UNIVERSITÄT KONSTANZ

Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit

Das Neue Steuerungsmodell der öffentlichen Verwaltung

Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Personalwesens

vorgelegt von

Astrid Schneider

1. Gutachter: Professor Dr. Neidhart
2. Gutachter: Professorin Dr. Naßmacher

Vorgelegt am 01.12.1997

Konstanz 1997

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG 1

1. GRÜNDE UND VORGEHENSWEISEN BEI DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG 4

1.1 VERWALTUNG UNTER REFORMDRUCK 4

1.1.1 Später Reformansatz in der deutschen Verwaltung 4
1.1.2 Finanznot der Gebietskörperschaften 4
1.1.3 Gewandeltes Umfeld und Bedingungen von Staatstätigkeit 4
1.1.4 Versagen bisheriger Lösungskonzepte 5
1.1.5 Ineffizientes Verwaltungshandeln 5
1.1.6 Zusammenfassung 6

1.2 DEFIZITE IM PERSONALWESEN 6

1.2.1 Einseitiges Berufsbild 6
1.2.2 Defizitäre Führungsqualitäten 6
1.2.3 Schlechtes Ansehen des öffentlichen Dienstes 7
1.2.4 Demotivierende Arbeitsinhalte 7
1.2.5 Mangelnde Nutzung der Ressource « Personal » 7
1.2.6 Einseitige Einstufung des Personals im Kostenbereich 8
1.2.7 Problematische Beschäftigungsgrundlagen 8
1.2.8 Zusammenfassung 8

1.3 DAS NEUE STEUERUNGSMODELL 9

1.3.1 Ziele des Neuen Steuerungsmodells 9
1.3.2 Elemente des Neuen Steuerungsmodells 10
1.3.2.1 Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung 10
1.3.2.2 Führung durch Leistungsabsprache (Kontraktmanagement) 10
1.3.2.3 Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich (Konzern - struktur) 10
1.3.2.4 Zentrale Steuerung neuer Art (Controlling) 11
1.3.2.5 Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung) 11
1.3.2.6 Aktivierung der neuen Struktur durch Wettbewerb 12
1.3.2.7 Bürgerorientierung (Kundenorientierung) 12
1.3.2.8 Modernes Personalmanagement 12
1.3.3 Zusammenfassung 13

2. DIE ROLLE DES PERSONALWESENS BEI DER IMPLEMENTATION DES NSM 14

2.1 ANFORDERUNGEN AN DAS PERSONALWESEN BEI DER IMPLEMENTATION DES NSM **14**

2.1.1 Modernisierung rechtlicher Rahmenbedingungen **14**
2.1.2 Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes **15**
2.1.3 Klima der Kommunikation und Offenheit schaffen **16**
2.1.4 Einstellung müssen sich ändern **16**
2.1.5 Führungskräfte müssen sich ändern **17**
2.1.6 Fortbildung der Führungskräfte **18**
2.1.7 Fortbildung der Mitarbeiter **20**
2.1.8 Neue Personalentwicklung **21**
2.1.9 Zusammenfassung **22**

2.2 SCHWIERIGKEITEN BEI DER UMSETZUNG DES NSM **25**

2.2.1 Stark determinierendes Haushaltsrecht **25**
2.2.2 Mängel in der Personalplanung **26**
2.2.3 Unbeweglichkeit der Strukturen im öffentlichen Sektor **26**
2.2.4 Defizitäre Beschäftigungsbedingungen **28**
2.2.4.1 Rechtsgrundlagen der Beschäftigung von Beamten **28**
2.2.4.2 Rechtsgrundlagen der Beschäftigung von öffentlichen Angestellten / Arbeitern **30**
2.2.4.3 Einschränkungen durch nicht - leistungsorientierte Bezahlung **31**
2.2.4.4 Mängel im Leistungsanreizsystem **32**
2.2.4.5 Inflexibilität des Laufbahnprinzips **34**
2.2.5 Sicherheit des Arbeitsplatzes als Hauptkriterium der Berufswahl **36**
2.2.6 Dysfunktionale Systeme und Methoden **36**
2.2.6.1 Veraltete Informationssysteme **36**
2.2.6.2 Ausgeprägte Kontrollmechanismen **37**
2.2.6.3 Fehlende betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente **37**
2.2.6.4 Kaum Anreizsysteme **37**
2.2.7 Motivationsmängel als Ausdruck von Unzufriedenheit **38**
2.2.8 Fortbildungsdefizite **42**
2.2.9 Fehlende Personalentwicklung **44**
2.2.10 Führungsdefizite **44**
2.2.11 Zusammenfassung **44**

3. BEWÄLTIGUNG VON IMPLEMENTATIONSPROBLEMEN 47

3.1 EXPERIMENTIERKLAUSELN **48**

3.2 REFORM DES ÖFFENTLICHEN DIENSTRECHTS **48**

3.2.1 Verstärkte Leistungsaspekte in der Besoldung **49**
3.2.2 Führungspositionen auf Probe und auf Zeit **50**
3.2.3 Differenzierte Beurteilungen **51**
3.2.4 Durchlässigkeit der Laufbahnen **52**
3.2.5 Optimierung des Personaleinsatzes **52**
3.2.6 Förderung der Teilzeitbeschäftigung **53**
3.2.7 Regionale und funktionale Flexibilität **54**
3.2.8 Vermeidung vorzeitigen Ruhestands **55**
3.2.9 Einschränkungen bei der Versorgungsberechnung **55**
3.2.10 Verbesserung für Familien **56**
3.2.11 Bekämpfung der Korruption **56**

3.3 PARTIZIPATION DER MITARBEITER **61**

3.4 EFFEKTIVE PERSONALENTWICKLUNG **62**

3.4.1 Begriffsbestimmung **63**
3.4.2 Ziele leistungsfähiger Personalentwicklung **63**
3.4.3 Instrumente einer kompletten Personalentwicklungsstrategie **64**

3.5 REFORMGEGNER ÜBERZEUGEN **74**

3.6 ZUSAMMENFASSUNG **75**

4. DARSTELLUNG VON DREI FALLBEISPIELEN 77

4.1 PINNEBERG **77**

4.2 MAIN - KINZIG - KREIS **78**

4.3 MÜNCHEN **81**

4.4 ZUSAMMENFASSUNG **84**

SCHLUßBEMERKUNG 87

Literaturliste **89**

EINLEITUNG

Verwaltung am Scheideweg?

Befaßt man sich mit der Situation der Verwaltung und der hierzu zahlreich publizierten Literatur, so stößt man auf eine leidenschaftlich geführte Diskussion, die dem Bestreben Ausdruck verleiht, welches sich besonders auf der Ebene der Kommunalverwaltung beobachten läßt, nämlich einer Neuorientierung der Verwaltung im Hinblick auf eine neue, effizientere und effektivere Verwaltungstätigkeit.
Vor dem Hintergrund vergangener, gescheiterter Reformanläufe in den Kommunalverwaltungen, sei es die angestrebte Dienstrechtsreform in den 70er Jahren oder konsequenzenlose Konzepte des „ kooperativen Führungsstils ” und des „ Management - by - objectives ”, hat sich ein unbefriedigtes Reformbedürfnis angestaut, das in den Verwaltungen für Unruhe und Bewegung sorgt.
Diese Reformdebatte zieht sich nun schon etliche Jahre, sowohl durch die Fachliteratur, als auch durch die Köpfe von Wissenschaftlern und Praktikern. Einen Höhepunkt dieses Prozesses stellte die Präsentation des Neuen Steuerungsmodells, durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle, im Jahre 1993 dar. Mit diesem Modell soll den Kommunalverwaltungen ein Instrumentarium an die Hand gegeben werden, mit dem der Schritt in eine Verwaltung 2000 erleichtert und dem Reformbedarf entsprochen werden kann.

In diesem Kontext gilt es die Implementation des Neuen Steuerungsmodells in die Verwaltungspraxis genauer zu analysieren. Steht die Verwaltung tatsächlich an dem Wendepunkt zum vielgepriesenen Dienstleistungsunternehmen oder wird auch dieser Aufbruch im Sande verlaufen?

Problemfeld / Erkenntnisinteresse / Zielsetzung

Das Problemfeld, mit dem sich der Kerninhalt der Arbeit auseinandersetzt ist, unter Berücksichtigung des oben gesagten, eine genauere Analyse des Bereichs Personalwesen und seiner Aufgabe, bei einer erfolgreichen Implementation des Neuen Steuerungsmodells.
Zur Umsetzung der notwendigen Veränderungen bedarf es nicht nur eines neuen handlungsleitenden Konzeptes, sondern auch eines veränderungsbereiten, veränderungswilligen und nicht zuletzt veränderungsfähigen Personals. Die Umstrukturierung der Verwaltung darf nicht mit der Neugestaltung von Organisationsstrukturen als beendet betrachtet werden. Zumindest genauso wichtig ist es, die von der neuen Situation Betroffenen, d.h. vor allem diejenigen, die Tag für Tag mit den geänderten Bedingungen zurecht kommen müssen, in den Prozeß einzubeziehen.
Neue Strukturen erfordern ein danach ausgerichtetes Personalwesen.

Aus dieser Problemstellung ergeben sich folgende Erkenntnisinteressen:

1. Gründe und Vorgehensweisen bei der Verwaltungsmodernisierung:

- Zur Darstellung der Situation, in der sich die Verwaltung befindet, sollen in der Arbeit zunächst kurz die Gründe dargelegt werden, die eine Reform geradezu unabdingbar machen.
- Anschließend wird betrachtet, welche Probleme sich im Bereich des Personalwesens im öffentlichen Dienst stellen.
- Des weiteren wird das Neue Steuerungsmodell, mit seiner Zielsetzung und seinen Kernelementen kurz vorgestellt.

2. Die Rolle des Personalwesens bei der Implementation des NSM:

- Zunächst gilt das Interesse den Anforderungen, die an das Personalwesen gestellt werden.
- Vor diesem Hintergrund wird nun der Frage nachgegangen, welche Probleme bei der Implementation des Neuen Steuerungsmodells, im Bereich des Personals auftreten.

3. Bewältigung von Implementationsproblemen:

- Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Möglichkeiten, die zur Behebung auftretender Schwierigkeiten herangezogen werden können.

4. Darstellung von drei Fallbeispielen:

- Die Vorstellung von drei Fallbeispielen aus der kommunalen Praxis beschließt die Analyse.

Zielsetzung

Die Zielsetzung der Arbeit sei an dieser Stelle noch einmal deutlich herausgestellt: Es handelt sich um eine Analyse des Personalwesens und seiner Rolle bei der Implementation des Neuen Steuerungsmodells. Es sollen in der Untersuchung Antworten auf folgende Fragen gefunden werden:

1. Welchen neuen Anforderungen muß sich ein reformunterstützendes Personalwesen stellen?
2. Mit welchen Schwierigkeiten muß bei der Implementation des neuen Konzepts gerechnet werden?
3. Welche Möglichkeiten gibt es, die zur Bewältigung der auftretenden Probleme herangezogen werden können?
4. Wie sieht es in der Praxis mit konkreten Ergebnissen und Zukunftsperspektiven aus?

Vorgehensweise

Im Teil 1 der Arbeit werden zunächst Hintergründe und Ausgangssituation der Verwaltungsreform und des Personalwesens dargelegt. Im zweiten Teil der Untersuchung wird dann die Implementation des Neuen Steuerungsmodells, unter dem Blickwinkel des Personalwesens betrachtet. Im dritten Teil werden Möglichkeiten zur Bewältigung von Umsetzungsproblemen dargestellt und der vierte und letzte Teil ist der Präsentation von drei Praxisbeispielen gewidmet, zur genaueren Analyse der aktuellen Situation in den Kommunalverwaltungen.

Zur Methodik sei noch kurz anzuführen, daß es sich bei der Arbeit um eine ausschließliche Literaturanalyse handelt, die auf aktueller Literatur und im Besonderen auf Zeitschriftenlektüre basiert.

1. GRÜNDE UND VORGEHENSWEISEN BEI DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG

1.1 Verwaltung unter Reformdruck

Die deutsche Verwaltung sieht sich von allen Seiten der Forderung ausgesetzt, doch endlich etwas für ihr Image und nicht zuletzt für ihre Effizienz und Effektivität zu tun. Sowohl aus eigenen Reihen, als auch von außerhalb, wird der Ruf nach einer Modernisierung der Verwaltung immer lauter. Wie sich dieser enorme Reformdruck aufbauen konnte, läßt sich durch mehrere Tatsachen begründen.

1.1.1 Später Reformansatz in der deutschen Verwaltung

Die, im Vergleich zum Ausland, recht späte Einsicht in die Notwendigkeit einer Neuorientierung im Verwaltungssystem, läßt sich mit dem relativ guten Ansehen, bis in die 90 - er Jahre hinein begründen. Die Tatsache, daß die deutsche Verwaltung, im Vergleich zum Ausland (z.B. Groß - Britannien) keinen hohen Personalbestand aufweist[1], wurde als Indiz dafür gewertet, daß kostengünstig und damit effizient gearbeitet wird, und somit an eine Reform nicht zu denken ist. Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Verwaltung den Aufbruch, in eine neue Ära der Verwaltungstätigkeit geradezu verschlafen. Unter dem Druck ausländischer Erfolge, als Konsequenz von Verwaltungsumstrukturierungen, ist man in einen Zugzwang geraten, der eine Modernisierung zwingend erforderlich macht.

1.1.2 Finanznot der Gebietskörperschaften

Die strukturelle Finanzkrise, in der sich die Gebietskörperschaften befinden, macht ein Überdenken der Politik der Budgetmaximierung, wie sie in Zeiten des Wachstums praktiziert wurde, nötig. Der permanente Aufgabenzuwachs und die Kosten der Wiedervereinigung führen zu einer finanziellen Krise, die ein Umdenken, zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften unabdingbar machen. Auch die bisher praktizierten Reaktionen auf Finanznöte, wie Leistungsabbau und Personalabbau, können die Misere nicht beenden und stoßen auch, aufgrund von Widerständen bei der Durchsetzung, auf Schranken ihrer Wirksamkeit. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß die Reform der öffentlichen Verwaltung zu „ ... einer Art Existenzstrategie ... ” (Budäus 1994, S.11) geworden ist.

1.1.3 Gewandeltes Umfeld und Bedingungen von Staatstätigkeit

Die Ansprüche und Erwartungen, die an die Verwaltung gestellt werden, haben sich in letzten Jahren geradezu inflationär entwickelt. Sowohl von Seiten der Bürger, als

---

[1] Im Jahre 1991 waren lediglich 14,8 % der Gesamtbeschäftigten im öffentlichen Dienst tätig (vgl. Reichard / Wollmann 1996, S.20)

auch von Seiten der Wirtschaft, bestehen Ansprüche an die „ ... Allzuständigkeit des Staates für ungelöste Problemfelder. ” (Budäus 1994, S.13), denen nur durch die Wahrnehmung eines wachsenden, sowohl quantitativen, als auch qualitativen Aufgabenvolumens durch die Verwaltung entsprochen werden kann. Des weiteren hat sich auch im Umfeld der Verwaltung einiges verändert. Es sei nur kurz die zunehmende Internationalisierung der Beziehungen, die Osterweiterung (vgl. vor allem die Wiedervereinigung) und die deutliche Verschiebung der Gesellschaftsstruktur (vgl. die Überalterung der Gesellschaft und die soziale Verelendung, mit ihren Auswirkungen auf die Aufgaben der Verwaltung) erwähnt.[2]

Auf einen Nenner gebracht kann man sagen, daß der öffentliche Dienst, angesichts von „ ... abnehmenden Leistungskapazitäten und anwachsenden Leistungserwartungen in die Problematik und Gefahr einer expandierenden Kapazitätslücke. ” (Klages 1997, S.21) geraten ist.

1.1.4 Versagen bisheriger Lösungskonzepte

Die Strategien, die in der Vergangenheit, zur Bewältigung auftretender Probleme herangezogen worden sind, zeigen immer deutlichere Schwächen auf. Zum einen die Aufgabenkritik, die politisch immer weniger durchsetzbar ist, und zum anderen die Privatisierung von Aufgaben, die nach zunächst großer Euphorie Mängel, vor allem im Hinblick auf den Verlust politischer Steuerungsmöglichkeit aufweist (vgl. Hill / Klages 1996 S.3ff). Es offenbart sich immer öfter, daß es sich um bloße Teilstrategien handelt, die zur Lösung der Strukturprobleme kaum oder nur sehr begrenzt beitragen können.

1.1.5 Ineffizientes Verwaltungshandeln

Das ineffiziente Verwaltungshandeln läßt Kritik immer lauter werden und zwingt geradezu zu einem Umdenken, denn durch eine Reform der Verwaltung wird von allen Seiten eine Effizienzsteigerung und damit eine quantitativ und qualitativ verbesserte Verwaltungstätigkeit erwartet. Budäus begründet den Mangel an Effizienz in 2 „ Lücken ”. Eine Ursache stellt für ihn die „ externe Ressourcenlücke ” dar, die er durch die veränderten Bedingungen im Umfeld von Verwaltungstätigkeit als gegeben ansieht. Die zweite Schwäche sieht er in der „ internen Managementlücke ”, die durch die Veränderung von Strukturen, Verfahren, Instrumenten und des Personals abgebaut werden kann (Budäus 1994, S.10ff). Die Neugestaltung der Verwaltung sollte nach dieser Auffassung also das Führungs - , Steuerungs - und Organisationsdefizit (vgl. KGSt - Bericht 05 / 1993, S.8) beheben.

---

[2] Zu den veränderten Rahmenbedingungen vgl. ausführlich: Budäus 1994, S.11ff, Kroker 1996, S.81ff, und Reichard / Wollmann 1996, S.22ff

1.1.6 Zusammenfassung

Zusammengefaßt kann man feststellen, daß die Verwaltung, unter dem Druck ausländischer Erfolge, dem Postulat leerer Kassen, geänderter Bedingungen von Verwaltungstätigkeit, dem Versagen bisheriger Problembewältigungsstrategien und dem Ruf nach mehr Effizienz geradezu in ein Reformbemühen gedrängt wird. Die Anforderungen, die man vor diesem Hintergrund an eine Modernisierung der Verwaltung stellt, definiert Klages als

> „ ... Gesamt - Zielbild einer immer sparsamer werdenden, gleichzeitig aber in wachsendem Maße leistungs - und qualitätsbewußten, bürgerorientierten Dienstleistungsverwaltung, welche in der Konfrontation mit einer unruhigen Umwelt, die Eigenschaften einer lern - und umstellungsfähigen Organisation entwickelt. ” (Klages 1997, S.4)

1.2 Defizite im Personalwesen

Nach Darstellung der Ursachen, die das Reformbestreben in der öffentlichen Verwaltung entscheidend geprägt und vorangetrieben haben, befaßt sich der folgende Abschnitt mit der Struktur des Personalwesens und den hiermit oft in Verbindung gebrachten defizitären Merkmalen.

1.2.1 Einseitiges Berufsbild

Betrachtet man die Ausbildung eines Großteils der Bediensteten, vor allem im Bereich von Führungspositionen, so fällt ein deutliches Übergewicht zugunsten von Juristen ins Blickfeld. Diese Tatsache macht deutlich, daß der oft geforderte ökonomische Gesichtspunkt von Verwaltungstätigkeit geradezu zwingend in den Hintergrund treten muß, denn die Voraussetzungen, die von Juristen in ihr Tun eingebracht werden, bedingen ein vordergründiges Interesse an rechtlichen Gesichtspunkten der Aufgabenwahrnehmung. Diese Gesetzmäßigkeit des Handels ist unbestrittenerweise auch nötig, reicht aber, vor dem Hintergrund der oben dargelegten Probleme kaum mehr aus, um die Anforderungen, die an die öffentliche Verwaltung herangetragen werden zumindest befriedigend zu bewältigen.

1.2.2 Defizitäre Führungsqualitäten

Die vorherrschend bürokratische Struktur der Verwaltung, mit ihrer starken Reglementierung und dem Postulat des strikten Gesetzesvollzugs läßt die Aufgabe der Führung zu einem, kaum feststellbaren „ Randphänomen ” verkommen. Vorgesetzte sehen sich in dieser bloßen „ Gesetzesvollzugsagentur ” (Kroker 1996, S.16) le-

diglich als eine Art „ herausgehobene Sachbearbeiter ” (Müller 1996, S.43), die zwar eine übergeordnete Stellung bekleiden, aber über sachbezogene Kontroll - und Koordinationsaufgaben hinaus kaum echte Führungsaufgaben, im Sinne von motivationaler oder mitarbeiterbetreuender Art, wie sie in der modernen Managementlehre hervorgehoben werden, wahrnehmen.

1.2.3 Schlechtes Ansehen des öffentlichen Dienstes

Das Image der Verwaltung und vor allem auch des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst, wird überwiegend negativ dargestellt. Sowohl von außerhalb der Verwaltung, als auch von Seiten der Bediensteten, hat das Ansehen der „ Tätigkeit in der Behörde ” keine besonders positive Bewertung zu erwarten. Die in den 40er Jahren oft gepriesene „ überlegene Kultur ” (Stratemann / Wottawa 1995, S.17) der öffentlichen Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft, hat deutlich an Motivationsfähigkeit und akquisitorischer Wirkung eingebüßt. Der Wegfall von „ beruflichen Statusvorteilen ” (Klages In: Klages [Hrsg.] 1990, S.10) macht eine Neuorientierung im öffentlichen Personalwesen unerläßlich, will man zukünftig nicht auf qualifiziertes und motiviertes Personal verzichten.[3]

1.2.4 Demotivierende Arbeitsinhalte

Die Aufgaben, die das Personal in der öffentlichen Verwaltung zu erfüllen haben, sind oft monoton, einschränkend und entmündigend. Die strikte Arbeitsteilung und weitreichende Weisungsbefugnisse der Vorgesetzten, lassen den Mitarbeitern keinen Entfaltungs - und Selbstverwirklichungsspielraum. Vor allem jüngere Mitarbeiter verlangen mehr von ihrer Tätigkeit, als das bloße Ausführen vorgegebener Handlungsanweisungen. Der Stellenwert, den die Arbeit im Leben der Menschen einnimmt, hat sich gewandelt, weg vom lediglichen „ Geldlieferanten ”, hin zur Verwirklichungsmöglichkeit. Die strikte Arbeitsteilung, die für die Verwaltung charakteristisch ist, ist nicht geeignet, die Motivation der Mitarbeiter zu fördern und dem Wandel „ ... Von Pflicht - und Akzeptanzwerten zu Selbstentfaltungswerten ...” (Klages 1997, S.130), durch die stark eingeschränkten Arbeitsinhalte gerecht zu werden.

1.2.5 Mangelnde Nutzung der Ressource « Personal »

Obwohl unbestreitbar und wohl auch in jeder Haushaltsaufstellung nachzulesen ist, daß der größte Ausgabenblock für das Personal zu Buche schlägt[4], ist es beachtlich, daß in der Literatur geradezu Einigkeit darüber besteht, daß das Personal, als teuerste und zugleich für das Fortbestehen einer Organisation wichtigste Ressource, auch die am wenigsten genutzte darstellt (Damkowski / Precht 1995, S.274)[5]. Will man in der öffentlichen Verwaltung eine sinnvolle und vor allem auch effektive Reform

---

[3] Vgl. dazu auch Kühnlein In: Reichard / Wollmann (Hrsg.) 1996, S.204ff

[4] 1/3 der Kosten im Kommunalhaushalt werden für Personalausgaben verbucht (vgl. Karrenberg / Münstermann 1993, S.205)

[5] Vgl. auch Hill / Klages 1996, S.2

in die Wege leiten, so geht wohl kein Weg an einem Umdenken, im Hinblick auf Nutzung schon vorhandener, aber scheinbar brachliegender Potentiale im Mitarbeiterstab vorbei.

1.2.6 Einseitige Einstufung des Personals im Kostenbereich

Die Bediensteten im öffentlichen Bereich werden primär als Kostenpunkt betrachtet. Dabei steht gänzlich die einseitige Kostenverursachung im Vordergrund der Aufmerksamkeit. Diese, doch eigentlich als negativ einzuschätzende Charakterisierung des Personals, stellt ein nicht zu unterschätzendes Defizit im Reformstreben dar. Ein Umdenken in Richtung, weg vom Personal als Kostenfaktor und hin zum Personal als Produktionsfaktor, muß zum Vorantreiben der Reformbemühungen entschieden stattfinden. Damkowski und Precht heben diese Bedeutung von Personal eindrucksvoll hervor, indem sie dem Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung einen eindeutigen Stellenwert zuerkennen, wie aus dem folgenden Zitat einprägsam hervorgeht:

> „ Den Amtsschimmel als Folge der Alimentation, das Berufsbeamtentum als Ursache des Behördenmuffs oder das Dienstrecht als Auslöser des Dauerdösens zu orten, zeigt einen inadäquaten Umgang mit den Problemen des öffentlichen Sektors, indiziert aber gleichzeitig, daß speziell in den Verwaltungen Dienstleistungen verbunden sind mit ihrer eigentlichen Ressource: dem Menschen. Menschen sind der Produktionsfaktor Nr. 1 im öffentlichen Bereich. ” (Damkowski / Precht 1995, S.49)

1.2.7 Problematische Beschäftigungsgrundlagen

Die problematischen Voraussetzungen, die sowohl das Beschäftigungsverhältnis der Beamten, als auch der Angestellten und Arbeiter betreffen, seien an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Genaueres dazu wird im Laufe der Arbeit an anderer Stelle, vor allem im Zusammenhang mit der Reform des öffentlichen Dienstrechts erläutert werden.

1.2.8 Zusammenfassung

Faßt man all diese Defizite noch einmal zusammen, so kommt man zu der Erkenntnis, daß es doch einige Dinge gibt, die auf dem Gebiet des Personalwesens im Argen liegen. Es gilt Einiges zu verändern, will man den Mitarbeiterstab und die darin zweifelsohne oft noch verborgenen Möglichkeiten, zugunsten eines effektiveren Verwaltungshandelns nutzen.

1.3 Das Neue Steuerungsmodell

Nach der Betrachtung all dieser vermeintlichen Reformauslöser, soll in diesem letzten Teil, zu dem Kapitel „ Gründe und Vorgehensweisen bei der Verwaltungsmodernisierung ” konkret das Neue Steuerungsmodell, als Konzept einer Neugestaltung der Kommunalverwaltung, in seinen groben Zügen dargestellt werden.

Es handelt sich bei dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) um ein, alle Aspekte der Verwaltung betreffendes Gesamtkonzept, das von der „ Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) ” in Köln erarbeitet wurde, einer Organisation, die auf wissenschaftlicher Basis Berichte und Studien ausarbeitet und so versucht, der Praxis auf kommunaler Ebene bei der Problembewältigung hilfreich zur Seite zu stehen. Die Bedeutung der KGSt läßt sich dadurch unterstreichen, daß nahezu alle größeren Kommunen die Mitgliedschaft in der Organisation erworben haben[6].

Das NSM wurde unter dem Titel „ Das Neue Steuerungsmodell Begründungen Konturen Umsetzung ” in dem KGSt - Bericht 05 / 1993 mit der Absicht veröffentlicht, den Akteuren in den Kommunalverwaltungen ein Konzept an die Hand zu geben, mit dessen Hilfe sie die Neugestaltung ihrer Strukturen und Prozesse erfolgreich bewerkstelligen können.
Daß sich die Reformbewegung in Deutschland in überwiegendem Maße auf der Kommunalebene abspielt, läßt sich anhand vieler Berichte und Artikel ablesen, die fast ausschließlich von Reformbemühungen und Modernisierungsansätzen in Kommunalverwaltungen berichten. Die Gründe hierfür liegen wohl auf der Hand. Ohne in diesem Rahmen näher darauf eingehen zu können, sollen die beiden Hauptgründe, für das verstärkte Reformbestreben von der Basis her zumindest erwähnt werden: Es handelt sich hierbei um die, auf Kommunalebene unbestritten größte Problem - und Bürgernähe[7].
Im Folgenden werden nun, in groben Zügen, die Ziele und Kernelemente des NSM dargestellt, die als Grundlage und Basiskonzept für die weitere Betrachtung gesehen werden können.

1.3.1 Ziele des Neuen Steuerungsmodells

Das Oberziel, welches mit dem Konzept verfolgt wird, ist der Umbau der Kommunalverwaltung zu einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen. Dies soll zum einen durch den Aufbau einer, an der Privatwirtschaft orientierten, dezentralen Struktur erfolgen und zum anderen durch die Aktivierung dieser Struktur durch den Gedanken des Wettbewerbs (vgl. KGSt - Bericht 05 / 1993, S.15). Angestrebtes Ziel ist es, „ ..., einen von allen Mitarbeitern getragenen kontinuierlichen Verbesse-

---

[6] Vgl. ausführlich Laux: „ Zur Wirkungsgeschichte der KGSt ” In: Archiv für Kommunalwissenschaften II / 1995, S.238ff
[7] Vgl. dazu ausführlich Stratemann / Wottawa 1995, S.21

rungsprozeß (KVP) einzurichten,... " (Deckert / Wind 1996, S.89), der die Entwicklung zum Dienstleistungsunternehmen unterstützend begleitet.

1.3.2 Elemente des Neuen Steuerungsmodells

Zunächst werden die, im Bericht der KGSt als Kernelemente des Modells bezeichneten Inhalte beschrieben[8], bevor noch auf weitere Aspekte kurz hingewiesen werden soll, die als erläuternde Gesichtspunkte heranzuziehen sind.

1.3.2.1 Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung

Dieser Punkt des Konzepts zielt auf die Vermeidung der, bislang unkontrolliert durchgeführten Einzeleingriffe von Seiten der Politik in das alltägliche Verwaltungsgeschehen. Diese Einmischung eröffnet den Politikern zwar die Möglichkeit sich zu profilieren, vereinnahmt sie aber in dem Maße, daß die eigentlichen Aufgaben, nämlich die Zielsetzung und Überwachung der Verwaltung kaum oder nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden können. Zusätzlich dazu wirken solche Interventionen nicht gerade motivationsfördernd auf die Beschäftigten der Verwaltung. Es gilt also eine klare Trennung zu schaffen, zwischen der Politik, die über das „ Was ", d.h. die Festlegung, welche Aufgaben wahrgenommen werden sollen entscheidet und der Verwaltung, die das „ Wie ", d.h. die Art der Erfüllung der anstehenden Aufgaben bestimmt. Wichtig ist dabei, daß es eine eindeutige Trennung beider Bereiche gibt und ein Hineinregieren, egal von welcher Seite vermieden wird.

1.3.2.2 Führung durch Leistungsabsprache (Kontraktmanagement)

Durch Kontraktmanagement wird sichergestellt, daß die Steuerbarkeit der Verwaltung erhalten bleibt. Gemeint ist damit eine Absprache zwischen Politik und Verwaltung, über die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel. Dieses Prinzip soll auch innerhalb der Verwaltung eingehalten werden und somit Verantwortung so weit wie möglich delegiert werden. Die Voraussetzung, die zur Verwirklichung dieses Punktes erfüllt werden muß, liegt wohl auf der Hand, denn ohne die klare Abgrenzung der Verantwortungsbereiche ist es nicht möglich, sinnvolles Kontraktmanagement durchzuführen. Durch ein Steuern auf Abstand und möglichst weitreichender Delegation von Verantwortung, sollen Handlungsspielräume erweitert und die Motivation der Beschäftigten gesteigert werden.

1.3.2.3 Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich (Konzernstruktur)

Die, in der Literatur oft bemühte Vokabel „ Konzern " soll zum Ausdruck bringen, daß die einzelnen Fachbereiche der Verwaltung ein Kosten - und Leistungsbewußtsein entwickeln müssen. Dies soll durch die Gestaltung der Strukturen, nach dem Vorbild eines Konzerns aus der Privatwirtschaft erreicht werden. Jeder Fachbereich

---

[8] Vgl. zu den Kernelementen KGSt - Bericht 05 / 1993, S.3 und S.16ff

übernimmt die ganzheitlichen Aufgaben und Verantwortungen, die sein Gebiet betreffen. Dies bezieht sich sowohl auf den Fachbereichsleiter, als auch auf jeden einzelnen Mitarbeiter. Diese „ dezentrale Ressourcenverantwortung ”[9] ermächtigt die Fachbereiche, innerhalb des ihnen zugebilligten Rahmens, frei zu wirtschaften und zu entscheiden. Allerdings müssen sie die politische Führung regelmäßig über ihre erbrachten Leistungen informieren und für eventuelle Abweichungen die Verantwortung übernehmen. In diesem Zusammenhang darf auch das Mittel der „ Budgetierung ” nicht unerwähnt bleiben. Es handelt sich hierbei, um die pauschale Vorgabe von Mitteln an die Fachbereiche, über die diese dann frei verfügen können und die, je nach Bedarf, auch innerhalb der Fachbereiche umgeschichtet werden können[10]. Die dezentralen Einheiten sollen auf diesem Weg eine Einstellung zu den, zu erbringenden Leistungen und den damit verbundenen Kosten entwickeln. Man erwartet sich davon ein höheres Qualitäts - und Verantwortungsbewußtsein für die Aufgabenerfüllung und ein gesteigertes Engagement von Seiten der Mitarbeiter.

1.3.2.4 Zentrale Steuerung neuer Art (Controlling)

Mit der oben ausführlich dargelegten Delegation von Verantwortung und dem Verzicht auf Einzeleingriffe in den alltäglichen Verwaltungsablauf, ist es unabdingbar eine Stelle einzurichten, die nicht zu dezentralisierende Aufgaben, wie z.B. Koordination und Planung von fachbereichsübergreifenden Aspekten wahrnimmt und die ständig über die Aktivitäten in den dezentralen Einheiten informiert ist und regelmäßige Berichte an die politische Spitze weiterleitet. Ohne eine solche, zentral angesiedelte Informations - und Koordinationsstelle, wäre eine vertrauensvolle und nicht desintegrierend wirkende Dezentralisierung von Verantwortung weder sinnvoll, noch überhaupt denkbar.

1.3.2.5 Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung)

Die Grundlage der bisherigen Mittelbewilligung erfolgte von der Inputseite her, d.h., daß der Verwaltung zentral Gelder zur Verfügung gestellt wurden, aber nirgendwo etwas darüber vermerkt war, welche Leistungen (Output) mit diesen erbracht werden sollten. Dadurch erhielt die Verwaltung praktisch „ Narrenfreiheit ” bei der Verwendung, der ihnen bewilligten Finanzmittel. Die Politik hatte keinerlei Überblick über den Einsatz der Ressourcen. Effekte, wie unkontrollierte Budgetmaximierung ließen nicht lange auf sich warten. Zur Behebung dieses Mankos soll nun die Outputsteuerung herangezogen werden. Die Verwaltung soll alle ihre Aktivitäten als Produkte definieren und somit eine Erfassung der Tätigkeiten von der Ko-

---

[9] Vgl. dazu ausführlich KGSt - Bericht 12 / 1991: „ Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell ”

[10] Vgl. dazu ausführlich KGSt - Bericht 06 / 1993: „ Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte ”. Ferner analytisch Bennemann: „ « Zauberformel Budgetierung » - Erwiderung auf Hardi Meier - ” In: Kommunale Steuer - Zeitschrift 05 / 1997, S.81 - 89

stenseite her ermöglichen[11]. Es wird dann ein Zusammenhang zwischen benötigten Mitteln und erbrachten Leistungen ersichtlich, welcher der Politik den Weg zur Kontrolle der Verwendung der bewilligten Mittel eröffnet.

1.3.2.6 Aktivierung der neuen Struktur durch Wettbewerb

Nach Auffassung der KGSt genügt es nicht, die Struktur der Kommunalverwaltung zu ändern und damit die Reformabsichten als abgeschlossen zu betrachten. Es gilt nun einen „ Motor ” für die Inbetriebnahmen der Neuerungen zu finden, der die Mitarbeiter dazu animieren soll, ihre Leistungs - und Innovationsfähigkeit in den Dienst der neuen Sache zu stellen. In diesem Zusammenhang wird nun wieder auf die Privatwirtschaft und die dort praktizierte Lösung zurückgegriffen: den Wettbewerb. Er soll den positiven Druck erzeugen, der den erwünschten Effekt nach sich zieht. Auch wenn, wie man nun versucht ist zu sagen, die Kommunalverwaltung viele Aufgaben mit Monopolcharakter wahrnimmt, so soll doch versucht werden, durch „ Wettbewerbssurrogate ” (KGSt - Bericht 05 / 1993, S.22), wie z.B. interkommunale Vergleiche, eine solche Situation herbeizuführen.
Die beiden letzten Aspekte, auf die zum Schluß noch eingegangen werden soll, sind zwar nicht als Kernelemente im Bericht der KGSt zum NSM aufgeführt, sind aber unbedingt bei der Implementation des Konzepts einzubeziehen[12] und vor allem der letzte Gesichtspunkt ist von elementarer Bedeutung, im Zusammenhang mit der vorliegenden Analyse.

1.3.2.7 Bürgerorientierung (Kundenorientierung)

Die Einführung des NSM darf nicht als Selbstzweck der Verwaltung verstanden werden. Die Akteure müssen sich immer vor Augen halten, an welchen Adressaten sich die Verwaltungstätigkeit hauptsächlich richtet, nämlich an den Bürger. Es gilt somit die Leistungen aktiv an den Bürgern zu orientieren und demzufolge auch bei dem Umbau der Verwaltung zum Dienstleistungsunternehmen, nie die Bürgerinteressen aus den Augen zu lassen. Das erklärte Ziel einer Verwaltung ist und bleibt die Gesetzmäßigkeit und die Gemeinnützigkeit.

1.3.2.8 Modernes Personalmanagement

Die Implementation des NSM ist, ohne ein darauf eingestelltes Personalwesen nicht denkbar. Wie dieses konkret aussehen muß, soll nun im weiteren Verlauf der Untersuchung näher betrachtet werden. Hier sei nur soviel festgehalten, daß angesichts der doch umfangreichen Umstrukturierungsmaßnahmen, die mit der Einführung des

---

[11] Wie diese Produktdefinition konkret erfolgen soll, dazu wird in dem Bericht der KGSt 05 / 1993 lediglich optimistisch auf ein, dem Sinn nach zu verstehendes „ Übung macht den Meister ” verwiesen (vgl. S.22). Daß es aber sicher nicht einfach ist, Aufgaben, wie z.B. die Erstellung von Ausweisen monetär zu erfassen, leuchtet wohl jedem ein. Leider kann aber an dieser Stelle, aus Platzgründen nicht näher darauf eingegangen werden, es sei aber auf die hierzu zahlreich zu findende Fachliteratur verwiesen.
[12] Vgl. Klages 1997, S.40ff

NSM einhergehen, auch mit einigen Änderungen in diesem Bereich zu rechnen sein wird, die im Folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden sollen.

1.3.3 Zusammenfassung

Blickt man abschließend noch einmal auf die einzelnen Facetten des NSM zurück, so läßt es sich zusammenfassend darstellen, als Konzept

> „ ... einer weitgehenden Selbststeuerung dezentraler Organisationseinheiten bei wirksamer zentraler Rahmensteuerung und einer Hinwendung zur Ergebnis - oder Produktorientierung bei gleichzeitiger Kostentransparenz und - verantwortung. ” (Klages 1997, S.10ff)

Die Struktur des Modells erinnert, bis fast in die kleinsten Einzelheiten an ein Großunternehmen aus der Privatwirtschaft, mit allen charakteristischen und wesentlichen Managementprinzipien, die dafür typisch sind. Dieses „ Referenzmodell ” (Klages 1997, S.12) wurde praktisch „ originalgetreu ” auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Mit Hilfe dieses Modells soll es gelingen, das „ postbürokratische(s) Zeitalter ” (Wallerath In: Verwaltungs - Archiv 01 / 1997, S.8) einzuläuten und betriebswirtschaftliches Denken und Handeln in der öffentlichen Verwaltung zu etablieren[13].
Das nun folgende 2. Kapitel der Arbeit beginnt mit der eigentlichen Untersuchung, nämlich einer Betrachtung der Implementation des NSM. Man kann wohl kaum davon ausgehen, daß die neuen Strukturen eine „ Selbstoptimierungskraft ” (Klages 1997, S.22) entwickeln, die den Umsetzungsprozeß reibungslos ablaufen läßt. Vielmehr muß man damit rechnen, daß konkretes Handeln notwendig wird, um der neuen Struktur, auch im Bereich der Anwendung positive Ergebnisse folgen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund wird die Analyse des Personalwesens in der Kommunalverwaltung nun dahingehend in Angriff genommen, welches Handeln konkret nötig wird, um die Implementation der neuen Strukturen erfolgreich verwirklichen zu können, ob und falls ja, welche Hindernisse sich diesem Handeln in den Weg stellen und schließlich, welche Möglichkeiten zur der Beseitigung dieser Schwierigkeiten zur Verfügung stehen.

---

[13] Zur herausragenden Bedeutung des NSM vgl. auch Klages In: Archiv für Kommunalwissenschaften II / 1995, S.207ff

2. DIE ROLLE DES PERSONALWESENS BEI DER IMPLEMENTATION DES NSM

2.1 Anforderungen an das Personalwesen bei der Implementation des NSM

Die Notwendigkeiten, die eine Neustrukturierung der öffentlichen Verwaltung, nach den Elementen des NSM im Personalwesen nach sich ziehen, sind recht umfangreich und verdienen es, genauer unter die Lupe genommen zu werden. Dies soll, im nun folgenden Kapitel ausführlich geschehen.

2.1.1 Modernisierung rechtlicher Rahmenbedingungen

Die strukturellen und prozessualen Aspekte, die im NSM, als richtungsweisende Neuorientierung der öffentlichen Verwaltung vorgestellt werden, fordern geradezu zwingend ein „ Nachziehen ” der rechtlichen Bedingungen. Die, auf betriebswirtschaftlichen Grundlagen fußende Struktur des Konzepts muß, soll sie von einem unterstützenden Personalwesen begleitet werden, auch in den daran anknüpfenden Rahmenbedingungen stattfinden können. Es macht wohl wenig Sinn, neue Konzepte unter alten Voraussetzungen verwirklichen zu wollen. Führt man sich diese Tatsache konkret vor Augen, so ergeben sich folgende Anliegen, die es aus der Sicht eines modernen Personalwesens, von gesetzgeberischer Seite zu überdenken gilt.
Zum einen finden sich im aktuellen Haushaltsrecht Aspekte, die sich dysfunktional auf ein Personalwesen auswirken, das flexibel und vor allem, unter dem Postulat der Dezentralität, effektiv und effizient agieren möchte. Solche reformbremsenden Punkte lassen sich zum anderen auch im öffentlichen Dienstrecht ausmachen. Die starren Regelungen die, ausgerichtet auf bürokratische Strukturen, das öffentliche Dienstrecht charakterisieren, sind wohl der am häufigsten diskutierte und am meisten kritisierte Gesichtspunkt in der Debatte um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Die vielfach geäußerten Forderungen betreffen zwei Kernpunkte:

- Vor dem Hintergrund eines modern gestalteten Personalwesens kann es nicht förderlich sein, wenn man die geltenden, differenzierenden Bedingungen im öffentlichen Dienst beibehält. Die Unterschiede, die sich sowohl zwischen den Beschäftigungsgrundlagen von Beamten, Angestellten und Arbeitern, als auch in „ Statusdifferenzen ” (Naschold 1993, S.86), wie sie im Laufbahnprinzip des Beamtenrechts vorzufinden sind, widerspiegeln, konterkarieren den Gedanken einer schlanken Verwaltung und eines darin eingebetteten effizienten und effektiven Personalwesens. Die Forderung, die diesem Gesichtspunkt Rechnung trägt, richtet sich darauf, das Tarif - und Dienstrecht zu kompatibilisieren[14].

[14] Vgl. Naschold 1993, S.91

- Der zweite Punkt, der in diesem Zusammenhang vielfach erörtert wird, bemängelt die bestehenden Regelungen im öffentlichen Dienstrecht und ihre ungenügende Berücksichtigung des Motivations - und Leistungsgedankens. Die Gesetzgeber werden deshalb aufgefordert, diesem Ansinnen gerecht zu werden und über diesbezügliche Änderungen im öffentlichen Dienstrecht nachzudenken.

Der Ruf nach einer Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen, um im Personalwesen die Möglichkeiten zu schaffen, den Implementationsprozeß des NSM zu begleiten, kann man ohne übertreiben zu müssen, als das Hauptanliegen der Akteure dokumentieren. Mitschke bringt das mit folgender Aussage kurz und prägnant zum Ausdruck:

> „ Die Erneuerung des öffentlichen Personalwesens muß also mit einer abgestimmten Neuordnung des Haushalts - und Rechnungswesens verbunden werden, soll ein Reformvorhaben von den Eigeninteressen des öffentlichen Dienstes getragen werden und politische Durchsetzungschancen haben. ”
> (Mitschke In: Morath 1994, S.24)

2.1.2 Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Will man das NSM in all seinen Facetten verwirklichen, so stellt sich eine Aufgabe, die völlig geänderte und anspruchsvolle Prämissen an die Bediensteten mit sich bringt. Das Leitbild eines „ Dienstleistungsunternehmens Stadt ” stellt an die Mitarbeiter Anforderungen, die diese zuvor nicht kannten. Es gilt mehr Verantwortung zu tragen, wirtschaftlich zu arbeiten und flexibel auf herangetragene Wünsche zu reagieren. Kurz gesagt, es ist nicht mehr der, lediglich rechtsanwendende, unmündige Bürokrat gefragt, sondern der, innerhalb des rechtlichen Rahmens gestaltend, flexibel und auf Bürgeranliegen eingehende Mitarbeiter von Nöten.
In dieser Situation ist es wichtig, dem öffentlichen Dienst ein Image zu verleihen, das es möglich macht, einen Mitarbeiterstamm aufzubauen, der diesen Anforderungen gerecht wird. Um dieses qualifizierte Personal zu halten oder überhaupt erst zum Einstieg in den öffentlichen Dienst zu bewegen ist es unabdingbar, Strukturen zu schaffen, die als Anreizfunktion diesem Aspekt Geltung verschaffen können.
Die Gebiete, auf die sich diese Maßnahmen erstrecken müssen, lassen sich im Wesentlichen auf drei Kerninhalte zurückführen:

- die Reform des öffentlichen Dienstrechts
- der Abbau bürokratischer Strukturen und Hierarchien, mit all ihren demotivierenden Aspekten und stark eingeschränkten Entfaltungsmöglichkeiten und

- der Aufbau eines aktiven Personalmarketings, das „ zur Rekrutierung der benötigten Mitarbeiter und zur langfristigen Bindung ” (Hentze Band 1, 1991, S.225) dieser an die Organisation dienen soll[15].

2.1.3 Klima der Kommunikation und Offenheit schaffen

Die entscheidenden Erfolgsfaktoren, die es zu verwirklichen gilt, basieren auf dem Bedarf einer, weitestens möglichen Dezentralität im Bereich der Handlungsfähigkeit und der Verantwortung. Die „ Väter ” des NSM sehen in der Struktur der öffentlichen Verwaltung einen „ bürokratischen Zentralismus ” (Banner In: Verwaltungsführung Organisation Personal 01 / 1991, S.7), der durch das Einführen von „ dezentraler Zentralität ” (Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.130), d.h. einer Abkehr von dem strikt hierarchischen Aufbau, hin zu flexiblen, dezentralen Strukturen, in seinen negativen Auswirkungen zumindest eingeschränkt werden kann. Sollen nun aber diese erweiterten Handlungsspielräume auch ihrer Bestimmung nach verwirklicht werden, so ist es von entscheidender Bedeutung, daß sie in ein Klima der Offenheit, Kommunikation und des Vertrauens eingebunden werden. Eine Delegation von Verantwortung darf nicht dazu führen, daß die Verwaltung in ihrer Gesamtheit auseinanderdriftet und keine Einheit mehr darstellt. Ferner gilt es, vor allem die Verwaltungsspitze über die Aktivitäten in den dezentralen Einheiten in Kenntnis zu setzen, um so zu vermeiden, daß eine Mißtrauenskultur entsteht, die diese zu einem nicht - kooperativen und damit Widerstände schürenden Verhalten verleiten könnte. Die Ansprüche, die in Form von Zielvereinbarungen, kooperativer Führung und dezentraler Ressourcenverantwortung an die Vorgesetzten und an die Mitarbeiter gerichtet sind, bedingen, will man ein Miteinander und nicht ein Gegeneinander erreichen, daß durch Kommunikation, Offenheit und Transparenz im gesamten Verwaltungsgeschehen eine Atmosphäre geschaffen wird, die Vertrauen bildet und ein, für alle Seiten befriedigendes und vor allem effektives Handeln ermöglicht.

2.1.4 Einstellungen müssen sich ändern

Der nächste Aspekt, der mit der Implementation des NSM verknüpft ist, richtet sich auf die Einstellungen der Beschäftigten[16] zu ihrer Tätigkeit. Die Mitarbeiter müssen, wollen sie im Sinne der neuen Strukturen agieren, mehr Initiative und Veränderungsbereitschaft entwickeln. Die im Verwaltungsalltag fast schon geflügelte Aussage: „ Dafür bin ich nicht zuständig! ”, kann der Dienstleistungsorientierung einer modernen Verwaltung mit Sicherheit nicht gerecht werden. Die Beschäftigten müssen ihre Einstellung, weg vom passiven „ Zuständigkeitsdenken ” (Stratemann / Wottawa 1995, S.42), hin zur aktiven „ Kundenorientierung ” (Stratemann / Wottawa 1995, S.42) revidieren. Die Aufgabenbewältigung der Mitarbeiter sollte durch

---

[15] Vgl. Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.129ff und Klages In: Archiv für Kommunalwissenschaften II / 1995, S.212

[16] Dieser Abschnitt bezieht sich bewußt nicht auf Führungskräfte, obwohl auf diese eine notwendige Einstellungsänderung ebenfalls zutrifft. Darauf soll zu einem späteren Zeitpunkt, aufgrund der Wichtigkeit des Gesichtspunktes noch einmal explizit eingegangen werden.

erfolgssuchende Aktivität und nicht durch mißerfolgsvermeidende Passivität gekennzeichnet sein[17].
Ein weiterer Blickpunkt, in Hinsicht auf Änderung der Grundhaltung, richtet sich auf eine oft festzustellende Schutzbehauptung, die von den Beschäftigten vorgeschoben wird, um eigenes Fehlverhalten oder mangelndes Engagement zu rechtfertigen. Es wird oft von den Mitarbeitern angeführt, daß zwar die Mängel im Verwaltungsablauf bekannt sind, aber die eigenen Möglichkeiten, zu deren Behebung nicht ausreichen, deshalb wird ein aktives Handeln auch gar nicht erst in Erwägung gezogen. Wer hat noch nicht den Satz gehört: „ Ich weiß, daß das so nicht in Ordnung ist, aber was kann ich da schon, als kleines Rädchen im Getriebe unternehmen? ”. Diese Resignationshaltung und die dahinter stehende Einstellung muß sich ändern, wenn die Bediensteten die neue Rolle des, ihnen vom NSM zugedachten „ Dienstleisters ” erfolgreich ausfüllen wollen. Es gilt eine „ Veränderung der Einstellungen, Verhaltens - und Denkweisen ... ” (KGSt - Bericht 05 / 1993, S.10) zu erwirken, die in den Köpfen der Mitarbeiter ein gewandeltes Rollenverständnis entstehen lassen, nämlich weg vom Verwaltungsbediensteten als „ ... befehlender Repräsentant der Obrigkeit, ... ” hin zum „ ... Diener der Gesellschaft, ... ” (Müller 1996, S.29).
Der letzte Aspekt, der in diesem Zusammenhang gefordert werden muß, betrifft das Leistungsangebot der Mitarbeiter. Es muß von Seiten des Personals generell die Bereitschaft bestehen, sich verändern zu wollen, sich durch Lernen zu qualifizieren und auf kommunikativer und kooperativer Basis zusammenzuarbeiten[18]. Wenn es gilt den neuen Ansprüchen an Verwaltungstätigkeit genüge zu tun, so müssen auch die Mitarbeiter bereit sein ihr Potential, im Sinne der Effizienzsteigerung des öffentlichen Dienstes zur Verfügung zu stellen. Es ist von existentieller Bedeutung für das erfolgreiche Umsetzen des NSM, daß die Beschäftigten die Motivation zur Erreichung der hochgesteckten Ziele des Verwaltungsumbaus steigern und eine positive Einstellung zu der Veränderung gewinnen.

2.1.5 Führungskräfte müssen sich ändern

Bisher herrschte in der Führungspraxis der öffentlichen Verwaltung eine klare Arbeitsteilung zwischen Vorgesetzten und Untergebenen vor. Die einen waren klare Weisungserteiler und die anderen Weisungsempfänger und - ausführer. Dieses, strikt linear gestaltete Über - und Unterordnungsverhältnis funktioniert als „ hierarchische Einbahnstraße ”, die von oben nach unten, ohne Berücksichtigung der Bedürfnisse und Ansprüche der Mitarbeiter Anordnungen erteilt, die von diesen dann, ohne eigene Einflußmöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllung ausgeführt werden. Dieser Führungsstil spricht den Mitarbeitern jegliche Kompetenz und Mündigkeit ab und betrachtet sie lediglich als, auf Anweisungen reagierendes „ Reflexbündel ” (Stratemann / Wottawa 1995, S.23), dem jedwede Selbständigkeit und Verantwortungsbewußtsein aberkannt wird.

---

[17] Vgl. Stratemann / Wottawa 1995, S.62
[18] Vgl. KGSt - Bericht 05 / 1993, S.10

Diese demotivierende und negative Einstellung der Vorgesetzten gegenüber ihren Untergebenen muß, im Rahmen der Implementation des NSM überdacht werden. Will man das erklärte Ziel der neuen Steuerung, nämlich die Einrichtung sich selbst steuernder, dezentraler Organisationseinheit realisieren, so muß den Mitarbeitern, von Seiten der Führungskräfte, auch ein gewisses Maß an Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit zugebilligt werden. Die Entscheidungsträger müssen ihren Führungsstil und ihre Einstellungen modifizieren. Die bisher praktizierte Weise, auf die Mitarbeiter dahingehend Einfluß auszuüben, daß sie ihre Arbeit im Sinne der Verwaltungsziele wahrnehmen, konzentrierte sich auf eine reine Struktursteuerung, d.h. daß lediglich über strukturelle Gegebenheiten das Verhalten der Mitarbeiter vorbestimmt und damit in die gewünschte Richtung gelenkt wurde. Diese Steuerung über „ harte ” Faktoren, kann den Zielen der Verwaltungsreform nicht mehr genüge tun, so daß man sich nun vermehrt auf die „ weichen ” Faktoren der Verhaltensbeeinflussung konzentrieren sollte[19].
Die Führungskräfte müssen, wollen sie unter den neuen Voraussetzungen ihrer Aufgabe gerecht werden, ihren Führungsstil, weg von der bloßen Steuerung über Weisung, hin zur Steuerung durch Schaffen eines Handlungsrahmens korrigieren, in dem sie den Mitarbeitern mehr Befugnisse zugestehen und ihnen Freiräume ohne detaillierte Handlungsvorgaben gewähren.

2.1.6 Fortbildung der Führungskräfte

Die Mitarbeiter, die auf einer Position mit Vorgesetztenfunktion tätig sind, müssen auch entsprechend dieser Aufgabe ausgebildet werden. Betrachtet man die momentane Situation in der öffentlichen Verwaltung, so gibt es hier doch einigen Nachholbedarf. Der momentan vorherrschende Führungsstil ist den Bedingungen angepaßt, die vor Einführen der neuen Steuerung den Verwaltungsalltag bestimmten. Gemeint ist hier die bürokratische Organisation, mit all ihren bekannten Merkmalen. Durch die strikte Arbeitsteilung und das vorherrschende Pflichtbewußtsein, war es im Klima des fast bedingungslosen Gehorsams für die Vorgesetzten kaum nötig, echte Führung zu praktizieren.
Unter den Bedingungen des NSM und den in Kapitel 1 dargelegten Änderungen, sowohl im Umfeld der Verwaltung, als auch bei dem Personal und seinen Einstellungen zur Arbeit, stellt sich für die Führungskräfte eine völlig neue Situation dar. Zum einen haben die Mitarbeiter andere Ansprüche an die Arbeit, die sich vor allem in gesteigerten Erwartungen an den Inhalt der Tätigkeit und die Möglichkeit zum Einbringen des eigenen Persönlichkeit äußern. Zum anderen muß der Führungsstil auch den neuen Strukturen, die durch das NSM Einzug in die Verwaltung halten, Rechnung tragen. Soll „ auf Abstand ” gesteuert werden und den Mitarbeitern eigene, ihrer kompletten Zuständigkeit unterstellte Bereiche übertragen werden, so kann ein, durch Gebote und Anweisungen charakterisierter Führungsstil kaum von Nutzen sein[20].

---

[19] Vgl. Koetz In: Hill / Klages (Hrsg.) 1993, S.163
[20] Vgl. Klages 1997, S.196ff

Es gilt also, die bisher kaum überhaupt stattfindende Führungskräftefortbildung als dauernde Einrichtung zu installieren und den Vorgesetzten die Kenntnisse und Fähigkeiten, die unter den neuen Gegebenheiten auf die „ Manager ” zukommen zu vermitteln. Die Anforderungen, die man konkret an den Führungsstil stellen muß, lassen sich in drei Bereiche aufgliedern:

- Die erste Notwendigkeit, die sich aus den Neuerungen ergibt ist es, den Führungsstil situativ zu gestalten und sich individuell auf die jeweilige Situation einstellen zu können. Unter den gegebenen Bestrebungen der Mitarbeiter nach individueller Behandlung und Selbstentfaltung, muß auch ein Führungsstil sich, in der jeweiligen Lage den Gegebenheiten spezifisch anpassen können[21].
- Der zweite Punkt, der an dieser Stelle erwähnt werden muß, bezieht sich darauf, daß der Führungsstil auf die Förderung der Sachkompetenz der Mitarbeiter gerichtet sein muß. Es ist für eine Wahrnehmung erweiterter Spielräume unabdingbar, daß die Mitarbeiter in der Lage sind, den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Der Führungsstil muß deshalb darauf hinwirken, „ ... die Aktivierung des Humanpotentials für eine dauerhafte Qualitäts -, Effizienz - und Leistungssteigerung. ” (Deckert / Wind 1996, S.67) zu realisieren.
- Der dritte und letzte Aspekt ist auf die Fähigkeit zu kooperativer Führung gerichtet. Der Vorgesetzte muß darauf vorbereitet werden, daß er Verantwortung abgeben kann und will. In der Führungskräftefortbildung ist es von entscheidender Bedeutung, daß der Vorgesetzte auf seine geänderte Rolle vorbereitet wird. Es muß daraufhin geschult werden, daß er die Mitarbeiter als „ Steuerungsassistenten ” (Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.127) akzeptiert und nicht versucht an alten Machtquellen festzuhalten und somit der angestrebten Dezentralisation entgegenzuwirken.

Zusammengefaßt kann man festhalten, daß die Führungskräftefortbildung dahingehend ausgerichtet werden muß, daß den Mitarbeitern mit Vorgesetztenaufgaben die Fähigkeit zu „ ... wirkliche(r) Führung statt der bisher üblichen Aufsicht. ” (Korintenberg In: Hill / Klages [Hrsg.] 1993, S.136) vermittelt wird.

Die Führungskräftefortbildung ist, als zentrales Anliegen des NSM, von geradezu entscheidender Bedeutung[22] für eine erfolgreiche Umsetzung der Reformbemühungen und muß an dieser Stelle, als besondere Anforderung an ein zukunftsorientiertes Personalwesen hervorgehoben werden. Führungskräfte nehmen eine Schlüsselposition im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung ein, die als entscheidender Erfolgsfaktor für das Gelingen der Reform zu berücksichtigen ist. Aus diesem Grund gilt es Führungskräfte, durch die entsprechenden Schulungen und Qualifizierungsangebote, auf ihre neuen Aufgaben sorgfältig vorzubereiten[23].

---

[21] Vgl. Deckert / Wind 1996, S.75
[22] Vgl. Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.130
[23] Vgl. Grömig In: Verwaltungsrundschau 06 / 1996, S.189

2.1.7 Fortbildung der Mitarbeiter

Die Qualifizierung der Beschäftigten[24], wie sie momentan in der Verwaltung praktiziert wird, reicht nicht aus, um den gesteigerten Ansprüchen, die durch die Einführung des NSM an sie herangetragen werden, gerecht zu werden. Die Mitarbeiter müssen, durch eine angepaßte Fortbildungsstrategie, auf das neue Reformkonzept und sein Bestreben nach Umorientierung der Verwaltung entsprechend vorbereitet werden. Die starke Spezialisierung gereicht nicht dazu, die ihnen im NSM zugewiesenen Aufgaben, auf Basis ihrer Ausbildung anforderungsgerecht wahrzunehmen. Bisher wurden sie vor einfach strukturierte und stark spezialisierte Aufgaben gestellt, die sie ohne viel Engagement und Eigenverantwortlichkeit, nach den vorgegebenen Anweisungen durchführten. Auf diesem Anforderungsprofil basiert auch die Fortbildung. Sie ist hauptsächlich darauf fixiert, den Angehörigen des jeweiligen Arbeitsfeldes die bereichsspezifischen Kenntnisse zu vermitteln. Bei dieser Art der Qualifizierung wird dem Personal lediglich das fehlende Wissen angeeignet, das sie zur Bewältigung der anstehenden konkreten Probleme benötigen. Es handelt sich dabei, genau betrachtet, ausschließlich um fachbezogene Kenntnisse. Die Ansprüche, die nun aber, durch Einführen des NSM an die Mitarbeiter gestellt werden, sind viel weitreichender Art und bedingen demzufolge auch eine weitreichendere Fortbildung.
Das „ Dienstleistungsunternehmen Stadt ”, das sich Flexibilität, Effizienz, Effektivität und vor allem Bürgernähe auf seine Fahnen geschrieben hat, muß diesem Anspruch, auch durch seine Mitarbeiter gerecht werden. Diese müssen aber den entsprechenden Wissens - und Qualifikationsstand aufweisen, um damit zurecht zu kommen. Die Weiterbildung muß deshalb in ihrem Schwerpunkt nicht nur auf die Vermittlung von Fachwissen, sondern auch auf eine ganzheitliche Qualifizierung der Beschäftigten zielen, um ihnen die Möglichkeit zu vermitteln, eigenständig zu agieren und die ihnen, durch die erweiterten Handlungsspielräume zukommende Verantwortung, auch im Sinne der Verwaltung und der Adressaten an ihr Handeln wahrnehmen zu können. Konkret lassen sich die Anforderungen, die an die Weiterbildung, vor dem Hintergrund der Reformbemühungen gestellt werden, in vier Unterpunkte aufgliedern:

- Der erste Blickwinkel, der beachtet werden muß, ist das ausgewogene Verhältnis zwischen arbeitsplatzbezogenen Informationen und individuellen Bedürfnissen, die beide gleichermaßen berücksichtigt werden sollten, denn auch die Ansprüche, die von den Mitarbeitern, zu ihrer persönlichen Befriedigung an die Fortbildung gestellt werden, tragen nicht unerheblich zum Erfolg der Fortbildungsmaßnahmen und ihrem Nutzen für die Verwaltung bei.
- Ein zweiter, nicht minder wichtiger Punkt betrifft das Vermitteln von Inhalten. Dabei wird von den neuen Strukturen geradezu zwingend verlangt, daß die Einbeziehung von Werten, d.h. von sozialen Kompetenzen in die „ Lehrpläne ” der

[24] In diesem Abschnitt wird bewußt nur auf Beschäftigte, die keine Vorgesetztenposition inne haben Bezug genommen.

Weiterbildung, zumindest ebenbürtig zu dem Gedankengut des beruflichen Wissens erfolgt.

- Der dritte Gehalt, der von zukünftiger Weiterbildung erwartet wird, bezieht sich auf das Selbstverständnis, das den Mitarbeitern angeeignet werden soll. Die Qualifizierungsmaßnahme soll die Mitarbeiter mit beruflicher Autonomie ausstatten, d.h. sie sollen die Fähigkeit entwickeln, als Subjekt der Veränderung reagieren zu können und nicht als Objekt der Reform zum bloßen „ Spielball ” ohne Einflußmöglichkeit zu verkommen.
- Der vierte und letzte Aspekt, dem Fortbildung gerecht werden soll, handelt von der Vielfalt der Lehrmethoden. Die umfangreichen Neuerungen bedürfen auch umfangreicher Lerninhalte, denen wohl kaum, durch die quantitativ meist stark eingeschränkten Techniken genüge getan werden kann. Die Forderung, die häufig in diesem Zusammenhang laut wird, beinhaltet die anzustrebende Suche nach alternativen Vorgehensweisen zur Qualifizierung der Mitarbeiter.

Das Ziel sinnvoller Qualifizierung muß es also sein, nicht nur konkrete Lösungen anstehender Probleme weiterzugeben, sondern die Mitarbeiter dazu befähigen, ein Potential aufzubauen, das es ihnen ermöglicht, bei auftretenden Problemen selbsttätig Lösungen zu finden. Den Bediensteten sollte durch sinnvolle Fortbildung ein „ Problemlösungspotential ” an die Hand gegeben werden, mit dem ihnen die Anpassung, an sich ständig ändernde Anforderungen ermöglicht wird[25].
Das Fazit dieser Ausführungen kann kurz und prägnant durch eine Forderung festgehalten werden: Fortbildung muß weg von der Reaktivität hin zur Proaktivität gehen.

2.1.8 Neue Personalentwicklung

In enger Verbindung zum vorherigen Abschnitt steht die Forderung nach einer neuen Qualität der Personalentwicklung.
Betrachtet man die Aktivitäten, die unter diesem Deckmantel bisher durchgeführt wurden, so stellt man fest, daß es eigentlichen kaum Unterschiede zwischen dem Begriff der Fortbildung und der Personalentwicklung gibt. Die bloße fachliche Qualifizierung, die Kerninhalt der Fortbildung ist, muß um einige Aspekte ergänzt werden, soll sie den zukünftigen Anforderungen gerecht werden.
Erklärter Anspruch an eine moderne Personalentwicklung ist es, neben der Vermittlung von Sach - und Fachwissen auch soziale, analytische und technische Fähigkeiten zu verbessern und ganz besonders auch die Bildung von Einstellungen zu der neuen Situation und Tätigkeitsstruktur zu unterstützen[26]. Es gilt von der eingleisigen Struktur der Mitarbeiterfortbildung abzukommen und neue Dimensionen zur Entwicklung des Mitarbeiterpotentials zu erschließen[27].
An dieser Stelle soll noch auf einen weiteren Gesichtspunkt hingewiesen werden, der eng mit dem Problembereich zusammenhängt, aber an dieser Stelle nicht näher

---

[25] Zu den Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter vgl. Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.20 und Klages 1997, S.13
[26] Vgl. Staehle 1994, S.835
[27] Vgl. Klages 1997, S.131

berücksichtigt werden kann. Es handelt sich um den, im Zusammenhang mit der Forderung nach mehr Personalentwicklung, fast immer in einem Atemzug genannten Aspekt der Organisationsentwicklung. Der Ruf nach neuen Instrumenten und Verfahren der Personalentwicklung geht Hand in Hand mit der Forderung nach den dazu notwendigen Strukturänderungen, die im Rahmen einer Organisationsentwicklung verwirklicht werden sollen[28]. Konkret ausgedrückt läßt sich die Anforderung folgendermaßen definieren, als Schaffen der nötigen strukturellen Bedingungen, zur Ermöglichung der Personalentwicklung „ neuer Art ".

2.1.9 Zusammenfassung

Zum Abschluß des zweiten Kapitels soll eine Zusammenfassung noch einmal einen Überblick über die geforderten Maßnahmen, die im Bereich des Personalwesens, bei der Implementation des NSM zu ergreifen sind verschaffen.
Die Notwendigkeit ist dahingehend gerichtet, allen Mitarbeitern Kompetenzen in den Bereichen Fachkenntnisse, Soziales, Persönliches und in der Methodik zu vermitteln[29].

- Die neuen Fachkenntnisse, die das Personal, zur Wahrnehmung der Aufgaben, im Rahmen des neuen Steuerungskonzepts besitzen muß, erstrecken sich zum einen auf das Wissen über das NSM. Es ist unabdingbar, daß die Beschäftigten, seien es Mitarbeiter mit oder ohne Vorgesetztentätigkeit, mit den Zielen, Instrumenten und nicht zuletzt Verfahren des Reformkonzeptes vertraut sind. Ist dies nicht der Fall, so leuchtet wohl jedem ein, daß ein Agieren unter Vorgaben struktureller und organisatorischer Art, die den davon Betroffenen gar nicht in vollem Umfang bekannt sind, wenn nicht geradezu unmöglich ist, so doch zumindest Probleme aufwirft.
  Zum anderen gilt es den Mitarbeitern der gesamten Verwaltung Grundkenntnisse im betriebswirtschaftlichen Fachwissen zu vermitteln. Das NSM beinhaltet in seinen Verfahren und Instrumenten eine betriebswirtschaftliche Orientierung, die in der bisherigen Verwaltungstätigkeit nicht praktiziert wurde, sei es die neue Art der Buchhaltung, die Produktorientierung, der Qualitätsgedanke oder die Wettbewerbsorientierung. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, müssen bei den Mitarbeitern, ausnahmslos aller Bereiche der Verwaltung, die dafür notwendige Fachkenntnisse vorhanden sein.
- Die sozialen Kompetenzen, die die Mitarbeiterschaft, zur Bewältigung der anstehenden Neuerungen aufweisen müssen, sind ebenfalls von nicht zu unterschätzender Bedeutung. In diesem Punkt muß zwischen Beschäftigten mit und solchen ohne Führungsfunktion unterschieden werden.
  Zunächst soll auf Mitarbeiter mit Vorgesetztenfunktion eingegangen werden. Diese müssen in der Lage sein, im sozialen Bereich der Konzeptumsetzung ablaufende Prozesse zu steuern. Das bedeutet vor allem auch, Konflikte zu handhaben und falls möglich diese zu bewältigen, indem sie ein offenes und vertrauens-

[28] Zur Organisationsentwicklung vgl. ausführlich Staehle 1994, S.849ff.
[29] Vgl. KGSt - Bericht 06 / 1996, S.10ff

volles Klima der Kommunikation schaffen, welches die Mitarbeiter zum Engagement motiviert und die Lernbereitschaft fördert.
Die sozialen Kompetenzen, die von Mitarbeitern ohne Führungsaufgaben erwartet werden müssen, spiegeln sich in folgenden Aspekten wider. Die Beschäftigten müssen in dem Klima der Offenheit Vertrauen aufbauen können und die Fähigkeit zur Konfliktbewältigung, Kommunikations - und Kooperationsvermögen entwickeln, um in den neuen Formen der Zusammenarbeit erfolgreich tätig werden zu können. Die Anforderungen, die Gruppenkonzepte und die propagierte neue Teamorientierung in der neuen Verwaltungsorganisation an die Mitarbeiter stellt, sind mit den bisherigen Vorgängen, wie sie in der stark hierarchisch und arbeitsteilig aufgebauten Organisation ablaufen, nicht zu vergleichen und müssen deshalb vollkommen neue Aspekte der Zusammenarbeit und Kommunikation nach sich ziehen. Der letzte Gesichtspunkt, der unter diesem Aspekt berücksichtigt werden muß, betrifft die neue Bewertung des Bürgers als Kunden. Diese neue Einstellung verlangt von den Mitarbeitern die Fähigkeit, durch eine höherwertige Beratungs - und Kommunikationsqualität, der angestrebten Kundenorientierung gerecht werden zu können.

- Die persönliche Kompetenz, die von den Mitarbeitern gefordert wird, soll ebenfalls zur näheren Erläuterung in die Bereiche Führungskräfte und Mitarbeiter untergliedert werden.
  Die Führungskräfte müssen, mehr als früher in der Lage sein, ihre Erkenntnisfähigkeit auf ein ganzheitliches Denken zu richten. Im Rahmen von Dezentralität und Delegation von Verantwortung müssen sie, als Koordinationsinstanz in der Lage sein, Macht teilen zu können und nicht auf alten Herrschaftsansprüchen zu beharren. Sie müssen echte Führungseigenschaften entwickeln und dürfen nicht hierarchisch, durch Positionsmacht ihre Untergebenen repressiv beherrschen. Konkret gesagt, müssen die Führungskräfte Verantwortungsbewußtsein und Integrität beweisen, wenn sie ihrer Aufgabe gewachsen sein wollen.
  Die Mitarbeiter ohne Führungsaufgaben benötigen, wollen sie den Ansprüchen gerecht werden, einige persönlichen Eigenschaften, die im Verwaltungsgeschehen „ alter Art ” kaum zu finden sind. Die ihnen zugesprochenen, erweiterten Handlungs - und Verantwortungsspielräume machen ein Herausbilden von ganzheitlichem Denken, Kreativität, Selbstbewußtsein und Verantwortungsbewußtsein zwingend erforderlich. Größere Einflüsse und Zuständigkeiten müssen mit mehr Engagement und gewissenhafter Aufgabenwahrnehmung verbunden sein.
- Zu guter Letzt soll nun noch auf die erforderliche Methodenkompetenz Bezug genommen werden. Dieses bedeutet, daß die Beschäftigten die erforderlichen Methoden zur Umsetzung des NSM beherrschen müssen.
  Die Führungskräfte müssen die Methodik von Managementtechniken, wie z.B. Verfahren der Zielvereinbarung oder kooperative Führungsstile beherrschen, soll die Implementation des NSM erfolgreich von Statten gehen.
  Die Mitarbeiter müssen in Gesprächstechniken bewandert sein, die ihnen ein konstruktives Kommunikationsklima ermöglichen, denn die neuen Aspekte der ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung bedingen zielvereinbarende Absprachen, um einer Verselbständigung der einzelnen Bereiche entgegenzuwirken. Ferner

müssen sie in der Lage sein, ihre Aufgabenwahrnehmung eigenständig zu gestalten und mit den anderen, in der Gruppe tätigen Kollegen abzustimmen.

Resümiert man die gewonnenen Aspekte, so läßt sich folgendes Bedürfnis im Rahmen eines neuen Personalwesens formulieren:
Es gilt Bestehendes zu modifizieren, seien es rechtliche Rahmenbedingungen oder die Fortbildungspraxis und ferner das Tätigkeitsspektrum des Personalwesens um einige Gesichtspunkte zu erweitern. Es genügt unter den Anforderungen des NSM nicht, bloße Personalverwaltung, wie sie momentan fast ausschließlich in der öffentlichen Verwaltung praktiziert wird, fortzuführen[30].
Klages definiert dieses erweiterte Aktivitätsfeld durch vier Punkte:

1. Das Personalwesen muß sich in verstärktem Maße mit der Personalentwicklung befassen. Diese wird in der Literatur als entscheidendes Manko und größte Möglichkeit gesehen, um den Anforderungen eines NSM gerecht zu werden[31].
2. Die „ echte ” Personalbeurteilung wird als nächstes Erweiterungsgebiet angeführt. Als Grundlage von Leistung und Motivation muß ihr mehr Beachtung und vor allem mehr Objektivität und Durchschlagkraft verliehen werden.
3. Ein weiterer Anspruch ist auf die Einrichtung von Assessment Center gerichtet. Gemeint ist damit eine Methodik, die in Seminarform durchgeführt wird und bei der realitätsbezogene Situationen herbeigeführt werden. Durch das Agieren der Mitwirkenden in dieser Lage, können dann gewisse Fähigkeiten der Teilnehmer unter die Lupe genommen werden. Auf diese Art und Weise sollen Potentiale ermittelt und objektiv bewertet werden können[32].
4. Der vierte und letzte Punkt fordert eine ausgedehnte Personalbedarfsplanung, die, wird sie konsequent und objektiv durchgeführt, den Ansprüchen von Effektivität und Effizienz der Verwaltung zuträglich sein soll[33].

Nach Betrachtung der Anforderungen an das Personalwesen sollen im Folgenden nun die Einschränkungen dargestellt werden, die sich bei der Implementation des NSM ergeben.

---

[30] Vgl. Hill In: Der Landkreis 07 / 1994, S.311
[31] Vgl. stellvertretend für viele KGSt - Bericht 06 / 1996, S.7
[32] Zum Assessment - Center - Verfahren vgl. ausführlicher Weber / Mayrhofer / Nienhüser 1993, S.40ff
[33] Vgl. Klages 1997, S.139ff

2.2 Schwierigkeiten bei der Umsetzung des NSM

Die Umsetzung des NSM in die Praxis der Verwaltungstätigkeit ist mit einigen Problemen verbunden, die in diesem Abschnitt der Arbeit zusammengetragen werden sollen.
Das NSM mit seiner betriebswirtschaftlich ausgeprägten Struktur und den managementorientierten Verfahren trifft in der öffentlichen Verwaltung auf Strukturen und Prozesse, die auf die Bürokratie und ihre hierarchisch gestaltete Aufbau - und Ablauforganisation abgestimmt sind. Bei der Implementation des, auf privatwirtschaftlichen Merkmalen aufgebauten Konzepts ist zu erwarten, daß Differenzen auftreten. Die alten, bis vor kurzem noch gültigen Verfahren und Instrumente, die sich in der Struktur der Verwaltung widerspiegelten, als auch die gewohnten Arbeitsabläufe und Rahmenbedingungen, die den Alltag und das Denken der Mitarbeiter ausmachten, können nicht ohne Probleme, Einschränkungen und Widerstände und ohne Übergangsphase einfach ausgeschaltet werden. Jede Organisation, die auf eine Neuerung hinsteuert, vor allem, wenn sie von so umfangreicher und tiefgreifender Art, wie der angestrebte Umbau der Verwaltung zum „ Konzern Stadt ” ist, hat in der Phase der Umsetzung und Einführung mit Problemen und Hindernissen zu kämpfen. Die öffentliche Verwaltung stellt, bei der Umsetzung des NSM hierbei keine Ausnahme dar.
Speziell im Bereich des Personalwesens ist mit diversen Schwierigkeiten zu rechnen. Die Beschäftigten sind am meisten von den Umbaumaßnahmen betroffen. Sie müssen Gewohnheiten ablegen und neuen Anforderungen gerecht werden. Daß dabei Probleme zu erwarten sind, leuchtet wohl sofort ein. Ferner muß auch bedacht werden, daß eine Reform erst Sinn macht, wenn sie mit Leben gefüllt wird. Was nützt eine formelle Strukturänderung, wenn die Prozesse, Verfahren und Instrumente ihr keine Rechnung tragen, sondern alles nach altem Schema abläuft. Vor diesem Hintergrund ist es für die langfristige Erfolgsperspektive des NSM von entscheidender Bedeutung, daß man sich auftretende Probleme bei der Implementation des NSM vor Augen führt, um daran anknüpfend über mögliche Abhilfen nachdenken zu können.
Welchen Barrieren sich die Verwaltung in diesem Prozeß stellen muß, soll im Folgenden nun genauer untersucht werden.

2.2.1 Stark determinierendes Haushaltsrecht

Das Haushaltsrecht in seiner jetzigen Ausprägung, hat Auswirkungen auf das Personal, die bei der Implementation des NSM nicht gerade förderlich sind. Gemeint ist damit, die angestrebte dezentrale Ressourcenverantwortung, die das Kostenbewußtsein der Beschäftigten in den Fachbereichen schärfen soll und durch die Erweiterung der Spielräume bei der Mittelverwendung, nicht nur in effizienz - und effektivitätsfördernder Weise zu den Zielen der Reformbemühungen beitragen soll, sondern auch, durch Steigerung der Motivation, einen nicht zu unterschätzenden Beitrag leisten kann.

Das Problem, welches sich dieser Absicht in den Weg stellt, besteht in dem Verbot der Umschichtung von monetären Mitteln und Personal. Das bedeutet, daß es nicht möglich ist, den Fachbereichen ein Budget zur Verfügung zu stellen, das diese dann frei bewirtschaften können und je nach Bedarf innerhalb des Dezernats umschichten dürfen[34]. Dadurch wird es eigentlich unmöglich, die angestrebte dezentrale Ressourcenverantwortung in voller Konsequenz durchzuführen und die damit angestrebten Motivationsaspekte und Verantwortungsbewußtsein zu verwirklichen.

2.2.2 Mängel in der Personalplanung

Das Problem, welches sich, spezifisch in der Kommunalverwaltung in diesem Bereich stellt, besteht in einer Diskrepanz, zwischen dem Vorhandensein von Daten und dem Bedarf von Informationen. Das auftretende Manko begründet sich darin, daß der Personalbedarf vor Ort, d h. von den lokalen Stellen definiert und verändert wird, aber die Daten über die nötigen Informationen, seien es Kosten oder Aussagen über die Wirkung von Personalbeschaffungsmaßnahmen oder Personalerhaltungsaspekten, eigentlich kaum lokal abrufbar und zeitnah zur Verfügung stehen[35].
Es ist auf dieser defizitären Ausgangslage praktisch unmöglich, eine strategische Personalbedarfsplanung auf kommunaler Ebene durchzuführen. Aber gerade die konsequente und regelmäßige Überprüfung der vorhandenen Potentiale und die Abgeltung mit den Entwicklungsbedarfen ist ein wesentlicher Schlüsselfaktor, der den Erfolg des NSM entscheidend beeinflußt. Wie oben ausgeführt ist es unabdingbar, daß das Personal ständig entwickelt und fortgebildet wird, um den hohen Ansprüchen eines Dienstleistungszentrums gerecht zu werden. Gerade die, an den Ansprüchen gemessene, bedarfsorientierte Entwicklung der Mitarbeiter ist von entscheidender Bedeutung.
Die nur mangelhaft mögliche strategische Personalplanung konterkariert geradezu Anforderungen, die an das Ermitteln von Entwicklungsbedarfen und sonstigen, personalplanerischen Erkenntnisinteressen gestellt werden und darf deshalb, im Rahmen der Einschränkungen, denen sich das Personalwesen bei einer Umsetzung des NSM gegenübersieht nicht unterschätzt werden.

2.2.3 Unbeweglichkeit der Strukturen im öffentlichen Sektor

Die starre Organisationsstruktur, die in der öffentlichen Verwaltung vorherrscht, stellt einen weiteren Problembereich dar, der im Zuge der Umsetzung des NSM zum Tragen kommt. Die geforderte Flexibilität und Dynamik, welcher die Neustrukturierung der Verwaltung Rechnung tragen soll, wird von den anschließend dargestellten Strukturdefiziten geradezu konterkariert[36].

---

[34] Vgl. dazu das Instrument der „ Budgetierung ”
[35] Vgl. Wohlfahrt In: Merchel / Schrapper (Hrsg.) 1996, S.96
[36] Die nachfolgende Gliederung und Erläuterung der organisatorischen Strukturdefizite der öffentlichen Verwaltung folgt der Darstellung In: Horváth & Partner (Hrsg.), Baustein C 2.2, 12 / 1996, S.9

1. Funktionale Organisationsstruktur
   Die Gliederung der Verwaltung ist durch eine Aufgabenorientierung gekennzeichnet. Die Zusammenfassung in Ämtern erfolgt nach möglichst unveränderlichen und immer wiederkehrenden Tätigkeiten, die, kaum über die Ämterperspektive gehende Sichtweisen erfordern und ein ganzheitliches Denken der Mitarbeiter annähernd überflüssig machen. Durch diese Situation wird förmlich das vorzufindende Bereichsdenken prädestiniert. Eine ämterübergreifende Kooperation wird somit kaum praktiziert, eher das Gegenteil ist der Fall. Die Stelleninhaber verteidigen ihren Einfluß gegenüber anderen Interessen und versuchen, in Konkurrenz zu diesen, Macht - und Statuspositionen, die sie innehaben und welche sich in extremem Besitzstandsdenken äußern, zu behaupten.
2. Hierarchische Organisationsstruktur
   Der Aufbau der Verwaltung ist streng weisungsgebunden. Die Arbeitsabläufe sind dadurch gekennzeichnet, daß „ von oben ” Anweisungen erteilt werden, die von den Mitarbeitern strikt und ohne Handlungsspielraum ausgeführt werden. Diese, in der Managementliteratur als „ Top - Down - Organisation ” („ Von oben nach unten ”) charakterisierte Struktur verhindert, daß die Mitarbeiter, wie es von ihnen im Rahmen des NSM gefordert wird, gestaltend und flexibel arbeiten können und ihnen motivationssteigernde Handlungs - und Entscheidungsspielräume eingeräumt werden können.
3. Starres Stellen - und Aufgabendenken
   Dieser Punkt hängt eng mit dem vorher Gesagten zusammen. Die, bis ins Kleinste strukturierten Vorgaben, seien es Stellenbesetzungspläne oder Aufgabenkataloge, prägen seit Jahrzehnten den Verwaltungsalltag und sind von den Mitarbeitern schon so verinnerlicht worden, daß sie diese, ohne jegliche Zweifel oder Kritik einfach durchführen. Diese Tatsache bildet keine Grundlage, die zu verantwortungsbewußtem und engagiertem Tätigwerden der Beschäftigten Anlaß gibt.

Betrachtet man zusammenfassend die dargelegten Strukturmerkmale der öffentlichen Verwaltung, so stellt man fest, daß diese einige Notwendigkeiten missen lassen, die zur Umsetzung des NSM von Nöten wären. Die starren Strukturen mit ihren, „ korsettartig ”gestalteten Handlungsspielräumen für die Mitarbeiter und den, in der hierarchischen Struktur bedingten langen Entscheidungswegen, lassen doch einiges an nötiger Flexibilität und Dynamik fehlen. Die eingefahrenen Arbeitsabläufe und routinisierten Vorgänge haben sich in den Gedanken der Beschäftigten schon so festgesetzt, daß eine Veränderung nicht erwünscht ist, sondern man lieber alt bekannte und bewährte Verfahren vorzieht, auch wenn man sich dessen bewußt ist, daß diese umständlicher und langwieriger sind. Der wenige Veränderungsfreiraum, der den Mitarbeitern in dieser stark strukturierten Ausgangslage zur Verfügung steht, trägt nicht gerade zu einer besonderen Motivation bei, um diese Umgestaltung überhaupt durchführen zu wollen.
Man kann also, im Rahmen der starren Strukturgegebenheiten im öffentlichen Dienst nicht verleugnen, daß diese stark determinierend gestaltet sind und kaum Raum oder Anreiz für Veränderungen, im Sinne des NSM bieten.

2.2.4 Defizitäre Beschäftigungsbedingungen

Die folgenden Ausführungen sind dem öffentlichen Dienstrecht gewidmet. Die seit den 70er Jahren, zum Teil hitzig geführte Diskussion um das öffentliche Dienstrecht und seine veralteten, reformbedürftigen Strukturen, ist wohl jedem, an der Situation der öffentlichen Verwaltung Interessierten bekannt. Die Publikationen und Diskussionsbeiträge zu diesem Thema scheinen an Vielfalt schier unendlich, was die Wichtigkeit und Brisanz der Materie und ihre Auswirkungen auf die Tätigkeit der Verwaltung und der in ihr handelnden Mitarbeiter eindrucksvoll unterstreicht.
Das öffentliche Dienstrecht ist durch Unbeweglichkeit und Ungleichheiten gekennzeichnet. Vor allem die Zersplitterung in ein Recht für Beamte, öffentliche Angestellte und Arbeiter, sowie in unzählige Laufbahnen und Laufbahngruppen ist ein Spezifikum, das man in keinem anderen Bereich finden kann. Diese Aufteilung bedingt in ihrer Struktur schon einige Merkmale, die über die Problemhaftigkeit der Situation aufschlußreiche Hinweise geben. Damkowski und Precht haben diese Probleme in vier Stichworten kurz und bündig charakterisiert. Es handelt sich dabei um:

- mangelnde Transparenz
- mangelnde Durchlässigkeit
- schlechte individuelle Planbarkeit
- keine leistungsbezogenen Anreize, in Richtung auf durchgängige, persönliche Karrieren[37].

Diese Merkpunkte sollen zu Beginn der Ausführungen einen kurzen Eindruck von den Problemen hinterlassen, die in diesem Bereich bestehen. Zunächst werden, zum besseren Verständnis die Beschäftigungsgrundlagen von Beamten und daran anschließend, die von Angestellten und Arbeitern in ihren Hauptpunkten dargelegt, bevor dann noch einmal ausführlich auf die Defizite und Schwierigkeiten eingegangen wird, die aufgrund dieser Voraussetzungen gegeben sind[38].

2.2.4.1 Rechtsgrundlagen der Beschäftigung von Beamten

Die Beamten werden in einem hoheitlichen Akt auf Lebenszeit ernannt. Sie sind praktisch unkündbar, da nur aufgrund schwerwiegender Vergehen das Beschäftigungsverhältnis aufgelöst werden kann.
Die Besoldung der Beamten folgt dem Prinzip der „ amtsangemessenen Alimentation ” (Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.23). Dieses Prinzip entspricht der Zuordnung der Ämter zu Besoldungsgruppen, die dann genau das Gehalt, nach einem bestimmten Schlüssel festlegen. Dieser Schlüssel definiert sich aus dem verliehenen Amt und dem jeweiligen Dienstalter des Amtsinhabers (vgl. Bundesbesoldungsgesetz [BBesG] §§ 18 - 28).

---

[37] Vgl. Damkowski / Precht 1995, S.231

[38] Dieser Abschnitt wird, trotz der am 01. Juli 1997 in Kraft getretenen Reform des öffentlichen Dienstrechts als wichtig betrachtet. Denn, abgesehen von einigen Neuerungen, die dort verankert sind, werden einige Regelungen doch weiterhin Bestand haben. Ferner ist, aufgrund der Aktualität der Entwicklung noch nicht abzusehen, wie sich der öffentliche Dienst, auf Basis dieses Gesetzes umformieren wird. Zu den Inhalten des Gesetzes wird auf Kapitel 3.2 der Arbeit verwiesen.

Die Beschäftigungsgrundlage, auf deren Basis die Beamten eingestuft werden, ist das sogenannte Laufbahnprinzip, das in den Laufbahnverordnungen der Länder und des Bundes geregelt ist. Zu dem Laufbahnprinzip sollen folgende, generelle Ausführungen, zum Einblick in die Thematik gemacht werden. Die Laufbahnen sind in verschiedene Fachrichtungen (z.B. Technischer Dienst oder Nicht - Technischer Dienst) eingeteilt. Innerhalb dieser besteht wiederum eine Untergliederung in vier Gruppen, nämlich dem einfachen, dem mittleren, dem gehobenen und dem höheren Dienst. Die Gruppen sind erneut, jeweils in vier Ämter unterteilt. Diese Unterteilung umfaßt ein Eingangsamt und drei Beförderungsämter, die jeweils einer Besoldungsgruppe zugeordnet sind. Prinzipiell gelten bei dieser Regelung zwei Grundsätze. Zum einen muß die jeweilige Laufbahn komplett, vom Eingangsamt bis zum dritten Beförderungsamt durchlaufen werden. Es ist grundsätzlich nicht möglich ein Beförderungsamt, aus welchen Gründen dies auch immer rechtfertigt würde, zu überspringen. Zum anderen müssen gleiche Voraussetzungen in Vor - und Ausbildung gegeben sein, um die Ämterstufung durchlaufen zu können. Der Zugang zu den Laufbahnen ist im Grundgesetz in Art. 33, Abs. 2 geregelt. Dort heißt es:

> „ Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte. ” Art. 33, Abs. 2 GG

Diesen Auswahlkriterien muß bei der Besetzung einer Stelle Rechnung getragen werden. Ferner gilt für jede Gruppe einer Laufbahn eine sogenannte „ Vorbildungsvoraussetzung ”. Diese legt einen bestimmten, genau determinierten Bildungsabschluß als Mindestzugangsvoraussetzung fest (für den höheren Dienst ist dies z.B. ein abgeschlossenes Hochschulstudium).
Die Beförderung der Beamten, d.h. der Wechsel von einem Beförderungsamt zum nächsthöheren innerhalb einer Laufgruppe ist, je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. An dieser Stelle soll ein Überblick über die Gemeinsamkeiten der Beförderungsregelungen ausreichen, um die Situation in ihren Grundmerkmalen verdeutlichen zu können. Generell besteht die Möglichkeit auf Beförderung nur dann, wenn eine gewisse Dienstzeit abgeleistet wurde, d.h. auch bei entsprechender Qualifikation und Leistung ist die Beschäftigungsdauer, als zwingende Voraussetzung, maßgebender Aspekt einer Beförderung. Der nächste Punkt wurde oben schon einmal angesprochen, soll aber der Vollständigkeit halber zumindest noch einmal erwähnt werden. Es handelt sich dabei um die grundsätzlich nicht erlaubten „ Sprungbeförderungen ”. Gemeint ist das Verbot des Auslassens eines Beförderungsamtes innerhalb einer Laufbahngruppe. Eine weitere Voraussetzung für eine mögliche Beförderung neben der Dienstzeit, ist die Bewährung auf geringer bewerteten Dienstposten. Hat ein Beamter zwar die zur Beförderung nötige Dienstzeit erreicht, sich aber auf dem bisherigen Posten nicht empfohlen, so ist von einer Beförderung abzusehen. Ferner gibt es auch keinen Rechtsanspruch auf Beförderung, auch wenn der Betroffene die Wahrnehmung von Aufgaben eines höherwertigen Amtes geltend macht.

Letztendlich ist eine Beförderung nur dann möglich, wenn es eine zu besetzende Planstelle gibt. Nach einem bestimmten Personalschlüssel werden diese verbindlich festgelegt und in der „ Stellenplanobergrenzenverordnung ” ist die Anzahl der zu vergebenden Stellen verbindlich fixiert.
Der oft mit der Beförderung synonym verwendete Begriff des Aufstiegs, soll nun als Nächstes erläutert werden. Es handelt sich dabei um den Aufstieg von einer Laufbahngruppe in die nächsthöhere Laufbahngruppe derselben Fachrichtung. Dieser ist nur mit der, für die betreffende Laufbahngruppe nötigen Ausbildung und einer zusätzlichen, abschließenden Aufstiegsprüfung möglich. Um diese Ausbildung durchlaufen zu können, muß der Beamte einige Voraussetzungen mitbringen. Wie bei der Beförderung, ist die Zulassung zu der erforderlichen Ausbildung an das Absolvieren einer festgelegten Anzahl von Dienstjahren geknüpft. Eine weitere Bedingung ist an die Ergebnisse der, von dem Vorgesetzten vorgenommenen Beurteilungen gebunden. Diese müssen gleichbleibend positive Resultate ausweisen, wenn der Kandidat die Möglichkeit zur Aufstiegsausbildung wahren möchte. Werden diese Auflagen von dem betreffenden Beamten alle erfüllt, so muß er noch psychologische Eignungstests und besondere Auswahlverfahren überstehen, bevor er zur Ausbildung, mit dem Ziel des Aufstiegs nach erfolgreich abgelegter Aufstiegsprüfung zugelassen wird. Zusätzlich zu dieser generell gültigen Regelung, gibt es in einigen Ausnahmefällen auch noch die „ erleichterten, prüfungsfreien Verwendungsaufstiege ”. Die Bedingungen, die dafür nötig sind, werden in den Paragraphen §§ 23 + 29 der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) determiniert.
Abschließend werden nun noch einige kurze Anmerkungen zu der Ausbildung der Beamten gemacht. Aufgrund des oben ausgeführten, durch einen enormen Grad der Aufteilung und Spezialisierung charakterisierten Laufbahnprinzips, ist die Qualifikationsvermittlung innerhalb der Ausbildung von stark formalisierter Natur. Die Ausbildung folgt den Idealen einer möglichst perfekten „ Laufbahnbefähigung ” (Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.27), der durch die Inhalte der Ausbildung entsprochen werden soll. Als Rechtsgrundlage für die Ausbildung der Beamten gelten die Prüfungsverordnungen der Länder[39].

2.2.4.2 Rechtsgrundlagen der Beschäftigung von öffentlichen Angestellten / Arbeitern[40]

Die Beschäftigungsbedingungen der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung orientieren sich stark an dem Vorbild der Beamtenbestimmungen. Sie werden in Tarifverhandlungen zwischen der öffentlichen Hand und der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) ausgehandelt. Die grundsätzlichen Regelungen werden im Folgenden genauer erläutert.
Die Angestellten werden auf nicht festgelegte Dauer eingestellt. Nach 15 - jährigem Fortbestand der Beschäftigung und dem Vollenden des 40. Lebensjahres geht die Beschäftigung in ein unkündbares Arbeitsverhältnis über. Dieses ist dann mit dem

[39] Vgl. auch ausführlicher zu den Rechtsgrundlagen der Beschäftigung von Beamten Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.23ff
[40] Im folgenden soll auf die explizite Erwähnung der Arbeiter verzichtet werden

Lebenszeitprinzip der Beamten zu vergleichen.
Die Besoldung der Angestellten orientiert sich an Vergütungsgruppen. Diese sind nach Tätigkeitsmerkmalen strukturiert, die den Funktionen entsprechen, welche die, in der Vergütungsgruppe zusammengefaßten Aufgaben aufweisen (vgl. § 22 Bundesangestelltentarif [BAT]). Die Grundvergütung, welche die Basis der Besoldung bildet, erhöht sich mit dem Erreichen festgelegter Lebensaltersstufen.
Die Aufstiegsregelungen, denen die Angestellten unterliegen, richten sich nach den, von ihnen auszuübenden Tätigkeiten. Da auch die Eingruppierung bei der Besoldungsbemessung nach Tätigkeitsmerkmalen der übertragenen Funktionen erfolgt, ist auch der Aufstieg von diesen abhängig. D.h. nimmt ein Angestellter eine neue Aufgabe wahr, die mit einer aufstiegsbegründenden Funktion ausgestattet ist, dann findet ein Aufstieg statt (vgl. § 22 Abs. 2 BAT). Im Gegensatz zu der Beförderungsregelung im Beamtenrecht, haben die Angestellten einen Rechtsanspruch auf funktionsgerechte Bezahlung, also bei Wahrnehmung höherwertiger Aufgaben, muß den Angestellten von Rechts wegen auch, die dafür angemessene Besoldung gewährt werden.
Die Ausbildung der Angestellten folgt den Grundsätzen der Berufsausbildung, wie sie in der Privatwirtschaft praktiziert wird. Die 3 - jährige Ausbildung folgt dem dualen System. Es handelt sich um eine 2 - jährige Vermittlung von Grundlagen, die berufsfeldbreite Inhalte betreffen und eine daran anknüpfende Spezialisierung, mit konkreter Ausrichtung auf das Tätigkeitsfeld. Rechtliche Grundlage der Ausbildungsregelungen im Angestelltenbereich ist, wie auch in der Privatwirtschaft, das Berufsbildungsgesetz (BBiG)[41].

Im nun folgenden Abschnitt sollen, auf der Grundlage der dargelegten Beschäftigungsgrundlagen, die Einschränkungen dargestellt werden, die sich in diesem Zusammenhang, bei der Implementation des NSM ergeben.
Wie oben schon erwähnt, orientiert sich das Tarifrecht stark an den Merkmalen des Beamtenrechts und ferner betreffen, die darzustellenden Defizite in fast gleichem Maße beide Bedienstetengruppen, so daß an dieser Stelle bewußt auf eine differenzierende Darstellung verzichtet werden soll und die nachfolgenden Punkte auf beide Bereiche abzielen, allerdings mit Schwerpunktsetzung auf das Beamtenrecht[42].

2.2.4.3 Einschränkungen durch nicht - leistungsorientierte Bezahlung

Betrachtet man die Bemessung der Besoldung im öffentlichen Dienst, so offenbart sich ein Defizit, wie es in anderen Bereichen nicht zu finden ist. In der Privatwirtschaft ist es so gut wie undenkbar, das Personal nach vorgegebenen Einstufungen zu

---

[41] Vgl. auch ausführlicher zu den Rechtsgrundlagen der Beschäftigung von Angestellten / Arbeitern Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.23ff

[42] Betrachtet man dazu die vorhandene Literatur, so werden die Beschäftigungsdefizite auf Grundlage des Beamten - und des Angestelltenrechts ebenfalls mit einer, speziell auf das öffentliche Dienstrecht fixierten Darstellung erläutert. Die, vor allem auch in diesem Bereich angesiedelte Problemhaftigkeit und Diskussion läßt eine solche Spezialisierung auch durchaus als rechtfertigt erscheinen, zumal dadurch keine gravierenden, das Erkenntnisinteresse einschränkenden Aspekte verloren gehen.

entlohnen, die keinerlei Berücksichtigung von Leistungen einbeziehen.
Unter dem Postulat der Wettbewerbsorientierung und den gesteigerten Ansprüche an das Personal, muß dem Leistungsgedanken, auch im Kontext der Besoldung Rechnung getragen werden. Die Mitarbeiter sollen ja, gemäß den Elementen des NSM, mehr in das Verwaltungsgeschehen involviert werden. Sie sollen nicht bloße Anordnungen vollziehen, sondern eigenständig Aufgaben wahrnehmen und auch verantworten. Sollen die Beschäftigten diese erweiterten Möglichkeiten auch wie beabsichtigt ausfüllen, so müssen sie auch demgemäß entlohnt werden. Die sich in diesen Aspekten widerspiegelnde Leistungsorientierung müßte sich auch in der Besoldung niederschlagen, was aber nicht der Fall ist. Die Grundlage der Gehaltsbemessung ist eine Eingruppierung, die sich nach den Anforderungen richtet, die von der Stelle und den dort auszuübenden Tätigkeiten gestellt werden. Die Arbeit wird anhand von summarischen oder analytischen Verfahren bewertet, die als Grundlage für die Einstufung in eine Rangerfolge oder Einordnung in Schwierigkeitsklasse zwischen den verschiedenen Arbeitsplätzen dient. Ein weiteres, leistungsunabhängiges Kriterium zur Ermittlung der Besoldung, liegt in den oben schon erwähnten Dienstaltersanteilen, die ebenfalls in die Bemessung einfließen[43].
Die Crux, die diesen Ausführungen inne liegt, läßt sich mit einer kritischen Frage auf einen Nenner bringen: Wie kann man Leistung fordern und erwarten, wenn diese sich in der Besoldung nicht bemerkbar macht?

2.2.4.4 Mängel im Leistungsanreizsystem

Die defizitäre Leistugsorientierung im öffentlichen Dienstrecht bezieht sich nicht nur auf die Mängel in der Gehaltsbemessung. Es gilt noch einige Probleme anzukreiden, die diesem Manko zuzuordnen sind.
Wie in den vorherigen Abschnitten schon ausgeführt, ist sowohl die Beförderung, als auch der Aufstieg zwingend an das Absolvieren einer festgelegten Dienstzeit gebunden. Zwar wirken Leistungen und positive Bewertungen durch den Vorgesetzten ebenfalls in die Entscheidung über die Besetzung eines höherwertigen Arbeitsplatzes ein, aber ohne die erforderliche Beschäftigungszeit ist auch bei überdurchschnittlicher Leistung eine Höherstufung nicht möglich. Dieser Aspekt wirkt, gerade auf junge, motivierte Mitarbeiter häufig frustrierend, denn gerade diese bringen, zu Beginn der Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung, eine enorme Energie mit, die aber oft versiegt, wenn man feststellt, daß der Schaffensdrang nicht belohnt wird, sondern bloße Dienstdauer der entscheidende „ Leistungsbewertungsfaktor ” ist[44]. Damit nicht genug, denn die „ ... hochgradig formalisierten Karrierewege ... ” (Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.136) weisen Beförderungsregeln aus, die, an konkreten Ergebnissen der Arbeit gemessene Kriterien außer Acht lassen und statt dessen Merkmale heranziehen, die weder die Qualifikation, noch die Leistung des Mitarbeiters in die Beurteilung einbeziehen. Zum einen ist hier das oben erwähnte Dienstalter ausschlaggebend, aber auch Charakteristiken, wie das Senioritätsprinzip,

---

[43] Vgl. Deckert / Wind 1996, S.87
[44] Vgl. dazu die aussagekräftige Metapher In: Endres 1993, S.44

die Ämterzugehörigkeit und die viel zitierte „ Stellenobergrenzenverordnung ” spielen bei der Beförderung eine wichtige Rolle[45].
Um diesen Mängeln Abhilfe zu schaffen, werden oft Maßnahmen ergriffen, die die Situation „ vom Regen in die Traufe ” bringen. Der frustrierenden Sachlage in der Beförderungspraxis wird meistens dadurch begegnet, daß es eine pauschale Anhebung des Stellenkegels gibt. Es wird dann lediglich der Forderung einer Höherstufung der Beschäftigten Rechnung getragen, ohne daß darin ein leistungsorientiertes Moment in die Bewertung einfließt. Diese Maßnahme ist kaum dazu geeignet, den Leistungsgedanken zu stärken. Sie trägt höchstens zu einer kurzfristigen Befriedigung der Mitarbeiter bei und läßt den Stellenkegel zu einer „ Stellenzwiebel ” (Mitschke In: Morath [Hrsg.] 1994, S.18) mutieren. Der motivierende Aspekt dieser Maßnahme bleibt auch oft dadurch auf der Strecke, daß die Inflation der Vergabe von Amtstitel von den Betroffenen kaum noch als etwas Besonderes oder als Belohnung empfunden wird. Im Gegenteil, es wirkt oft eher demotivierend, wenn ein Beschäftigter den Eindruck hat, daß er unbegründet von der Titelvergabe ausgeschlossen wird. Es kann sogar der Verdacht entstehen, daß man für etwas bestraft wird, ohne daß ein ersichtlicher Grund dafür vorhanden wäre. Ferner kommt es oft vor, daß die Endstufe einer Laufbahn schon etliche Jahre vor dem Pensionsalter erreicht wird und eine Ausbildung, für den Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn, nicht mehr in Betracht kommt. In dieser Situation entsteht oft die Einstellung: „ Warum sollte ich mich jetzt noch engagieren? ” Es existiert keine Möglichkeit, mehr zu erreichen, sei es finanzieller Art oder positionsbezogen, wenn man seine Leistung steigert, deshalb neigen ältere Mitarbeiter, wenn sie kurz vor dem Ruhestand stehen dazu, ihr Arbeitsleben „ geruhsam ausklingen ” zu lassen. Diese systemimmanente Schwäche hängt eng mit dem folgenden Punkt zusammen. Die Unkündbarkeit, die für die meisten Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst charakteristisch ist, trägt nicht dazu bei, den Leistungsaspekt des Dienstrechts zu stärken. Die Sicherheit der Arbeitsstelle verleitet oft zum Minimalprinzip des Arbeitsaufwandes, denn was kann schon passieren? Der, oft heilsam wirkende Druck der Arbeitsleistungskonkurrenz, wie er in der Privatwirtschaft besteht, könnte der Leistungsschwäche der öffentlichen Verwaltung und ihrer Bediensteten sicher auch nicht schaden[46]. Auf diesen Aspekt soll zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal genauer eingegangen werden[47].
Ein, an dieser Stelle ebenfalls wichtiger Punkt ist, die begrenzte Möglichkeit, Führungspositionen auf Zeit zu vergeben. Es wäre sicher ein nicht zu unterschätzender Leistungsanreiz für Bedienstete auf Stellen mit Führungsmerkmalen, wenn diese zeitlich begrenzt wären. Die Vorgesetzten könnten sich dann nicht auf den erreichten „ Lorbeeren ” ausruhen, sondern würden dazu angespornt, ihre Fähigkeiten unter

---

[45] Vgl. Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.136
[46] An dieser Stelle gilt sicher zu bedenken, daß die Rechtmäßigkeit und Unabhängigkeit der Verwaltungstätigkeit unabhängige Verwaltungsbedienstete erfordert, aber in gleichem Maße muß die Frage zugelassen werden, ob die Unkündbarkeit eines Großteils der Verwaltungsmitarbeiter in der heutigen Zeit, unter dem „ Damoklesschwert ” der Leistungsschwäche und Legitimitätskrise der öffentlichen Verwaltung und seiner Bediensteten überhaupt noch zu rechtfertigen ist.
[47] Zu den Mängeln im Leistungsanreizsystem vgl. Mitschke In: Morath (Hrsg.) 1994, S.18ff

Beweis zu stellen und in der begrenzten Zeit sich für weitere Leitungsaufgaben zu empfehlen. Die bisher vorherrschende Praxis der Etablierung von Machtpositionen um ihrer selbst willen, würde so ein Riegel vorgeschoben werden und die echte Führungsaufgaben würde mehr in den Vordergrund gerückt[48]. Vor allem unter Berücksichtigung der Anforderungen des NSM an die Führungskräfte, in Form von begleitenden und unterstützenden Aufgaben, wirken die machtstabilisierenden Tendenzen der Führungsarbeit dysfunktional. Statt die Mitarbeiter zu unterstützen und sie bei der Wahrnehmung ihrer erweiterten Spielräume zu fördern, versuchen Vorgesetzte oft, durch das bündeln von Verantwortung in ihren Händen, sich einen Status zu erkämpfen, der sie über enorme Machtpotentiale verfügen läßt. Die damit in Verbindung zu bringenden, demotivierenden Auswirkungen auf die untergebenen Mitarbeiter liegen bei diesem Sachverhalt wohl auf der Hand.

2.2.4.5 Inflexibilität des Laufbahnprinzips

Betrachtet man die oben ausgeführte, stark komprimierte Darstellung des Laufbahnprinzips, so kann man sich der Einsicht sicher nicht erwehren, daß die, bis ins Kleinste ausgestaltete Regelung des Laufbahnwesens, innerhalb des öffentlichen Dienstrechts kaum Freiräume für flexible Gestaltungsmöglichkeiten läßt. Dieser Eindruck täuscht auch keineswegs. Schon im Grundgesetz sind der Flexibilisierung dieses Prinzips Grenzen gesetzt, wenn es dort heißt:

> „ Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. ” Art. 33, Abs. 5 GG

Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, zu denen ja auch das Laufbahnprinzip gehört, müssen also auf jeden Fall im öffentlichen Dienstrecht beachtet werden.
Die zwei entscheidenden Punkte, die es in diesem Bereich zu brandmarken gilt, sind auf die Ausbildung für die Laufbahn und auf den Wechsel zwischen den Laufbahngruppen gerichtet.
Die Ausbildung, die auf den Einstieg in die öffentliche Verwaltung und damit auf den Einstieg in eine bestimmte Laufbahn gerichtet ist, macht einen Laufbahnwechsel äußerst schwierig. Der Zuschnitt der Ausbildung auf die betreffende Laufbahn ist so eng gestaltet, daß der Wechsel zu einer anderen Laufbahn eine völlig neue Qualifikation nötig machen würde. Diese Tatsache legt der Möglichkeit des horizontalen Laufbahnwechsel, in nicht unerheblichem Umfang Steine in den Weg.
Der Wechsel zwischen den Laufbahngruppen wird durch den hohen Formalisierungsgrad der Eingangsqualifikationen stark eingeschränkt. Um in die nächst höhere Laufbahngruppe einsteigen zu können ist es nötig, daß der Bewerber formale Ein-

[48] Vgl. Damkowski / Precht 1995, S. 231

gangsbarrieren überwindet, die ernstzunehmende Hindernisse, bei der vertikalen Durchlässigkeit der Laufbahngruppen darstellen[49].
Betrachtet man diese starren Regelungen und stellt sie den flexiblen Aspekten des NSM gegenüber, so offenbaren sich Hindernisse im Reformprozeß, die von nicht geringer Bedeutung sind. Die schematische Gestaltung des Laufbahnprinzips behindert das Streben nach einer ganzheitlichen Gestaltung der Aufgaben. Die Zusammenfassung von Tätigkeiten in einem größeren Handlungs - und Verantwortungsspielraum, läuft der strikten Aufteilung in verschiedene Laufbahngruppen zuwider. Auch die enge Ausbildungsregelung kann dem Bestreben, nach einem flexiblen Einsatz der Bediensteten nicht gerecht werden.
Es wäre also nötig, die schablonenhaft erstarrten Strukturen aufzuweichen, will man die einschränkende Starre des Laufbahnprinzips auf das beweglichen Instrumentengefüge des NSM ausrichten.

Faßt man die Hauptaspekte der defizitären Beschäftigungsbedingungen, wie sie sich im öffentlichen Dienstrecht darlegen noch einmal in wenigen Worten zusammen, so kommt man zu folgenden Gesichtspunkten:

- Der öffentliche Dienst ist in seinem Erscheinungsbild viel zu verschachtelt und zersplittert. Die extreme Aufsplittung, zum einen in verschiedene Beschäftigungsgruppen und zum anderen in verschiedene, in sich ebenfalls noch unterteilte Fachrichtungen, trägt zur Verwirrung, oft nicht nur der Außenstehenden, sondern auch der Mitarbeiter und nicht zuletzt der Führungskräfte bei. Die mangelnde Durchschaubarkeit macht es schwierig, Änderungen vorzunehmen und die vielbeschworene Leistungsgerechtigkeit zu realisieren. Das führt zu der sicherlich provokanten, aber zugleich auch nachdenklich stimmenden Frage: „ Wie soll man etwas ändern, das man nicht kennt? ”
- Die nächste Schwierigkeit betrifft die mangelnde Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst. Weder Besoldung, noch Beförderung oder Aufstieg werden nach Leistungsgesichtpunkten bewertet. Diese Sachlage verhindert die Realisation eines Hauptaspektes des NSM. Die Mitarbeiter sollen eigenverantwortlicher und selbständiger werden und einen erweiterten Handlungsspielraum erhalten. Daß sie diesen dann auch ausfüllen, dafür müssen sie, durch entsprechende Anreize motiviert werden. Diese Motivation, in Form von Leistungsanreizen innerhalb des öffentlichen Dienstrechts ist aber gerade der Punkt, der besonders im Argen liegt. Dieses Defizit stellt eines der Hauptprobleme dar, die der Implementation des NSM, mit dazu motivierten Mitarbeitern im Wege steht.
- Das letzte Problem, das in diesem Zusammenhang erwähnt werden soll, dreht sich um die starren Strukturen, die im Laufbahnprinzip verankert sind und den flexiblen Strukturen des NSM, wie oben schon dargelegt, auf nicht unerhebliche Art und Weise zuwiderlaufen.

[49] Vgl. ausführlicher Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.136

2.2.5 Sicherheit des Arbeitsplatzes als Hauptkriterium der Berufswahl

In engem Zusammenhang mit der Unkündbarkeit eines Großteils der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung, steht auch das Sicherheitsdenken. Hört man sich unter den Mitarbeitern in der Verwaltung nach dem Grund für ihren Einstieg in den öffentlichen Dienst um, so ist die Antwort Nummer 1 die Sicherheit des Arbeitsplatzes[50]. Die lebenslange Anstellung von Beamten, Richtern und Soldaten, die garantierte Existenz des Arbeitgebers, aufgrund grundgesetzlicher Legitimation und die, nach Vollenden des 40. Lebensjahres und 15 - jähriger Beschäftigung garantierte, lebenslange Sicherheit des Arbeitsverhältnisses, auch für Angestellte und Arbeiter stellen einen Vorteil dar, der in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit und Regression von den Mitarbeitern sehr geschätzt wird. Was den Mitarbeitern jedoch ein Vorteil, ist den Umstellungs - und Änderungsprozessen ein Dilemma, das die Bestrebungen des NSM konterkariert. Die Mitarbeiter ziehen sich auf die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes zurück und sehen keine Veranlassung, sich neuen Anforderungen zu stellen und sich unter Leistungsdruck und in unsichere Bereiche der Neuerungen zu wagen, da sie ja keine ernsten Konsequenzen zu befürchten haben[51]. Das kann zu einer kompletten Verweigerung und einem Widerstand gegenüber allem Neuen führen. Dies sei an dieser Stelle aber nur am Rande erwähnt, da auf Widerstände, im Bereich der Implementation des NSM zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen werden soll.

2.2.6 Dysfunktionale Systeme und Methoden

Die Systeme und Methoden, mit denen in der öffentlichen Verwaltung gearbeitet wird, weisen zum Großteil Merkmale auf, die an den Grundsätzen einer bürokratischen Organisation orientiert sind oder schlichtweg überkommen sind. Bei der Implementation des NSM muß man sich jedoch auf neue, an den Charakteristiken der Dienstleistungsorganisation gemessene Arbeitsweisen stützen können, sollen sie zum Erfolg gereichen. Da diese Mängel auch Auswirkungen auf das Personalwesen zeigen, sollen sie im Folgenden näher betrachtet werden[52].

2.2.6.1 Veraltete Informationssysteme

In der heutigen Zeit der Computertechnik und des vernetzten Datenaustausches mutet es fast schon nostalgisch an, daß in etlichen Verwaltungen noch gänzlich ohne diese technologischen Errungenschaften gearbeitet wird. Der gute alte Hausbote hat in vielen Verwaltungen als Postträger noch nicht ausgedient.
Mag diese Situation auch noch oft als genügend empfunden werden, so kann sie mit der Implementation des NSM nicht mehr zufriedenstellend funktionieren. In den Zeiten von erweiterten Handlungsspielräumen der Mitarbeiter, Zielvereinbarungsge-

---

[50] Vgl. Deckert / Wind 1996, S.78
[51] Vgl. Deckert / Wind 1996, S.79
[52] Zu den Problemen im Bereich der Systeme und Methoden vgl. Horváth & Partner (Hrsg.), Baustein C 2.2, 12 / 1996, S.15

sprächen und Kontraktmanagement ist es unerläßlich, daß ein schneller und vor allem jedem Mitarbeiter zugänglicher Informationserwerb und - austausch stattfinden kann. Ferner ist es für eine sinnvolle Personalarbeit nötig, über systematische Daten und Statistiken, bezüglich Personalbedarf und - potentialen zu verfügen. Eine solche Flut von Daten und Informationen muß mit Unterstützung von Technik bewältigt werden, soll sie überhaupt bewältigbar sein. Die alte Form der Datenübermittlung per Bote oder Informationsblatt, wie sie noch oft vorzufinden ist, kann den neuen Anforderungen nicht mehr gerecht werden, im Gegenteil sie steht ihnen hindernd im Wege.

2.2.6.2 Ausgeprägte Kontrollmechanismen

Der in der Verwaltung häufig noch zu hörende Leitsatz „ Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser! ”, spiegelt eine Einstellung wider, die der Idee einer, auf Vertrauen und offener Kommunikation aufgebauten Verwaltung genau entgegenwirkt. Mit der Implementation des NSM soll ja gerade diese demotivierende Denkweise, durch eingeschränkte Kontrollmechanismen und Aufbau eines Vertrauens - und Verantwortungsklimas überwunden werden. Daß dieses nicht von heute auf morgen realisiert werden kann, leuchtet wohl ein, aber soll die Reform der öffentlichen Verwaltung vorangetrieben werden so gilt es, an dieser veränderungshemmenden und negativen Grundhaltung, vor allem im Bereich der Führungskräfte einiges zu ändern.

2.2.6.3 Fehlende betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente

Sei es im Bereich des Haushaltswesens oder der Führungsinstrumente, wie oben schon dargelegt, es mangelt an allen Ecken und Enden an den Instrumenten zur Umsetzung des betriebswirtschaftlich orientierten NSM. Vor allem das Controlling, welches als Koordinationsstelle Steuerungsaufgaben wahrnehmen soll, stellt ein Problem dar. Die Praxis verläuft meistens so, daß über Kontroll - oder Revisionsaspekte nicht hinausgegangen wird. Die eigentlichen Aufgaben des Controllingbereiches werden vernachlässigt und welche Probleme und Dysfunktionalitäten durch strikte Überwachung und Kontrollen, im Zuge der Einführung des NSM erwachsen, wurde im vorherigen Abschnitt schon dargelegt, deshalb soll an dieser Stelle darauf verzichtet werden.

2.2.6.4 Kaum Anreizsysteme

Nachdem im Abschnitt über defizitäre Beschäftigungsbedingungen schon ausführlich auf die Mängel im Hinblick auf kaum vorhandene Leistungsanreize eingegangen wurde, soll an dieser Stelle nur noch auf einen Sachverhalt, im Bereich der Verfahrensweise aufmerksam gemacht werden, der ebenfalls diese Misere betrifft. Das Vorschlagswesen, wie es momentan in der Verwaltung praktiziert wird, sieht keine Belohnung oder Prämierung jedweder Art von Verbesserungsschlägen aus Mitarbeiterkreisen vor. Sollen die Mitarbeiter allerdings, wie gefordert, mehr Initiative und Engagement entwickeln, so muß man Vorstöße in diesem Kontext auch hono-

rieren und vor allem überhaupt beachten. Ist das nicht der Fall, so wird der Enthusiasmus ziemlich rasch verebben und die Innovationsfreudigkeit der Mitarbeiter, die als entscheidendes Auffinden von Verbesserungsmöglichkeiten zur Optimierung der Verwaltungstätigkeit gesehen werden kann, relativ schnell an Eifer verlieren und einer Frustration weichen.

Die Probleme, die sich aus den, in der öffentlichen Verwaltung praktizierten Arbeitsweisen und Verfahren ergeben, stellen sich hauptsächlich in nicht zeitgemäßen Techniken, der Informationsverarbeitung, einem alles überragenden Kontrolldenken und dem mangelnden Anreizsystem dar. Diese bedingen eine Struktur, die den Mitarbeitern jegliche Freiräume und Handlungsmöglichkeiten beschneiden, derer sie aber zur Umsetzung des NSM unbedingt bedürfen. Da die beschriebenen Defizite in der Verwaltung aber eigentlich noch so gut wie überall vorzufinden sind, ist ihre einschränkende Auswirkung auf die Motivation der Mitarbeiter, zur aktiven Teilnahme an der Realisierung des NSM, von nicht gerade unbedeutendem Umfang. Vor allem die demotivierenden, von Vorgesetzten häufig als Machtindikator genutzten Kontrollmechanismen, sind hierbei von gravierender Bedeutung.

2.2.7 Motivationsmängel, als Ausdruck von Unzufriedenheit

Eine der wichtigsten Voraussetzungen zum Gelingen der Verwaltungsreform, ist die Bereitschaft von allen Beteiligten, diese zu akzeptieren und ihren Zielen gemäß zu handeln. Die Mitarbeiter müssen motiviert sein und werden, um die Neugestaltung der Verwaltung aktiv zu unterstützen.
Als Motivation soll verstanden werden:

> „ ... die Summe der Beweggründe, die unsere Entscheidungen, Handlungen und Verhaltensweisen beeinflussen. ” (Horváth & Partner (Hrsg.), Baustein C 2.3, 03 / 1997, S.4)

Die anschließenden Ausführungen sollen nun darlegen, an welchen Indikatoren sich dieses Unmotiviertsein ablesen läßt und welche Auslöser Motivationsdefizite nach sich ziehen. Es wurden im vorherigen Text schon einige, diese Thematik betreffenden Aussagen gemacht, dennoch soll an dieser Stelle noch einmal genauer und ausführlicher darauf eingegangen werden.
Die Indikatoren, an denen sich Demotivation und Unzufriedenheit der Mitarbeiter ablesen lassen, sind von großer Bandbreite und sollen hier, in ihren wichtigsten Ausprägungen erläutert werden.
Sind die Mitarbeiter mit ihrer Arbeit nicht zufrieden, so werden sie versuchen ihr so häufig wie möglich fern zu bleiben. Ist also ein auffallender Absentismus von Mitarbeitern, vor allem in Form von Krankheitstagen festzustellen, so kann dieses als ein Anzeichen eines fehlenden Leistungswillens gewertet werden.

Ein nächster Anhaltspunkt wäre eine ausgeprägte Unsicherheit, die sich in Aggressionen oder Resignationen äußert, bis hin zur „ inneren Kündigung ”, die sich darin äußert, daß der betreffende Mitarbeiter sich zwar an seinem Arbeitsplatz betätigt, aber seine Arbeit, ohne jegliches Engagement verrichtet. Er führt pflichtgemäß seine Arbeit aus, ohne sich damit zu identifizieren oder überhaupt dafür Interesse zu zeigen.
Der wichtigste und bedeutendste Hinweis, der auf Unzufriedenheiten und Demotivation schließen läßt, ist der Widerstand. Die Formen, in denen Widerstände auftauchen, kann man in drei Typen einteilen. Es handelt sich dabei um den offenen Widerstand, bei dem der Betreffende offen seine Gegenposition bekannt macht und vertritt, die Sabotage, in deren Wahrnehmung hauptsächlich heimlicher Widerstand und unerkanntes Unterlaufen der Ziele und Maßnahmen liegt und als letztes das abwartende Zweifeln, in dessen Verlauf der Mitarbeiter sich zwar passiv verhält, aber seiner negativen Einstellung durch meckern und kritisieren Ausdruck verleiht[53].

All diese Anzeichen[54] werden von Beweggründen determiniert, die im Folgenden nun genauer untersucht werden sollen.

Die Ursachen, die zu Demotivationserscheinungen bei den Beschäftigten führen, sind sehr vielschichtig und oft auch kaum zu erkennen. An dieser Stelle soll nun versucht werden, einen möglichst umfangreichen Katalog der bedeutendsten Auslöser von Mängeln in der Motivationsstruktur der Mitarbeiter aufzustellen.
Eine Ursache, die für Arbeitsunzufriedenheit verantwortlich gemacht wird, liegt in der Struktur der Verwaltung begründet. Die strikte Arbeitsteilung läßt den Mitarbeitern nicht viel Raum, Kreativität und Engagement in ihre Tätigkeit einzubringen. Erstaunlicherweise hat sich diese Praxis in den Köpfen der Bediensteten schon so eingeprägt, daß sie, obwohl sie damit nicht glücklich sind, doch auch nicht bereit sind, im Zuge von erweiterten Handlungsspielräumen und Delegation von Zuständigkeiten daran etwas zu ändern. Das Paradoxum, welches man in diesem Zusammenhang feststellen kann ist, daß die Mitarbeiter zwar nicht zufrieden sind, aber auch nicht motiviert sind, durch die Implementation des NSM an der unzulänglichen Situation etwas zu ändern. Die Systemzwänge, innerhalb derer das Personal nun schon etliche Zeit tätig ist, hat dieses so verinnerlicht, daß es seine Persönlichkeit darauf ausgerichtet hat. Je stärker diese Anpassung an das alte System ist, desto größer sind die zu erwartenden Probleme bei der Implementation des NSM. Die Neuerungen, die mit dem Wandel des Berufsbildes, vom Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes zum Dienstleister einhergehen, werden als Angriff auf angestammte Positionen gesehen und deshalb abgelehnt[55].
Ein weiterer Gesichtspunkt ist das Gefühl der Mitarbeiter, daß sie keine eigene Handlungsmöglichkeit haben. Sie betrachten sich als Objekt von Verwaltungstätigkeit, das zur bloßen Anweisungsausführung befugt ist. Den Eindruck eine bloße

---

[53] Vgl. Stratemann / Wottawa 1995, S.104
[54] Zu den Indikatoren von Motivationsmängeln und Unzufriedenheiten vgl. Müller 1996, S.41 und Stratemann / Wottawa 1995, S.203
[55] Vgl. Stratemann / Wottawa 1995, S.66

„ unbewegliche Manövriermasse ” (Korintenberg In: Hill / Klages [Hrsg.] 1993, S.128) darzustellen, quittieren sie dann mit Frustrations - und Demotivationserscheinungen. Vor allem ein autoritärer, kontrollintensiver und machtstabilisierender Führungsstil der Vorgesetzten, führt zu dieser negativen Einstellung. Abgesehen von den Auswirkungen des Führungsstils auf die Mitarbeiter, sehen diese oft auch nicht ein, warum sie Bürger gemäß Qualitätsstandards, wie Bürgerfreundlichkeit und Kundenorientierung behandeln sollen, selber aber innerhalb ihrer Tätigkeit mit einem autoritären und stark einschränkenden Führungsstil Vorlieb nehmen sollen[56]. Neben dem demotivierenden Führungsstil tragen auch die mangelnde Struktur der Motivations - und Engagementanreize ihr Übriges zu der Situation bei. Die bisher fast ausschließlich eingesetzten materiellen Anreize, vor allem in Form finanzieller Mehrzuwendungen, reichen zur Motivationssteigerung nicht mehr aus. Jedoch sind die Möglichkeiten, die sich im Bereich der immateriellen Anreizgestaltung bieten so beengt, daß sie in ihrer Knappheit nicht genügen, um die Anreizsituation entscheidend zu verbessern. Die wenigen Mittel, die in diesem Rahmen zur Verfügung stehen, beschränken sich oft auf Belobigungen, zeitlich befristete Abordnungen zu interessanten Sonderaufgaben und Gewährung von Sonderurlauben, beispielsweise zur Wahrnehmung von Fortbildungsangeboten. Aber diese ausgeprägte Standardisierung von Anreizen nach „ Schema F ”, kann nicht genügen, um den verschiedenen Persönlichkeiten der Bediensteten und den darin wurzelnden Vorbedingungen Rechnung zu tragen. Diese sind, zweifelsohne für die Wirkung von Anreizgestaltung von entscheidender Bedeutung, nicht jede Maßnahme führt bei allen Mitarbeitern zu den gleichen, gewünschten Effekten[57].
Ein Gesichtspunkt, der mit der Implementation steigende Bedeutung gewonnen hat, ist die Personalbeurteilung. Es ist wichtig, die Potentiale der Mitarbeiter zu bewerten und eventuelle Fortbildungs - und Qualifizierungsbedarfe zu ermitteln, um den Mitarbeiterstab auf die neuen Anforderungen einstellen zu können. Betrachtet man jedoch die Praxis, wie Personalbeurteilung vorgenommen wird, so offenbaren sich Mißstände, die stark frustrierende und deprimierende Auswirkungen auf den betroffenen Mitarbeiter haben können. Die Inhalte, auf die sich die Beurteilung meistens bezieht, sind auf bloße Leistungsbetrachtung gerichtet. Die geforderte Berücksichtigung des Potentials bleibt dabei fast immer unbeachtet. Erschwerend kommt hinzu, daß zum größten Teil nicht auf eine regelmäßige Beurteilung Bezug genommen werden kann, da diese meist nur im Zusammenhang mit bevorstehenden Beförderungen vorgenommen wird. Die Ergebnisse der Beurteilung sind in ihrer Mehrzahl dann auch nicht aussagekräftig. Sie basieren auf subjektiven, vom Beurteilenden abhängigen Kriterien und neigen dazu, ein zu positives Bild darzustellen, um Konflikten aus dem Weg zu gehen, die aber oft dennoch auftreten[58].
Diese Personalbeurteilung, die in ihrer Uneinheitlichkeit, geringen Spezifikation und schwachen Systematik[59] kaum nachvollziehbar ist, kann nicht dazu gereichen, auf die Mitarbeiter in motivationaler Hinsicht erfolgsversprechend einzuwirken.

---

[56] Vgl. Stratemann / Wottawa 1995, S.94
[57] Vgl. Klages 1997, S.27
[58] Vgl. Müller 1996, S.99
[59] Vgl. Damkowski / Precht 1995, S.223

Eher das Gegenteil ist der Fall, der Mitarbeiter wird zum Objekt einer Bewertung seiner Arbeit, die er weder verstehen, noch beeinflussen kann.
Eine weitere Keimzelle, die das Entstehen von Demotivation bei Mitarbeitern fördert, besteht in der Art und Weise, wie die Mitarbeiter an die Umsetzung des NSM herangeführt werden. Die neuen Strukturen werden zunächst skeptisch beurteilt, denn die geforderte Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit wurde in der früheren Situation in keiner Weise benötigt und war oft sogar als unerwünscht verpönt[60]. Ebenso steht es mit der Einführung des Wettbewerbsprinzips. Dieses wird auch zunächst abgelehnt, da ein Arbeiten ohne Vergleiche mit anderen Leistungsergebnissen viel einfacher ist und das Entstehen von Leistungs - und Erfolgsdruck dadurch ausgeschlossen wird[61]. Das Problem, welches sich in diesem Zusammenhang stellt ist, daß die Mitarbeiter zunächst auf Abwehrposition gehen und sich gegen die Einführung der Neuerungen stellen. Die Umsetzung des NSM müßte deshalb so erfolgen, daß diese Bedenken ausgeräumt werden. Diese notwendige partizipative Form der Implementation wird aber meistens nicht berücksichtigt. Die Mitarbeiter werden an den Vorgängen meist erst dann beteiligt, wenn ihre Hilfe nötig ist und dann auch nur soweit, wie es, zum Gelingen der Maßnahme unbedingt nötig ist[62]. Dieses Überstülpen einer Neuerung, ohne jegliche Beteiligung, Information und anschließende Betreuung der betroffenen Mitarbeiter der gesamten Verwaltung, muß fast schon zwangsläufig bei dem Personal Abwehrreaktionen und Frustrationserscheinungen zur Folge haben. Vor allem in der Situation, daß Veränderungsmaßnahmen von außerhalb der Verwaltung an die Mitarbeiter herangetragen werden, kann man feststellen, daß das Umsetzen dieser bei den Mitarbeitern „ Gandhi - artigen ” (Jann In: Hill / Klages [Hrsg.] 1993, S.79) Widerstand hervorruft, der in Unsicherheiten, befürchteten Nachteilen, Unruhen und mangelnder Erkennung der Vorteile seine Ursachen hat.
Weitere Punkte, die diese Widerstände heraufbeschwören sind in folgenden Umständen begründet[63]. Die Mitarbeiter fühlen sich oft durch die neuen Aufgabenstellungen und Ansprüche überfordert. Durch den Verlust der Gewohnheiten und des Vertrauten erwachsen Ängste und Unsicherheiten, die durch die natürliche Scheu vor Neuem und Risiko zusätzlich verstärkt werden. Die Mitarbeiter fühlen sich als Spielball und Verlierer der Modernisierung und leisten erbitterten Widerstand, um die negativ empfundenen Neuerungen abzuwenden.
Aber nicht nur im Bereich der Mitarbeiter ohne Vorgesetztenfunktion sind Widerstände zu erwarten. Auch von Seiten der Führungskräfte muß man mit Problemen rechnen. Die Notwendigkeit, Kompetenzen und Verantwortung zu delegieren, führt bei diesen zu Ängsten, die den Verlust von Status -, Macht - und Einflußvorteilen betreffen. Vor allem die Leiter der Querschnittsämter weigern sich, Personal - und Finanzkompetenzen an die Fachbereiche weiterzugeben und reagieren darauf mit Widerstand oder Resignation.

---

[60] Vgl. Deckert / Wind 1996, S.71
[61] Vgl. Stratemann / Wottawa 1995, S.75
[62] Vgl. Horváth & Partner (Hrsg.), Baustein C 2.2, 12 / 1996, S.10
[63] Vgl. Klages 1997, S.68ff

Als Resümee der Ausführungen kann man festhalten, daß der Widerstand im Besonderen, aber auch alle anderen Formen der Reaktion, als durchaus normale und zu erwartende Erwiderung auf die Einführung solch umfassender Neuerungen gesehen werden muß, da sie von den Betroffenen als Gefährdung ihrer Stellung und erfochtener Positionen und Standards gewertet wird. Der nötige „ Paradigmawechsel ” (Klages 1997, S.70), der mit der Einführung des NSM einhergeht, stürzt die Betroffenen in einen Zustand der Desorientierung und Werteverwirrung, der eine solche Reaktion der Mitarbeiter nur allzu verständlich macht[64].
Die „ Verhaltensbarrieren in den Köpfen der Mitarbeiter ” (Klages 1997, S.68) stellen bei der Implementation des NSM nicht unerhebliche Probleme dar, da die Mitarbeiter, als Träger und Betroffene der Situation das neue Konzept durch ihre Handlungen und Maßnahmen mit Leben füllen sollen, anstatt sie zu boykottieren.

2.2.8 Fortbildungsdefizite

Der Forderung nach einer neuen und besseren Fortbildungspraxis in der öffentlichen Verwaltung stehen Defiziten gegenüber, die im nachfolgenden Abschnitt geschildert werden sollen.
Ein Manko, das sich in diesem Bereich feststellen läßt, ist die Teilnehmerstruktur von Fortbildungsmaßnahmen. Zum einen die Unkündbarkeit großer Teile der Belegschaft und zum anderen die Betroffenheit der gesamten Verwaltungsangehörigen von den Neuerungen, macht eine Kompetenzerhöhung des kompletten Personals unverzichtbar. Betrachtet man allerdings konkret die Teilnehmer, die Qualifizierungsveranstaltungen beiwohnen, dann fällt eine deutliche Unterrepräsentation bestimmter Gruppen ins Blickfeld. Vor allem Frauen, die im mittleren Dienst tätig sind und Mitarbeiter des einfachen Dienstes nehmen in unterdurchschnittlicher Zahl an den Maßnahmen teil[65]. Der Grund dafür liegt wohl in der mangelnden Ausgangsbildung des betreffenden Personenkreises, darf aber nicht als Ausrede für das bestehende Defizit vorgeschoben werden.
Die Inhalte, die in Fortbildungsmaßnahmen vermittelt werden, sollen den nächsten Betrachtungspunkt ausmachen. Blickt man mit diesem Erkenntnisziel auf die Fortbildungssituation, so findet man immer noch eine vorherrschende Einteilung der Lehrgänge in Einführung, Anpassung und Förderung. Diese veraltete, auf verwaltungsspezifische Inhalte fixierte Trennung kann aber den Anforderungen an eine Fortbildung, die umfassende Inhalte vermittelt, die auch über das notwendige Fachwissen hinausgehen, nicht genüge tun[66]. Die Lehrziele, die in der Qualifizierung thematisiert werden, drehen sich ausschließlich um Fachwissen, und das Beherrschen von Techniken und Methoden. Die geforderten Kompetenzen im sozialen Bereich, seien es Teamfähigkeit oder Kommunikationsfähigkeit und in der Persönlichkeitsbildung werden völlig ausgeblendet. Aber gerade diese Aspekte werden im NSM betont und nehmen einen hohen Stellenwert ein. Speziell in kommunalen Studieninstituten, die Fortbildung durchführen, geschieht dies häufig zu schematisch

---

[64] Vgl. dazu auch Grömig In: Verwaltungsrundschau 06 / 1996, S.188
[65] Vgl. Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.19ff
[66] Vgl. Kühnlein In: Reichard / Wollmann 1996, S.206ff

und einseitig, in Form von Seminaren. Diese traditionelle Art der Wissensvermittlung hat durchaus ihre Berechtigung und Notwendigkeit, kann aber den Anforderungen nicht mehr genügen. Es mangelt an alternativen Fortbildungsmaßnahmen, die zusätzlich zu den vorhandenen durchgeführt werden. Des weiteren werden kaum aussagekräftige Analysen von Fortbildungsbedarfen durchgeführt, auf deren Basis dann anforderungsgerechte und bedarfsorientierte Fortbildung überhaupt erst durchgeführt werden kann.
Auch die Systematik, derer sich die Fortbildung bedient, weist einige Mängel auf. Es besteht so gut wie keine Gesamtkonzeption der Weiterbildung. Im Gegenteil, die Angebote werden von den Mitarbeitern oft nur rein zufällig aufgeschnappt. Wird dem Vorgesetzten dann mitgeteilt, daß man beabsichtigt sich fortzubilden, so ist nicht unbedingt mit enthusiastischen Reaktionen zu rechnen. Die Vorgesetzten lehnen eine Fortbildung nicht selten aus Gründen, wie Arbeitsüberfülle oder Zeitmangel ab, d.h. den Mitarbeitern wird von Vorgesetztenseite oft nicht nur die Unterstützung versagt, sie werden sogar nicht selten, durch Verweigerung der Freistellung von der Arbeit, an der Teilnahme gehindert. Das führt dazu, daß die Auswahlkriterien, nach denen die Mitarbeiter zu Fortbildungsveranstaltungen geschickt werden, weder an Anforderung, noch an Bedarf, sondern lediglich an der Abkömmlichkeit orientiert sind. Daß dieses nicht einer sinnvollen Teilnehmerauswahl für Fortbildungsveranstaltungen entspricht, muß wohl nicht näher erläutert werden.
Die Defizite in der Fortbildungssituation erstrecken sich auch auf die Mitarbeiter, die Führungsaufgaben wahrnehmen sollen. Die neue Art der Führung, nämlich ein kooperativer Stil, der die Untergebenen begleitet und unterstützt, stellt für die Vorgesetzten Neuland dar, das es zu erkunden gilt. In dieser Situation wäre es wichtig, daß die Führungskräfte an ihre neue Aufgabe herangeführt werden und durch entsprechende Qualifizierung darauf vorbereitet werden. Führt man sich allerdings die Bedeutung der Führungskräftefortbildung vor Augen, so findet man ein systematisch unterbewertetes Instrumentarium, das eine Entwicklung von Führungsfähigkeiten nicht nur vernachlässigt, sondern oft genug sogar blockiert[67].

Faßt man dies alles noch einmal zusammen, so scheint es an der Einsicht zu fehlen,

> „ ... daß die mangelnde Qualifikation des öffentlichen Dienstes eine enorme Verschwendung von brachliegendem Humanpotential bedeutet! ” (Klages 1997, S.127)

Wie sonst könnte man die einseitige Teilnehmerstruktur, die eingeschränkten und veralteten Inhalte und die defizitäre Systematik der herrschenden Fortbildungspraxis in der öffentlichen Verwaltung erklären.

---

[67] Vgl. Kühnlein / Wohlfahrt 1995, S.19

2.2.9 Fehlende Personalentwicklung

In engem Zusammenhang zum vorher Gesagten, müssen die folgenden Ausführungen gesehen werden. Die Fortbildung der Mitarbeiter nach bloßen fachlichen Aspekten, kann der Situation nicht mehr gerecht werden. Die Einstellung der Mitarbeiter auf neue Werte und Verfahren muß zusätzliche Mittel einschließen.
Die in diesem Kontext nötige Personalentwicklung findet in der öffentlichen Verwaltung nicht statt und falls doch davon die Rede ist, so handelt es sich meist nur um eine synonyme Verwendung des Begriffes für gemeinte Fortbildungsmaßnahmen.
Es läßt sich schlicht und ergreifend festhalten, daß eine so dringend nötige Personalentwicklung in der Praxis der Verwaltung kaum vorzufinden ist und falls doch, handelt es sich lediglich um eine leere Worthülse oder unsystematische Einzelmaßnahmen, die den Anforderungen an ein umfassendes Personalentwicklungskonzept nicht einmal ansatzweise gerecht werden.

2.2.10 Führungsdefizite

Die Probleme, die sich im Bereich der Führung ergeben, erwachsen aus dem veränderten Anspruch an dieselbe. Der entscheidende Wandel in der Führungssituation besteht darin, daß soziale und methodische Fähigkeiten gegenüber fachlichen in den Vordergrund des Interesses gerückt sind. Betrachtet man allerdings die Kompetenzenlage bei den Führungskräften, so findet man ein deutliches Übergewicht der Fachkompetenz im Vergleich zur sozialen Kompetenz[68].
Aufbauend auf dieser Sachlage leuchtet es dann auch ein, daß der daran anknüpfende Führungsstil an den vorhandenen Kompetenzen orientiert ist. Es wird von den Vorgesetzten ein rein autoritäres Verhalten an den Tag gelegt, das sich in Gestalt eines rein direktiven Führungsstils äußert. Weisung und Anordnung sind die prägenden Führungsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung[69].

2.2.11 Zusammenfassung

Zum Abschluß dieses Kapitels soll noch einmal ein kurzer Überblick über die gewonnenen Erkenntnisse verschafft werden, bevor ein resümierendes Fazit gezogen werden kann.
Die gewonnenen Eindrücke über die Probleme, die sich im Verlauf der Implementation des NSM ergeben, hinterlassen ein recht deprimierendes Bild. Allein die Vielzahl der Bereiche, die gewisse Schwierigkeiten aufweisen, stimmen nachdenklich. Um die umfangreichen Aspekte nochmals in ihrer Gesamtheit ins Gedächtnis zu rufen, sollen sie nun zusammenfassend, in knapper Ausführung herausgearbeitet werden:

---

[68] Vgl. John In: Hill (Hrsg.) 1997, S. 40ff (Diskussionsdokumentation)
[69] Vgl. Horváth & Partner (Hrsg.), Baustein C.2.2, 12 / 1996, S.10

- Der erste Hinderungspunkt, der den Absichten entgegensteht, ist in dem herrschenden Haushaltsrecht zu finden. Die stark einschränkenden Regelungen verhindern eine Neuorientierung im Sinne einer dezentralen Ressourcenverantwortung und einer Flexibilisierung der Zuständigkeiten und Verfahren.
- Ein nächster Aspekt dreht sich um die praktizierte Personalplanung, die aufgrund der nicht vorhandenen Datenbasis und der mangelnden Kenntnisse über strategische Personalplanung den Anforderungen, die an sie gestellt werden nicht gerecht werden kann. Vor allem im Bereich der notwendigen Abgeltung von vorhandenem Potential und erforderlichen Entwicklungsbedarfen kommt ihr eine wichtige Bedeutung zu, der sie nicht entsprechen kann.
- Ein weiterer, defizitärer Gesichtspunkt betrifft die starren Strukturen im öffentlichen Sektor. Sowohl die funktionale und hierarchische Organisationsstruktur, als auch das vorherrschende starre Stellen - und Aufgabendenken wirken sich in einer stark determinierenden Art und Weise auf die Handlungsmöglichkeiten und Veränderungsbestrebungen aus, so daß notwendige Spielräume und Flexibilität, zur Umsetzung neuer Verfahren und Prozesse, fast vollständig von den schablonenhaften Vorgaben blockiert und eingeschränkt werden.
- Die defizitären Beschäftigungsbedingungen, die sich in nicht - leistungsorientierter Bezahlung, Mängeln im Anreizsystem, Inflexibilität des Laufbahnprinzips und mangelnder Transparenz durch extreme Aufsplittung in verschiedene Beschäftigungsgruppen und in sich wiederum aufgeteilte Fachrichtungen äußert, kann, ohne Übertreibung, als eine der Hauptschwierigkeiten bei der Implementation des NSM festgehalten werden.
- Im Kontext mit dem vorher Gesagten steht der nun folgende Punkt. Mit der, zur Berufswahl als Hauptkriterium herangezogenen Sicherheit des Arbeitsplatzes, steht ein Aspekt im Vordergrund, der nicht die Leistung oder Neuorientierung forciert, sondern eher Beharrungsstrategien fördert und Reformen abblockt.
- Die dysfunktionalen Systeme und Methoden, die das Bild der öffentlichen Verwaltung prägen bestehen hauptsächlich in überholten Informationssystemen, Überbetonen von Kontrolle, mangelnder Wahrnehmung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und fehlenden Anreizsystemen. Diese Situation genügt nicht den Ansprüchen, die das NSM an die Arbeitsweisen und Verfahren stellt. Die eingeschränkten Möglichkeiten wirken sich vor allem durch das Nichtvorhandensein notwendiger Informationen und stark demotivierende Vorgehensweisen aus. Vor allem der Gesichtspunkt überbetonter Kontrolle soll, auch im Hinblick auf den folgenden Abschnitt hervorgehoben werden.
- Ein omnipräsentes Problem, das bei Reformvorhaben immer wieder auftritt sind Motivationsmängel, die sich in Merkmalen, wie Absentismus, Unsicherheiten, Aggressionen, Resignationen, Ängsten, „ innerer Kündigung ” und nicht zuletzt Widerständen äußern. Die öffentliche Verwaltung hat, im Zuge der Implementation des NSM, ebenfalls mit solchen Schwierigkeiten zu kämpfen, die in der Struktur der Verwaltung und den wahrzunehmenden Aufgaben, dem Ohnmächtigkeitsgefühl der Mitarbeiter gegenüber den Neuerungen, dem starken Kontrolldenken der Vorgesetzten, der einseitigen Anreizgestaltung, der mangelhaften Personalbeurteilung, der ungenügenden Einbindung der Mitarbeiter in die Umstruk-

turierungsmaßnahmen und schlicht dem pauschalen Ablehnen aller Neuerungen und damit verbundenen Unsicherheiten begründet sind. Auch die, besonders auf Führungspositionen vorzufindende Angst vor Macht -, Status - und Einflußeinbußen kommt hier zum Tragen. Diese enumerative Aufzählung bringt recht deutlich zum Ausdruck, wie weitreichend und bedeutend dieser Bereich die Implementation des NSM beeinträchtigt und behindert.

- Ein nächster Blickpunkt richtet sich auf die ungenügende Fortbildungssituation in der öffentlichen Verwaltung. Speziell die einseitige Teilnehmerstruktur an Fortbildungsmaßnahmen, die veralteten und begrenzten Inhalte, die sich oft als ignorant und wenig bedarfsorientiert darstellende Teilnehmerauswahl und die, so gut wie überhaupt nicht vorzufindende Führungskräftefortbildung sind charakteristisch für die Qualifizierungsmaßnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung.
- In Verbindung mit den Fortbildungsdefiziten steht auch die mangelnde und oft sogar überhaupt nicht vorhandene Personalentwicklung. Die umfassende Qualifizierung, d.h. nicht nur die fachliche, sondern alle nötigen Aspekte, sei es persönliche oder auch soziale Kompetenz einschließende Wissens - und Fähigkeitsvermittlung, wird in der Entwicklung der Mitarbeiter völlig ausgeblendet. Die Installation eines notwendigen Personalentwicklungskonzeptes wird vernachlässigt oder unzureichend und unsystematisch praktiziert.
- Der letzte Punkt, der an dieser Stelle erwähnt werden soll, richtet sich auf die unangemessene Führungspraxis. Sowohl die Aus -, als auch die Fortbildung der Führungskräfte mit all ihren Defiziten bedingt einen Führungsstil, der autoritär und weisungsorientiert ist und den Forderungen, nach kooperativem und unterstützendem Vorgesetztenverhalten zuwiderläuft.

Betrachtet man abschließend diese imposante Liste von Problemen, die sich der erfolgreichen Implementation des NSM in den Weg stellen, so drängt sich doch ein recht pessimistisches Fazit auf. Ist es vor diesem Hintergrund überhaupt möglich, dieses Konzept mit aussichtsreichen Ergebnissen umzusetzen oder sollte man, im Hinblick auf die weitreichenden und vielfältigen Barrieren, gar ganz auf die Implementation, mit Hinweis auf die Unmöglichkeit einer erfolgversprechenden Durchführung verzichten? Diese Schlußfolgerung wäre den Gegnern und Skeptikern der Reform sicherlich eine willkommene Unterstützung im Widerstreben gegen die Umsetzung der Reform, kann aber in ihrer Einseitigkeit und Unvollständigkeit so sicher nicht akzeptiert werden. Nach der Betrachtung der Einschränkungen, die sich der Implementation des NSM entgegenstellen, müssen zunächst auch die Möglichkeiten untersucht werden, die zur Abhilfe dieser Mißstände bestehen und herangezogen werden können, bevor man die Implementation des NSM in all ihren Auswirkungen und Aspekten einigermaßen objektiv analysieren und bewerten kann.
Diese Untersuchung der Möglichkeiten, die zur Bewältigung der Probleme herangezogen werden können, soll im nächsten Kapitel nun ausführlich thematisiert werden.

3. BEWÄLTIGUNG VON IMPLEMENTATIONSPROBLEMEN

Das vorherige Kapitel der Arbeit hinterläßt bei dem Leser ein doch recht ernüchterndes Bild von der Implementation des NSM und den dabei auftretenden Problemen. Die Einschränkungen, die man bei der Umsetzung des Reformkonzeptes in Kauf nehmen muß, fußen auf überkommenen Gewohnheiten, Methoden und nicht zuletzt Gesetzen, die nach den Idealen der bürokratischen Verwaltung gestaltet sind und sich an deren Anforderungen und Notwendigkeiten orientieren. Hält man sich diese Tatsache vor Augen, so ist zwangsläufig zu erwarten, daß mit der Umsetzung eines, nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgebauten Konzeptes, Diskrepanzen auftreten müssen, die in den unterschiedlichen Ansprüchen, zum einen bürokratischer und zum anderen betriebswirtschaftlicher Instrumente und Verfahren begründet sind.
Diese, einseitig auf die Aspekte bürokratischer Verwaltung ausgerichteten Verhaltensweisen und Arbeitsabläufe bedingen aber nicht automatisch, daß es keine anderen Möglichkeiten gibt. Bisher praktizierte und eingespielte Arbeitsabläufe erforderten lediglich, sowohl von der Belegschaft, als auch von den Vorgesetzten kein Überdenken der Verwaltungstätigkeit und somit auch kein Suchen nach alternativen Wegen zur Wahrnehmung der anstehenden Aufgaben und Verpflichtungen, so daß die praktizierten Wege, als die einzig möglichen, weil sie schon immer so durchgeführt wurden, galten. Mit der Implementation des NSM und den Anforderungen einer Reform der öffentlichen Verwaltung wird aber gerade dieser Anstoß, zum Überdenken des Zustands von Verwaltungstätigkeit geliefert, das zum Gelingen der Reform als unabdingbar akzeptiert und auch gewissenhaft durchgeführt werden muß.
Vor diesem Hintergrund wäre es sicherlich vorschnell und oberflächlich, ohne die genaue Analyse des tatsächlich Machbaren im Rahmen der Gegebenheiten in der öffentlichen Verwaltung, die Implementation des NSM, als nicht vernünftig möglich zu verwerfen und im Anbetracht des bitteren Beigeschmacks der zahlreichen, oben dargestellten Probleme, die Waffen zu strecken.
Im Kontext dieser Arbeit soll deshalb nicht damit Vorlieb genommen werden, die Mängel anzukreiden, die feststellbar sind, sondern daß nun folgende Kapitel ist der Untersuchung und Darstellung der Möglichkeiten gewidmet, die man zur Lösung oder Umgehung der aufgetretenen Defizite heranziehen kann, bevor man ein umfassendes Bild von der Situation der Implementation des NSM im Bereich des Personalwesens, mit all seinen Problemen und Möglichkeiten erhält, welches dann auch die Objektivität und Vollständigkeit liefert, die zu einer realistischen Analyse der Implementation des NSM gefordert werden muß.

3.1 Experimentierklauseln

Die Möglichkeit Experimentierklauseln in die Kommunalverfassungen einzubauen wird, vor allem um den Verwaltungsmitgliedern einen „ Versuchsfreiraum ” zu eröffnen, von vielen Seiten vorgeschlagen und favorisiert[70]. Durch diesen, ohne Ändern der Verfassungen praktizierbaren Weg, erhalten die Akteure in der Verwaltung die Chance, Mittel, vor allem im Haushaltsrecht einzusetzen und den Umgang mit diesen zu erproben, schon bevor diese, durch Novellieren der Kommunalverfassungen und des Haushaltsrechts von gesetzgeberischer Seite definitiv beschlossen worden sind. Die in einigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland eingeführten Experimentierklauseln verleihen der Verwaltung und dem in ihr tätigen Personal die Möglichkeit und Flexibilität, sich auf die neuen Anforderungen, im Hinblick auf Kosten -, Leistungsrechnung und Budgetierung einzustellen und nicht in den Zwängen der Kameralistik zu ersticken. Den Bedürfnissen, denen im Rahmen des NSM im Bereich des Haushaltswesens und seinen Neuerungen Rechnung getragen werden soll, kann man auf diese Weise gerecht werden[71].

3.2 Reform des öffentlichen Dienstrechts

Die defizitären Beschäftigungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung stellen das, wohl am meisten diskutierte Problem dar. Die Forderungen nach einer Reform des öffentlichen Dienstrechts sind zumindest genauso alt, wie die Debatte um die Leistungsschwäche der öffentlichen Verwaltung. Die schon in den 70er Jahren eingesetzte Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, sollte Vorschläge zur Neugestaltung des öffentlichen Dienstrechts, im Hinblick auf Effizienz und Leistungsorientierung erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Kommission wurden zwar heiß diskutiert und erörtert, aber Konsequenzen, in Richtung einer Reform der Gesetzeslage, wurden daraus nicht gezogen[72].
Erst neuere Entwicklungen haben die Reform des öffentlichen Dienstrechts vorangetrieben. Handeln im Rahmen der öffentlichen Verwaltung soll, durch eine zeitgemäße und an den Anforderungen an eine moderne Verwaltungstätigkeit ausgerichtete Gesetzesänderung, flexibler, leistungsorientierter und leistungsgerechter gestaltet werden. Diese Vorgaben wurden durch das „ Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts ” in die Realität umgesetzt. Das Gesetz, das am 30. Januar 1997 vom Deutschen Bundestag und am 31. Januar 1997 vom Deutschen Bundesrat beschlossen wurde, trat am 01. Juli 1997 in Kraft.
Schon im Rahmen der 2. und 3. Lesung des Gesetzesentwurfs im Deutschen Bundestag vom 27. Juni 1996 betonte Bundesinnenminister Kanther die Wichtigkeit der Reform, indem er die

---

[70] Vgl. Deckert / Wind 1996, S.19
[71] Vgl. ausführlich dazu Hill / Klages (Hrsg.): „ Jenseits der Experimentierklausel ”, Stuttgart 1996
[72] Vgl. Beus / Bredendiek In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.201

> „ ... zeitgemäße und anforderungsgerechte Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts, die das Wettbewerbs - und Effizienzbewußtsein der öffentlichen Verwaltung steigert und den leistungsorientierten und effektiven Personaleinsatz verbessert. ” (Kanther In: Presse - und Informationsamt der Bundesregierung [Hrsg.] Juni / 1997, S.2)

als entscheidende Notwendigkeit, zur Erhaltung einer funktionstüchtigen Verwaltung hervorhob.
Die erklärten Ziele des Gesetzes lassen sich zusammenfassend in drei Punkten darstellen:

- Erstes und zugleich wohl wichtigstes Ziel, ist die Stärkung des Leistungsaspektes. Der häufigsten Kritik, der sich das öffentlichen Dienstrecht stellen mußte, soll mit diesem Aspekt Rechnung getragen werden.
- Der nächste Gesichtspunkt bezeichnet die flexiblere und leistungsgerechtere Bezahlung, der im Rahmen des neuen Gesetzes ebenfalls genüge getan werden soll.
- Ein letztes Ziel verfolgt die Steigerung der Möbilität der Beschäftigten, um einen flexibleren und anforderungsorientierten Einsatz der Bediensteten zu ermöglichen.

Im Folgenden soll nun eine Darstellung der wesentlichen Maßnahmen, die in dem Gesetz enthalten sind einen Einblick in die Möglichkeiten liefern, die diese im Bereich des Personalwesens bieten, um die Probleme bei der Implementation des NSM, wie sie im Vorherigen, bei der Veranschaulichung der defizitären Beschäftigungsgrundlagen erörtert wurden, zu beseitigen[73].

3.2.1 Verstärkte Leistungsaspekte in der Besoldung

Die bisherige Praxis der Besoldung der Beamten wird durch Leistungsgesichtspunkte dahingehend modifiziert, daß es weniger von der Stelle und ihrem Anforderungsprofil abhängig ist, welche Entlohnung dafür gewährt wird, sondern verstärkt die erbrachten Leistungen, als Bestandteil in die Bemessung Eingang finden. Bei den konkret verankerten Maßnahmen handelt es sich um drei Aspekte:

- Die erste, hier zu behandelnde Komponente beschäftigt sich mit dem Aufstieg. Statt wie bisher, soll der Aufstieg in Besoldungsgruppe A nicht mehr zeitabhängig sein, sondern an die erbrachte Leistung gebunden sein. Die bisherige Regelung sah vor, daß ein Aufstieg zwingend an das Absolvieren einer festgelegten Dienstzeit gebunden ist. Den hieraus resultierenden Problemen, vor allem im motivationalen Bereich soll, durch die Berücksichtigung der tatsächlich erzielten

[73] Die Darstellung der wesentlichen Maßnahmen des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts richtet sich nach den Ausführungen In: Presse - und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): „ Die Reform des Öffentlichen Dienstrechts ” Bonn, Juni / 1997, S.3ff, außerdem dazu ohne Autor In: Die Gemeinde (BWGZ) 06 / 1996, S.182 - 184, Ziemske In: Die Öffentliche Verwaltung August / 1997, S.605 - 616

Erfolge bei der Bemessung der Besoldung begegnet werden (vgl. § 27 Abs. 2 BBesG).

- Der nächste Punkt zollt den vielfach geäußerten Forderungen nach Leistungsprämien und Leistungszulagen Tribut. Was bisher nicht möglich war, kann nun als Motivationsanreiz Einzug, auch in die öffentliche Verwaltung halten. Die Bewilligung von zusätzlichen Bestandteilen zum Gehalt, die aufgrund von guten Leistungen gewährt werden können, ist auf Basis des neuen Gesetzes endlich möglich. Das Rufen nach solchen ergänzenden Elementen zum Grundgehalt wird, speziell unter den Voraussetzungen der Verwaltungsreform immer lauter und dringlicher und dem wurde nun auf diesem Wege Rechnung getragen (vgl. §§ 27 Abs. 3, 42a BBesG).
- Der letzte, in unmittelbarem Zusammenhang zum vorherigen Punkt zu sehende Aspekt regelt die Ausschüttung der Leistungsprämien und Leistungszulagen. Die Anzahl der Empfänger, die diese erhalten können, wird von Gesetzes wegen auf 10% begrenzt. Zweck dieser Einschränkung ist es, den sogenannten „ Gießkanneneffekt ” zu vermeiden. Würde man die Möglichkeit dieser Zuschläge in breitem Umfang einräumen, so wäre eine herausragende Bewertung von Leistungen nicht gegeben, sondern es würde lediglich eine Frustration bei den Mitarbeitern hervorgerufen, die von den Mehrzuwendungen ausgeschlossen bleiben, ganz zu schweigen von den immensen Kosten, die bei einer solch ausgedehnten Gewährung von Zulagen auf die öffentliche Hand, im Bereich der Personalkosten zukommen würde. Gerade im Kontext der Reform der öffentlichen Verwaltung, die unter dem Druck leerer Kassen vorangetrieben wird, würde eine solch ausschweifende Praxis der Zulagengewährung die Ziele schlichtweg konterkarieren (vgl. § 27 Abs. 3 BBesG).

3.2.2 Führungspositionen auf Probe und auf Zeit

Die Führungspositionen im öffentlichen Dienst waren bisher gekennzeichnet von Status - und Machterhaltungsbestrebungen von Seiten der Stelleninhaber. Die Möglichkeit zu diesen dysfunktionalen Vorgängen war nur gegeben, weil die einmal verliehenen Vorgesetztenposten auf Dauer übertragen wurden und somit keine Bewährungsnotwendigkeit zur Bestätigung und Erhaltung der Position bestand. Diesem Mißstand soll im Rahmen der neuen Gesetzeslage, durch das Vergeben der Führungspositionen auf Probe und auf Zeit Abhilfe verschafft werden. Die Maßnahmen, die im Rahmen der neuen Regelungen eingeführt wurden, umfassen drei wesentliche Punkte:

- Der erste Aspekt regelt die Vergabe von Positionen, in denen herausgehobene Funktionen wahrgenommen werden, speziell wenn sie mit Vorgesetzteneigenschaften verbunden sind. Solche Stellen werden in Zukunft, vor allem wegen ihrer großen Bedeutung, zunächst unter dem Vorbehalt einer ein - bis zweijährigen Erprobungszeit vergeben. Diese Regelung soll insbesondere dem Bedürfnis nach einer stärker leistungsorientierten Besetzung von Führungspositionen gerecht werden und den Inhaber nicht in dem Bewußtsein, die Stelle sicher inne zu haben dazu verleiten, die Leistungserbringung in den Hintergrund treten zu lassen. Von

der Führungskraft wird eine Bestätigung und Rechtfertigung gefordert, die durch Erzielen bemerkenswerter Ergebnisse, die Stellenvergabe bestätigt und auf diese Weise die Motivation des Betreffenden steigert und den Leistungsgedanken gegenüber den Machtstabilisierungstendenzen in den Vordergrund rückt (vgl. § 12a Beamtenrechtsrahmengesetz [BRRG]).

- Die folgenden Ausführungen widmen sich der Beförderung. Dieser muß zukünftig, ist sie mit einem Dienstpostenwechsel verbunden, zwingend eine Erprobungszeit vorausgehen. Eine Beförderung, die sich nur nach Kriterien, wie dem Dienstalter oder der empfehlenden Bewertung des Vorgesetzten richtet, ist nicht mehr realisierbar. Das erfolgreiche Absolvieren einer vorgegebenen Erprobungszeit ist künftig ebenso Voraussetzung zur Beförderung. Mit dieser Auflage wird sichergestellt, daß die Beförderung mit ihrer Erreichung bei dem Betreffenden Mitarbeiter die Motivationskraft und damit den Leistungsanreiz nicht verliert. Das oft, mit dem Beförderungsbestreben primär verfolgte Ziel einer höheren Besoldung, wird durch die Probezeit relativiert. Mit dem Erreichen der höheren Position kann der Bedienstete nicht die Hände in den Schoß legen, sondern er ist gezwungen, seine Beförderung durch Leistungsbestätigung zu untermauern (vgl. § 12a BRRG).
- Die abschließend, in diesem Kontext anzuführende Neuerung, die in dem Gesetz enthalten ist, eröffnet neue Chancen auf dem Feld der zeitlich begrenzten Vergabe von Führungspositionen. Die Länder erhalten die Möglichkeit, in personell und zeitlich beschränktem Maße Führungspositionen auf Zeit zu besetzen, mit der Begrenzung, daß das Amt dem Beamten nach spätestens 10 Jahren auf Dauer übertragen werden soll. Dadurch erhalten die Länder die Möglichkeit, Führungspositionen nach Bedarf zu besetzen und flexibel auf Änderungen und damit verbundene Neugestaltungsansprüche, wie sie auch und insbesondere im Rahmen der Implementation des NSM auftreten zu reagieren (vgl. § 12b BRRG).

3.2.3 Differenzierte Beurteilungen

Der Beurteilung der Arbeitsleistung, die in der bisherigen Praxis als uneinheitlich, unsystematisch und unspezifisch charakterisiert ist, wird durch die Auflage der Differenziertheit begegnet. Die Beurteilung soll künftig, basierend auf vorgegebenen allgemeinen Richtwerten (Quoten) erfolgen und so zu objektiven und nachvollziehbaren Ergebnissen führen, die der momentan monierten Tendenz zu Spitzenbewertungen entgegenwirkt und somit valide Aussagen über die Leistung und die Potentiale des Beurteilten liefert. Wird in diesem Verfahren wiederholte, unzureichende Leistung des Betreffenden beanstandet, so wird diese Leistungsschwäche durch das Einleiten eines förmlichen Disziplinarverfahrens überprüft und gegebenenfalls mit Konsequenzen bedacht. Der Grundsatz lautet in diesem Zusammenhang: „ Legalitätsprinzip statt Opportunitätsprinzip ” (Presse - und Informationsamt der Bundesregierung [Hrsg.] Juni / 1997, S.4) oder anders ausgedrückt weg von der, am wenigsten Probleme aufwerfenden „ Gefallensbewertung ” hin zur tatsächlichen und eventuell konfliktbeladeneren Leistungsbewertung. Gerade in Zeiten größerer Selbständigkeit und eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung würde

es an Selbstbetrug grenzen, die Potentiale der Mitarbeiter, lediglich aus Scheu vor negativen Auswirkungen überzubewerten und somit ein Leistungspotential vorzugaukeln, das in Wirklichkeit nicht zur Verfügung steht und den Anforderungen und Zielen, denen es gerecht werden soll, nicht genüge tun kann. Durch die Vorgabe, die in der Festsetzung einer differenzierten Beurteilung realisiert ist, wird einer, den Reformprozeß unterstützenden Beurteilungspraxis der Weg geebnet, die einerseits objektiv Leistungen und Potentiale feststellt, die im Rahmen der Neuorientierung der öffentlichen Verwaltung dringend benötigt werden und andererseits durch ihre Nachvollziehbarkeit und Objektivität, Akzeptanz und Motivation, auch beim Beurteilten erwirkt, der sich nicht als Gegenstand undurchsichtiger Bewertungen sehen muß, sondern als Beteiligter an einer realistischen Potentialbeurteilung, Anregungen und Verbesserungsmöglichkeiten aus der Beurteilung schöpfen kann.

3.2.4 Durchlässigkeit der Laufbahnen

Das starre Laufbahnprinzip, das im öffentlichen Dienstrecht eine prägende Komponente darstellt, wird im reformierten Gesetz durch zwei Aspekte aufgelockert, die, im Bereich der Durchlässigkeit der Laufbahnen neue Möglichkeiten erschließen sollen. Konkret sehen diese Regelungen neue Perspektiven für den Verwendungsaufstieg vor:

- Die erste, neugeschaffene Möglichkeit eröffnet den Verwendungsaufstieg vom einfachen in den mittleren Dienst, auch durch eine Beförderung nach A 8 (vgl. § 23 Bundeslaufbahnverordnung [BLV]).
- Die zweite, eingeführte Neuerung schafft die Grundlage für den Verwendungsaufstieg vom mittleren in den gehobenen Dienst, auch durch eine Beförderung nach A 12 (vgl. § 29 Abs. 2 BLV).

Diese erleichterten Laufbahnwechselaspekte ermöglichen einen flexibleren Einsatz der Beamten, die dann flexibler an Stellen eingesetzt werden können, an denen sie benötigt werden. Ferner sollte man in diesem Zusammenhang auch nicht die Anreizfunktion unterschätzen, die von diesen Regelungen ausgeht. Der vereinfachte Verwendungsaufstieg und die damit verbundenen Möglichkeiten wirken sich motivierend auf die betroffenen Bediensteten aus, die dadurch eine realistische Chance zum Erreichen einer Beförderung sehen und demgemäß auch Potentiale freisetzen werden, die der, von den Mitarbeitern geforderten Initiative und dem verlangten Einsatz zugute kommen und die Verwaltungsreform nicht unerheblich unterstützen werden.

3.2.5 Optimierung des Personaleinsatzes

Der Personaleinsatz wird im Rahmen des neuen Gesetzes, insbesondere auf dem Gebiet der Versetzung und Abordnung erweitert. Die Möglichkeiten, die hier geschaffen wurden, erstrecken sich auf vier Maßnahmen:

- Eine Versetzung aus dienstlichen Gründen, auch ohne die Zustimmung des betroffenen Beamten wird um vier Punkte ergänzt (vgl. § 18 Abs. 2 BRRG, § 26 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz [BBG]):
  a) Die Versetzung eines Beamten an eine andere Stelle ist möglich, auch wenn

damit der Verlust einer Stellenzulage einhergeht.
b) Die Versetzung in ein Amt einer anderen Laufbahn kann verfügt werden, mit der verpflichtenden Wahrnehmung einer Umschulung.
c) Die Versetzung in ein Amt, das ein geringeres Endgrundgehalt bietet, als das vorher bekleidete, kann angeordnet werden.
d) Die Versetzung, die den Beamten einem anderen Dienstherrn unterstellt, ist ebenfalls nicht von dessen Zustimmung abhängig.

- Ein zweiter Punkt ermöglicht eine Abordnungspraxis, die durch folgende Perspektiven erweitert wurde. Die Abordnung eines Beamten ist nunmehr auch zu unterwertigen und nicht dem Amt entsprechenden Tätigkeiten, für die Dauer von bis zu zwei Jahren möglich, auch wenn dieser der Abordnung nicht zustimmt. Außerdem wird die Zeitspanne, in der eine zustimmungsfreie Abordnung zu einem anderen Dienstherrn angeordnet werden kann auf fünf Jahre verlängert (vgl. § 17 Abs. 2 und 3 BRRG, § 27 Abs. 2 und 3 BBG).
- Die dritte Änderung in diesem Zusammenhang verfügt eine sofortige Vollziehbarkeit von Abordnung und Versetzung. Der Beamte muß den Weisungen unmittelbar Folge leisten, d.h. daß auch Rechtsbehelfe, sofern sie eingelegt werden, keine aufschiebende Wirkung haben (vgl. § 126 Abs. 3 BRRG).
- Der letzte Blickwinkel ist in diesem Kontext auf die privaten Unternehmen öffentlicher Hand gerichtet. Die Beamten privatisierter Behörden können den Unternehmen der öffentlichen Hand, auch ohne ihre Einwilligung einfach zugewiesen werden (vgl. § 123a Abs. 2 BRRG).

Diese Maßnahmen ermöglichen einen bedarfsgerechten und flexiblen Einsatz der Beamten, je nach Aufgabenstellung und geänderten Bedingungen der Aufgabenwahrnehmung, wie es vor allem im Zuge der Implementation des NSM zu erwarten ist. Die Dynamik und Flexibilität, die im Rahmen der Umsetzung des NSM von den Bediensteten erwartet wird, kann durch diese Maßnahmen unterstützt werden, wenn Engpässe auftreten oder kurzfristiger Handlungsbedarf besteht.

3.2.6 Förderung der Teilzeitbeschäftigung

Die bisherige Situation in der Praxis der Teilzeitbeschäftigung war sehr eingeschränkt und schwierig. Eine Stelle als Teilzeitkraft zu erhalten war nahezu aussichtslos. Die neuen Regelungen streben eine Vereinfachung des Erhalts von Teilzeitplätzen an. Auf Bundesebene können Beamte eine Teilzeitbeschäftigung zeitlich unbegrenzt, auf Antrag hin erhalten, es sei denn, es stehen dienstliche Gründe diesem Anliegen entgegen (vgl. § 44a BRRG).
Die Regelung der Teilzeitbeschäftigung auf der Ebene der Länder ist diesen anheim gestellt und zur freien Ausgestaltung zugestanden. Wie die einzelnen Länder diese Handlungsfreiheit ausfüllen bleibt, aufgrund der Aktualität der Entwicklungen abzuwarten. Es bleibt allerdings zu vermuten, daß sich die Länder an den Regelungen für die Bundesbeamten zumindest orientieren werden und keine maßgeblichen Differenzen auftreten werden (vgl. § 44a BRRG).
Mit dieser recht liberal gestalteten Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung ist eine, schon seit langem im Raum stehende Forderung nach Flexibilisierung der Arbeits-

zeit realisiert worden. Mit dieser Maßnahme wird auf Bedürfnisse großer Teile der Beschäftigten eingegangen, die eine solche Beschäftigung, zur Wahrnehmung ihrer privaten Belange benötigen. Dadurch wird sowohl der Zufriedenheit, als auch damit zusammenhängend der Motivation vieler Mitarbeiter ein entscheidende Voraussetzung geschaffen.

3.2.7 Regionale und funktionale Flexibilität

Der Starrheit, die vor allem in regionalen und funktionalen Bereichen der Regelungen im öffentlichen Dienstrecht bisher vorherrschte, wird durch drei Maßnahmen begegnet:

- Die Restriktionen, die von den strengen Vorgaben der Stellenplanobergrenzenverordnung ausgehen, sollen durch Flexibilisierung und Lockerungen, speziell im Kommunalbereich entschärft werden. Neue Gestaltungsmöglichkeiten werden eingeräumt, die zur Erleichterung von Rationalisierungsmaßnahmen und Planstellenverlagerungen beitragen sollen (vgl. § 26 BBesG).
  Die Inflexibilität und demotivierenden Auswirkungen, die die starre Regelung der Stellenobergrenzen auf den Prozeß der Verwaltungsreform und die betroffenen Mitarbeiter haben, können mit dieser Trennung von den festgelegten Vorgaben bedeutend verbessert werden. Mit der Möglichkeit Stellen, je nach Bedarf und Notwendigkeit umzuschichten und zu streichen, wurde der erforderliche Handlungsspielraum geschaffen, der zur Wahrnehmung der dynamischen und gewandelten Aufgaben im Rahmen der Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung unabdingbar ist.
- Durch eine Stärkung der Länderkompetenz soll, als zweiter Aspekt in diesem Bereich, eine Flexibilisierung erwirkt werden. Sowohl durch die Einstufung der Werkleiter und Sparkassenvorstände, als auch durch die Freistellung spezieller Funktionen von den Stellenobergrenzen in den Kommunen, sollen die Länder mehr Zuständigkeiten erhalten.
- Der dritte und letzte Gesichtspunkt ermöglicht eine Gewährung bedarfsorientierter Sonderzuschläge. Das bisherige Fehlen solcher zusätzlichen Möglichkeiten versetzte den öffentlichen Dienst, vor allem in konkreten Konkurrenzsituationen oft ins Hintertreffen. Gerade in problematischen oder krisenhaften Situationen, wie sie zweifelsohne aktuell gerade vorzufinden sind, ist es von enormer Wichtigkeit, die Funktions - und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes durch Sonderzuschläge zu sichern. Mit der Implementation des NSM gehen Ansprüche an das Personal einher, die erhöhte Qualifikationen und Bereitschaften fordern und den Mitarbeitern einiges abverlangen. Gerade unter dieser Prämisse ist es wichtig, qualifiziertes Personal anzuwerben und zu halten. Diesem Punkt kann man, mit der Gewährung bedarfsorientierter Sonderzuschläge schon einen entscheidenden Schritt näher kommen (vgl. § 72 BBesG).

3.2.8 Vermeidung vorzeitigen Ruhestands

Dieser Aspekt soll, da er nur sehr peripher mit der Analyse zusammenhängt in knapper Form dargestellt werden. Die Vermeidung des vorzeitigen Ruhestands zielt hauptsächlich auf eine Eindämmung der Kostenexplosion im Bereich des öffentlichen Personals hin und kann zur Implementationsproblematik des NSM nur am Rande beitragen, nämlich durch die Einsparung von Mitteln, die eventuell an anderer Stelle zu verwenden sind.
Die Maßnahmen in diesem Bereich sollen im Folgenden, in aufzählender Form kurz beschrieben werden:

- Die Heraufsetzung der allgemeinen Antragsaltersgrenze von 62 auf 63 Jahre (vgl. § 26 Abs. 4 BRRG, § 42 Abs. 4 BBG).
- Um vorzeitige Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit zu vermeiden ist es möglich, eine umschulungspflichtige Versetzung in eine andere Laufbahn anzuordnen (vgl. § 26 Abs. 3 BRRG, § 42 Abs. 3 BBG).
- Die Polizeidienstfähigkeit wird nur im Falle besonderer Aufgaben an den strengen Anforderungen gemessen.
- Die oberste Dienstbehörde ist die einzige Instanz, bei der Bundesbeamte einvernehmlich die Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit erwirken können.
- Der Versorgungsabschlag, bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Dienst und auf Antrag des Beamten wird vorgezogen und aufgrund der daraus resultierenden längeren Laufzeit gemindert (vgl. § 85 Abs. 5 Beamtenversorgungsgesetz [BeamtVG]).

3.2.9 Einschränkungen bei der Versorgungsberechnung

Der Aspekt der eingeschränkten Versorgungsberechnung hängt eng mit dem vorher Gesagten zusammen und soll deshalb ebenfalls nur kurz und bündig dargelegt werden. Die hier festgehaltenen Restriktionen sind in ihrer Zielsetzung, genau wie die neuen Ruhestandsregelungen, hauptsächlich auf die Einsparung knapper Mittel gerichtet und im Zusammenhang mit der Implementation des NSM von eher zweitrangiger Bedeutung. Aus diesem Grund werden sie, wie die Maßnahmen im Bereich der Ruhestandsregelungen in auflistender Art und Weise dargelegt:

- Die Versorgung im Falle von Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit wird nicht mehr vom fiktiven Endgrundgehalt errechnet, sondern aus dem, der erreichten Dienstaltersstufe (vgl. § 5 Abs. 2 BeamtVG).
- Bei Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung werden die Ausbildungs - und Zurechnungszeiten nur noch im Verhältnis der ermäßigten zur regelmäßigen Dienstzeit berücksichtigt, allerdings mit Ausnahme der Erziehungszeiten (vgl. §§ 6 Abs. 1, 12 Abs. 5, 13 Abs. 1 BeamtVG).
- Die Zurechnungszeiten bei Dienstunfähigkeit werden von zwei Dritteln auf ein Drittel gekürzt (vgl. § 13 BeamtVG).
- Die Ausbildungszeiten werden mit höchstens drei Jahren berücksichtigt (vgl. § 12 BeamtVG).

- Der Erhöhungsbetrag von Versorgungsempfängern wird komplett gestrichen.
- Der Versorgungsanpassungszuschlag für Versorgungsempfänger entfällt (vgl. § 71 BeamtVG).

3.2.10 Verbesserung für Familien

Die familienfreundlichen Neuerungen im Rahmen des Gesetzes dienen vor allem, zu einer gesteigerten Zufriedenheit und Motivation der Beschäftigten, die dadurch besser gestellt werden, als vor der Reform des Gesetzes. Die Auswirkungen auf die Implementation des NSM sind in diesem Zusammenhang, vor allem in gesteigertem Engagement und Einsatzbereitschaft zu sehen, die als Voraussetzungen zum Gelingen der Verwaltungsreform einen entscheidenden Erfolgsfaktor darstellen. Bei den einzelnen Regelungen, die im reformierten Dienstrecht enthalten sind, handelt es sich um anschließend ausgeführte Maßnahmen:

- Die Neugestaltung der Gehaltstabelle bedingt ein rascheres und stärkeres Ansteigen des Einkommens in den frühen Dienstjahren (vgl. § 27 Abs. 2 BBesG).
- Der bisher gewährte Ortszuschlag wird in die erneuerte Gehaltstabelle integriert und dafür wird ein Familienzuschlag eingeführt, der kinderreiche Beamtenfamilien besser stellt (vgl. § 39ff BBesG).
- Ist die Teilzeitbeschäftigung in familiären Bedürfnissen begründet, so kann die Beschäftigung auch weniger als 50% der regulären Arbeitszeit betragen (vgl. § 72a Abs. 5 BBG).
- Wenn die Rückkehr des Beamten in den Dienst ihm nicht mehr zugemutet werden kann, so hat er die Möglichkeit des Altersurlaubs, auch ohne die Voraussetzung einer zwanzigjährigen Vollzeitbeschäftigung und die Anforderungen an eine Höchstdauer des Urlaubs von 12 Jahren.

3.2.11 Bekämpfung der Korruption

Dieser Punkt hat eigentlich konkret wenig mit der Analyse der Implementation des NSM zu tun, soll aber der Vollständigkeit halber zumindest erwähnt werden.
Die Korruption soll bekämpft werden, indem stets ein förmliches Disziplinarverfahren eingeleitet wird, sollte der Verdacht nicht ausgeräumt werden können, daß der betreffende Beamte Belohnungen und Geschenke verbotenerweise angenommen hat.

Zum Abschluß der Ausführungen über das „ Gesetz zur Reform des Öffentlichen Dienstrechts ” sollen an dieser Stelle noch einmal die Aspekte zusammengetragen werden, die dazu beitragen können, daß die auftretenden Probleme, die vor allem aus den defizitären Beschäftigungsbedingungen herrühren, beseitigt oder zumindest entschärft werden können. Die drei Kerninhalte, die im Gesetz zu dieser Problemsituation herangezogen werden betreffen die leistungsorientierten Besoldungsaspekte, die Leistungsanreizgestaltung und die Auflockerung starrer Strukturen. Nachfolgend werden die einzelnen Gesichtspunkte unter den Kerninhalten noch einmal subsumiert, bevor eine abschließende Bewertung vorgenommen werden soll.

- Die Reformbestrebungen, die im Rahmen der leistungsorientierten Besoldung verfolgt werden, finden ihren Ausdruck in einer stärkeren Berücksichtigung des Engagements und der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung durch den Beamten in der Besoldungsbemessung. Die fachliche Leistung, die zwar auch bisher Einfluß auf den erfolgreichen berufliche Werdegang des Beamten hatte[74], soll aber entscheidend gestärkt werden. Die Elemente, die mit diesem Ziel in das reformierte Dienstrecht eingeführt wurden, erstrecken sich zum einen auf eine Neugestaltung der Gehaltstabellen und zum anderen auf eine Ermöglichung Leistungsprämien und - zulagen für außerordentliche Einzelleistungen zu gewähren. Die neugestalteten Gehaltstabellen belohnen die individuell tatsächlich erbrachte Leistung und nicht, wie es bisher der Fall war, die absolvierte Dienstzeit. Die bisherige Praxis des automatischen Aufstiegs in die nächsthöhere Gehaltsstufe nach verstreichen einer festgelegten Dienstzeit wird durch den, von der fachlichen Leistung des Betreffenden abhängigen Aufstieg ersetzt.
  Die Leistungsprämien und - zulagen, die mit ihrem belohnenden Charakter hervortretende Arbeitsergebnisse honorieren sollen, werden zeitnah und auf rein finanzieller Basis vergeben. Die Vergabe ist auf 10% der Beamten beschränkt, um den Anreizcharakter zu erhalten und der breiten Zubilligung solcher, als Auszeichnung gedachten Mittel entgegenzuwirken.
- Die im neuen Besoldungssystem enthaltenen finanziellen Anreize werden durch einige andere Aspekte, die der Anregung zu mehr Leistungserbringung dienen sollen ergänzt.
  Als erster Punkt muß hier die Vergaberegelung der Führungspositionen angemerkt werden. Sowohl die geschaffene Möglichkeit, Führungspositionen auf Zeit zu vergeben, als auch die verpflichtende Einführung von Erprobungszeiten in Führungspositionen und vor Beförderungen zwingen die betroffenen Beamten geradezu, über einen längeren Zeitraum ihre Leistung zumindest zu bestätigen, wenn nicht sogar zu steigern, um ihre Beförderung und Eignung für die Vorgesetztenstelle zu unterstreichen. Die zeitlich begrenzten oder unter der Voraussetzung einer Probezeit verliehenen Wirkungsbereiche machen die Beförderung nicht nur von der Leistung zum Zeitpunkts der Übertragung, sondern von der kontinuierlichen Arbeit des Betreffenden abhängig und ermöglichen somit eine Vergabe von Vorgesetztenpositionen, die als leistungsfördernd bewertet werden muß.
  Der nächste, den Einsatz der Beamten fördernde Gesichtspunkt, betrifft die Neugestaltung des Beurteilungssystems. Die quotenorientierte Beurteilung der Beamten wirkt insofern leistungssteigernd, als sie, durch ihre Objektivität und Nachvollziehbarkeit bei dem Betroffenen Einsicht und Verstehen erwirkt und als eine konstruktive Kritik, wie sie auf diesem Wege zustande kommen soll, dazu dienen kann, Unzulänglichkeiten zu beseitigen und Ansporn dahingehend zu bieten, die Mängel durch entsprechende Eigeninitiative zu beseitigen.
  Die Förderung der Teilzeitbeschäftigung, die als weiteres verbessertes Anreizinstrument in der modernisierten Gesetztesfassung enthalten ist, ermöglicht den Be-

[74] Vgl. Art. 33, Abs. 2 GG

amten, Privat - und Arbeitsleben „ unter einen Hut ” zu bringen. In diesem Zusammenhang darf auch die familienpolitische Teilzeitmöglichkeit nicht unerwähnt bleiben. Die Möglichkeit unter 50% der regulären Arbeitszeit beschäftigt zu werden befähigt gerade die nicht unerhebliche Anzahl der Mitarbeiter mit kinderreichen Familien, ihren privaten Verpflichtungen in befriedigendem Maße gerecht werden und gleichzeitig ihrem Beruf nachgehen zu können. Unter diesen Voraussetzungen steigt nicht nur die Zufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter, sondern auch das Ansehen und der Ruf des öffentlichen Dienstes, so daß eine Gewinnung qualifizierter Kräfte, für die erfolgreiche Gestaltung der Umorientierung und neuen Zielsetzungsverwirklichung zusätzlich gefördert wird. Eine weitere Änderung, die den Bereich der Gehaltstabellen betrifft, ist die familienfreundliche Umwidmung des Ortszuschlages in einen Familienzuschlag, der als familienbezogener Gehaltsbestandteil die große Zahl der Beamten mit Kindern finanziell besser stellt und somit als Leistungsanreiz an dieser Stelle keinesfalls unterschlagen werden darf. Auch der raschere und stärkere Anstieg der Einkommen, als Folge der neuen Gehaltstabellen unterstreicht die angestrebte Verbesserung der Familien und die damit verbundenen Anreizgestaltung des reformierten Dienstrechts.

- Nach der Betrachtung der leistungsorientierten Neugestaltung werden nun die Aspekte, die, zur Aufweichung der starren Strukturen des bisher geltenden öffentlichen Dienstrechts, im neuen Gesetz verankert wurden, zusammengetragen.
  Die am häufigsten, in den Diskussionen, im Bezug auf die Starrheit des öffentlichen Dienstes vorzufindende Kritik, richtet sich zweifelsohne auf das unbewegliche Laufbahnprinzip. In diesem Zusammenhang wurde von den Gesetzgebern eine neue Durchlässigkeit der Laufbahnen im Bereich des Verwendungsaufstiegs der Besoldungsordnung A eingerichtet. Mit dieser neuen Möglichkeit wurde die Laufbahnstruktur, wenn auch in sehr geringem Maße, so doch um zwei Facetten bereichert, die dazu beitragen, die starren Regelungen zumindest etwas aufzulokkern.
  Der Situation, wie sie sich auf dem Gebiet des Personaleinsatzes darstellt wurde, im Rahmen der Reform des Beamtenrechts Rechnung getragen, indem die Forderungen nach Flexibilisierung und verbesserter Mobilität der Beamten berücksichtigt wurden. Die eingeschränkten Möglichkeiten reichen nicht mehr aus, um der zukünftigen Verwaltung, mit ihrem ständigen Aufgabenwandel und deshalb nötigen, oft kurzfristigen Personalverlagerungen zuträglich zu sein. Aus diesen Grund wurde die zustimmungsfreie Abordnung und Versetzung der Beamten um einige Aspekte erweitert und auch der Vollzug dieser für die Verwaltung vereinfacht, indem die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln zugunsten der besseren Planbarkeit der Verwaltungsmaßnahmen verneint wurde.
  Ein letzter Gesichtspunkt, der zur Entkrampfung der Strukturen des Beamtenrechts umgestaltet wurde, bezieht sich auf die regionale und funktionale Flexibilität. Die unter den dynamischen Rahmenbedingungen und dem damit verbundenen, fast ständigen Aufgabenwandel der Verwaltung nötigen Planstellenverlagerungen und sonstigen Maßnahmen wurden, durch eine Lockerung der Stellenobergrenzen möglich gemacht. Ferner werden, durch die Ausweitung der Länder-

kompetenz die Handlungsmöglichkeiten in größerer Nähe zu den Problemen etabliert und damit flexiblere und schnellere Behebung dieser ermöglicht. Mit der, an dieser Stelle als Letztes zu erwähnenden Schaffung bedarfsorientierter Sonderzuschläge, wurde die Forderung nach Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes endlich berücksichtigt. Die mit der Verwaltung der Zukunft einhergehende Wettbewerbsorientierung muß, durch eine Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes unterstützt werden, soll sie erfolgversprechend umgesetzt werden können. Diese Notwendigkeit wird mit der Einrichtung von Sonderzuschlägen erkannt und auch, von den Verfassern der Dienstrechtsreform in das Gesetz einbezogen.

Nach der kurz zusammengestellten Darstellung der verschiedenen Maßnahmen des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, soll nun abschließend bewertet werden, welche Möglichkeiten dieses konkret bietet, um die oben dargelegten Defizite, mit Blickrichtung auf eine moderne und zukunftsorientierte Verwaltung zu beseitigen.
Der erste Aspekt, der in diesem Zusammenhang untersucht werden muß, dreht sich um das Problem der starken Zersplitterung des öffentlichen Dienstes. Die Probleme, die aus der Aufteilung in verschiedene Beschäftigungsgruppen und in sich zusätzlich unterteilte Fachrichtungen erwachsen, wurden mit dem reformierten Beamtenrecht nicht behoben. Die Neuerungen richten sich lediglich auf den Bereich des Beamtentums und seinen Dienstvorschriften und lassen jegliche Nebenfelder des öffentlichen Dienstes, wie z.B. Angestelltenrecht, sprich Tarifrecht außer Acht. Mit der institutionellen Garantie des Beamtentums im Grundgesetz ist die Realisierung der Forderung nach einer Auflösung des Beamtentums auch nicht möglich[75] und somit muß wohl, unter den besonderen Bedingungen der verschiedenen Beschäftigtengruppen in der öffentlichen Verwaltung gearbeitet werden. Daß mit dem reformierten Dienstrecht der Beamten diesem Punkt keine Abhilfe geschaffen werden kann, leuchtet wohl demzufolge uneingeschränkt ein, deshalb soll nun der Schwerpunkt der Bewertung auf die geschaffenen Möglichkeiten, im Bereich der erweiterten Leistungsgesichtspunkte und der flexiblen Neugestaltung starrer Strukturen gelegt werden.
Der bisherige Hauptkritikpunkt, dem sich der öffentliche Dienst stellen mußte, betrifft die Leistungsorientierung der Regelungen im öffentlichen Dienstrecht. Das neue Gesetz trägt diesem Umstand durch eine, hauptsächlich auf finanzielle Anreize gerichtete Erweiterung Rechnung. Durch geänderte Gehaltstabellen, Prämien und Zulagen wird die Besoldung auf der Grundlage abgegebener Leistungen berechnet und zollt somit dem Hauptmanko des, als demotivierend bezeichneten, bisher gültigen Dienstrechts Tribut. Nicht nur im Bereich der Besoldung, auch die bemängelte Leistungsmißachtung im Zusammenhang mit Beförderung und Aufstieg wurde, durch die Einführung von Führungspositionen auf Probe und auf Zeit berücksichtigt und revidiert. All diesen, als Leistungsmotivatoren eingeführten Aspekten kann zusätzlich noch, durch die Chancen der differenzierten Beurteilung, einer geförderten

[75] Vgl. Art. 33, Abs. 4 und 5 GG

Teilzeitbeschäftigung und den verbesserten, familienbezogenen Regelungen, bei entsprechend motivierendem Einsatz durch die Vorgesetzten, ein Effekt der Mobilisierung schlummernder Leistungsreserven nicht abgesprochen werden.
Das dritte und letzte Defizit des öffentlichen Dienstrechts war auf die starren Strukturen, vor allem im Bereich des Laufbahnprinzips gerichtet. Der Probleme in diesem Zusammenhang wurde, mit der Einrichtung besonderer Durchlässigkeit festgelegter Situationen, im Kontext des Verwendungsaufstiegs begegnet. Darüber hinausgehend wurden Lockerungen, im Rahmen des Personaleinsatzes, der Stellenobergrenzen, der Gewährung bedarfsorientierten Sonderzuschläge und der erweiterten Länderkompetenz eingeräumt.
Betrachtet man, nach diesen Ausführungen die Ansprüche, die an die Reform des öffentlichen Dienstrechts, vor dem Hintergrund der Defizite im Personalbereich der öffentlichen Verwaltung gestellt wurden und vergleicht sie mit den geänderten, neuen Regelungen, so hat sich doch einiges bewegt. Ein erster Schritt in Richtung einer Anpassung des verstaubten Beamtenrechts an moderne, zukunftsorientierte Verwaltungstätigkeit scheint geglückt. Allerdings gilt es an dieser Stelle, soll eine kritische Auseinandersetzung mit der „ Februar - Reform ” (Lecheler In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.206) erfolgen, doch einige nachdenklich stimmende Anmerkungen zu machen. Ruft man sich die Aussage von Bundesinnenminister Kanther, anläßlich der 2. und 3. Lesung des Gesetzesentwurfs im Deutschen Bundestag vom 27. Juni 1996 ins Gedächtnis, in der er

> „ ... das umfassendste Reformvorhaben für das öffentliche Dienstrecht in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. ” (Kanther In: Presse - und Informationsamt der Bundesregierung [Hrsg.] Juni / 1997, S.2)

ankündigt, so kann man sich vorstellen, welche Erwartungen, vor allem von Seiten der betroffenen Beamten an das Gesetz gestellt wurden. Die Reform wird häufig als „ Reförmchen ” eingeschätzt und lediglich als Bruchteil einer notwendigen großen Novellierung betrachtet[76]. Die Maßnahmen, die speziell auf die Forcierung der Leistung gerichtet sind, werden in diesem Zusammenhang am meisten kritisiert. Zum einen die fehlende Definition von „ Leistung ” und der damit verbundenen Frage nach deren Förderung und zum anderen die starke Konzentration auf finanzielle Anreize, die als unzureichend und unter der Maßgabe der Kostenneutralität als dysfunktional angesehen wird[77]. Als Fazit der Bewertung des Gesetzes aus dieser Sicht, wird die Reform, als im Bereich der Leistungsanreizgestaltung zu oberflächlich und der Flexibilisierung, im Rahmen der Aufweichung starrer Strukturen, als vornehmlich auf Kosten der Beamten gehend beurteilt. Was aus dieser Perspektive

[76] Vgl. Lecheler In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.206
[77] Vgl. Lecheler In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.207

von der Reform als Resümee bleibt kann als „ Appetithappen mit, im Gleichklang erfolgenden Verlusten von Selbstbestimmungsrecht ” gleichgesetzt werden.
Nichts desto Trotz soll an dieser Stelle aber dennoch festgehalten werden, daß mit der Reform des öffentlichen Dienstrechts ein Meilenstein gelegt wurde, der dem postulierten Bedarf nach Veränderung Rechnung trägt. Freilich ist damit nicht genug getan, denn es gilt nun die neuen Regelungen umzusetzen, um die Intentionen der Reform zu realisieren. Viel wird davon abhängen, ob im Zuge der Einführung auch ein Umdenken bei den Betroffenen erfolgt und im Besonderen, ob die Vorschriften von den Vorgesetzten im Sinne der Vorgaben akzeptiert und übernommen werden. Sicher ist, daß die Verwaltung dadurch nicht automatisch umgestaltet wird, aber die Voraussetzungen dazu scheinen in vielversprechender Form vorzuliegen und müssen nun, durch einen konstruktiven Einsatz dafür genutzt werden[78].
Die im Bereich des Beamtenrechts, allen Unkenrufen zum Trotz doch recht verheißungsvolle Entwicklung soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß ein Nachziehen des Angestellten - und Arbeiterrechts erfolgen muß. Die Tarifverhandlungen müssen, zur Unterstützung einer Verwaltung mit Dienstleistungscharakter darauf gerichtet werden, die mit der Novellierung des Beamtenrechts verfolgten Änderungen im Personalwesen auch im Tarifbereich zu etablieren, um so ein Fortentwickeln des gesamten öffentlichen Dienstes und nicht nur des Beamtenwesens zu bewirken.

3.3 Partizipation der Mitarbeiter

Mit der Implementation neuer Strukturen und Verfahren, die so weitreichend und umwälzend, wie die, im Rahmen des NSM sind, muß ein Prozeß einher gehen, der nicht nur Teile der Mitarbeiter involviert, sondern die Gesamtheit aller Betroffenen einschließt. Die Möglichkeiten auf diesem Wege Widerstände erst gar nicht aufkommen zu lassen, sind von enormer Bedeutung, für die so wichtige Neuorientierungsphase der Verwaltung. Es gilt deshalb, Mitarbeiter nicht als Objekte von Reformvorhaben außen vor zu lassen, sondern die Leitthese „ ... aus Betroffenen Beteiligte machen ... ” (Korintenberg In: Hill / Klages [Hrsg.] 1993, S.134) muß als ein essentieller Grundgedanke des Umbaus der Verwaltung anerkannt und praktiziert werden.
Das „ A und O ” einer solchen Beteiligung liegt in einer dialoggesteuerten Vorgehensweise, die durch Offenheit und Aktivität gekennzeichnet ist. Die wichtigste Aufgabe dabei fällt wohl offenkundig den Vorgesetzten zu, die in Gesprächen und Informationsveranstaltungen die Mitarbeiter regelmäßig über den Stand der Reformmaßnahmen informieren müssen. Gruppendiskussionen und Zielvereinbarungsgespräche ermöglichen den Mitarbeitern aktiv an der Implementation des NSM mitzuwirken und steigern die Identifikation und damit auch das Engagement der Mitarbeiter, im Hinblick auf die Reformziele und - prozesse. All diese Aspekte gilt es allerdings in ein umfassendes Personalentwicklungskonzept einzubinden, sollen sie in

[78] Vgl. Beus / Bredendiek In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.206

ihrer Effektivität die Erfolge erzielen, die man von ihnen erwartet. Vor diesem Hintergrund soll nun auf die Möglichkeiten eingegangen werden, die, im Kontext einer wirkungsvollen Personalentwicklungsstrategie, die Reform der öffentlichen Verwaltung, unter den Prämissen des NSM vorantreiben könnte.

3.4 Effektive Personalentwicklung

Die Möglichkeiten, die von einer effektiven Personalentwicklung der Bediensteten der öffentlichen Verwaltung erwartet und erhofft werden, kann man ohne zu übertreiben als das Herzstück künftiger Personalarbeit bezeichnen. Bei eingehender Beschäftigung mit der Reform der öffentlichen Verwaltung und den dabei geforderten Maßnahmen, sowohl von Seiten der Wissenschaft, als auch von Seiten der Praktiker wird deutlich, daß die bisherige Praxis der Ausbeutung des Personals[79] den neuen Bedingungen eines Dienstleistungsunternehmens öffentliche Verwaltung nicht mehr genügen kann. Um die Ziele des NSM, nämlich eine gesteigerte Effizienz, Effektivität und Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung realisieren zu können, müssen auch die Mitarbeiter dazu fähig und bereit sein, ihre Potentiale und Fähigkeiten in diesem Sinne einzusetzen. Mit der zunehmenden Einsicht, daß die Mitarbeiter nur gewillt und motiviert sind dahingehend zu wirken, wenn sie nicht nur als Arbeitsmaschinen ausgebeutet werden, sondern auch ihre Bedürfnisse, Wünsche und Erwartungen berücksichtigt werden müssen, hat ein verändertes Denken in das Personalwesen der öffentlichen Verwaltung Einzug gehalten. Eine so verstandene Personalentwicklung, nämlich nicht als bloße Personalverwaltung, sondern als Entwicklung und Förderung der Mitarbeiter, sowohl im Sinne der Verwaltungsziele, als auch im Hinblick auf individuelle, persönliche Ziele der Bediensteten, wird als ein, wenn nicht der Erfolgsfaktor zur vielversprechenden und verheißungsvollen Umsetzung des NSM gepriesen[80].

> „ Eine Übereinstimmung zwischen persönlichen und organisationseigenen Wertesystemen gilt als Garant für eine leistungsfördernde Identifikation der Mitarbeiter mit « ihrem » Unternehmen. ” (Cornelius In: Verwaltungsführung Organisation Personal 05 / 1996, S.29)

Langer Rede, kurzer Sinn, die Einrichtung einer umfassenden Personalentwicklungsstrategie verspricht die weitreichendsten Erfolge und Möglichkeiten zur Beseitigung auftretender Qualifikations - und Motivationsdefizite und soll deshalb im Folgenden ausführlich und detailliert, mit all ihren Facetten dargelegt werden.

---

[79] Vgl. Schneider In: Verwaltungsführung Organisation Personal 1 - 2 / 1996, S.26

[80] Vgl. dazu Friedrich In: Verwaltungsführung Organisation Personal 6 - 7 / 1997, S.36, Fritsch In: Die Neue Verwaltung 06 / 1996, S.12, KGSt - Bericht 06 / 1996, S.7

3.4.1 Begriffsbestimmung

Ausgehend von der Wichtigkeit, die der Personalentwicklung, vor allem infolge der aktuellen Entwicklungen zugesprochen wird, gibt es geradezu eine Flut von Publikationen, die sich diesem Themenbereich widmet. Nicht minder zahlreich sind deshalb auch die Definitionen, die zur Erläuterung des Terminus angeboten werden. An dieser Stelle soll es aber genügen, eine Definition des Begriffs Personalentwicklung wiederzugeben und daran anschließend die wesentlichen Aspekte, die im Gros der Definitionen enthalten sind, als Determinanten des Begriffs zusammenzutragen. Die KGSt versteht, auch im Hinblick auf die erfolgreiche Implementation des NSM, Personalentwicklung als

> „ ...systematisch gestaltete Prozesse, die es ermöglichen, das Leistungs - und Lernpotential von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs - und entwicklungsbezogen zu fördern. ”
> (KGSt - Bericht 06 / 1996, S.8)

Die Gesichtspunkte, die den meisten Definitionen gemeinsam sind und die als Kerninhalte von Personalentwicklung zu sehen sind, lassen sich unter folgenden Kategorien subsumieren[81]:

- Systematik und langfristige Orientierung der Maßnahmen
- Zielorientierung nach Verwaltungs - und Mitarbeiterbedürfnissen
- Vermittlung von tätigkeitsbezogenen und berufsübergreifenden Qualifikationen (vgl. Problemlösungspotentialerhöhung, zur Ausfüllung erweiterter Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen)
- Bedarfsorientierte Bildung und Erhaltung von Qualifikationen

3.4.2 Ziele leistungsfähiger Personalentwicklung

Die Intention, die mit der Einrichtung eines, wie oben definierten Personalentwicklungssystems verfolgt wird, richtet sich auf eine optimale Nutzung der Mitarbeiterpotentiale, zum Erreichen der angestrebten Verwaltungseffizienz, im Rahmen der Umsetzung des NSM. Es gilt die Bestrebungen auf einen bestmöglichen Einsatz der Humanressourcen zu konzentrieren und damit die brachliegenden Potentiale für die neuen Ziele nutzbar zu machen. Die handlungsleitenden Einzelziele, zur Verwirklichung der übergeordneten Absichten, lassen sich in vier Unterpunkte aufteilen:

---

[81] Weitere Definitionen vgl. beispielhaft Cornelius In: Verwaltungsführung Organisation Personal 05 / 1996, S.29, Horváth & Partner (Hrsg.), Baustein C 2.1, 12 / 1996, S.5, Weber / Mayrhofer / Nienhüser 1993, S.208

- Führung, Managementkonzepte und Arbeitsstrukturen müssen so gestaltet werden, daß sie die Zufriedenheit und somit Motivation der Mitarbeiter fördern und den Charakter gezielter und ankurbelnder Leistungsanreize aufweisen.
- Vorgesetzte müssen ihren Führungsstil daran orientieren, daß sie die Mitarbeiter für die Innovationen sensibilisieren und interessieren.
- Die Vermittlung von Qualifikationen muß in die Innovationsprozesse eingebettet sein, um die Mitarbeiter an den Änderungen teilhaben zu lassen.
- Durch die entsprechende Partizipation und Anleitung, speziell durch die Vorgesetzten, soll die Personalentwicklung so gestaltet werden, daß die Mitarbeiter fähig und vor allem gewillt sind, aktiv Mitwirkende an der Veränderung (sogenannte „ change agents ”) zu werden[82].

Die Möglichkeiten, die zur Verwirklichung dieser Ziele bestehen sind recht umfangreich und werden im Anschluß, in ihren Einzelheiten konkret vorgestellt.

3.4.3 Instrumente einer kompletten Personalentwicklungsstrategie

Um die Vielzahl der Elemente in diesem Zusammenhang strukturiert und übersichtlich darzulegen, folge ich der Gliederung von Müller (vgl. Müller 1996), der eine Einteilung in informatorische, bildungsbezogene und stellenbezogene Instrumente vornimmt und diesen Aspekten die einzelnen Maßnahmen zuordnet.

1. Informatorische Personalentwicklungsinstrumente

   Die Verfahrensweisen, die unter diesem Schlagwort zu verstehen sind, betreffen die Aspekte, die Wissen und Kenntnisse über vorhandene Potentiale, Probleme und deren Beseitigung und ungenutzten Möglichkeiten liefern sollen. Die hierzu zur Verfügung stehenden Instrumente stellen zwar zum Großteil keine bahnbrechenden Neuerungen dar, aber es gilt bekannte Mittel neu zu überdenken und sie, den Gegebenheiten und Anforderungen der Verwaltungsreform anzupassen. Es bedarf also meistens nicht einer völligen Neuorientierung, sondern oft genügt eine Modifizierung und damit Effektivierung vorhandener Wege und Rezepte.

   a) Das Wissen, welches im Rahmen von **Organisationsplänen** genutzt wird, bezieht sich auf Personen, Einheiten der Verwaltung und nicht zuletzt auf die Geschehnisse auf dem Markt. Die bisher oft einseitige Erstellung dieser Pläne und damit auch meist nicht vollständigen Inhalte können, durch einen beidseitigen Informationsfluß optimiert werden. Um Entscheidungen über Strategien und Maßnahmen fällen zu können, die auf Basis richtiger Informationen getroffen wurden, ist es wichtig auf ein Datenmaterial zurückgreifen zu können, das nicht nur aus der Perspektive, zumeist der Vorgesetzten erstellt wurde, sondern auch Wissen, das oft nur bei den, vor Ort tätigen Mitarbeitern vorhanden ist, muß in die Erhebung einfließen. Wird dieses Gegenstromverfahren be-

[82] Vgl. Damkowski / Precht 1995, S.223 und zusätzlich zu den Zielen von Personalentwicklung Klages 1997, S.132ff und Müller 1996, S.19ff

herzigt, so kann auf einigermaßen valider Faktengrundlage agiert und entschieden werden und somit eine bestmögliche Auswertung vorhandener Informationen zu den gewünschten Ergebnissen führen. An dieser Stelle darf ebenso nicht unterschätzt werden, welche motivationssteigernde Wirkung eine Beteiligung der Mitarbeiter an der Erstellung von Organisationsplänen aufweist, die dadurch die Chance sehen, Einfluß auf Entscheidungen zu nehmen, die auf Basis von Informationen aus den Organisationsplänen getroffen werden.

b) Als Grundlage für den optimale Personaleinsatz und die dazu vorzunehmende Personalbeurteilung, gilt die **Stellenbeschreibung**. Sie enthält eine Beschreibung des Arbeitsplatzes, im Hinblick auf Anforderungen und Einordnung in das Gesamtgefüge der Verwaltungstätigkeit[83]. Die bisherige Praxis, der von oben vorgegebenen Schilderung des Arbeitsplatzes, soll durch kommunikative Elemente ergänzt werden. Die auf der Stelle tätigen Mitarbeiter sind doch meistens eher in der Lage, eine wirklichkeitsnahe Darstellung des Arbeitsplatzes zu geben und damit die Gefahr einer, auf falscher Basis erfolgten Personalbeurteilung oder Stellenbesetzung entgegenzuwirken. Die Bereicherung des Planungsinstruments um kommunikative Elemente erwirkt, sowohl eine leistungsfördernde Partizipation der Mitarbeiter, als auch Dokumentationsergebnisse, die aufgrund ihrer Aussagekraft dazu beitragen, eine effektive und bestmögliche Personalbeurteilung und damit Stellenbesetzung zu ermöglichen.

c) Ein besonders wichtiges Instrumentarium, das Informationen über vorhandene Potentiale, Fortbildungsbedarfe und optimale Einsatzmöglichkeiten des Personals liefert, ist die **Personalbeurteilung**. Die Erkenntnisse, die aus dieser Beurteilung gewonnen werden sollen, beziehen sich auf die Persönlichkeit des Mitarbeiters, sein Arbeitsverhalten und die Erreichung vorgegebener Ziele. Diese Resultate werden dazu verwendet, Qualifizierungsbedarfe zu ermitteln, besonders Befähigte auszuwählen und demgemäß einzusetzen, Lohnänderungen zu begründen und schlichtweg die Leistung des Mitarbeiters einzuschätzen. Wie bedeutend, aufgrund dieser vielseitigen Verwendung der Informationen das Instrument der Personalbeurteilung ist, läßt sich daran unschwer ablesen. Zur Behebung der Probleme, sei es Uneinheitlichkeit, geringen Spezifikation und schwachen Systematik, kann durch folgende Mittel beigetragen werden. Die, oft als sanktionierend empfundene Einzelbeurteilung, kann durch eine stärker leistungsorientierte Gruppenbeurteilung ersetzt werden. Ein weiterer Aspekt könnte die Nachvollziehbarkeit des Bewertungsergebnisses fördern, indem die abgegebene Leistung an vorgegebenen Zielen gemessen würde und damit die Abweichungen als überprüfbare Differenzen, bezüglich vorbestimmter Ergebnisse von jedem, aber insbesondere dem Betroffenen erkannt werden könnten. Die oft als Tadel gewertete, hierarchische Beurteilung durch den Vorgesetzten, hinterläßt bei dem Betreffenden oft den bitteren Beigeschmack einer ungerechtfertigten, aus anderer Perspektive vorgenommenen Abwertung, die nicht akzeptiert wird. Um die Beurteilung zu enthierarchisie-

[83] Zur Stellenbeschreibung vgl. ausführlicher Hentze, Band 1, 5. Auflage 1991, S.208ff

ren könnte deshalb ein Vertreter der Arbeitsgruppe des Mitarbeiters daran mitwirken und gemeinsam mit dem Vorgesetzten die Personalbeurteilung vornehmen[84].
Ein Aspekt in diesem Zusammenhang, der in der Verwaltung der alten Façon nicht vorzufinden ist, aber vor allem zur Ermittlung der Einschätzung und Führungsleistung des Vorgesetzten wertvolle Erkenntnisse bringen könnte, ist die Vorgesetztenbeurteilung. Eine offene Kommunikation im Rahmen kooperativer Führung muß konsequenterweise auch die Führungskraft einbeziehen und diese einer Bewertung unterstellen. Eventuelle Mißstände und verdeckte Unzufriedenheiten, die sonst nicht an den Vorgesetzten herangetragen werden, könnten auf diesem Wege, zur Beseitigung unterschwelliger und verborgener Schwierigkeiten beitragen[85].

d) Beurteilung in der öffentlichen Verwaltung beschränkt sich ausschließlich auf die klassische Form. Ein Instrument zur Ermittlung von Fähigkeiten und Verhaltensweisen, das in der Privatwirtschaft schon länger praktiziert wird, ist die **„ Assessment - Center - Methode ”**. Dabei geht es darum, Situationen des Arbeitsbereiches zu simulieren und das Verhalten des Betreffenden darin zu beobachten und auszuwerten. Diese mehrtägigen Veranstaltungen werden von geschulten Beobachtern bewertet und liefern eine Persönlichkeitsstruktur des Teilnehmers, die sich im Kontext der simulierten Arbeitssituation darstellt und somit zur Beurteilung der Eignung des Kandidaten für diesen Arbeitsbereich herangezogen werden kann[86]. Diese Maßnahme ist durchaus empfehlenswert, speziell bei der Besetzung von Führungspositionen. Kostspielige Fehlbesetzungen können auf diese Weise vermieden werden.

e) Neben der Mitarbeiterbeurteilung wird das **Mitarbeitergespräch** als das Potentialeinschätzungs - und Kommunikationsinstrument beurteilt. Mit der Einräumung eines erweiterten Handlungs - und Entscheidungsspielraumes für die Mitarbeiter, muß eine Kooperation und Kommunikation einhergehen, die weg vom einseitigen Monolog durch den Vorgesetzten, hin zum Dialog zwischen Führungskraft und Mitarbeiter geht. Das Gespräch wird zwar immer noch von dem Vorgesetzten initiiert, aber der Mitarbeiter soll, durch eine vertrauensbildende Gesprächsführung als Partner und nicht als Untergebener behandelt werden. Gleichgültig welches Ziel mit der Unterredung verbunden ist, sei es ein Führungs -, Beurteilungs -, Beratungs -, Informations - oder Zielvereinbarungsgespräch, die Hauptsache ist, daß es nicht zu einem eindimensionalen, demotivierenden Aufzeigen von Schwächen des Mitarbeiters mißbraucht wird, sondern ein individuelles Auseinandersetzen miteinander und vor allem ein Berücksichtigen der Wünsche des Mitarbeiters beinhaltet. So gestaltete Kommunikation kann auch im Falle geäußerter Kritik, positive Energien zur Behebung aufgezeigter Schwächen freisetzen[87].

---

[84] Vgl. Damkowski / Precht 1995, S.224
[85] Vgl. Wald In: Die Neue Verwaltung 06 / 1996, S.15
[86] Vgl. KGSt - Bericht 06 / 1996, S.35 und Weber / Mayrhofer / Nienhüser 1993, S.40
[87] Vgl. Müller 1996, S.101ff

f) Zur Feststellung der Stimmung, Einstellungen, Zufriedenheit, Erwartungen und Bedürfnisse, gibt es die Möglichkeit der **Mitarbeiterbefragung**. Die schriftliche und anonyme Informationsgewinnung auf diesem Wege bietet eine gute Chance, aussagekräftige Ergebnisse über individuell wahrgenommene Probleme und Möglichkeiten, innerhalb des Einschätzungsbereichs der Mitarbeiter zu erhalten. Mit der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Mitarbeiter begibt man sich in der öffentlichen Verwaltung auf ein, bisher sträflich vernachlässigtes Gebiet, das Aussagen über Veränderungs - und Qualifizierungsbedarfe liefern kann, die bisher verborgen waren. Durch diese Maßnahmen werden Fehleinschätzungen und damit ein Vorbeientwickeln an den Bedürfnissen und Wünschen der Mitarbeiter vermieden. Eine solche Befragung ist mit hohen Erwartungen der Mitarbeiter verbunden und kann, werden die ausgewerteten Ergebnisse mit den entsprechenden Konsequenzen in die Verwaltungsführung einbezogen, ein enormes Motivationspotential bei den Beschäftigten freisetzen.

g) Ein Stiefkind der Verwaltungstätigkeit war bislang zweifelsohne das **Vorschlagswesen**. Mit dem Beschreiten des neuen Feldes der Dienstleistungsorganisation findet eine solch umwälzende Neuorientierung statt, daß ein Mitwirken aller Verwaltungsmitglieder unabdingbar ist. Mit der Gewährung von erweiterten Spielräumen für die Mitarbeiter, wird eine Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der dezentralen Einheiten angestrebt, um der gesamten Verwaltung die dort innewohnenden Innovationspotentiale zunutze zu machen. Die Voraussetzung zum Entstehen solcher Verbesserungsvorschläge ist zunächst das Schaffen eines „ Innovationsklimas ” (Wald In: Die Neue Verwaltung 06 / 1996, S.14). Um diese Atmosphäre zu erzeugen, ist ein Umdenken nötig. Alle Vorschläge müssen öffentlich zur Kenntnis genommen und eventuell, durch lobende Erwähnung in einer Besprechung oder schriftlichen Dank honoriert werden. Ferner ist es wichtig, daß die Anregung von der zuständigen Stelle schnellstmöglich bearbeitet und das Ergebnis dem Mitarbeiter, der dafür verantwortlich zeigt, mitgeteilt und begründet wird. Die Aufgabe, die hierbei insbesondere den Vorgesetzten zufällt, ist von entscheidender Bedeutung, um die Motivation zu Innovationen bei den Mitarbeitern zu erhöhen. Gerade im Zusammenhang mit der Umwälzung der Arbeitsabläufe in der öffentlichen Verwaltung, ist ein Mitdenken und eventuelles Aufzeigen von Mißständen und Verbesserungsvorschlägen, zur effektiven Umsetzung des NSM, durch die vor Ort agierenden Mitarbeiter von großer Bedeutung.

h) Neben dem allgemeinen Vorschlagswesen besteht zusätzlich die Möglichkeit sogenannte **„ Qualitätszirkel ”** einzurichten. Es handelt sich dabei um den Zusammenschluß von 6 - 8 Mitgliedern eines Arbeitsbereiches, die regelmäßig Zusammenkommen, um aufgetretene Probleme zu benennen und gemeinsam Lösungen dafür zu finden. Die Lösungen werden dann, im Zuge der Umsetzung, einer unbedingt erforderlichen Erfolgskontrolle unterzogen, um die Ergebnisse der Maßnahme zu überprüfen. Die, auf freiwilliger Basis stattfindenden Treffen tragen dazu bei, daß die Mitarbeiter ihren Arbeitsbereich, in Absprache untereinander und nach eigenen Vorstellungen gestalten können und

so, durch Kommunikation und Kooperation nicht nur zufriedener sind, sondern nicht selten auch produktivere Arbeit leisten. Es sollte allerdings nicht außer Acht gelassen werden, daß diese Kleingruppen einer Führung bedürfen, die aber lediglich als Moderatorenrolle wahrgenommen werden soll, um die Kommunikation, auf der Grundlage gleichgestellter Mitarbeiter nicht durch Statusdifferenzen einzuschränken. Üblicherweise sollte deshalb zur Wahrnehmung dieser Funktion ein Kollege aus dem Arbeitsbereich gewählt werden, der allerdings durch entsprechende Schulung auf seine Aufgabe dann vorbereitet werden muß[88]. Die Einrichtung einer solchen Gruppe dient sicherlich nicht dazu, kurzfristige Erfolge zu erzielen, aber nach, wenn auch etwas längerer Aufbauphase, kann durch diese Methode sicherlich ein Beitrag zu einem dauerhaften Problemabbau und Reibungsabbau innerhalb der Arbeitsgruppen geleistet werden. Den Skeptikern sei an dieser Stelle ins Gedächtnis gerufen, daß mit kurzfristigem Flickwerk akute Probleme eventuell zu verdrängen sind, aber eine umfassende Neuorientierung, wie sie mit der Einführung des NSM in die öffentliche Verwaltung beabsichtigt ist, bedarf langfristiger Perspektiven der Problembewältigung. Vor diesem Hintergrund ist eine Installation von Kleingruppenkonzepten, auch wenn sie eine längere Aufbauphase erwarten lassen nicht nur nützlich, sondern unverzichtbar.

i) Als letzter Aspekt informatorischer Personalentwicklungsinstrumente ist die Einführung eines computergestützten **Personalinformationssystems** notwendig. Der defizitären Informationsverarbeitung und Datenverarbeitung (DV), wie sie im Moment in der öffentlichen Verwaltung noch häufig vorzufinden ist, kann durch das Einführen DV - gestützter Informationssysteme begegnet werden. Den Mängeln, seien es Personalbeurteilungs -, Personalbewertungs - oder Personalplanungsdefizite kann, durch das Etablieren eines umfassenden und auf alle Bereiche ausgebauten Informationssystems, Abhilfe verschafft werden. Die, in der Privatwirtschaft schon zum Standard gewordene, computergestützte Informationsverarbeitung kann auch in der Verwaltung eingeführt werden und zur Bewältigung des enormen Datenaufkommens herangezogen werden[89]. Vor allem im Hinblick auf die geforderte Delegation von Verantwortung und das „ Steuern auf Abstand ” ist ein zuverlässiges und umfassendes Informationssystem von großer Bedeutung. Die Informationen sind dann für alle gleichermaßen zugänglich, so daß von Seiten der Verwaltungsspitze, auch bei weitreichender Verantwortungs - und Entscheidungsdelegation, eine demotivierende und einschränkende Kontrolle nicht mehr nötig ist und im Bereich der Aufgabenwahrnehmung durch die dezentralen Einheiten, die nötigen Informationen zur Erfüllung dieser, ebenfalls zur Verfügung stehen.
Mit dem Ersetzen, bisher oft noch stattfindender mündlicher oder schriftlicher Information durch technikunterstützte Datenübermittlung können, auf relativ einfachem Wege, auf Informationsmängeln und - defiziten basierende Mißverständnisse und Unzulänglichkeiten ausgeräumt werden und die Grundlagen für

[88] Zu Qualitätszirkeln vgl. ausführlicher Horváth & Partner (Hrsg.), Baustein C 5.2, 12 / 1996
[89] Vgl. Welsing In: Der Öffentliche Dienst 03 / 1997, S.55ff

ein vertrauensvolles und effektives Miteinander der Verwaltungsakteure geschaffen werden[90].

2. Bildungsbezogene Personalentwicklungsinstrumente

Unter diesem Punkt kommen die Aspekte zum Tragen, die bisher meistens mit dem Begriff der Personalentwicklung gleichgesetzt wurden. Es handelt sich hierbei um Fort - und Weiterbildung und Ausbildung der Verwaltungsmitarbeiter.

a) Die **Ausbildung** der Mitarbeiter, die kaum verändert oder angepaßt wird und sich an Kriterien der Laufbahnorientierung ausrichtet, muß, sich den ständigen Wandlungen und Ansprüchen anpassen. Die Möglichkeit die Ausbildung an den praktischen Notwendigkeiten zu orientieren kann in der Form wahrgenommen werden, daß ein permanenter Dialog zwischen den Trägern der Ausbildung und den Verantwortlichen innerhalb der Verwaltung eingerichtet wird und die Bedarfe miteinander abgestimmt und erforderliche Maßnahmen ergriffen werden[91]. Inwiefern es möglich ist, auf dynamische Entwicklungen rechtzeitig zu reagieren sei dahingestellt, aber der Ansatz der Kommunikation zwischen Ausbildungsstelle und zukünftigem Arbeitsbereich kann sicherlich einen Beitrag, zu mehr Bedarfsorientierung im Bereich der Ausbildung leisten und vor allem, im Kontext einer Verwaltungsreform, neue Anforderungen in der Ausbildung berücksichtigen. Gerade im Zuge der Implementation des NSM, als betriebswirtschaftlich geprägtem Ansatz kommen völlig neue Aufgaben auf die Mitarbeiter zu, so daß eine Umorientierung innerhalb der Ausbildungsinhalte, durch eine Rücksprache mit den Praktikern dringend geboten ist.

b) Aufbauend auf die erfolgte Ausbildung besteht eine weiteres Instrument der Personalentwicklung in der **Fort - und Weiterbildung**, die, als Reaktion auf die ermittelten Bedarfe aus der Beurteilung, gestaltet werden muß. Es gilt ein Konzept aufzubauen, das eine ständige Anpassung und Verbesserung der Qualifikationen zum Inhalt hat. Es ist wichtig, daß die Fortbildung sich nicht auf eine Maßnahme konzentriert, sondern je nach Situation und Anforderung verschiedenartig ausgerichtet ist. Die Möglichkeiten, die in diesem Fall bestehen gehen über die reine, momentan praktizierte Seminarform hinaus.
   Zunächst muß die Fortbildung bestimmte Gruppen gezielt ansprechen. Speziell Führungskräfte können in Planspielen und Rollenspielen, in denen Führungssituationen nachgestellt werden, ihr Verhalten erproben und neues Verhalten, in geschütztem Rahmen entwickeln. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, vor allem im Zusammenhang mit der völlig neuen Führungssituation, wie sie sich im Rahmen der Implementation des NSM darstellt, den Führungskräften einen Berater an die Seite zu stellen, der mit den Aspekten und Anforderungen des NSM vertraut ist und dem Vorgesetzten bei auftretenden Problemen Hilfestellung leisten kann.
   Die Arbeitsinhalte der Beschäftigten, unter den Vorgaben des NSM, sind in ihrer

[90] Vgl. Koetz In: Hill / Klages (Hrsg.) 1993, S.147
[91] Vgl. KGSt - Bericht 06 / 1996, S.35

Vielfalt und ihrem Umfang kaum mit den vorherigen zu vergleichen, so daß die bisher praktizierten Pauschalschulungen in Seminaren nicht mehr genügen. Die Fortbildung muß deshalb, sowohl in den Inhalten, als auch bei den Maßnahmen ausdifferenziert werden. Die Möglichkeiten der Fortbildung müssen auf den direkten Arbeitsplatzbezug ausgeweitet werden. Unterweisungen direkt am Arbeitsplatz müssen ebenso in die Fortbildung einbezogen werden, wie Möglichkeiten eines Arbeitsplatzwechsels. Zwischen gleichwertigen Stellen innerhalb eines Bereiches können regelmäßige Wechsel vorgenommen werden, so daß die Mitarbeiter sich auch auf anderen Gebieten der Verwaltungstätigkeit Erfahrungen und Wissen aneignen können. Die Möglichkeit in größeren Zusammenhängen zu denken, die auf diesem Wege eröffnet wird, trägt nicht nur zur effektiveren und flexibleren Aufgabenwahrnehmung bei, sondern ermöglicht den Mitarbeitern ein Ausbrechen aus der stupiden Routinetätigkeit zu abwechslungsreichen Arbeitsinhalten.
Eine weitere Methode, Kenntnisse zu erweitern besteht in der Einführung von Projekten. Mit der, zeitlich begrenzten Auseinandersetzung einer Gruppe mit einem gestellten Problem, erhalten die Mitglieder des Projektes die Chance, losgelöst von den alltäglichen Routineaufgaben, durch gemeinsames Bemühen Lösungen zu erarbeiten und durch diesen Weg der Problembewältigung, sich neues Wissen anzueignen. Gerade im Zuge der Implementation des NSM ist es ein vielversprechendes Mittel, durch die Auseinandersetzung der Mitarbeiter mit den neuen Instrumenten, sich das Know-how und das Können anzueignen, das sie zum erfolgreichen Umgang mit der geänderten Situation benötigen.
Wird die Fortbildung strikt an den Ergebnissen der Personalbeurteilungsergebnisse ausgerichtet, so ist es möglich, anhand der Resultate, sowohl die Mitarbeiter zu schulen, die den Bedarf dazu aufweisen, als auch die ermittelten Qualifizierungsmängel, durch die entsprechende Inhaltsvermittlung zu kompensieren[92].

3. Stellenbezogene Personalentwicklungsinstrumente

Die Möglichkeiten, die im Rahmen der stellenbezogenen Instrumente vorhanden sind, richten sich vor allem auf eine leistungsanreizbietende Ausformung der Arbeitsgestaltung.

a) Auf der Basis von Mitarbeitergesprächen und Potentialbeurteilungen kann, daran anknüpfend, eine individuellen **Laufbahnplanung** der Mitarbeiter, in Zusammenarbeit mit dem Vorgesetzten vorgenommen werden. Die Chancen, die dem Mitarbeiter bei konkreter Förderung seiner Potentiale offenbart werden können, bedingen eine Zufriedenheit und Motivation, die sich durchaus positiv auf neue Anforderungen auswirkt. Im Zusammenhang mit einer bedarfsorientierten Fortbildung kann auf diesem Weg, durch ein Abgelten der Wünsche des Mitarbeiters und der Einschätzungen des Vorgesetzten, eine Planung der Karriere des Betreffenden vorgenommen werden, welche den Selbstentfaltungs - und Verwirklichungsbestrebungen des Mitarbeiters Rechnung trägt und gleichermaßen, durch

[92] Vgl. KGSt - Bericht 06 / 1996, S.35ff

die motivierenden Auswirkungen, die Arbeitsergebnisse des Mitarbeiters verbessert.

b) Der nächste Aspekt im Rahmen der Stellenbezogenheit betrifft die **Arbeitsplatzgestaltung**. Zunächst ist es wichtig, den Arbeitsplatz an den Bedürfnissen der Mitarbeiter auszurichten, denn nicht nur monetäre, sondern auch in der Aufgabe selbst begründete (intrinsische) Faktoren können die Motivation der Mitarbeiter steigern. Die Erkenntnis, daß die Mitarbeiter nicht nur über finanzielle Möglichkeiten, sondern auch darüber hinaus zu mehr Leistung animiert werden können, wird in der Managementlehre schon lange diskutiert. An dieser Stelle soll exemplarisch eine Motivationstheorie kurz dargestellt werden, um diese Tatsache wissenschaftlich zu untermauern. Zu weiteren Theorien sei auf die Managementliteratur verwiesen[93].
Die Motivationstheorie, die hier verwendet werden soll, ist die Zwei - Faktoren - Theorie von Herzberg. Dieser unterscheidet, als Ausgangspunkt seiner Theorie zwei Faktoren.. Die einen, im Umfeld der Arbeit zu findenden, werden mit negativen Situationen in Verbindung gebracht, die sogenannten „ Hygienefaktoren ". Die anderen wurzeln in der Arbeit selbst und werden mit positiven Situationen verbunden, die sogenannten „ Motivatoren ". Hygienefaktoren, wie z.B. Gehalt verhindern, seiner Theorie zufolge nur Unzufriedenheit, Motivatoren, wie z.B. interessante Arbeitsinhalte oder Verantwortung hingegen steigern die Zufriedenheit und damit die Motivation der Mitarbeiter[94]. Fazit aus diesen Ausführungen muß die Einsicht darin sein, daß es nicht genügt durch monetär, einseitig gestaltete Anreize die Leistung der Mitarbeiter steigern zu wollen, sondern zusätzliche Aspekte, wie veränderte Arbeitsinhalte müssen berücksichtigt werden. Die Möglichkeiten, die Aufgaben interessanter und vielfältiger zu gestalten, liegen in folgenden Maßnahmen. Zum einen kann die Aufgabenvielfalt erhöht werden, indem ein regelmäßiger Wechsel innerhalb einer Arbeitsgruppe eingerichtet wird (job rotation) oder die strikte Aufgabenteilung durch ein Zusammenlegen gleichartiger und gleichwertiger Tätigkeiten durchbrochen wird (job enlargement). Zum anderen besteht die Möglichkeit, eine inhaltliche Anreicherung der Aufgaben, durch Zusammenführung leitender und ausführender Tätigkeiten in einer Stelle (job enrichment) oder gruppenorientierte Arbeitsgestaltung mit gemeinschaftlicher, ganzheitlicher Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen. All diese Möglichkeiten tragen nicht nur zu einer Leistungsmotivation der Mitarbeiter bei, sondern sie bewirken eine gesteigerte Flexibilität der Mitarbeiter, durch zusätzlichen Qualifikationenserwerb[95]. Im Zusammenhang mit erweiterten Aufgaben - und Zuständigkeitsbereichen ist es möglich, die verzichtbaren Hierarchieebenen abzubauen und vor allem im Bereich der mittleren Leitungsebene, überflüssige Instanzen einzusparen. Die betroffenen Mitarbeiter der entbehrlichen Stellen können mit neu anfallenden Aufgaben, wie z.B. dem Controlling betraut werden, um ihnen einen Wirkungsbereich zuzusprechen, der sie für den Wegfall ihrer Leitungs-

---

[93] Zu den Motivationstheorien vgl. beispielhaft Staehle, 7. Auflage 1994, S.206ff

[94] Vgl. ausführlich zu Herzberg: Staehle, 7. Auflage 1994, S.209ff und Weber / Mayrhofer / Nienhüser 1993, S.288ff

[95] Vgl. Müller 1996, S.160ff

position entschädigt. Auf jeden Fall würde eine solche Abflachung der Hierarchie und damit verbundenen Delegation von Verantwortung wesentlich mehr Entscheidungsfreiheit für die dezentralen Einheiten eröffnen und die Instanzenwege und Reibungsverluste entscheidend vermindern.
Eine letzte Möglichkeit, sowohl zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit, als auch zur Verbesserung der Kundenorientierung besteht in der Lockerung starrer Arbeitszeiten. Mit der Übertragung der Arbeitszeitgestaltung an die Mitglieder einer Arbeitsgruppe könnte eine individuelle Regelung der **Arbeitszeiten,** innerhalb eines vorgegebenen Rahmens, die Chance eröffnen, sowohl den Wünschen der Mitarbeiter, als auch den Ansprüchen der Bürger an die Verwaltung gerecht zu werden. Die Realisation dieses Vorhabens wird, nicht zuletzt durch die Flexibilisierung der Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung im reformierten Dienstrecht begünstigt.

Zum Abschluß der Ausführungen über die Möglichkeiten einer umfassenden Personalentwicklungsstrategie und den damit verbundenen Chancen, soll eine Tabelle noch einmal einen zusammenfassenden Kurzüberblick über die dargestellten Instrumente, die einzelnen Maßnahmen und die daran anknüpfenden Möglichkeiten bieten.

Instrumente der Personalentwicklung

	Maßnahmen	Wirkung
Informatorische Instrumente:		
a) Organisationspläne	Im Gegenstromverfahren erstellen	steigende Motivation, valide Ergebnisse
b) Stellenbeschreibungen	Auf Basis von Kommunikation mit den Stelleninhabern erstellen	steigende Motivation, valide Ergebnisse
c) Personalbeurteilungen	Gruppenbeurteilungen, Zielvereinbarungen als Bewertungskategorien, Mitarbeiterbeteiligung, Vorgesetztenbeurteilung	steigende Motivation, steigende Akzeptanz, Entstehen eines Klimas der Offenheit und Kommunikation
d) Assessment - Center - Methode	mehrtägiger Lehrgang mit Simulation arbeitsplatz - ähnlicher Situation und Verhaltensbewertung	verbesserte Qualifikation, anforderungsorientierte Potentialeinschätzung, Vermeiden von Stellenfehlbesetzungen
e) Mitarbeitergespräche	Kommunikativer Dialog mit unterschiedlicher Zielsetzung	größere Zufriedenheit, größere Motivation, steigende Produktivität

	Maßnahmen	Wirkung
f) Mitarbeiterbefragung	schriftliche Fragebogenerhebung	größere Zufriedenheit, größere Motivation, steigende Produktivität
g) Betriebliches Vorschlagswesen	Öffentliche Bekanntmachung, Belohnung	steigende Innovationsfreudigkeit, steigende Flexibilität, steigende Motivation
h) Qualitätszirkel	freiwillige Gruppendiskussion zur arbeitsnahen Problembewältigung	steigende Produktivität, steigende Motivation
e) Personalinformationssysteme	computergestützte Datenverwaltung und - verarbeitung	größere Selbständigkeit dezentraler Einheiten, umfassender Informationsfluß, steigende Flexibilität
Bildungspolitische Instrumente:		
a) Ausbildung	Kommunikation zwischen Ausbildungsträger und Verwaltungsverantwortlichen	steigende Anforderungsorientierung der Ausbildung
b) Fort - und Weiterbildung	Aufteilung nach Gruppen, Plan - und Rollenspiele, Beraterbegleitung, Aufgabenwechsel, Arbeitsplatzbezogene Unterweisung, Projekte	verbesserte Qualifikation, steigende Motivation, weniger Widerstände, größere Produktivität
Stellenbezogene Instrumente:		
a) Laufbahnplanung	Mitarbeitergespräche, Personalbeurteilung	anforderungsorientierte Stellenbesetzung, steigende Motivation, höhere Produktivität
b) Aufgabenvielfalt erhöhen	job rotation, job enlargement	verbesserte Qualifikation, größere Flexibilität, steigende Motivation
c) Aufgabenanreicherung	job enrichment gruppenorientierte Arbeitsgestaltung	verbesserte Qualifikation, größere Flexibilität, steigende Motivation

	Maßnahmen	Wirkung
d) Flexible Arbeitszeit	Freigabe der Arbeitszeiteneinteilung an dezentrale Einheiten in vorgegebenem Rahmen	größere Flexibilität, steigende Motivation, optimierte Kundenorientierung,

Nach dieser Analyse der Möglichkeiten, die durch die Einrichtung eines umfassenden Personalentwicklungskonzeptes, sowohl zur Verbesserung der Qualifikation, als auch zur Motivationssteigerung der Verwaltungsbediensteten genutzt werden können, ist die Schlüsselposition, die diesem Instrumentarium zugesprochen wird wohl evident. Den gesteigerten Anforderungen an die Mitarbeiter, in Form von mehr Selbständigkeit und Engagement, muß auch mit vielfältigeren Möglichkeiten begegnet werden. Die erweiterten Handlungsspielräume, die jeden Mitarbeiter fordern, müssen mit einer stärkeren Berücksichtigung der individuellen Wünsche einhergehen. Zur effektiven Wahrnehmung der zusätzlichen Möglichkeiten müssen, sowohl Leistungswille, als auch Leistungsvermögen jedes Einzelnen gefördert werden. Zur Realisierung dieses Anspruchs und mit der Einsicht, daß die Bedürfnisse sich stark an individuell verschiedenen Pesönlichkeitsmerkmalen orientieren, besteht, mit der Einführung eines vielseitig gestalteten Anreiz - und Qualifikationssystems, wie es in der Personalentwicklungsstrategie vorzufinden ist, die Möglichkeit, diesen Anforderungen, zum Zweck eins reformunterstützenden Personalwesens gerecht zu werden.

3.5 Reformgegner überzeugen

Mit der Implementation des NSM sind Widerstände verbunden die, seien sie in Ängsten, Unsicherheiten oder Unzufriedenheiten begründet, zumeist in einem Ablehnen jeglicher Veränderungen gipfeln. Schlagen Maßnahmen, sowohl im Bereich der Partizipation, als auch der Personalentwicklung fehl, so gilt es andere Wege zu finden, mit nicht veränderungsbereiten Mitarbeitern umzugehen. Dieses kann zum einen mit, zum anderen ohne Druckausübung erfolgen. Mit dem Einsetzen von Zwangsmaßnahmen, wie z.B. Versetzungen oder Anordnungen ist es wohl möglich, die betreffenden Mitarbeiter nach außen hin in den Reformprozeß hineinzuzwingen, aber die verdeckten Widerstände und Ablehnungen können dadurch nicht beseitigt werden. Im Gegenteil, mit einer solchen Vorgehensweise würde eine Leistungsverweigerung noch verstärkt und Phänomene, wie innere Kündigung oder Absentismus würden den Zielen der Verwaltungsreform strikt zuwiderlaufen.
Vor diesem Hintergrund gilt es darüber nachzudenken, wie Mitarbeiter, die einer Umwälzung der Verwaltung und damit ihrer Arbeitssituation gänzlich skeptisch gegenüber stehen, auch ohne Anwendung von Repressalien überzeugt und in den Prozeß der Umgestaltung integriert werden könnten[96].

[96] Vgl. zu den Ausführungen Stratemann / Wottawa 1995, S.231

In Bereichen der Verwaltung, die eine besondere Skepsis gegenüber den Neuerungen hegen, besteht die Möglichkeit, sogenannte „ Schutzinseln ” einzurichten. Dies bedeutet, daß man dort, mit der Einrichtung geänderter Abläufe oder Regelungen wartet, um eine Beobachtung der Vorgänge in der übrigen Verwaltung zu ermöglichen und somit die Zweifler von den Qualitäten der Reform zu überzeugen. Ein solches Vorgehen erweckt Vertrauen bei den kritischen Mitarbeitern und ermöglicht einen Umgang mit den Neuerungen, der von überzeugter Mitarbeit und nicht erzwungener Akzeptanz geprägt ist.
Ein anderer Weg, um Problemen im Implementationsprozeß Herr zu werden, ist die Einrichtung von „ Reservaten ”. Die betreffenden Bereiche werden von der Modernisierung ausgeklammert und eine Veränderungsbereitschaft wird offensichtlich nicht mehr erwartet. Die Umorganisation dieser Bereiche führt dann Schritt für Schritt zur Schrumpfung und schließlichen Einbettung der Sektionen in den umgestalteten Gesamtprozeß.
Der Umgang mit angesehenen und verdienten Führungskräften, die eine Modernisierung ihres Tätigkeitsbereichs ablehnen, stellt eine besonders heikle Sache dar. Es gilt diese „ Würdenträger ” so zu behandeln, daß sie sich nicht aufs Abstellgleis geschoben fühlen und mit ihrem, oft weitreichenden Einfluß auf ihre Untergebenen, Widerstände bei eigentlich veränderungsbereiten Mitarbeitern mobilisieren. Mit der Etablierung von „ Museen ”, die Sonderpositionen außerhalb des alltäglichen Arbeitsprozesses darstellen, können Bereiche eingerichtet werden, in denen diese Führungskräfte, allerdings ohne Vorbildfunktion für die zukünftige Gestaltung der Verwaltungsabläufe, eingesetzt werden können.
Alle drei dargestellten Möglichkeiten zum Umgang mit nicht veränderungsbereiten Mitarbeitern bringen einen Aspekt sehr deutlich zur Geltung. Eine Umstimmung skeptischer Mitarbeiter kann nur durch einen Umdenkprozeß in den Köpfen der Betroffenen stattfinden. Zwar ist es möglich diesen Prozeß durch unterstützende Maßnahmen, wie die oben dargestellten voranzutreiben, doch die Einsicht in die Notwendigkeit der Verwaltungsreform kann nur von jedem Einzelnen persönlich erbracht werden. Nichts desto trotz stellen die dargestellten Vorgehensweisen zumindest Ansatzpunkte dar, die einen erfolgsversprechende Umgang mit Gegnern der Reform zumindest erhoffen lassen.

3.6 Zusammenfassung

Zum Ende der Ausführungen soll nun ein knapper Überblick über die Möglichkeiten gewährt werden, die zum Umgang mit auftretenden Problemen bei der Implementation des NSM herangezogenwerden können:

- Der erste Aspekt bezieht sich auf die Anwendung von Experimentierklauseln in den Kommunalverfassungen. Auf diese Weise ist es möglich, die restriktiven Vorgaben des herrschenden Haushaltsrechts mit den Zielen einer größeren Handlungsfreiheit und Flexibilität aufzulockern.

- Dem Hauptkritikpunkt vieler vergangener Reformbewegungen, nämlichen den defizitären Beschäftigungsbedingungen kann durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts begegnet werden. Eine stärkere Leistungsorientierung und Flexibilisierung des öffentlichen Dienstrechts eröffnet Perspektiven in bisher ungenutzten Bereichen und ermöglicht einen Personaleinsatz, der von mehr Effektivität und Effizienz gekennzeichnet ist.
- Unter dem Gesichtspunkt der Mitarbeiterbeteiligung ist ein Motivationsaspekt zu verstehen, der nicht nur leistungsanreizende Wirkung hat, sondern auch dazu beiträgt, alle Indikatoren von Motivationsdefiziten, seien es Ängste, Widerstände oder Unsicherheiten in ihrer Bedeutung zurückzudrängen.
- Das Herzstück der erfolgreichen Reformumsetzung ist zweifelsohne die Personalentwicklung. Mit einer Kombination aus den dargestellten informatorischen, bildungspolitischen und stellenbezogenen Instrumenten kann der entscheidende Schritt zur Verwaltung der Zukunft gelingen. Moderne Informationsgewinnung, Motivationsanreize und nicht zuletzt umfassende und anforderungsgerechte Qualifikation versprechen ein Personalwesen mit Mitarbeitern, die optimal auf die künftigen Aufgaben vorbereitet sind.
- Zum Abschluß der „ Erfolgsrezepte ” steht eine Darstellung von Möglichkeiten, wie mit hartnäckigen Zweiflern sozialverträglich zu verfahren ist, um sie dennoch in den Prozeß der Verwaltungsreform einbinden zu können. Sowohl die Einrichtung von „ Schutzinseln ” und „ Reservaten ”, als auch von „ Museen ” stellt eine Chance dar, Gegner der Reform doch noch zu überzeugen oder sie zumindest so einzusetzen, daß sie den Verwaltungsumbau nicht kontraproduktiv beeinflussen können.

Vor diesem Hintergrund ist es nun angebracht, sich noch einmal die pessimistische Ausgangslage zu Beginn dieses Kapitels ins Gedächtnis zu rufen. Die Implementation des NSM im Bereich des Personalwesens stellt sich doch um einiges positiver dar. Sicher ist es nicht realistisch zu erwarten, daß alle auftretenden Probleme sich in Luft auflösen, dennoch gibt es vielversprechende Ansätze diesen zu begegnen. Wenn es auch oft nicht leicht ist, eine solch radikale Umorientierung erfolgreich zu bewerkstelligen, so ist es der Mühe trotz allem wert. Die Ziele einer effektiveren, effizienteren und bürgerfreundlichen Verwaltung lohnen sicherlich einer starken Anstrengung, um realisiert werden zu können. Gerade nach der Darstellung der dazu zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, sollte die Umsetzung des NSM mit einem gesunden Optimismus in Angriff genommen werden. Es gilt, angesichts auftretender Schwierigkeiten nicht die Flinte ins Korn zu werfen, sondern Risikofreude und Engagement an den Tag zu legen.
Daß nun folgende Kapitel stellt drei ausgewählte Praxisbeispiele dar und versucht anhand dieser festzustellen, wie es um die Umsetzung des NSM in die Realität des Verwaltungsalltags konkret bestellt ist.

4. DARSTELLUNG VON DREI FALLBEISPIELEN

Der dritte und letzte Abschnitt der Arbeit ist der Empirie gewidmet. Mit der Vorstellung der Aktivitäten, die in drei exemplarisch ausgewählten Verwaltungen stattfinden, soll ein Einblick in die Praxis der Verwaltungsreform ermöglicht werden.

4.1 Pinneberg

Die Kreisverwaltung Pinneberg mit ihren knapp 1000 Mitarbeitern wagte, als eine der ersten Kreise in der Bundesrepublik im Jahre 1991 den Aufbruch zum Dienstleistungsunternehmen. Auslöser der Reformbemühungen war hauptsächlich die Initiative des, zum 1. Oktober 1991 neu gewählten Landrates Berend Harms, der die bisherige Verwaltungsarbeit in Frage stellte und die strikt hierarchische Orientierung der Verwaltung in den Mittelpunkt einer kritischen Diskussion rückte. Daraus entwickelte sich ein, von Politik, Personalrat, Gleichstellungsbeauftragten und Gewerkschaften unterstützter Prozeß, der, mit dem Ziel der Einführung des Fachbereichsmodells, die Umstrukturierung der Verwaltung anstrebte. Dieses Modell, daß inhaltlich dem Konzept des NSM zugeordnet werden kann, umfaßt die Einrichtung eigenständig tätiger, produktorientierter Bereiche, die diese Produkte der Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Aspekten erarbeiten und anbieten. Um das zu ermöglichen erkannte man die Notwendigkeit einer Umorganisation der Verwaltung, die in der Lage ist, die neuen Steuerungsinstrumente, hierzu gehört die Kostenrechnung, die Budgetierung, das Berichtswesen und die Anlagebuchhaltung zu realisieren.
Mit der Hilfe einer Beratungsfirma und unter der Beteiligung von 250 Mitarbeitern der Verwaltung, wurde eine neue Verwaltungsorganisation erarbeitet. Die bis 1992 bestehenden sechs Dezernate wurden aufgelöst und dafür wurden vier neue Fachbereiche geschaffen[97]. Die Entscheidungszuständigkeiten der Querschnittsbereiche, unter anderem für das Personal, wurden den neuen Bereichen zur letztendlichen Verantwortung übertragen. Das Instrument der Budgetierung wurde in der neuen Organisation der Verwaltung systematisch ausgeweitet. Die konkrete Umsetzung der Steuerungsinstrumente wurde stichtagsbezogen mit dem 9. Juni 1995 festgelegt. Die Umsetzung war mit zahlreichen Problemen und Widerständen, vor allem aus den Reihen der Führungskräfte verbunden. Die, auch von Seiten einiger Mitarbeiter geforderten Abstimmungen über bestimmte Vorhaben, wurden von der Projektleitung allerdings, mit dem Hinweis auf die gebotene Schnelligkeit von Entscheidungen und deren Umsetzung, verworfen.
Im Zuge der organisatorischen Umgestaltung der Kreisverwaltung Pinneberg wurde der Personalentwicklung ein hoher Stellenwert zugesprochen. Die bisher mangelnde Entwicklung des Personals konnte den neuen Anforderungen nicht mehr gerecht werden. Vor allem die ungenügende Schulung von Führungskräften, die eine ent-

[97] Vgl. dazu die Darstellung von: Tober In: Personalwirtschaft 04 / 1997, S.36

scheidende Rolle in der Verwaltung spielen, wurde als herausragendes Defizit erkannt. Um diesem Manko Herr zu werden, wurde im Fachbereich Innerer Service ein Team Personalentwicklung installiert, das unter der Leitung eines Personalentwicklers eine Gesamtkonzeption der Personalentwicklung vorantreiben soll[98]. Im Rahmen dieser wurden von Mitarbeitern in Arbeitsgruppen Teilkonzeptionen erarbeitet, die von der Geschäftsführung bereits verabschiedet worden sind. Mit der Aufstellung eines solchen Konzeptes wurden in Pinneberg nicht nur Möglichkeiten erarbeitet, sondern es knüpften sich daran auch konkrete Maßnahmen, die wie folgt aussehen:

- Im Bereich der Ausbildung wurde an der privaten Nordakademie in Schleswig - Holstein die zielgerichtete Ausbildung von Nachwuchskräften auf dem Gebiet der Betriebswirtschaft und der Informatik, zu Lasten der Beamtenanwärterausbildungsstellen an der Verwaltungsfachhochschule vorangetrieben.
- Führungsgrundsätze und ebenso Grundsätze für das Mitarbeiterverhalten wurden entwickelt. Um das, für 1998 flächendeckend geplante Mitarbeitergespräch einführen zu können, werden dementsprechende Schulungen angeboten.
- Zur Etablierung eines internen Arbeitsmarktes ist man gerade damit beschäftigt, die hierfür nötigen Grundlagen zu schaffen.
- Um die frühzeitige Karriereplanung in der Verwaltung zu ermöglichen ist eine Diskussion im Gange, die sich damit beschäftigt, ob Nachwuchskräfte durch dementsprechende Personalauswahlverfahren beraten und unterstützt werden und ob sie auf eine Karriere im Fach - oder Führungsbereich vorbereitet werden sollen.
- Die Besetzung der Führungspositionen in der Kreisverwaltung wird momentan zeitlich auf drei Jahre begrenzt.
- Die Personalentscheidungen werden in zunehmenden Maße langfristig angelegt, d.h. daß die Entscheidung über die Besetzung einer Stelle in Zukunft nicht mehr unmittelbar zum Zeitpunkt des Freiwerdens der Position getroffen wird, sondern nach strategischen Personalplanungen vorgenommen wird.

Die Verwaltungsreform im Kreis Pinneberg kann abschließend vor allem dadurch charakterisiert werden, daß sie als eine der ersten ein Konzept erarbeitet hat, das sich mit den Möglichkeiten einer umfassenden Personalentwicklung, im Rahmen der Umstrukturierung der Verwaltung befaßt und versucht sich diese, zur Optimierung ihrer Strukturen und Instrumente zunutze zu machen[99].

4.2 Main - Kinzig - Kreis

Den Anstoß zur Reform der Verwaltung im Main - Kinzig - Kreis lieferte, wie in fast allen Verwaltungen die kritische Finanzlage. Mit der Genehmigung des defizitä-

[98] Vgl. zu den einzelnen Bausteinen der Personalentwicklung in Pinneberg Tober In: Personalwirtschaft 04 / 1997, S.35

[99] Die Ausführungen zur Verwaltungsreform der Kreisverwaltung Pinneberg orientieren sich an Tober In: Personalwirtschaft 04 / 1997, S.35 - 36

ren Haushalts von 1992 erteilte die Aufsichtsbehörde dem Kreis die Auflage, von einer externen Unternehmensberatung eine Stellenbedarfsanalyse durchführen zu lassen. Vor dem Hintergrund dieser Misere und dem drohenden Personalabbau rang man sich schließlich zu einer Umstrukturierung der Verwaltung, mittels eines umfassenden Organisationsentwicklungsprozesses durch. Die Ziele der Reform sind eine Umgestaltung der Ämter und Bereiche zu betriebswirtschaftlich geführten Einheiten, mit einem Instrumentarium, das im Wesentlichen den Vorgaben des NSM folgt. Der Grundgedanke, dem die Verwaltungsreform im Main - Kinzig - Kreis folgt ist die Orientierung an drei Grundpfeilern, nämlich der Organisation, der Steuerung und dem Personalwesen und den, zwischen diesen drei Bereichen bestehenden Vernetzungen.
Nach der Beendigung einer ersten Konzeptentwicklung in Richtung eines Organisationsentwicklungsprozesses, folgte die Information der Belegschaft und aller Gremien, um, unter der Einbeziehung möglichst vieler Mitarbeiter, eine Standortbestimmung zu erarbeiten. Auf Anregung des Personalrats und der ÖTV wurde zur Begleitforschung und Unterstützung der Partizipation der Betroffenen, das „ Projekt Beschäftigtenbeteiligung beim Main - Kinzig - Kreis (ProBe - MKK) ” (Grünewald In: Der Personalrat 01 / 1997, S.20) installiert.
Die konkrete Beteiligung erfolgte dann, angeregt durch die Unternehmensberatung, in der ersten Reformphase in 50 Analysegruppen, die mit ca. 400 der 1200 Beschäftigten besetzt waren und die Arbeitsprozesse in der Verwaltung untersuchten und konkrete Verbesserungsvorschläge vorlegten[100]. Diese inhaltlichen Erfolge wurden durch Informationsprobleme und hierarchisch geprägtes Führungsverhalten zwar überschattet und zeigten die Grenzen partizipativer Möglichkeiten auf, konnten aber die Reform der Verwaltung nicht aufhalten. Zu dieser Zeit beendete die Unternehmensberatung ihre Tätigkeit und es mußte ein Weg zur Fortführung der angefangenen Verwaltungsumstrukturierung gefunden werden. Eine flächendeckende Fortführung war nicht möglich, so daß zum 1. Januar 1995 die Einführung von zwei Pilotämtern erfolgte[101]. Diesen wurde ein, nach Vermögens - und Verwaltungshaushalt getrenntes Budget zur Verfügung gestellt, mit der Zusicherung einer eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung für die Fachbereiche. Obwohl die Bereiche Personal und EDV zunächst davon ausgenommen waren, wurde den Ämtern dennoch nahegelegt, auch diesbezüglich Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen, mit dem Erfolg, daß schon in der ersten Phase eine Reduktion der Personalkosten erreicht werden konnte. Regelmäßige Budgetberichte an die politischen Gremien sind eine obligatorische Voraussetzung dieser Maßnahmen. Sowohl die Definition von Produkten und Leistungen, als auch die flächendeckende Einführung der Kostenrechnung, über die Pilotämter hinausgehend, ist in Angriff genommen und soll, sobald als möglich realisiert werden.
Schon im Vorfeld der Entwicklung waren Strukturänderungen innerhalb der Verwaltung vorgenommen worden, die, als Grundlage der Arbeit in den Pilotämtern mit den neuen Steuerungsinstrumenten, gesehen werden können:

---

[100] Vgl. Grünewald In: Der Personalrat 01 / 1997, S.20
[101] Vgl. Eyerkaufer In: Verfaltungsführung Organisation Personal 3 - 4 / 1996, S.17

- Die Zuständigkeiten wurden, entgegen der bisher praktizierten starken Arbeitsteilung zusammengefaßt. So zeichnet nur noch ein Amt für 102 Schulen verantwortlich, im Gegensatz zu vorher, als die gleichen Zuständigkeiten auf 3 Ämter und 5 Sachgebiete verteilt waren.
- Die klassischen Querschnittsämter, genauer gesagt das Haupt - und das Personalamt, erhielten völlig neue Aufgaben, als Servicebereiche für die Verwaltung. Die alten Strukturen der beiden Ämter wurden vollständig aufgelöst.
- In vielen Bereichen wurden bürokratisch behindernde Strukturen beseitigt und Verantwortung delegiert, Hierarchieebenen abgebaut, ganzheitliche Arbeitsprozesse installiert und unterstützende EDV eingeführt.

Im Zuge der Neuorientierung der Kreisverwaltung Main - Kinzig - Kreis folgte auch ein Umdenken in der Personalwirtschaft. Qualifikation, Engagement und Verantwortungsbewußtsein gelten als die Erfolgsfaktoren zum effektiven und effizienten Einsatz der Mitarbeiter[102]. Mit der Einsicht in die Wichtigkeit des Personals und der notwendigen Akzeptanz der Reform durch die Mitarbeiter gehen folgende Maßnahmen einher:

- Ein breites Fortbildungsprogramm soll den Mitarbeitern die Qualifikationen vermitteln, die sie zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben benötigen.
- Durch die Ergänzung des Tarif - und Besoldungsrechtes um leistungsorientierte Elemente, wird eine Erhöhung der Motivation und damit des Engagements der Mitarbeiter angestrebt.
- Nicht zuletzt gilt die Mitarbeiterpartizipation im Rahmen der Verwaltungsreform im Main - Kinzig - Kreis als ein wichtiger Aspekt erfolgsversprechender Veränderung. Mit der Einrichtung sogenannter „ Steuerungsgruppen ” (Grünewald In: Der Personalrat 01 / 1997, S.20) soll der Notwendigkeit der Mitarbeiterbeteiligung Rechnung getragen werden. Diese Gruppen setzen sich aus Personalratsmitgliedern, der wissenschaftlichen Begleitforschung, Führungskräften des betreffenden Amtes, den Frauenbeauftragten und gewählten Mitarbeitern des Amtes zusammen. Die Inhalte und Arbeitsziele der Steuerungsgruppen betreffen alle wichtigen Entscheidungen des Amtes, seien es Arbeitsorganisation, - zeit oder personalwirtschaftliche Fragen. Die Arbeitsweise besteht in einer Diskussion über bestehende Probleme oder Regelungsbedarfe in breitem Gremium und der Entscheidung nach dem Konsensprinzip.

Resümiert man abschließend die gewonnen Erkenntnisse, so kommt man zu folgender Besonderheit im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform im Main - Kinzig - Kreis. Wenn auch der Auslöser, nämlich die Finanznot fast allen Reformbemühungen im Lande gleicht und die daran anknüpfenden Maßnahmen der betriebswirtschaftlich orientierten Umgestaltung ebenfalls in den meisten anderen Verwaltungen vorzufinden sind, so fallen doch zwei Aspekte ins Auge. Im Main - Kinzig - Kreis wird „ Partizipation und Demokratisierung des Arbeitssystems ” groß geschrieben

[102] Vgl. Eyerkaufer In: Verfaltungsführung Organisation Personal 3 - 4 / 1996, S.17

und eine „ Demokratische Reform ” (Grünewald In: Der Personalrat 01 / 1997, S.19) der Verwaltung angestrebt[103].

4.3 München

Die Situation in der Verwaltung der Stadt München stellte sich, wie in fast allen Kommunen in der Bundesrepublik kritisch dar. Die Finanzkrise als Auslöser führte zu eingeschränkten Handlungsspielräumen, die Unmut schürten und zu Verselbständigungstendenzen innerhalb der Verwaltung führten. Um der Auflösung der Verwaltung entgegenzuwirken wurde die Verwaltung, durch einen einstimmigen Beschluß des Stadtrates beauftragt, eine Reform in die Wege zu leiten.
Bei der Einführung der Reformmaßnahmen wurden vorher gemachte Erfahrungen berücksichtigt, die bereits im Rahmen der früher durchgeführten Aktion „ Mitarbeiter senken Kosten ” (Blume - Beyerle, Dr. In: Hill / Klages [Hrsg.] 1996, S.126) gewonnen wurden. Im Zuge dieser Aktion, die eine systematische Sammlung und Bewertung von Anregungen aus den Reihen der Mitarbeiter, zur Optimierung der Verwaltungstätigkeit umfaßte, wurde deutlich, welches Potential innerhalb der Verwaltung schlummert und wie wichtig das Personal ist. Reformabsichten können vor diesem Hintergrund, nur mit den Mitarbeitern Erfolg versprechen, deshalb fand in München eine Partizipation der Personalvertretung am Reformprozeß in eindrucksvoller Weise statt. Der erste Mann der Verwaltung, sprich der Oberbürgermeister und die Personalvertretung der Verwaltungsmitglieder legten deshalb Spielregeln fest, die bei der Modernisierung der Verwaltung berücksichtigt werden sollten.
Das Ziel der Verwaltungsreform der Kommune München ist es, eine kundenorientierte, wirtschaftliche und dynamische Verwaltung aufzubauen, die den, sich ständig wandelnden Anforderungen gerecht werden kann. Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles sieht man in München, in einer Produktorientierung zur möglichen Leistungsbewertung und der Realisierung dezentraler Ressourcenverantwortung, die betriebswirtschaftliches Denken fördern und Steuerbarkeit ermöglichen sollen.
Die Instrumente, derer man sich zur Verwirklichung der Ziele bedient, lassen sich in vier Aspekten darstellen. Ein erster Punkt beinhaltet die Einführung der kaufmännische Buchführung. Auf der Grundlage des Art. 117a GO Bayern, die durch eine entsprechende Experimentierklausel die rechtlichen Möglichkeiten dazu eröffnet, kann diese Methode, zur Umsetzung einer aussagefähigen Kosten - und Leistungsrechnung herangezogen werden. Des weiteren wird eine Beratung der Verwaltungsakteure, durch externe Fachleute initiiert, um den fehlenden Sachverstand, im Bereich betriebswirtschaftlicher Instrumente und Methoden, auf diesem Wege Abhilfe zu schaffen. Als nächstes wird ein Controlling - Bereich installiert, der eine Beratung der Fachbereiche durch die Querschnittsämter beinhaltet und die bisher vorherrschende Kontrolle durch eine begleitende Steuerung ersetzen soll. Das letzte

[103] Die Ausführungen zur Verwaltungsreform des Main - Kinzig - Kreises orientieren sich an Eyerkaufer In: Verfaltungsführung Organisation Personal 3 - 4 / 1996, S. 14 - 19, Grünewald In: Der Personalrat 01 / 1997, S.19 - 21. Vgl. zusätzlich dazu Keller 1996

Instrument, das in diesem Zusammenhang eine bedeutende Stellung einnimmt, ist die Personalentwicklung. Durch den Aufbau eines umfassenden Konzeptes soll ein jährliches Angebot an Aus - und Fortbildungsprogrammen für die Mitarbeiter dazu beitragen, das Leistungs - und Lernpotential der Mitarbeiter im Sinne der Reform zu erkennen, zu erhalten und bedarfsorientiert zu fördern. Die Methoden, die im Rahmen der Personalentwicklung in Angriff genommen werden, erstrecken sich auf Beurteilungsverfahren, Fördergespräche, Training - on - the - job und - off - the - job, Führungskräfteentwicklung, gezielte Stellenbesetzung und spezielle Fortbildungskurse, zur Vermittlung der Kerninhalte und Methoden des NSM.
Die Steuerung des angestoßenen Reformprozesses erfolgt innerhalb der Münchner Kommunalverwaltung durch vier Stellen, die unterschiedliche Mitglieder haben und verschiedenartige Aufgaben im Modernisierungsgeschehen wahrnehmen. Die erste Institution, die den Reformprozeß begleitet, ist die Lenkungsgruppe. Sie untersteht der formellen Leitung durch den Oberbürgermeister. Weitere Mitglieder sind Vertreter der tangierten Bereiche. Die Lenkungsgruppe formuliert die strategische Zielsetzung der Reform und erarbeitet die entsprechenden Handlungsziele. Zudem bestehen weitere Aufgaben in der Prozeßkoordination und der Entscheidung über Maßnahmen, sofern diese Befugnis nicht in die Zuständigkeit des Stadtrates fällt. Eine nächste Steuerungsinstanz ist der sogenannte Reformbeirat. Er setzt sich aus Mitgliedern des Stadtrates und der Verwaltung zusammen und dient zur Informationsübermittlung, speziell an den Stadtrat. Die dritte Einrichtung, zur Begleitung der Modernisierung, ist die Abteilung „ Planung und Steuerung ”. Sie besteht aus 14 Mitgliedern des Personal - und Organisationsreferates und hat die Aufgabe, durch Beratung und Koordination den Vorgang der Verwaltungsumgestaltung zu begleiten. Die letzte Institution ist die Arbeitsgruppe. Sie setzt sich aus je einem Vertreter der klassischen Querschnittsämter zusammen und dient den eingerichteten Pilotprojekten[104] als Ansprechpartner für alltägliche Probleme und Fragen.
Zum Abschluß der Ausführungen zur Verwaltungsreform in München, folgt eine Darstellung der Umsetzungssituation des Vorhabens. Die Implementation der Reform erfolgte zweigleisig. Zum einen wurde eine flächendeckende Inputbudgetierung eingeführt und zum anderen Pilotprojekte, mit gesamtheitlichem Ansatz eingerichtet. Es handelt sich bei den Pilotprojekten um 13 Organisationseinheiten, die nach dem Kriterium der Ergebnisübertragbarkeit ausgewählt wurden. Pro Pilotprojekt wurde eine Projektgruppe installiert, die innerhalb dieses Projektes für den Gesamtprozeß verantwortlich zeigt. Auf der darunter liegenden Ebene wurden dann Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit spezifischen, eingegrenzten Themenstellungen auseinandersetzen. Für jedes Projekt wurde ein Auftrag erarbeitet, der sowohl vom Oberbürgermeister, als auch von dem jeweiligen Fachreferenten unterzeichnet wurde und somit, durch seinen zielvereinbarenden Charakter, Freiheiten zur Umsetzung schafft und Handlungsspielräume für die Mitarbeiter eröffnet. Um das Projektgeschehen transparent, übertragbar und für ein Controlling zugänglich zu machen, wurde ein sogenannter Strukturplan, mit klaren Gliederungen erstellt. Bei der Umsetzung der Reform wurden auch Aspekte der Mitarbeiterinformation und -

[104] Vgl. dazu später folgende Ausführungen der Arbeit

beteiligung berücksichtigt. Es werden laufend Informationen über alle Ebenen weitergegeben. Ferner finden immer wieder Informationsveranstaltungen und Befragungen unter den Mitarbeitern statt, um ein Klima des Vertrauens und der Offenheit zu gestalten, die Akzeptanz der Betroffenen zu sichern und Verbesserungsvorschläge, aus den Reihen der Belegschaft zu fördern. Eine weitere Maßnahme besteht in der regelmäßigen Herausgabe projektbezogener Mitarbeiterzeitungen, um die Mitarbeiter auf dem Laufenden und ihr Interesse wach zu halten und so einem „ Einschlafen " der Projektarbeit entgegen zu wirken. Die oben erwähnte Projektgruppe steht den Mitarbeitern, bei auftretenden Problemen und Fragen jederzeit zur Verfügung, um so einer Frustration oder Resignation, durch nicht bewältigbar erscheinende Schwierigkeiten vorzubeugen.
Der Stand der Projektarbeit befindet sich noch in einem relativ frühen Stadium. Innerhalb der Projekte ist man damit beschäftigt, Definitionen der Produkte, zur Etablierung einer Ergebnisorientierung zu erarbeiten. Des weiteren ist man dabei Antworten auf folgende Fragen zu suchen:
a) Sind die Produkte alle notwendig?
b) Wurden die Produkte sinnvoll gebündelt?
c) Entsprechen die Produkte den Zielvorstellungen im Projektauftrag?
d) Können den Produkten Kosten und Kennzahlen unterlegt werden?
e) Sind die Produkte kundenorientiert?
f) Ist das Produkt (eventuell) marktvergleichbar?
g) Entspricht das Produkt der gewünschten (erforderlichen) Qualität?[105]
Im Bereich der Ressourcenverantwortung findet eine versuchsweise Umsetzung statt, die, basierend auf individuellen Vorschlägen, der jeweiligen konkreten Situation gerecht zu werden versucht. Zur Einführung der kaufmännischen Buchführung werden von der Projektgruppe „ Neues Rechnungswesen " Rahmenvorgaben erarbeitet, innerhalb derer diese eingerichtet werden kann.
Obwohl der Personal - und Organisationsreferent der Verwaltung Münchens, Dr. Blume - Beyerle die Aktualität des Erprobens und die deshalb fehlenden konkreten Ergebnisse der Reform deklariert, zieht er ein Fazit, das die Mitarbeiter, schon zu diesem frühen Zeitpunkt, als „ Hauptgewinner der Reform " bezeichnet, da ihnen „ ... « neue » ganzheitliche Tätigkeiten zuwachsen, sie für ihre Arbeit die entsprechenden Kompetenzen erhalten und natürlich die Arbeit und das Arbeitsumfeld individueller gestaltet werden können " (Blume - Beyerle, Dr. In: Hill / Klages (Hrsg.) 1996, S.142).
Eine zusammenfassende Bewertung des Reformgeschehens innerhalb der Kommunalverwaltung fällt, aufgrund der Aktualität der Entwicklungen schwer. Betrachtet man allerdings den Stand der Projektarbeit und die aufgeworfenen Fragen, so drängt sich der Verdacht auf, daß verstärkt auf eine produktorientierte Leistungserstellung und daran angeknüpfte Kostendämpfung hingewirkt wird. Auch die euphorisch anmutende Analyse von Dr. Blume - Beyerle, zur Bedeutung der Reform für die Mitarbeiter, läßt diesen Eindruck nicht verschwinden. Dennoch gilt es, die weitere Entwicklung abzuwarten, bevor eine aussagekräftige Analyse vorgenommen werden

[105] Vgl. zu dieser Aufstellung Blume - Beyerle, Dr. In: Hill / Klages (Hrsg.) 1996, S.137ff

kann, denn das dargelegte Konzept eröffnet umfassende Möglichkeiten, wenn es in seinen vielseitigen Facetten und Möglichkeiten, auch im Personalbereich, vor allem der Personalentwicklung, konsequent und durch Übertragung der Projektergebnisse auf die gesamte Verwaltung realisiert werden kann[106].

4.4 Zusammenfassung

Blickt man noch einmal analytisch auf die dargestellten Praxisbeispiele zurück, so kann man doch eines mit Sicherheit sagen. Es scheint doch Manches in der deutschen Kommunalverwaltung in Bewegung gekommen zu sein. Dennoch ist schon an diesen drei Fällen erkennbar, daß es keine einheitliche Reformstrategie gibt, die in allen Verwaltungen auf die gleiche Weise praktiziert wird. Zwar wird das NSM von dem Großteil der Kommunen, als Leitkonzept dem Verwaltungsumbau zugrunde gelegt, doch werden die einzelnen Elemente, je nach Situation, sowohl in ihren Inhalten, als auch in ihrer Bedeutung sehr unterschiedlich gedeutet und implementiert. Die Modernisierung der Kommunalverwaltungen, wie sie sich in der deutschen Praxis darstellt, ist ein „ Omnibus mit vielen Türen ” (Klages In: Archiv für Kommunalwissenschaften II / 1995, S.222). In diesen Omnibus kann man an den verschiedensten Stellen einsteigen und von den unterschiedlichsten Perspektiven darauf blicken. Es fehlt, vor allem aufgrund der Aktualität der Reformbewegung, an aussagekräftigen und systematischen Analysen, die den gesamten Prozeß des Verwaltungsumbaus in deutschen Kommunen untersucht haben. Zwar findet man in der Zeitschriftenliteratur ein Gros an Praktikerberichten und Beschreibungen empirischer Vorgänge, dennoch beschränken sich diese zum Großteil auf die Darstellung einzelner Pilotprojekt und lassen oft eine kritische Objektivität missen. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, die Lage in der Praxis der Reformbemühungen zusammenfassend darzustellen, deshalb soll an dieser Stelle eine Bilanz gezogen werden, die als Tendenzaussage keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Endgültigkeit erhebt, aber ein möglichst umfassendes Bild von der Situation der Kommunalverwaltungen und der dort stattfindenden Modernisierungsvorgänge liefert[107]. Wie sich auch schon in den drei oben dargestellten Beispielen herauskristallisiert, gibt es kaum umfassende Reformansätze. Die meisten Kommunen experimentieren mit einer Vielzahl einzelner Projekte, die, losgelöst von der alltäglichen Verwaltungspraxis, mit den neuen Strukturen und Instrumenten arbeiten. Als Gründe für dieses Vorgehen werden, zum einen die Erprobungsnotwendigkeit und die Schaffung von Freiräumen für Versuche angeführt und zum anderen darauf verwiesen, daß eine Schritt für Schritt geplante Einbeziehung aller Verwaltungsteile angestrebt wird, aber wie Teilergebnisse aus einzelnen, meist sorgfältig ausgewählten Vorzeigebereichen in die übrige Verwaltung umgesetzt werden sollen, dazu gibt es kaum

---

[106] Die Darstellung der Verwaltungsreform in München folgt den Ausführungen von Blume - Beyerle, Dr. In: Hill / Klages (Hrsg.) 1996, S.125 - 142

[107] Die anschließende Darstellung zum Reformstand in den Kommunalverwaltungen orientiert sich an Budäus In: Stadt und Gemeinde 01 / 1997, S.19ff

Vorstellungen, geschweige denn Handlungskonzepte.
Betrachtet man die Vorgänge in den einzelnen Kommunen, so fällt auf, daß das Hauptaugenmerk auf eine Umgestaltung der eigenen Strukturen und Vorgänge gerichtet ist. Es findet meistens ein „ Vor - sich - Hinwursteln ” statt, das die Augen vor externen Entwicklungen verschließt. Vergleiche und interkommunale Erfahrungsaustausche finden so gut wie gar nicht statt[108].
Verschafft man sich einen Überblick über die Zugänge und Hauptintentionen der praktizierten Reformansätze, so wird ein deutlicher Schwerpunkt auf Maßnahmen, im Bereich des Haushalts - und Rechnungswesens gelegt. Im Hinblick auf die prekäre Finanzsituation, die als bedeutendster Auslöser der Reformbemühungen anerkannt ist, leuchtet dieses Vorgehen auch unumstritten ein. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Anstrengungen auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden oder die Reform, mit dem Erreichen erster Haushaltskonsolidierungserfolge gestoppt wird.
Im Personalbereich finden, betrachtet man auch die oben dargelegten Beispiele, weitreichende Maßnahmen zur Qualifizierung der Mitarbeiter statt. Neben Ansätzen zur Beteiligung des Personals gewinnt die Personalentwicklung zusehends an Bedeutung. Laut einer Studie des Deutschen Städtetages beschäftigen sich ca. ein Drittel der untersuchten Städte mit Personalentwicklungskonzepten[109]. Inwieweit es sich um echte Personalentwicklung oder bloße Personalabbaukonzepte handelt, bleibt abzuwarten.
Das gewandelte Verständnis der Kundenorientierung von Verwaltungstätigkeit scheint über die Diskussionsphase kaum hinausgekommen zu sein. Zwar gibt es einige Kommunen (nicht zuletzt Konstanz), die Bürgerbüros eingerichtet haben, dennoch wird in der Praxis ein Umdenken kaum für nötig betrachtet, ist doch Verwaltung, laut ihres Auftrages schon immer im Dienste des Bürgers tätig.
Zum Schluß sei dem Rollenverständnis von Politik und Verwaltung noch kurze Aufmerksamkeit gewidmet. Konkrete Trennung von „ Wie ” und „ Was ” der Aufgabenwahrnehmung findet in der Praxis selten statt. Zu eingefahren sind oft die Positionen und Meinungen und die Brisanz der Haushaltskonsolidierung läßt dieses Ziel allzu oft in den Hintergrund rücken.

Als Fazit der Ausführungen soll nicht vergessen werden, daß die Reformbestrebungen unter Berücksichtigung der Aktualität beurteilt werden müssen. Die Lawine der Neuerungen kam doch, realistisch betrachtet, erst zu Beginn der 90er Jahre, mit dem Bericht der KGSt zum Neuen Steuerungsmodell von 1993 ins Rollen. In dieser kurzen Zeit wäre es utopisch zu erwarten, daß ein kompletter Umbau der Kommunalverwaltungen, die auf eine lange, bürokratisch gestaltete Tradition zurückblicken, stattgefunden haben könnte. Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, wie weitreichend und umfassend die Reformbemühungen fortgeschritten sind. So gut wie jede

---

[108] Eine löbliche Ausnahme stellt das Projekt der Bertelsmann Stiftung „ Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung ” dar, das 1992 gestartet wurde und sieben Kommunen zur Kooperation zusammengeführt hat. Zum Erfahrungsbericht der teilnehmenden Kommune Pforzheim vgl. Staib In: Hill / Klages (Hrsg.) 1996, S.65 - 90
[109] Vgl. Budäus In: Stadt und Gemeinde 01 / 1997, S.20

Kommunalverwaltung hat Modernisierungsaspekte in Angriff genommen oder sich zumindest damit auseinandergesetzt. Auch im Bereich des Personalwesens wurde vieles in die Wege geleitet, wie nicht zuletzt die oben vorgestellten Beispiele unterstreichen. Daß man sich auf den Lorbeeren nicht ausruhen kann leuchtet sicher ein, dennoch sollte man der Praxis etwas mehr Zeit gönnen, um sich mit den umwälzenden Neuerungen vertraut zu machen und diese, im Sinne der Verwaltung, der Bürger und nicht zuletzt der Mitarbeiter umzusetzen.

SCHLUßBEMERKUNG

Verwaltung am Scheideweg?

Zum Abschluß der Analyse soll noch einmal an den Ausgangspunkt zurückgekehrt werden. Die Beantwortung der, zu Beginn gestellten Frage fällt nicht schwer. Mit Sicherheit befindet sich die öffentliche Verwaltung an einem entscheidenden Punkt ihrer Entwicklung. Obwohl Reformen in der Verwaltung fast schon ein „ Dauerbrenner ” sind, so hebt sich die jetzige Situation, mit der Implementation des NSM von früheren Ansätzen in drei Punkten deutlich ab.

1. Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist ein flächendeckender, ganzheitlicher Umbau, sowohl der Strukturen und Verfahren, als auch des Personals. Es ist nicht die bloße Verbesserung und Anpassung, die das Geschehen charakterisiert.

2. Träger der Reformbestrebungen sind diesmal, in großem Umfang die Kommunen selbst. Frühere Anläufe blieben zum Großteil auf der Ebene wissenschaftlicher und theoretischer Diskussionsmodelle stecken, nicht so die aktuelle Entwicklung. Die vielzähligen Praktikerberichte über konkrete Maßnahmen in den Kommunen unterstreichen die beachtlichen Aktivitäten, auch in der Realität der Verwaltungen.

3. Haushaltskonsolidierungsdruck, gesellschaftlicher Wertewandel und nicht zuletzt Selbstentfaltungsbedürfnisse der Mitarbeiter üben einen solchen Handlungszwang auf die Verwaltung aus, daß sie in eine echte Legitimitätskrise geraten ist, die ein Umdenken und Umgestalten der öffentlichen Verwaltung zur Existenzfrage erhoben hat.

Vor diesem Hintergrund und mit Blickwinkel auf die Rolle des Personalwesens innerhalb des Reformprozesses, hat die Analyse einige Erkenntnisse gebracht.
Führt man sich die Aktualität der Entwicklungen vor Augen, so verspricht die Vielzahl der Praxisbeispiele einen umfassenden Reformschub, der auf mehr hoffen läßt. Allein die drei dargestellten Fallbeispiele verdeutlichen die umfangreichen Bemühungen, die zur Modernisierung der Verwaltung in Angriff genommen wurden. Wie die Zukunft konkret aussieht, läßt sich schwerlich vorhersagen, aber man scheint zumindest auf dem richtigen Weg zu sein.
Soll das große Ziel „ Dienstleistungsunternehmen Stadt ” erreicht werden und nicht der Rückfall in bürokratische, starre Regelungen à la Max Weber drohen, so gilt es jedoch einiges zu beachten.

- Die Einführung des Managementmodells in die Verwaltung muß in all seinen Aspekten erfolgen. Was bringt Kontraktmanagement ohne klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung oder dezentrale Ressourcenverantwortung ohne entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen?

- Die Modernisierung muß die ganze Verwaltung, mit all ihren Bereichen einbeziehen. Was bringen erfolgreiche Pilotprojekte, neben einem ineffektiven, ineffizienten und unbefriedigenden Verwaltungsalltag?

- Die Reform muß als dauerhafter Prozeß installiert werden. Was versprechen kurzfristige Erfolge, im Hinblick auf zukünftige Aufgaben?

Neben diesen allgemeinen Anregungen muß auch im Personalbereich einiges bedacht werden.

- Die Reform des öffentlichen Dienstrechts ist zwar ein löblicher Anfang, muß aber weiteres folgen lassen. Gefordert werden muß auf jeden Fall, ein Nachziehen des Tarifrechts, soll Gleichbehandlung und Leistungsgerechtigkeit die Modernisierung vorantreiben.

- Qualifizierung aller Mitarbeiter, sowohl derer ohne, als auch ganz besonders mit Führungsaufgaben, muß permanenter Bestandteil des alltäglichen Verwaltungsgeschehens sein, soll Personal proaktiv vorbereitet und nicht nur reaktiv angepaßt werden.

- Die Personalentwicklung muß, als Kerninhalt und umfassende Strategie in jeder Verwaltung zur Selbstverständlichkeit werden, soll ein qualifizierter, produktiver und motivierter Mitarbeiterstab die Verwaltungsreform zum Erfolg geleiten.

Als Fazit, vor allem im Hinblick auf die rege Reformtätigkeit, mag man den Akteuren zurufen: „ Weiter so! ”. Der eingeschlagene Weg verspricht eine Zukunft, die, unter Beachtung der dargestellten Anregungen, verheißungsvolle Perspektiven eröffnet.

Literaturliste

Banner, G.: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen In: Verwaltungsführung 01/1991 S.6 - 11

Bennemann, G.: „ Zauberformel Budgetierung ” - Erwiderung auf Hardi Meier In: Kommunale Steuerzeitschrift 05 / 1997, S.81 - 89

Beus, H. - B. / Bredendiek, K.: Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.201 - 206

Blume - Beyerle, Dr., W.: Das „ Neue Steuerungsmodell ” in Theorie und Praxis - Der Münchner Ansatz In: Hill / Klages (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, Stuttgart 1996, S.125 - 142

Budäus, D.: Neues Führungsmanagement in der Erprobung In: Stadt und Gemeinde 01/1997, S.17 - 24

Budäus, D.: Public Management - Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994

Cornelius, P.: Guten Nachwuchs braucht das Land - Die Ausbildung: Schlüssel für eine leistungsfähige Verwaltung In: Verwaltungsführung Organisation Personal 05 / 1996, S.28 - 33

Damkowski, W./Precht, C.: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart 1995

Deckert, W. / Wind, F.: Das Neue Steuerungsmodell - Von der Vision zur Aktion - Köln 1996

Endres, A.: Motivation trotz Bürokratie - Leitlinien erfolgreicher Mitarbeiterführung , Stuttgart 1993

Eyerkaufer, K.: Die Krise als Chance der Strukturreform - Betriebswirtschaftliche Neuorientierung im Main - Kinzig - Kreis In: Verwaltungsführung Organisation Personal 3 - 4 / 1996, S.14 - 19

Friedrich, C.: Der Mensch als zentraler Faktor der Verwaltungsmodernisierung In: Verwaltungsführung Organisation Personal 6 - 7 / 1997, S.36 - 37

Fritsch, G.: Die Suche nach dem richtigen Weg In: Die Neue Verwaltung 06/1996 S.11 - 12

Grömig, E.: Haushaltskonsolidierung als Führung - und Motivationsproblem In: Verwaltungsrundschau 06 / 1996, S.186 - 189

Grünewald, V.: Demokratische Reform der öffentlichen Verwaltung In: Der Personalrat 01/1997 S.19 - 21

Hentze, J.: Personalwirtschaftslehre 1, 5. Auflage, Stuttgart 1991

Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.): Jenseits der Experimentierklausel, Stuttgart 1996

Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts - und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993

Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, Stuttgart 1996

Hill, H.: Personal als Schlüsselfaktor für Effizienzsteigerung In: Der Landkreis 07 / 1994, S.310 - 313

Horváth & Partner (Hrsg.): Bewußtseinswandel schaffen - Die Mitarbeiter für die Modernisierung gewinnen In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 2.2, Düsseldorf 12 / 1996

Horváth & Partner (Hrsg.): Die treibende Kraft - Mitarbeitermotivation in der öffentlichen Verwaltung In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 2.3, Düsseldorf 03 / 1997

Horváth & Partner (Hrsg.): Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung - Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 2.1, Düsseldorf 12 / 1996

Horváth & Partner (Hrsg.): Qualitätszirkel - In der öffentlichen Verwaltung machbar? In: Neues Verwaltungsmanagement, Baustein C 5.2, Düsseldorf 12 / 1996

Jann, W.: Neue Wege in der öffentlichen Verwaltung In: Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts - und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993, S.77 - 90

John, M.: Diskussion In: Klages, H.: Verwaltungsmodernisierung: “ Harte ” und “ Weiche ” Aspekte, Speyer 1997, S.40ff

Karrenberg, H. / Münstermann, E.: Kommunale Finanzen In: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1994, S. 194 - 210

Keller, T.: Verwaltungsreform des Main - Kinzig - Kreises, Konstanz 1996

KGSt - Bericht Nr. 05 / 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung - Konturen - Umsetzung

KGSt - Bericht Nr. 06 / 1993: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte

KGSt - Bericht Nr. 06 / 1996: Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Anforderungen an vorrangige Zielgruppen

KGSt - Bericht Nr. 12 / 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell

Klages, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Umbruch - neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation, Gütersloh 1990

Klages, H.: Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung. Vorläufige Ergebnisse eines Projektes In: Klages, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Umbruch - neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation, Gütersloh 1990

Klages, H.: Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“? In: Archiv für Kommunalwissenschaften II/1995 S.203 - 228

Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung: “ Harte ” und “ Weiche ” Aspekte, Speyer 1997

Koetz, A. G.: Auf dem Weg zum „ Als-Ob ” - Wettbewerb In: Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts - und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993, S.145 - 166

Korintenberg, W.: Anforderungen an die öffentliche Verwaltung aus Sicht der Mitarbeiter In: Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts - und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993, S.127 - 137

Kroker, C.: Alles nur geklaut ...? - Kommunale Verwaltungsreform am Beispiel der Personalproblematik im internationalen Vergleich, Bochum 1996

Kühnlein, G./Wohlfahrt, N.: Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen, Berlin 1995

Kühnlein, G.: Fortbildung als Modernisierungsinstrument? - Personalpolitik und Qualifizierungsstrategien in Kommunalverwaltungen In: Reichard, C. / Woll - mann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Berlin 1996, S.203 - 219

Laux, E.: Über kommunale Organisationspolitik In: Archiv für Kommunalwissenschaften II/1995 S.229 - 249

Lecheler, H.: Reform oder Deformation? - Zu den „ Februar - Reformen ” des öffentlichen Dienstrechts In: Zeitschrift für Beamtenrecht 07 / 1997, S.206 - 211

Merchel, J. / Schrapper, C. (Hrsg.): Neue Steuerung - Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996

Mitschke, J.: Staatsverwaltung und Betriebswirtschaft. Wege zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung In: Morath, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung - Reformkonzepte, Reformpraxis, Bad Homburg 1994, S.11 - 24

Morath, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung - Reformkonzepte, Reformpraxis, Bad Homburg 1994

Müller, E.: Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung - Qualifizierung und Motivierung von Mitarbeitern als Führungsaufgabe, Wien 1996

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

Presse - und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bonn Juni / 1997

Reichard, C. / Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Berlin 1996

Schneider, K. A. H.: Personalentwicklung in Hamburg neu entdeckt In: Verwaltungsführung Organisation Personal 1 - 2 / 1996, S.26 - 32

Staehle, W. H.: Management - Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 7. Auflage, München 1994

Staib, H.: Eintrittsstrategien in das „ Neue Steuerungsmodell ” am Beispiel der Stadt Pforzheim In: Hill / Klages (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, Stuttgart 1996, S.65 - 90

Stratemann, I. / Wottawa, H.: Bürger als Kunden - Wie Sie Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst mit Leben füllen, Frankfurt / Main 1995

Tober, J.: Gezielte Förderung von Nachwuchskräften In: Personalwirtschaft 4 / 1997, S.35 - 36

Wald, A.: Personalmanagement in Kommunalverwaltungen In: Die Neue Vewaltung 06/1996 S.13 - 15

Wallerath, M.: Verwaltungserneuerung - Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur? In: Verwaltungs - Archiv 01 / 1997, S.1 - 22

Weber, W. / Mayrhofer, W. / Nienhüser, W.: Grundbegriffe der Personalwirtschaft, Stuttgart 1993

Welsing, B.: Einsatz von Personalinformationssystemen zur Unterstützung der Personalentwicklungsarbeit In: Der Öffentliche Dienst 03 / 1997, S.53 - 60

Wohlfahrt, N.: Steuerungsprobleme „ neuer Steuerungsmodelle ”: Welche Rolle spielt die kommunale Politik bei der Modernisierung der Verwaltung In: Merchel, J. / Schrapper, C. (Hrsg.): Neue Steuerung - Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996

Ziemske, Dr., B.: Öffentlicher Dienst zwischen Bewahrung und Umbruch In: Die Öffentliche Verwaltung August / 1997, S.605 - 616

Ohne Autor: Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts In: Die Gemeinde (BWGZ) 06 / 1996, S.82 - 84