zur Umsetzung der Dienstleistungs- und Kundenorientierung - die auch ein zentrales Element des NPM ist - bildet die Einführung von *Qualitätsmanagement*, das seit 1995 in einigen Landesbehörden erprobt und entwickelt wird (z.B. in Regierungspräsidien). Auch hierdurch sollen, wie durch die betriebswirtschaftlichen Instrumente, die Effizienz und die Effektivität des Verwaltungshandeln erhöht werden. Man

³⁴ Diese Schwierigkeiten und offene Fragen bedeuten auch eine Herausforderung für die Personalvertretungen aller Ebenen, die sich dieser Problematik nicht verschließen können, besonders wenn ab 1.1.1999 zumindest die dezentrale Budgetverantwortung und später auch die KLR und das Controlling landesweit eingeführt werden (vgl. IM/FM 1998).

könnte auch sagen, daß das Qualitätsmanagement eine Art qualitatives oder Effektivitäts-Controlling bildet, bei dem – im Gegensatz zur Kostenorientierung der betriebswirtschaftlichen Instrumente - in erster Linie die Qualität der Leistungen und der Leistungserbringung, also der Prozeß, verbessert werden soll, um den Anforderungen der Verwaltungskunden entsprechen zu können und somit, auch durch stärkere Einbindung der Betroffenen, die Akzeptanz für die Verwaltungsentscheidungen erhöhen zu können.³⁵

Folglich stehen neben den Kunden die Mitarbeiter in der Verwaltung im Zentrum einer solchen Betrachtung, die die Leistungen gegenüber den Kunden erbringen und somit die Prozesse gestalten und die Qualität „produzieren“ (vgl. Bandemer 1997, S. 202). Dadurch prägen sie das Erscheinungsbild der Verwaltung in der Öffentlichkeit und können zu dessen Legitimität beitragen. Zur Realisierung der geforderten Qualität sind somit entsprechende Binnenstrukturen der Verwaltung notwendig (z.B. Führung, Zusammenarbeit, Information, Kommunikation, Aufbau- und Ablauforganisation), die ein kundenorientiertes Handeln der Mitarbeiter ermöglichen sollen. Hier werden bei einer Veränderung der Arbeitsbedingungen und evtl. auch der Arbeit selbst elementare Aufgaben der Personalvertretungen berührt.

Kern der Umsetzung des Qualitätsmanagements sind **Qualitäts- oder Mitarbeiterzirkel**³⁶, die von internen, aber extern ausgebildeten, Moderatoren begleitet werden. Inhaltlich wird in diesen Zirkeln ein weites Spektrum an Themen bearbeitet und sie stellen ein Instrument der Organisationsentwicklung dar. Mittels der direkten Partizipation der Mitarbeiter sollen Probleme gelöst, aber auch Konzepte und Einzelmaßnahmen erarbeitet werden, die zur Modernisierung der Verwaltung beitragen. Die Mitarbeiter können somit ihr Arbeitsfeld selbst gestalten, wodurch die Nutzung des Wissens und der Kreativität der Mitarbeiter sowie die Identifikation mit den Ergebnissen und daraus folgende Motivation angestrebt wird (vgl. Staatsministerium 1995b, S. 171f.; Andriof/Ehrlein 1997a, b). Voraussetzung ist allerdings, daß die Verwaltungsführung die Mitarbeiterzirkel unterstützt, fördert und auch gewillt ist, die Ergebnisse der Zirkel umzusetzen (Kißler u.a. 1997, S. 78). Die Mitarbeiterzirkel bilden damit die Schnittstelle zwischen inhaltlicher Modernisierung, indem sie selbst eine Modernisierungsmaßnahme darstellen, und dem Umsetzungsprozeß für Modernisierungen, indem die Mitarbeiter Problemlösungen bottom-up selbst erarbeiten.

³⁵ Dabei bestehen Probleme in der Bestimmung der Qualität (Was ist *Qualität* öffentlichen Verwaltungshandelns?), in ihrer Operationalisierung und schließlich in der Messung selber. Diese Fragen hängen eng mit der Frage der Kundenorientierung zusammen, bei der das Problem besteht, den Kunden als solchen erst einmal zu bestimmen, der bei der Landesverwaltung oftmals aus anderen Verwaltungen besteht. Damit ist dann die Frage der Kundenbefragungen aufgeworfen, wo wiederum die obigen Problembereiche bestehen. Hier ist also sehr viel Sorgfalt bei der Ausgestaltung solcher Qualitätsmanagementsysteme gefordert, um das zu erreichen, was man erreichen will.

³⁶ Die Begriffe werden in den Behörden meist synonym verwendet, was im weiteren auch geschehen soll, da bei den Interviews nicht immer auszumachen war, was genau gemeint war.

3.4.6. Personalmanagement

Kostenbewußtsein und Kundenorientierung erfordert sowohl von der politischen Führung als auch von den Mitarbeitern eine Veränderung des Selbstverständnisses und des Handelns und somit ein „neues“ Denken (vgl. Staatsministerium 1995a, S. 86 ff.; 1995b, S. 171; Teufel 1997, S. 11), das die Entwicklung einer neuen **Verwaltungskultur** (vgl. IM 1993, S. 22ff.) notwendig macht. Dabei geht es auch um eine neue „Wertorientierung“ der verantwortlichen Politik gegenüber den Mitarbeitern, um diese „verantwortungsvoll und wirtschaftlich einzusetzen“ und um deren „riesiges Potential, das es zu entwickeln und auszuschöpfen gilt“, auch wenn diese „innere Reform ... viel schwieriger“ ist, als die Veränderung der äußeren Strukturen (vgl. Teufel 1997, S. 11).³⁷ Diese Ziele sollen mit einem modernen **Personalmanagementkonzept** (vgl. IM 1993; Staatsministerium 1995a) erreicht werden, das einen Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung in Baden-Württemberg bildet und als Querschnittsaufgabe mit den anderen Modernisierungsmaßnahmen zu verknüpfen ist und vereinzelt auch schon damit verbunden wurde.

Zentrale Bereiche, die erprobt werden oder wurden und z.T. landesweit eingeführt werden, sind (vgl. Teufel 1997, S. 11):³⁸

- Die Einführung moderner Leitbilder und Leitlinien,
- die regelmäßige Durchführung von Mitarbeiterbefragungen,
- die verbindliche Einführung von Beratungs- und Förderungsgesprächen sowie
- die Einführung neuer Sollregeln zur Erhöhung der Mobilität.

Die Landesverwaltung hat sich ein **Leitbild** gegeben, das auf einem Konzept der SIK von 1993 beruht, am 11. Dez. 1995 von der Landesregierung beschlossen wurde und über den Staatsanzeiger an alle Behörden geschickt wurde. Das Leitbild ist im Anhang dargestellt und beinhaltet die drei Globalziele: „Verwaltung als Dienstleister“, „kooperativ führen und vertrauensvoll zusammenarbeiten“ und „den Dienstbetrieb gestalten“. Diese werden wiederum durch entsprechende Leitlinien ausdifferenziert, bleiben aber dennoch auf einem hohen Abstraktionsniveau, da sie für die gesamte Landesverwaltung anwendbar sein und weiter konkretisiert werden sollen (vgl. Leitbilder der Polizei im Anhang). Das Leitbild soll einen Orien-

³⁷ Gegen eine Praxis dieser verantwortlichen Politik steht eine Aussage von Hr. Mauch (Stabsstelle für Verwaltungsreform im IM; hier zit. nach Bürsch 1996, S. 18): „Viele der aktuellen Reformen leiden unter einer Gleichgewichtsstörung. Den quantitativen Abbaustrategien stehen sehr bescheidene Qualitätsstrategien gegenüber. Viele der aktuellen Reformen vermitteln den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Eindruck, ein Kostenfaktor mit eingeschränktem Nutzwert zu sein. Das Potential der Beschäftigten als Humankapital ist noch kaum entdeckt.“

³⁸ Aus dem ganzheitlichen Ansatz mit einer Vielzahl von Teilbereichen der jetzigen Stabsstelle für Verwaltungsreform wurden seit 1993 nur einzelne Instrumente herausgegriffen und erprobt; so steht z.B die Entwicklung eines Personalcontrolling-Konzepts (vgl. IM 1993, S. 118ff.) noch in den Anfängen (Aussage der Stabsstelle für Verwaltungsreform). Zur genaueren Beschreibung der Instrumente vgl. IM 1993; 1997a; 1997b.

tierungsrahmen für das Handeln in der Verwaltung bilden und den anzustrebenden Sollzustand einer Verwaltungskultur im Land darstellen.

Inzwischen ist zur weiteren Konkretisierung eine **Dienstordnung** für die Landesverwaltung verabschiedet und verbreitet worden (vgl. IM 1998), die die drei Oberziele aufgreift und diese durch geeignete Instrumente, Verhaltensregeln und Dienstbestimmungen für die tägliche Arbeit operationalisiert. Bei solchen von oben verordneten Konzepten und Regelungen besteht immer die Frage, ob diese auch von den Beschäftigten „gelebt“ werden und somit zu einer neuen Verwaltungskultur beitragen können. Oder ob sie nicht das gleiche Schicksal erleiden wie die Führungsleitlinien von 1979, deren kooperativer Führungsgedanke Grundlage für die Leitbilder war, die allmählich in die Führung Einzug halten.

Nachdem nun **Mitarbeiterbefragungen** in 8 Behörden des Landes³⁹ durchgeführt wurden und die Ergebnisse recht aussagekräftig und vielversprechend für eine Verbesserung der Arbeitssituation der Beschäftigten scheinen (zu Ergebnissen der Auswertungen vgl. Klotz/Mauch 1995, S. 28-31; IM Ba.-Wü. 1997b, S. 13-17), hat der Ministerrat am 11. Dez. 1995 die landesweite Einführung der Mitarbeiterbefragungen auf freiwilliger Basis beschlossen (vgl. IM 1997b, S. 7). In der Begründung zu dieser Entscheidung heißt es: „Mitarbeiterbefragungen bauen auf der Erkenntnis auf, daß die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der entscheidende Erfolgsfaktor für die Steigerung der Effizienz und Effektivität in Organisationen ist. ...Sie sind Ausdruck partizipativer Führung und ein Baustein innerhalb eines Informationssystems für dauerhafte Verbesserungen“ (ebd.).

Dazu werden in der Konzeption der SIK (vgl. IM 1993, S. 121-124; Klotz/Mauch 1994, S. 431-434) verschiedene Funktionen genannt, die solch eine Befragung erfüllen soll, um die oben genannten Ziele zu erreichen:

1. eine *diagnostische* Funktion, also Situationsanalyse, mit der Erhebung der Arbeitszufriedenheit, Analyse von Schwachstellen und Kontrolle von Zielerreichungen;
2. eine *gestalterische* Funktion mit der Partizipation der Mitarbeiter an Entwicklungen, Verbesserung der Arbeitszufriedenheit, der Kommunikation und der Zusammenarbeit;
3. eine *planerische* Funktion mit der Erhebung von Daten und Fakten zur Verbesserung der Fortbildung und zur Personaleinsatzsteuerung.

Die Stabsstelle für Verwaltungsreform hat nun die Konzeption der Mitarbeiterbefragung so aufgebaut, daß die Komponenten einzeln, je nach Bedarf, verwendet werden können und so

³⁹ Die Behörden waren anfangs das Innenministerium, das Regierungspräsidium Tübingen sowie die Finanzämter Nürtingen und Neuenbürg, später kamen noch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung, das Landesamt für Verfassungsschutz sowie die Regierungspräsidien Stuttgart und Freiburg dazu (vgl. Innenministerium 1997b, S. 13). In diesen Pilotbehörden wurde auch das BFG ein- und durchgeführt (vgl. Innenministerium 1997a, S. 15).

die Behörden die Befragungen, durch den begrenzten Aufwand besonders bei der Auswertung, in Eigenregie durchführen können.

Als letztes Instrument soll noch kurz das Beratungs- und Förderungsgespräch skizziert werden. Für die Landesverwaltung hat die SIK das Konzept eines mindestens jährlich zu führenden **Mitarbeitergesprächs** (vgl. IM 1993, S. 39ff. und S. 139ff.; 1997a und Klotz/Mauch 1995, S. 117ff.) erarbeitet, welches aus den Elementen Zielvereinbarung, Beratung und Förderung besteht und das zentrale Instrument der Personalentwicklung darstellt. Auch für dieses Instrument wurde nach einer Erprobung in mehreren Pilotbehörden am 11. Dez. 1995 die schrittweise landesweite Einführung beschlossen, wobei aber auch gleich verdeutlicht wurde, daß zur Durchführung der Gespräche die Schulung der Führungskräfte zwingend geboten ist (vgl. Innenministerium 1997a, S. 9). Während andere dienstliche Gespräche immer konkrete Fragestellungen behandeln, geht es bei dem Mitarbeitergespräch um „Grundsätzliches“ bei der Aufgabenerfüllung, dem Ressourceneinsatz, der Führung und der Zusammenarbeit.

3.5. Zusammenfassung

Sieht man sich nun die Elemente der Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württemberg an und vergleicht sie mit den „Konzepten“ des NPM, PM und NSM, so kann man feststellen, daß bei der Binnenmodernisierung der Landesverwaltung das ganze Spektrum möglicher Ansätze zum Einsatz kommt. Dominierend sind jedoch die betriebswirtschaftlichen Instrumente, wie sie von PM und NSM verfolgt werden, deren landesweite Einführung bevorsteht.

Der Modernisierungsprozeß im Land ist hier von einer Strategie des **Staatsabbaus** der Regierung gekennzeichnet. Dafür sprechen die z.T. gravierenden Personalabbauvorhaben und ein damit einhergehender Aufgabenabbau, um eine Beschränkung der Staatstätigkeit auf die Kernaufgaben zu erreichen.⁴⁰ Aufgrund der Modernisierungsmaßnahmen werden *Rationalisierungspotentiale* erwartet, die z.T. auch schon eingetreten sind.⁴¹ Es besteht dann die Gefahr, daß es zu der schon erwähnten Überlagerung der Modernisierung durch die Haus-

⁴⁰ Dies wird an der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP deutlich, aber auch an einer Landtagsdebatte, ob das Land als Arbeitgeber nicht auch einen Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarkts im Zuge der Verwaltungsmodernisierung beitragen sollte, was von Regierungsseite entschieden abgelehnt wurde (vgl. Staatsanzeiger v. 18.5.98). Eine besondere Spannung zwischen Abbau und Umbau war in der Großen Koalition gegeben, allerdings mit einer konservativen Mehrheit. Die Selbstverpflichtung der Regierung zum Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen und zur Sozialverträglichkeit auf der einen und die „Aufgabenverliebtheit“ der Ressorts auf der anderen Seite setzen den Abbaubestrebungen enge Grenzen.

⁴¹ Bei der landesweiten Einführung neuer Steuerungsmodelle wird mit einer „Abschöpfung des Effizienzgewinns“ in den Jahren 2003-2008 durch den Wegfall von 6000 Stellen gerechnet (vgl. FM/IM 1998, S. 2). Hierbei wird aber nicht klar, auf welchem Wege diese Stellen abgebaut werden sollen.

haltskonsolidierung kommt. Damit würden auch auf mitarbeiterorientierte Ansätze wie das Qualitätsmanagement Konflikte zukommen, wenn die Zirkelteilnehmer durch Optimierung ihrer Arbeit, sich selber wegrationalisieren könnten.

Es ist zu beobachten, daß ein geschlossenes Konzept, wie es z.B. das NSM darstellen soll, in der Landesverwaltung nicht eingeführt wird, sondern daß es sich um mehr oder weniger parallel verlaufende Pilotprojekte handelt, in denen einzelne Instrumente oder Methoden erprobt werden, die z.T. in den nächsten Jahren flächendeckend eingeführt werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Einzelinstrumente und Methoden dann zu einem in sich stimmigen System zusammengeführt werden (können) oder in den einzelnen Behörden nebeneinander existieren ohne direkten Bezug zueinander wie z.B. Kosten-/Leistungsrechnung (KLR), Controlling auf der einen und Qualitätsmanagement auf der anderen Seite. Als besonders wichtig ist hier die Integration und Abstimmung des Personalmanagements in und mit solch einem Verwaltungsmanagementsystem, um die Akzeptanz und Motivation der Beschäftigten für die Modernisierung und sogenannte Synergieeffekte hervorrufen zu können.

Gerade in den Abbaumaßnahmen liegen die Spannungs- und Handlungsfelder der Personalvertretungen auf allen Ebenen, um die Mitarbeiter vor evtl. Nachteilen zu schützen. Ihnen bleibt jedoch nur, die Folgen dieser Beschlüsse des Kabinetts oder des Landtags bei ihrer Umsetzung in der Verwaltung in ihrem und im Sinne der Beschäftigten zu beeinflussen. Ob dies und wie dies geschieht, soll im nächsten Kapitel anhand der Pilotbehörden untersucht werden.

4. Modernisierungsprozesse in den Pilotprojekten

Wie sich bei der Untersuchung herausgestellt hat und später auch noch gezeigt werden soll, stehen der inhaltliche Modernisierungsprozeß, dessen Entwicklungs- und Umsetzungsstand und auf der anderen Seite die Personalvertretungen mit ihrem Selbstverständnis und ihrer Politik in einem engen wechselseitigen Verhältnis zueinander. In diesem Kapitel sollen zunächst die untersuchten Pilotprojekte der Landesverwaltung näher betrachtet werden, während im nächsten Kapitel daraufhin eine Analyse der mikropolitischen Prozesse erfolgen soll, die aber nur mit diesem Hintergrund sinnvoll nachvollziehbar sind.

Hier wird von der *Fragestellung 2* der Arbeit ausgegangen: Wie ist der Veränderungsprozeß organisiert? Wie soll das Konzept realisiert werden, welche Differenzen und Probleme ergeben sich dabei in der Umsetzung? Aber auch die *Fragestellung 3* wird bei der Analyse beachtet: Wie sieht das Selbstverständnis der Personalvertretungen bzgl. der Modernisierung der Verwaltung aus? Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Personalvertretungen und welche nehmen sie wie wahr?

Nach einer überblicksartigen Charakterisierung der untersuchten Behörden werden die Ziele der Instrumente, deren Entwicklungsstand und die Probleme der Instrumente aufgrund der zu Verfügung stehenden Dokumente und der Interviews analysiert.⁴² Wenn dabei nicht ausdrücklich auf unterschiedliche Aussagen hingewiesen wird, kann davon ausgegangen werden, daß die Aussagen der Dokumente mit den Aussagen der Interviewpartner, als auch die Aussagen unter den verschiedenen Interviewpartner übereinstimmen, also von den Projektkoordinatoren und Personalräte, die als Akteure befragt wurden.

4.1. Charakterisierung der Pilotprojekte

Die Kurzdarstellung der Behörden soll ihre Einordnung und Stellung innerhalb der Landesverwaltung als auch die Beurteilung späterer Aussagen ermöglichen. Dabei sollen die jeweils aktuellsten, aber dennoch vergleichbaren Werte herangezogen werden.

Sieht man bei den Strukturdaten die Entwicklung der letzten Jahre und die zu erwartende Entwicklung bis 2002 an, so werden durchweg bei allen Behörden **Mittelkürzungen** bis zu 10 % erwartet, die durch Modernisierungsmaßnahmen (besonders KLR) aufgefangen werden sollen, und zusätzlich sind auch erhebliche **Personaleinsparungen** zu verzeichnen. Dies trifft besonders die *Regierungspräsidien*, die zuerst 20 % ihres Personals abbauen

⁴² Es ist durchaus möglich, daß die Auswahl der behandelten Themen und die Intensität der Untersuchung nicht immer gleichmäßig und für jeden zufriedenstellend verläuft, da es aus der vorhandenen Fülle interessanter Informationen zu Prioritätensetzung und auf der anderen Seite zu Einschränkungen kommen mußte, wofür ich hiermit um Verständnis für den getroffenen Weg bitte.

sollten und nach der Koalitionsvereinbarung vom 6. Mai 1996 ein Drittel ihres Personalbestands auf der Basis von 1993 bis 2002 einzusparen haben. Um diese Vorgabe erfüllen zu können, wurde bei den Regierungspräsidien eine Organisationsuntersuchung durchgeführt, die Möglichkeiten der Stellenreduzierung und die damit verbundene zukünftige Aufgabewahrnehmung aufzeigen sollte. Das Ergebnis, insbesondere die Verschlinkung der Aufbauorganisation und die Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente, wurden vom Ministerrat im 30.3.1998 beschlossen (vgl. Staatsanzeiger v. 6.4.98). Die neue Organisationsstruktur tritt zum 1. Juli in Kraft, während die betriebswirtschaftlichen Instrumente stufenweise ab 1.1.1999 eingeführt werden sollen.

Tabelle 8: Strukturdaten der Pilotbehörden

	SBA Calw ⁴³	PD Konstanz	PD Villingen-Schwenningen	RP Freiburg	RP Stuttgart
Beschäftigtenzahl	210	525,5 (Soll 530,5)	430	529 (bereinigt 1997: 488)	840 (bereinigt 1997: 746)
Statusgruppen: Beamte/Angestellte/Arbeiter	21 / 46 / 143	438 (Soll 443) / 61,5 / 26	370 / 54 / 5 (25 Teilzeitkräfte)	294,5 / 212,5 / 22	465,5 / 324,5 / 97
Gesamtbudget in Mio. DM	Bund: ca. 15, Land: ca. 25, Zuschuß: 20-30	2,6	2,3	46,3	59,3
Anteil Personalausgaben in Mio. DM	Beamte/ Angestellte: ca. 7, Arbeiter: 8,4	0,25-0,3 (nur Reinigungs- und Hilfskräfte), Rest zentral	0,17 (nur Reinigungs- und Hilfskräfte), Rest zentral	42,4	54
Verwaltungsebene im Land	Untere Ebene			Mittlere Ebene, Bündelungsbehörde	
Nachgeordnete Dienststellen	Straßenmeistereien	Polizeireviere und -posten		Untere Verwaltungseinheiten	
Übergeordnete Dienststellen	RP Karlsruhe, UVM	LPD Freiburg, LPP im IM		IM und Fachministerien	

Legende: *SBA*: Straßenbauamt, *PD*: Polizeidirektion, *RP*: Regierungspräsidium, *UVM*: Umwelt- und Verkehrsministerium, *LPD*: Landespolizeidirektion (auf RP-Ebene), *LPP*: Landespolizeipräsidium, *IM*: Innenministerium; *bereinigt*: bereinigter Stellenbestand: Bestand nach Urhaushalt 1997 abzüglich Änderungen durch 2. Nachtrag bzw. Staatshaushaltsplan 1998/99 für 1998.

Auch das *Straßenbauamt* mußte Stelleneinsparungen hinnehmen, indem seit 5 Jahren kontinuierlich Personal abgebaut wird (seit 1995 10 Stellen), wozu allerdings die Fluktuation ausreichte, aber nun die Grenze der Mindestausstattung erreicht ist. Bei den Sachmitteln müssen immerhin noch Kürzungen von ca. 5 % des Gesamtbudgets hingenommen werden.

⁴³ Die Reihenfolge der untersuchten Behörden stimmt *nicht* mit der anonymisierten Reihenfolge der Behörden überein, weshalb keine Zuordnungen vorgenommen werden können, wenn nicht ausdrücklich die betreffende Behörde genannt wird.

Größere Stelleneinsparungen braucht die *Polizei* im Land derzeit nicht zu fürchten, ihr Bestand ist gesichert, bzw. wurde und wird noch in bestimmten Bereichen ausgebaut, weshalb andere Bereiche aufgrund der Haushaltslage Kürzungen hinnehmen müssen. Jedoch sind auch hier Mittelkürzungen verstärkt zu erwarten, die voraussichtlich jedoch nicht so gravierend ausfallen werden. Im Moment wird bei der Polizei im ganzen Land eine Reorganisation durchgeführt, die eine Verschlinkung der Hierarchieebenen und mehr Präsenz in der Fläche bringen soll (vgl. Staatsanzeiger vom 2.2.1998).

4.2. Projektorganisation in den Pilotprojekten

Hier soll der Frage nachgegangen werden, wie die Modernisierungsprozesse organisatorisch begleitet und gesteuert wurden (vgl. auch Sommer 1996; Ewert u.a. 1996). Projektorganisationen wurden zur Einführung aller größeren Modernisierungsvorhaben aufgebaut: Betriebswirtschaftliche Instrumente (Dezentrale Budgetverantwortung, KLR, Controlling), Qualitätsmanagement, Reorganisation der Polizei und Reform der Regierungspräsidien. Bei der Analyse sollen die für die Personalvertretungen wichtigen Aspekte, wie deren Einbindung und Aufgaben, herausgestellt werden (Organigramme sind z.T. im Anhang).

Für die **Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente** beim **SBA Calw** wurden eine Lenkungsgruppe auf UVM-Ebene mit dem dortigen Ministerialdirektor als Vorsitzendem und unter Beteiligung des HPR eingesetzt. Sie wurde zwar vereinzelt informiert (vgl. PK, SBA Calw), aber es ging von dort eigentlich keine Steuerung aus. Das SBA Calw entwickelte das gesamte Projekt praktisch *im Alleingang*, da es das einzige Amt im Bereich des UVM ist und es keine Erfahrungen auf diesem Gebiet in Deutschland gibt (vgl. ebd.). Es wurde ein Projektteam mit Mitgliedern des UVM, dem SBA und der Softwarefirma DOGRO gebildet. Dortige Entwicklungen gehen als Information in die Fachbereiche und werden in der Geschäftsteil- (Abteilungs-)leitersitzung, die jeden Montag stattfindet und an der auch der Personalrat teilnimmt, besprochen (vgl. ebd.). Außerdem führt der Personalrat regelmäßig das *Vierteljahresgespräch* (§ 66 Abs. 1 LPVG) durch, bei dem der Amtsleiter beim PR-Gremium zu Fragen und Problemen, insbesondere zur KLR, Stellung nimmt (vgl. PR, SBA Calw). Die Beschäftigten werden jedoch nicht direkt eingebunden, sondern nur durch ihre Vorgesetzten oder Veranstaltungen informiert. Der Personalrat als deren *Stellvertreter* hält dies für ausreichend und ist sich deren Vertrauen für sein richtiges Handeln sicher (vgl. ebd.).

Bei der **Polizei** dagegen wurde eine richtige *Projektorganisation* unter Leitung des IM aufgebaut mit klar geregelten Informations- und Kommunikationswegen, welche sich z.T. jedoch als hinderlich erwiesen (vgl. PK, Amt 4), da die Pilotämter z.B. nicht direkt mit der Arbeitsgruppe im FM Kontakt aufnehmen dürfen. Diese Regelungen sollten eine Koordination und einheitliche Steuerung der einzelnen Pilotämter sicherstellen und übergeordnete Aufgaben

regeln, wie z.B. Zuständigkeitsprobleme zwischen LPD und PD.⁴⁴ Zum Organigramm im Anhang ist noch zu ergänzen, daß auf der Ebene IM/LPP eine *Projektgruppe* gebildet wurde, mit den betroffenen Fachreferaten des LPP, den Behördenleitern der Pilotämter und ihren Vertretern, sowie einem Vertreter des HPR-Polizei (vgl. IM 1995, S. 10). Diese Projektgruppe traf sich regelmäßig ein- bis zweimonatlich und legte die strategischen Arbeitsschritte und z.T. auch Inhalte fest.

In den Pilotämtern wurde dies dann weiterentwickelt, indem die Inhalte verfeinert und behörden-spezifisch umgesetzt wurden (vgl. PK, Amt 4), wobei, wie beim SBA Calw, die Projektkoordinatoren der Behörden die zentralen Figuren sind bei der weiteren konzeptionellen Arbeit, der Informationsvermittlung und damit auch für den Fortschritt des Modernisierungsprozesses. Die *Umsetzung in den Ämtern* verlief ansonsten hauptsächlich über die bestehende Besprechungsstruktur auf den verschiedenen Hierarchieebenen (vgl. ebd.; PK, Amt 5), so daß auf jeden Fall die Führungskräfte maßgeblich an der Entwicklung und die Mitarbeiter indirekt über diese oder über den Personalrat eingebunden waren. Dies entwickelte sich so, daß sich der Prozeß nach ca. einem Jahr auf der örtlichen Ebene von einer top-down in eine bottom-up- bzw. Gegenstrom-Entwicklung umwandelte. Die Beteiligung des Personalrats bei den Besprechungen ist nicht einheitlich geregelt, da er bei einem Amt nicht an den Abteilungsleiterbesprechungen teilnehmen kann (vgl. PK, Amt 5), während er im anderen Amt bei allen Besprechungen dabei ist und mitentscheiden kann (vgl. PK und PR, Amt 4).

Zu Beginn des **Qualitätsmanagementprojekts** war dessen Organisation in beiden untersuchten RP's praktisch identisch. Der *Lenkungsausschuß* ist/war aus Vertretern der Haus-spitze, den Leitern der Querschnittsreferate (Personal, Organisation, Haushalt), dem Projektkoordinator, dem Vorsitzenden des Personalrats (in Freiburg sind es jetzt zwei PR-Vertreter; vgl. PR, RP Freiburg) und einem Vertreter der SIK besetzt.⁴⁵ Der Ausschuß tagte alle 6 bis 8 Wochen, wobei auch regelmäßig die Moderatoren der Qualitätszirkel mit dabei waren (vgl. Andriof/Ehrlein 1997a, S. 229f.; RP Freiburg 1997, S. 43). Dies ist wichtig, da der

⁴⁴ Hier soll darauf hingewiesen werden, daß die Polizei eine spezielle Aufbauorganisation im Land hat und erst an oberster Stelle beim Innenminister integriert wird. Die Behördenstruktur ist wie folgt aufgebaut: das Landespolizeipräsidium (LPP) als obere Behörde im Innenministerium, die Landespolizeidirektionen (LPD) als Mittelinstanz und die Polizeidirektionen (PD) auf unterer Ebene mit nachgeordneten Polizeirevier- und -posten. Der Aufbau der Personalvertretungen ist entsprechend: Beim LPP der Hauptpersonalrat (HPR), bei der LPD der Bezirkspersonalrat (BPR) und bei der PD der örtliche Personalrat (ÖPR).

⁴⁵ Ein Unterschied war, daß in Freiburg der Lenkungsausschuß dem Regierungspräsidenten verantwortlich ist (vgl. RP Freiburg 1997, S. 43), während letzterer in Stuttgart in den Lenkungsausschuß integriert war (vgl. Andriof/Ehrlein 1997a, S. 229). Somit ist die im Lenkungsausschuß vertretene Hausspitze in Freiburg eine Stufe tiefer angesiedelt durch den Vizepräsidenten und seinem persönlichen Referenten, während es in Stuttgart der Präsident und der Vizepräsident sind (vgl. ebd.). Die SIK schied nach Ende der Pilotphase, im Juli 1996, aus. Der externe Trainer, der auch die Moderatoren geschult hat, stand in der Anfangsphase noch als Berater zur Verfügung.

Lenkungsausschuß das entscheidende Gremium für die Genehmigung und Durchführung und auch für die Umsetzung der Ergebnisse der Qualitätszirkel ist.

Der *Projektkoordinator* ist die Geschäftsstelle für das Qualitätsmanagement und dies mittlerweile auch für die Reform der Regierungspräsidien. Sie ist eine Stabsstelle, die an der Hausspitze angesiedelt ist und somit auch wesentlich ist für die konzeptionelle Arbeit der Modernisierung in den Präsidien. Dazu kommen noch die *Abteilungsleitersitzungen*⁴⁶ an denen auch der Personalrat und die Frauenvertreterin teilnehmen und bei denen die Informationen aus Lenkungsausschuß/Qualitätskonferenz weitergegeben und besprochen werden. Diese Informationen sollen dann über weitere Besprechungen der Referatsleiter und in den Referaten weitergegeben und diskutiert werden, wo aber doch noch z.T. erhebliche Defizite zu verzeichnen sind (vgl. PR, Amt 2).

Inzwischen hat man beim RP Stuttgart an die Stelle des Lenkungsausschusses die *Qualitätskonferenz* gesetzt, die aus den Abteilungsleitern mit dem Regierungspräsidenten und dem Personalrat besteht (vgl. Andriof/Ehrlein 1997a, S. 229f.). Sie hat dieselben Aufgaben wie der Lenkungsausschuß, setzt aber durch die direkte Einbindung der Abteilungsleiter auf eine höhere Akzeptanz der Entscheidungen und Gewährleistung der Umsetzbarkeit in der Linie. Sie tagt 14-tägig für eine Stunde (!) im Wechsel mit der Abteilungsleitersitzung.

Wichtig ist, daß die Qualitätskonferenz der Beteiligung des Personalrats nach dem LPVG vorgeschaltet ist, so daß sie *nicht an Stelle des gesetzlichen Beteiligungswegs* tritt (vgl. PR, RP Stuttgart), sondern lediglich Vorentscheidungen bei rechtlichen Beteiligungsfragen treffen kann. Die Personalratsmitglieder im Lenkungsausschuß des RP Freiburg haben hingegen ein „Vollmacht“ für Entscheidungen in dessen Sitzungen, wobei aber immer die Möglichkeit aufgrund des guten Verhältnisses besteht, nachträgliche Änderungen wegen eines Personalratsbeschlusses noch vorzunehmen (vgl. PR, RP Freiburg). Diese obersten Entscheidungsgremien in den Präsidien sind nun auch für die *Umsetzung der Modernisierungsmaßnahmen im Haus* verantwortlich und bleiben, wie auch die Zirkel, für diese Zeit zumindest bestehen (vgl. PK und PR, Amt 1 u. 2).

Für die „**Reform der Regierungspräsidien**“ wurde eine weiter gegliederte Organisation aufgebaut, da hierzu auch mehrere Ebenen einbezogen werden mußten (vgl. zum folgenden BSL 1997, S. 2f.). Zur übergreifenden Steuerung wurde vom IM ein *Lenkungsausschuß* eingerichtet, in dem unter Vorsitz des Ministerialdirektor des IM, Vertreter der Fachministerien, der Stabsstelle Verwaltungsreform und der RP's und der Vorsitzende des HPR beim IM eingebunden waren. Der Lenkungsausschuß wurde dreimal in dem Zeitraum des Gutachtens

⁴⁶ Diese Sitzungen finden in Freiburg monatlich und in Stuttgart 14-tägig im Wechsel mit der Qualitätskonferenz statt. Bei den Abteilungsleitersitzungen sind auch die Querschnittsreferate und die Koordinatoren vertreten.

von Nov. 1996 bis 25. August 1997 (Schlußbericht) informiert. Diese Steuerung war mehr die Aufgabe der *projektbegleitenden Arbeitsgruppe* (PAG), in der Arbeitsergebnisse diskutiert und abgestimmt wurden. Diesem Gremium, das zwei- bis dreimal im Jahr tagt, gehörten neben sechs Vertretern des Innenministeriums (mit Vorsitz), die vier Regierungsvizepräsidenten, der Geschäftsführer der BSL-Unternehmensberatung und ein Vertreter des HPR an. Für die operativen Projektaufgaben war eine *Projektgruppe* (PG) zuständig, die somit die gesamte Untersuchung intensiv begleitete. Mitglieder waren ein Vertreter des IM, Beauftragte der RP's, die fünf Gutachter und zwei Vertreter der örtlichen Personalvertretungen in den RP's,⁴⁷ wobei die Mitglieder des IM und der RP's vollzeitig für die Mitarbeit an dem Projekt freigestellt wurden (vgl. ebd., S. 3), nicht aber die Personalräte. In den RP's waren Ansprechpartner benannt, die für die Informationsvermittlung zwischen PG und jeweiligem RP zuständig waren. Außerdem begleitete auf RP-Ebene Qualitätskonferenz/Lenkungsausschuß die Durchführung unter Beteiligung des Personalrats.

Für die Umsetzung des Gutachtens schlugen die Gutachter vor, die Projektorganisation beizubehalten (vgl. Anhang), durch ein straffes Projektmanagement zu ergänzen und durch eine Prioritätenliste die inhaltliche Projektabfolge zu regeln (vgl. BSL 1997, S. 249ff.). Der Lenkungsausschuß sollte dabei halbjährlich tagen und die PAG monatlich (vgl. ebd., S. 250); die PG versucht zur Zeit sich alle zwei oder drei Wochen zu treffen (vgl. PK, Amt 2). Wichtig erscheint den Gutachtern auch die enge Einbindung der Personalvertretungen zu sein (vgl. BSL, a.a.O.). Der Projektgruppe sind die Aufgabenkritik und ihre Umsetzungskontrolle in den Fachressorts (Monitoring), die Geschäftsprozeßoptimierung, also die Themenauswahl für die Qualitätszirkel, und zur Zeit noch die Erarbeitung eines RP-einheitlichen Produktkatalogs – die Produkte können in den RP's frei den einzelnen Referaten zugeordnet werden - dessen Entwurf beim FM liegt, von der PAG zugewiesen worden (vgl. PK, Amt 2). Mit der Einbindung der Personalräte in der PG hat man sehr gute Erfahrungen gemacht (vgl. ebd.).

Die *Einbindung des Personalrats* in die Projektorganisation der Reform der RP's war jedoch keineswegs selbstverständlich und anfangs vom IM und von der Unternehmensberatung nicht vorgesehen (vgl. PK, Amt 2). Aufgrund der positiven Erfahrungen beim Qualitätsmanagement drängten die RP's auf die Einbindung der Personalvertretungen (vgl. ebd.). Die RP's befürchteten bei Nichteinbindung der Personalvertretungen so viel „Widerstand von außen“, daß der Mißerfolg des Gutachtens vorprogrammiert gewesen wäre (vgl. ebd.). Außerdem

⁴⁷ Die Personalvertretungen haben sich nach gegenseitiger Absprache auf einen Personalrat aus Stuttgart und einen aus Tübingen geeinigt (vgl. PR, RP Freiburg), die nicht die Vorsitzenden des Personalrats sind. Der Personalrat aus Stuttgart ist auch der dortige Beauftragte für das Qualitätsmanagement in der Qualitätskonferenz. Er hat seit 1.1.98 eine 20 %-Freistellung für die Arbeit in den Modernisierungsprozessen (vgl. PR, RP Stuttgart).

wäre das mühsam aufgebaute gute Verhältnis und Klima in den RP's nachhaltig „kaputt“ gemacht worden und somit auch die Umsetzung des Gutachtens kaum durchführbar gewesen wäre (vgl. ebd.).⁴⁸ Seit dann die Personalvertretungen in die Projektorganisation eingebunden waren (ab der zweiten PG-Sitzung) fand jedoch beim IM und auch bei BSL ein schneller positiver Lernprozeß statt (vgl. ebd.), weshalb letztere jetzt auch für die weitere „enge Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen“ (BSL 1997, S. 250) plädieren.⁴⁹

Festzuhalten ist an dieser Stelle, daß die Personalvertretungen auf allen Ebenen, manchmal erst nach Überzeugung, fast schon selbstverständlich in die Organisation der Modernisierungsprozesse eingebunden werden. Es scheint sich jedoch die Überzeugung auf beiden Seiten (Dienststelle und Personalrat) festzusetzen, daß die Personalvertretungen durchaus zum Wohle der Dienststelle und auch dadurch besonders für die Beschäftigten wirken. Natürlich kann nicht von einer paritätischen Mitbestimmung geredet werden,⁵⁰ aber es ist insgesamt doch als Fortschritt zu werten, daß die Personalvertretungen z.T. erst durch die Modernisierungsprozesse in dieser bestehenden Intensität (z.B. Führungskräftebesprechungen) beteiligt werden und sich aktiv einbringen können. Wie sich nun die inhaltliche Arbeit mit den einzelnen Modernisierungselementen darstellt, wird im weiteren Verlauf untersucht.

4.3. Betriebswirtschaftliche Instrumente

Die Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente ist der Hauptansatzpunkt beim SBA Calw, der PD Konstanz und der PD Villingen-Schwenningen, deren Pilotstart zum 1.1.1995 erfolgte. Nach dem Beschluß der Regierungskommission Verwaltungsreform vom 3. Juni 1993 (vgl. IM 1995, S. 7) sollen dabei

- Modelle dezentraler Budgetverantwortung, insbesondere im klassisch-hoheitlichen Bereich, kombiniert mit
- der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung,
- kennzahlen- und kostenorientierten Führungssystemen (Controlling)

in Pilotprojekten erprobt und geprüft werden.

⁴⁸ Der Projektkoordinator stellt in dem Zusammenhang fest, daß er sich in etwa vorstellen könne, „wie das Klima im IM aussehen muß, wenn die mit solchen Einstellungen da ankommen“ (vgl. PK, Amt 2).

⁴⁹ Zur Einbindung der Personalräte in der PG ist folgende Aussage anschaulich: „...es hätte wahrscheinlich weder aus Sicht der Projektgruppe, noch aus Sicht des Personalrats besser laufen können“ (PK, Amt 2).

⁵⁰ Die paritätische Mitbestimmung geht von einem gleichgewichtigen Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aus. Auch haben die Personalvertretungen kein Vetorecht zur eventuellen Blockade von Entscheidungen, es sei denn, daß Mitbestimmungsrechte nach dem LPVG berührt werden.

4.3.1. Dezentrale Budgetverantwortung

Mit der dezentralen Budgetverantwortung soll die **Effizienz und Effektivität** des Verwaltungshandelns gesteigert und somit den Schwachstellen des derzeitigen kameralen Haushaltssystems entgegengewirkt werden, indem (vgl. ebd., S. 12):

1. durch *Übertragbarkeit* nicht voll in Anspruch genommener Haushaltsmittel statt Verfall der Mittel das sog. Dezemberfieber verhindert werden soll;
2. durch *Dezentralisierung* der Haushaltsverantwortung (und somit einer Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung) dem System der kollektiven Unverantwortlichkeit mit einer Vielzahl von hinderlichen, ineffizienten und auch demotivierender Vorschriften und Mitzeichnungsbefugnissen begegnet werden soll;
3. durch Übertragung eines *Globalhaushalts* mit Konzentration auf wenige Titel und gegenseitiger Deckungsfähigkeit ein wesentlich flexiblerer Mitteleinsatz ermöglicht und die Aufgabenerledigung auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesichert werden soll.

Die gesteckten Ziele konnten weitgehend von allen drei Pilotämtern ohne nachhaltige Probleme⁵¹ erreicht werden, indem die Herausforderungen aufgrund der größeren Verantwortung aber auch deren positiven Möglichkeiten angenommen wurden, weshalb auch die Personalvertretungen die dezentrale Budgetverantwortung befürworteten und fördern. Dies hat seinen Grund darin, daß durch Reinvestitionen der meisten eingesparten Mittel eine Verbesserung und Erleichterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten erreicht werden konnte, wodurch auch dessen Akzeptanz gefördert wurde. Auch die Software läuft nach anfänglichen Problemen jetzt stabil.

Die dezentrale Budgetverantwortung wird voraussichtlich zum 1.1.99 nach dem Beschluß des Ministerrats bei den Regierungspräsidien eingeführt (vgl. Staatsanzeiger v. 6.4.98).⁵²

Es waren jedoch z.T. schwerwiegende anfängliche **Probleme und Konflikte** zu bewältigen, die aber mittlerweile gelöst sind: Entgegen dem ersten Ziel beabsichtigte das Finanzministerium die *Kürzung der Haushaltsreste* nach dem ersten Projektjahr. Damit wäre eine „Bestrafung“ der sparsamen Pilotbehörden einhergegangen und rief Unsicherheiten und Befürchtungen bzgl. der Planung für das Haushaltsjahr 1996 hervor, was neuerlich das sog. „Dezemberfieber“ entstehen ließe (vgl. PD KN 1997a, S. 22). Nach massiven Interventionen

⁵¹ Allerdings wurde ein Antrag der PD Konstanz auf eine generalklauselartige Ermächtigung zur Beseitigung hinderlicher Vorschriften beim Haushaltsvollzug abgelehnt, weshalb, wie bisher, bei aktuell auftauchenden hinderlichen Vorschriften ein Antrag auf Suspendierung der Vorschrift gestellt werden muß.

⁵² Beim RP Stuttgart erprobt man in den Bereichen Reisekosten und Aus- und Fortbildung das dezentrale Budget auf Abteilungsebene (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 6). Nachdem das letzte Jahr ein Probejahr mit Vorbereitungen war, wurde ab Jan. 98 für ein halbes Jahr ein Budget überwiesen bis zur Reorganisation des RP. Danach wird ein Erfahrungsbericht eingeholt und ausgewertet (vgl. PR, RP Stuttgart).

der Pilotbehörden beim Ministerium wurde die Übertragbarkeit der Haushaltsreste freigegeben, was aber dennoch zu erheblichen Motivationsverlusten bei allen Projektbeteiligten führte und der Personalrat bei der PD Villingen-Schwenningen gar dabei war, seine allgemeine Zustimmung zu dem Projekt zurückzuziehen (vgl. PD VS 1997a, S. 14).

Gleich motiviert war auch die *Aufstellung des Haushaltsentwurfs für 1997* durch das FM, bei dem nur die realen Mittelabflüsse aus 1995 zugrundegelegt wurden, was auf völliges Unverständnis und Intervention bei den Pilotbehörden stieß, da diese Kürzung gegen einen flexiblen Mitteleinsatz mit Bildung von Rückstellungen gerichtet ist (vgl. PD VS 1997a, S. 15).

Aus Sicht der Personalvertretungen ergab sich ein Problemfeld durch das dritte Ziel aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel, indem auf die *Wiederbesetzung freigewordener Angestelltenstellen* verzichtet werden kann, zugunsten von Sachinvestitionen mit den dadurch eingesparten Mitteln. Anfangs standen die örtlichen Personalräte dieser Thematik ambivalent gegenüber, da die Investitionen den Beschäftigten der Dienststelle direkt zugute kommen, aber auf der anderen Seite die Arbeitsbelastung der übrigen Mitarbeiter steigt (vgl. PR, Amt 5).⁵³ Inzwischen setzen sich die Personalräte für eine möglichst schnelle Wiederbesetzung der Stellen ein. Der HPR-Polizei hat hierzu eine Vereinbarung mit dem IM abgeschlossen: Ein Zeitrahmen von sechs Monaten darf nicht überschritten werden und das IM, der HPR und der örtliche Personalrat müssen vom Freiwerden sowie dem geplanten und tatsächlichen Wiederbesetzen der Stelle informiert werden (vgl. ebd.).

Ein Defizit der Dezentralisierung der Budgetverantwortung ist die *fehlende vollständige Übertragung der Ressource Personal*, was von fast allen Interviewpartnern der drei betriebswirtschaftlichen Pilotbehörden als zwingende Konsequenz gefordert wird. Es ist zwar ein Teil der Personalverwaltung auf die Pilotbehörden übergegangen⁵⁴, der jedoch noch nicht ausreichend für eine notwendige flexible, bedarfsgerechte Personalplanung und deren Einsatz ist, die durch die Transparenz der KLR ermöglicht werden (vgl. PK und PR, Amt 5).

Aufgrund der fehlenden Personalverantwortung gibt es in der mehrstufigen Verwaltung immer wieder Probleme, örtliche Vorstellungen an der für die Entscheidung zuständigen Stelle durchzusetzen (vgl. zum folgenden PR, Amt 4). Außer, daß dies ein sehr aufwendiges Verfahren mit viel Bürokratismus darstellt, gibt es auch immer wieder Probleme oder Reibungspunkte mit dem BPR, der im Beamtenbereich großteils zuständig ist, aber z.T. andere Ziele

⁵³ Man muß dabei bedenken, daß durch eine freie Personalstelle ca. mindestens 20-30 Tsd. DM in einem halben Jahr der Dienststelle mehr zur Verfügung stehen, die sie z.B. für eine bessere EDV-Ausstattung verwenden kann. Jedoch müssen einige Mitarbeiter die Arbeit der vormals Angestellten mit übernehmen, die ihnen meist zugearbeitet haben.

⁵⁴ Bei der Polizei wurde die Personalverwaltung für den gesamten Arbeiter- und Angestelltenbereich übertragen, während das SBA Calw lediglich für den Arbeiterbereich die Personalhoheit besitzt.

als der örtliche Personalrat vertritt und auch vertreten muß.⁵⁵ Trotz der noch höheren Verantwortung des Personalrats und der Zunahme der potentiellen Konfliktfelder aufgrund der Personalhoheit, wird die Möglichkeit der besseren Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten vom Personalrat für wichtiger und notwendig erachtet (vgl. PR, Amt 4). Durch die Reorganisation der Polizei in den nächsten 1-3 Jahren soll im Beamtenbereich bis zur Besoldungsgruppe A 11 eine höhere örtliche Verantwortung realisiert werden.

In Zukunft wird erwartet, daß ein Teil der eingesparten Mittel wieder an das Land zurückfließen soll, was verbindlich geregelt werden muß (vgl. PD Konstanz 1997a, S. 21). Wann und wie groß dieser Teil sein wird, steht allerdings noch nicht fest. Voraussetzung dafür ist, einen bedarfsgerechten Haushalt für die Behörden aufstellen zu können (vgl. IM 1995, S. 15). Derzeit ist dies mangels ausreichender Informationsgrundlage aus der KLR noch nicht möglich, weshalb der Haushalt an der Anzahl der Beschäftigten bemessen wird.

4.3.2. Kosten- und Leistungsrechnung

Dieses Instrument soll die Kosten des Verwaltungshandelns transparent machen, aber nicht durch eine Abschaffung der Kameralistik, sondern nur durch dessen Ergänzung (vgl. IM 1995, S. 18). Im einzelnen liegen die **Ziele** in einer erhöhten **Transparenz...** (vgl. ebd.):

1. ...der verwendeten Mittel aus dem Globalhaushalt, die für eine *politische und administrative Steuerung* erreicht werden muß;
2. ...der Kosten für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung, die für eine *ergebnis- oder outputorientierte Steuerung*, für eine Aufgabenkritik und für nachvollziehbare make-or-buy-Entscheidungen entscheidend ist;
3. ...der tatsächlichen Kosten des Verwaltungshandelns und nicht nur der Ausgaben, die durch *Einbeziehung kalkulatorischer Kosten* (Abschreibungen und Mieten) abgebildet werden soll;
4. ...der tatsächlichen Wertveränderung des Landesvermögens, die durch eine *Inventarisierung des beweglichen Vermögens* und kalkulatorische Kosten erfaßt werden muß.

Diese Transparenz soll mit der KLR zusammengefaßt durch die Beantwortung der Frage erreicht werden (vgl. ebd., S. 21):

WER	Kostenstelle (Organisationseinheit, Sachgebiet)
TUT WAS	Tätigkeit (beschaffen, verwalten)

⁵⁵ Der BPR hat auch eine Ausgleichsfunktion zwischen den Dienststellen innerhalb des Regierungsbezirks wahrzunehmen, z.B. hinsichtlich einer ausgeglichenen Altersstruktur in den Behörden. Ein Reibungspunkt ergibt sich hier auch durch die Konkurrenz lebensälterer Beamter und solchen mit Fachhochschulausbildung bei Beförderungen zum gehobenen Dienst.

WOFÜR Kostenträger (Produkt, Leistung)
 WOMIT Kostenarten (Personal, Sachmittel).

Die KLR bildet somit die Grundlage für eine *outputorientierte Steuerung*, das quantitative Controlling, durch Kostenbewußtsein und ständigem Hinterfragen des Verwaltungshandelns. Dieses Kostenbewußtsein ist z.T. bis auf unterste Mitarbeiterebene durchgeschlagen mit der Folge einer *Aufgaben- und Ausgabenkritik* auf allen Entscheidungsebenen (vgl. PD Konstanz 1997a, S. 26).

Besonders beim SBA Calw kommt die KLR mit ihren positiven Folgen zum Tragen, was insbesondere an der überschaubaren, klaren und auf die KLR übertragbaren Struktur der Behörde liegt.⁵⁶ Die KLR ist hier so weit entwickelt, daß sie nach Ansicht des Koordinators ohne größeren Aufwand auf andere Straßenbauämter des Landes übertragen werden kann (vgl. PK, SBA Calw). Der *Erfolg des Projekts* beruhe auch darauf, daß es von den Mitarbeitern mitgetragen werde, „nicht zuletzt wegen der guten Information des Personalrats und dessen konstruktiver Mitarbeit“ (SBA Calw 1998, S. 16).

In den (Leitungen der) Regierungspräsidien wird erhofft, daß die Einführung der KLR (voraussichtlich bis zum Jahr 2000)⁵⁷ die *Ergänzung zu dem jetzigen Qualitätsmanagement* aufgrund der Schaffung von Kostenbewußtsein und der Verbesserung der Verwaltungssteuerung mit sich bringen *kann* (vgl. Andriof/Ehrlein 1997b, S. 34; RP Freiburg 1997, S. 42).⁵⁸

Abgesehen von diesen positiven Folgen der KLR können im wesentlichen doch z.T. schwerwiegende **Problembereiche** bei der Umsetzung identifiziert werden:

Mangelnde betriebswirtschaftliche Kenntnisse führten zu einem trial-and-error-Vorgehen bei der behördenspezifischen Umsetzung. Häufige oder tiefergreifendere Veränderungen der

⁵⁶ Beim SBA Calw konnten durch die KLR die *Hauptleistungsströme und die Schwerpunkte des Verwaltungshandeln* bestimmt werden. Die Transparenz, insbesondere aufgrund von Tätigkeitsaufschriften der Beschäftigten, ermöglicht damit eine bessere Steuerung des Personaleinsatzes und die Aufdeckung von Organisationsmängeln, was zu einer besseren Führung und wirtschaftlichem Handeln führt (vgl. PK, SBA Calw). Als Vergleichsmaßstab werden zur Zeit, mangels vergleichbarer Behörden, private Ingenieurbüros herangezogen (vgl. SBA Calw 1998, S. 12). Auch konnten einige *Prozeßoptimierungen* besonders im Schnittstellenmanagement zwischen den Geschäftsteilen realisiert werden (vgl. ebd., S. 18). Für den einzelnen Mitarbeiter ergibt sich eine bessere Strukturierung seiner täglichen Arbeit (vgl. PK und PR, SBA Calw).

⁵⁷ Zur Zeit sind Abstimmungs- und Vorarbeiten zwischen RP's, IM und FM im Gange, z.B. zu Fragen der Hard- und Software (vgl. PK, Amt 1). Mittlerweile wurde von der Projektgruppe (zur Unterstützung des Organisationsgutachtens bei den RP's), der auch zwei Personalratsmitglieder angehören, ein Produktkatalog erarbeitet, der dem FM zur Genehmigung vorgelegt wurde. Dieser Produktkatalog besteht aus einer Weiterentwicklung des Vorschlags des Organisationsgutachtens. Grundlage bilden für alle RP's geltende einheitliche Produkte, die aber von den RP's selber den zuständigen Referaten zugeteilt und je nach Bedarf noch erweitert werden können (Gespräch mit PR, Amt 2 vom 3.6.98).

⁵⁸ Von einem RP wird „sehr blauäugig ... die KLR als das Allheilmittel der Restprobleme“ (PR, Amt 2) angesehen. Demgegenüber äußerten sich einige Regierungspräsidenten in Stellungnahmen z.T. sehr kritisch zu den ersten Entwürfen, indem sie auf die Auswirkungen auf das Personal durch Rationalisierungspotentiale und auf die Bedeutung der Umsetzung hinwiesen (vgl. ebd.).

Konzeption schürten Vorbehalte und Skepsis auf Seiten der Beschäftigten gegen dieses Instrument (vgl. PK, PR, Amt 4).

Die Umsetzbarkeit hängt entscheidend von der Struktur und der Tätigkeiten der Behördenart ab. Je spezifischer die Organisation der Behörde und je vielschichtiger die auszuführenden Tätigkeiten sind, desto schwieriger gestaltet sich die Produktbeschreibung und Anpassung an die Struktur der KLR (z.B. bei der Polizei).⁵⁹

Die größten Probleme ergeben sich aus der *Tätigkeitserfassung und dem Berichtswesen* (vgl. alle Interviewpartner), indem bei der Polizei drei Jahre lang keine nutzbaren Berichte vorlagen.⁶⁰ Es ist nur mit Erfolgsmeldungen und viel Überzeugungsarbeit die Tätigkeitserfassung zu halten (vgl. PD VS 1997b, S. 16), da *keine Akzeptanz mehr bei den Mitarbeitern* vorhanden ist und in Demotivation und Verständnislosigkeit gegenüber dem Mehraufwand mündet (vgl. PD Konstanz 1997a, S. 28).⁶¹ Unter dieser Nichtakzeptanz und z.T. auch Unwissenheit leidet auch die Richtigkeit der Tätigkeitserfassung⁶² (vgl. PK, Amt 5), was wiederum die Berichte in ihrer Aussagekraft zumindest verfälscht und für weitere Analysen nur beschränkt nutzbar macht (vgl. PR, Amt 5).⁶³

Die Nichtakzeptanz der KLR kann auch zu *Interessenkollisionen* zwischen Dienststellenleitung und Beschäftigten führen, „und mittendrin steht der *Personalrat als Vermittler*“ (PR, Amt 4), der mehr Informationen gibt als die Dienststelle und dennoch von den Mitarbeitern attack-

⁵⁹ Besonders im Polizeibereich zeigten sich diese Probleme, während sie beim SBA Calw weniger auftauchten, da sie sich eng am Organisationsaufbau anlehnt und die *Kostenträger* (Produkte, z.B. Bauprojekte) relativ leicht ermittelbar waren (vgl. SBA Calw 1998, S. 6ff.). Gerade in dieser Produktbeschreibung gab es zu Beginn auch aufgrund mangelnder betriebswirtschaftlicher Grundkenntnisse sehr große Schwierigkeiten bei der Polizei durch die Vielschichtigkeit der Tätigkeiten und hinsichtlich deren Abgrenzung zu den Produkten (vgl. PD Konstanz 1997a, S. 27). Daraus ergaben sich doch einige Änderungen im Produktkatalog, was auch zu einer Überforderung der Software-Firma führte (vgl. ebd.), mit der im übrigen das SBA Calw aufgrund hoher Kompetenz und schneller Fehlerbeseitigung sehr zufrieden war (vgl. SBA Calw 1998, S. 16).

⁶⁰ Es ist erst jetzt (im März 1998) gelungen, einen „vernünftigen“ Bericht zu erstellen (vgl. PK, PD Konstanz), nachdem vorher keine greifbaren und nutzbaren Ergebnisse (Berichte, Analysen) vorlagen, was auf Probleme mit der Software (dem Berichtsgenerator) und dem Verwaltungsführungsinformationssystem (VFIS) zurückzuführen ist (vgl. PD Konstanz 1997a, S. 28; PD VS 1997a, S. 22f.). Der Erfassungsaufwand wird daher vom Personalrat der PD VS als unverhältnismäßig hoch bezeichnet und auf dessen Reduzierung gedrängt (vgl. PD VS 1997b, S. 16).

⁶¹ Um hier ein Stück weit Überzeugungsarbeit leisten zu können, entwickelte der Projektkoordinator der PD VS Berichte mit Excel-Tabellen, die allerdings nicht zufriedenstellend sind. Wenn die Ziele, die damit verfolgt werden, bekannt wären, sowohl von der Politik wie auch von der Dienststelle, ob z.B. Privatisierungen von Aufgabenbereichen oder eine Kostenerstattung des Polizeieinsatzes bei Großveranstaltungen angestrebt werden, dann könnten die Mitarbeiter auch vom Nutzen der Aufschriebe überzeugt werden (vgl. PR, PD VS).

⁶² Zu Fragen und Problemen der Tätigkeitserfassung wurde bei der PD Konstanz ein Info-Telefon eingerichtet, das von den Mitarbeitern sehr gut angenommen wurde (vgl. PD Konstanz 1997a, S. 28). Außerdem wurden in allen Behörden Informationsveranstaltungen für die Mitarbeiter durchgeführt.

⁶³ Weitere Ursachen für eine beschränkte Nutzbarkeit ist die fehlende Verrechnung kalkulatorischer Kosten (z.B. Abschreibungen), eine Inventarisierung und die Umlage der Gemeinkosten (z.B. Leitungskosten) auf einzelne Produkte, die „auf irgendwann vertagt“ sind (PK, PD Konstanz).

kiert wird (vgl. ebd.).⁶⁴ Diese Vermittlerrolle wird von den Personalräten der Polizei und des SBA bestätigt und rührt auch aus deren Zustimmung zur Einführung der KLR in der Behörde, weswegen sie auch die Funktion eines Co-Managers zugewiesen bekommen.

Ein weiteres Problemfeld, das sich durch die Tätigkeitserfassung ergibt, ist die Frage nach dem *Schutz persönlicher Daten* und deren Verwertung, worin die Gefahr einer Verhaltenskontrolle und somit des „gläsernen Mitarbeiters“ gesehen wurde (vgl. PK, Amt 4 u. 5). Diese Befürchtungen konnten jedoch ausgeräumt werden, indem zum einen von den Dienststellen diese Kontrollen nicht beabsichtigt waren und deshalb ein Verzicht zugesichert wurde und Maßnahmen zur Anonymisierung der Daten ergriffen wurden (vgl. ebd.).⁶⁵ Zum anderen wurde eine Rahmenvereinbarung zum Datenschutz zwischen HPR-Polizei und IM geschlossen unter Beteiligung der örtlichen Personalvertretungen.

Gerade aus diesen Kontrollmöglichkeiten technischer Einrichtungen und Verfahren leiten sich Mitbestimmungsrechte des Personalrat bei der Einführung der KLR ab (vgl. Fuchs 1994, S. 412; Thannheiser 1996, S. 351),⁶⁶ weshalb die Personalräte der beiden PD's Dienstvereinbarungen mit der Behördenleitung trafen.⁶⁷ Allerdings hat der Personalrat der PD VS bisher keine „Generalzustimmung“ zur KLR gegeben und entscheidet jeweils jährlich darüber (vgl. PK, PD VS).

Die Personalvertretungen der RP's stehen der KLR sehr skeptisch gegenüber. Sie haben insbesondere die Befürchtung, daß aufgrund der geschaffenen Transparenz ein *Benchmarking* durchgeführt wird, bei dem lediglich die Kosten der Leistungen zählen, ohne Rücksicht auf spezifische Bedingungen vor Ort. Das könne drastische Auswirkungen auf das Personal haben durch *Rationalisierung* oder Austausch (vgl. PR, Amt 1 und 2). Außerdem sehen sie die Gefahr, daß durch die zunehmende Kostenorientierung die erreichten qualitativen Aspekte der Arbeit und des Verwaltungshandelns in den Hintergrund gedrängt werden (vgl. ebd.), was zu sehr aufwendigen und teuren Nacharbeiten führen könnte (vgl. PR, Amt 2).

Nach Ansicht beider Personalvertretungen der RP führen diese Ängste, Befürchtungen und Unsicherheiten dazu, daß auf jeden Fall Dienstvereinbarungen bzgl. der KLR abgeschlossen

⁶⁴ Wenn der Personalrat die Vermittlerrolle ausüben soll, sollte er die gleichen Berichte wie die Führungsspitze bekommen, um die nötigen Informationen zu erhalten und um die Einhaltung getroffener Vereinbarungen überprüfen zu können.

⁶⁵ Hier war es bei der PD Konstanz „Glück“ für die Leitung, daß ein Mitglied des Personalrats im Sachgebiet Datenverarbeitung arbeitet und somit authentisch dem Personalrat berichten konnte, was möglich und was nicht möglich ist (vgl. PK, PD Konstanz).

⁶⁶ Nach § 79 Abs. 3 Nr. 12 LPVG: „Der Personalrat hat ... mitzubestimmen über Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten und die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.“ Zum Datenschutz kann auch § 79 Abs. 3 Nr. 14 LPVG herangezogen werden: „Der Personalrat hat ... mitzubestimmen über Einführung, Anwendung oder wesentliche Erweiterung technischer Einrichtungen und Verfahren der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten.“

werden müssen.⁶⁸ Aufgrund der landesweiten Einführung der KLR und dem Machtanspruch des HPR wird eine Rahmenvereinbarung auf Ministeriumsebene wahrscheinlich, die für alle Behörden in deren Zuständigkeitsbereich eine Grundlage für zusätzliche örtliche Vereinbarungen bilden könnte.

In Zukunft wird sich zeigen, ob die Akzeptanz der Beschäftigten sich verbessert, nachdem die ersten nutzbaren KLR-Berichte bei der Polizei vorhanden sind. Dabei ist die Gestaltungs- und Informationsfunktion der Personalräte wichtig zur Akzeptanzschaffung bei den Mitarbeitern, auch wenn sie dabei zwischen die „Fronten“ geraten können. Genauso wichtig für die Akzeptanz ist aber auch, daß die Beschäftigten vor den möglichen negativen Folgen der KLR bewahrt werden, weshalb die Schutzfunktion der Personalvertretungen auf allen Ebenen nicht vernachlässigt werden darf.

Weiterhin ist es für die Akzeptanz wichtig, daß die KLR nicht zum Selbstzweck und somit zu einem „Datenfriedhof“ wird, sondern daß die Datenerfassung auf die Bedürfnisse der Führungskräfte auf allen Verwaltungsebenen, ausgerichtet wird⁶⁹, damit die KLR als Grundlage für eine outputorientierte Steuerung (Controlling) dienen kann (vgl. oben Ziel 2 der KLR).

4.3.3. Controlling

Nachdem nun die KLR, trotz noch bestehender Mängel, auch bei der Polizei einigermaßen stabil läuft, ist der nächste Schritt, aufbauend auf der KLR, ein Controllingkonzept für eine *outputorientierte Steuerung* zu entwickeln, indem (vgl. ebd., S. 37):

- zusammen mit externen Daten Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen vorgenommen werden,
- das bedarfsgerechte Budget ermittelt wird,
- Controllingkennzahlen entwickelt werden, die einen Behördenvergleich und eine zielorientierte Steuerung ermöglichen und
- über die kalkulatorischen Kosten die Vermögensverhältnisse transparenter macht.

Aufgrund der Mängel des kameralistischen Rechnungswesens (siehe Abschnitt 3.4.4.) ist es nötig und jetzt auch möglich, von diesem abzurücken oder es zumindest zu ergänzen, wie in der Landesverwaltung. Erst dadurch wird es möglich sein, festzustellen, ob eine Behörde,

⁶⁷ Die Dienstvereinbarungen sind im Anhang abgedruckt, wobei die der PD VS fälschlicherweise als *Dienstweisung* deklariert wurde (vgl. PR, PD VS).

⁶⁸ Es besteht noch keine einheitliche Linie zwischen und innerhalb der Personalvertretungen (vgl. PR, Amt 2 und Amt 1). Während ein Personalrat eine Rahmenvereinbarung zwischen HPR und IM mit Konkretisierung durch örtliche Dienstvereinbarungen für sehr wahrscheinlich hält (vgl. PR, Amt 2), stellt sich der andere eine Vereinbarung zwischen den Personalräten der vier RP's und dem IM vor, wie bei der Einführung der Bürokommunikation (BK) (vgl. PR, Amt 1). Zu diesem Thema werden sich die Personalvertretungen auf örtlicher Ebene wie auch der HPR über ein gemeinsames Vorgehen in den nächsten Monaten abstimmen und einigen müssen, wobei sich der HPR nicht wieder übergehen lassen will wie bei der BK-Einführung (vgl. PR, Amt 2).

⁶⁹ Dies erfordert eine flexible Gestaltung der KLR, da die Führungskräfte noch „am Lernen und am Kennenlernen des Systems“ sind (PK, PD Konstanz) und daher das Wissen des Bedarfs noch nicht genügend vorhanden ist.

oder eine Organisationseinheit, wirtschaftlich gehandelt hat und handelt, und einen grundlegenden Wechsel in der Verwaltungssteuerung zu vollziehen.

Wirtschaftlichkeitsrechnungen werden in allen drei Behörden durchgeführt, wobei dies zumindest bei der Polizei nicht nach einer festgelegten Organisation oder Verfahren durchgeführt wird (vgl. PD VS 1997a, S. 26).

Das SBA Calw ist insgesamt doch ein ganzes Stück weiter in der Entwicklung als die PD's, was natürlich in erster Linie an der dort funktionierenden KLR liegt. So erscheint die Aufstellung eines *bedarfsgerechten Budgets* beim SBA Calw möglich, während dies bei der Polizei zumindest 1997 nur eingeschränkt möglich war (vgl. PD Konstanz 1997a, S. 34), jedoch in nächster Zeit möglich sein wird (KLR-Berichte). Auch die *kalkulatorischen Kosten* werden vom SBA Calw erfaßt (vgl. SBA Calw 1998, S. 27), was noch ein Defizit bei der Polizei ist und somit die Vermögensverhältnisse nicht klar ausgedrückt werden können.

Der Einstieg ins Controlling, auch abhängig von der KLR, gestaltet sich in den drei Pilotbehörden unterschiedlich, was auch das Experimentierstadium veranschaulicht. Beim SBA Calw wurde mit der Entwicklung eines quantitativen *Kennzahlensystems* für ein Projekt- und Ressourcencontrolling⁷⁰ begonnen (vgl. SBA Calw 1998, S. 28), wobei allerdings festgestellt wurde und mit dem Personalrat Einigkeit besteht, daß betriebswirtschaftliche Kennzahlen besonders im Bereich des Personalcontrolling schwierig in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen sind (vgl. PK, SBA Calw). Dissens besteht zwischen Leitung und Personalrat allerdings in der Frage der Kapazitätsauslastung des Personals, indem die Leitung bei Engpässen eher für Überstunden oder die Vergabe von Aufgaben an Ingenieurbüros und der Personalrat für Einstellungen mit Zeitverträgen plädiert (vgl. ebd.).

Auch die PD VS versucht die Entwicklung von Kennzahlen, die vom Innenministerium mangels Vergleichbarkeit entsprechend großer Dienststellen offiziell eingestellt wurde (vgl. PK, PD Konstanz). Aufgrund der polizeispezifischen Aufgabenstellung entstanden dabei Schwierigkeiten, um einen bedarfsgerechten Haushalt aufstellen zu können (vgl. PK, PD VS).⁷¹ Deshalb wurde dann ein Einstieg ins Controlling über *Zielvereinbarungen* versucht mit einer weiteren Dezentralisierung des Haushalts auf die Kostenstellen, Mitte 1996 (PD Konstanz 1997a, S. 18). Hierbei standen Arbeitsteuerungsüberlegungen personeller und haushalts-

⁷⁰ Ziele des Controlling mit dem Berichtswesen sind eine fundierte Ermittlung des Personalbedarfs, eine flexible Steuerung des Personaleinsatzes, eine gleichmäßige Auslastung des Personals und eine Optimierung der Leistungserstellung (vgl. SBA Calw 1998, S. 18). Ressourcencontrolling bedeutet hier den effektiven und wirtschaftlichen Einsatz der Ressource Personal zu steuern aufgrund der Tätigkeitserfassung (vgl. ebd.).

⁷¹ Dies betrifft die Operationalisierung und Einbindung der präventiven Arbeit: Denn, wenn die Polizei in der präventiven Arbeit gut ist und somit weniger Straftaten verübt werden, dann gibt es auch weniger Budget vom Land, wenn sich dies an Fallzahlen ausrichtet, obwohl Prävention genauso viel Sachmittel erfordert wie die Strafverfolgung (vgl. PK, PD VS).

mäßiger Schwerpunktsetzungen im Vordergrund, was bisher zu „hervorragenden Ergebnissen“ geführt habe (PK, PD Konstanz).

Auch beim SBA Calw wurden erstmals konkrete Zielvereinbarungen mit den Ausgabenverantwortlichen und –berechtigten durchgeführt und deren Budget übertragen (vgl. SBA Calw 1998, S. 6). Die Ziele bilden die Grundlage für eine laufende Erfolgskontrolle und somit für eine Führungs- und Steuerungsfunktion, die zentral bei der Amtsleitung verbleibt (vgl. ebd.).

Soll die Aufgabenerledigung mittels Delegation und Zielvereinbarungen erfolgen, dann gehört die Steuerung und die Kontrolle der Zielerreichung zwingend dazu, um die Steuerung, Abstimmung und Koordination des Verwaltungshandelns gewährleisten zu können. Daraus ergeben sich jedoch Probleme, da zum einen dieses Prinzip, nach Ansicht der Beschäftigten, wiederum eine Kontrolle „von oben“ bedeutet und damit die fälschliche Meinung der völligen Freiheit des Handelns revidiert wird (vgl. PK, PD VS). Andererseits werden Steuerungseingriffe in die delegierte Aufgabenwahrnehmung als persönliche Kritik statt als Sachkritik verstanden, auch wenn immer versucht werde, einen Konsens in Diskussionen auf allen Ebenen zu finden, wie die Ziele erreicht werden können, was aber unten anscheinend nicht so ankomme (vgl. PK, PD Konstanz).

Aus der Umsetzung des Controlling könnte sich auch ein *Dissens mit dem Personalrat* ergeben, indem aus „unproduktiven Bereichen“ Personal weggenommen und umgesetzt wird und sich evtl. für die Führungskräfte daraus negative Folgen ergeben könnten (vgl. ebd.). Controlling sollte auch als persönliche Führungsaufgabe in den Beurteilungskatalog aufgenommen werden (vgl. ebd.).

Neben der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) des Verwaltungshandelns ist auch die *Effektivität*, also die Wirkung von Maßnahmen, von zentraler Bedeutung für die Steuerung. Ganz abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Messung der Effektivität⁷² hat man bei der Polizei ein Führungsinstrument der Zielkontrolle und Brennpunktauswertung entwickelt. Es werden Wirkungsanalysen von Maßnahmen und deren Aufwand für einen sachgerechten und wirkungsvollen Einsatz von Personal- und Sachmitteln durchgeführt als Ergänzung zur KLR (vgl. PD VS 1997b, S. 17; ähnlich auch PD Konstanz 1997a, S. 33).

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß einzelne Ansätze für ein Controlling bei unterschiedlichem Fortschritt in den Pilotbehörden vorhanden sind, aber es noch keine Einigung gibt, wie dieses Konzept letztlich aussehen soll (vgl. auch PR, Amt 4). Jedoch zeigen

⁷² Wirkungen des Verwaltungshandelns sind oftmals nicht quantifizierbar und somit nicht direkt meßbar, weshalb Indikatoren entwickelt werden müssen, z.B. um die Steigerung des Gemeinwohls oder das Sicherheitsgefühl der Bürger zu messen. Dazu müssen weitergehende Analysen und Befragungen durchgeführt werden (vgl. IM 1995, S. 40f.).

sich schon jetzt einzelne Konfliktfelder besonders der personellen Folgen durch ein Controlling, auf die sich die Personalvertretungen einstellen müssen. Es hat sich gezeigt, daß sich die Personalvertretungen mit der Thematik und den Folgen des Controlling noch wenig bis gar nicht beschäftigt haben, obwohl dieses Instrument zukünftig eine zentrale Rolle in der Verwaltungsteuerung spielen wird (vgl. oben).

Handlungsfelder für die Personalvertretungen sind dabei die Mitarbeit bei der Entwicklung der Kennzahlen, die entscheidend sind für die gesamte Ausrichtung des Konzepts; die Datenauswertung und schließlich die Interpretation der Auswertungen, damit die Interessen der Beschäftigten bei diesem sehr stark kosten- und leistungsorientierten Ansatz des Controlling gewahrt werden können (vgl. auch PR, Amt 3, 4, 5). Zu diesem hauptsächlich quantitativen Ansatz des Controlling sollte noch der qualitative Ansatz betont werden, um die Interessen der „Verwaltungskunden“ (Bürger; vgl. Leitbilder der Polizei im Anhang) z.B. durch ein Qualitätsmanagement mit in die Entscheidungen und das Handeln der Behörden einzubeziehen.

4.4. Qualitätsmanagement

Wie vorne schon erwähnt, wird auch Qualitätsmanagement seit 1995 in der Landesverwaltung erprobt und stellt damit die qualitativen gegenüber den quantitativen Aspekte in den Vordergrund. Beide untersuchten Behörden, die Regierungspräsidien Stuttgart und Freiburg,⁷³ wollen damit den höheren Anforderungen der Kunden⁷⁴ und der Umwelt gerecht werden. Dies geschieht aber unter denkbar ungünstigen Bedingungen bzgl. Haushaltskürzungen und dem seit 1993 zu bewältigendem Personalabbau. Eine wirtschaftliche und gleichzeitig kunden- und mitarbeiterorientierte Aufgabenbewältigung soll bei beiden Behörden durch einen entsprechenden **ganzheitlichen Ansatz** des Qualitätsmanagements erreicht werden. Die Ansätze haben zwar einen gemeinsamen Kern in den verfolgten Zielen, aber weisen ansonsten doch einige Unterschiede in den Instrumenten und der Umsetzungsstrategie auf.

Die Projektziele, die sich beim RP Stuttgart aus den Teilbereichen des Leitbilds ableiten, sind die Führungs-, die Außen- und die Prozeßorientierung (Andriof/Ehrlein 1997b, S. 31). Beim RP Freiburg klingt das so ähnlich mit der Verbesserung der Führungs- und Kommuni-

⁷³ Vgl. zum Ansatz in Stuttgart: Andriof/Ehrlein 1997a, b und RP Stuttgart 1997; diese Beiträge sind inhaltlich praktisch identisch, abgesehen von Details und in der Ausführlichkeit. Hr. Andriof ist Regierungspräsident im RP Stuttgart und Hr. Ehrlein war bis Januar 1998 Leiter der dortigen Koordinierungsstelle und mit der Entwicklung des Konzeptes maßgeblich betraut. Im folgenden werde ich mich zum Konzept des RP Stuttgart wenn möglich auf die veröffentlichte Literatur beziehen, um weitergehende Recherchen zu erleichtern. Zum Ansatz in Freiburg vgl. RP Freiburg 1997.

⁷⁴ Kunden von Regierungspräsidien sind in erster Linie nicht die Bürger, sondern anderen Verwaltungen und Unternehmen, wobei indirekt oder mittelbar auch die Bürger die Folgen des Verwaltungshandelns spüren, z.B. im Immissionschutz oder Straßenbau.

kationsqualität, der Produktqualität, der Prozeßqualität und zusätzlich wird noch die Verbesserung der Steuerungsqualität genannt (vgl. RP Freiburg 1997, S.40ff.).

Beide Ansätze gehen zur Erreichung der Ziele von einer weitgehenden **Vernetzung der Bereiche und Instrumente** aus: Beim RP Freiburg werden die Instrumente dabei nicht nur einem Ziel zugeordnet, sondern können und sollen mehrere Funktionen übernehmen (vgl. ebd.): Schulung der Führungskräfte, Kundenbefragungen, Zielvereinbarungen, Qualitätszirkel, Berichtssystem, dezentrale Budgetierung, KLR, Personalmanagement z.B. Mitarbeiterbefragung und –gespräche (BFG). Das RP Stuttgart ordnet die Instrumente Teilbereichen zu, die wiederum vernetzt sind (vgl. Andriof/Ehrlein 1997b, S. 32):

- *Lösung von Sachproblemen*: kontinuierlicher Verbesserungsprozeß (KVP);
- *Erhebung und Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit*: Mitarbeiterbefragung, Selbstbewertung von Abteilungen, Beratungs- und Förderungsgespräch;
- *Erhebung und Verbesserung der Kundenzufriedenheit*: Kundenbefragung, auch abteilungsübergreifend, Kundenworkshop;
- *Verbesserung in den Binnenstrukturen*: Zielvereinbarungen, Projektmanagement, Benchmarking.

Tabelle 9: Umsetzungsprozeß des Qualitätsmanagement in RP's

		RP Freiburg	RP Stuttgart
1994	Ende		Erste Vorüberlegungen; Diskussion Hausspitze; Kontakte zur SIK
1995	Feb.		Auftaktveranstaltung für Abteilungsleiter (AL) und PR; Information der MA binnen 6 Wochen durch AL
	Frühjahr		QZ-Vorschläge von AL; Auswahl der Projekte und der Moderatoren
	Juni		Moderatorenschulung
	Juli		Beginn QZ
	Aug.	Moderatorenschulung	Workshop Kundenbefragung
	Sept.	MA-Befragung und erste Phase der Qualitätszirkel: in jeder Abteilung mind. ein referatsbezogener; freie Themenfindung; auch mit Kundenbefragungen	
	Nov.		Info-Veranstaltung Referatsleiter Kundenbefragung Immissionsschutz
1996	Mai		MA-Befragung Kundenbefragung soziale Förderverfahren
	Juni	Einführung BFG	
	Juli	Ergebnisse MA-Befragung: 70 Verbesserungsvorschläge	Moderierte AL-Klausur
	Herbst	Abschluß der ersten Phase der QZ nach ca. 10-20 Sitzungen je QZ	Umsetzung der Ergebnisse aus der MA-Befragung, auch durch QZ
	Ende	Zweite Phase der QZ: nach Vorschlägen der Abteilungen größtenteils referats- aber auch abteilungsübergreifend Aufbau eines Zielsystems über alle Ebenen: Vereinbarung Jahresziele 1997	
1997	Anfang	Bedarfsgerechte Fortbildung auf Grundlage des BFG Fortbildung „Soziale Kompetenz“ für alle Führungskräfte	
	März		Einführung BFG nach Schulung der Führungskräfte
	Ende	Erarbeitung und Vereinbarung der Jahresziele 1998	Vorstellung der Ergebnisse des QZ Fortbildungsmanagement
1998	Frühjahr	Zweite Phase der QZ beendet	Ende der QZ
	Ab Mitte bis Ende	QZ zur Umsetzung der Reform der RP: Geschäftsprozeßoptimierung	QZ wie im RP Freiburg

Im Zentrum der Ansätze stehen moderierte Qualitätszirkel, mit denen durch direkte Einbindung der Mitarbeiter „die identifizierten Probleme gelöst, aber auch Strategien und Konzepte für Einzelmaßnahmen entwickelt“ (ebd., S. 30) werden sollen, da die betroffenen Mitarbeiter am besten wissen, wie ihre Arbeit zu verbessern ist (vgl. alle Interviewpartner der RP).

Von den Zielen und Instrumenten unterscheiden sich die Ansätze kaum, jedoch zielt der Schwerpunkt des Ansatzes in Freiburg mehr auf eine langfristige aber grundlegende Verän-

derung der Organisation und der Behördenkultur hin zu einer *lernenden Organisation* (RP Freiburg 1997, S. 41), indem auf lediglich kurzfristige Erfolge verzichtet werden soll (vgl. ebd., S. 3). Während der Stuttgarter Ansatz weniger stark vernetzt ist und auf schnelle Ergebnisse aus ist, was auch durch die Aussage zur Strategie des KVP unterstrichen wird: „Der Fokus des Prozesses ist auf kurzfristig erzielbare Erfolge gerichtet, wobei es besser ist '50 %-Lösungen' heute umzusetzen als 100 % später“ Andriof/Ehrlein 1997a, S. 227).⁷⁵

Diese Unterschiede können zum einen schon an einer unterschiedlichen Ausgangslage bzgl. der bestehenden Verwaltungskultur liegen, wozu eine Kulturanalyse nötig wäre, die an dieser Stelle nicht zu leisten ist. Zum anderen ist sicher auch die Vorgehensweise entscheidend, indem, welche Instrumente wie und wann eingesetzt werden und wie diese ausgestaltet sind, weswegen in Tabelle 9 die Umsetzungsstrategien in den RP's gegenübergestellt werden (vgl. dazu RP Freiburg 1997; RP Stuttgart 1997).

Es zeigt sich, daß einige Unterschiede zwischen den Umsetzungsstrategien in den Behörden bestehen. Als Beispiel scheint, daß die Mitarbeiterorientierung im RP Freiburg doch etwas intensiver betrieben wurde, wenn man es an der Reihenfolge der Einführung der Mitarbeiterbefragung und –gespräche, einem Zielsystem und dem Fortbildungsmanagement festmachen will. Dies sagt jedoch nichts über die Qualität und die Nachhaltigkeit des Modernisierungsprozesses aus. In beiden Behörden sollen *keine kontinuierlichen Qualitätszirkel* eingerichtet werden, sondern nur zur Lösung spezifischer Einzelprobleme.⁷⁶

Insgesamt kann eine Interessenshomogenität zwischen allen Interviewpartnern in der Einschätzung der Qualitätszirkel festgestellt werden kann. Jedoch fallen die Äußerungen der Personalräte durchaus deutlicher aus (z.T. sehr drastisch) als die der Projektkoordinatoren, besonders was die Problemanalyse betrifft.⁷⁷

Vorteile der Qualitätszirkel sind:

- Trotz komplexer Einzelprojekte wurden konkrete zeitnahe Ergebnisse erzielt;
- Ansätze eines neuen Bewußtseins und Rollenverständnisses bei den Mitarbeitern durch ein neues Denken aufgrund der Ergebnisorientierung des Handelns und der Mitarbeiterorientierung der Instrumente;

⁷⁵ Eine genaue Analyse und Gegenüberstellung würde an dieser Stelle zu weit führen, weshalb ich mich auf diese kurze Zusammenfassung beschränken möchte, die für die weitere Arbeit ausreichend ist.

⁷⁶ Die kontinuierliche Aufarbeitung der Probleme der täglichen Arbeit sollen von der Besprechungsstruktur in den Behörden besonders durch die Referatsbesprechungen erfüllt werden, was jedoch noch nicht gut funktioniert (vgl. PR, Amt 1 und 2). Es besteht hier auch ein qualitativer Unterschied zu den Mitarbeiterzirkeln, indem erstere durch die Führungskraft geleitet werden, was die Problemaufarbeitung behindert (vgl. ebd.).

⁷⁷ Aufgrund der Zusicherung der Anonymität gegenüber den Interviewpartnern werde ich hier auf eine Zuordnung der Aussagen weitestgehend verzichten.

- Chancen der Teamarbeit werden durch Synergieeffekte von Spezialisten erkannt, wodurch eine Verbreitung des Instrumentariums zur Lösung komplexer Probleme der täglichen Arbeit erhofft und z.T. schon eingesetzt wird;
- Akzeptanz der Qualitätszirkel bei Hierarchiefreiheit und einer offenen Kommunikation durch Einbringen eigener Kreativität und Ideen zur Verwirklichung direkter Partizipation;
- Eigene, freie Gestaltung der Qualitätszirkelarbeit, was jedoch zu einer mangelnden Effizienz führt;
- Möglichkeit zur Konfliktbewältigung durch Selbstanalyse in Qualitätszirkel;
- Möglichkeit äußere Vorgaben (z.B. Personalabbau) gemeinsam und besser lösen und umsetzen zu können.

Dem gegenüber stehen jedoch eine Vielzahl von Problemen, die den Modernisierungsprozeß behindern oder zumindest nicht fördern. Sie stellen somit *kritische Erfolgsfaktoren* dar. Deren Bedeutung nimmt in Zukunft aufgrund der Reform der RP's noch zu, da die Umsetzung in den RP's, übereinstimmend, zumindest z.T. durch Qualitätszirkel erfolgen soll. **Problembereiche** sind:

- Eine stärkere Unterstützung durch den Regierungspräsidenten ist zur Überzeugung der Führungskräfte notwendig;
- Überzeugung der Führungskräfte noch zu wenig vorhanden, aber dringend erforderlich für Erfolg der Qualitätszirkel. Widerstände sind besonders im Vorfeld zu beobachten⁷⁸;
- Dominanz der „Tagesarbeit“ aufgrund fehlender Überzeugung der Mitarbeiter, daß die Inhalte der Qualitätszirkel Teil dieser Tagesarbeit ist. Hier ist auch der Zeitfaktor wichtig, da Qualitätszirkel zusätzliche Zeit beanspruchen, indem sie neben der täglichen Arbeit durchgeführt werden;⁷⁹
- Klagen der Mitarbeiter an Personalrat über zusätzlichen Aufwand durch Qualitätszirkel, aber keine Honorierung und keine Perspektiven zur Weiterentwicklung;
- Problembewußtsein fehlt z.T. besonders bei Querschnittsthemen, weshalb eine sorgfältige Auswahl der Themen mit direktem Problembezug zum Mitarbeiter wichtig ist;

⁷⁸ Durch bewußte Verschlechterung des Klimas werden erst gar keine Themen für Qualitätszirkel vorgeschlagen und es melden sich keine Mitarbeiter als Teilnehmer, indem von den Vorgesetzten nach Aussage eines Projektkoordinators subtile Mittel eingesetzt werden, wie z.B.: „Wer in Zirkel geht, der kriegt nächste Woche mehr Akten“ (PK, Amt 2).

⁷⁹ Die (fehlende) Zeit gewinnt an Bedeutung durch die jetzt schon bestehende und in Zukunft durch den Stellenabbau ansteigende Arbeitsüberlastung der Beschäftigten. Hier ist eine Unterstützung der Führungskräfte durch Schaffung von Freiraum und eine effiziente Zirkelarbeit wichtig für den Erfolg.

- Erwartung der Mitarbeiter, daß Zirkel zum Personalabbau eingesetzt werden. Dabei spielt der Personalrat als Vermittler zur Überzeugung der Mitarbeiter durch Informationen eine wichtige Rolle;⁸⁰
- Fehlende Festlegung der Zuteilung des Rationalisierungsgewinns;
- Qualitätszirkel werden noch zu wenig zur Problemlösung der eigenen Arbeit eingesetzt;
- Hierarchiefreiheit und offene Kommunikation sind vielfach nicht gegeben, indem die Führungskräfte die Richtung der Zirkel steuern;⁸¹
- Freiwilligkeit der Teilnahme an Zirkel oft nicht gegeben, was zu einer eingeschränkten Mitarbeit und Scheitern eines Zirkels führen kann;
- Freies Arbeiten ist nicht immer gewährleistet aufgrund eingeschränkter Möglichkeiten.⁸²

Daraus ergibt sich sehr viel *Handlungsbedarf und Überzeugungsarbeit* bis die Prinzipien der Qualitätszirkelarbeit (die drei letzten Punkte) von allen Beschäftigten als selbstverständlich angenommen werden. Erste Anzeichen sind schon in den Behörden zu beobachten. Es sind insbesondere die Führungskräfte, die von diesem für sie noch z.T. ungewohntem bottom-up-Ansatz zu überzeugen sind.⁸³ Dazu sind Erfolge der Qualitätszirkel, aber auch die entschiedene und deutliche Unterstützung durch den Behördenleiter notwendig, indem auch Konflikte mit den Führungskräften ausdiskutiert werden müssen. Diese Aufgabe kann der Personalrat nur sehr eingeschränkt wahrnehmen.

Die Personalräte können jedoch auf unteren Mitarbeitererebenen Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit leisten und tun dies auch. Sie kommen hier, wie auch die Personalräte der Behörden, bei denen die betriebswirtschaftlichen Instrumente eingeführt werden, in die Rolle des Vermittlers und übernehmen damit z.T. Aufgaben, die eigentlich dem Arbeitgeber obliegen. Sie übernehmen jedoch diese Aufgaben, da die Personalräte beider RP's die Einrichtung von Qualitätszirkel für gut und notwendig halten, um die Aufgaben besonders aufgrund der Stelleneinsparungen durch direkte Partizipation der Mitarbeiter gestalten und bewältigen zu können (vgl. PR, Amt 1 und 2).

⁸⁰ Der Personalrat betreibt hier die Informationspolitik, die eigentlich Aufgabe der Führungskräfte sein sollte. Sie versuchen durch den Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen und die Möglichkeit, mit Qualitätszirkel die Vorgaben von oben besser bewältigen zu können, die Mitarbeiter zu überzeugen, was in Zukunft schwieriger werden wird (vgl. PR, Amt 2).

⁸¹ Entweder die Führungskräfte überzeugen die Mitarbeiter aufgrund einer besseren Argumentation oder ihrer formalen Position, oder sie sind besonders bei interessanten Zirkelthemen in der Mehrheit. In solchen Fällen ist das Engagement der Interessenvertreter in den Zirkeln als Ausgleich wichtig (vgl. PR, Amt 2).

⁸² Es ist ein häufiges Scheitern von Qualitätszirkel zu beobachten, indem das Geld oder die Personalressourcen zur Umsetzung fehlen, oder weil das Ergebnis von der Hausspitze nicht gewollt ist. Sie scheitern entweder schon bei den ersten Gesprächen zu deren Einrichtung oder spätestens bei der Umsetzung der Ergebnisse (vgl. PR, Amt 2).

⁸³ Die Führungskräfte des mittleren Managements, Abteilungs- und Referatsleiter, erwarten in erster Linie einen Machtverlust aufgrund der direkten Partizipation der Beschäftigten (vgl. auch Strasmann 1995, S. 438; Bruns 1997). Erschwerend tritt die klassisch-bürokratische Sozialisation der meisten älteren Führungskräften (vgl. Boretzky 1994, S. 148ff.) und die Konzentration auf die fachliche Ausbildung und Karriere hinzu.

Ein *möglicher Konflikt* oder Probleme, die sich aus der direkten Partizipation der Mitarbeiter für die Position des Personalrats ergeben könnten, wodurch er seine Rolle neu definieren müßte (vgl. PK, Amt 2), kann durch den betroffenen Personalrat nicht bestätigt werden (PR, Amt 2). Dieser sieht dadurch eher eine Ergänzung zu seiner Arbeit und erhofft sich in Zukunft auch eine Entlastung, da die Modernisierung sehr hohe Arbeitsbelastungen für den Personalrat mit sich bringt (vgl. ebd.). Dies rührt auch daher, daß der Personalrat in beiden Behörden von Anfang an eingebunden wurde, als Mitglied im Lenkungsausschuß bzw. in der Qualitätskonferenz oder als Moderatoren oder Teilnehmer in Qualitätszirkel. Sie waren entweder durch die Personalrats- oder die Arbeitsfunktion einbezogen, so daß bisher in beiden Behörden in allen Qualitätszirkeln ein Personalrat vertreten war. Wie sich herausgestellt hat, war dies auch zur Interessenvertretung der Mitarbeiter notwendig und entscheidend für die Richtung der Zirkel (vgl. oben Probleme).

4.5. Personalmanagement

Nachdem die zwei zentralen Ansätze der Modernisierung der letzten Jahre analysiert wurden, soll nun auf die zentralen Personalmanagementfelder der Landesregierung eingegangen werden, indem an die Gesamtdarstellung (Abschnitt 3.4.6.) angeknüpft wird. Anhand der Ausgestaltung der Instrumente und ihrer Umsetzung in den Behörden kann auch deren Mitarbeiterorientierung verdeutlicht werden. Das Personalmanagement ist ein klassischer Aufgabenbereich der Personalvertretungen, da die Instrumente meist direkte Auswirkungen auf die Beschäftigten haben, die es deshalb mitzugestalten oder gegebenenfalls zu verhindern gilt, sofern Mitbestimmungsrechte bestehen.

4.5.1. Leitbild und Zielsystem

Ein Leitbild und die Operationalisierungen durch ein Zielsystem sollen in einer modernen Verwaltung als Orientierungsrahmen gelten, um den Sinn und Zweck des Handelns anhand dieser Richtlinien ausrichten zu können. Sie bilden somit ein zentrales Instrument der Verwaltungsmodernisierung, das aber auch von *allen* Beschäftigten gelebt und dynamisch weiterentwickelt werden muß.

Es wurden zwar in beiden RP's die Personalräte in den Entwicklungsprozeß miteinbezogen, jedoch stellt sich die Einbindung der Mitarbeiter und der Entwicklungsprozeß gänzlich anders dar. In Stuttgart war man zwar zu Anfang sehr fortschrittlich bei der frühzeitigen Festlegung des Leitbilds,⁸⁴ jedoch fehlt noch immer ein Zielsystem zwischen Leitbild und Mitarbei-

⁸⁴ Das RP Stuttgart war ein Vorreiter im Land bei der Entwicklung ihres Leitbilds, das seit Nov. 1993 eingeführt ist und auf der Grundlage eines Konzepts der SIK beruht (vgl. Andriof/Ehrlein 1997a, S. 225); wenn man be-

terzielen durch das Mitarbeitergespräch.⁸⁵ Auch ist die Einbindung der Mitarbeiter bei der Erarbeitung des Leitbilds nicht sehr intensiv gewesen, was sich an der mangelnden Nachhaltigkeit des Leitbilds bei den Mitarbeitern abzeichnet.⁸⁶

In Freiburg wurde dagegen von Anfang an ein sehr breiter und intensiver Ansatz gewählt, indem die Entwicklung des Zielsystems von unten nach oben systematisch über die Hierarchieebenen erfolgte.⁸⁷ Jetzt fehlt noch ein Behördenleitbild als anzustrebender Sollzustand, das als Substrat am Ende des gesamten Diskussionsprozesses um die Ziele stehen soll (vgl. RP Freiburg 1997, S. 9f.; PK, RP Freiburg). Der Personalrat fordert dabei, daß an diesem Prozeß *alle* Beschäftigten beteiligt werden sollen, was sich nicht in einem repräsentativ besetzten Qualitätszirkel, der die Struktur vordenken soll, erschöpfen darf (vgl. PR, RP Freiburg)⁸⁸ und wie es wohl auch in nächster Zeit durchgeführt werden soll.

Bei den beiden Polizeidirektionen unterscheiden sich die Vorgehensweisen bei der *Erstellung der Leitbilder* kaum. Beide Behörden haben die sechs Leitbilder der Polizei im Land vom 5.10.1995 übernommen, an deren Entwicklung sie auch beteiligt waren (siehe Anhang). In zahlreichen Workshops, Besprechungen und Diskussionen erfolgte die Erarbeitung und die Umsetzung der Leitbilder in den Behörden (vgl. PD Konstanz 1997b, S. 9; PD VS 1997, S. 3). Dies stellte ein Gegenstrom-Prinzip dar, indem Arbeitsgrundlagen vom IM bis auf Sachbearbeiterebene weitergegeben wurden, wo dann die Leitbilder in Zirkel entwickelt wurden und die Vorschläge daraufhin wieder nach oben gingen (vgl. PR, PD Konstanz). Die *Zielvereinbarungsprozesse* verlaufen in beiden Direktionen von unten nach oben, indem aufgrund von Brennpunktauswertungen und Bedarfe die Schwerpunkte auf Direktionsebene

denkt, daß das Leitbild für die gesamte Landesverwaltung auf der selben Grundlage erst im Dez. 1995 von der Landesregierung beschlossen wurde.

⁸⁵ Die Entwicklung eines Zielsystems und die Fortentwicklung des Leitbilds (Einarbeitung des Qualitätsmanagements) sollten im Laufes des Jahres 1998 mit den Mitarbeitern in Qualitätszirkeln durchgeführt werden (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 7f.), was aber auf noch nicht absehbare Zeit verschoben wird, da die Reorganisation der RP's ab 1.7.98 alle anderen Prozesse überlagert (Gespr. mit PR, Amt 2 v. 3.6.98).

⁸⁶ Das Leitbild wurde innerhalb von drei Monaten entwickelt, indem nach einem Entwurf des Präsidenten, um Vorschläge der Mitarbeiter „gebeten“ wurde, es in der Abteilungsleiterbesprechung diskutiert wurde und schließlich durch den Präsidenten festgelegt und verteilt wurde (RP Stuttgart 1997, S. 5). Der Personalrat habe sich dabei „engagiert und kritisch in die Erstellung des Leitbilds eingebracht“ (ebd.), während sich die Beteiligung der Mitarbeiter wohl eher auf die Führungskräfte beschränkte, bei einer Beteiligungsquote von 6 % (ca. 50 Mitarbeiter) (vgl. ebd.) und damit auch von einem top-down-Vorgehen gesprochen werden kann (vgl. PK, RP Stuttgart). Dagegen wurde ein Referatsleitbild Ende 1996 bottom-up entwickelt (vgl. ebd.).

⁸⁷ Als Schwerpunkt des Qualitätsmanagements wird das Führen durch Zielvereinbarung angesehen, um den Übergang vom handlungs- zum erfolgsorientierten Verwaltungshandeln erreichen zu können (vgl. RP Freiburg 1997, S. 8). Dieses Zielsystem auf der Grundlage der Mitarbeitergespräche wurde bottom-up erarbeitet: Referats-, Abteilungs- und schließlich Hausziele für 1997. Anschließend wurden die Zielvereinbarungen von oben nach unten durchgeführt und die Zielerreichung durch Zwischenberichte evaluiert. Ende 97 wurden die 98er-Ziele erarbeitet, allerdings wurden dabei Schwerpunktfelder des Hauses vorgegeben, da eine Orientierung für Vereinbarungen gewünscht wurde.

⁸⁸ Die Einbindung aller Mitarbeiter wurde vom Personalrat deshalb vehement gefordert, da das Klima sich durch den ständigen Wandel und die Perspektivenlosigkeit für die Mitarbeiter zusehends verschlechtert und sie durch die Einbindung wieder für den Modernisierungsprozeß gewonnen werden könnten. Bei einer Vorgabe von oben könnte dies zu einer Nichtumsetzung des Leitbilds im Arbeitsleben führen und damit seinen Zweck verfehlen.

gesammelt und aggregiert werden, die dann die Grundlage für die Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Bereichen bilden (vgl. ebd.).

Hier werden in beiden Direktionen die Mitarbeiter sowohl bei der Leitbildentwicklung als auch bei den Zielvereinbarungen miteingebunden, was aus Sicht beider Personalräte als sehr positiv zu bewerten ist. Von einem Personalrat wurde aber noch die weitgehend fehlende Konkretisierung der Leitbilder kritisiert, die dann auch zur Grundlage für die Mitarbeitergespräche werden könnten (vgl. PR, Amt 4). Es fehlt damit die Vernetzung der einzelnen Instrumente, wie es z.B. beim RP Freiburg versucht wurde.⁸⁹

4.5.2. Mitarbeiterbefragung

Mitarbeiterbefragungen wurden eigentlich in allen befragten Pilotbehörden in verschiedener Form schon durchgeführt, jedoch nur in den RP's nach dem Konzept der SIK, wie es vorne beschrieben ist. Die übrigen Behörden haben sich ihre Befragungen selbst entwickelt, die z.T. aus der Wirtschaft entnommen waren (vgl. PD Konstanz 1997b, S. 26). Die *Themen* bezogen sich zum einen auf das Führungsverhalten und die Zusammenarbeit in der Behörde (vgl. ebd.; PD VS 1997b, S. 11), zum zweiten auf spezielle aktuelle Themen (vgl. PD Konstanz 1997b, S. 26), oder zum dritten auf das Pilotprojekt (vgl. SBA Calw 1997, S. 10). Zum letzten Themenfeld wurden beim SBA Calw gleich zwei Befragungen, Mitte 1995 und Frühjahr 1997, durchgeführt, bei denen sich herausstellte, daß die Beschäftigten eine bessere Information und eine konstruktive Beteiligung beim Pilotprojekt forderten (vgl. ebd.).

Die Regierungspräsidien führten im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement Befragungen nach dem Konzept der SIK durch⁹⁰, die sich aufwendig und intensiv gestalteten. Der Personalrat war in beiden Behörden bei der spezifischen Ausgestaltung und der Durchführung der Befragung umfassend beteiligt (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 46; PK, RP Freiburg) und konnte verschiedene Änderungen in seinem und im Sinne der Beschäftigten bewirken,⁹¹ da er auch formal ein *Mitbestimmungsrecht bei der Erstellung von Personalfragebögen* hat (§ 79 Abs. 3 Nr. 4 LPVG). Inhalt dieser Befragungen waren die Themenfelder: Bedürfnisse der Mitarbeiter und deren Verwirklichung, Personalentwicklung, Führungsverhalten der Vorge-

⁸⁹ Auch das SBA Calw hat sich ein Leitbild gegeben und führt Zielvereinbarungen mit allen, die Ausgaben tätigen, im Rahmen der dezentralen Budgetverantwortung durch (SBA Calw 1997, S. 3f.).

⁹⁰ Das RP Freiburg führte diese 1995 und das RP Stuttgart Ende Mai 96 durch. Die Rücklaufquoten lagen auf einem ganz ähnlichen Niveau mit 56,1 % in Freiburg und 60,2 % in Stuttgart.

⁹¹ Hier konnte festgestellt werden, daß das Organisationsreferat doch z.T. eine andere Sicht hatte als der Personalrat, was aber durch eine offene Informationspolitik mit anschließender Diskussionen immer zu einem Konsens führte (vgl. PK, Amt 1).

Bei einer Evaluierung von Mitarbeiterbefragungen wurde von der SIK festgestellt: „Akzeptanzfördernd wirkte sich aus, daß die betroffenen Personalvertretungen von Anfang an in den Entwicklungsprozeß eingebunden worden sind, ihn aktiv unterstützten und die Befragung gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertraten“ (Klotz/Mauch 1994, Teil 3, S. 434).

setzten und das Arbeitsumfeld wie Kommunikation und Information, Arbeitsbelastung, Qualifikations- und Motivationsqualität und Arbeitsplatzausstattung (vgl. RP Freiburg 1997, S. 36).

Aus den Befragungen ergaben sich zahlreiche *Verbesserungsvorschläge*,⁹² deren Umsetzung durch Referatsbesprechungen, durch Workshops oder Qualitätszirkel bei übergreifenden Themen betrieben wurde. Verbesserungsbedarf bestand in erster Linie bei der Mitarbeiterorientierung in den oben genannten Themen, weshalb z.B. die Mitarbeitergespräche und verstärkte Teamarbeit eingeführt und Maßnahmen in der Fortbildung und der Personalpolitik eingeleitet wurden (vgl. im einzelnen ebd., S. 37; RP Stuttgart 1997, S. 47f.).

Es sind aber nicht nur positive Folgen der Befragungen zu verzeichnen, da die Umsetzung und Aufarbeitung der Ergebnisse z.T. doch erhebliche *Probleme* erzeugten.⁹³ In einer Behörde hat sie eher zu einer Verschlechterung als zu einer Verbesserung des Klimas beigetragen, weshalb zur Zeit von beiden Sozialpartnern auf Folgebefragungen jeglicher Art verzichtet wird, obwohl sie prinzipiell für sinnvoll gehalten werden (vgl. PK und PR, Amt 2).⁹⁴

Würde man bei der Aufarbeitung und Umsetzung etwas sorgfältiger im Interesse der Beschäftigten vorgehen, dann könnte die Mitarbeiterbefragung sicherlich zu einem wichtigen Informationsinstrument zur Führungsunterstützung mit Mitarbeiterorientierung werden. Teilweise konnten ja durchaus entscheidende Fortschritte in dieser Richtung erzielt werden, es könnte jedoch auch vorkommen, daß die Personalvertretungen Widerstand leisten, wenn die Befragungen gegen die Beschäftigten verwendet werden und die Ergebnisse nicht ernsthaft, im Sinne eines Lernens, und vertrauensvoll aufgearbeitet werden.

4.5.3. Beratungs- und Förderungsgespräch (BFG)

Das BFG, oder Mitarbeitergespräch genannt, ist ein zentrales Element des Personalmanagementkonzepts der SIK (vgl. IM 1993) und wird zur Zeit landesweit eingeführt. Dazu muß das BFG noch den spezifischen Bedingungen, z.B. bei der Polizei, angepaßt werden. Das BFG wird von allen Interviewpartnern als wichtig angesehen, da es als Ergänzung zu den schon bestehenden Zielvereinbarungen in den Behörden bilden kann. Auch beim SBA Calw

⁹² Z.B. hat eine Arbeitsgruppe im RP Freiburg zur Umsetzung der Befragungsergebnisse 70 Verbesserungsvorschläge gemacht, die inzwischen im wesentlichen umgesetzt sein sollen (vgl. ebd., S. 36f.).

⁹³ So wertete ein Personalrat über die Qualität der Aufarbeitung, „daß sich hier Dinge abgespielt haben, die man besser nicht wiederholt, weil die passen in eine moderne Verwaltung nicht hinein“ (PR, Amt 2). Z.B. wurden bei der Aufarbeitung in den Referaten die Ergebnisse vor allen Vorgesetzten Punkt für Punkt öffentlich im Plenum durchgegangen, was der geforderten Anonymität widerspricht und auch dementsprechend nicht sehr viel dabei herauskam: „Das war das Papier nicht wert, auf dem es stand“ (ebd.).

⁹⁴ Hierfür rechnet der Personalrat mit einer Teilnahmequote von höchstens 20 % durch das derzeitige negative Stimmungsbild in der Behörde, wofür er auch die Modernisierung und die Einsparvorgaben bei den Präsidien und die daraus folgenden Ängste und Unsicherheiten der Beschäftigten verantwortlich macht (vgl. PR, Amt 2).

ist das BFG noch nicht eingeführt, wo es als dringend erforderlich eingestuft wird (vgl. PR, SBA Calw), z.B. zur Steigerung der Motivation der Beschäftigten (vgl. PK, SBA Calw).

Diese Behörden können natürlich auch von den Erfahrungen profitieren, die die RP's mit den Mitarbeitergesprächen gemacht haben. Das RP Freiburg hat zum 1.6.96 das BFG per Hauserlaß nach einer fast einjährigen Erprobungsphase zur Akzeptanzschaffung und Operationalisierung mit einer stufenweise eingeführt (vgl. RP Freiburg 1997, S. 30). Beim RP Stuttgart wurde dagegen erst im März 1997 das BFG durch Schreiben des Präsidenten eingeführt, mit der Vorgabe die erste Gesprächsrunde bis Ende des Jahres abzuschließen. Der Einführung des BFG gingen in beiden Präsidien Fortbildungen für alle Führungskräfte voraus. Beide Behörden berichten von positiven Erfahrungen⁹⁵, wozu allerdings die jeweiligen Vorgesetzten gefordert sind, ihre Aufgaben hinsichtlich des BFG auch wahrzunehmen.

Nachdem zu Beginn z.T. große Vorbehalte auf Seiten der Führungskräfte und der Mitarbeiter bestanden, daß man die bestehende Beziehung durch diese Analyse oder durch Fehler „kaputt“ machen könne, habe sich dies jetzt gebessert (vgl. PK, Amt 2). Bei der Umsetzung wurden die unterschiedlichsten Erfahrungen gemacht, wobei ein Personalrat vermutet, daß gar 60 % der Gespräche negativ verlaufen würden, da die Gespräche den Charakter von Beurteilungen annehmen würden, was nicht der Fall sein soll (vgl. PR, Amt 2). Der andere Personalrat (Amt 1) bezweifelt einen Erfolg der Fortbildung bei allen Führungskräften, da die Mitarbeiter durch solch ein Gespräch profitieren sollten und nicht die Vorgesetzten. Seiner Meinung nach könne die Motivation der Mitarbeiter nur erreicht werden, wenn die Gespräche nicht zur Pflichtübung werden, was vom Koordinator von Amt 2 bestätigt wird. Er hofft dabei, daß dies durch Einübung und Mundpropaganda von positiven Erfahrungen aufgrund der Mitarbeiterorientierung verbessert werden könne (vgl. PK, Amt 2).

So sieht man auch schon an diesen ersten Einschätzungen durch die Interviewpartner, daß die propagierten Ziele einer verbesserten Kommunikation und Mitarbeiterorientierung nur eingeschränkt und auf jeden Fall nicht flächendeckend erreicht wurden. Um hier konkrete Aussagen erhalten zu können, müßte allerdings eine Evaluation der Mitarbeitergespräche durchgeführt werden, die mit einer Kontrolle beginnen müßte, ob die Gespräche denn tatsächlich stattgefunden haben (vgl. ebd.). Vor allem die Führungskräfte können oder wollen noch nicht ihre Führungsverantwortung gegenüber ihren Mitarbeitern so wahrnehmen, wie es für eine erfolgreiche Durchführung der Gespräche nötig wäre.

⁹⁵ Das RP Freiburg spricht davon, daß die klare Aussprache zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter das Kommunikationsklima im Haus verbessert habe und durch die Zielvereinbarungen die Kompetenzabgrenzung eindeutiger definiert werden konnte und bei den Mitarbeitern „ein enormes Kreativitäts- und Innovationspotential freigelegt“ habe (vgl. RP Freiburg 1997, S. 30). Beim RP Stuttgart soll aufgrund des BFG die Verwirklichung des Leitbilds erfolgen (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 37).

Daraus kann man nun ableiten, daß vor allem bei den Führungskräften bei der Sozialkompetenz und bei der Mitarbeiterführung und nicht nur bei der fachlichen Kompetenz mittels intensiver Schulungen angesetzt werden muß (vgl. PK, Amt 1), um deren Selbstverständnis in Richtung Mitarbeiterorientierung zu entwickeln. Damit könnte das BFG doch noch zu dem „zentralen Führungs- und Steuerungsinstrument des Personalmanagements“ (RP Stuttgart 1997, S. 37) in der Landesverwaltung werden.

4.5.4. Personalentwicklung

In diesem Abschnitt sollen nur Teilbereiche der Personalentwicklung in ihrer Umsetzung in den untersuchten Pilotbehörden betrachtet werden, die oben noch nicht angesprochen wurden, wie z.B. *Fortbildung*, *Rotation*, *Personalinformationen*. Diese Bereiche gewinnen in der Landesverwaltung immer mehr an Bedeutung, da durch die Modernisierungsmaßnahmen für alle Beschäftigten neue Qualifikationen notwendig werden, die Beförderungsmöglichkeiten aufgrund von Einsparungen und Verschlankung der Verwaltung nicht mehr in dem benötigten Maße gegeben sind, um dann die Information und Transparenz der Personalentscheidungen bei den wenigen offenen Stellen zu verbessern.

Aufgrund der Mitarbeiterbefragungen und -gespräche in den RP's ergab sich ein Verbesserungsbedarf insbesondere beim **Fortbildungsmanagement**. Da das Budget für Fortbildung jedoch äußerst knapp bemessen ist,⁹⁶ soll sie wirtschaftlicher, bedarfsgerechter und verstärkt durch hausinterne Kapazitäten geplant, gesteuert und außerdem eine Führungsaufgabe werden (vgl. RP Freiburg 1997, S. 32; RP Stuttgart 1997, S. 39f.). Angestrebt werden auch Fortbildungsverbünde zwischen den RP's bei übergreifenden Themen (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 40). In beiden Behörden tragen die Personalräte diese Modernisierung überwiegend mit und sind in die Entscheidungen eingebunden,⁹⁷ nicht zuletzt auch deshalb, weil hier ein *Mitbestimmungsrecht* besteht.⁹⁸ Probleme gab es in einer Behörde, wo der Personalrat die Umsetzung des Konzepts der SIK (vgl. IM 1993) verhinderte, da hier ein grundsätzlicher Zielkonflikt mit der Führung entstand, indem Leistungsdruck und -verdichtung

⁹⁶ Das Fortbildungsbudget beträgt z.B. beim RP Stuttgart mit nachgeordneten Bereichen lediglich 40 bis 50 Tsd. DM bei 56 Mio. DM Personalkosten. Auch wenn bei fachlichen Fortbildungen die Fachressorts die Kosten tragen, so verbleiben die nicht unerheblichen Reisekosten beim RP (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 39).

⁹⁷ So wählen z.B. beim RP Freiburg Personalreferent und Personalrat gemeinsam die Teilnehmer für die Fortbildungen aus, bei der eine Abstimmung von individuellen Bedürfnissen und dienstlichem Nutzen vorgenommen wird (RP Freiburg 1997, S. 32).

⁹⁸ § 79 Abs. 3 Nr. 11 besagt: „Der Personalrat hat...mitzubestimmen über allgemeine Fragen der beruflichen Fortbildung, Weiterbildung, Umschulung und Unterweisung in einer anderen Laufbahn.“

nicht mit Humanisierungsbestrebungen ins Gleichgewicht gebracht wurden (vgl. PR, Amt 2).⁹⁹

Inhaltlich sollten *mitarbeiterorientierte Fortbildungen* gegenüber der fachlichen Fortbildung verstärkt werden (vgl. PK, Amt 1). Dabei spielen für die Personalräte die Verbesserung der sozialen Kompetenz und die kooperative Führung eine besonders wichtige Rolle (PR, Amt 2), auch zur besseren Durchführung des BFG (vgl. PR, Amt 1). So schätzt ein Personalrat, daß 80 % der Führungskräfte in der Behörde keinen kooperativen Führungsstil mit Mitarbeiterorientierung praktizieren würden (vgl. PR, Amt 2). Ein Anfang wurde hierzu schon im RP Freiburg unternommen, wo alle Führungskräfte an einem neu konzipierten Seminar „Führungserfolg durch soziale Kompetenz im Kontakt mit Mitarbeitern und Verwaltungskunden“ teilgenommen haben (vgl. RP Freiburg 1997, S. 33).

Auch in den übrigen untersuchten Behörden werden Fortbildungen bedarfsgerecht ausschließlich fachlicher Art in Anspruch genommen. Mit Einführung des Mitarbeitergesprächs wird sich der Schwerpunkt voraussichtlich, wie bei den RP's, auch in Richtung mitarbeiterorientierte Führungskompetenz verschieben müssen, wenn das IM die dafür nötigen *Schulungskosten* übernimmt. Es ist fraglich, ob hierzu genügend Mittel in den Behörden bereitgestellt werden. So stellen Personalräte (Amt 3 u. 4) fest, daß die dezentrale Budgetverantwortung sich negativ auf die Fortbildung auswirke, indem sie noch weiter in den Hintergrund gedrängt werde, so daß heute fast keine Fortbildungen mehr durchgeführt würden, da sie „zuviel kosten“. Gegen diese negative Folge müssen die Personalräte angehen, indem sie die Bedeutung der Fortbildung, gerade in Modernisierungsprozessen, unterstreichen.

Die Mitarbeiter haben bei den Befragungen in beiden Regierungspräsidien klar zum Ausdruck gebracht, daß sie eine aktivere und offenere **Personalpolitik** wünschen, bezüglich mehr Transparenz bei dienstlichen Beförderungen, einer Verbesserung der Information durch Stellenausschreibung, mehr Rotationsmöglichkeiten zur Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten und einer verbesserten Fortbildung (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 48).

Während dies in Freiburg durch eine Arbeitsgruppe und Workshops umgesetzt wurde, richtete man in Stuttgart einen Qualitätszirkel Personalmanagement unter Beteiligung des Personalrats ein, der im Dez. 1997 seine Ergebnisse vorstellte (vgl. ebd.; PR, RP Stuttgart), die denen in Freiburg im Kern entsprechen (vgl. RP Freiburg 1997, S. 37).¹⁰⁰ Einrichtung von

⁹⁹ „Oberziel der Dienststelle ist, aus den Beschäftigten das Optimale herauszuholen und so kostengünstig und sparsam wie möglich zu arbeiten auf dem Rücken der Beschäftigten“ (PR, Amt 2), wohingegen für den Personalrat die Beschäftigten als Sachverständige in ihren Aufgaben gelten, die am „optimalsten“ entscheiden können (vgl. ebd.), also auch auf eine verstärkte Delegation der Entscheidungsbefugnisse gedrängt wird.

¹⁰⁰ Im RP Stuttgart wurden durch den Qualitätszirkel außerdem folgende Regelungen getroffen (vgl. ebd. 1997, S. 48): Bekanntgabe von Durchschnittsnoten aus Beurteilungsrunden, vorbereitende Gespräche zwischen Vor-

EDV-Datenbanksystemen zur Erfassung offener Stellen und von Veränderungswünschen der Mitarbeiter, Regelungen zur hausinternen Rotation und das Fortbildungsmanagement. Außerdem sollen jetzt *alle* freiwerdenden Stellen ausgeschrieben werden (PR, RP Stuttgart),¹⁰¹ wie es auch schon in Freiburg der Fall ist (vgl. PR, RP Freiburg).

Während die Einrichtung der *Datenbanksysteme* auch bei einem sehr kritischen Personalrat Zustimmung fand (vgl. PK, Amt 2),¹⁰² werden die Chancen zur Verwirklichung der *Rotation* eher skeptisch beurteilt, da die Rotation im Tarifbereich schon immer ein Problem darstellte und nach dem dortigen Personalrat keine Änderung absehbar ist (vgl. PR, Amt 2). Sie stellt lediglich eine „Hilfsmaßnahme“ (PR, Amt 1) dar, um Entwicklungsmöglichkeiten den Beschäftigten aufzuzeigen, da vertikal, z.B. Beförderungen, aufgrund der Verschlangung der Landesverwaltung nur noch sehr eingeschränkt möglich sind (vgl. PK und PR, Amt 1; PR, Amt 2). Es werden sicherlich auch die Möglichkeiten zur Rotation abnehmen, weshalb ein *landesweites Rotationssystem* entwickelt werden sollte, das die Rotation horizontal und vertikal zwischen den Behörden verbessert (vgl. PK, Amt 1). Allerdings würden sich gerade die Personalräte oft dagegen sperren, da sie eine Benachteiligung der eigenen Beschäftigten im Haus befürchten würden (vgl. ebd.) und somit ihren internen Arbeitsmarkt „abschotten“.

Eine „positive“ Wirkung oder eine Verschiebung der Aufgaben hätte der Wegfall der Beförderungsmöglichkeiten allerdings jetzt schon für die Personalräte, da die Konflikte bei diesen personellen Einzelmaßnahmen stark zurückgegangen seien;¹⁰³ jedoch hätte sich insgesamt das Klima in der Behörde deutlich verschlechtert (vgl. PR, Amt 1).

4.6. Arbeitsorganisation

Im Zuge der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente kam es nur zu *kleineren organisatorischen Veränderungen*,¹⁰⁴ die sich in der Regel auf Prozeßoptimierungen und auf verstärkte Delegation der Haushaltsverantwortung beschränkten (vgl. oben). Bei der Polizei

gesetztem und Mitarbeiter über Beurteilungskriterien, Fortbildung für Führungskräfte zur Führung von Beurteilungsgesprächen.

¹⁰¹ Bisher bestand eine Vereinbarung zwischen Dienststelle und Personalrat, daß nur im Tarifbereich und erst ab einer bestimmten Vergütungsgruppe ausgeschrieben werden muß (vgl. PR, Amt 2).

¹⁰² Diese Zustimmung kam auch dadurch zustande, daß der Personalrat bei der Entwicklung des Systems von Anfang an dabei war und ein durchschaubares Datenbanksystem aufgebaut wurde, die keinen Mißbrauch der Daten zuläßt. Der Personalrat hatte dazu eine formale Entscheidung treffen müssen, da in der Behörde eine Dienstvereinbarung zur Einführung von EDV besteht (vgl. PK, Amt 2).

¹⁰³ Der Personalrat ist in der Behörde bei Personalentscheidungen immer mit dabei und gerät dadurch in das Konfliktfeld zwischen Gewinner, der die Stelle bekommt, und den Verlierern, die das Nachsehen haben (vgl. PR, Amt 1).

¹⁰⁴ Für den Bereich der Polizei sollen hier beispielhaft die Veränderungen der PD Konstanz (1997b, S. 3f.) genannt werden: Auflösung eines nicht ausgelasteten Polizeipostens, Auflösung des Verkehrsunfallaufnahmedienstes, Streichung einer Führungsebene bei den Polizeirevieren, Einführung einer 5. Dienstgruppe zur Erleichterung der Arbeitsbedingungen, Auflösung von 4 der 5 eigenen Tankstellen aus Kostengründen, Umorganisation der Fernsprechvermittlung.

ist Teamarbeit eine übliche Arbeitsform, indem in Dienstgruppen/Dezernaten gearbeitet wird und zusätzlich nach Bedarf temporäre Ermittlungs- oder Arbeitsgruppen eingesetzt werden (vgl. PD Konstanz 1997b, S. 12). Außerdem gilt hier das Sachbearbeiterprinzip, nach dem Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung zusammen gehören und auf die Mitarbeiter delegiert werden (vgl. ebd., S. 24).

Auch bei sog. „kleineren“ Organisationsänderungen sind die Personalräte gefordert, wenn Nachteile für die einzelnen Mitarbeiter zu erwarten sind. So war mit einer Umorganisation einer Einheit mit Versetzungen auch die Streichung einer Leistungszulage der Tarifbeschäftigten verbunden, was „ein paar hundert Mark im Monat“ ausgemacht hätte. Hier hat der Personalrat seine *klassische Schutzfunktion* für die Beschäftigten wahrgenommen und ist in „harten Verhandlungen“ „vehement“ für die Interessen der Beschäftigten eintreten (vgl. PR, Amt 4). „Bei aller gebotener Modernisierung (müssen; d.Verf.) auch die Interessen der Beschäftigten gewahrt werden“ (ebd.) und somit ein ausgewogenes Verhältnis gefunden wird.

Bei den Regierungspräsidien ergaben sich in den letzten Jahren einige Veränderungen durch Organisationsuntersuchungen, die aber keine grundlegenden aufbauorganisatorischen Auswirkungen hatten. So wurde 1993 eine Untersuchung zur Aufgabenkritik durchgeführt mit keinen größeren Folgen (vgl. RP Freiburg 1997, S. 4).

Die *Einführung der Bürokommunikation (BK)*, die bei den RP's schon 1987 pilothaft eingeführt wurde, brachte verschiedene Optimierungen und Arbeitserleichterungen, von denen beispielhaft die **Modernisierung des Schreibdienstes** (vgl. RP Freiburg 1997, S. 5) dargestellt werden soll, da hier die Personalvertretungen maßgeblich beteiligt waren. Ausgangspunkt für diese Modernisierung ist eine *gemeinsame Dienstvereinbarung* der vier RP's mit den Personalvertretungen, in der eine *arbeitswissenschaftliche Begleituntersuchung* zur Einführung des BK-Systems gefordert wurde (vgl. PR, RP Freiburg), die schließlich von Sept. 1990 bis Dez. 1992 beim RP Freiburg zu den Auswirkungen auf den Schreibdienst durchgeführt wurde. Aufgrund dieser Untersuchung wurde dort seit 1992 die „*Qualifizierte Assistenz*“ durch ein Team umgesetzt, welche zu einer Optimierung und Neuverteilung der Aufgabenerledigung führt, verbunden mit einer Anreicherung des Aufgabenfeldes der Schreibräfte.¹⁰⁵ Beim RP Stuttgart wurde diese Modernisierung erst 1996 durch einen Qualitätszirkel umgesetzt, indem selbstorganisierende Gruppen¹⁰⁶ geschaffen wurde, die den

¹⁰⁵ Die Assistenzgruppen erledigen einfachere Sachbearbeitungsvorgänge weitgehend selbständig und unterstützen und beraten die Sachbearbeiter bei der Nutzung der neuen IuK-Technik, wodurch interessantere Mischarbeitsplätze entstehen und eine bessere Identifikation mit dem Arbeitsergebnis resultiert (vgl. RP Freiburg 1997, S. 5).

¹⁰⁶ Die ehemaligen Schreibdienstleiterinnen verloren dabei ihre Funktion, konnten aber auf Druck des Personalrats ihre tarifliche Eingruppierung behalten, was nach Tarifvertrag eigentlich nicht möglich ist (vgl. PR, RP Stuttgart).

einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet und somit in diese integriert wurden (vgl. PR, RP Stuttgart). Diese Modernisierung mit der Folge, daß es den „Schreibdienst“ überhaupt noch gibt, wertet deshalb der Personalrat auch als einen Erfolg zur Sicherung dessen Existenz, was vom BSL-Gutachten 1997 auch in der Form anerkannt wurde.

Trotz der vielen positiven Aspekte ergaben sich für die Personalvertretungen auch einige Probleme, da trotz einer eindeutigen *Aufwertung und Anreicherung der Tätigkeiten*, die zu Höhergruppierungen führen müßte, dies nicht geschah, weshalb die betroffenen Beschäftigten die Qualifizierte Assistenz auch als nachteilig empfinden (vgl. PR, Amt 1 und 2). Folglich brachte der Personalrat anfangs gegen den Willen der Beschäftigten diese Modernisierung voran, was aber jetzt von diesen als richtig gewertet wird (vgl. PR, Amt 2).

Ein weiteres Problem ist allerdings, daß gerade durch die neuen PC-Programme die Sachbearbeiter ihre Aufgaben schnell und ganzheitlich am PC bearbeiten, ohne die Assistenzkräfte hinzuzuziehen. Daraus resultiert also eine mangelnde Delegation, was zu einer geringen Auslastung der Assistenzkräfte führt, weshalb der Personalrat mit der Dienststelle eine Vereinbarung traf, die die Delegation erzwingen soll (vgl. ebd.). Das führt wiederum dazu, daß der Personalrat von den Beschäftigten als deren Gegner angesehen wird, der nicht ihre Interessen vertritt. Hier *zwischen sog. Gewinnern (Sachbearbeiter) und Verlierern (Schreibkräfte) der Modernisierung zu vermitteln*, sieht deshalb der Personalrat in der Vergangenheit und in der Zukunft als eine Hauptaufgabe an (vgl. ebd.).

Auch durch die Einführung der **Qualitätszirkel** verändert sich die Aufbauorganisation nicht nachhaltig,¹⁰⁷ da sie zum einen als *Parallelorganisation* neben der Linie bestehen und zum anderen zeitlich begrenzt bis zur Lösung eines zu bearbeitenden Problems bestehen. Die Zirkel können - müssen aber nicht – den „*Strukturkonservatismus*“ der bürokratischen Aufgabenerledigung *durchbrechen* (vgl. Strasmann 1995, S. 439; Weidmann 1996), indem sie aufgrund ihrer direkten Partizipation und dem Gruppenprinzip mehr und mehr die bestehende Hierarchie und Regelgebundenheit auflösen (vgl. PK, Amt 1 u. 2).¹⁰⁸

Die **Reorganisation der Polizei**, bei dessen Erstellung auch die Führungskräfte der Direktionen in Projektgruppen beteiligt waren, führt zu folgenden Änderungen der Aufbauorganisation der Polizeidirektionen (vgl. Staatsanzeiger v. 2.2.98):

- Neue Führungsstabstrukturen: Gemeinsamer Stab von Schutz- und Kriminalpolizei;

¹⁰⁷ Auch die Ergebnisse der Qualitätszirkel hatten bisher lediglich Veränderungen und Optimierungen in der Ablauforganisation der RP's zur Folge.

¹⁰⁸ Qualitätszirkel sollten zur Normalität bei der Lösung komplexer Probleme werden (vgl. PK, Amt 1 und 2). Als ein kontinuierlicher Verbesserungsprozeß der täglichen Arbeit sollen sich die Referatsbesprechungen entwickeln, die aber nicht als hierarchiefreie Zirkel konzipiert sind, sondern der Referatsleiter den Vorsitz hat (vgl. ebd.).

- Bisherige Abteilungsleiter Ebene entfällt;
- Brennpunktorientierte Arbeitszeiten: abends und am Wochenende;
- Verringerung der Hierarchieebenen bei den Polizeirevieren, Wirtschaftskontroll- und Verkehrsdiensten;
- Bildung flexibler Organisationseinheiten bei der Kriminalpolizei: Die 10 Dezernate werden zu 4 Ermittlungsbereichen zusammengeführt, wodurch die Inspektorleiter Ebene entfällt;
- Privatisierung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten wie auch anderer nicht hoheitlicher Bereiche mit „in jeder Hinsicht sozialen Regelungen“ für die Beschäftigten, wozu eine Vereinbarung zwischen IM und dem HPR der Polizei angestrebt wird (vgl. PR, Amt 4).

Mit dieser „Reform“ soll mehr *Bürgernähe und Wirtschaftlichkeit* polizeilicher Arbeit erreicht werden, wozu der Ministerpräsident gesagt hat: „Ich möchte die Polizei auf der Straße und nicht in Stäben“ (ebd.). Dabei sollen für die Präsenz nun 1500 Polizisten mehr zur Verfügung stehen, was von der SPD im Landtag als „pure Phantasie“ bezeichnet wird (vgl. ebd.). Ein Personalrat kann diese Einschätzung der Opposition zumindest für seine Direktion bestätigen, weil die Betroffenen die gleiche Arbeit wie bisher machen und die wegfallenden Führungsaufgaben nur einen kleinen Teil ihrer Aufgaben ausmachen (vgl. PR, Amt 5).

Außer bei den Privatisierungen stehen die Personalvertretungen der Reorganisation positiv gegenüber, wobei auch unter den Beschäftigten eine *gute Akzeptanz* vorhanden sei (vgl. PR, Amt 4 und 5). Ausschlaggebend dafür ist, daß es auf Direktionsebene zu keinen Kündigungen kommt und Um- und Versetzungen nur im eigenen Bereich stattfinden (vgl. PR, Amt 5). Diese Akzeptanz bei den Personalräten wird auch durch die Mitarbeit an der Modernisierung und durch die Delegation der Personalverantwortung bis zur Besoldungsstufe A 11 von den LPD's auf die PD's gefördert, was aber evtl. zusätzliche Freistellungen beim Personalrat nötig machen könnte (vgl. PR, Amt 4). Wie die Arbeitszeitregelungen umgesetzt werden sollen, muß noch abgewartet werden, evtl. auch über Dienstvereinbarungen.

Die **Reorganisation der Regierungspräsidien** ist nur ein Teil des Beschlusses des Ministerrats vom 30.3.98 auf Grundlage des BSL-Gutachtens von 1997 zur Reform der Präsidien (vgl. Abschnitt 3.4.1.). Die neue Organisationsstruktur wird zum 1.7.98 durch eine Verschlinkung der Aufbauorganisation in ihrer Breite umgesetzt, indem es statt sieben künftig nur noch fünf Abteilungen und statt 40 nur noch 28 Referate gibt.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Die neue Organisationsstruktur der Regierungspräsidien wird im Gemeinsamen Amtsblatt (GABl) veröffentlicht. Im Vorfeld dieser Entscheidung gab es große Unsicherheiten und Ängste der Beschäftigten (vgl. PK und PR, Amt 1), was nun auf sie zukommt und ob es dieses Jahr überhaupt noch umgesetzt werden kann, da die Entscheidung des Ministerrats schon im Dezember 1997 vorgesehen war (vgl. RP Stuttgart 1997, S. 1) und sich dann bis 30.3.98 hinzog.

Gemäß einer offeneren Personalpolitik strebten die Personalräte zur Besetzung der Abteilungs- und Referatsleiter eine Ausschreibung aller entsprechenden Positionen im Haus an mit einer einheitlichen Regelung für alle RP's (vgl. PR, Amt 1 und 2), wobei sich die Regierungspräsidenten hier nicht einig waren. Die Stellenbesetzung erfolgte nun so, daß es keine RP-einheitliche Regelung gab und die Stellen intern ausgeschrieben oder über Umsetzungen. Der Personalrat hat bei *hausinternen Umsetzungen* kein Mitbestimmungsrecht, jedoch kann er aufgrund der vertrauensvollen Zusammenarbeit durchaus beteiligt werden, wie dies z.B. in Amt 1 der Fall war.¹¹⁰ Außerdem widerspricht dieses Vorgehen den Regelungen zu einer offenen und nachvollziehbaren Personalpolitik¹¹¹, was zur Folge hat, daß ein Personalrat in Zukunft eine kritischere Position zur Modernisierung insgesamt einnimmt (vgl. ebd.). Die Mißachtung oder mangelnde Umsetzung getroffener Regelungen und Vereinbarungen bewegte den Personalrat schon seit längerem seine Position zur Modernisierung insgesamt zu überdenken (vgl. PR, Amt 2).

Nicht nur für die Leiter und deren Stellvertreter der betroffenen Einheiten ergeben sich Veränderungen, sondern auch für deren Mitarbeiter, aufgrund von Um- und Versetzungen und z.T. auch neuen Aufgaben. Dadurch kann es im Tarifbereich zu *Änderungskündigungen* kommen, wozu ein Personalrat eine Vereinbarung mit der Dienststelle getroffen hat, daß dies nicht geschieht und evtl. Angestellte auf Beamtenstellen geführt werden (vgl. PR, Amt 1). Außerdem ist bei der Modernisierung auch die Privatisierung verschiedener Servicebereiche vorgesehen, die besonders den Arbeiterbereich treffen, wie z.B. bei den Fahrbereitschaften, für die auch noch sozialverträgliche Regelungen gefunden werden sollen.

Da der Stellenabbau nicht in dem Maße vollzogen werden kann, wie vorgesehen, werden von Innen- und Finanzministerium Modelle anderer Großorganisation geprüft, die den Abbau beschleunigen können (vgl. Landesregierung 1998, S. 21f.; Staatsanzeiger v. 6.4.98). Es soll sich dabei um Abfindungszahlungen und Vorruhestandsregelungen handeln (Gespr. mit PR (3.6.98) und PK (7.6.98), Amt 2). Es wird abzuwarten sein, wie diese Maßnahmen dann umgesetzt werden und ob und wie die Personalvertretungen eingebunden werden.

¹¹⁰ Dieses Verfahren lief in einem RP so ab, daß die Stellenbesetzung nach einem Gespräch mit den Führungskräften, Vorschlag des Personalreferats und Festlegung durch den Regierungspräsidenten erfolgte mit anschließender Information des Personalrats. Trotz Kritik an der fehlenden Einbindung und Mißachtung der vereinbarten offenen Personalpolitik zeigte sich der Personalrat mit den Besetzungen zufrieden (Gespräch mit PR, Amt 2 v. 3.6.98).

Beim anderen RP war der Personalrat erfahrungsgemäß stärker eingebunden. Der Ablauf gestaltete sich so: Vorstellung der Dienststelle; Vorbesprechung mit Personalrat; Persönliches Gespräch mit Betroffenen; Entscheidung der Dienststelle; Information des Personalrats in PR-Sitzung durch Leitung; Zustimmung des Personalrats; ab A 15-Besoldungsgruppe muß auch HPR zustimmen; IM entscheidet letztlich (Gespräch mit PR, Amt 1 vom 15.6.1998). Bei den Führungskräften war kein Widerstand zu vernehmen, was nicht zuletzt daran liegt, daß sie zwar die Funktion verlieren, aber ihre Besoldungsgruppe erhalten bleibt (vgl. ebd.).

¹¹¹ Eine Ausschreibung wäre beamtenrechtlich schwierig gewesen, da der bei mehreren Bewerbern auf eine Stelle derjenige mit der höheren Besoldungsstufe den Anspruch auf diese hat.

Insgesamt kann man bei all den Reorganisationsmaßnahmen feststellen, daß von deren negativen Auswirkungen hauptsächlich der Tarifbereich, also die Angestellten und Arbeiter, betroffen sind. So fallen entweder tarifliche Zulagen weg oder ganze Bereiche sind von Privatisierungen oder Verlagerungen betroffen. Deshalb sind in diesen Bereichen die Personalvertretungen auch besonders aktiv, um diese Nachteile etwas abmildern zu versuchen.

4.7. Zusammenfassung

Zum einen haben die Personalvertretungen mehrere formale Mitbestimmungsrechte, die eine Beteiligung im Modernisierungsprozeß zwingend notwendig macht (z.B. bei der Einführung einer KLR). Zum anderen handelt es sich bei der Modernisierung in den untersuchten Behörden nicht um fertig konzipierte und entwickelte, geschweige denn erprobte Instrumente, sondern ganz im Gegenteil wurden diese Instrumente z.T. landes- aber auch bundesweit zum ersten Mal bei diesen Behördentypen angewandt. Daher entwickelten und entwickeln die untersuchten Behörden mit den Personalvertretungen die Instrumente in ihrer spezifischen Ausgestaltung teilweise von der Konzeption bis zur Praxistauglichkeit in den jeweiligen Behörden, wodurch der Modernisierungsprozeß charakterisiert ist.¹¹² Damit wird das *Handlungs- und Aufgabenfeld der Personalvertretungen* umrissen, wobei die Probleme und Schwierigkeiten der Modernisierung für die Personalvertretungen meist im Detail liegen.

Die Modernisierung wird zum überwiegenden Teil in den untersuchten Behörden positiv gesehen, auch wenn die Probleme z.T. sehr schwerwiegend sind und eher zu einer skeptischen Sichtweise neigen läßt.¹¹³ Diese Problemdiskussion der einzelnen Modernisierungsprozesse sollte dabei auf die Gefahren und Risiken aufmerksam machen, die besonders für Personalvertretungen, ihre Politik und ihre Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung sind. Das ist auch gleichzeitig die Problematik für die Aufgabenwahrnehmung der Personalvertretungen, daß sie sich zum einen sehr gut in der Thematik mit ihren Inhalten auskennen und gleichzeitig alle Gefahren und Risiken für sich und die Beschäftigten erkennen sollten.

Anhand der Strukturdaten und der zu erwartenden Entwicklungen in den nächsten Jahren ist abzusehen, daß die Arbeit der Personalvertretungen in den Regierungspräsidien sehr schwierig und konfliktbehaftet sein wird. Gründe sind der Vollzug des generellen Personalabbaus, der nur zu einem Teil durch Fluktuation bewerkstelligt werden kann; die Umsetzung der Reorganisation mit der Reduzierung und Änderung der Abteilungen und Referate, und

¹¹² Dies geschah aber aufgrund von Vorgaben und laufende Rückkopplungen der Ministerien und der Stabsstelle Verwaltungsreform, die ja überwiegend die Grundkonzeptionen entwickelte.

¹¹³ Man muß sich hier vor Augen führen, daß es sich um gesammelte Erfahrungen und Probleme handelt, die ja nicht alle zur gleichen Zeit am gleichen Ort auftreten, sondern z.T. einen Prozeß darstellt, der schon seit Mitte der 80er Jahre (z.B. Einführung des BK-Systems) oder zumindest seit einigen Jahren (besonders seit 1995) in Gang ist.

die folgende Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente, durch die die Gefahr der reinen Kostenorientierung des Verwaltungshandelns mit einem „gnadenlosen“ Benchmarking verbunden wird. Bei all diesen Maßnahmen sollte es Aufgabe der Personalvertretungen sein, die negativen Folgen für direkt und indirekt betroffene Mitarbeiter so gering wie möglich zu halten. Dies gilt auch für alle anderen Personalvertretungen.

Die folgende Tabelle versucht die wichtigsten Modernisierungsmaßnahmen in den untersuchten Pilotbehörden zur Zeit der Untersuchung (Frühjahr 1998) darzustellen und zeigt die Vielschichtigkeit der Maßnahmen mit denen sich die Behörden und damit auch die Personalvertretungen auseinandersetzen mußten und noch müssen. Hinter den Eintragungen in der Tabelle stehen z.T. sehr spezifische Ausformungen, von denen die wichtigsten oben näher untersucht wurden. In dieser einfachen Übersicht zeigt sich schon, daß in den Pilotämtern mit Schwerpunkt bei den betriebswirtschaftlichen Instrumenten, Maßnahmen im Personalmanagement nur vereinzelt und unsystematisch begonnen wurden, während diese bei den Regierungspräsidien mit dem Qualitätsmanagement weitgehend eingeführt wurden.

Tabelle 10: Modernisierungsmaßnahmen in den Pilotbehörden

	SBA Calw	PD Konstanz	PD Villingen-Schwenningen	RP Freiburg	RP Stuttgart
<i>Elemente</i>					
Dezentrale Budgetverantwortung	Ja	Ja		Nein	Kleinere Bereiche
Kosten-/Leistungsrechnung (KLR)	Ja	Ja, aber Probleme		Nein	
Controlling	Anfang, erste Kennzahlen	Anfang, Zielvereinbarungen		Über Zielvereinbarungen, ohne Kennzahlen	
Qualitätsmanagement	Nicht ausdrücklich	Vereinzelte Maßnahmen und durch KLR	Durch KLR	Hauptansatz der Modernisierung	
Mitarbeiterzirkel	Nein	Vereinzelt		Ja	
Kundenbefragung	Nein	In Vorbereitung	Ja	Ja	
Spezifisches Leitbild	Ja	Leitbilder der Polizei		Vorbereitung	Ja
Zielsystem	Nein	Ja		Ja	zurückgestellt
Mitarbeiterbefragung	Ja, zwei	In einzelnen Bereichen	Eine (1991)	Ja	
Mitarbeitergespräch (BFG)	Nein	Im Laufe des Jahres	Nein	Ja	
Bürokommunikation	Ja			Ja, Pilotprojekte	
Reorganisation	Nein	Landesweit in Umsetzung		Zum 1. Juli 98 bei allen RP's	

5. Akteursbezogene Analyse der Modernisierungsprozesse

Das vorherige Kapitel zielte darauf ab, die Modernisierungsprozesse von ihren Inhalten, also den eingesetzten Instrumenten und ihrer Ausgestaltung, und der daraus folgenden Aufgaben und Erfahrungen der Personalvertretungen zu analysieren. Im folgenden Kapitel soll nun die Perspektive gewechselt werden. Ausgehend vom mikropolitischen Ansatz von Crozier/Friedberg (1993)¹¹⁴ steht die akteursbezogene Analyse der Modernisierungsprozesse im Mittelpunkt. Deren Spielkonzept soll deshalb als Grundlage der Analyse dienen, da es sich „geradezu ideal für einen akteurszentrierten Ansatz, der strukturiertes, organisiertes und interdependentes Handeln mehrerer Akteure im Verbund erklären will“ (Neuberger 1995, S. 213), eignet. Es geht darum, aus Sicht der Akteure (insbesondere der Personalvertretungen) und ihrer Beziehungen zueinander, diese Prozesse darzustellen.¹¹⁵ Dieser erste Teil des Kapitels geht in erster Linie auf die *Fragestellung 3* der Arbeit ein: Wie sieht das Selbstverständnis der Personalvertretungen bzgl. der Modernisierung der Verwaltung aus? Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Personalvertretungen und welche nehmen sie wahr?

5.1. Der mikropolitische Ansatz von Crozier/Friedberg

Dieser Ansatz einer „Soziologie organisierten Handelns“ (Crozier/Friedberg 1993, S. 66) soll eine „realistische Sichtweise von Organisationen“ (Neuberger 1995, S. 204) vermitteln, was einer Bürokratiekritik gleichkommt (vgl. ebd.), indem der Ansatz nicht von einer objektiven Struktur der Organisation, die vom Handeln der Akteure unabhängig wäre, ausgeht. Der politische Prozeßansatz, oder der mikropolitische Ansatz,¹¹⁶ erklärt dagegen „organisatorische Entscheidungen als Resultat einer spezifischen, in ihrer Ausprägung schwer vorhersagbaren Dynamik zwischen Personen und/oder Gruppen, wie sie in jeder Organisation auftritt“ (Schreyögg 1998, S. 426). Organisationen bilden somit soziale Konstrukte, die durch das organisierte Handeln ihrer Mitglieder zustande kommen und geprägt werden (vgl. Busse u.a. 1997, S. 6), indem sie „nur durch die *partiellen* Ziele und Rationalitäten der in ihrem Rahmen agierenden Individuen und Gruppen“ existieren (Crozier/Friedberg

¹¹⁴ Es handelt sich bei diesem Buch „Die Zwänge des kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation“ um eine deutsche Neuauflage des Originals „L'Acteur et le Système“ von Crozier/Friedberg (1977), die der deutschen Erstausgabe von 1979 „Macht und Organisation“ entspricht. Die Tatsache einer Neuauflage unterstreicht die andauernde Aktualität auch noch nach über 20 Jahre und den grundlegenden Charakter der Arbeit im Bereich der Mikropolitik, weshalb sie auch hier für die Analyse dieser Prozesse herangezogen wird.

¹¹⁵ Dabei wird ganz bewußt nicht eine einseitige Perspektive der Personalvertretungen gewählt, sondern die Beziehung, die Zusammenarbeit mit der jeweiligen Dienststellenleitung in den Mittelpunkt gerückt. Erst durch das Miteinander können die Personalvertretungen ihre Handlungsmöglichkeiten erst richtig entwickeln.

¹¹⁶ Schreyögg sieht den Begriff des „politischen Prozeßansatzes“ synonym zum „mikropolitischen Ansatz“, jedoch verwendet er ersteren, weil „das logische Gegenstück“ zur Mikropolitik, die Makropolitik, seiner Ansicht nach „nicht besetzt ist und sinnvoll auch nicht besetzbar ist“ (Schreyögg 1998, S. 426). Diese Diskussion soll hier nicht fortgesetzt werden, da sie nicht entscheidend für die Arbeit ist.

1993, S. 57). Als zentrale Elemente einer Analyse organisierten Handelns haben Crozier/Friedberg **Macht, Strategien und Spiele** ausgemacht.

Macht ist für Crozier/Friedberg (1993, S.14) der „Rohstoff“ kollektiven Handelns und muß daher im Zentrum jeder „ernstzunehmenden Analyse“ dessen stehen. Macht wird als eine Möglichkeit definiert, auf andere einzuwirken, und ist somit eine Beziehung und nicht ein Attribut der Akteure (vgl. ebd., S. 39). Es „ist im Grunde nichts weiter als das immer kontingente Ergebnis der Mobilisierung der von den Akteuren in einer gegebenen Spielstruktur kontrollierten Ungewißheitszonen für ihre Beziehungen und Verhandlungen mit den anderen Teilnehmern an diesem Spiel“ (ebd., S. 17). Macht soll dabei keineswegs nur negativ oder repressiv gesehen werden, sondern als grundlegender Aspekt jeder sozialen Beziehung, in der jeder Akteur, der autonom bleiben möchte, sich Freiräume und somit seine Fähigkeiten, seinen „guten Willen“, sein Verhalten den anderen gegenüber ungewiß erhalten muß (vgl. ebd.). Crozier/Friedberg stellen zusammenfassend fest: *„Keine Situation in einer Organisation stellt einen Akteur völlig unter Zwang. Er behält immer einen Freiheits- und Verhandlungsspielraum. Dank dieses Spielraums (der für seine Gegenspieler wie für die Organisation insgesamt eine Ungewißheitsquelle ist) besitzt jeder Akteur Macht über andere Akteure. Diese Macht ist umso größer, je relevanter die von ihm kontrollierte Ungewißheitsquelle für jene ist“* (ebd., S. 56). Somit gilt: *„Ungewißheit vom Blickpunkt der Probleme ist Macht vom Blickpunkt der Akteure“* (ebd., S. 13).

Ungewißheit, d.h. „Unbestimmtheit in Bezug auf seine konkreten Lösungsmöglichkeiten“ (ebd., S. 13), kann auf zweierlei Arten bestehen: „Objektive“ Ungewißheiten ergeben sich aus den „technischen, ökonomischen usw. Merkmalen dieser Probleme“, während „künstliche“ Ungewißheiten durch die Umdefinierung und Umstrukturierung der Handlungsfelder entstehen, um diese über Spiele oder Verhandlungen abarbeiten und lösen zu können (vgl. ebd.).

Crozier/Friedberg sehen „vier große *Machtquellen*“ (ebd., S. 50), um diese Ungewißheiten kontrollieren zu können (vgl. ebd.):

1. „solche, die aus der Beherrschung eines spezifischen Sachwissens und der funktionalen Spezialisierung herrühren“ (Expertentum);
2. „solche, die an die Beziehungen zwischen Organisation und ihrer Umwelt, oder besser, ihren Umweltsegmenten gebunden sind“ (Umweltnahtstellen);
3. „solche, die aus der Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen herrühren“ (Informationskontrolle);
4. „solche schließlich, die sich aus dem Vorhandensein allgemeiner organisatorischer Regeln ergeben“ (Organisationsregeln).

Jedoch warnen die Autoren davor, aus dem Vorhandensein dieser Ungewißheitsquellen „quasi mechanisch die Macht einer Gruppe – und folglich ihr Verhalten – aus den ihr strukturell zur Verfügung stehenden ‚objektiven‘ Ungewißheitsquellen ableiten oder gar berechnen“ zu wollen (Crozier/Friedberg 1993, S. 50). Denn „hier wie überall ‚existiert‘ eine Ungewißheitsquelle und gewinnt Bedeutung in den Organisationsprozessen nur insoweit, als die Akteure in Verfolgung ihrer Strategien ihrer auch tatsächlich bedienen“ (ebd.).

Mit **Strategien** verfolgen die Akteure ihre Interessen zur Zielerreichung. Crozier/Friedberg gehen hierbei von einer Position des *methodologischen Rationalismus* aus, der besagt, daß jeder Akteur eine für sich sinnvolle Strategie, aufgrund seiner kognitiven Fähigkeiten, verfolgt, auch wenn sie auf den ersten Blick nicht erkennbar ist. Somit ist jedes Handeln in Organisationen als rational anzusehen (ebd., S. 34). Ein Akteur hat „nur selten klare Ziele und noch weniger kohärente und konsistente Pläne: diese sind vielfältig, mehr oder weniger vieldeutig, explizit und widersprüchlich“ (ebd., S.33). Sie unterliegen vielfältigen Einflüssen, die nicht von vornherein gesehen werden können, wodurch es ständig zu Veränderungen des Handelns und der Ziele kommen kann, z.B. auch indem Mittel zu Zielen werden (vgl. ebd.). Dennoch bleibt das Verhalten des Akteurs aktiv (nicht determiniert), das zwei widersprüchliche und sich gleichzeitig ergänzende Seiten annehmen kann (vgl. ebd., S. 33f.): Die offensive Strategie ist gekennzeichnet durch „das Ausnutzen von Gelegenheiten zur Verbesserung einer Situation“, und die defensive durch „die Aufrechterhaltung und Ausdehnung des Frei-raums, also der Handlungsfähigkeit“ (ebd., S. 34).¹¹⁷

Spiele stellen dabei ein ganz wesentliches Instrument des organisierten Handelns dar, die von Menschen entwickelt wurden, um ihre Zusammenarbeit zu regeln (vgl. ebd., S. 68). Sie *vereinen Freiheit und Zwang* miteinander, indem die Spieler im Spiel grundsätzlich frei bleiben, aber auf der anderen Seite „Spielregeln“ beachten und Strategien verfolgen müssen, die der Beschaffenheit des Spiels entsprechen, zumindest wenn sie weiter mitspielen und möglichst „gewinnen“ wollen. Das bedeutet, daß jeder Akteur, um das Spiel in Gang und sich selber im Spiel zu halten, die Erwartungen der anderen Akteure zumindest teilweise erfüllen muß, die so für ihn zum Zwang werden (vgl. ebd., S. 64). Außerdem muß er zulassen, daß eine Reihe von *formellen und informellen „Spielregeln“*, die die Beziehungen zwischen den Akteuren aufrechterhalten und die Teilnahme am Spiel sichern sollen, „seine Willkür einschränken und seine Verhandlungen mit den anderen strukturieren“ (ebd.), wie auch den Verlauf von Konflikten regulieren (vgl. ebd.).

¹¹⁷ An anderer Stelle (Crozier/Friedberg 1993, S. 56) werden die Strategien so beschrieben: „Jeder Akteur wird sich nämlich darum bemühen, auf *die anderen Mitglieder* der Organisation *Zwang auszuüben*, um seine eigenen Forderungen durchzusetzen (offensive Strategie), und *ihrem Zwang* durch den systematischen Schutz seines eigenen Spielraums zu entgehen (defensive Strategie).“

Spiele können völlig offen sein oder sehr begrenzt in den Möglichkeiten, sie lassen jedoch in den seltensten Fällen nur eine einzige Strategie für die Akteure zu. „Bei der Mehrzahl der Fälle bleibt hingegen ein Freiraum bestehen, und die Akteure werden ihn dazu ausnutzen, ihr Verhalten – oder ihr ‚Rollenverhalten‘ – zu wählen, und dabei die Merkmale des Spiels so in Rechnung stellen, wie sie mit ihren eigenen affektiven, kognitiven und kulturellen Fähigkeiten wahrnehmen und erleben“ (ebd., S. 71). Die „Rolle“ bekommt hier eine neue Bedeutung, indem sie „nicht mehr die einzige Verhaltensform, sondern das Vorhandensein einer strukturierten Gesamtheit möglicher Strategien in einer Situation und innerhalb eines gegebenen Spiels“ impliziert (ebd.).

Will man nun die Funktionsweise von Organisationen untersuchen, so empfehlen Crozier/Friedberg ein fallstudienmäßiges Vorgehen, denn „der einzig mögliche Ausgangspunkt solcher Untersuchungen – gewissermaßen ihr Realitätsprinzip – können nur die *Einstellungen und Verhaltensweisen*, kurz, die beobachtbaren Strategien der Organisationsmitglieder sein, deren Sinn und Rationalität es zu erklären gilt, indem man sie mit den jeweils spezifischen, den Spielraum der Organisationsmitglieder umschreibenden Ressourcen und Zwängen in Verbindung setzt, das heißt also, indem man induktiv die Strukturen, Beschaffenheit und Regeln der Spiele rekonstruiert, die ihre Zusammenarbeit regulieren“ (ebd., S. 66).

Als **Akteure** im engeren Sinn gelten bei dieser Arbeit natürlich besonders die Personalvertretungen und die Dienststellenleitung,¹¹⁸ aber auch gegebenenfalls die Beschäftigten und die jeweils übergeordnete Ebenen wie Stufenvertretungen auf Personalratsseite und die Landesregierung auf Arbeitgeberseite. Im wesentlichen bleibt die Untersuchung auf die betriebliche Ebene beschränkt, die andererseits jedoch aufgrund verschiedener Vorgaben und Rahmenbedingungen für das Handeln nicht unabhängig von übergeordneter Ebenen betrachtet werden kann.

Im folgenden soll nun dieses Konzept als Vorlage dienen für die Analyse der Modernisierungsprozesse¹¹⁹ in den untersuchten Behörden anhand der einzelnen Kriterien.¹²⁰ Damit wird z.T. eine Zusammenfassung des vorhergehenden Kapitels auf einer aggregierten Ebe-

¹¹⁸ Wenn im folgenden die Perspektive der „Dienststellenleitung“ dargestellt wird, dann sind damit immer Aussagen der interviewten Projektkoordinatoren oder –leiter gemeint, die in der Hierarchie Amtsleiter, Abteilungsleiter oder bei den RP's Stabstellenleiter auf oberster Amtsebene sind und somit der Leitung angehören oder ihr nahestehen und vertreten können.

¹¹⁹ Modernisierungsprozesse können durchaus als „Spiele“ in Organisationen bezeichnet werden, da wie eingangs des vorherigen Kapitels schon erwähnt wurde, das wenigste bei den einzelnen Modernisierungsmaßnahmen schon „festgezurr“ war, sondern die Entwicklung und Umsetzung in den Behörden selbst vollzogen wurde und die Personalvertretungen mindestens auf gesetzlicher Beteiligungsgrundlage eingebunden wurden und werden.

¹²⁰ Es ist sicher nicht möglich alle Kriterien oder Variablen, die auf Modernisierungsprozesse einwirken, ausfindig zu machen und zu untersuchen, da vieles im Verborgenen abläuft und auch viele früheren Erfahrungen das Handeln der Akteure beeinflussen und prägen.

ne geleistet, indem versucht wird, generelle und allgemeingültige Aussagen zu den Modernisierungsprozessen besonders aus Sicht der Personalvertretungen zu treffen.

5.2. Macht: Ungewißeheiten und ihre Kontrolle

Es wurde oben gezeigt, daß Macht der Ausgangspunkt kollektiven Handelns ist und daß jeder Akteur immer einen gewissen Freiheits- und Verhandlungsspielraum behält. Er gewinnt Macht über andere Akteure, wenn er Ungewißeheitsquellen kontrollieren kann, die für andere wichtig sind. Ungewißeheiten bestanden und bestehen bei den untersuchten Modernisierungsansätzen in vielfältiger Form. Die wichtigsten sind die inhaltliche Ausgestaltung der Konzepte, ihre technische Umsetzung und die Implementierung mit der Schaffung von Akzeptanz. Für die Behördenleitungen sind natürlich auch die Personalvertretungen eine Ungewißeheitsquelle dergestalt, daß sie über ihre formalen Beteiligungsrechte das Direktionsrecht des Arbeitgebers einschränken und somit Modernisierungen erschweren oder sogar verhindern können (vgl. hierzu Blanke 1998).

Damit haben die Personalvertretungen die Kontrolle über eine Ungewißeheitsquelle, nämlich die Zustimmung von ihnen selbst, worunter man die vierte Machtquelle fassen könnte, wenn man die Mitbestimmung als eine organisatorische Regel ansieht. Außerdem können Personalvertretungen in gewisser Weise auch Informations- und Kommunikationskanäle kontrollieren, da sie zwischen Führung und Beschäftigten stehen und dabei auch für beide Seiten eine Vermittlerrolle einnehmen können (vgl. PR, Amt 2 und 4). Personalvertretungen haben durchaus eine entscheidende Aufgabe bei der Schaffung von Akzeptanz für oder Mobilisierung von Widerstand gegen Modernisierungen bei den Beschäftigten in den Behörden. Diese Bedeutung der Personalvertretungen wird auch von den Führungskräften erkannt, weshalb eine möglichst umfassende Beteiligung, auch über die Rechte der Gesetze hinaus, gewährleistet wird (vgl. PK, alle Ämter). Damit werden sie als Akteur des Spiels „Modernisierung“ akzeptiert und einbezogen (siehe unten „Spiele“).

Die Feststellung ihrer Bedeutung in Modernisierungsprozessen heißt jedoch nicht automatisch, daß sie diese Aufgaben auch wahrnehmen wollen oder können, also ob sie ihre Macht auch in Handeln umsetzen (vgl. Crozier/Friedberg 1993, S. 50) Diese Frage hängt im wesentlichen von den Einstellungen und den Zielen der verschiedenen Akteure ab, die deren Handeln und damit deren Strategien prägen.

5.3. Strategien: Einstellungen und Ziele

Alle Akteure verfolgen Strategien, um ihre Interessen zu verfolgen, die aber nicht immer klar und eindeutig vorliegen, sondern oft diffus, widersprüchlich und manchmal auch gar nicht

bewußt sind (vgl. Crozier/Friedberg 1993, S. 33f.). Damit rücken mehr die Einstellungen und Ziele in den Mittelpunkt des Handelns der Akteure, die sich aufgrund vielfältiger Einflüsse ständig verändern können (vgl. ebd.).

5.3.1. Einstellungen der Akteure gegenüber der Modernisierung

Ausgangspunkt oder Ergebnis¹²¹ der Verfolgung von Strategien sind die **Einstellungen der Akteure** gegenüber dem „Spiel“ der Modernisierung. Dabei ist zu beobachten, daß eine erstaunliche Harmonie zwischen Dienststellenleitungen und Personalvertretungen vorliegt, unabhängig vom Modernisierungsansatz. Beide Seiten sehen die Modernisierungsanstrengungen, zumindest grundsätzlich, als notwendig, sinnvoll und insgesamt positiv, wobei die Leitungen hierbei eine höhere Motivation und Überzeugung aufweisen als die Personalvertretungen, die sich doch kritischer und differenzierter äußern.¹²²

Ein Personalrat hat aber gegenüber der Politik Bedenken bei der Art und Weise der Umsetzung von Modernisierungen auf Landesebene, da ohne ausreichende Differenzierung der Bereiche und ungenügender Auseinandersetzung, Gesamtparpakete von der Landesregierung verabschiedet werden, die dem „Rasenmäherprinzip“ entsprechen (PR, Amt 2) und somit einer bedarfsgerechten Modernisierungspolitik entgegenlaufen.¹²³ Ein anderer Personalrat (Amt 1) betrachtet Kundenbefragungen kritisch, da diese „Kunden“ (der RP's) oft nicht die Bürger, sondern vielfach andere Behörden, z.B. Kommunen, sind.

Zur Überprüfung der Einstellungen und um die Kenntnis über den Sozialpartner zu hinterfragen, sollten **Einstellungen des jeweiligen Sozialpartners** eingeschätzt werden. Außerdem ist die Kenntnis über den Sozialpartner wichtig, um die eigene Strategie effektiv gestalten zu können. Es stellte sich heraus, daß eine recht gute Kenntnis des Sozialpartners bzgl. seiner Einstellungen vorhanden ist, da sie mit den Aussagen zu dessen eigener Einstellung weitestgehend übereinstimmen. Auch wird die Bedeutung der positiven Einstellung zur und

¹²¹ Bei der Untersuchung ist nicht immer erkennbar, ob die Einstellungen die Prozesse beeinflussen oder die Prozesse die Einstellungen (vgl. dazu auch Crozier/Friedberg 1993, S. 33f.), da die Akteure den jetzigen Zustand nach ihrem jetzigen Wissens- und Erfahrungsstand beschreiben. Während sie zu Beginn der Modernisierungen z.T. nicht einmal wußten, was auf sie zukommt, insbesondere bei der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente (vgl. PK und PR, Ämter 3 bis 5).

¹²² So sind oftmals auch andere Mitglieder der Personalratsgremien viel skeptischer, z.T. auch resignierend gegenüber der Modernisierungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung (PR, Amt 3), was sicherlich mit deren sozialen Hintergründen und des Wissens bzgl. Modernisierungen zusammenhängt. Ein weiterer Grund kann auch das bei allen Veränderungen beobachtbare Beharrungsvermögen von Beschäftigten durch Festhalten an alten Strukturen und Gewohnheiten sein, die Sicherheit vermitteln (vgl. auch PK, Amt 1). Genau diese Veränderungen sieht ein Personalrat (Amt 4) als positiv, da für ihn ein ständiges Lernen bei der Arbeit notwendig und eine Ausweitung der Modernisierung auf weitere Betätigungsfelder erforderlich ist.

¹²³ Es werden auch Privatisierungen vom Personalrat als sinnvoll erachtet, wo, zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, die Konkurrenz zur Wirtschaft gegeben ist; jedoch wendet er sich gegen ein „Sparen um jeden Preis“ (PR, Amt 2).

Unterstützung der obersten Führungsebene bzgl. der Modernisierung nach innen zur Überzeugung insbesondere der Führungskräfte unterstrichen.¹²⁴

Allerdings tendiert die Bestätigung der hohen Motivation und Überzeugung der Leitungen von Seiten der Personalräte z.T. ins Negative, da die Modernisierung zu optimistisch und zu unkritisch betrieben wird (vgl. PR, Amt 2, 3 u. 4). Diese Einstellung kann dann zum Problem werden, wenn die Beschäftigteninteressen im Modernisierungsprozeß zu wenig oder nicht beachtet werden (vgl. PR, Amt 2 u. 4) und die Außendarstellung der (nicht immer realistischen) Erfolge der Modernisierung des Amtes für die Leitung im Vordergrund steht (vgl. PR, Amt 2, 3 u. 4). Die Gefahr des „über das Ziel hinausschießen“ wird selbstkritisch auch z.T. von den Leitungen erkannt, die deshalb den Personalrat als „gutes Regulativ“ zur Rückkopplung mit wichtigen Impulsen aufgrund anderer Sichtweisen als notwendig und erwünscht betrachten (vgl. PK, Amt 1 u. 3). Jedoch kann dies trotz einer innerbehördlichen Verarbeitung zu Konflikten mit den Beschäftigten und dem Personalrat führen, wenn aufgrund eines Hörigkeitsdenkens der Leitung gegenüber Vorgaben (hier z.B. Personalabbau) die Modernisierung zu Lasten der Beschäftigten geht (PR, Amt 2).¹²⁵

Wie hier angedeutet wurde, bilden die Handlungsgrundlage der örtlichen Sozialpartner die Auswirkungen der Modernisierungen und die damit einhergehende **Akzeptanz bei den Beschäftigten**, da sie nach § 2 Abs. 1 LPVG zum *Wohle der Beschäftigten* zusammenarbeiten. Im wesentlichen ist die Akzeptanz umso stärker ausgeprägt, je höher der Mitarbeiter in der Hierarchie steht (vgl. PR, Amt 2 u. 3), da hier die positiven Folgen der Modernisierungen in der Regel anfallen, während es immer problematischer wird, je niedriger die Hierarchieebene angesiedelt ist. Dabei ist der mittlere und einfache Dienst und hier besonders die Beschäftigten im Tarifbereich (Angestellte und Arbeiter) vom Aufgabenabbau betroffen. Deshalb sind hier z.T. keinerlei Akzeptanz, sondern vorwiegend Ängste und Unsicherheiten gegenüber Modernisierungen zu finden (vgl. PR, Amt 2). Sie sind ein Teil der potentiellen Verlierer der Modernisierung, die den Schutz der Personalvertretungen benötigen.

Ansonsten muß man allerdings die Ansätze der Modernisierung trennen: In den Pilotbehörden der betriebswirtschaftlichen Instrumente wird von allen Befragten eine hohe Akzeptanz

¹²⁴ Diese Aussage wird gestützt durch sich ergänzende Zustände zweier Behörden: In einer Behörde wird der stellvertretende Behördenleiter vom Personalrat (Amt 1) als „Motor“ der Modernisierung bezeichnet, der durch die Überzeugungsarbeit bei den Referatsleiter, die als „Bremser“ wirkten, für das Vorankommen der Modernisierung verantwortlich gemacht werden kann. Genau im Gegenteil wirkt sich die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit des Leiters einer anderen Behörde aus, wo die Abteilungs- und Referatsleiter z.T. doch massiv das Vorankommen behindern, was sich, gepaart mit einem nicht kooperativen Führungsstil, negativ auf die Akzeptanz der Beschäftigten und die Stimmung in der Behörde auswirkt (vgl. PK und PR, Amt 2).

¹²⁵ Diese „Machtlosigkeit“ des Behördenleiters wird indirekt bestätigt, da gehofft wird, daß die Konflikte aufgrund zunehmender Arbeitsbelastung der Mitarbeiter vom Personalrat nach außen getragen und nicht in der Behörde ausgetragen werden, da man sowieso nichts an den Vorgaben ändern könne (vgl. PK, Amt 2). Die Forderungen

und Zufriedenheit aufgrund der Budgetierung bestätigt, die aufgrund der Reinvestitionen der eingesparten Mittel den Beschäftigten direkt zugute kam und keine nachteiligen Auswirkungen mit sich brachte. Ganz anders sieht es bei der KLR aus, wo keine oder nur geringe Akzeptanz besteht, da drei Jahre lang kein Feed-back der Tätigkeitsaufschriebe aufgrund der mangelhaften Berichte gegeben werden konnte. Auch die Reorganisation scheint weitgehend akzeptiert, da sie auf örtlicher Ebene keine größeren Folgen haben wird.

In den Behörden mit Qualitätsmanagement scheint die Stimmung bei den Beschäftigten trotz grundsätzlicher Modernisierungsakzeptanz¹²⁶ sich ins Negative zu verkehren, was von allen Interviewpartnern geschildert wird. Ausgangspunkt sind dabei die gravierenden Personaleinsparvorgaben, die dazu führen, daß aufgrund der Arbeitsverdichtung die Zeit für die Qualitätszirkelarbeit fehlt und kaum persönliche Perspektiven in Form von Aufwärtsentwicklung (z.B. durch Beförderung) oder sonstiger Leistungsanerkennungen bestehen. Kommen dazu noch zu autoritäre Führungskräfte mit wenig Sozialkompetenz und einem Drang zur Außendarstellung (vgl. PR, Amt 1 u. 2), dann sind Ängste, Unsicherheiten, Vorbehalte und auch Resignation der Beschäftigten gegenüber Modernisierungsmaßnahmen nicht verwunderlich. Sie bekommen damit mehr und mehr den Eindruck, daß sie „Mittel zum Zweck“ (PR, Amt 2) sind für die Außendarstellung und zur Sanierung des Landeshaushalts. Hier zeigt sich die Problematik der Parallelität von Haushaltssanierung und Modernisierung, die sich bei der Formulierung der Ziele der Akteure fortsetzt.

5.3.2. Ziele der Akteure

Der **Rahmen** für die Handlungen der örtlichen Akteure wird von der Politik, von der Landesregierung und deren **Ziele** vorgegeben. Oberstes Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist für die Landesregierung die Sicherung des Standorts und das Bestehen im internationalen Wettbewerb (vgl. Teufel 1997, S. 9). Dies soll durch eine Orientierung an die freie Wirtschaft erreicht werden, indem die Verwaltung „kleiner, effektiver und preiswerter“ werden muß (vgl. ebd.; ausführlich Abschnitt 3.4.). Die Frage ist nun wie diese Ziele bei den Akteuren vor Ort eingeordnet werden und ob sie deren Handlungen beeinflussen. Dabei geht es insbesondere um die Spannung der Gleichzeitigkeit von Haushaltskonsolidierung und Modernisierung.

des Personalrats werden dabei die Ausweitung des Einstellungskorridors und die Verringerung der Stelleneinsparquote sein (vgl. ebd.).

¹²⁶ Qualitätszirkel bieten ja durch die Mitarbeit die Chance der persönlichen Entwicklung, z.B. als Moderator, und zur Gestaltung der eigenen Arbeit (direkte Partizipation) und sind somit bei einer ernsthaften mitarbeiterorientierten Ausgestaltung positiv für die Beschäftigten zu bewerten (vgl. Abschnitt Qualitätsmanagement).

Ein Koordinator (Amt 2) ordnet dabei die Konsolidierung dem FM¹²⁷ und die Modernisierung dem offiziell dafür zuständigen IM mit der Stabsstelle für Verwaltungsreform zu.

Von allen Akteuren wird eine *Diskrepanz* zwischen offiziellen und eigentlichen Zielen festgestellt, auch wenn sie dies nicht immer offen äußern (z.B. PK, Amt 4). Überwiegend werden die Haushaltskonsolidierung und die Verschlankung der Verwaltung, also das Sparen von Sach- und Personalausgaben, als die eigentlichen Hauptziele der Landesregierung gesehen. Danach ist die Rangfolge nicht mehr eindeutig mit den Zielen: Effizienz, Optimierung der Arbeitsabläufe und -qualität, Bürgerfreundlichkeit, Imageverbesserung des öffentlichen Dienstes usw.. Es ist jedoch gerade bei der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente kein Druck in Form von Einsparvorgaben gemacht worden. Dennoch konnten aufgrund dieser Instrumente Haupt- und Nebenziele sehr gut verbunden werden. Die Personalräte betrachten dabei die Einsparziele, aufgrund des Rationalisierungspotentials für die Zukunft um einiges besorgter als die Koordinatoren.

In den Regierungspräsidien sind natürlich die Auswirkungen der Stelleneinsparungen ein Problem für die Sozialpartner, wobei in Hinblick auf das Qualitätsmanagement das Problem gesehen wird, daß die Beschäftigten keine Zeit mehr für diesen zusätzlichen Aufwand haben (vgl. PK, Amt 1 u. 2) und es zum Personalabbau instrumentalisiert wird (vgl. PR, Amt 1 u. 2).

Die **Ziele der Dienststellenleitungen** sind in der Regel wesentlich pragmatischer und auf die spezifische Situation und die Sachaufgaben vor Ort abgestellt. Dabei werden die oben genannten Nebenziele der Regierung weitgehend zu Hauptzielen der Behördenleitungen, während Einsparungen ein positiver Nebeneffekt sind. Durch die Verbesserung der Kunden- und Mitarbeiterorientierung soll die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Behörde und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten erreicht werden. Mit der positiven Außendarstellung soll z.T. die Legitimation der Existenz der Behörde unterstrichen werden (vgl. PK u. PR, Amt 1, 2 u. 3).¹²⁸

Von den Personalräten wird auch hier ein Hörigkeitsdenken und Hinnahme des Personalabbaus durch die Leitungen moniert, ohne sich genügend für die Interessen der Beschäftigten einzusetzen (vgl. PR, Amt 2 u. 3). Hier setzt **das Ziel der Personalvertretungen** an, welches in der Wahrnehmung der ureigensten Interessen der Beschäftigten unter den jeweiligen Rahmenbedingungen und damit der Abwendung negativer Auswirkungen auf die Be-

¹²⁷ Mit dem FM gab es dabei bei der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente Probleme, da es die Übernahmegarantie der eingesparten Haushaltsmittel ins nächste Jahr in Frage stellte, was zu heftigen Konflikten mit den Pilotbehörden führte.

¹²⁸ Besonders bei den Regierungspräsidien lebt diese Diskussion immer wieder auf, z.B. durch die Gründung des Verbandes „Region Stuttgart“, der als Konkurrenz für das hiesige RP angesehen wird, und durch die Auflösung der Regierungspräsidien in Rheinland-Pfalz, die allerdings nur kräftig umorganisiert werden in sogenannte „Center“ (vgl. Witte 1997). Zur Zukunft der Bezirksregierungen vgl. Stöbe/Brandel 1996.

schäftigten liegt. Dieses Ziel enthält damit ein ganzes Spektrum von Teilzielen und damit auch Aufgaben für die Personalvertretungen, die sich aus den oben geschilderten Auswirkungen für die Beschäftigten, den Zielen und Einstellungen der Politik und der Behördenleitungen ergeben. Insgesamt kann beobachtet werden, daß die Personalvertretungen durchaus auch das Wohl der Dienststelle bei ihren Zielen nicht außer Acht lassen, so wie es nach § 2 Abs. 1 LPVG auch ihre Aufgabe ist.

Grundsätzlich werden die Ziele der Leitungen auch vertreten, jedoch mit einer stärkeren Betonung der *Mitarbeiterorientierung* und ihrer Bedeutung für eine erfolgreiche Modernisierung. Damit steht in Behörden, die von Personalabbau betroffen sind, die Darstellung der Bedeutung der Arbeit der Beschäftigten und damit die *Erhaltung der Arbeitsplätze* an oberster Stelle (vgl. PR, Amt 1, 2, 3; PK, Amt 1, 2).¹²⁹ In allen Behörden versuchen die Personalräte eine *Arbeitsverdichtung und -belastung* weitgehend zu verhindern und wenigstens gleichmäßig zu verteilen (vgl. PR, Amt 1, 2, 3), was auch eine stärkere Delegation von Hilfstätigkeiten auf die Assistenzkräfte (frühere Schreibkräfte) notwendig macht, auch um diese besser auszulasten (vgl. PR, Amt 2). Da durch den Leistungsdruck Probleme auf die Verwaltungen zukommen, plädiert ein Personalrat (Amt 1) für eine bessere *Einbeziehung der Beschäftigten*, auch durch den Personalrat, in die Entscheidungsfindung, um deren Motivation zu heben und das gute Arbeitsklima zu erhalten.

Alle Personalräte verfolgen das Ziel der *Verbesserung der Arbeitsbedingungen*¹³⁰, das gerade durch die dezentrale Budgetverantwortung erreicht werden kann, da Einsparungen reinvestiert können und wurden. Mit diesem Instrument geht das nächste Ziel der Personalräte einher, daß auch die Personalverantwortung vollständig delegiert werden muß, um die Aufgaben vor Ort besser wahrnehmen zu können (vgl. PR, Amt 3, 4). Bezüglich der KLR war und ist das herausragende Ziel die Gewährleistung des Datenschutzes für die Beschäftigten, damit keine Leistungs- und Verhaltenskontrolle erfolgen kann (vgl. PR, Amt 3, 4, 5), weshalb auch der HPR der Polizei eine Rahmenvereinbarung dazu mit dem IM getroffen hat.

Aus den Zielen ergeben sich die **Hauptinteressen der Personalvertretungen**, die teilweise auch schon direkt genannt wurden. Die Frage ist hier, wie die Personalvertretungen mit ihrem Selbstverständnis die Ziele erreichen wollen, d.h., ob der Schwerpunkt ihrer Interessenwahrnehmung bei der Gestaltungs- oder der Schutzfunktion liegt (vgl. dazu Bogumil/Kißler 1995; Greifenstein/Kißler 1997; Kaether 1995; Obenauer/Rautenberg 1994).

¹²⁹ Hier geht z.B. um die Servicebereiche (Fahrbereitschaft, Hausdienst usw.) in den RP's, die mit deren Modernisierung wegrationalisiert werden sollen. Im Schreibdienst wurde dies durch die Qualifizierte Assistenz bisher verhindert, wodurch nach 15 Jahren von 93 Schreibkräften immer noch 60 in einer Behörde vorhanden sind, was der Personalrat durchaus als Erfolg seiner Politik der Modernisierung bewertet (vgl. PR, Amt 2).

Die Aussagen der Personalräte hierzu sind eindeutig und werden durch die Koordinatoren bestätigt: Die Personalräte sehen in einer aktiven Mitgestaltung der Modernisierung die einzige Möglichkeit, ihre Interessen in den Modernisierungsprozeß einzubringen, um die Schutzfunktion wahrzunehmen. Sie stellen gar die Frage „ob man das überhaupt trennen darf oder sollte“ (PR, Amt 2), „denn was hilft es mir, wenn ich mich mit Brachialgewalt für Arbeitsplätze einsetze, obwohl denen letztendlich der Boden entzogen worden ist“ (ebd.). Dieses *gestaltungsoffene Selbstverständnis* scheint bei allen befragten Personalräten vorzuherrschen, wobei aber auch die Schutzfunktion noch kaum im Vordergrund zu stehen brauchte, da die Auswirkungen der Modernisierungsmaßnahmen auf die Beschäftigten abgesehen von Einzelfragen in der Regel sogar positiv waren.¹³¹ Diese „aufgeschlossene Haltung“ (PR, Amt 2) gegenüber der Modernisierung wird sich in Zukunft voraussichtlich besonders in den RP's ändern. Durch den Personalabbau und der Modernisierung zu dessen Bewältigung werden die Auswirkungen auf die Beschäftigten zunehmend spürbar und dadurch wird die Stimmung schlechter. Aufgrund der negativen Folgen für die Beschäftigten wird insbesondere ein Personalrat (Amt 2) in Zukunft zurückhaltender und kritischer bei der Gestaltung des Modernisierungsprozesses mitwirken.¹³²

Hiermit wird die Theorie von Crozier/Friedberg (1993, S. 33f.) bestätigt, daß verschiedene Einflüsse die Strategien der Akteure jederzeit verändern können. D.h., daß die Akteure ihre Strategie dynamisch der jeweiligen Situation anpassen, auch wenn sie vom Grundsatz her eine andere Strategie verfolgen. Das Verhalten der Akteure bleibt somit immer auch frei und nicht determiniert. Die Personalräte verfolgen durchweg *offensive und defensive Strategien* gleichzeitig, indem sie ihre und die Situation der Beschäftigten in Modernisierungsprozessen zu verbessern versuchen, ohne dabei ihren Spielraum oder ihre Handlungsfähigkeit aufzugeben, sondern diese erst dadurch ausweiten. Jedoch hängt das Verhältnis von offensiven und defensiven Strategien wesentlich vom Handeln und der Strategien des Sozialpartners und der übergeordneten politischen Ebene ab (vgl. oben).

¹³⁰ Hierunter wir eine Vielzahl von Maßnahmen verstanden: gerechte Eingruppierung in die Tarife, Arbeitssicherheit, Arbeitsplatzausstattung z.B. Dienstfahrzeuge, PC-Ausstattung.

¹³¹ Diese Einzelfragen sind z.B. die Tätigkeitsaufschriebe bei der KLR oder einzelne spezifische Probleme in den Behörden. Die Schutzfunktion ist natürlich gerade bei den Datenschutzfragen bzgl. der KLR wichtig oder bei der Verhinderung betriebsbedingter Kündigungen besonders bei den RP's und beim Schutz vor Einkommensverlusten im Tarifbereich durch Modernisierungsmaßnahmen (vgl. z.B. PR, Amt 4).

¹³² Dies kann zu fatalen Folgen führen, denn es ist „immer Aufgabe des Personalrats gewesen und ist es auch heute noch“ in der Behörde „diesen Modernisierungsprozeß offen in die Beschäftigten hineinzutragen und Verständnis zu suchen“, da dies „dem Dienstherrn nie gelungen ist“ (PR, Amt 2). Er übernimmt somit seiner Meinung nach Aufgaben des Arbeitgebers und befürchtet, „wenn wir uns etwas zurückziehen, spannt das auch und kippt das um“ (ebd.), was jetzt auch schon zu beobachten ist.

5.4. Spiele: Verlauf und Regeln

Die Akteure handeln nicht vollkommen isoliert für sich, sondern sind auch abhängig vom Handeln anderer Akteure und dem Umgang miteinander. Damit rücken Spiele ins Zentrum der Interessenwahrnehmung und des Handelns der Akteure, indem sie die Freiheit des eigenen Handelns mit den Zwängen von „Spielregeln“ und von Strategien anderer Akteure verbinden (vgl. oben Theorie von Crozier/Friedberg).

5.4.1. Zusammenarbeit der Sozialpartner

Entscheidend für die nachfolgend zu untersuchende Ausgestaltung der Spiele sind die **Einstellungen gegenüber dem jeweils anderen Sozialpartner**, die Voraussetzung aber auch Folge der **Zusammenarbeit** sind. Generell herrschen positive Einstellungen vor, wobei die Einstellungen der Koordinatoren durchweg positiver sind als die der Personalräte, von denen besonders Defizite in der *Sozialkompetenz* der Führungskräfte kritisiert werden (vgl. PR, Amt 2, 4).¹³³ Sehr stark abhängig ist diese Einstellung auf beiden Seiten von den jeweiligen *Erfahrungen* mit den handelnden Personen, die aber nicht eine pauschale Bewertung des Sozialpartners nach sich zieht, sondern durchaus eine Differenzierung nach den einzelnen Personen vorgenommen wird. Dabei zeigt sich, daß je entgegenkommender und kooperativer der jeweilige Partner ist, desto positiver ist die eigene Einstellung und desto erfolgreicher wird der Modernisierungsprozeß in der Behörde bewertet.¹³⁴ Dabei zeigt sich auch, daß der Personalratsvorsitzende der *Hauptansprechpartner* der Verwaltungsführung ist, der durch diese herausragende Stellung und dem damit verbundenen Informationsvorsprung die zentrale Figur für die Zusammenarbeit mit dem Sozialpartner und für die Möglichkeiten und Ausübung der „Macht“ des Personalrats ist. Es sind aber auch Tendenzen bzgl. einer Delegation im Personalrat erkennbar (vgl. folgendes Kapitel).

Die Zusammenarbeit wird auch vor dem Hintergrund der bestehenden *gesetzlichen Beteiligungsrechte* des Personalrats in allen Behörden von relativ gut bis sehr gut bewertet.¹³⁵ Verbesserungsmöglichkeiten bestehen für den Personalrat vor allem in der Einbeziehung

¹³³ Gemischt ist die Einstellung des Personalrats besonders in Amt 2, aufgrund des Hörigkeitsdenkens der Leitung und ihrer mangelnden Durchsetzungsfähigkeit auch nach innen gegenüber den Abteilungs- und Referatsleitern. Daraus folgt ein mangelhaftes Führungssystem ohne kooperativen Führungsstil (zu 80 %; Schätzung des PR) und eine mangelhafte Mitarbeiterorientierung im Modernisierungsprozeß (vgl. auch oben Einstellungen).

¹³⁴ Diese Aussage wird durch die vorherige Fußnote unterlegt, daß nicht kooperatives Verhalten der Führung zu tendenziell negativen Einstellungen führt (vgl. PR, Amt 2), was auch in Amt 5 durch den Personalrat bestätigt wird, der ein sehr schlechtes Verhältnis zum Personalreferenten hat und ein sehr gutes zum Projektkoordinator. Entscheidend für das gute Klima in Amt 1 ist der Amtsleiter, zu dem der Personalrat eine sehr positive Einstellung hat, da dieser sehr kooperativ ist und der Personalrat seine Positionen sehr gut durchsetzen kann.

¹³⁵ Trotz der tendenziell negativen Einstellung des Personalrats zu seinem Sozialpartner wird auch in Amt 2 die Zusammenarbeit als relativ gut zu anderen Dienststellen bezeichnet.

sozialer Aspekte und der Offenheit, Ausführlichkeit und Frühzeitigkeit der *Informationspolitik* durch die Leitung. Als zentrale und über allem stehende Regelung ist der § 2 Abs. 1 LPVG anzusehen, der die *vertrauensvolle Zusammenarbeit* zwischen Dienststelle und Personalrat sozusagen als Leitbild herausstellt. Es ist die feste Meinung der Personalräte und der Leitungen, daß nur das beiderseitige Handeln nach diesem Grundsatz zu einem Erfolg des Modernisierungsprozesses führen kann. Die Personalräte betonen dabei immer wieder, daß dies ihre einzige echte Arbeitsgrundlage im Modernisierungsprozeß als Ganzes ist, wodurch sie sich ihren Einfluß und ihre Beteiligung sichern könnten.

5.4.2. Spielregeln der Modernisierungsprozesse

Diese Spielregeln sind die andere Seite der Freiheit des Handelns der Akteure: sie bilden den *Zwang*, der die Spiele in strukturierte Bahnen lenkt und Sicherheit zur Teilnahme an den Spielen und vor der Willkür des anderen bieten soll, wie auch zur Konfliktregulierung dienen kann (vgl. Crozier/Friedberg 1993, S. 64).

Die obige Einschätzung der Personalräte kommt nicht von ungefähr, wie nachher auch noch an der Intensität der Beteiligung dargestellt wird. Sie ist Folge und Grund dafür, daß der gesamte Modernisierungsprozeß in den Behörden weitgehend *ohne übergeordnete Vereinbarungen* zwischen den Sozialpartnern abläuft. Bei der Polizei gab es allerdings Vorgaben des IM an die Dienststellen, daß die Personalvertretung über das LPVG hinaus zu beteiligen ist (vgl. PR, Amt 5). Es bestehen vor allem **mündliche Spielregeln**, die auf dem Vertrauensgrundsatz aufbauen und meist informeller Natur sind. Aufgrund dieser Absprachen ist z.B. die Beteiligung des Personalrats in den Entscheidungsgremien (Besprechungen, Sitzungen, Konferenzen, Ausschüsse usw.) geregelt,¹³⁶ die wiederum formell sind und wo im allgemeinen die Spielregeln aufgestellt werden (vgl. PR, Amt 4). Spielregeln sind:

- Einhaltung von Vereinbarungen begründet auf gegenseitigem Vertrauen;
- Informationen aus den Besprechungen sind vertraulich zu handhaben, solange keine offizielle Entscheidung getroffen wurde, wobei der Personalrat immer auch das PR-Gremium informieren muß (vgl. PR, Amt 2);
- Der Personalrat nimmt als vollwertiges Mitglied teil, das alle Informationen wie die anderen bekommt. Die Beteiligung geht über die rechtlichen Regelungen hinaus;

¹³⁶ Der Personalrat kann, von Ausnahmen abgesehen, an allen Besprechungen auf allen Ebenen teilnehmen, so daß es zumindest hier keine Vorbehalte gegenüber ihm gibt. Es gibt aber Unterschiede im Detail zwischen den Behörden: So kann der Personalrat in Amt 5 nicht an den Abteilungsleiterbesprechungen mit dem Amtsleiter teilnehmen, was für ihn aber kein Problem darstellt, da er auch so die Informationen bekommt, oder bei den obersten Steuerungsgremien des Qualitätsmanagements kann der Personalrat in Amt 1 mit zwei Mitglieder teilnehmen, während dies in Amt 2 nur ein Mitglied ist.

- Eine gewisse Verbindlichkeit der Entscheidungen: Der teilnehmende Personalrat entscheidet für PR-Gremium mit, jedoch nur vorläufig, falls bei gesetzlichen Beteiligungsrechten das PR-Gremium die Letztentscheidung fällt (vgl. PR, Amt 1, 2, 3);
- Offene Diskussionen und Problemlösungen in den Sitzungen, auch zur Konfliktvermeidung;
- Konflikte oder Probleme – wenn sie nicht in Besprechungen gelöst werden – werden zuerst in direktem Kontakt zwischen den Sozialpartnern versucht zu regeln, z.B. PR-Vorsitzender mit Amtsleitung. Bei Nichteinigung geht der Konflikt in der Regel den formellen Konfliktlösungsweg nach LPVG, wenn ein Beteiligungsrecht gegeben ist.

Durch eine aktive Teilnahme in den Entscheidungsgremien können die Personalräte ihrem mitgestaltendem Moment Ausdruck verleihen, es ist aber nicht mehr klar ersichtlich, welche Positionen der Personalrat im Prozeß vertritt, da diese in den Gesamtprozeß einfließen. Dies kann in Problembereichen zu Konflikten mit den Beschäftigten führen, da der Personalrat dann die Entscheidungen auch mitzutragen hat (vgl. PR, Amt 2, 3, 4). Wenn die Probleme zu stark werden, sollte sich der Personalrat deshalb die Alternative offen halten, aus dem Modernisierungsprozeß aussteigen zu können.

Es besteht weder eine **Vereinbarung** auf Landesebene zwischen Landesregierung und Gewerkschaften/Berufsverbänden, noch gibt es Vereinbarungen auf Ressort- oder Behördenebene für den gesamten Modernisierungsprozeß und die Beteiligung der Personalvertretungen. Somit bestehen keine prozeßualen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern, außer daß z.B. durch Besprechungen die Aufgabenzuweisung in der Projektorganisation erfolgt ist (vgl. PR, Amt 2). Einzelne inhaltliche Vereinbarungen wurden dort getroffen, wo Mitbestimmungsrechte tangiert sind und der Schutz der Beschäftigten gewährleistet werden soll.

So wurden z.B. **Vereinbarungen des HPR-Polizei mit dem IM** – unter Mitarbeit der örtlichen Personalrat - zum *Datenschutz* bei der KLR (Mitbestimmung nach § 79 Abs. 3 Nr. 12 LPVG) und der *Wiederbesetzung von Tarifstellen* nach höchstens sechs Monaten abgeschlossen. Außerdem existieren auch **Dienstvereinbarungen** zur KLR und Dienstanweisungen zum Haushaltsvollzug in den beiden Polizeidirektionen (vgl. vorne Abschnitt 4.3.), während hierauf beim SBA Calw verzichtet wurde, da Vorschriften des Ministeriums (UVM) nach Ansicht der Sozialpartner eine Vereinbarung nicht unbedingt nötig machten. Auch von den Personalräten der RP's werden Vereinbarungen zu dieser Thematik angestrebt, wobei voraussichtlich der HPR-IM eine Rahmenvereinbarung mit dem Ministerium (IM) abschließen

wird¹³⁷ - da alle RP's betroffen sind -, die auch genügend Spielraum für örtliche Dienstvereinbarungen enthalten sollte (vgl. PR, Amt 2).

Ansonsten werden als „Vereinbarungen“ durch die intensive Einbindung der Personalräte die **Sitzungsprotokolle** herangezogen (vgl. PR, Amt 4, 5). In Amt 4 (vgl. PR) soll auf Grundlage der Protokolle eine Dienstvereinbarung oder –anweisung vorbereitet werden, die die bisher getroffenen Regelungen der Besprechungen zusammenfassen und damit zu einer Arbeitsgrundlage für die Sozialpartner werden soll. Dies stellt einen vielversprechenden Weg dar, auch zu einer Festschreibung der PR-Beteiligung zu kommen. Denn solange lediglich mündliche Vereinbarungen und Spielregeln bestehen, kann es jederzeit zum Bruch kommen, auch wenn dies in den untersuchten Behörden eher unwahrscheinlich ist, da die negativen Auswirkungen auf die Behörde kaum abzuschätzen, aber sicherlich gravierend sein würden.

Entschärft werden die Gefahren der Modernisierungsprozesse für die Beschäftigten aufgrund von Rationalisierungseffekten und dem ausdrücklichen Personalabbau in Behörden des Landes durch einen Ministerratsbeschuß vom 15. Dez. 1997. Dieser Beschuß, der sich im Tarifbereich auf die Rationalisierungsschutztarifverträge beruft, sieht eine **sozialvertragliche Umsetzung der Neuordnung von Behörden** unter Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen vor (vgl. auch Teufel 1997, S. 11). Gerade solche Regelungen bilden meist den Kern von Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern verschiedener Ebenen (vgl. z.B. Blanke 1997).

5.4.3. Beteiligung und Information der Personalvertretung

Wie sieht nun die Beteiligung der Personalvertretungen in den Behörden aus hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage des § 68 Abs. 2 LPVG, daß die Personalvertretung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben „**rechtzeitig und umfassend** zu unterrichten“ ist, indem ihr „die hierfür erforderlichen Unterlagen vorzulegen sind“. Diese Regelung gilt natürlich ganz allgemein für die Aufgabenerledigung der Personalvertretungen, aber sie scheint in Modernisierungsprozessen an grundlegender Bedeutung zu gewinnen, gerade wenn man sich die oben dargestellte Zusammenarbeit in den Behörden betrachtet.

Die konzeptionellen Vorarbeiten der Modernisierungsansätze wurden meist von der jetzigen Stabsstelle für Verwaltungsreform im IM entwickelt, bevor sie in die eigentliche Entwicklungs- und Erprobungsphase auf Behördenebene gingen. Es ist zu beobachten, daß die Personalräte in den Behörden alle **von Anfang an** über die Modernisierungsvorhaben infor-

¹³⁷ Die Alternative einer Dienstvereinbarung zwischen den RP's und dem IM, wie zur Einführung der Bürokommunikation, ist wenig wahrscheinlich, da alle RP's inzwischen in irgendeiner Form im HPR vertreten sind - z.B. sind zwei örtliche Personalräte des RP Stuttgart auch HPR-Mitglieder – und der Vorsitzende des HPR ist auch Vorsitzender des Personalrat im RP Karlsruhe. Im HPR besteht eine Mehrheit für den Beamtenbund (DBB).

miert wurden, wobei aber Unterschiede zu verzeichnen sind: Die grundsätzliche Entscheidung, *ob* man Pilotbehörde sein will oder nicht, wurde mehrheitlich von der Amtsleitung getroffen, ganz gemäß ihrem Direktionsrecht. Während in zwei Ämtern diese Entscheidung zusammen mit dem PR gefällt wurde (vgl. PK u. PR, Amt 1 u. 5). Damit wird das Direktionsrecht des Amtsleiters durchaus etwas „aufgeweicht“ hin zu einer kooperativen Entscheidungsfindung.

Im Anschluß an diese Erstentscheidung wurden dann die Personalräte von Amt 2, 3 und 4 informiert und ihre Zustimmung eingeholt. Z.T wurden daraufhin erst die Entscheidungsgremien in den Behörden geschaffen (vgl. Projektorganisation Qualitätsmanagement) und z.T. wurde der Modernisierungsprozeß mit der bestehenden Besprechungsstruktur bewältigt. In aller Regel werden **Entscheidungen** seitdem **im Konsens in den Gremien** getroffen, da gerade bei den Modernisierungsprozessen erkannt wurde, daß „gemeinsame Lösungen ... bessere Lösungen“ sind (PR, Amt 4). Nach diesem Grundsatz sind auch auf ministerieller Ebene, wo die strategischen Entscheidungen in den Projektgruppen oder Lenkungsausschüssen getroffen werden immer auch Mitglieder der jeweiligen HPR eingebunden.

Auch die **Beschäftigten** wurden und werden über neueste Entwicklungen informiert: über die Besprechungsstruktur und ihre Vorgesetzten, durch Informationsveranstaltungen, durch Dienst- und Personalversammlungen, durch Hauszeitungen oder auch ein Info-Telefon und natürlich durch die Personalvertretungen. Diese werden ganz bewußt von den Leitungen zu diesem Zweck eingesetzt und außerdem auch um Informationen von den Beschäftigten wieder zur Leitung „zurückzubefördern“. Es wird also schon versucht die Beschäftigten zumindest zu informieren, auch wenn von einer echten Beteiligung an den Entscheidungen nur in Ansätzen geredet werden kann, z.B. durch Qualitätszirkel (vgl. vorne).

Die **Personalräte** sehen sich für ihre Aufgabenwahrnehmung *rechtzeitig informiert* zumindest was die Informationen durch die Besprechungen angeht, die in der Regel wöchentlich stattfinden. Werden jedoch darüberhinaus Informationen aufgrund von Beteiligungsrechten benötigt, so werden diese oftmals gerade noch rechtzeitig und unter Ausschöpfung der gesetzlichen Fristen des LPVG gegeben (vgl. PR, Amt 2 u. 3).

Was den *Umfang* der Informationen anbelangt, ist ähnliches zu beobachten: In den Besprechungen wird keine Filterung von Informationen gegenüber dem Personalrat vorgenommen. Er wird, unabhängig seiner unterschiedlich stark ausgeprägten Beteiligungsrechte in sozialen, personellen, organisatorischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten, über alle Bereiche informiert und wirkt an den Entscheidungen in den jeweiligen Gremien mit, auch wenn, aufgrund der einsamen Stellung (i.d.R. *ein* Personalrat), weder Parität noch Vetorecht bestehen. Dadurch werden jedoch nicht die Entscheidungen des PR-Gremiums nach den jeweili-

gen Beteiligungsrechten ersetzt, wobei in Amt 2 (vgl. PR) das Gesamtpaket zur Mitbestimmung vorgelegt wird, wenn ein solcher Tatbestand darin enthalten ist.

Das LPVG spielt sehr wohl noch eine wichtige Rolle, indem meist sehr gesetzestreu die jeweilige Intensität der Beteiligung beachtet wird und oft erst auf Nachfragen des Personalrats alle Informationen zur Verfügung gestellt werden (vgl. PR, Amt 2, 3 u. 4). Es scheint die Vermutung naheliegend, daß die Beteiligung der Personalvertretungen doch nicht so ganz selbstverständlich, offen und rückhaltlos ist, und/oder daß die Amtsleitungen noch gemischte Gefühle dabei haben, sie als echte Partner einzubeziehen (vgl. auch PR, Amt 2).

5.4.4. Einfluß der Personalvertretungen

Wie schätzen nun die Sozialpartner den Einfluß der Personalvertretungen auf den Modernisierungsprozeß in den Behörden ein und wie nehmen sie diesen wahr? Diese Frage zielt auf die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung und Strategie der Personalvertretungen in den „Modernisierungsspielen“ ab mit dem Hintergrund der obigen Befunde zu Einstellungen, Strategien und Beteiligung (vgl. zum Einfluß auch Kübler 1981).

Vor den bisherigen Befunden bestätigt sich, daß die **Art der Einflußnahme** der Personalvertretungen von allen Befragten als *konstruktiv, fördernd und in keiner Weise blockierend* angesehen wird. *Aktionen* des Personalrats beschränkten sich bisher auf die Durchführung von Dienst- oder Personalversammlungen zur Information und Überzeugung der Beschäftigten (vgl. PK, Amt 3 u. 4). Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß die Personalvertretungen eine „Generalzustimmung“ abgegeben hätten, sondern sie begleiten – wie schon angeklungen ist - den Modernisierungsprozeß durchaus kritisch und vernachlässigen darüber nicht ihre traditionellen Aufgaben der Interessenwahrnehmung der Beschäftigten. Dies kommt besonders dann zum Ausdruck, wenn es um Personaleinsparungen geht.

Diese modernisierungsfördernde Einschätzung des Einflusses resultiert daraus, daß besonders *informelle Wege* der Einflußnahme beschränkt werden. Probleme können dadurch schon gelöst oder zumindest angegangen werden, bevor sie offen als Konflikte ausbrechen. Dazu sind für die Personalräte ihre Kontakte zu allen Ebenen der Behörden und über ihre einzelnen Mitglieder in den Abteilungen und auf den verschiedensten Funktionsstellen besonders wichtig. Hier spielt die in der Regel gute Zusammenarbeit und die Aufgeschlossenheit der Sozialpartner zueinander und gegenüber der Modernisierung eine wichtige Rolle.

Damit zeigt sich, daß die Einflußnahme in erster Linie *mündlich* erfolgt, wie auch in den Besprechungen auf allen Ebenen. Aber auch *formale schriftliche* Stellungnahmen zu Vorlagen und die Dienstvereinbarungen sind Bestandteile der Einflußnahme.

Fragt man nun nach der **Stärke des Einflusses** der Personalvertretungen auf den Modernisierungsprozeß, so bekommt man dazu, trotz der obigen Übereinstimmung, sehr unterschiedliche Antworten. Übereinstimmung herrscht in der Feststellung, daß ein Einfluß des Personalrats auf die Entscheidungen und den Modernisierungsprozeß besteht. Insbesondere die Aussagen der Projektkoordinatoren lassen hinsichtlich Aussagekraft und Eindeutigkeit zu wünschen übrig. Diese Unschärfe der Aussagen kann darin liegen, daß die Personalräte eigentlich einen stärkeren Einfluß auf die Entscheidungen haben, als die Führungskräfte ihnen zugestehen wollen oder können; oder sie haben eigentlich einen geringen Einfluß und die Führungskräfte wollen dies nicht so deutlich sagen. Beide Alternativen könnten möglich sein, da sich die Personalräte, außer in Amt 2, eines starken Einflusses sicher sind, oder sie wollen den Anschein dazu erwecken. Das Spektrum reicht hier von „sehr wenig Einfluß“ (PR, Amt 2) bis „sehr starker Einfluß“ (PR, Amt 3), wie Tabelle 11 zeigt.

Tatsache ist jedoch, daß der Einfluß natürlich mit der Stärke der gesetzlichen Beteiligungsrechte steigt (vgl. PR, Amt 4). Auf der anderen Seite muß man auch sehen, daß bei der Beteiligung in den Besprechungen und sonstigen Entscheidungsgremien keine Vetorechte für die Personalvertretungen und auch keine paritätische Mitbestimmung – bei in der Regel nur einem teilnehmenden PR-Mitglied - gegeben sind. So fließen zwar die Beiträge der Personalvertretungen in die Entscheidungen ein, aber sie können keinen Zwang ausüben und es liegt somit im Ermessen der Führungskräfte, inwieweit sie diese berücksichtigen.¹³⁸

Tabelle 11: Grad des Einflusses der Personalvertretungen

	Amt 1	Amt 2	Amt 3	Amt 4	Amt 5
PK	Einfluß vorhanden	„seinen Möglichkeiten entsprechend starker Einfluß“	Kein so starker Einfluß wie Arbeitsgruppenmitglied	Nicht unbedeutender Einfluß	Einfluß vorhanden
PR	Starker Einfluß	Sehr wenig Einfluß	Sehr starker Einfluß	Sehr großer bis anerkannter Einfluß	Starker Einfluß

Viel hängt auch vom Engagement der einzelnen Personalräte ab, die an Besprechungen und an Qualitätszirkel teilnehmen (vgl. PR, Amt 2). Aber um dieses Engagement umsetzen zu können, ist neben dem Spielraum von Seiten des Sozialpartners auch die Zeit und Quali-

¹³⁸ Dabei entstehen allein schon die Teilnahme des Personalrats an den Sitzungen „Synergieeffekte“, da die Führungskräfte erst gar nichts gegen PR-Ziele vorschlagen und diskutieren und sie sich somit auch als „Personalvertreter“ verstehen. Dabei könne es passieren, daß für den Personalrat zu wenig übrig bleibt (vgl. PK, Amt 5).

fikation der Personalräte von Bedeutung. Wie diese Rahmenbedingungen der PR-Arbeit ausgestaltet sind, soll im nächsten Abschnitt eingegangen werden.

5.5. Die Arbeit der Personalvertretungen

In diesem zweiten Teil des Kapitels wird, ausgehend von den Spielen in Modernisierungsprozessen zwischen den Sozialpartnern, auf die *Fragestellung 4* der Arbeit eingegangen: Worin liegen die Probleme ihrer Arbeit und wie kann diese evtl. verbessert werden? Wie ist die Zusammenarbeit mit anderen Interessengruppen und –vertretungen und sonstigen Institutionen und welche Konflikte oder Chancen ergeben sich daraus? Hieraus können sich Koalitionen bilden und die Personalvertretungen in der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützt werden, weshalb besonders die Gewerkschaften, die bisher noch nicht in die Untersuchung einbezogen wurden, eine wichtige Rolle spielen können und müssen. Dabei wird auch der *Fragestellung 5* der Arbeit nachgegangen: Welche Konsequenzen ergeben sich für die zukünftige Arbeit der Personalvertretungen durch die Verwaltungsmodernisierung?

5.5.1. Probleme und Lösungsansätze der Personalratsarbeit

Aufgrund der doch z.T. recht intensiven Einbeziehung der Personalvertretungen ergeben sich zunehmend Zeitprobleme für die Personalräte, die mit der Menge der Informationen anwachsen (vgl. PR, Amt 3). Die fehlende Zeit wird zum Problem, weil die **Freistellungsregelung** für Personalräte nach § 47 Abs. 4 LPVG vergleichsweise zu anderen Personalvertretungsgesetzen oder dem BetrVG sehr restriktiv und knapp bemessen ist:¹³⁹

Anzahl der Beschäftigten:	mögliche Freistellung:
100 bis 300	ein Mitglied für 12 Arbeitsstunden/Woche
301 bis 600	ein Mitglied für 24 Arbeitsstunden/Woche
601 bis 1000	ein Mitglied
für je weitere angefangene 1500 Beschäftigte	je ein weiteres Mitglied
Eine entsprechende Teilfreistellung mehrerer Mitglieder ist zulässig.	

Es ist durchaus möglich, Freistellungszeiten flexibel zu handhaben, „sofern es zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist“ (§ 47 Abs. 3 LPVG). Dazu kommt auch noch die Regelung, daß nach § 68 Abs. 4 LPVG die Betreuung der Beschäftigten am Arbeitsplatz jederzeit möglich ist, da gerade diese Aufgabe des Personalrats oftmals unter der Beanspruchung durch die Modernisierung leidet (vgl. PR, Amt 5), obwohl sie doch gerade dann besonders wichtig sein sollte.

¹³⁹ Bei der letzten Novellierung des LPVG von 1995 ist es nicht gelungen, eine verbesserte Regelung durchzusetzen, obwohl sie in einem Vorschlag des damaligen Innenministers Birzele (SPD) vorhanden war. Sie scheiterte am Widerstand der CDU.

Tabelle 12: Freistellungen der Personalräte

	SBA Calw	PD Konstanz	PD Villingen-Schwenningen	RP Freiburg	RP Stuttgart
Anzahl der PR-Mitglieder ¹⁴⁰	7	9	9	11	13
Freistellungs-kontingent	12 Arbeitsstunden/Woche	24 Arbeitsstunden/Woche	24 Arbeitsstunden/Woche	1 Mitglied	2 Mitglieder oder 200 %
Tatsächliche Freistellungen	keine	Nach Gesetz	Nach Gesetz	keine	170 %
Aufteilung	-	Je 12 Stunden PR-Vorsitzender und Geschäftsführerin	PR-Vorsitzender	(Geschäftsführung je zur Hälfte PR-Vors. u. Stellvertreterin)	Je 50 % PR-Vorsitzende u. Stellvertreter, 30 % u. 2-mal 20 % für drei Kollegen

Der **Zeitbedarf** schwankt sehr stark zwischen den einzelnen Personalräten, wobei er mit der Konzentration bei einigen wenigen oder nur einer Person natürlich höher ist. Davon sind auch in erster Linie diejenigen betroffen, die sich besonders in den Modernisierungsprozeß einbringen und engagieren, sei es durch die Teilnahme an den z.T. zahlreichen Besprechungen und Sitzungen der Projektgremien,¹⁴¹ oder aufgrund der Einarbeitung und sonstige Auseinandersetzung mit der Thematik, oder durch Information und Diskussion mit Beschäftigten. Damit ist eine bedarfsgerechte Inanspruchnahme von Freistellungen anzustreben.

Daß es bisher keine Probleme bei der Ausübung der PR-Tätigkeit mit der Genehmigung zusätzlicher Stunden gab, wird auf das gute Verhältnis im Rahmen der „**vertrauensvollen Zusammenarbeit**“ nach § 2 LPVG zwischen Personalrat und Behördenleitung zurückgeführt (vgl. auch oben Abschnitt Zusammenarbeit). Dies ist der Grund, warum die tatsächliche Freistellungszeit z.T. unter der gesetzlich möglichen liegt. Darüber hinaus arbeiten Personalräte auch in ihrer Freizeit, z.B. am Wochenende, wenn die dienstliche Arbeit wegen der PR-Tätigkeit nicht erledigt werden konnte (vgl. PR, Amt 2, 5). Da ist die Aussage eines PR-Vorsitzenden (Amt 5) treffend, der feststellt: „Aber Personalräte sind ja ein Stück weit auch Idealisten.“

¹⁴⁰ Die Angaben beziehen sich auf den jetzigen Personalrat. Aufgrund von Personalabbau, insbesondere in den RP's werden die Größenklassen der letzten Wahl mittlerweile unterschritten, weshalb die Anzahl der PR-Mitglieder und die entsprechenden möglichen Freistellungskontingente voraussichtlich bei der nächsten PR-Wahl angepaßt bzw. reduziert werden.

¹⁴¹ Darunter sollen alle Arten von Gremien verstanden werden, die sich mit den Modernisierungen beschäftigen: Führungskräftebesprechungen, Lenkungsausschußsitzungen, Qualitätskonferenzen, Qualitätszirkel, Projektgruppensitzungen.

Aufgrund der zukünftigen Entwicklungen erwarten alle Personalräte, daß zusätzliche Belastungen auf sie zukommen,¹⁴² weshalb zumindest die Ausnutzung der gesetzlichen Freistellungszeiten wie auch eine stärkere **Delegation der PR-Arbeit** angestrebt werden.¹⁴³ Die Tendenz geht dahin, daß besonders zukünftige Freistellungen nicht von den PR-Vorsitzenden in Anspruch genommen werden, sondern andere PR-Mitglieder stärker in die Aufgabenwahrnehmung und Verantwortung eingebunden werden.¹⁴⁴ Darüber hinaus sollen die PR-Mitglieder und auch die Beschäftigten als Fachleute stärker in die PR-Arbeit integriert werden.¹⁴⁵ Die Beschäftigten sollten z.T. ihre Probleme mit Unterstützung des Personalrats selber lösen, wozu auch das Instrument Qualitätszirkel eingesetzt werden kann.¹⁴⁶ Es wird also eine verstärkte Delegation innerhalb und außerhalb des Personalrats angestrebt.

Mit der Aufteilung der PR-Arbeit ist auch schon das Problem der **Qualifikation der Personalräte** tangiert, die, wie auch die Führungskräfte, in der Regel nicht genügend Fachwissen besitzen, um die Einführung und Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen kompetent begleiten zu können. Besonders augenfällig wird dieses Problem bei der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente. Gerade hier ist durch das Umdenken in der Verwaltungssteuerung eine besonders intensive Fortbildung aller Beteiligten notwendig.

Allerdings ist zu beobachten, daß die dezentrale Budgetverantwortung sich insgesamt negativ auf die *Fortbildungsanstrengungen* der Behörden auswirkt (vgl. PR, Amt 3, 4).¹⁴⁷ Werden jedoch Fortbildungsmaßnahmen für die Führungskräfte durchgeführt, besonders im Hinblick auf die Grundkenntnisse der Betriebswirtschaft, dann sollten die Personalräte auch die Möglichkeit haben, daran teilzunehmen (vgl. ebd.), wie dies in einem Amt geschehen ist (vgl. PR,

¹⁴² In den RP's wird die Modernisierung umgesetzt mit der Reorganisation und den betriebswirtschaftlichen Instrumenten ab Anfang nächsten Jahres. Bei den anderen Behörden greift nun das Controlling und bei den PD's ist jetzt die Reorganisation im Gange mit einer höheren Personalkompetenz. Außerdem sollen hier auch verstärkt die Instrumente des Personalmanagements eingesetzt werden.

¹⁴³ Im RP Stuttgart besteht jetzt schon eine relativ breite Aufteilung der Freistellungszeiten, wobei eine 20 %-Freistellung ein PR-Mitglied aufgrund der Modernisierung erhalten hat, da er ein Mitglied in der Projektgruppe zur Modernisierung der RP's, PR-Vertreter in der Qualitätskonferenz und Mitglied des örtlichen Personalrat und des HPR ist. Auch die PR-Vorsitzende ist Mitglied des HPR.

¹⁴⁴ Von allen Personalräten wird beklagt, daß die hauptsächliche PR-Arbeit von den Vorsitzenden oder dem Vorstand erledigt wird und die übrigen PR-Mitglieder sich oftmals sehr passiv verhalten. Aus diesem Grund hat sich der Personalrat in Amt 4 eine neue Geschäftsordnung gegeben, um die Aufgaben neu zu verteilen.

¹⁴⁵ So könnte man sich eine Spezialisierung innerhalb des Personalrats z.B. durch die Gruppenvertreter vorstellen (vgl. PR, Amt 3). Die Einbindung der Beschäftigten wird in Amt 2 schon durchgeführt, indem besonders im EDV-Bereich die Kompetenzen der Beschäftigten genutzt werden, was allerdings dazu führt, daß diese Beschäftigten bei der nächsten PR-Wahl „auf irgendwelchen Listen als Kandidat oder Kandidatin auftauchen“ (PR, Amt 2).

¹⁴⁶ Besonders in Amt 2 sind solche Überlegungen vorhanden, wobei die Beschäftigten selber entscheiden sollen, „wann sie ihren Personalrat brauchen und wann nicht“ (PR, Amt 2). Während man sich in den anderen Ämtern um die Lösung der Probleme oftmals noch keine dezidierten Gedanken gemacht hat und alles erst einmal auf sich zukommen läßt (vgl. z.B. PR, Amt 1).

¹⁴⁷ Fortbildungsmaßnahmen sind auf den ersten Blick unwirtschaftlich, da sich der Nutzen solcher Maßnahmen nicht direkt und nur schwer beurteilen läßt, aber die nicht unerheblichen Kosten direkt und sofort anfallen. Hier wirkt sich eine rein quantitative Ausrichtung mit der Konzentration auf die Kosten negativ aus.

Amt 5). Sollte dies nicht geschehen, ist zu fragen, wie ernst es den Behördenleitungen mit der Einbindung des Personalrats wirklich ist, wenn dieser nicht einmal in die Lage versetzt wird, kompetent mitzuarbeiten?

Auch wenn von den Personalräten betont wird, daß für ihre Fortbildung in erster Linie die Gewerkschaften zuständig seien – diese Forderung resultiert daraus, daß die Dienststelle diese Aufgabe nicht wahrnimmt -, so kann dies jedoch nicht für die Vermittlung der Grundkenntnisse von Modernisierungsmaßnahmen gelten, die als Aufgabe der Dienststellen anzusehen sind. Gewerkschaften sollten hierzu dann die rechtlichen Grundlagen zu deren Einführung und Umsetzung sowie Chancen und Gefahren der Instrumente vermitteln.

5.5.2. Die Zusammenarbeit mit Akteuren innerhalb der Dienststelle

Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern wurde schon weiter oben analysiert. Hier soll nun die Kooperation, Unterstützung, Zuarbeit oder etwa eine Konfrontation des Personalrats mit anderen Gruppen und Interessenvertretern *innerhalb* der Dienststelle bewertet werden. Gruppen sind in den Dienststellen z.B. die Statusgruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter. Als institutionalisierte Interessenvertreter sollen hier die Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV; vgl. §§ 57 ff. LPVG), die Schwerbehindertenvertretung und die Frauenvertretung betrachtet werden, wobei nur letztere beiden vom Personalrat rechtlich unabhängige Vertretungen sind und parallel zu diesem agieren können, um die Interessen ihres Klientels gegenüber der Dienststelle zu vertreten.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß zwischen den verschiedenen Beschäftigtenvertretern in allen befragten Behörden keine Konflikte oder Konfrontationen bestehen: Die Zusammenarbeit verläuft gut bis sehr gut, was durch die Aussage eines Personalrats (Amt 3) bestätigt wird: „...wir arbeiten zusammen, wirklich zusammen, innerhalb des PR-Gremiums genauso wie außerhalb des PR-Gremiums.“. So ist zumindest unter den Beschäftigten die unterschiedliche Rechtsstellung der *Statusgruppen* aufgehoben, indem für den Personalrat das Wohl *aller* Beschäftigten gleich wichtig ist, unabhängig vom jeweiligen Status.¹⁴⁸ Ebenso werden auch die *spezifischen Interessen* einzelner Beschäftigtengruppen in die PR-Politik *integriert*. So nehmen in der Regel alle Interessenvertreter an den PR-Sitzungen teil, wobei die Beteiligung der Frauenvertreterin nicht in allen Behörden selbstverständlich ist, was mit der rechtlichen Grundlage begründet wird (vgl. PR, Amt 4).¹⁴⁹

¹⁴⁸ Hier wird auf die Forderung der ÖTV Bezug genommen, die mittlerweile seit Jahrzehnten ein allgemeines Dienstrecht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes anstrebt, was aber von den Arbeitgebern, ihren Verbänden, aber auch von den Beamtenverbänden zurückgewiesen wird.

¹⁴⁹ In der Tat ist es so, daß § 41 Abs. 4 LPVG, der bei der letzten Novellierung neu hinzugekommen ist, besagt: „Die Frauenvertreterin *kann* an den Sitzungen des Personalrats teilnehmen, wenn der Personalrat dies im Einzelfall beschließt...“. Daraus ergibt sich kein Recht zu einer allgemeinen Beteiligung der Frauenvertreterin, was

Es zeigt sich, daß die Macht der Personalvertretungen innerhalb der Behörden auf keinen Fall durch Konflikte zwischen den einzelnen Interessenvertretern gemindert wird. Eher im Gegenteil: durch die Zusammenarbeit kommen *alle* Interessen der Beschäftigten klar zum Ausdruck und werden z.T. auch *gemeinsam* gegenüber der Dienststelle vertreten.¹⁵⁰ Hier kann man durchaus von einer **Stärkung der Beschäftigtenposition** gegenüber der Dienststelle sprechen. Dies ist besonders wichtig für die Interessenvertretung von sogenannten potentiellen „Modernisierungsverlierern“ wie Ältere, Behinderte, Frauen und Jüngere, die entweder den neuen und gesteigerten Arbeitsanforderungen nicht mehr standhalten können oder aus dem Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes gedrängt werden oder erst gar keine Möglichkeit zum Zutritt bekommen.

5.5.3. Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der Dienststelle

Hier soll der Frage nachgegangen werden, ob der Personalrat isoliert mit den anderen Interessenvertretungen in der Dienststelle agiert, oder ob er Unterstützung bzw. Beeinflussung seiner Politik von außen bzgl. der Modernisierung erfährt. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen und Institutionen außerhalb der Dienststelle: Stufenvertretungen, andere Personalvertretungen, Gewerkschaften/Berufsverbände, Universitäten und Organisationsberater.

Die **Stufenvertretungen** (vgl. § 55 LPVG) besitzen natürlich eine wichtige Stellung, da sie innerhalb der Landesverwaltung auf übergeordneter Behördenebene angesiedelt sind.¹⁵¹ Aufgrund ihrer Kompetenzen und damit verbundenen Einflußmöglichkeiten sind die Stufenvertretungen wichtige Partner in Modernisierungsprozessen, da hier oftmals auch übergeordnete Entscheidungen anstehen, die dann direkt auf die nachgeordneten Dienststellen wirken. Als Beispiele seien hier nur die Vereinbarungen zu der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente und die Zuständigkeit bei der Modernisierung der RP's genannt.

von den Personalvertretungen in den Behörden unterschiedlich ausgelegt wird: In Amt 4 wurde nach eingehender Diskussion beschlossen, sie nicht generell zu beteiligen (vgl. PR, Amt 4), während sie in den anderen Behörden *immer* an den PR-Sitzungen teilnehmen kann, wobei sie oder ihre Vertreterin z.T. sowieso Mitglieder des Personalrats sind (vgl. PR, Amt 1, 5).

¹⁵⁰ Beispielsweise werden die Interessenvertretungen in einem Amt immer getrennt beteiligt, aber sie treten nach vorherigen Vorbereitungen und Absprachen gemeinsam bei der Dienststelle auf „und da haben wir die Hürde LPVG in der Zwischenzeit genommen“ (PR, Amt 2). Die Initiative zu diesem Vorgehen kam vom Personalrat, der „beim Arbeitgeber dafür Sorge getragen (hat), daß alle Interessenvertretungen mit einbezogen waren“ (ebd.).

¹⁵¹ Sie sind zu beteiligen, wenn die örtlichen Personalvertretungen dazu nicht befugt sind (vgl. § 85 Abs. 2 LPVG), z.B. bei Personalmaßnahmen ab einer bestimmten Eingruppierungsstufe bei Beamten. Außerdem sind sie bei Konflikten der Mitbestimmung zwischen den Sozialpartnern der Dienststelle die nächste Schlichtungsstelle bevor der Konflikt noch weiter nach oben getragen wird, gemäß § 69 LPVG. Auch in Mitwirkungsfällen können nach § 72 LPVG die Angelegenheiten der nächst höheren Stufenvertretung zur Entscheidung vorgelegt werden.

Die *Zusammenarbeit* verläuft zumindest im Modernisierungsprozeß gut.¹⁵² Die Personalvertretungen sind aufeinander angewiesen, z.B. durch gegenseitige Information bei der Entscheidungsfindung.¹⁵³ Zudem bestehen meist auch personelle Verbindungen zwischen den Vertretungsebenen, sei es durch Mitgliedschaft im örtlichen Personalrat *und* der Stufenvertretung, oder aufgrund von Kontakten zu Mitgliedern der Stufenvertretung.¹⁵⁴ Dies erleichtert den Modernisierungsprozeß für die Personalvertretungen erheblich, wenn der Informationsaustausch sichergestellt ist und sie auf allen Ebenen direkt ihre Interessen einbringen können.

Wie sich die Zusammenarbeit aufgrund der Verschiebung der Zuständigkeiten und damit der Machtverhältnisse durch die *Delegation von Personalkompetenzen* auf nachgeordnete Bereiche – z.B. von der LPD auf die PD's im Rahmen der Reorganisation der Polizei - gestaltet, muß man abwarten. Eins ist jedoch jetzt schon sicher: Es werden zwar mehr Aufgaben und Verantwortung auf die örtlichen Personalvertretungen zukommen, ohne daß jedoch die Zahl der Mitglieder oder die Freistellungen den erhöhten Arbeitsanforderungen angepaßt werden. Deshalb ist auch hier die gute Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern entscheidend für die Aufgabenerfüllung der Personalvertretungen.

Zu **Personalvertretungen von anderen Behörden** bestehen bei allen befragten Behörden mehr oder weniger intensiv Kontakte. In erster Linie werden sie zu spezifischen Problemstellungen gesucht, die auch bei anderen Behörden, z.B. bei Pilotämtern, auftreten. Zusätzlich kann auch ein regionaler Informationsaustausch mit persönlichen Treffen wichtig sein (vgl. PR, Amt 2). In der Regel laufen die Kontakte jedoch sehr sporadisch ab, so daß nicht von einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen den Personalvertretungen der Landesverwaltung gesprochen werden kann. Nützlich wäre dieser auf jeden Fall: Es könnte eine landesweite Solidarisierung auf der Ebene der Personalräte erreicht werden, wie dies bei den Frauenvertreterinnen mittlerweile geschieht (vgl. PR, Amt 2). Technisch ist der Austausch und der Aufbau eines PR-Netzwerks aufgrund der IuK-Vernetzung in der Landesverwaltung ohne weiteres möglich.

¹⁵² Reibungspunkte treten besonders außerhalb der Modernisierung auf, wenn bei Entscheidungen nicht immer alle örtlichen Vorstellungen befriedigt werden können, gerade bei Stellenbesetzungen und Beförderungen (vgl. PR, Amt 4).

¹⁵³ So entscheiden die Stufenvertretungen in der Regel erst, wenn alle betroffenen Dienststellen zugestimmt haben, was den Modernisierungsprozeß im Polizeibereich fast verhindert hätte, weil ein örtlicher Personalrat seine Zustimmung lange Zeit verweigerte (vgl. PK, Amt 4). Genauso wird in Personalangelegenheiten erst nach Rücksprache mit den betroffenen Dienststellen entschieden, z.B. bei der Besetzung des Stelle eines PD-Leiters (höherer Dienst), bei der der HPR der Polizei das formale Beteiligungsrecht hat.

¹⁵⁴ Dies zeigt sich besonders am HPR-IM, in dem die PR-Vorsitzende und ein weiteres Mitglied des örtlichen PR vertreten sind und ein Mitglied des RP Freiburg im HPR-IM Ersatzmitglied ist. Außerdem ist der Vorsitzende des HPR gleichzeitig Vorsitzender des PR im RP Karlsruhe, womit die RP's stark im HPR vertreten sind. Bei der Polizei ist der PR-Vorsitzende der PD V-S erstes Ersatzmitglied des BPR und bei der PD Konstanz ist ein Mitglied des Personalrats auch Mitglied des BPR.

Die Zusammenarbeit mit **Gewerkschaften und Berufsverbänden** ist auf örtlicher und Kreisbene unproblematisch, weil sie nicht direkt in die PR-Arbeit einbezogen werden. Ihre Politik fließt jedoch indirekt über die einzelnen Personalräte, die Mitglieder und Funktionsträger in den jeweiligen Interessenverbänden sind, in den Personalrat ein. Die wichtigste Aufgabe der Gewerkschaften ist immer noch die Grundausbildung von Personalräten. (Zur Rolle der Gewerkschaften in den Modernisierungsprozessen und ihren Einfluß in den Behörden vgl. nächsten Abschnitt).

Unterstützung von **Universitäten oder Organisationsberatern** wird in aller Regel nicht eingeholt.¹⁵⁵ Wenn Kontakte bestehen, dann sind diese meist persönlicher Natur (vgl. PR, Amt 1, 2, 5) und bestehen eher von der Dienststellenleitung aus (vgl. PK, Amt 4; PR, Amt 3).¹⁵⁶ Bei der Durchführung der Organisationsgutachten bestanden in den RP's von Seiten der Personalvertretungen intensive Kontakte zu den Gutachtern, die sich aber recht ambivalent gestalteten. Während in Amt 1 eine gute Zusammenarbeit bestand, war diese in Amt 2 problematischer, da „die einfach nicht unsere Wellenlänge waren“ (PR, Amt 2). Dies mag z.T. auch an den Einstellungen auf beiden Seiten gelegen haben, da Personalvertretungen fast schon klassischerweise skeptische bis ablehnende Einstellungen gegenüber Organisationsberatern haben, nicht zuletzt auch aufgrund negativer Erfahrungen (vgl. PR, Amt 2, 3).¹⁵⁷

Zu hoffen bleibt, daß sich die unbefriedigende Zusammenarbeit bessert, da alle Beteiligten in einem Beratungsprozeß profitieren können; vorausgesetzt er wird richtig gestaltet mit realistischen Erwartungen an die Gegenseite. Dazu sind aber Beratungsanbieter nötig, die zum einen „auf der Wellenlänge“ der Personalvertretungen sind (z.B. gewerkschaftsnahe Beratungsunternehmen), die gute Kenntnisse über den öffentlichen Dienst und dazu noch Kenntnisse über die Modernisierungsmaßnahmen und -prozesse besitzen.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Kontakte bestehen z.B. in Amt 4 zu der „Arbeitnehmerbewegung der katholischen Kirche“, die „Ausbildungsveranstaltungen und Seminare für Personalvertretungen spezielle im öffentlichen Dienst“ (PR, Amt 4) anbietet.

¹⁵⁶ Bei der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente war die Fachhochschule Nürtingen eingebunden, was sich aber im Polizeibereich als wenig nützlich erwies, weshalb der Kontakt offiziell vom Ministerium ausgesetzt wurde. In einer Behörde sucht man jetzt bei einer Universität Unterstützung bei der Durchführung von Bürgerbefragungen (vgl. PK, Amt 4).

¹⁵⁷ In der Regel ist es ja Ziel der Organisationsberater Personalabbau vorzubereiten oder zu begleiten, wie dies auch in den RP's der Fall war. Außerdem wurden dabei die Personalvertretungen in der Regel nicht eingebunden, was so auch zuerst von der Gutachterfirma vorgesehen war (vgl. PK, Amt 2).

¹⁵⁸ Die letzten beiden Punkte sind nicht nur ein Problem für die Beratung von Personalvertretungen, sondern auch von Seiten des Arbeitgebers, weshalb erste Überlegungen im Gange sind, eine landeseigene Beratungsgesellschaft zu gründen.

5.6. Die Gewerkschaften im Modernisierungsprozeß

Auch in der Landesverwaltung Baden-Württemberg ist zu beobachten, was auch für den gesamten öffentlichen Dienst gilt: Das Industrieverbandsprinzip¹⁵⁹ kann vielfach nicht verwirklicht werden. „Es herrscht eine beträchtliche organisatorische Vielfalt (sog. Gewerkschaftspluralismus), da sich eine Reihe von Gruppen aus Status und/oder weltanschaulichen Gründen in eigenständigen Berufsverbänden organisiert haben“ (vgl. Keller 1993, S. 19). Anschaulich kann dies anhand der Gewerkschaften in den Pilotbehörden gezeigt werden (vgl. Abschnitt 5.6.2.).

Die beiden bestimmenden Dachorganisationen auf Landesebene, die nur autonome Verbände als Mitglieder haben, sind der DBB und der DGB. Dabei treten als Akteure auf der politischen Ebene in erster Linie die ÖTV (im DGB) und der DBB auf. Zur Stärkung der politischen Verhandlungsmacht ist die Bündelung der Kräfte im DBB – mehr als 40 regionale und berufsspezifische Verbände (vgl. Keller 1993, S. 19) – zur Aufgabenwahrnehmung nötig.¹⁶⁰

5.6.1. Die Gewerkschaften als Akteur der Modernisierung auf Landesebene

Die Gewerkschaften haben auf Landesebene vielfältige Aufgaben und Rechte, die sie zu einem wichtigen Akteur in den Modernisierungsprozessen machen: „Vor jeder Sitzung der **Regierungskommission Verwaltungsreform** werden die Berufsverbände des Öffentlichen Dienstes über den geplanten Inhalt unterrichtet“ (vgl. StM 1993a, S. 10). Die Verbände auf Landesebene sind jedoch nicht in der Regierungskommission vertreten oder haben sonstige verbindliche und entscheidende Einflußmöglichkeiten. Sie werden aber mittels dem sog. *Verbändegespräch* vor den Sitzungen der Kommission über deren Inhalte informiert.¹⁶¹ Diese Politik der Ausgrenzung der Gewerkschaften aus dem Modernisierungsprozeß zeigt sich auch daran, daß es auf Landesebene keine Vereinbarungen zwischen Landesregierung und Gewerkschaften zur Gestaltung dieses Prozesses gibt.

¹⁵⁹ „Dieses Prinzip bedeutet, daß ... in einer Branche nur eine einzige Gewerkschaft bestehen soll; Kriterien wie Beruf, Qualifikation, Betriebszugehörigkeit, politische Einstellung oder Religion der Arbeitnehmer soll keine Bedeutung zukommen („ein Betrieb, eine Gewerkschaft““ (vgl. Keller 1997, S. 30).

¹⁶⁰ Im folgenden wird mit Gewerkschaften immer auch der DBB und seine Mitgliedsverbände gemeint, auch wenn sie aufgrund der fehlenden Tarifverhandlungs- und Streikrechte im Tarifvertragsrecht nicht als Gewerkschaften bezeichnet werden. Hier werden solcherlei Rechte in den Modernisierungsprozessen nicht betrachtet, nicht zuletzt deshalb, weil die Tarifverhandlungen bundesweit zentral geführt werden (seit 1995 wieder mit ÖTV/DAG und auf der anderen Seite mit der dem DBB angehörenden Gemeinschaft der Gewerkschaften und Verbände des öffentlichen Dienstes (GGVöD)) und bisher auf Landesebene keine Tarifabschlüsse getätigt wurden.

¹⁶¹ Allerdings ist die Vorbereitungszeit in der Regel sehr kurz, indem am Tag vor den Gesprächen die Verbände die Unterlagen erhalten. Somit sind eine intensive Auseinandersetzung mit den Inhalten und die Ausarbeitung von Stellungnahmen kaum möglich (Gespräch mit ÖTV BW).

Ebenfalls auf der politischen Ebene waren die Gewerkschaften während der großen Koalition in die „Reform“ des LPVG eingebunden, die am 21.12 1995 vom Landtag verabschiedet wurde. Allerdings wurden relativ weitgehende und aus Sicht der ÖTV und der Personalvertretungen positive Regelungen der ersten Entwürfe auch der SPD, z.B. zu Freistellungen und Beteiligungsrechten, aufgrund der CDU-Mehrheit immer weiter „aufgeweicht“ oder gestrichen (vgl. ÖTV BW 1996, S. 2). Aus diesem Grund bleibt die Modernisierung des LPVG zur Anpassung an die heutigen Anforderungen der Personalvertretungen weiterhin für die ÖTV aktuell (vgl. ebd.).

Eben gerade durch dieses LPVG sind die Gewerkschaften Beteiligte des leitbildartigen § 2 LPVG, indem die Sozialpartner mit ihnen und den Arbeitgeberverbänden vertrauensvoll „zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben“ zusammenarbeiten. Daraus könnte man ableiten, daß somit eine enge Zusammenarbeit besonders zwischen Personalrat und Gewerkschaften vorhanden ist. Wie sich diese tatsächlich hinsichtlich der Modernisierungsprozesse in den Behörden darstellt, wird in den folgenden Abschnitten zu untersuchen sein.

5.6.2. Die Gewerkschaften in den Pilotbehörden

In den Pilotbehörden sind verschiedenste Gewerkschaften und Berufsverbänden vertreten, was besonders in den RP's ausgeprägt ist, die aufgrund ihrer Bündelungsfunktion eine Vielzahl von Berufen und Fachlaufbahnen aufweisen. Das macht sich durch die Mitgliedschaft in den verschiedenen Mitgliedsverbänden des DBB bemerkbar und führt so zu einer Zersplitterung der Meinungsbildung und Interessenvertretung. Andererseits führt gerade diese berufsständische Ausdifferenzierung dazu, daß eine bessere Identifikation und intensivere Interessenvertretung des jeweiligen Berufsstands möglich ist, während die ÖTV ein ganzes Spektrum von Berufen durch ihre Politik abdecken muß und somit Einzelinteressen nicht so stark berücksichtigen kann. Die Folge ist, daß in allen untersuchten Behörden die berufsständischen Interessenverbände (hierzu kann man weitestgehend auch die GdP rechnen) höhere Organisationsgrade bei den Beschäftigten aufweisen, als dies z.B. bei der ÖTV der Fall ist. Die Mitglieder der ÖTV in den Behörden stammen außerdem überwiegend aus dem Angestelltenbereich.¹⁶²

¹⁶² Dabei muß man aber berücksichtigen, daß die untersuchten Behörden nicht repräsentativ sind und in den drei Behörden in denen die ÖTV vertreten ist, starke berufsständische Verbände (beim SBA Calw: der BTB und der VDStr, bei dem fast 100 % der Straßenwärter organisiert sind; vgl. PR, SBA Calw) und ein hoher Anteil des gehobenen und höheren Dienstes besteht (vor allem in den RP's), die ohnehin schwerer zu rekrutieren sind.

Tabelle 13: Gewerkschaften im Personalrat

	SBA Calw	PD Konstanz	PD V-S	RP Freiburg	RP Stuttgart	Gesamt
DGB	ÖTV (1)	GdP (6)	GdP (4)	ÖTV (2)	ÖTV (5)	37% (18)
DBB	BTB (1)	DPoIG (2)	DPoIG (5)	DBB (3)	DBB (3)	29% (14)
Sonstige	VDStra (4)	BDK (1)	-	-	-	10% (5)
Nicht organisiert	1	-	-	6	5	24% (12)
Gesamt PR-Mitglieder	7	9	9	11	13	100% (49)

Legende: DGB: Deutscher Gewerkschaftsbund; DBB: Deutscher Beamtenbund; ÖTV: Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr; GdP: Gewerkschaft der Polizei; BTB: Bund der Technischen Beamten, Angestellten und Arbeiter; DPoIG: Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund; VDStra: Verband Deutscher Straßenwärter (Nähe zum DBB); BDk: Bund Deutscher Kriminalbeamter (Kooperation mit DAG); DAG: Deutsche Angestellten Gewerkschaft.¹⁶³ In den RP's sind mehrere Mitgliedsverbände des DBB vertreten, je nach fachlicher Zugehörigkeit. *Kursiv*: PR-Vorsitzender ist Mitglied in der Gewerkschaft; in Klammer: Anzahl der PR-Mitglieder.

Sieht man sich nun die Organisationsgrade der Personalräte nach den Behördenarten an, dann fällt auf, daß die oben aufgestellten Zusammenhänge sich auch im Organisationsgrad der Personalräte niederschlagen. So sind im Polizeibereich alle Personalräte organisiert und beim SBA Calw 86%, während die Regierungspräsidien lediglich einen Organisationsgrad von 54% aufweisen können (im einzelnen siehe unten). Ganz im Gegenteil zu den z.T. geringen Organisationsgraden bei den Beschäftigten (absolut gesehen)¹⁶⁴ sind alle PR-Vorsitzenden und 75% aller Personalräte organisiert, von denen wiederum 49% dem DGB, 38% dem DBB und 13% sonstigen Berufsverbänden angehören. Damit entspricht der durchschnittliche Organisationsgrad der Personalräte (bei einer breiten Streuung) dem aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Deutschland (vgl. Keller 1997, S. 256), während der Organisationsgrad der Landesbeschäftigten wesentlich niedriger liegt.

5.6.3. Beteiligung der Gewerkschaften im Modernisierungsprozeß

Trotz ihrer exponierten rechtlichen Stellung, der z.T. sehr hohen Organisationsgrade der PR-Mitglieder und einer größtenteils unproblematischen bis guten Zusammenarbeit, werden die *Gewerkschaften weder von den Dienststellenleitungen noch von den Personalvertretungen in den Modernisierungsprozeß einbezogen*. Kontakte bestehen lediglich in Einzelfällen und zu Einzelfragen über Einzelpersonen durch Nachfrage ganz konkreter Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Die Gewerkschaften haben aber, laut Interviewpartner, keine oder nur geringe Kompetenzen, insbesondere auf örtlicher oder Kreisebene, zur Begleitung des

¹⁶³ Für nähere Informationen zu den einzelnen Gewerkschaften vgl. z.B. Niedenhoff/Pege 1997.

¹⁶⁴ Offiziell werden keine genauen Angaben auf Landesebene über die Organisationsgrade gemacht. Der Personalrat in Amt 1 geht in seiner Behörde sogar von nur ca. 5% organisierten Beschäftigten aus, während es in Amt 2 doch wenigstens knapp über 40% sind (ca. 10% ÖTV; 30% DBB; 1% DAG). Die anderen Behörden liegen höher.

Modernisierungsprozesses mit einem daraus möglichem Nutzen für Dienststelle und PR-Arbeit (vgl. alle Befragten). Damit einher geht auch der Mangel, daß die Gewerkschaften vielfach die Bedeutung der Modernisierung auf die Arbeitsweisen und –anforderungen noch nicht erkannt haben und somit auch nicht genügend in ihre Politik und Arbeit aufgenommen haben.

Ein anderer Grund für die Nichteinbindung der Gewerkschaften liegt auch darin, daß auf örtlicher Ebene im Personalrat eindeutig die Sachpolitik im Vordergrund steht und ganz bewußt ideologische Einflüsse der Gewerkschaften (zumindest nicht direkt und offen) eingebracht werden sollen, was von den PR-Vorsitzenden auch nicht zugelassen werden würde. Im Gegenteil ist die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern *verschiedener* Interessenverbände im Personalrat sehr gut, indem Informationen der jeweiligen Verbände ausgetauscht werden, wenn sie einer besseren Interessendurchsetzung des Personalrat dienen. Somit nutzen die Personalräte die Kompetenzen „ihrer“ Gewerkschaften und Berufsverbände ganz im Sinne des Wohls der Beschäftigten. Indirekt fließen die Standpunkte der Gewerkschaften dann natürlich in die PR-Arbeit ein, da trotz formaler Trennung vielfältige Verflechtungen zwischen Gewerkschaften und Personalrat bestehen (vgl. Keller 1997, S. 98).¹⁶⁵ Jedoch führt das nicht so weit, daß dadurch Konflikte in den örtlichen Personalvertretungen entstehen würden.

Als problematisch wird deshalb auch von den befragten Personalräten angesehen, daß besonders die HPR durch ihre Nähe zur landespolitischen Ebene von den dort agierenden Gewerkschaften und Berufsverbänden beeinflusst werden, weshalb die sachliche Auseinandersetzung mit Problembereichen gerade im Modernisierungsprozeß nicht immer gegeben ist (vgl. alle PR), z.B. sind im HPR-Polizei alle Landesvorsitzenden der Gewerkschaften vertreten. Ursache dafür ist, daß die Landesverbände der DGB-Gewerkschaften und des Beamtenbunds verschiedene Positionen gegenüber der Modernisierung vertreten (der DBB eher arbeitgeber- und beamtenorientiert; die ÖTV eher kritisch, für alle Beschäftigten), weshalb es z.B. im HPR-IM auch zu Konflikten zwischen den Mitgliedern der jeweiligen Interessenverbände (hier ÖTV und DBB) kommt (vgl. PR, Amt 2).

¹⁶⁵ Diese „widersprüchliche Einheit“ ergibt sich aus vielfachen komplexen Wechselwirkungen personaler und funktionaler Art zwischen beiden Institutionen (vgl. Keller 1997, S. 98): hohe Organisationsgrade der PR-Mitglieder und besonders der Vorsitzenden; PR-Mitglieder als Vertrauensleute der Gewerkschaft und sonstige aktive Funktionsträger (PR, Amt 2, 3, 4, 5); Aufgaben der Gewerkschaften: Seminare und Fortbildung für Personalräte, Unterstützungsleistungen z.B. rechtlicher Art, Vertretung von übergeordneten Beschäftigteninteressen auf politischer Ebene (vgl. PR, alle Ämter).

5.6.4. Anforderungen an die Gewerkschaften

Aus den oben aufgezeigten Defiziten im Selbstverständnis und in der Aufgabenwahrnehmung der Gewerkschaften ergeben sich direkt die Forderungen, die von Seiten der Personalräte an die Gewerkschaften gestellt werden:¹⁶⁶

1. Bereitstellung von *Unterstützungsleistungen* für Personalvertretungen zur Begleitung der Modernisierungsprozesse (PR, Amt 1, 2, 3, 4);
2. Bildung von *Offenheit gegenüber Neuem* und nicht Blockade und Festhalten an Bewährtem (PR, Amt 3, 4, 5);
3. Betonung der *Sachpolitik*, statt Gegeneinander der Gewerkschaften (PR, Amt 2, 3, 4);
4. Daraus folgt eine *Aufhebung des Konkurrenzdenkens*: Gewerkschaftsaktivitäten sollen nicht nur Mitgliedern, sondern allen Personalvertretungen und Beschäftigten zugute kommen (PR, Amt 2, 3, 4);
5. *Schulungen und Seminare* für Personalräte zu Modernisierungsthemen (PR, Amt 2, 4);
6. *Auf politischer Ebene* stärker Stellung für die Beschäftigten beziehen (PR, Amt 4, 5);
7. *Auflösung der starren Gewerkschaftsstrukturen* durch eine stärkere Beteiligung der Basis an Gewerkschaftsentscheidungen (PR, Amt 2, 4);
8. *Dezentralisierung* der Gewerkschaft durch Bereitstellung besserer Kompetenzen vor Ort (PR, Amt 2);
9. Verbesserung der *Informationspolitik* durch stärkere Aktivität und Aktualität (PR, Amt 2);¹⁶⁷
10. Gewährleistung des *sozialer Schutzes des Einzelnen*, auch durch Tarifverhandlungen zur Sicherung des Einkommens (PR, Amt 3);
11. Weitgehende *Kompromißbereitschaft und Entgegenkommen* der Gewerkschaften gegenüber dem Arbeitgeber, um überhaupt etwas zu erreichen (PR, Amt 5);
12. *Ausdifferenzierung* der Gewerkschaften nach beruflichen Bereichen zu besseren Identifikation der Beschäftigten (PR, Amt 3);
13. *Ressortübergreifende Politik und Koordination* der einzelnen HPR (PR, Amt 2).

Zusammengefaßt wird eine *Modernisierung der internen Organisations-, Beteiligungs- und Informationsstrukturen* hinsichtlich einer Dezentralisierung und Partizipation vor Ort gefordert (vgl. auch Wirth u.a. 1995). Neben dienstleistungsorientierten Gewerkschaften für Personalvertretungen und Beschäftigte wird aber auch eine starke übergeordnete, politische Funktion der Gewerkschaften zur Vertretung der Beschäftigteninteressen gefordert. Das Selbstver-

¹⁶⁶ Die Aufzählung orientiert sich an der Häufigkeit und Betonung der Nennungen der befragten Personalräte.

¹⁶⁷ In den letzten Jahren sind vermehrt gewerkschaftliche Veröffentlichungen zu Modernisierungsansätzen im öffentlichen Bereich erschienen, die sich aber fast ausschließlich auf den kommunalen Bereich beschränken (vgl. z. B. ÖTV 1996, 1997; ÖTV BW 1997; Mai 1997; Mühge 1997; Blanke 1998).

ständnis muß dabei von einer Offenheit und Anpassungsfähigkeit gegenüber Neuem und somit einer ständigen Lernbereitschaft und –fähigkeit gekennzeichnet sein.

Die Forderungen der Personalräte unterscheiden sich, abgesehen von den übergeordneten Aufgaben, nicht vom ihrem eigenen Selbstverständnis und Aufgabenwahrnehmung. Damit haben es in Zukunft traditionell eingestellte Gewerkschaften schwer, als Partner ernst- und angenommen zu werden, wenn sie sich lediglich auf die Verteidigung des Status-Quo beschränken und die Forderungen ihrer Mitglieder außer Acht lassen würden. Dies scheint jedoch nicht in so extremer Ausprägung vorliegen, indem allmählich ein Wandel in den Gewerkschaften zu verzeichnen ist. So ist z.B. bei der ÖTV BW in den letzten Jahren ein OE-Prozeß im Gange, der vor allem die Kommunikation und Information verbessern soll. Die ÖTV strebt z.B. eine Verbesserung der Arbeitssituation der Beschäftigten und der Mitbestimmung, wie auch bessere demokratische Beteiligungsmöglichkeiten der Mitarbeiter, der Bürger und der Parlamente am Verwaltungshandeln an (vgl. ÖTV 1997, Mai 1997).

6. Schluß

6.1. Zusammenfassung und Fazit

Nachdem zu den einzelnen Kapiteln und Abschnitten Kurzzusammenfassungen erstellt wurden, wird hier versucht, Verknüpfungen herzustellen, um anhand der Bestandsaufnahme und den Trends und Tendenzen, die Modernisierungsprozesse und die Arbeit der Personalvertretungen charakterisieren zu können.

Insgesamt ist die „Aufholjagd“ auch der bundesdeutschen Landesverwaltungen bzgl. der internationalen Trends (NPM), über die Konzept- in die Realisierungsphase eingetreten. Dieser Modernisierungsprozeß erfolgt hierbei meist über Pilotprojekte, wie es auch in Baden-Württemberg der Fall ist, wobei erste Instrumente und Verfahren landesweit eingeführt wurden und werden (MA-Befragung, BFG, Dezentrale Budgetverantwortung, KLR). Allerdings ist ein Defizit der „Verwaltungsreform“ in Baden-Württemberg, daß ein gewisser „**Strukturkonservatismus**“ zu verzeichnen ist. So bleiben alle Modernisierungen vor dem Umbau der Prinzipien der bürokratischen Aufbauorganisation stehen. Der oberste politische Entscheidungsträger, der Landtag, wird lediglich als gesetzgebendes Beschlußorgan in diese Reform einbezogen, ist aber nicht Teil derselben.¹⁶⁸ Die Modernisierung verläuft somit rein verwaltungsintern und klammert eine Umorientierung der demokratischen Steuerung der Verwaltung aus, indem z.B. der Landtag oberster Empfänger von Controllingberichten sein könnte.

In Baden-Württemberg ist das gesamte Spektrum der Ansätze des NPM und des betriebswirtschaftlich orientierten PM vertreten, mit den Schwerpunkten bei der **Binnenmodernisierung der Verwaltung**. Neben den betriebswirtschaftlichen Instrumenten und des Qualitätsmanagementansatzes spielt auch das Personalmanagement eine zentrale Rolle. Bei der Umsetzung auf Behördenebene treten doch teilweise gravierende Probleme insbesondere aufgrund des Beharrungsvermögens der mittleren Führungsebene auf. Diese, wie auch alle übrigen Mitarbeiter, sind nur durch eine vehemente und unmißverständliche Unterstützung und Förderung des Modernisierungsprozesses von seiten der Behördenleitung und durch intensive Fortbildungen zu überzeugen und zu befähigen. Wird hier an Einsatz gespart, dann ist der Erfolg der Modernisierungsmaßnahmen ernstlich in Frage gestellt, denn die Personalvertretungen haben hier nur beschränkte Mittel als Vermittler und Informationsgeber zwischen Behördenleitung und Beschäftigten und übernehmen damit z.T. die Aufgaben der Leitung zur Akzeptanzschaffung.

¹⁶⁸ Es sind auch keine Abgeordneten des Landtags in der Regierungskommission vertreten.

Trotz des positiv zu wertenden umfassenden Modernisierungsansatzes, herrscht bei der jetzigen Landesregierung die politische Überzeugung der „**Verschlinkung des Staates**“ vor, womit der Staatsabbau über den –umbau dominiert. Hierin ist die Tendenz festzustellen, daß es aufgrund von Ausgliederungen und dem teilweise massiven Personalabbau (Bsp. RP's) zu einer Überlagerung, auch der aus Mitarbeiter- und Personalratsicht positiven Ansätze, durch die Haushaltskonsolidierung kommt. Aus diesem Grund werden die Personalvertretungen zunehmend kritischer gegenüber der Modernisierung.

Damit bilden die Arbeitsverdichtung mit einer Zunahme der Arbeitsbelastungen auf der einen und die fehlenden persönlichen Entwicklungsperspektiven auf der anderen Seite eine **risikante Mischung für den Modernisierungsprozeß**, insbesondere, wenn aufgrund von Rationalisierungen und Verschlinkungen, auch noch der eigene Arbeitsplatz zur Disposition stehen kann. Trotz dem Kündigungsschutz im öffentlichen Dienst und durch den Beschluß der Landesregierung zur sozialverträglichen Umsetzung der Modernisierungen, können die negativen Auswirkungen für den Einzelnen auf allen Ebenen sehr einschneidend sein, was zu Unsicherheiten, Ängsten und Vorbehalten führt, aber noch nicht zu aktiven Widerständen.

In diesem Bereich ausgleichend Einfluß zu nehmen, ist das wichtigste **Aufgaben- und Handlungsfeld** für die Personalvertretungen auf allen Stufen. Dabei steht der Schutz potentieller „Verlierer“ im Mittelpunkt, z.B. durch *Dienstvereinbarungen* auf Ministeriums- und örtlicher Ebene. Die Personalvertretungen ziehen sich dabei aber nicht auf traditionelle Verteidigungspositionen des Status-Quo zurück, sondern versuchen durch *Mitgestaltung* in den Projektgremien und über ihre formalen Beteiligungsrechte, die Modernisierungsprozesse im Interesse *aller* Beschäftigten zu beeinflussen, was ihnen je nach Entgegenkommen der Dienststelle mehr oder weniger gelingt. Sie versuchen dabei durch viel Engagement, Unzulänglichkeiten der relativ wenigen zeitlichen, personellen und qualifikatorischen Ressourcen auszugleichen und werden durchaus als ernstzunehmende Partner von den Führungsebenen angesehen.

Es ist generell festzustellen, daß „der Umgang miteinander zweifellos in den letzten Jahren besser geworden“ ist, „weil die Dienststellen in der Zwischenzeit auch einfach kooperativer als früher mit dem Personalrat zusammenarbeiten“ (PR, Amt 1). Entscheidend ist die „leitbildartige“ Regelung der „**vertrauensvollen Zusammenarbeit**“ zwischen Dienststelle und Personalrat des § 2 LPVG, ohne dessen Verwirklichung in den Behörden die Personalräte ihre Aufgaben nur sehr eingeschränkt wahrnehmen könnten.

Jedoch stoßen die Sozialpartner bei der Gestaltung der Modernisierungsprozesse oftmals auf vermeintlich oder tatsächlich **hinderliche Rahmenbedingungen** aus dem Dienst- und

Tarifrecht,¹⁶⁹ dem Haushaltsrecht (vgl. auch Behrens u.a. 1997, S. 378), aber auch des Personalvertretungsrechts (vgl. Battis/Caspary 1995) und insbesondere der Unmenge an Verwaltungsvorschriften, die oftmals Spielräume dezentraler Einheiten wieder zunichte machen. Allerdings sind die Chancen, hier zu Anpassungen und umfassenden Flexibilisierungsmöglichkeiten finanzieller, zeitlicher und personeller Art im Sinne der Arbeitgeber *und* der Beschäftigten zu kommen, recht gering, weshalb eine in allen Bereichen zügige und erfolgreiche Umsetzung der Modernisierung nur eingeschränkt möglich ist.

Allgemein ist bei Modernisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung insgesamt, wie auch in der Landesverwaltung, ein Trend zur **Dezentralisierung der Verwaltung** und Delegation von Aufgaben zu verzeichnen. Damit soll der „doppelten organisierten Unverantwortlichkeit“ in der Landesverwaltung entgegengewirkt werden (vgl. Abschnitt 2.2.2), die sich als eine überwiegend vertikale politische und administrative Dezentralisierung und Entflechtung darstellt (vgl. ebd.).¹⁷⁰

Mit diesem Trend geht auch eine **Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen** in der Landesverwaltung einher, d.h. je mehr Aufgaben- und Entscheidungsbefugnisse auf die Dienststellen übergehen, desto bedeutender wird auch der zuständige Personalrat. Damit ist ein Zuwachs der Arbeitsumfangs der örtlichen Personalräte verbunden, ohne daß ihre Befugnisse oder Ressourcen ausgeweitet werden. Diese „Verbetrieblichung“ der Handlungs- und Regulierungskompetenz von den Tarif- auf die Betriebsebene (vgl. Keller 1997, S. 262f.) ist auf Landesebene noch durch die Forderung einer Zuständigkeitsverlagerung von den Stufenvertretungen auf die örtliche Ebene zu ergänzen. Damit wird zum einen die Personalzuständigkeit, aber auch die Möglichkeit einer örtlichen Spezifizierung übergeordneter Rahmenvereinbarungen auf Ministeriumsebene gefordert. Folgen sind zwar eine bessere Berücksichtigung örtlicher Anforderungen und Bedingungen, aber auf der anderen Seite besteht auch die Gefahr einer Segmentierung des internen und externen Arbeitsmarkts, weniger jedoch der in Rand- und Stammebelegschaft (vgl. auch ebd., S. 263).¹⁷¹

¹⁶⁹ Zur Reform des Dienstrechts vgl. Tilmann 1997; Bonorden/Rieger 1998. Von den Interviewpartnern wird besonders die Gewährung von Leistungszulagen befürwortet, deren Umsetzung sie jedoch sehr skeptisch gegenüberstehen. Während sie bzgl. dem BAT dessen veraltete Berufsbilder und komplizierte starre Anwendung bemängeln.

¹⁷⁰ Defizite sind die mangelnde Übertragung der Personalressource und von Aufgaben ohne die zur Wahrnehmung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen. Damit wächst die Arbeitsbelastung mehr, je tiefer die Ebene in der Hierarchie der Verwaltung und in der Behörde liegt.

¹⁷¹ Die Gefahr der Abschottung geht weniger von den Personalräten aus, als vielmehr von der Landesregierung aufgrund des rigorosen Personalabbaus, der Wiederbesetzungen kaum noch möglich macht. Die Personalräte versuchen natürlich zuerst den Bestand ihres Klientels zu sichern, bevor sie sich dem externen Arbeitsmarkt öffnen. Auch die Trennung von Rand- und Stammebelegschaft, wird eher von der Regierung vorgenommen, indem tariflich Beschäftigte auf unteren, weniger qualifizierten Stellen am ehesten vom Abbau z.B. durch Verlagerungen und Privatisierungen betroffen sind.

Dieser Dezentralisierungstrend muß sich durch Delegation innerhalb des Personalrats, vom Vorsitzenden auf die übrigen Mitglieder, aber auch durch Einbindung der Beschäftigten in die Personalratsarbeit fortsetzen, um handlungsfähig zu bleiben oder zu werden. Hier bieten neben der Nutzung des Fachwissens der Beschäftigten, der Einsatz von Mitarbeiterzirkel oder Projektgruppen zu Personalratsthemen eine Möglichkeit der Mitarbeiterbindung.

Desweiteren könnten **Synergieeffekte** durch Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen und Organisationen innerhalb und außerhalb der Behörden erzeugt werden. Während diese innerhalb der Behörden auf einer guten Basis steht, sind doch noch Potentiale außerhalb der Behörde zu erschließen. Besonders die Zusammenarbeit mit externen Organisationen könnte für beide Seiten lohnend sein. Wichtig erscheint aber die Nutzung der technischen Möglichkeiten für einen verstärkten Erfahrungsaustausch durch Vernetzung der Personalvertretungen innerhalb der Landesverwaltung, da diese zum Großteil genauso isoliert arbeiten wie die Pilotbehörden insgesamt.

Aber auch die **Gewerkschaften** könnten eine Plattform zum Erfahrungsaustausch sein, auch um ihre Position in der Landesverwaltung und in den Modernisierungsprozessen zu stärken und ihre Politik nach den vielfältigen Anforderungen ihrer jetzigen und potentiellen Mitglieder ausrichten zu können. Im *Vordergrund* steht die Offenheit und die Bildung von Qualifikation bei der Gewerkschaft bzgl. der Modernisierung, die mit einer Dezentralisierung derselben einhergehen muß, um ihre Informations- und Unterstützungsfunktion ausfüllen zu können. Außerdem ist auf Landesebene eine Zusammenarbeit der politischen Interessensverbände der Beschäftigten nötig, um deren Interessen schon bei der Erstellung politischer Konzepte wirkungsvoll vertreten zu können, wozu zur Zeit kaum Realisierungsmöglichkeiten bestehen. Die politische Funktion der Gewerkschaften wird also nicht gegenüber der Dienstleistungsfunktion zurückgedrängt, aber bei beiden Funktionen ist ein starker Modernisierungsbedarf bei den Gewerkschaften selber zu verzeichnen, der auch durch die zweite Phase des ÖTV-Programms „Zukunft durch öffentliche Dienste“ eingeleitet wurde (vgl. Mai 1997).

Die „Gesamtzielformel“ (Klages 1997, S. 83) für die erfolgreiche Gestaltung von Modernisierungsprozessen lautet damit: „Modernisierung muß als ein sich selbst tragender und verstärkender Prozeß ablaufen, der mit einer hohen Integrationskraft gesteuert wird“ (ebd.), wobei sich die Integration auf die Mitarbeiter und sonstigen Interessengruppen bezieht (vgl. ebd.).

6.2. Ausblick

Wie sich in Zukunft der Modernisierungsprozeß der Landesverwaltung entwickeln wird, bleibt in den nächsten Jahren eine spannende Frage. Aufgrund der jüngst beschlossenen landesweiten Einführungen von einzelnen Instrumenten und Verfahren (BFG seit 1995, Dezentrale Budgetverantwortung ab 1.1.1999, später KLR und Controlling), hat die Landesverwaltung die Möglichkeit, wirklich in einen umfassenden Modernisierungsprozeß einzutreten und einen „Paradigmawechsel“ in der Verwaltungssteuerung hervorzurufen.

Dabei besteht auch die Frage, wie die betriebswirtschaftlichen Instrumente mit Qualitäts- und Personalmangement verbunden werden, ob es dadurch zu Synergieeffekten kommen oder ob die Kostenorientierung die Kunden- und Mitarbeiterorientierung dominieren wird. Bei letzterem Szenario sind die Interessenvertretungen der Beschäftigten von den Gewerkschaften bis zu den Personalräten vor Ort aufgerufen, dem entgegenzusteuern. Auch aus dem Grund der landesweiten Einführungen wird es sicherlich verstärkt zu Konflikten und Blockaden kommen, da die Freiwilligkeit der Teilnahme, wie bei den Pilotbehörden, nicht mehr gegeben sein wird. Verbunden mit Personalabbauverpflichtungen können dann negative Einstellungen bei allen Betroffenen vorherrschen, indem in der Modernisierung nur noch Rationalisierung gesehen wird. Damit könnte bei den Personalvertretungen die Schutzfunktion mit dem Rückzug auf mitbestimmungsrechtliche Positionen zu einer Blockade der Modernisierung führen, was deren Scheitern bedeuten könnte.

Positiv gewendet heißt das, daß mit einer vertrauensvollen Einbindung der Interessenvertretungen der Beschäftigten auf allen Ebenen und durch eine verstärkte Beachtung der Mitarbeiterorientierung, die Akzeptanz bei den Betroffenen gesteigert und somit der Modernisierungsprozeß zügig und nachhaltig vorwärts gebracht werden kann. Dazu ist aber auch ein Projektmanagement mit einer sorgfältigen Planung und einer Projektorganisation mit Mitarbeiterbeteiligung notwendig. Allerdings sollten von Arbeitgeberseite auch die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, insbesondere Zeit und Fortbildungsmöglichkeiten für Mitarbeiter und Personalvertretung, damit diese an dem Modernisierungsprozeß überhaupt gestaltend mitwirken zu können.

Hier zu einem echten Vertrauensklima und zu einer Kooperation mit dem Personalrat als Partner zu kommen, ist eine wesentliche Grundlage für die Handlungsfähigkeit der Personalvertretungen und für den Erfolg von Modernisierungsmaßnahmen.

Für eine umfassende Analyse der Modernisierungsprozesse mit der Erfassung des Selbstverständnisses, der Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Personalvertretungen müßten jedoch zum einen die Zahl der untersuchten Behörden ausgeweitet werden und zum

anderen auch die politische Ebene, Gewerkschaften, Stufenvertretungen, Führungskräfte und Mitarbeiter als Akteure in die Untersuchung einbezogen werden.

7. Literaturverzeichnis

7.1. Allgemeine Literatur

- Andersch, B./Belzer, V. 1998: Projektmanagement, in: Blanke u.a. 1998, S. 269-277.
- Bandemer, S. v. 1997: Qualitätsmanagement und Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansatzpunkte für eine Verwaltung, die weniger kostet und mehr leistet, in: Behrens u.a. 1997, S. 199-228.
- Bandemer, S. v. 1998: Qualitätsmanagement, in: Blanke u.a. 1998, S. 369-379.
- Battis, U./Caspary, E. 1995: Die neueren Entwicklungen im Personalvertretungsrecht der Länder im vergleichenden Überblick, in: Die Personalvertretung 1995, S. 145-157.
- Battis, U./Kersten, J. 1996: Demokratieprinzip und Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, in: DÖV 7/96, Heft 14, S. 584-593.
- Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J./Stöbe, S./Walsken, E.M. (Hrsg.) 1997: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 3) 2., unveränderte Aufl., Berlin.
- Benz, A. 1997: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in: Behrens u.a. 1997, S. 107-126.
- Beyer, L. 1998: Reengineering, in: Blanke u.a. 1998, S. 106-115.
- Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.) 1998: Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen.
- Blanke, T. 1998: Verwaltungsmodernisierung. Direktionsrecht des Arbeitgebers, Mitwirkungsrechte des Personalrats und Tarifautonomie. Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Band 32) Baden-Baden.
- Bogumil, J./ Kißler, L. 1995: Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung – wohin steuert der Personalrat? , in: Der Personalrat 10/95, S. 414-418.
- Bogumil, J./ Kißler, L. 1996: Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung in der Stadtverwaltung Hagen, in: VOP 10-11/96, S. 23-26.
- Bonorden, V./Rieger, R. 1998: Dienstrechtsreform, in: Blanke u.a. 1998, S. 209-216.
- Bosetzky, H./Heinrich, P. 1994: Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und die Sozialpsychologie der Verwaltung (Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Band 15), 5., überarb. und erw. Aufl., Köln.
- Breisig, T. 1990: Betriebliche Sozialtechniken. Bd. 3. Änderungs- und Innovationsprozesse, Neuwied.
- Brückmann, F./Rautenberg, T. 1996: Die Betroffenen und ihre Interessen im neuen Steuerungssystem für die öffentliche Verwaltung, in: Der Personalrat 6/96, S. 230-236.
- Brüggemeier, M. 1997: Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, 2., bearb. und erw. Aufl., München.
- Bruns, J. 1997: Verwaltungsmodernisierung und direkte Mitarbeiterbeteiligung: Macht, Widerstände und Blockaden, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/97, S. 409-417.
- Budäus, D. 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1), 2., unveränderte Aufl., Berlin.
- Bürsch, M. 1996 (hrsg. von Koschützke, A.): Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen. Zum Stand der Verwaltungsreform in den 16 Ländern, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Bürsch, M. 1996: Erfolge und Gefahren der Reform auf Landesebene. Zum Stand der Verwaltungsreform in den 16 Bundesländern, in: VOP 10-11/96, S. 27-30.
- Busse, H.-J./Heisig, U./Mix, U./Mönnich, E./Prigge, R. 1997: Neue Steuerungskonzepte und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst (Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung, Band 116) Düsseldorf.

- Crozier, M./Friedberg, E. 1993: Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation, Neuausgabe von 1979, Frankfurt am Main.
- Damkowski, W./Precht, C. 1995: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Damkowski, W./Precht, C. 1997: Moderne Verwaltung in Deutschland. Praktische Wege zum Public Management, Stuttgart.
- Diehl, R. 1995: Partizipation und Modernisierung in der Kommunalverwaltung, in: Der Personalrat 6/95, S. 245-246.
- Duncker, K. 1995: Mitbestimmung des Personalrates bei der Modernisierung der Verwaltungen, in: Der Personalrat 6/95, S. 233-241.
- Edinger, F. 1997: Möglichkeiten und Grenzen personalvertretungsrechtlicher Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, in: Der Personalrat 6/97, S. 241-246.
- Eichhorn, P. (Hrsg.) gemeinsam mit Böhret, C./Derlien, H.-U./Friedrich, P./Püttner, G./Reinermann, H. 1991: Verwaltungslexikon, 2., neu bearb. Aufl., Baden-Baden.
- Ewert, W./Janßen, W./Kirschnick-Janssen, D./Papenheim-Tockhorn, H./Schwellach, G. 1996: Handbuch Projektmanagement Öffentliche Dienste. Grundlagen, Praxisbeispiele und Handlungsanleitungen für die Verwaltungsreform durch Projektarbeit (Praxisreihe Verwaltungsreform, Band 1) Bremen.
- Fuchs, K.-D. 1994: Mitbestimmung des Personalrats bei der Einführung neuer Techniken nach den Landespersonalvertretungsgesetzen, in: Der Personalrat 9/94, S. 412-416.
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) (Hrsg.) 1996: Dezentrale Personalverwaltung: Neue Formen der Beschäftigtenbeteiligung. Workshop von Kommunalen Gemeinschaftsstellen für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und ÖTV am 17. Oktober 1995 in Stuttgart, Stuttgart.
- Gewerkschaft ÖTV (Hrsg.) 1997: Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Position der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart.
- Gewerkschaft ÖTV, Bezirksverwaltung Niedersachsen (Hrsg.) 1993: Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Hannover.
- Gewerkschaft ÖTV, Bezirksverwaltung Niedersachsen (Hrsg.) 1993: Verwaltungsreform unter Bedingungen der Haushaltskonsolidierung, Hannover.
- Görner, R. 1995: Die Zukunft des öffentlichen Dienstes, in: Der Personalrat 2/95, S. 41-49.
- Greifenstein, R./Kißler, L. 1997: Den Gewinnern nützen, die Verlierer schützen! Wie der Personalrat die kommunale Verwaltungsmodernisierung aktiv mitgestalten kann, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Grünewald, V. 1997: Demokratische Reform der öffentlichen Verwaltung, in: Der Personalrat 1/97, S. 19-21.
- Heldmann, K.-U. 1996: Vereinbarungen zur Modernisierung und zur Beschäftigtenbeteiligung im öffentlichen Dienst, in: Der Personalrat 10/96, S. 386-391.
- Henneberger, F. 1997: Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland (Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen (HSG), Band 15), Bern u.a.
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) 1995: Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 29.-31. März 1995, Berlin u.a..
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) 1996: Wege in die neue Steuerung, Berlin, Bonn, Budapest u.a..
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) 1997a: Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß. Anforderungen an ein zukünftiges Prozeßmanagement, Berlin u.a..

- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) 1997b: Reform der Landesverwaltung III. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 19.-21. März 1997, Berlin u.a..
- Hohmeister, F./Küper, A. 1997: Aktuelle Fragen der personellen Umstrukturierung in Betrieben und Verwaltungen. Zugleich eine Besprechung der Urteile des BAG vom 2.4.1996 und 24.4.1996, in: Der Personalrat 3/97, S. 89-93.
- Jann, W. 1998: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke u.a. 1998, S. 70-80.
- Kaether, J. 1995: Die neue Rolle der Personalräte, in: Der Personalrat 10/95, S. 418-422.
- Keller, B. 1993: Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors (Schriftenreihe der Hans-Böckler-Stiftung, Band 15), Baden-Baden.
- Keller, B. 1997: Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 5., völlig überarb. und wesentlich erw. Aufl., München, Wien.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln.
- KGSt 1993a: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen. KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- KGSt 1993b: Budgetierung: Ein neues Verfahren für die Steuerung kommunaler Haushalte. KGSt-Bericht Nr. 6/93, Köln.
- KGSt 1994a: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten. KGSt-Bericht Nr. 8/94, Köln.
- KGSt 1994b: Personalentwicklung. Grundlagen für die Konzepterarbeitung. KGSt-Bericht 13/94, Köln.
- KGSt 1994c: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 15/94, Köln.
- KGSt 1995: Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz. KGSt-Bericht Nr. 10/95, Köln.
- KGSt 1996a: Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Anforderung an vorrangige Zielgruppen. KGSt-Bericht 6/96, Köln.
- KGSt 1996b: Kommune und Wettbewerb. Erste Überlegungen und Empfehlungen. KGSt-Bericht Nr. 8/96, Köln.
- KGSt 1996c: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 10/96, Köln.
- Kißler, L./Bogumil, J./Greifenstein, R./Wiechmann, E. 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin.
- Kißler, L./Bogumil, J./Wiechmann, E. 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Endbericht der zweijährigen wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellversuches „Bürgerladen“ Hagen, Baden-Baden.
- Klages, H. 1997: Verwaltungsmodernisierung: „Harte“ und „weiche“ Aspekte, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 172, Speyer.
- König, K. (unter Mitarbeit von Beck, J.) 1997: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management (Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst, Band 37) Baden-Baden.
- Korintenberg, W. 1997: Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung. Erfolgs- und Mißerfolgskriterien im Reformprozeß.
- Koslowski, K. 1997: Wie können Personalräte Umstrukturierungsprozesse aktiv mitgestalten?, in: Der Personalrat 6/97, S. 238-241.
- Kowalke, U./Reiche, J. 1995: Vereinbarung der Gewerkschaften mit der Niedersächsischen Landesregierung zur Reform der Landesverwaltung, in: Der Personalrat 8/95, S. 324-332.
- Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. 1995: Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 2) Berlin.

- Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.) 1988: Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen.
- Mai, H. (Hrsg.) 1997: Dienstleistungen gestalten. Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat, Stuttgart.
- Miller, M. 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Band 1, Speyerer Forschungsberichte Nr. 149, 2., unveränderte Aufl., Speyer.
- Mühge, G. 1997: Vereinbarungen zur kommunalen Verwaltungsreform. Auswertung, hrsg. von Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart.
- Müller-Jentsch, W. 1997: Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung, 2., überarb. und erw. Aufl., Frankfurt/Main, New York.
- Mutius, A. v. 1991: Verwaltungsaufbau, in: Eichhorn u.a. 1991, S. 876-878.
- Naschold, F. 1996: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1), 3. Aufl., Berlin.
- Naschold, F. 1997: Umstrukturierung des öffentlichen Sektors, in: Mai 1997, S. 11-74.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. und Mitautoren 1997: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Neuberger, O. 1995: Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen (Basistexte Personalwesen, Band 7) Stuttgart.
- Niederhoff, H.-U./Pege, W. 1997: Gewerkschaftshandbuch: Daten, Fakten, Strukturen, 3. Aufl., Ausg. 1997, Köln.
- Obenauer, P./Rautenberg, T. 1994: Personalvertretung und Modernisierungsdebatte, in: Der Personalrat 10/94, S. 443-446.
- Oppen, M./Naschold, F./Wegener, A. 1997: Personal und Arbeitsorganisation im Modernisierungsprozeß, in: Naschold u.a. 1997, S. 163-201.
- Palm, H. 1998: Verwaltungsreform und Mitbestimmung, in: Blanke u.a. 1998, S. 216-221.
- Pieper, R. 1988: Diskursive Organisationsentwicklung, Berlin, New York.
- Plander, H. 1995: Lean administration als Mitbestimmungsproblem, in: Der Personalrat 2/95, S. 80-83.
- Rautenberg, T. 1994: EDV-gestütztes Management und Controlling in der Kommunalverwaltung, Stuttgart.
- Reichard, C. 1997: Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold u.a. 1997, S. 49-74.
- Reichard, C. 1998: Personalmanagement, in: Blanke u.a. 1998, S. 166-173.
- Reichert, J./Stöbe, S./Wohlfahrt, N. 1997: Leistungsreizsysteme im öffentlichen Dienst. Stand und Perspektiven der Einführung von Motivations- und Leistungsanreizen in der Kommunalverwaltung (Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung – Neue Folge 92), 2. unveränderte Aufl., Düsseldorf.
- Reznicek, L. 1996: Lean Management für die öffentliche Verwaltung? Eine Analyse anhand der aktuellen Berliner Verwaltungsreform (Politologische Studien, Band 40), Berlin.
- Ridder, H.-G. 1998: Materielle und immaterielle Leistungsanreize, in: Blanke u.a. 1998, S. 191-199.
- Roetteken, T.v. 1997: Personalräte als Teil der Verwaltung?, in: Der Personalrat 6/97, S. 233-237.
- Schmidberger, J. 1994: Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Funktionen - Aufgabenfelder - Instrumente, 2., aktualisierte Aufl., Wiesbaden.
- Schröter, E./Wollmann, H. 1998: New Public Management, in: Blanke u.a. 1998, S. 59-70.
- Schumann, B. 1997: Personalrat und Verwaltungsmodernisierung – ein Konfliktfeld?, in: Der Personalrat 8/97, S. 362-364.

- Schuppert, G.F. 1997: Funktionsfähigkeit der Verwaltung und Mitbestimmung. Zur Neubestimmung von Funktion und Legitimation der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, in: Der Personalrat 4/97, S. 137-150.
- Sommer, S. 1996: Die Projektorganisation als Erfolgsfaktor. Unstrukturierte Maßnahmen behindern eine umfassende Modernisierung, in: VOP 12/96, S. 23-26.
- Staehele, W.H. 1994: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive (Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), 7. Aufl. überarb. von Conrad, P./Sydow, J., München.
- Stöbe, S. 1995: Qualitätsmanagement im öffentlichen Sektor, in: Der Personalrat 9/95, S. 374-378.
- Stöbe, S. 1997a: Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung – Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie, in: Behrens u.a. 1997, S. 129-141.
- Stöbe, S. 1997b: Dezentralisierung und Entflechtung: Wege aus der „doppelten organisierten Unverantwortlichkeit“, in: Behrens u.a. 1997, S. 177-197.
- Stöbe, S./Brandel, R. 1996: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 9), Berlin.
- Thannheiser, A. 1996: Auswirkungen von Rationalisierung und Organisationsänderung auf die Beschäftigten und den Personalrat, in: Der Personalrat 9/96, S. 349-357.
- Thom, V. 1997: Neue Steuerungsmodelle und öffentliche Haushalte aus personalvertretungsrechtlicher Sicht, in: Der Personalrat 4/97, S. 159-161.
- Tilmann, U. 1997: Die Neuregelungen im Beamtenrecht zum 1. Juli 1997, in: Der Personalrat 7/97, S. 277-280.
- Unkelbach, I. 1997: Die neue Rolle der Personalräte bei der Einführung eines „Neuen Steuerungsmodells“ (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft, Band 338), Frankfurt a. Main u.a.
- Weidmann, T. 1996: Verwaltungsreform in Berlin zwischen Verwaltungsmodernisierung und strukturellem Konservatismus (Universitätsreihe Recht, Band 1), Berlin.
- Wirth, S./Thane, P./Sievers, C. 1995: Die Rolle der gewerkschaftlichen Interessenvertretung in Gestaltungsprojekten zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Der Personalrat 6/95, S. 242-245.
- Wißmann, E. 1997: Mitbestimmungsrechtliche Probleme des „Neuen Steuerungsmodells“, in: Der Personalrat 10/97, S. 436-444.
- Witte, J. 1997: Vorpreschen mit der Verwaltungsreform. Rheinland-Pfalz löst Bezirksregierung auf, in: Das Parlament Nr. 53 vom 26.12.97, S. 12.

7.2. Literatur zu Baden-Württemberg

- Andriof, U./Ehrlein, M. 1997a: Qualitätsmanagement in einer Mittelbehörde. Ein Werkstattbericht, in: Hill/Klages 1997a, S. 223-241.
- Andriof, U./Ehrlein, M. 1997b: Qualitätsmanagement in einer Mittelbehörde. Regierungspräsidium Stuttgart orientiert sich an neuen Standards, in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP) 4/97, S. 30-34.
- Bögelein, T. 1996: Modellvorhaben in der Landesverwaltung Baden-Württemberg, in: Verwaltung und Fortbildung Nr. 2/1996, S. 88-97.
- BSL Managementberatung GmbH 1997: Innenministerium Baden-Württemberg. Untersuchung der Regierungspräsidien des Landes Baden-Württemberg. Abschlußbericht, Hamburg.
- Finanzministerium/Innenministerium Baden-Württemberg 1998: Kabinettsvorlage zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung vom 3.6.1998, Stuttgart.

- Gewerkschaft ÖTV, Bezirksverwaltung Baden-Württemberg (ÖTV BW) (Hrsg.) 1996: Personalvertretungsgesetz für das Land Baden-Württemberg. Sonderdruck für ÖTV-Vertrauensleute, Stuttgart.
- Gewerkschaft ÖTV, Bezirksverwaltung Baden-Württemberg (ÖTV BW) (Hrsg.) 1997: Verwaltung gestalten. Eine Messe zu Verwaltungsreform und Neuem Steuerungsmodell für Personal- und Betriebsräte sowie Fachleute aus Verwaltungen am 3.11.1997 in Leinfelden-Echterdingen, Reader, Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg (IM) 1992: Landessystemkonzept Baden-Württemberg – Statusbericht `92 (Schriftenreihe „Verwaltung 2000“ der Stabsstelle Verwaltungsstruktur, Information und Kommunikation (SIK), Band 10), Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg 1993: Strategisches Personalmanagement für die Landesverwaltung Baden-Württemberg (Schriftenreihe „Verwaltung 2000“ der SIK, Band 11), Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg 1995: Controlling in der Landesverwaltung Baden-Württemberg. Ziel und Stand der Pilotprojekte zur Erprobung der betriebswirtschaftlichen Instrumente am Beispiel der Polizei (Schriftenreihe „Verwaltung 2000“ der SIK, Band 14), Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg 1997a: Das Mitarbeitergespräch in der Landesverwaltung Baden-Württemberg. Beratung, Zielvereinbarung, Förderung. Eine Wegbeschreibung für mehr Effizienz und Effektivität in der öffentlichen Verwaltung (Schriftenreihe „Verwaltung 2000“ der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 16), Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg 1997b: Die Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg. Eine Anleitung zur Selbstdiagnose und Aufarbeitung von Problemen in Führung und Zusammenarbeit (Schriftenreihe „Verwaltung 2000“ der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 17), Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg 1997c: Landessystemkonzept Baden-Württemberg – Leistungsbilanz `96 (Schriftenreihe „Verwaltung 2000“ der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 18), Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg 1998: Bekanntmachung des Innenministeriums über die Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg. Vom 20. Feb. 1998, in: GABI. Vom 1. April 1998, S. 248-259.
- Innenministerium Baden-Württemberg, SIK 1995: Begriffe und Erläuterungen zur Modernisierung der Landesverwaltung, in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 85-86, Beilage Nr. 5/95.
- Klotz, E./Mauch, S. 1994/95: Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementation einer Konzeption in der Landesverwaltung, in: VOP 4/94 - 4/95, Teil1 - Schluß (Teil 8).
- König, M. 1996: Wissen die Gutachter mehr? Ein Erfahrungsbericht über die Rolle externer Berater bei der baden-württembergischen Verwaltungsreform 1992 bis 1996, in: DÖV 10/96, S. 812-819.
- Kübler, H. 1981: Der Einfluß des Personalrats. Empirische Studie am Beispiel der Gemeinden und Städte Baden-Württembergs, Stuttgart, München, Hannover.
- Landesregierung 1996: Vereinbarung zwischen der CDU, Landesverband Baden-Württemberg und der FDP, Landesverband Baden-Württemberg über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Landesregierung 1997: Grundsätze der Landesregierung zur sozialverträglichen Umsetzung der Neuordnung von Behörden; Beschluß des Ministerrats vom 15.12.1997, Anlage
- Landesregierung 1998: Niederschrift über die Sitzung des Ministerrats am 30. März 1998, TOP 7: Reform der Regierungspräsidien, Umsetzung der Empfehlungen von BSL Management-Beratungs GmbH, Stuttgart.
- Landtag 1998: Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans 1998 und 1999 (Staatshaushaltsgesetz 1998/99 – StHG 1998/99). Vom 11. Feb. 1998, in: Gesetzblatt für Baden-Württemberg, Nr. 3, 6.3.1998, Stuttgart.
- Lehnert, U. 1998: Personal im öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg 1997, in: Statistisches Landesamt (Hrsg.): Baden-Württemberg in Wort und Zahl 4/98, S. 180-183.
- Maurer, U. 1997: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in: Behrens u.a. 1997, S. 251-262.

- Polizeidirektion Konstanz 1997a: Erfahrungsbericht dezentrale Budgetierung, Konstanz.
- Polizeidirektion Konstanz 1997b: Qualität in der Landesverwaltung. Behördenwettbewerb `97. Die Polizeidirektion Konstanz stellt sich vor, Konstanz.
- Polizeidirektion Villingen-Schwenningen 1997a: Erfahrungsbericht. Dezentrale Budgetierung der Polizeidirektion Villingen-Schwenningen, Villingen-Schwenningen.
- Polizeidirektion Villingen-Schwenningen 1997b: Qualität in der Landesverwaltung. Behördenwettbewerb `97. Villingen-Schwenningen.
- Regierungspräsidium Freiburg 1997: Qualität in der Landesverwaltung. Behördenwettbewerb `97, Freiburg.
- Regierungspräsidium Stuttgart 1997: Qualität in der Landesverwaltung. Behördenwettbewerb `97. Bewerbung des Regierungspräsidiums Stuttgart, Stuttgart.
- Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 1994: Organisationsuntersuchung bei Polizei des Landes, in: ebd., Nr. 85, 26.10.1994, S. 2.
- Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 1998: Reform der Polizeistruktur beschlossen, in: ebd., 2.2.1998, S. 2.
- Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 1998: Reform der Regierungspräsidien beschlossen, in: ebd., Nr. 13, 6.4.1998, S. 1.
- Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 1998: Der öffentliche Dienst als Arbeitsplatzreserve?, in: ebd., Nr. 19, 18.5.1998, S. 5.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (StM) (Hrsg.) 1993: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Erster Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform. Text- und Anlagenband, Stuttgart.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1995a: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Voneinander lernen – Wege zum Erfolg in Wirtschaft und Verwaltung. Kolloquium am 23. Nov. 1994 in Stuttgart, Stuttgart.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1995b: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Zweiter Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform. Text- und Anlagenband, Stuttgart.
- Straßenbauamt Calw 1997: Qualität in der Landesverwaltung. Behördenwettbewerb `97. Fragebogen, Calw.
- Straßenbauamt Calw 1998: Neue Steuerungselemente in der Straßenbauverwaltung. Dezentrale Budgetverantwortung mit Kosten- und Leistungsrechnung beim Straßenbauamt Calw. Zwischenbericht zum Pilotversuch, hrsg. vom Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Teufel, E. 1997: Die wirtschaftliche Bedeutung der Verwaltungsreform. Baden-Württemberg: Weichen für den Wettbewerb stellen, in: VOP 4/97, S. 9-11.

Anhang 1: Interviewleitfaden

Fragen an Projektkoordinator und Personalratsvorsitzenden:

a) Allgemein statistische Fragen:

1. Wieviele Beschäftigte arbeiten in dieser Behörde?
2. Wie groß sind hier die Statusgruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter?
3. Zu welcher Gruppe gehören Sie?
4. Sind Sie Mitglied einer Gewerkschaft oder eines Berufsverbandes? Wenn ja, welche/r?
5. Wie hoch ist das Budget, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und der Anteil der Personalausgaben in der Behörde?
6. Sind Ressourcenkürzungen (Finanzen, Sachmittel, Personal) durchgeführt worden? Wenn ja, um wieviel?
7. Wie wird diese Entwicklung in den nächsten Jahren aussehen?

b) Fragen zum Modernisierungskonzept:

1. Welche Instrumente einer Modernisierung wurden, werden und sollen in nächster Zeit in Ihrer Behörde eingeführt werden (z.B. dezentrale Ressourcenverantwortung, KLR, Controlling, Qualitätsmanagement, im Personalmanagement)?
2. Wie sieht die Modernisierungskonzeption in Ihrer Behörde aus, in welcher Phase sind sie angelangt und was sind die nächsten Schritte?
3. Welche Auswirkungen hat die Modernisierung auf die Arbeitsstrukturierung in der Behörde?
4. Welche Ziele werden von der Politik mit der Modernisierung verfolgt (Haushaltskonsolidierung, Verbesserung von Verwaltungs- und/oder Arbeitsqualität)?
5. Welche Auswirkungen hat dies auf Ihre Arbeit besonders bzgl. der Modernisierung?
6. Welche Ziele verfolgen Sie mit der Modernisierung und welche Ihr Sozialpartner (der Personalrat/die Verwaltungsführung)?
7. Auf welche Art soll das Konzept in Ihrer Behörde umgesetzt werden (OE, „Bombenwurf“, top-down, bottom-up, Gegenstrom)?

c) Fragen zum Modernisierungsprozeß:

1. Sind Sie für die Arbeit an der Modernisierung freigestellt? Wenn nein, wieviel Zeit beansprucht die Modernisierung von Ihnen z.B. durch Gremienarbeit?
2. Wie ist der Umsetzungsprozeß organisiert, gibt es schriftliche oder mündliche Vereinbarungen? Mit welchen Akteuren?
3. Bestehen formelle und/oder informelle Spielregeln bei der Umsetzung/zur Problem- und Konfliktlösung und wie sehen diese aus?
4. Worin liegen die Hauptinteressen des PR's (Gestaltungs-, Schutzfunktion)?
5. Was sind die Hauptprobleme in dem Prozeß: zu Beginn, jetzt und in Zukunft allgemein/insgesamt und bzgl. des Sozialpartners und der Beschäftigten (z.B. mit Projektgruppenarbeit)?
6. Ergaben sich dadurch Veränderungen im Konzept oder im Prozeß?

d) Fragen zur Beteiligung der Personalvertretung:

1. In welcher Phase wurde der Personalrat (PR) und die Stufenvertretungen von der Modernisierung informiert, an der Konzeption oder dem Prozeß beteiligt?
2. Wie und zu welchem Zeitpunkt wird der PR (die Gewerkschaften) über inhaltliche Fragen der Modernisierung und des Prozesses informiert und in Entscheidungen eingebunden?
3. Welche Inhalte sind dies: wirtschaftliche, soziale und/oder personelle?
4. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit? Sollte sie verändert werden?
5. Welchen Einfluß hat, Ihrer Meinung nach, der PR auf den Gesamtprozeß?
6. Wie nimmt er diesen Einfluß wahr (formell und/oder informell, evtl. durch Aktionen; blockierend, konstruktiv, fördernd)?
7. Wie sollte, nach Ihrer Meinung, die Beteiligung des PR's und der Beschäftigten nach Beendigung der Modernisierung gestaltet werden?

e) Fragen zu Einstellungen der Akteure:

1. Welche Einstellung haben Sie gegenüber der Modernisierung?
2. Welche Einstellung haben Sie gegenüber Ihrem Sozialpartner?
3. Wie beurteilen Sie die Einstellung Ihres Sozialpartners bzgl. der Modernisierung?
4. Wie beurteilen Sie die Einstellungen und Akzeptanz der Beschäftigten bzgl. der Modernisierung?

f) Fragen zu gesetzlichen Regelungen:

1. Welche Funktion hat das Landespersonalvertretungsgesetz in der Modernisierung, ist es eher ein Hindernis- oder Schutzfaktor? Sollte es, Ihrer Meinung nach, verändert werden? Wenn ja, wie?
2. Wie beurteilen Sie die gesetzlichen Regelungen zum Beamtentum bzgl. der Modernisierung? Welche Änderungen sollte der Gesetzgeber vornehmen?
3. Wie beurteilen Sie hierzu den Bundes-Angestellten-Tarifvertrag (BAT)? Welche Änderungen sollten von den Tarifparteien vorgenommen werden?
4. Welche zusätzlichen Regelungen sollten die Tarifparteien als Rahmen für Modernisierungen vornehmen?

Fragen nur an Personalratsvorsitzende:

g) Fragen zum PR:

1. Wieviele Mitglieder hat der PR, und in welchem Umfang bestehen Freistellungen?
2. Gibt es zusätzliche Freistellungen aufgrund der Modernisierung?
3. Wie ist die Zusammensetzung des PR nach Statusgruppen?
4. Wieviele PR-Mitglieder sind in welchen Gewerkschaften/ Berufsverbänden organisiert?

h) Fragen zur Aufgabenwahrnehmung:

1. Welche Chancen verbindet der PR für sich, für die Beschäftigten und für die Kunden mit der Modernisierung?
2. Welche Risiken werden gesehen? Wie könnten sie vermindert oder verhindert werden?

3. Was konnte der PR im Prozeß bewirken, was nicht und warum nicht (z.B. bzgl. Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Modernisierung)?
4. Welches sind die Hauptprobleme der täglichen PR-Arbeit im Modernisierungsprozeß (z.B. Zeit, Wissen) und worin sehen Sie Lösungsmöglichkeiten (z.B. zusätzl. Freistellungen, Qualifizierung)?
5. Wird sich durch die Modernisierung die PR-Arbeit künftig verändern müssen und wenn ja, inwiefern?

i) Fragen zur Zusammenarbeit:

1. Wie verläuft die Zusammenarbeit (Kooperation, Unterstützung, Zuarbeit, Konfrontation) des PR's mit anderen Gruppen, Interessenvertretern innerhalb der Behörde/Verwaltung, z.B. Beschäftigtenvertreter in Projektgruppen, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertreter, Jugend- und Auszubildendenvertretung?
2. Wie verläuft die Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen und Institutionen außerhalb der Behörde Stufenvertretung, andere Personalvertretungen, Gewerkschaften und Berufsverbände, Universitäten, Organisationsberatern?
3. Haben Gewerkschaften/Berufsverbände Einfluß auf die Aufgabenwahrnehmung von Ihnen und die Politik des PR's? Wenn ja, welchen Einfluß und von welcher Einzelgewerkschaft/Berufsverband?
4. Ergeben sich daraus Probleme innerhalb des PR's und auf dessen Arbeit?
5. Wie müßte/sollte die Aufgabenverteilung zwischen PR und Stufenvertretung künftig geregelt sein?
6. Welche Aufgaben haben, Ihrer Meinung nach, die Gewerkschaften/Berufsverbände zukünftig? Wie sollte/müßte deren Selbstverständnis aussehen?

Anhang 2: Personalstatistik des öffentlichen Dienstes in Baden-Württemberg und Öffentliche Finanzen in Baden-Württemberg

Tabelle

Personal im öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg am 30. Juni 1997 nach Beschäftigungsbereichen

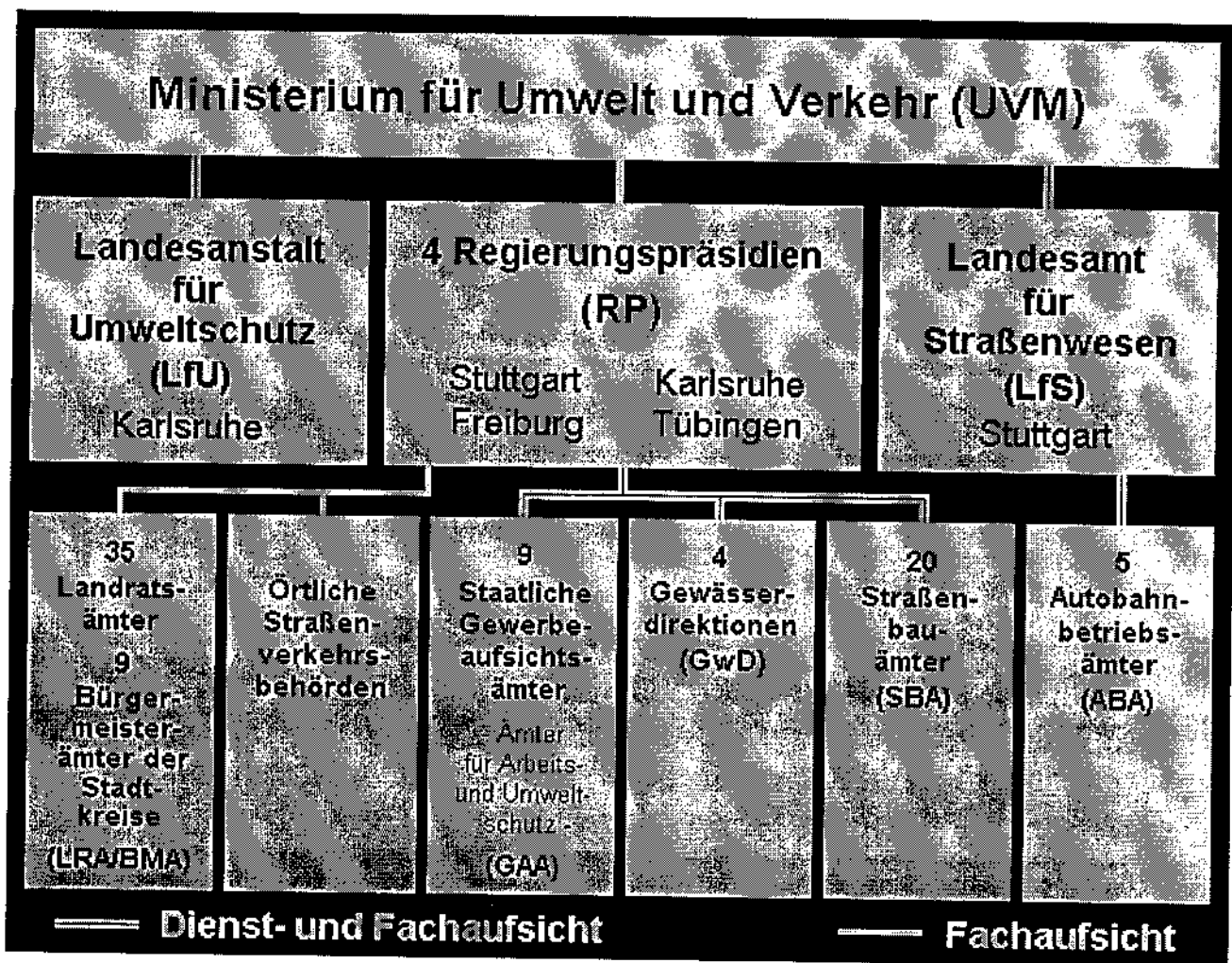
Beschäftigungsbereich Aufgabenbereich	Be- schäftigte ins- gesamt	Und zwar									
		Frauen	Umfang des Beschäftigungsverhältnisses				Art des Dienstverhältnisses			Be- schäftigte mit Zeit- vertrag	Auszu- bildende
			Vollzeit- be- schäftigte	Teilzeitbeschäftigte		Beamte, Richter	Ange- stellte ³⁾	Arbeiter			
				T 1 ¹⁾	T 2 ²⁾						
Öffentlicher Dienst insgesamt⁴⁾	540 073	289 320	393 845	121 594	24 634	206 979	243 341	89 753	32 732	32 493	
Unmittelbarer öffentlicher Dienst	513 880	272 936	372 692	117 211	23 977	204 913	221 716	87 251	31 785	30 601	
Land	280 799	132 367	209 682	67 399	3 718	181 327	79 384	20 088	18 989	19 103	
Landesbehörden (einschl. Gerichte)	249 908	113 859	185 822	61 261	2 825	177 868	57 151	14 889	13 881	16 995	
Rechtlich unselbständige Unternehmen	6 415	1 815	5 660	664	91	2 582	1 668	1 965	320	381	
Krankenhäuser	24 476	16 693	18 200	5 474	802	877	20 365	3 234	4 788	1 727	
Gemeinden/Gv.	227 180	138 239	158 584	48 853	19 743	23 061	138 968	65 151	12 569	11 339	
Verwaltung	158 932	91 634	108 445	34 084	16 403	22 432	87 178	49 322	8 998	5 617	
Rechtlich unselbständige Unternehmen	15 580	5 842	13 003	2 166	411	216	7 232	8 132	858	641	
Krankenhäuser	52 668	40 763	37 136	12 603	2 929	413	44 558	7 697	2 713	5 081	
Kommunale Zweckverbände	5 901	2 330	4 426	959	516	525	3 364	2 012	227	159	
mit kameralistischem Rechnungswesen	3 451	1 771	2 340	710	401	327	2 130	994	146	130	
mit kaufmännischem Rechnungswesen	2 352	476	2 047	208	97	196	1 159	997	78	29	
Krankenhäuser	98	83	39	41	18	2	75	21	3	-	
Mittelbarer Landesdienst	26 193	16 384	21 153	4 383	657	2 066	21 625	2 502	947	1 892	
Sozialversicherungsträger	18 440	11 731	15 500	2 448	492	1 506	15 761	1 173	577	1 212	
Anstalten, Körperschaften, Stiftungen	1 216	694	953	231	32	247	807	162	80	74	
Anstalten - Krankenhäuser	6 537	3 959	4 700	1 704	133	313	5 057	1 167	291	595	
Nachrichtlich:											
Rechtlich selbständige Unternehmen	51 925	12 979	47 179	3 396	1 350	-	26 208	25 717	2 054	1 787	
überwiegend im Bundesbesitz	3 053	609	2 842	194	17	-	819	2 234	100	28	
überwiegend im Landesbesitz	3 154	922	2 728	265	161	-	1 988	1 166	174	51	
überwiegend im kommunalen Besitz	45 718	11 448	41 609	2 937	1 172	-	23 401	22 317	1 780	1 708	
Rechtlich selbständige Krankenhäuser	22 762	17 078	16 252	5 123	1 387	-	19 562	3 200	1 586	2 052	
Krankenhäuser des Landes	2 736	1 716	2 072	571	93	-	2 294	442	178	180	
Krankenhäuser der Kommunen	20 026	15 362	14 180	4 552	1 294	-	17 268	2 758	1 408	1 872	
Nachrichtlich 1996:											
Unmittelbarer Bundesdienst	50 525	8 023	48 230	2 183	112	36 989	6 624	6 915	190	656	
Bundesbehörden (einschl. Gerichte)	34 783	7 098	32 775	1 897	111	22 096	6 527	6 160	190	656	
Bundeseisenbahnvermögen	15 742	925	15 455	286	1	14 890	97	755	-	-	
Mittelbarer Bundesdienst	22 881	13 231	18 886	3 679	316	3 283	18 351	1 247	1 045	953	
Bundesanstalt für Arbeit	10 098	6 331	7 745	2 269	84	2 276	7 232	590	752	384	
Sozialversicherungsträger	10 820	6 052	9 439	1 188	193	256	10 004	560	289	539	
Deutsche Bundesbank und Anstalten, Körperschaften, Stiftungen	1 963	848	1 702	222	39	751	1 115	97	4	30	

1) T 1 = Teilzeitbeschäftigte mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit. - 2) T 2 = Teilzeitbeschäftigte mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit. - 3) Einschließlich Dienstordnungsangestellten. - 4) Sozialversicherungsträger sowie Anstalten, Körperschaften, Stiftungen des öffentlichen Rechts.

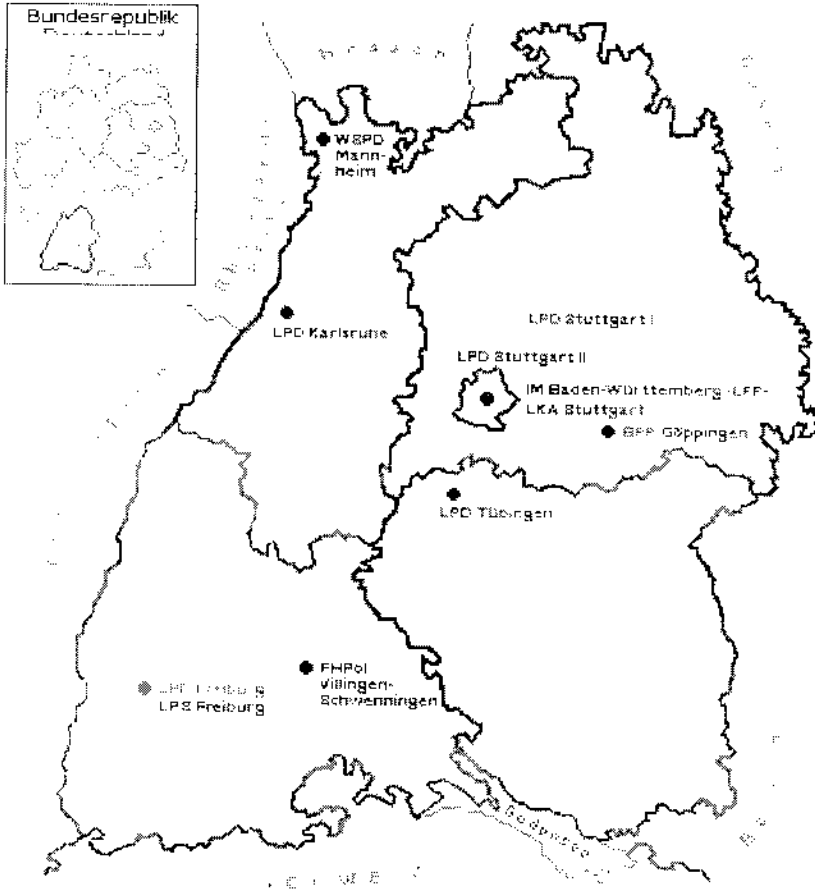
Öffentliche Finanzen		Einheit	1980	1990	1997
Öffentliche Ausgaben	des Landes	Mill. DM	31 999	47 785	62 053
	darunter Personalausgaben	Mill. DM	12 463	16 872	22 124
	der Gemeinden / Gemeindeverbände (bereinigte Ausgaben)	Mill. DM	23 582	31 927	37 682
	darunter Personalausgaben	Mill. DM	4 986	7 632	9 758
Steuer- einnahmen	des Bundes aus B.-W.	Mill. DM	27 178	37 716	50 136
	des Landes	Mill. DM	20 656	32 135	37 994
	der Gemeinden / Gemeindeverbände	Mill. DM	8 473	12 407	13 681

Geschäftsbereich

Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg



Zahlen, Daten, Fakten



Kurz und bündig

Baden-Württemberg

- 10,3 Mio. Einwohner
 - 35.753 qkm Fläche
 - 44 Stadt- und Landkreise
 - 1.111 Gemeinden
-

Die Polizei in Baden-Württemberg

32.150 Mitarbeiter(-innen),
davon
26.700 Polizeibeamte(-innen),
bei:

- Innenministerium -LPP-
- Landeskriminalamt (LKA)
- Hochschule für Polizei (FHPol)
- Landes-Polizeischule (LPS)
- Bereitschaftspolizeipräsidium (BPP)
- Wasserschutzpolizeidirektion (WSPD)
- Landespolizeidirektionen (LPDen)
Stuttgart I, Stuttgart II (Stadt),
Karlsruhe, Freiburg und
Tübingen

Anhang 5: Leitbild der Landesverwaltung Baden-Württemberg

Leitbild der Landesverwaltung Baden-Württemberg

Verwaltung als Dienstleister

Partner sein: partnerschaftlich und bürgernah handeln

Selbstbeschränkung üben: der Subsidiarität Rechnung tragen und Regelungen auf das notwendige Maß beschränken

Akzeptanz suchen: im Dialog Verständnis für Entscheidungen suchen und Verfahren transparent gestalten

Qualität erbringen: hoher Qualitätsanspruch, Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen und Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Zeitfaktor

Kooperativ führen und vertrauensvoll zusammenarbeiten

Aufgaben und Verantwortung delegieren: eigenverantwortlich handeln und selbständig entscheiden im Verantwortungsbereich

Ziele gemeinsam festlegen: mit Zielvereinbarung arbeiten und Zielerreichung kontrollieren

Information austauschen: sich und andere informieren als wesentliche Grundlage der Leistungsqualität

Mitarbeiter fördern: gezielte Förderung und „richtiger“ Mitarbeitereinsatz

Kollegial zusammenarbeiten: vertrauensvolle Zusammenarbeit und gegenseitige Anerkennung

Den Dienstbetrieb gestalten

Organisation optimieren: ständige Anpassung an Arbeitsabläufe und Fortentwicklung der Organisation

Zweckmäßig und wirtschaftlich handeln: kostenerhebliche Faktoren erkennen und zeit-/kosten-sparende Aufgabenerledigung

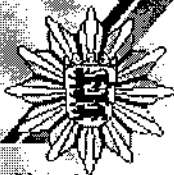
Arbeitsplätze menschengerecht gestalten; Gesundheit fördern und Sicherheit gewährleisten

Betriebsmittel umweltschonend einsetzen: verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen

Aufgabenkritik üben: den Aufgabenbestand ständig analysieren und Verbesserungsvorschläge machen

Anhang 6: Leitbild der Polizei Baden-Württemberg

LEITBILD



**Polizei
Baden-Württemberg**

Diese Leitbilder sind das Ergebnis intensiver Diskussionen über unsere Werthaltung und unser Selbstverständnis.

FÜR UNS
STEHT DER
MENSCH
IM MITTEL-
PUNKT

RECHT
UND GESETZ
BESTIMMEN
UNSER
HANDELN

NUR
GEMEINSAM
ERREICHEN
WIR UNSERE
ZIELE

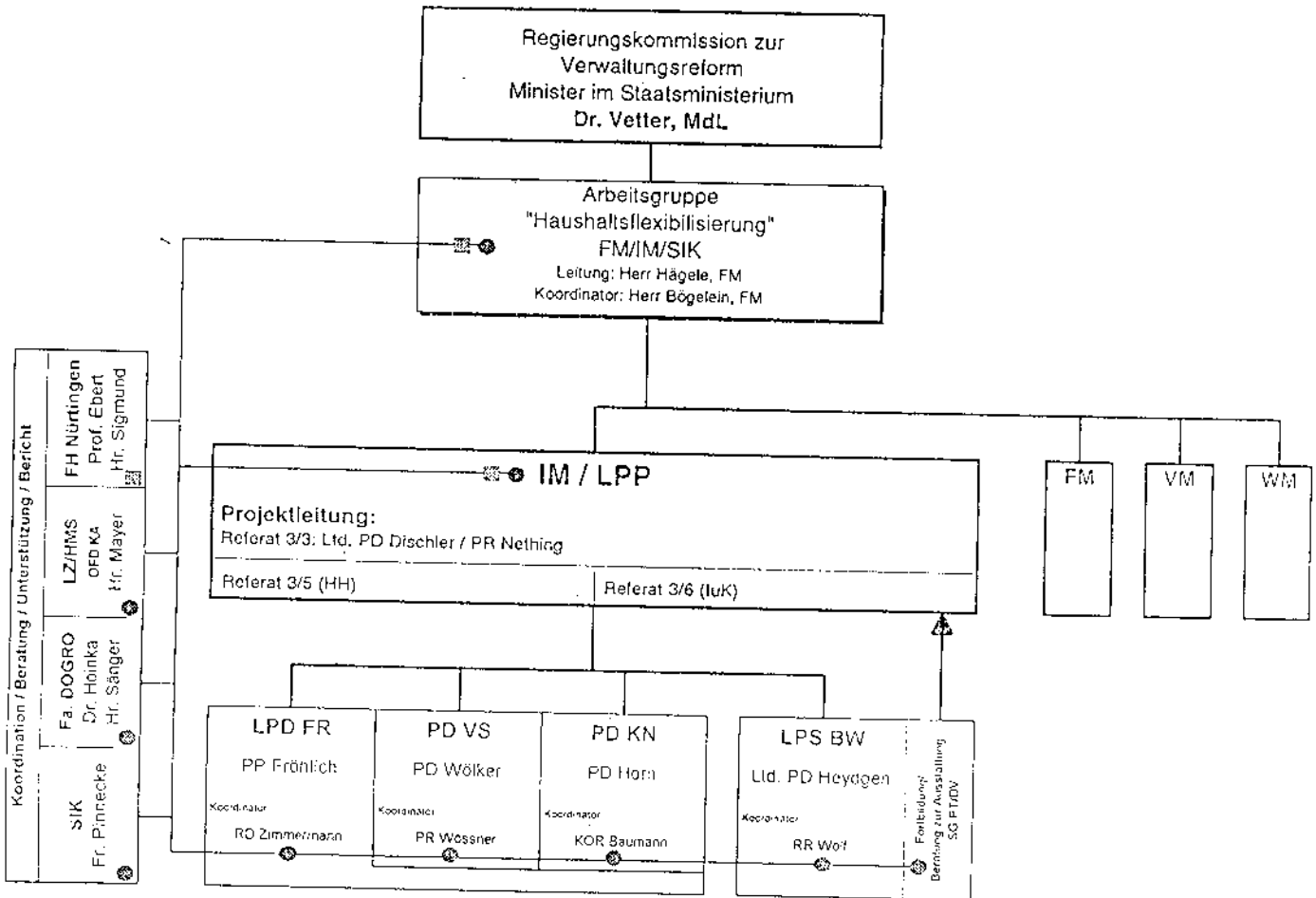
BÜRGERNAHE
FÜHRT UNS
ZUM ERFOLG

UNSER
DIENST
ERFORDERT
DEN GANZEN
MENSCHEN

DIE
ZUKUNFT
MIT-
GESTALTEN-
UNSER WEG

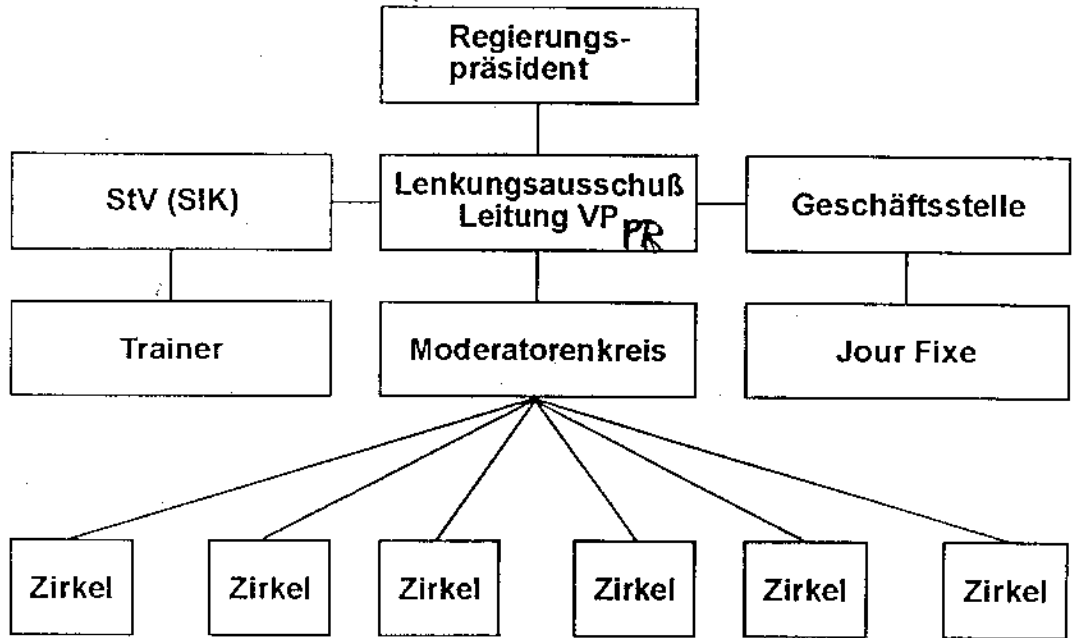
Ihre Wirkung können sie nur entfalten, wenn wir sie gemeinsam leben.

Anhang 7: Projektorganisation „Betriebswirtschaftliche Instrumente“

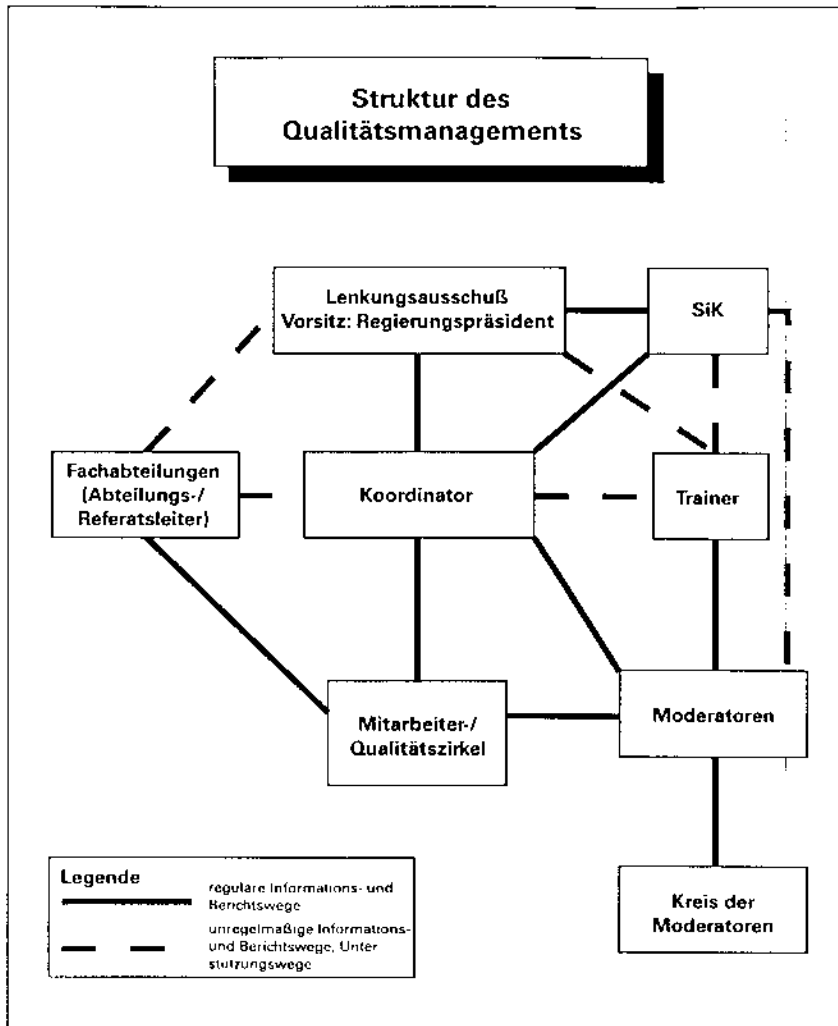


Anhang 8: Projektorganisation „Qualitätsmanagement“

Im Regierungspräsidium Freiburg



Im Regierungspräsidium Stuttgart



Anhang 9: Dienstvereinbarung über die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung der PD Konstanz

Dienstvereinbarung über die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung

1 Ziele

Mit der Einführung der KLR bei der Polizei soll eine Steigerung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns erreicht werden.

Sie verfolgt insbesondere folgende Ziele:

- Kostenermittlung
- Kosten- und Behördenvergleiche (Zeitvergleich, Soll-Ist-Vergleich, Verfahrensvergleich)
- Entscheidung über Eigenerstellung oder Fremdvergabe von Leistungen
- Schärfung des Kostenbewußtseins in der Verwaltung
- Schaffung von Kostentransparenz
- Ermittlung und Korrektur von Schwachstellen, Kostenreduzierung
- Wirtschaftlichkeitsanalysen
- Ermittlung von kostendeckenden Gebühren
- Hilfsmittel für bedarfsgerechte Budgetierung
- Informationsträger für kennzahlenorientierte Führungssysteme.
- Stellgröße für die Haushaltsplanung

Die Kosten- und Leistungsrechnung dient nicht der Überwachung und Kontrolle der Bediensteten im Sinne von Verhaltens- und Leistungskontrolle. Entsprechende Auswertungen der im Zuge der Leistungserfassung anfallenden Daten sind daher unzulässig.

Um Aussagen zu den beschriebenen Zielen zu bekommen, werden ab 01.01.1995 folgende Kostenrechnungssysteme eingeführt:

2 **Kostenartenrechnung**

Die Kostenartenrechnung erfaßt und gliedert die einzelnen Werteverzehre nach Kostenarten. Sie vermittelt einen Überblick über die Kostenstruktur und das Kostenniveau der Dienststelle.

3 **Kostenstellenrechnung**

In der Kostenstellenrechnung (siehe Anlage 1) werden die Kosten dem Ort zugerechnet, an dem sie entstanden sind.

4 **Kostenträgerrechnung**

Kostenträger sind die von der Dienststelle erstellten bzw. erbrachten Leistungen (siehe Anlage 2).

5 **Entwicklung eines kostenorientierten Führungssystems (Controlling)**

Auf der Basis der Kostenrechnung wird ein für die Verwaltung geeignetes kostenorientiertes Führungsinstrument mit folgenden Zielen entwickelt:

- Entwicklung von verwaltungsgerechten Kennzahlensystemen
- Durchführung von Vergleichen innerhalb der Verwaltung und mit Einrichtungen außerhalb der Verwaltung
- Durchführung von Plan-Ist-Vergleichen
- Planungsgrundlagen für personelle, organisatorische und finanzielle Entscheidungen.

6 Stufenweise Einführung

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und der Aufbau des Controllings erfolgen in mehreren Phasen. Beim Projektstart am 01.01.1995 wird mit einem reduzierten Kostenstellen-, Tätigkeits- und Kostenträgerkatalog (siehe Anlagen 2 und 3) begonnen.

In den folgenden Phasen ist in Abstimmung mit dem örtlichen Personalrat eine Verfeinerung der Tätigkeiten-, Kostenträger- und Kostenstellenstruktur vorgesehen.

7 Kostenerfassung

7.1 Personalkostenerfassung

7.1.1 Verfahren

Zur Erfassung der Personalkosten ist jede(r) Bedienstete der Polizeidirektion Konstanz verpflichtet, ab 01.01.1995 das Formular "Tätigkeitsnachweis" (Anlage 4.1 bzw. 4.2) auszufüllen. Jede(r) Bedienstete erhält jeweils eine Übersicht über die Kostenträger, Kostenstellen (siehe Anlagen 1, 2 und 2a) sowie eine Aufstellung über die Tätigkeiten (siehe Anlage 3).

7.1.2 Vorlage und Erfassung der Tätigkeitsnachweise

Die Tätigkeitsnachweise sind monatlich zu führen und am 2. Werktag des dem Erfassungszeitraums folgenden Monats der zuständigen Erfassungsstelle vorzulegen.

Die Erfassung erfolgt mit Hilfe eines M/Text-Bausteins bei den mit einem PC ausgestatteten Organisationseinheiten.

Für die Erfassung in M/Text werden beim Eingaberechner separate Gruppen/ Bereiche eingerichtet, zu denen nur das Eingabepersonal zugangsberechtigt ist.

Die Eingabe in den M/Text-Baustein erfolgt monatlich bei den festgelegten Organisationseinheiten.

Nach der Erfassung im M/Text-Baustein werden die monatlichen Daten auf Diskette gespeichert und dem Systembetreuer oder Vertreter bei der Polizeidirektion Konstanz zugeleitet. Die Diskette ist in einem verschlossenen Umschlag zu versenden.

7.1.3 Datenschutz

Die Erfasser sind nicht berechtigt, Auskünfte über den M/Text-Datenbestand zu erteilen.

Bei der Übertragung von Daten sowie beim Transport der Disketten ist zu gewährleisten, daß die Daten nicht unbefugt gelesen, kopiert, verändert oder gelöscht werden können.

Die ausgefüllten Formulare "Tätigkeitsnachweis" sind nach der Erfassung den Bediensteten zurückzugeben und von diesen drei Monate aufzubewahren.

Nach der Übertragung der Daten in das DLE-Modul bei der Polizeidirektion Konstanz werden die Disketten gelöscht und der absendenden Organisationseinheit zurückgesandt.

Zugriffsberechtigt für das Modul DLE-X ist nur der Systemverwalter bzw. sein Vertreter.

Im Modul DLE-X werden die personenbezogenen Leistungsdaten spätestens nach drei Monaten gelöscht.

Bei der Eingabe neuer Daten in die M/Text-Bausteine sind die Daten des Vormonats zu löschen.

Bei den wegen der Mittelbewirtschaftung notwendigen monatlichen und jährlichen Datensicherungen werden die Daten aus der Leistungserfassung nicht mitgesichert. Sie werden lediglich bei den Tages- und Wochensicherungen einbezogen. Diese werden maximal 3 Wochen verschlossen aufbewahrt.

7.2 Sachkostenerfassung

Die Sachkosten werden im Modul "Haushaltsmittelbewirtschaftung" erfaßt und durch eine Zusatzbuchung in das Modul "Kosten- und Leistungsrechnung" übernommen.

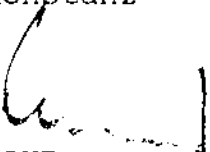
Es wird auf die Dienstanweisung für die Haushaltsmittelbewirtschaftung verwiesen.

8 Inkrafttreten

Diese Dienstvereinbarung tritt mit Wirkung vom
01.01.1995 in Kraft.

Die Polizeidirektion und der Personalrat können
diese Dienstvereinbarung jederzeit kündigen und über
die Regelung der Kosten-Leistungsrechnung neu ver-
handeln.

Für die
Polizeidirektion
Konstanz



Horn

Für den
Personalrat der
Polizeidirektion Konstanz



Peter

Anhang 10: „Dienstvereinbarung“ zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung der PD Villingen-Schwenningen



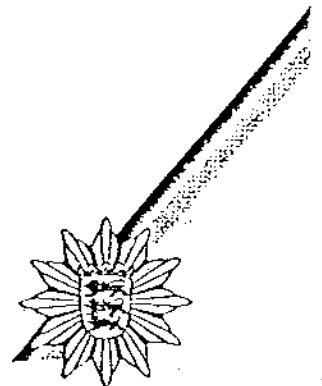
Polizeidirektion Villingen-Schwenningen

Dienstvereinbarung

zur Einführung der
Kosten- und
Leistungsrechnung

Stand: Mai 1995

Az.: 0278/29/95



Dienstanweisung
zur
Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung
bei der Polizeidirektion Villingen-Schwenningen

1 Allgemeines

Zur Prüfung und Erprobung von

- Modellen dezentraler Budgetverwaltung, insbesondere im "klassisch-hoheitlichen Bereich", kombiniert mit der Einführung von
- Kosten- und Leistungsrechnungen, Kennzahlen- und kostenorientierten Führungssystemen

wurde die Kosten- und Leistungsrechnung im Bereich der PD Villingen-Schwenningen zum 01.01.95 eingeführt. Sie soll eine Steigerung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns bewirken, wobei insbesondere folgende Ziele verfolgt werden:

- Kostenermittlung für künftige Planungen
- Kosten- und Behördenvergleich
- Entscheidung über Eigenerstellung oder Fremdvergabe von Leistungen
- Schärfung des Kostenbewußtseins in der Verwaltung
- Schaffung von Kostentransparenz
- Ermittlung und Korrektur von Schwachstellen, Kostenreduzierung
- Wirtschaftlichkeitsanalysen
- Ermittlung kostendeckender Gebühren
- Hilfsmittel für bedarfsgerechte Budgetierung
- Informationsträger für kennzahlenorientierte Führungssysteme

→ Die Kosten- und Leistungsrechnung dient nicht der Überwachung und Kontrolle der Bediensteten im Sinne der Verhaltens- und Leistungskontrolle. Wesentlich ist die Schaffung eines Kosten- und Leistungsbewußtsein auf allen Ebenen und nicht ein Kontrollperfektionismus. Entsprechende Auswertungen der im Zuge der Leistungserfassung anfallenden Daten sind daher unzulässig.

Die Tätigkeitsnachweise sind täglich zu führen.

Sie sind bei den Leitungen der Dienststellen und Fachdienste zu sammeln, dort am Monatsende mit Hilfe eines M/Text- Bausteines zu erfassen und auf eine Transportdiskette zu überspielen. Die Disketten sind jeweils bis zum 10. des Nachfolgemonates dem Sachgebiet Datenverarbeitung zu übersenden.

4.2 Eingabe und Löschung der Tätigkeitsdaten im DLE-X-Modul

Die Eingabe der Daten in das Tätigkeitserfassungsmodul (DLE-X-Modul) erfolgt monatlich beim Sachgebiet Datenverarbeitung.

Nach einer Prüfung im DLE-X-Modul werden die Daten in das DLE-Modul übertragen und dabei anonymisiert. Die personenbezogenen Tätigkeitsdaten im DLE-X-Modul werden spätestens nach drei Monaten gelöscht.

4.3 Löschung der Disketten

Nach der Übertragung der Daten in das DLE-Modul werden die Transportdisketten den Dienststellen zurückgegeben. Bei der Abspicherung der jeweils neuen Daten auf der Transportdiskette werden die Daten des Vormonats automatisch gelöscht.

4.4 Löschen des M/Text-Datenbestandes

Die Löschung der Daten in M/Text erfolgt beim Abspichern der Daten auf der Diskette. Der Datenlauf ist in Anl. 2 dargestellt.

4.5 Aufbewahrung der Erfassungsbelege

Nach der Erfassung erhalten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Erfassungsbelege zurück.

5 Sachkostenerfassung

Die Sachkosten werden im Modul "Haushaltsmittelbewirtschaftung" erfasst und durch eine Zusatzbuchung in das Modul "Kosten- und Leistungsrechnung" übernommen.

Das weitere regelt die Dienstanweisung für die Haushaltsmittelbewirtschaftung der PD Villingen-Schwenningen.