

Ralf Nigmann/Sybille Stöbe (Hrsg.)

Das Neue Steuerungsmodell -

Raum für mehr Gestaltungsfreiheit der Beschäftigten?

Institut für Verwaltungswissenschaften/

Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-
Westfalen

Dokumentation des gemeinsamen Workshops vom 07.11.1995

Inhalt:

I. Einführung	4
Sybille Stöbe	4
Das Neue Steuerungsmodell -	4
Raum für mehr Gestaltungsfreiheit der Beschäftigten?	4
Die Verwaltung entdeckt ihre Beschäftigten - Die aktuelle Entwicklung und ihre Gründe	5
<u>Dimensionen von Partizipation</u>	7
<u>Partizipation und Gestaltungsfreiheit - Fallstricke und Fußangeln</u>	13
Fazit	32
Zink, K. J./ Ritter, A./Machauer-Bundschuh, S., 1993: Arbeits- und Organisationsgestaltung durch Qualitätszirkel. Praxisbeispiele einer erfolgreichen Verknüpfung von Wirtschaftlichkeit und Humanisierung der Arbeit. Werkstattbericht 7. Bonn.	35
II. Berichte aus den Arbeitsgruppen	36
Sybille Stöbe/Ute Vieth	36
Arbeitsgruppe II: Beteiligung der Beschäftigten am Umbauprozess	36
Die Einschaltung von externen Beratern und Moderatoren kann also im Einzelfall sinnvoll sein. Dies gilt vor allem dann, wenn weitreichende Innovationen angestrebt	

werden oder wenn in einer Organisation nur wenig Erfahrung mit Projektarbeit besteht. Externe Beratung und Moderation sollte jedoch immer als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden und genutzt werden; die Aufgabe von Externen besteht letztlich darin, die Organisation und ihre Mitarbeiter bei einer möglichst eigenständigen Lösung ihrer Probleme zu unterstützen; sie müssen sich, zugespitzt formuliert, selbst überflüssig machen.	44
Rolf Brandel/Norbert Wohlfahrt	45
Arbeitsgruppe IV: Kollektive Interessenvertretung: veränderte Rahmenbedingungen - verändertes Rollenverständnis	45
III. Podiumsdiskussion - Dokumentation der Statements	53

Aus technischen Gründen gibt diese Download-Version die Broschüre nicht vollständig wieder!

I. Einführung

Sybille Stöbe

Das Neue Steuerungsmodell -

Raum für mehr Gestaltungsfreiheit der Beschäftigten?

Stichworte wie Dezentralisierung, Einbeziehung der Beschäftigten, Delegation von Verantwortung sind Begriffe, die in der aktuellen Diskussion um Verwaltungsmodernisierung eine wesentliche Rolle spielen. Die Verlautbarungen der unterschiedlichsten Kommunen haben immer wieder die intensive Partizipation ihrer Beschäftigten am Umbauprozess zum Inhalt. Der Sozialwissenschaftler Leo Kißler spricht davon, daß Beschäftigtenbeteiligung inzwischen zu einer weitverbreiteten "Modernisierungsliturgie" gehört (Kißler 1995:319). Offenkundig ist also, daß die Verwaltungen ihre Beschäftigten entdeckt haben.

Was aber bedeutet dies in der Praxis? Inwieweit wird die allseits eingeforderte Beschäftigtenbeteiligung tatsächlich umgesetzt, auf welche Grenzen und Schwierigkeiten stößt man dabei? Zugespitzt formuliert: Bringt das Neue Steuerungsmodell eine "Schöne Neue Welt der Partizipation"?

In diesem Beitrag werden im folgenden zunächst einige Gründe skizziert, die dazu führen, daß Partizipation auf der Tagesordnung steht. Anschließend werden die verschiedenen Dimensionen von Partizipation beschrieben, um eine differenziertere Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Facetten des Themas zu ermöglichen. Im letzten Teil schließlich werden in einer Reihe von Fragen die Schwierigkeiten angesprochen, die sich bei der konkreten Umsetzung der Beteiligungsorientierung stellen.

Die Verwaltung entdeckt ihre Beschäftigten - Die aktuelle Entwicklung und ihre Gründe

Es sind vor allem fünf Faktoren, die dazu führen, daß die Frage der Beschäftigtenbeteiligung in der aktuellen Reformdebatte einen hohen Stellenwert hat. Der erste Grund ist im allgemeinen Wertewandel und den veränderten Erwartungen der Beschäftigten an ihre Arbeitsplätze zu sehen: Aspekte wie Selbstverwirklichung und Eigenverantwortung gewinnen an Bedeutung. Verwaltungen sind, wie andere Organisationen auch, geradezu gezwungen, diesem Wandel Rechnung zu tragen, wenn sie nicht zunehmend unattraktiv für qualifiziertes Personal werden und eine wachsende Demotivierung ihrer Beschäftigten riskieren wollen.

Zweitens ist man sich inzwischen des Zusammenhangs zwischen Bürgerfreundlichkeit und Mitarbeiterfreundlichkeit bewußt: "Wer bei seiner Arbeit nichts zu lachen hat, kann schwerlich bürgerfreundlich lächeln." (Kißler 1995:319) Diese Feststellung klingt eigentlich trivial, war aber dennoch lange Zeit nicht selbstverständlich. Inzwischen jedoch findet dieser Aspekt in der Reformdiskussion zunehmend häufig Beachtung. Gleiches gilt für die Tatsache, daß nur derjenige flexibel und kundenorientiert handeln kann, der selbst über den entsprechenden Entscheidungsspielraum verfügt. Um zu verdeutlichen, wie sehr die gegenwärtig in Verwaltungen gängige Praxis der Rückversicherung, Mitzeichnung und nachträglichen Kontrolle dieser Erkenntnis entgegensteht, zieht Kurt-Ulrich Heldmann den Vergleich mit einem Modegeschäft: "Man stelle sich vor, ein Verkäufer im Modegeschäft würde dem Kunden erklären, er nehme den Wunsch nach dem anprobierten Anzug entgegen, werde den Abteilungsleiter informieren, und wenn nächste Woche der Filialleiter von der Messe zurück sei, könne der Kunde noch einmal nachfragen." (Heldmann 1995:175)

In engem Zusammenhang damit steht der dritte Faktor. Die Entdeckung der Beschäftigten hat im Neuen Steuerungsmodell betriebswirtschaftliche Gründe: Von der Integration von Aufgaben und Verantwortung verspricht man sich Effizienzgewinne, zum einen, weil die Entscheidungswege kürzer werden, zum anderen, weil die Verantwortungsbereitschaft des einzelnen wächst.

Viertens ergab sich ein Schub für Beschäftigtenbeteiligung aus der Debatte um sozialverträgliche Technikgestaltung, die Anfang der achtziger Jahre eingesetzt hat. Im Zuge

dieser Debatte setzte sich nach und nach die Erkenntnis durch, daß der traditionelle Weg der Einführung von EDV-Systemen ohne Beteiligung der Mitarbeiter vielfach zu Investitionsruinen geführt hatte, weil die Systeme oft nicht hinreichend auf die Bedarfe der einzelnen Arbeitsplätze abgestimmt waren und von den Beschäftigten nicht akzeptiert und demzufolge auch nicht genutzt wurden. In der Folge gab es (etwa im Rahmen des Programms "Sozialverträgliche Technikgestaltung" des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales) eine große Anzahl von Pilotprojekten zur partizipativen Software-Entwicklung. Aus diesen Projekten und der damit verbundenen veränderten Sichtweise bei der EDV-Einführung entwickelten sich Ansatzpunkte für eine neue Partizipationskultur in der Verwaltung, die inzwischen weit über das Feld des Technikeinsatzes hinausgeht.

Der fünfte Faktor schließlich ist darin zu sehen, daß die Geschichte von Verwaltungsreformen eine Geschichte des Scheiterns ist. So haben etwa die in der Bilanz eher ernüchternden Erfahrungen aus der Reformphase der frühen siebziger Jahre gezeigt, daß die Umsetzung von Reformkonzepten oft schwieriger ist, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Sie stoßen auf das Beharrungsvermögen von Institutionen, auf sehr unterschiedliche, teilweise gegenläufige und oft auch gut organisierte Interessen, auf Strukturen, die seit langen Jahren unverändert sind, an die sich viele gewöhnt haben, die vielen lieb geworden sind, die sie verinnerlicht haben. Fritz Scharpf verweist darauf, daß aus der Sicht der Mitarbeiter "politisch-administrative Institutionen nicht nur als Instrumente der Politik, sondern auch als Einkommensquellen und Karrierechancen, als soziale Lebensräume und als Bezugsrahmen der individuellen Entfaltung und der persönlichen Identität" (Scharpf 1987:123) erscheinen, und Renate Mayntz sieht in der "fast durchweg geltenden Tatsache, daß Organisationsreformen zumindest für einen Teil der betroffenen Organisationsmitglieder mit Kosten verbunden sind" (Mayntz 1978:48), einen Grund für Widerstände und Konflikte. Quer durch alle Hierarchieebenen gibt es somit keineswegs nur Engagement und Begeisterung für Neuerungen, sondern oft Ängste und Blockaden.

In zunehmendem Maße, wenn auch noch längst nicht überall, verbreitet sich daher inzwischen die Erkenntnis, daß Verwaltungsreformen nicht von oben nach unten durchsetzbar sind, sondern Organisationsentwicklungsprozesse innerhalb der einzelnen Institutionen erfordern. Wenn Verwaltungsreformen zu mehr Bürgerfreundlichkeit

und verbesserter Dienstleistungsqualität, zu mehr Kundenorientierung, zu mehr Effektivität und Effizienz führen sollen, reicht es nicht aus, entsprechende Konzepte zu verabschieden. Vielmehr lassen sich diese Ziele nur durch aktives Engagement und eigenverantwortliches Agieren der Beschäftigten konkret für die eigene Institution formulieren und schließlich verwirklichen. Partizipation wird damit zu einem Instrument, die Lücke zwischen Konzept und Umsetzung in der Verwaltungsreform zu überbrücken.

Dimensionen von Partizipation

"Partizipation" ist zunächst ein sehr allgemeiner Begriff. Um eine differenziertere Diskussion zu ermöglichen, lassen sich drei Unterscheidungen treffen, auf die im folgenden näher eingegangen wird. Dabei handelt es sich um die Unterscheidungen zwischen

- der Partizipation im Umbauprozeß und der Partizipation im Arbeitsalltag, also in der Arbeitsorganisation,
- der kollektiven und der individuellen Partizipation,
- der Korrektur- und der Konzeptpartizipation.

Dabei wird sich einerseits zeigen, daß die Grenzen zwischen den unterschiedlichen Ansatzpunkten fließend sind: Partizipation im Umbauprozeß bedingt Partizipation im Arbeitsalltag und umgekehrt; gleiches gilt für kollektive und individuelle Partizipation sowie für Korrektur- und Konzeptpartizipation. Andererseits wird auch deutlich werden, daß es für die Planung und Durchführung von Reformprojekten notwendig ist, sich über die Unterscheidungen klar zu sein: Partizipation im Umbauprozeß oder im Arbeitsalltag, auf kollektiver oder auf individueller Ebene, im Sinne der Korrektur- oder der Konzeptpartizipation stellen jeweils unterschiedliche Ansatzpunkte dar. Für welchen Ansatz man sich entscheidet, hat wiederum erhebliche Konsequenzen für die Projektorganisation.

Partizipation im Umbauprozeß - Partizipation im Arbeitsalltag

Was die Ausgestaltung des Umbauprozesses betrifft, so hat sich das Prinzip der Organisationsentwicklung zumindest in der Theorie in breitem Umfang durchgesetzt. Ausgangspunkt dieses Prinzips ist die Feststellung, daß keine Organisation so gut ist, daß sie nicht noch besser werden könnte. Daher soll die Organisation in einem längerfristig angelegten Prozeß durch eigenverantwortliche Gestaltung durch die Betroffenen selbst (weiter-) entwickelt werden. Ziel ist dabei nicht die Schaffung der (zu einem bestimmten Zeitpunkt) optimalen Organisation, sondern der lernenden Organisation: Organisationen und die in ihnen tätigen Menschen sollen befähigt werden, ständig auf sich wandelnde Umweltbedingungen zu reagieren: "Verwaltung als 'Lernendes System' bzw. 'Lernende Organisation' ist das Leitbild einer Verwaltungskultur, in der Lernfähigkeit und -bereitschaft prägende Werte und Normen sind. Veränderungs- und Modernisierungsprozesse werden als Lernchancen gesehen, und Lernaktivitäten werden darauf ausgerichtet, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genauso wie die Organisation beim permanenten Wandel zu unterstützen." (KGSt 13/1994:8).

Abbildung 1 gibt einen Überblick darüber, wodurch sich Organisationsentwicklung von der traditionellen Form der Organisation von Reformprojekten unterscheidet. Nun wäre es widersinnig, im Rahmen von Organisationsentwicklungsprozessen hierarchieorientierte Strukturen aufzubauen oder zu verfestigen. Zum einen würde dies dem Prinzip der lernenden Organisation widersprechen, zum anderen würde der beschäftigtenorientierte Prozeß ad absurdum geführt. Partizipation kann daher nicht auf den Umbauprozess beschränkt werden, sondern muß zum Bestandteil des Arbeitsalltags werden.

Im übrigen zeigen Erfahrungen in Industrieunternehmen, daß sich durch eine Dezentralisierung hohe Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen insbesondere dann erreichen lassen, wenn über den Aufbau der Organisation hinaus auch die Ebene des einzelnen Arbeitsplatzes und Möglichkeiten von Mischarbeit, job enrichment, ganzheitlicher Sachbearbeitung und weitreichender Delegation von Entscheidungsbefugnissen einbezogen werden. Dabei ist es das Grundprinzip, Aufgaben und Verantwortung zusammenzufassen und dorthin zu delegieren, wo die größtmögliche Sach- und Problemnähe besteht: "Ausgangspunkt dieses Konzeptes ist das Kongruenzprinzip, demzufolge diejenige Stelle in einer Organisation, die eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen hat, auch über die erforderlichen (Informations-, Koordina-

tions-, Entscheidungs- und Kontroll-) Kompetenzen verfügen und die aus der Ausübung dieser Kompetenzen resultierende Verantwortung übernehmen soll." (Reichard 1987:385) Im Arbeitsalltag muß die Organisation daher letztlich den Weg von der Partizipation hin zu einer möglichst weitreichenden individuellen Autonomie gehen.

Was unterscheidet Organisationsentwicklung von traditionellen Organisationsformen von Reformprojekten?*	
Organisationsentwicklung	"traditionelle" Form
Problemstellung wird im Rahmen des Projektes (weiter-) entwickelt	Problemstellung ist vorgegeben
Mitarbeiter sind aktive Subjekte	Mitarbeiter sind passive Objekte
Lösungen werden intern entwickelt	Initiatoren/Leiter/Berater bringen fertige Lösungen mit
Lösungsmethoden werden gelernt	Lösungen werden vorgestellt
Umsetzung ist Teil des Projektes	Projekt ist mit Fertigstellung eines Konzeptes beendet
langwieriger Problemlösungsprozeß mit hoher Umsetzungswahrscheinlichkeit	schneller Problemlösungsprozeß mit geringer Umsetzungswahrscheinlichkeit
Berater ist Methodenexperte (mit Fachkenntnissen) („Moderator“)	Berater ist Fachexperte (mit Methodenkenntnissen) („Lehrer“)
Hilfe zur Selbsthilfe	Fremdhilfe

Abbildung 1 (* nach Paul 1994:26)

Prozeß und Inhalte, Umbau und Arbeitsalltag lassen sich also nicht eindeutig voneinander abgrenzen. Somit ist (zumindest teilweise) der Weg das Ziel: Möglichkeiten der Selbststeuerung werden im Entwicklungsprozeß eingeübt und dann dauerhaft im Arbeitsalltag umgesetzt (ein Aspekt, der in der Praxis im übrigen nur allzu leicht in Vergessenheit gerät). Bei der Organisation von Reformprojekten sollte daher im allgemeinen die Partizipation im Umbauprozeß am Anfang stehen, die Erweiterung von Partizipation und Autonomie im Arbeitsalltag aber von Anfang an "mitgedacht" werden.

Kollektive Partizipation - individuelle Partizipation

Zu unterscheiden ist weiterhin zwischen kollektiver und individueller Partizipation. Unter kollektiver Partizipation wird hier die im Personalvertretungsrecht geregelte Beteiligung der Personalräte verstanden; von individueller Partizipation ist die Rede, wenn Beschäftigte einzeln oder im Rahmen von Arbeitsgruppen, Qualitätszirkeln und anderen eher informellen Gruppen an Gestaltungsprozessen und Projekten mitwirken.

Die individuelle Partizipation spielt in der gegenwärtigen Reformphase eine zunehmend wichtige Rolle; wenn von Mitarbeiterbeteiligung bei der Verwaltungsreform gesprochen wird, sind in den meisten Fällen in erster Linie Arbeitsgruppen und Qualitätszirkel gemeint, die nach den unterschiedlichsten Kriterien zusammengesetzt sind. Daß die individuelle Partizipation an Bedeutung gewinnt, hat sicher auch mit dem bereits angesprochenen Wertewandel zu tun. Dieser Bedeutungszuwachs muß allerdings nicht unbedingt im Widerspruch zur kollektiven Interessenvertretung stehen. Vielmehr geht es in vielen Reformprojekten sowohl um mehr kollektive Mitbestimmung als auch um mehr individuelle Gestaltungsfreiheit. An diesem Punkt setzt im übrigen bereits die 1987 von der ÖTV gestartete Initiative "Zukunft durch öffentliche Dienste", kurz ZÖD, an.

Mit dieser Initiative strebt die ÖTV seit 1987 "eine Neuorientierung der Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst mit dem Ziel der Erweiterung gewerkschaftlicher Interessenvertretung durch vielfältige Aktivitäten zur Reform öffentlicher Dienste" (Wulf-Mathies 1991:11) an. Dabei zielte die Initiative "ebenso auf die Erweiterung der Möglichkeiten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bei der Gestaltung ihrer Arbeit und ihres beruflichen Fortkommens größeren Einfluß zu nehmen und ihr Leben durch bürger- und umweltfreundliche öffentliche Dienste insgesamt menschlicher zu gestalten" (Wulf-Mathies 1991:12). Der partizipative Ansatz der Initiative sollte neben der "Ebene der Repräsentativität, neben gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen durch Bundes- und Landesparlamente mehr Spielräume für Mitbestimmung vor Ort, für Gestaltungsmöglichkeiten im Betrieb und in der Kommune schaffen, damit Demokratie für jeden einzelnen erlebbar wird. Veränderte Anforderungen des Sozialstaats an den öffentlichen Dienst setzen auch mehr Mitbestimmung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten voraus. Sie geben der Mitbestimmung gleichzeitig eine andere Qualität, denn Bür-

gernähe, Interaktion mit den Klienten ist kaum denkbar, wenn die Beschäftigten selbst einer strikten Befehlshierarchie unterworfen sind." (Wulf-Mathies 1991:23f.) Ziel war daher ausdrücklich nicht nur die Verbesserung der Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Interessenvertretung, sondern auch die Schaffung von Möglichkeiten einer größeren Einflußnahme und erweiterten Mitentscheidung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - sowohl im Veränderungsprozeß als auch an ihrem Arbeitsplatz. (Wulf-Mathies 1991:25)

Kollektive und individuelle Partizipation wurden somit als zwei Aspekte einer notwendigen Entwicklung betrachtet. Für Reformprojekte innerhalb der einzelnen Verwaltung heißt dies, daß sowohl der Personalrat als auch die einzelnen Beschäftigten einbezogen werden sollten.

Korrekturpartizipation und Konzeptpartizipation

Schließlich läßt sich eine dritte Dimension ausmachen: Leo Kißler (1995) unterscheidet zwischen Korrekturpartizipation und Konzeptpartizipation. Korrekturpartizipation meint dabei die Mitwirkung der Beschäftigten bei der Umsetzung von Konzepten, die zumindest in den Grundzügen bereits vorhanden sind. Konzeptpartizipation hingegen beinhaltet eine Mitgestaltung von Anfang an, quasi die partizipative Entwicklung von Visionen und Strategien für die Verwaltungsreform.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, daß aus der Sicht der Beschäftigten die Konzeptpartizipation als die weitergehende, grundlegende Variante bevorzugt würde. Kißler stellt jedoch fest, daß viele Beschäftigte damit überfordert seien und folgert: "Der Einstieg in die Beteiligung kann deshalb nicht über die Partizipation an Planungsprozessen und strategischen Entscheidungen erfolgen (Konzeptpartizipation). Vielmehr bildet die Korrekturbeteiligung an der Neuorganisation des eigenen Arbeitsplatzes die Grundlage für den Erwerb von Beteiligungsmotivation und Kompetenz." (Kißler 1995:321)

Unter diesem Blickwinkel betrachtet, könnte Korrekturpartizipation also den Anfang bilden, der es den Beschäftigten ermöglicht, anhand von sehr konkreten, arbeits-

platznahen Fragestellungen Partizipationserfahrungen zu sammeln. In jedem Falle gilt, daß der Übergang zwischen beiden Formen der Partizipation fließend ist. Wahrscheinlich ist es für eine Projektleitung auch nicht in jedem Fall vorher vorauszusehen oder zu steuern, ob ein Beteiligungsprojekt eher der Korrektur- oder eher der Konzeptpartizipation zuzurechnen ist: Wenn es etwa - im Sinne der Korrekturpartizipation - zunächst "nur" darum geht, Vorschläge für die Umsetzung eines vorhandenen Konzepts in einem bestimmten Arbeitsbereich zu entwickeln, können diese Vorschläge unter Umständen so weitreichend sein, daß eine qualitative Veränderung des Konzepts eintritt. Dies wiederum ist dann möglicherweise unerwünscht und führt zu Blockaden und Frustrationen. Unter diesem Gesichtspunkt sollte einer Verwaltungsspitze oder Projektleitung, die sich für eine Korrekturpartizipation entscheidet, klar sein, daß diese in Konzeptpartizipation umschlagen kann. Vor allem sollte dies als Chance, nicht als Bedrohung begriffen werden.

Partizipation und Gestaltungsfreiheit - Fallstricke und Fußangeln

In vielen Verwaltungen hat sich inzwischen herausgestellt, daß die praktische Umsetzung von Partizipation mit vielerlei Schwierigkeiten verbunden ist. Es scheint kaum ein Partizipationsprojekt zu geben, dessen Beteiligte nicht von Akzeptanzproblemen auf den unterschiedlichsten Ebenen der Hierarchie, von nicht eingelösten Ansprüchen, von mangelndem Interesse der Betroffenen oder von organisatorischen Engpässen berichten. Betrachtet man allerdings die Literatur zur Verwaltungsmodernisierung, so fällt auf, daß zwar vielfach von der Notwendigkeit und den Vorteilen von Partizipation die Rede ist, die Schwierigkeiten aber bislang wenig Beachtung finden. Eine Auseinandersetzung mit diesen Schwierigkeiten findet bestenfalls hinter verschlossenen Türen statt, weil vielfach befürchtet wird, eine offene Diskussion könnte die Entwicklung von Partizipationsansätzen gefährden. Längerfristig betrachtet, dürfte jedoch das Gegenteil der Fall sein: Will man die Partizipationsorientierung langfristig in den Verwaltungen verankern, ist eine offene Diskussion längst überfällig, denn nur wenn "Fallstricken und Fußangeln" der Partizipation identifiziert werden, können Lösungen gefunden werden, die zu tragfähigen Partizipationskonzepten und -projekten führen. Das folgende Kapitel will zu dieser Diskussion einen Beitrag leisten, indem auf der Basis

von Erfahrungen aus unterschiedlichen Partizipationsprojekten eine Reihe von Fragen zusammengestellt wird.

Führung als Engpaßfaktor?

Partizipation, ob nun im Veränderungsprozeß oder am Arbeitsplatz, bedeutet zunächst nicht unbedingt eine Entlastung für Führungskräfte, sondern eine Herausforderung. Vor allem wird traditionelles, hierarchieorientiertes Führungsverhalten dadurch in Frage gestellt. Im Führungsverhalten wird aber allgemein ein entscheidender Engpaßfaktor in der öffentlichen Verwaltung (im übrigen nicht nur dort!) gesehen (Klages/Hippler 1991). Beklagt werden ein immer noch weithin vorherrschender autoritärer Führungsstil, mangelnde Delegationsfähigkeit, "Führungsangst" und mangelnde Kommunikationsfähigkeit. Im Hinblick auf Reformprojekte wird immer wieder festgestellt, daß viele Ansätze am Verhalten des mittleren Managements scheitern.

Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit Beschäftigtenbeteiligung in diesem Umfeld überhaupt funktionieren kann. An Partizipationsprojekten beteiligte Mitarbeiter berichten nicht selten davon, daß ihre Vorgesetzten ihre Aktivitäten nicht anerkennen oder auch zu blockieren versuchen; Regelungen zur Erweiterung der Autonomie am Arbeitsplatz verlaufen nicht selten im Sande, weil sie von Vorgesetzten unterlaufen werden. Umgekehrt allerdings ist inzwischen auch zu beobachten, daß Führungskräfte sich mit dem - expliziten oder impliziten - Hinweis auf die Partizipation aus der Verantwortung ziehen und Mitarbeitern sowohl die Unterstützung bei Problemen als auch Ziele zur Orientierung fehlen. Ohne in diesem Kontext auf die unterschiedlichen Dimensionen von Führungsproblemen im einzelnen eingehen zu können, läßt sich festhalten, daß Fortbildungen für Führungskräfte eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von Partizipationsprojekten darstellen dürften.

Widerspruch zur Verwaltungskultur?

Zum Umfeld für Partizipation gehört auch die Verwaltungskultur. Werner Jann definiert die Verwaltungskultur als die Gesamtheit von "Meinungen, Einstellungen und Werte in

und gegenüber der öffentlichen Verwaltung" (Jann 1983:32) und kennzeichnet auf der Basis von Fallstudien in Schweden, Großbritannien und Deutschland die schwedische Verwaltungskultur als Kontaktkultur, die britische als Verhandlungskultur und die deutsche als Regelungskultur (Jann 1983:520). Gemeint ist damit, daß sich die deutsche Verwaltungskultur durch ein extrem hohes Maß an Verrechtlichung auszeichnet. Dies schränkt nicht nur die Handlungsspielräume sowohl des einzelnen Beschäftigten als auch jeder einzelnen Verwaltungseinheit ein, es schränkt auch die Bereitschaft ein, vorhandene Handlungsspielräume auszuschöpfen.

Selbst wenn also das Neue Steuerungsmodell in seinen Strukturen sowie durch die Organisation des Umbauprozesses mehr Gestaltungsfreiheit für die Beschäftigten bringen sollte, wäre damit noch lange nicht sichergestellt, daß diese Gestaltungsfreiheit auch genutzt wird. Dies bedeutet letztlich, daß Reformprojekte umfassend angelegt werden und auf eine Veränderung der Verwaltungskultur abzielen müssen.

Von der Zentralverwaltung zu Dezernenten-Fürstentümern?

Verbunden mit Budgetierung und dezentraler Ressourcenverantwortung wird in aller Regel die Rolle der Dezernate bzw. Fachbereiche gestärkt. Die Konsequenz ist eine Stärkung der Position der Dezernenten bzw. Fachbereichsleiter. Längst nicht alle Verwaltungen, die sich bei ihren gegenwärtigen Umstrukturierungen auf das Neue Steuerungsmodell und die darin enthaltenen Prinzipien der Dezentralisierung, der Delegation von Kompetenzen, der Einheit von Aufgaben und Verantwortung berufen, reduzieren jedoch auch die Anzahl ihrer hierarchischen Ebenen. Und selbst dort, wo dies geschieht, ist nicht unbedingt sicher, daß sich damit auch das Verhältnis zwischen den einzelnen Arbeitseinheiten und ihren vorgesetzten Stellen und an der Arbeitsgestaltung innerhalb der einzelnen Arbeitseinheit verändert. Ob die Dezentralisierung also den einzelnen Beschäftigten erreicht, ist keineswegs gesagt.

Ein Zeitungsbericht über Konflikte zwischen ÖTV und Stadtverwaltung in Dortmund kennzeichnet die Spannungsfelder, die auch in vielen anderen Städten vorzufinden sind: "Den größten Hemmschuh sieht die Gewerkschaft auf der Ebene der Dezernenten: 'Von da aus kommt unten nichts mehr an.' Der Oberstadtdirektor müsse nun

durchgreifen und die Dezernenten 'an die Kandarre' nehmen. Sonst habe man bald statt einem Königreich Verwaltung sieben Dezernenten-Fürstentümer." (WR 16.08.1995)

Nimmt man den Anspruch einer partizipationsorientierten Gestaltung ernst, muß also auch an den Strukturen innerhalb der Dezernate bzw. Fachbereiche angesetzt werden. Bislang werden neue Formen der Arbeitsorganisation zwar vielfach gefordert, in der Verwaltungsrealität ist jedoch bestenfalls ein Nebeneinander von selbstregulierten und dirigistischen Arbeitssystemen festzustellen. Wie unter 2.1 bereits angedeutet, ist die (mehr oder minder ausgeprägt) partizipationsorientierte Organisation von Umbauprozessen zwar weit verbreitet, für die Organisation des Arbeitsalltags gilt dies aber weit weniger: "Die neuen Partizipationsverfahren sind parallel zur Arbeit organisiert. Das Beteiligungshandeln und das Arbeitshandeln fallen auseinander. Beteiligungsbereitschaft und -kompetenz im Rahmen von parallel zur Arbeit organisierten Verfahren der Beteiligung bleiben jedoch instabil und temporär begrenzt. Sie werden zur Quelle von Demotivation und Frustration, wenn sich die Beteiligung an der Arbeitsgestaltung nicht in der Arbeitsorganisation selbst fortsetzt." (Kißler 1995:321) Der partizipationsorientierten Gestaltung der Arbeitsplätze, verbunden mit dem Ziel einer erweiterten Autonomie, wird in der Zukunft mehr Beachtung zukommen müssen. Andernfalls dürfte auch die partizipationsorientierte Gestaltung von Umbauprozessen schnell auf Grenzen stoßen.

Dezentrale Personalverantwortung: Auf dem Weg zur olympiareifen Fachbereichsbelegschaft?

Dezentrale Ressourcenverantwortung bedeutet auch dezentrale Personalverantwortung. Es gibt Ämter, die dies bewußt aufgreifen, und Amtsleiter, die durchaus bereit sind, die daraus resultierende höhere Führungsverantwortung auch wahrzunehmen. Gerade daraus ergeben sich aber Spannungsfelder, wie sich am Beispiel eines Konfliktes zeigen läßt, der im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprojektes innerhalb eines Fachamtes in einer nordrhein-westfälischen Großstadt thematisiert wurde: Sowohl die Mitarbeiter als auch der Leiter des Amtes übten massive Kritik am Hauptamt,

das dem Fachamt immer wieder Mitarbeiter zuweise, die man eigentlich nicht haben wolle. Der Amtsleiter betonte, man könne ihm nicht einerseits die Personalverantwortung zuschreiben und ihm andererseits in solchen Fällen den Einfluß auf die Personalauswahl verweigern. Diese Sichtweise ist zweifellos ebenso berechtigt wie die Erwiderung des Hauptamtes: Man habe in anderen Ämtern durch den Wegfall von Aufgaben bzw. durch Umschichtungen Abteilungen aufgelöst und müsse die freierwerdenden Mitarbeiter unterbringen - und zwar auch diejenigen, die möglicherweise verwaltungsintern nicht den besten Ruf haben.

Spannungsfelder werden hier in zweierlei Hinsicht deutlich. Erstens stellt sich die Frage, wie mit Beschäftigten verfahren werden soll, die einen anderen Arbeitsplatz erhalten müssen, weil Ämter oder Abteilungen aufgelöst werden oder Aufgaben wegfallen. Würde man jedes einzelne Amt oder jeden einzelnen Fachbereich quasi als personalpolitisch autonom betrachten, würde dies in der Konsequenz bedeuten, daß Umsetzungen nur innerhalb des Amtes oder Fachbereichs durchgeführt werden können, nicht mehr über die gesamte Verwaltung hinweg. Die Verkleinerung eines Amtes oder Fachbereichs würde dann, denkt man die Konsequenz zu Ende, zu betriebsbedingten Kündigungen führen - was sicher nicht wünschenswert ist. In Zukunft wird es daher darauf ankommen, amtsspezifische und zentrale Interessen und Kompetenzen in der Personalwirtschaft sorgfältig auszutarieren.

Das zweite Spannungsfeld bezieht sich auf Veränderungen im Verhalten der Mitarbeiter eines Amtes: Je stärker in einem Amt die dezentrale Verantwortung ernst genommen wird, desto stärker wird man auch darauf achten, eine leistungsfähige Belegschaft zu haben. Und je stärker die einzelnen Mitarbeiter - wie ja im Sinne des Partizipationsgedankens erwünscht - an der Verantwortung für ihren Arbeitsbereich teilhaben, desto stärker werden sie diesen Leistungsanspruch auch gegenüber Kollegen stellen. Erfahrungen mit der Einführung von Gruppenarbeit in Industrieunternehmen zeigen, daß die gegenseitige Kontrolle der Mitarbeiter untereinander steigt, manchmal so weit, daß Beschäftigte ihren kranken Kollegen zuhause besuchen, um zu überprüfen, ob er auch wirklich krank ist. Auch die Einhaltung von Schwerbehindertenquoten und von Ausbildungsverpflichtungen muß teilweise massiv durchgesetzt werden. Hier wird sich auch in der Verwaltung ein Spannungsfeld aufbauen, das umso spannungsreicher sein wird, je besser die Dezentralisierung funktioniert.

Dezentrale Personalverantwortung - zentrale Personalvertretung?

Dezentrale Ressourcenverantwortung bedeutet, konsequent angewandt, daß auch Zuständigkeiten in Personal- und Organisationsfragen an die einzelnen Fachbereiche delegiert werden - Auswahl, Aufgabenzuschnitt, Beförderung, Eingruppierung, Personalentwicklungsmaßnahmen, Arbeitsabläufe, Arbeitszeitgestaltung, Ausstattung und Technik). Die meisten diesbezüglichen Entscheidungen betreffen mitbestimmungspflichtige Tatbestände. Ein zentraler Personalrat muß demzufolge dann etwa mit fünf oder sieben dezentralen Fachbereichen verhandeln. Umgekehrt bedeutet dies, daß dann jeder Fachbereich eigenständig mit dem Personalrat verhandeln würde. Dies ist allerdings derzeit gesetzlich nicht möglich: Das nordrhein-westfälische Landespersonalvertretungsgesetz beispielsweise regelt, daß sich der Leiter der Dienststelle nur durch seinen ständigen Vertreter oder den Leiter der für Personalangelegenheiten zuständigen Organisationseinheit vertreten lassen kann (§ 8 I). Somit müssen personalvertretungsrechtliche Verfahren zentral abgewickelt werden - was wiederum im Gegensatz zur angestrebten Dezentralisierung der Verantwortung steht. (Heldmann 1995a:177)

Der Stadtdirektor von Unna zieht aus dieser Problematik die Schlußfolgerung, daß die Personalvertretung "dann unter Beachtung der unterschiedlichen Größenklassen der Kommunen parallel zu den Facheinheiten organisiert werden [muß]. Es kann nicht richtig sein, daß die Organisation und die Personalwirtschaft neben der Finanzwirtschaft von den Fachbereichen verantwortet werden, die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Personalrates, die sich darauf beziehen, jedoch zentral wahrgenommen werden." (Dunker 1995:241)

Dies würde die Bildung von Fachbereichspersonalräten bedeuten. Von Personalräten wird dies allerdings vielfach abgelehnt, weil man befürchtet, daß es dadurch zu einer zu weitgehenden Zersplitterung der Beschäftigteninteressen kommen könnte und daß die Möglichkeiten der Personalräte geschwächt würden, zwischen unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Beschäftigten(gruppen) auszugleichen. Geeignete, den

neuen Verwaltungsstrukturen angemessene Strukturen der Personalvertretung müssen also erst noch gefunden werden.

Wieviele Beschäftigte wollen wieviel Verantwortung?

Es ist keineswegs unumstritten, ob Beschäftigte tatsächlich mehr Verantwortung in der täglichen Arbeit tragen wollen. Bei einer Mitarbeiterbefragung, die im Rahmen des Projektes "Bürgeladen Hagen" in der Hagener Stadtverwaltung durchgeführt wurde, stellte sich beispielsweise heraus, daß "mehr Entscheidungskompetenz" auf der Wunschliste ganz unten stand (Kißler 1995:321; Kißler/Bogumil/Wichmann 1994:135ff.). Bei einer anderen Untersuchung allerdings sah das Ergebnis ganz anders aus: In einer 1993 durchgeführten Befragung der Beamten und Angestellten der Stadt Gelsenkirchen (Stöbe et al. 1993) gaben 86,7 % an, daß sie persönlich bereit wären, in ihrem Arbeitsbereich mehr Verantwortung zu übernehmen. Die überwiegende Mehrheit der Mitarbeiter (71,2 %) war dafür, daß die einzelnen Ämter mehr Selbständigkeit und mehr Handlungsspielräume erhalten und Aufgaben der Querschnittsämter (Personal, Finanzen, Organisation) übernehmen würden. Etwa 90 % stimmten dem Vorschlag zu, Routineaufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung an die Sachbearbeiter zu delegieren. Auf hohe Zustimmung stieß ebenfalls der Vorschlag, Gruppen von Mitarbeitern die Verantwortung zu geben für die Organisation und Bearbeitung eines bestimmten Aufgabenbereichs: Drei Viertel der Mitarbeiter hielten dies insgesamt für gut; für den eigenen Arbeitsbereich allerdings liegt die Zustimmung etwas niedriger (66,9 %).

Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, auf Unterschiede in den Fragestellungen, dem Umfeld der Befragung usw. im einzelnen einzugehen. Festzuhalten sind jedoch zwei Punkte: Erstens kann man keinesfalls generell davon ausgehen, daß Mitarbeiter, denen man jahre- oder vielleicht jahrzehntelang Verantwortung abgewöhnt hat, nun auf Kommando bereit und in der Lage sind, Verantwortung zu übernehmen. Zweitens kann zumindest eine grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für die Mehrheit der Mitarbeiter nicht abgestritten werden. Es wird im wesentlichen darauf ankommen, wie diese Bereitschaft abgefragt, gefördert und genutzt wird:

“Für die Führung bedeutet dies, Mitarbeitern ‘Freie Räume’ zu schaffen:

- Wahlmöglichkeiten, Selbstbestimmung und Entscheidungsfreiräume innerhalb des Aufgabenbereichs; viele Arbeitsergebnisse können auf verschiedene, aber gleich günstige Art erreicht werden; Wahlmöglichkeiten können hinsichtlich des Verfahrens, der Mittel, des Einsatzes sowie der zeitlichen Abfolge von Aufgabenbestandteilen eingeräumt werden;
- Deregulierung der Arbeit durch Wegfall nicht zwingender oder notwendiger Richtlinien, Policies, Vorschriften;
- Einen Zeitanteil für selbständige und schöpferische Tätigkeit einräumen;
- Aufgaben und Projekte jenseits des fixierten Aufgabenbereichs, die dem Mitarbeiter aufgrund von Talent und Neigung besonders interessant erscheinen, ermöglichen.” (Sprenger 1995:208)

Partizipationsbereitschaft, Partizipationskompetenz?

Eine ähnliche Problematik stellt sich im Hinblick auf die Bereitschaft der Beschäftigten, sich, sei es im Sinne der Korrektur- oder der Konzeptpartizipation, an Umbauprozessen zu beteiligen. Initiatoren von Partizipationsprojekten berichten immer wieder davon, wie mühsam es ist, über eine aktive Minderheit hinaus Beschäftigte für die Mitwirkung in Projekten zu mobilisieren. Auf der Basis der in der Stadtverwaltung Hagen durchgeführten Befragungen stellt Leo Kißler fest, daß Hoffnungen oder Befürchtungen, die Beschäftigten würden von sich aus die Initiative zur Modernisierung ergreifen, ins Leere gehen (Kißler 1995:320). Diese Feststellung, die sich auch in vielen anderen Beteiligungsprojekten bestätigen läßt, basiert auf mehreren Faktoren:

- Bei vielen Beschäftigten besteht - oft auch aus Erfahrungen heraus - die Einschätzung, daß man doch nichts ändern könne. Dies wiederum hat vielfach zu einem Arrangement mit den Arbeitsbedingungen geführt, so daß auch der Wunsch nach Veränderungen nicht (mehr) besteht.
- Die Bereitschaft zur Beteiligung sinkt oder "schlägt in Demotivation, ja Ablehnung um, wenn Angst über die eigene berufliche Zukunft besteht" (Cornelius 1994:9) und die Mitarbeiter nicht wissen, was mit ihnen persönlich geschieht. Angst ist

keine gute Grundlage für Beteiligung; die Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltungen, verbunden mit teilweise drastischen Sparkonzepten, löst jedoch bei vielen Mitarbeitern Ängste aus.

- Beteiligung ist aus der Perspektive der Beschäftigten niemals Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, das heißt, Ziel ist die Durchsetzung bestimmter Interessen (Kißler 1995:320). Dort, wo den Beschäftigten nicht klar ist, ob von einem Projekt konkrete, für sie wichtige Ergebnisse zu erwarten sind, ist es auch schwierig, sie zur Beteiligung zu motivieren.
- Leo Kißler führt fehlende Beteiligungsbereitschaft auch auf einen Mangel an Visionen über eine zukünftige Verwaltungspraxis zurück. Ausgehend von Erfahrungen mit dem Projekt "Bürgerladen Hagen" kommt er zu dem Schluß, daß die geäußerten Veränderungsvorstellungen aus den Erfahrungen mit der vorhandenen und nicht aus Reformvorstellungen für eine andere Verwaltungspraxis resultieren (Kißler 1995:320). Das heißt, daß Beschäftigte in der Regel von ihrer aktuellen Situation ausgehen und daraus gegebenenfalls Veränderungswünsche ableiten; für die meisten zunächst schwer nachvollziehbar ist jedoch der umgekehrte Weg, also der Entwurf eines Zielkonzepts für die künftige Verwaltung und die Ableitung von konkreten Maßnahmen aus diesen Zielen. Kißler zieht daraus folgende Konsequenz: "Der Einstieg in die Beteiligung kann deshalb nicht über die Partizipation an Planungsprozessen und strategischen Entscheidungen erfolgen (Konzeptpartizipation). Vielmehr bildet die Korrekturbeteiligung an der Neuorganisation des eigenen Arbeitsplatzes die Grundlage für Beteiligungsmotivation und Kompetenzerwerb." (Kißler 1995:321)

Beteiligung will also gelernt sein. Es wird daher wesentlich darauf ankommen, Reformprojekte so zu organisieren, daß Lernerfahrungen durch einen schrittweisen Einstieg in Beteiligung ermöglicht werden. Ein mittelfristig wirksamer Effekt im Sinne einer höheren und vor allem allgemeiner verbreiteten, über eine aktive Minderheit hinausgehenden Beteiligungsmotivation wird sich allerdings nur dann einstellen, wenn die Beteiligungserfahrungen positiv sind: Der Umsetzungserfolg muß für die Beschäftigten spürbar sein.

Partizipation als Alibi?

Daß Beteiligungsmotivation sich nur bei spürbaren Beteiligungserfolgen, also auf der Grundlage von positiven Beteiligungserfahrungen dauerhaft einstellen wird, scheint auf den ersten Blick eine triviale Feststellung zu sein. Betrachtet man aber die Praxis in vielen Verwaltungen, so zeigt sich, daß Elemente der Partizipation oft nur als Alibi oder zumindest nur halbherzig eingeführt werden:

Angesichts der Tatsache, daß allenthalben von der Notwendigkeit von Mitarbeiterorientierung und Partizipation die Rede ist, gehört es inzwischen geradezu zum "guten Ton", daß Modernisierungsprojekte von der Erklärung begleitet werden, sie würden selbstverständlich unter Beteiligung der Beschäftigten durchgeführt. Dies ist oft selbst in den Verwaltungen der Fall, in denen man faktisch keineswegs bereit ist, von einem autoritären Führungsstil und einer herkömmlichen hierarchischen Vorgehensweise abzurücken. Es ist naheliegend, daß in derartigen Konstellationen negative Beteiligungserfahrungen vorprogrammiert sind und es bei eventuellen späteren Versuchen schwierig sein dürfte, die Beschäftigten erneut zur Mitwirkung zu motivieren.

Noch häufiger ist zu beobachten, daß Verwaltungen sich über die Konsequenzen von Beteiligung nicht im klaren sind: Wenn Beteiligungsprojekte zu unerwarteten oder gar unerwünschten Ergebnissen führen, löst dies bei der Verwaltungsspitze oder auch im mittleren Management oft ein hohes Maß an Unsicherheit aus; die traditionelle Verwaltungskultur steht einer produktiven Auseinandersetzung mit kontroversen Vorschlägen häufig im Wege. Aber selbst dann, wenn die Ergebnisse grundsätzlich auf Akzeptanz stoßen, ist keineswegs gesichert, daß eine positive Beteiligungserfahrung die Folge ist: Es geschieht nämlich nicht selten, daß Projektergebnisse im Alltagsgeschäft untergehen und quasi "im Sande verlaufen".

Derartige Schwierigkeiten sind nicht nur für das einzelne Projekt problematisch, sondern auch für alle folgenden: Jedes gescheiterte Partizipationsprojekt stellt eine Hypothek für das nächste dar. Selbstverständlich kann man daraus nicht die Konsequenz ziehen, daß prinzipiell alle im Rahmen der Mitarbeiterbeteiligung entstandenen Vorschläge umgesetzt werden müssen - zum einen stehen dem in manchen Fällen faktische Hemmnisse entgegen, zum anderen bleibt die Führungsverantwortung bei der

Verwaltungsspitze, von der legitimerweise niemand erwarten kann, daß sie sich alle Vorschläge zu eigen macht. Sichergestellt sein muß aber, daß eine Auseinandersetzung mit den Anregungen erfolgt; die Ablehnung von Ideen ist zu begründen, die Umsetzung von akzeptierten Vorschlägen muß zügig erfolgen.

Zwei Aspekte sollten also bei der Planung von Partizipationsprojekten von Anfang an beachtet werden: Erstens muß sich die jeweilige Verwaltungsleitung darüber klar sein, daß Beteiligung auch zu schwierigen Vorschlägen führen kann, und die Auseinandersetzung darüber als erwünscht ansehen. Zweitens sollten von Anfang an Verfahren eingeplant werden, die sicherstellen, daß Vorschläge auf ihre Umsetzbarkeit und Akzeptanz hin überprüft und bei positiver Entscheidung auch zügig realisiert werden.

Organisation von Partizipationsprozessen - mangelnde Professionalität?

Mit den soeben erwähnten Aspekten, die bei der Planung von Partizipationsprojekten berücksichtigt werden müssen, sind bereits einige Punkte angesprochen, die mit der Professionalität der Projektorganisation zusammenhängen. Ein nicht professionell angelegtes Verfahren kann zu Ineffizienz, Konflikten, Mißtrauen und Akzeptanzproblemen führen. In den wenigsten Verwaltungen gibt es jedoch umfassende Erfahrungen mit der Organisation von derartigen Prozessen. Da hier ein erheblicher Engpaßfaktor für Partizipationsprojekte liegt, sollen an dieser Stelle die wichtigsten Problemfelder stichwortartig umrissen werden:

- Die zur erfolgreichen Durchführung von Projekten erforderlichen Mittel (Geld, Zeit, Raum) werden nicht oder nicht angemessen zur Verfügung gestellt (vgl. Pfeiffer 1987:230). Vor allem wird die benötigte Zeit oft unterschätzt. Dies liegt zum einen an einem Mangel an Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten; zum anderen stellt sich nicht selten erst im Projektverlauf heraus, welche Schwierigkeiten auftauchen. Es wird vielfach nicht beachtet, daß Prozesse der Gruppenfindung Zeit und damit Projekte meistens längere Startphasen benötigen (vgl. Mehrmann/Wirtz 1992:65). Auch wird oft das Verhältnis von Tagesarbeit und Projektarbeit nicht angemessen aufgeteilt: Mitarbeiter werden aus dem Projekt geholt, oder die Tagesarbeit bleibt liegen. Es kommt auch vor, daß den Projektbeteiligten die Ver-

pflichtungen, die sie mit dem Einstieg in ein Projekt übernehmen, nicht hinreichend klar sind, was entweder zu einer Überlastung führen kann oder dazu, daß diese Verpflichtungen nicht angemessen wahrgenommen werden.

- Oft wird wenig Mühe darauf verwandt, die Akzeptanz von mittelbar oder unmittelbar Betroffenen für ein Projekt herzustellen oder mit bestehenden Widerständen in adäquater Weise umzugehen (vgl. Brandstätter/Synek 1988:394f.). Verschärft werden Akzeptanzprobleme oft durch einen Mangel an Transparenz: Es kommt vor, daß die Auswahl der Projektbeteiligten nicht transparent gemacht und begründet wird, was der Gerüchteküche Tür und Tor öffnet (vgl. GPM 1985:220). Den nicht unmittelbar Beteiligten ist vielfach nicht klar, was mit dem Projekt beabsichtigt ist, wie das Projekt verläuft und welche (Zwischen-) Ergebnisse sich entwickeln. Dies kann zum einen dazu führen, daß Mißtrauen und Ängste entstehen, zum anderen ist aber auch möglich, daß der gegenteilige Effekt eintritt und das Projekt nicht ernst genommen wird. Hier ist ein hohes Maß an Transparenz erforderlich, die sich sowohl auf eine Offenlegung der Ziele als auch auf die Diskussion von (Zwischen-) Ergebnissen beziehen muß.
- Auch wird der Frage der Konkurrenz zwischen am Projekt Beteiligten und ihren Kollegen nur wenig Bedeutung beigemessen, obwohl Konkurrenzprobleme oft zwangsläufig entstehen - zum Beispiel dann, wenn die Projektarbeit abwechslungsreicher und interessanter als das Tagesgeschäft ist oder wenn durch Projektarbeit Karrierechancen eröffnet werden. (Letzteres ist in den seltensten Fällen intendiert, ergibt sich aber oft faktisch daraus, daß die Teilnahme an einem Projekt Mitarbeitern die Möglichkeit eröffnet, sich zu profilieren und auf sich aufmerksam zu machen.)
- Selbst dann, wenn die Führungsspitze grundsätzlich für oder zumindest nicht gegen ein Projekt ist, fehlt häufig die notwendige Unterstützung (vgl. Zink/Ritter/Machauer-Bundschuh 1993:114). Insbesondere läßt die Unterstützung, selbst wenn sie anfänglich vorhanden war, im Laufe der Zeit nach - weil ein genereller Zeitdruck besteht, weil andere Fragen sich in den Vordergrund schieben oder weil in der Führungsebene der Eindruck entsteht, daß das Projekt die Erwartungen nicht erfüllen wird. Während des Projektverlaufs können dadurch zum ei-

nen Akzeptanzprobleme bei den nicht direkt am Projekt Beteiligten entstehen bzw. sich verschärfen, zum anderen kann die Motivation der Beteiligten gefährdet werden (vgl. Zink/Ritter/Machauer-Bundschuh 1993:114). Vor allem aber sind nach Abschluß des Projekts Probleme in der Umsetzung vorprogrammiert; insbesondere dann, wenn eine Umsetzung mit Konflikten verbunden ist, ist eine aktive Unterstützung der Führungsebene für den Erfolg unabdingbar.

- Es ist oft nicht leicht, die angemessene Organisationsform für ein Projekt zu finden (vgl. Wagner 1991:116). So ist es beispielsweise sinnvoll, bei komplexen Projekten Teilgruppen für die parallele Abarbeitung unterschiedlicher Teilaufgaben zu bilden und eine Lenkungsgruppe einzurichten, die eine regelmäßige Rückkopplung des Projekts mit der Führungsspitze ermöglicht (vgl. Brandstätter/Synek 1988:395f.). Eine übermäßig komplizierte und eine zu einfache Projektstruktur können den Projektverlauf gleichermaßen behindern. So einleuchtend dies im Grundsatz ist, so schwierig ist es, im Einzelfall zu definieren, wann derartige Strukturen notwendig sind und wann sie eher zu zusätzlichen Koordinationsanforderungen und Zeitverlust beitragen.
- Zur Durchführung von Projekten sind Qualifikationen für die Mitarbeit in Gruppen erforderlich (wie eigene Ideen einbringen, zuhören, Kompromisse aushandeln, Konflikte lösen). Diese Qualifikationen stehen oft nicht zur Verfügung und müssen oft erst noch entwickelt werden (vgl. Karsten/Feige 1994:29f.). Sowohl die Qualifizierung der Mitarbeiter als auch eine (externe oder interne) Moderation werden jedoch häufig als zu teuer eingeschätzt und unterbleiben. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß - Schätzungen zufolge - die Person des Projektleiters zu ca. 50% über den Erfolg des Projekts entscheidet. Insofern ist es sinnvoll, wenn einige Mitarbeiter auf dem Gebiet der Moderation (Gesprächsführung, Kreativitätstechniken, Ergebnissicherung usw.) qualifiziert werden und dann als Projektleiter bzw. zur Unterstützung eines Projektleiters zur Verfügung stehen (vgl. Schneider 1991).
- Die Möglichkeiten und Voraussetzungen für eine Nutzung der Projektergebnisse und der Projekterfahrungen werden zu selten bereits bei Beginn mitbedacht (vgl. Hansel/Lomitz 1987:200). Projektabwicklungen sind aber keine Garantien für er-

folgreiche Umsetzungen und Neuerungen; vielmehr muß die Umsetzung gezielt betrieben und kontrolliert werden. Dies beginnt mit einer Präsentation der Projektergebnisse (die in der Praxis viel zu selten stattfindet). Diese Präsentation erfolgt im Idealfall sowohl gegenüber der Führungsebene als auch organisationsöffentlich. Es kann auch sinnvoll sein, von Anfang an zu vereinbaren, daß die Projektgruppe nach einem gewissen zeitlichen Abstand erneut zusammentritt und eine Art Ergebnis-Controlling durchführt, also feststellt, ob und inwieweit die Ergebnisse umgesetzt wurden und welche Maßnahmen eventuell die Umsetzung fördern könnten (vgl. Brandstätter/Synek 1988:396).

Sparpolitik als Partizipationsblockade?

Ein Hypothek für Partizipationsprozesse ergibt sich auch daraus, daß in vielen Verwaltungen die Modernisierung als gleichbedeutend mit Einsparung im allgemeinen und - Stelleneinsparung im besonderen angesehen wird. Problematisch an dieser Sichtweise ist nicht, daß gespart wird, sondern daß Sparen zum Selbstzweck wird. Sparen kann nämlich, gerade auch aus Mitarbeiterperspektive, durchaus sinnvoll sein: Wenn zum Beispiel der Abbau überflüssiger Hierarchien, die Bereinigung von Doppelzuständigkeiten oder die Abkürzung des Dienstweges im Sinne der Delegation von Verantwortung zu Einsparungen führt, stellt dies für die Beschäftigten durchaus positive Entwicklungen dar.

Eine derartige Sichtweise von Einsparungen ist jedoch alles andere als selbstverständlich; wesentlich weiter verbreitet sind pauschale Kürzungsstrategien. Diese Herangehensweise an Verwaltungsmodernisierung birgt die Gefahr, nicht nur das Leistungsangebot zu verschlechtern, sondern zugleich unwirtschaftlich zu sein: Häufige Nachbearbeitung, Beschwerden der Kunden, Demotivierung der Beschäftigten und Akzeptanzprobleme sind oft Folgen von Sparmaßnahmen und können die ursprüngliche Intention der Kostensenkung konterkarrieren.

Die Beteiligungsmotivation der Beschäftigten leidet darunter nicht nur, weil, wie bereits angesprochen, Angst eine schlechte Grundlage ist. Darüber hinaus beobachtet man in Projektgruppen und Qualitätszirkeln oft die (nicht selten auf Erfahrungen gründende)

Befürchtung, daß die Verwaltungsspitze nur die Einsparungsvorschläge herausgreifen und die Rahmenbedingungen außer acht lassen könnte: Wenn etwa eine Gruppe zu dem Schluß kommt, man könne auf die Wiederbesetzung einer Stelle verzichten, wenn einige umständliche Verwaltungsvorschriften außer Kraft gesetzt und die Technikausstattung verbessert werden, stellen die Mitglieder sich die Frage, ob sie diesen Vorschlag nicht besser für sich behalten sollten - es könnte schließlich passieren, daß die Stelle gestrichen wird, die Vorschriften bleiben und die Verbesserung der Technikausstattung vertagt wird. Vor allem dann, wenn Beschäftigte derartige Erfahrungen bereits gemacht haben, tendieren sie natürlich zu strategischem Verhalten: Es dürfte eine hohe Anzahl von Verbesserungsvorschlägen geben, die die Betroffenen aufgrund derartiger Befürchtungen (und Erfahrungen) nicht äußern. Eine undifferenzierte Einsparungsstrategie hat damit zur Folge, daß Potentiale zur wirtschaftlicheren Gestaltung der Verwaltung ungenutzt bleiben.

Des weiteren stellt die Sparpolitik auch für die Personalvertretung eine schwierige Situation dar: Inwieweit kann, will und muß sie sich an solchen Projekten beteiligen? Kurt-Ulrich Heldmann, Vorsitzender des Hauptpersonalrates im Hessischen Kultusministerium, betont, daß es für die Personalvertretung in jedem Falle notwendig sei, Veränderungsprozesse mitzugestalten - auch wenn sie als reines Sparprogramm angelegt sind: "Die Zielsetzung [der Mitgestaltung] wird von Fall zu Fall unterschiedlich sein. Handelt es sich um einen reformorientierten Ansatz, wird die Interessenvertretung ihr Schwergewicht auf die Prozeßgestaltung legen; handelt es sich dagegen um den Versuch, alten Wein in neuen Schläuchen zu verkaufen, muß es im Interesse ihrer Klientel darum gehen, den Ansatz zu korrigieren. Letzteres ist sicher der ungünstige und schwierige Fall, trotzdem wird es auch dabei wenig nützen zu erklären, der ganze Weg sei falsch, und sich ansonsten in den Schmollwinkel zu verziehen." (Heldmann 1995a:176) Dennoch bedeutet eine vorrangig an Einsparungszielen orientierte Strategie für die Arbeit der Personalvertretungen eine schwierige Situation, insbesondere deshalb, weil sie in die Gefahr geraten, durch ihre Mitgestaltung mit einem Projekt identifiziert zu werden - ein Spannungsverhältnis, das für Personalvertretungen eine Gratwanderung mit sich bringt und mit dem sie in jedem Einzelfall unterschiedlich umgehen werden und müssen.

Personalvertretungsrecht: Angemessene Instrumente für Organisationsentwicklung?

Wenn man nun grundsätzlich davon ausgeht, daß Personalvertretungen Veränderungsprozesse mitgestalten, so stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten ihnen dazu zur Verfügung stehen. In der letzten Zeit wird in zunehmendem Maße darüber diskutiert, ob die Instrumente der Personalvertretungsgesetze überhaupt angemessen sind, um einen komplexen Organisationsentwicklungsprozeß mitzugestalten. Zwar gibt es umfassende Beteiligungsrechte, etwa im Bereich der personellen Einzelmaßnahmen. Jedoch beziehen sich die Mitbestimmungstatbestände immer auf eine begrenzten und abgeschlossenen Regelungsgehalt, etwa eine Versetzung, Eingruppierung usw.

Organisationsentwicklung hingegen ist ein langwieriger und nicht in Einzelteile zerlegbarer Prozeß, in dem es "nicht um Abschlußberichte, sondern um eine lernende Organisation" (Heldmann 1995a:177) geht. Dem Konzept der Organisationsentwicklung "entspricht nicht ein Personalvertretungsgesetz, das auf die Einzelfallentscheidung in personeller und organisatorischer Hinsicht abstellt. Anknüpfung des Personalvertretungsgesetzes sind Einzelaspekte, nicht jedoch das Gesamtsystem, in dem die Einzelaspekte (Aufbau und Ablauf), Personalwirtschaft, Steuerung, Personalführung, Rechnungswesen sowie Technikeinsatz aufeinander bezogen sein müssen und der Integration bedürfen. Die einzelne Entscheidung ist im angedachten Reformprozeß allenfalls noch die Konsequenz von Konzepten und Strategien zur Veränderung des Gesamtsystems." (Dunker 1995:235f.)

Die im Personalvertretungsrecht vorgesehenen Beteiligungsstrukturen sind daher nur bedingt geeignet, komplexe Organisationsentwicklungsprozesse zu begleiten: "Würde man hier mit den üblichen Beteiligungstechniken operieren, so bedeutete dies eine im Widerspruch zur gewollten Kontinuität des Prozesses stehende Zergliederung in einzelne Mitbestimmungstatbestände." (Heldmann 1995a:177) Wesentliche Grundlagen für die Mitgestaltung der Personalräte sind damit unbestimmte Rechtsbegriffe wie insbesondere die Anforderung der vertrauensvolle Zusammenarbeit (§ 2 I LPVG NRW) und das Recht auf rechtzeitige und umfassende Information (§ 65 LPVG NRW).

Die Ausgestaltung der vertrauensvollen Zusammenarbeit und rechtzeitigen und umfassenden Information kann durch den Abschluß von Kooperationsvereinbarungen

konkretisiert werden. Inhalte von solchen Vereinbarungen, die in einer wachsenden Anzahl von Verwaltungen abgeschlossen werden, sind Besitzstandsklauseln, Revisionsklauseln, Spielregeln für den Beteiligungsprozeß (Dunker 1995:238). In den meisten Fällen betreffen die Vereinbarungen zumindest teilweise Bereiche, die für die formale Regelung durch Dienstvereinbarungen nicht zugänglich sind. Dies bedeutet auch, daß Kooperationsvereinbarungen in der Regel nicht einklagbar sind. Kurt Heldmann, der den Abschluß von Kooperationsvereinbarungen als Grundlage für die Mitwirkung der Personalvertretungen an Organisationsentwicklungsprozessen empfiehlt, kommt allerdings zu dem Schluß, daß "die Wirkung einer solchen Vereinbarung ohnehin mit dem guten Willen der Vertragsparteien steht und fällt" und daher "die Frage einer Einklagbarkeit der Verabredungen keine Rolle" spiele (Heldmann 1995a:178). Für Personalräte heißt dies, daß sie in jedem Falle den Mut haben müssen, sich auf offene Prozesse einzulassen und zu akzeptieren, daß nicht alles im voraus regelbar ist.

Schöne neue Welt der Partizipation: Wird der Personalrat noch gebraucht?

Nicht nur gegenüber der Verwaltungsspitze, sondern auch gegenüber den Beschäftigten bringt die Orientierung am Konzept der Organisationsentwicklung Veränderungen für die Rolle der Personalräte mit sich. Gerade wenn Beschäftigte gute Erfahrungen mit Partizipationsprojekten machen und erleben, daß sie selbst Veränderungen mitgestalten können, stärkt dies ihr Selbstwertgefühl und führt tendenziell nicht selten zu dem Eindruck, keine kollektive Interessenvertretung zu brauchen. Umso stärker gilt dies, wenn Partizipation sich nicht nur auf den Umbauprozeß erstreckt, sondern sich im Sinne einer Autonomie am Arbeitsplatz weiterentwickelt.

Der Wunsch nach mehr direkter Beteiligung, teilweise auch durchaus in Abgrenzung zur Beteiligung über Repräsentation, macht sich in allen gesellschaftlichen Bereichen bemerkbar. Symptome für diese Entwicklung sind etwa die Diskussionen um Mitgliederbefragungen und -entscheide in den Parteien oder die Einführung von plebiszitären Elementen in Landes- und Kommunalverfassungen, wie kürzlich mit der Volksabstimmung über Bürgerentscheide in Bayern geschehen. Eine vergleichbare Ten-

denz ist auch bei vielen Beschäftigten gegenüber den Personalräten zu beobachten: Man möchte lieber selber handeln und entscheiden als sich vertreten zu lassen.

Insofern kommt es nicht selten zu Konflikten. Wenn der Personalrat Vorschläge aus Projektgruppen und Qualitätszirkeln oder sich daraus ergebende Konsequenzen ablehnt, wird er als störend empfunden. Zwei Beispiele aus Organisationsentwicklungsprojekten verdeutlichen die Problematik: Im ersten Beispiel schlägt eine Arbeitsgruppe die Auflösung des zentralen Schreibdienstes vor. Im Schreibdienst entsteht daraufhin Verunsicherung, der Personalrat interveniert, die Gruppe ist verärgert über die "Einmischung" des Personalrates. Im zweiten Beispiel fordern die Mitarbeiter eines Fachamtes, ihre EDV-Infrastruktur und -Betreuung nicht mehr über das zuständige städtische Querschnittsamt beziehen zu müssen, sondern auf günstigere Angebote auf dem freien Markt zurückgreifen zu können. Der Personalrat verweist jedoch darauf, daß das zuständige städtische Amt verselbständigt werden soll und daher zumindest für eine Übergangsphase einen gesicherten Absatzmarkt benötigen. Auch in diesem Fall sind die Mitarbeiter des Fachamtes verärgert über die "Blockade" ihrer Vorschläge.

Vor dem Hintergrund derartiger Beispiele wird immer häufiger die provozierende Frage formuliert, ob der Personalrat überflüssig wird. Ein wesentlicher Teil der Antwort auf diese Frage ergibt sich gerade aus den beiden angesprochenen Beispielen: Eine wichtige Funktion des Personalrates wird sicher künftig darin liegen, bei widerstreitenden Interessen zwischen unterschiedlichen Bereichen zu moderieren - in den zitierten Fällen zwischen der Arbeitsgruppe und dem Schreibdienst bzw. zwischen dem Fachamt und dem Querschnittsamt. Ebenso wie eine hierarchieorientierte Vorgehensweise bei der Verwaltungsmodernisierung können auch Partizipationsprojekte die Folge haben, daß es "Reformgewinner" und "Reformverlierer" gibt. Die Schutzfunktion gegenüber (potentiellen) Verlierern wird damit auch und gerade bei Partizipationsprojekten zu einer wesentlichen Funktion des Personalrates - ohne daß er damit zum "Gegner" der Reformgewinner werden darf.

Es zeigt sich also, daß Fragen zum Rollenverständnis des Personalrates im Spannungsfeld zwischen Individualpartizipation und kollektiver Interessenvertretung in besonderem Maße virulent werden. Eindeutig dürfte zur Zeit nur soviel sein: Der Personalrat muß die Beteiligungsorientierung auch in der eigenen Arbeit ernst nehmen und

eine intensive Kommunikation mit den Beschäftigten pflegen. Die Problematik läßt sich an einem weiteren Beispiel zeigen: In einer Landesbehörde wollte der Personalrat bei einem Projekt, das Gruppenarbeit und die Einführung von Mischarbeitsplätzen betraf, nach einer Probephase die Verlängerung ablehnen, weil er Probleme bei der tariflichen Bewertung der neu entstandenen Arbeitsplätze sah. Aus der Sicht der Beschäftigten reichte jedoch eine Wahrung des finanziellen Besitzstandes aus, die von der Behördenleitung auch zugesichert und realisiert wurde. Unter dieser Voraussetzung wollten sie das Projekt auf jeden Fall fortsetzen, weil sie die neuen Arbeitsformen bevorzugten; die grundsätzlichen Fragen der Arbeitsplatzbewertung ebenso wie eventuelle Höhergruppierungen waren für sie zweitrangig. Auch mittelbar Betroffene sahen erhebliche Vorteile durch verringerte Durchlaufzeiten und wünschten die Beibehaltung. Es bildet sich somit eine Konstellation heraus, die dadurch gekennzeichnet war, daß die beteiligten Beschäftigten, mittelbar Betroffene und Amtsleitung auf der einen und der Personalrat auf der anderen Seite standen; der Vertrauensverlust gegenüber dem Personalrat war enorm; seine grundsätzlichen Bedenken konnte er nicht vermitteln. Ein wesentlicher Kritikpunkt von seiten der betroffenen Beschäftigten war, der Personalrat wolle sie "vor sich selber schützen" und gehe damit an ihren tatsächlichen Bedürfnissen vorbei. Personalräte werden sich stärker darauf einstellen müssen, daß Beschäftigte sich gegen jede Form der Bevormundung wehren und daß angesichts des gestiegenen Bedürfnisses nach Autonomie inzwischen Handlungsweisen als Bevormundung empfunden werden, die noch vor nicht allzu langer Zeit akzeptiert worden wären. Es ist wohl keineswegs übertrieben festzustellen, daß sich Rollenverständnis und Verhalten von Personalräten in einer Umbruchphase befinden.

Diese Umbruchphase hat auch Konflikte innerhalb der Personalvertretungen zur Folge. Mitglieder des Gesamtpersonalrates der Stadt Frankfurt stellten die unterschiedlichen Orientierungen von "Traditionalisten" und "Modernisten" in der Beschäftigtenvertretung in einer Übersicht einander gegenüber (Abbildung 2).

Abbildung 2 (Obernauer/Rautenberg 1994)

Diese Übersicht ist sicher plakativ, dürfte jedoch einen Eindruck vermitteln über die unterschiedlichen Orientierungen, die sich innerhalb von Personalräten derzeit vorfinden lassen. Die Entwicklung eines neuen Rollenverständnisses von Personalräten wird demnach auch mit vielfältigen internen Auseinandersetzungen (und nicht zuletzt auch mit Auseinandersetzungen zwischen Personalräten und Gewerkschaften) einhergehen.

Fazit

Die Partizipationsorientierung, die in der gegenwärtigen Reformdiskussion eine wesentliche Rolle spielt, stellt eine Herausforderung für Verwaltungsspitze und Führungskräfte, für Personalräte und für jeden einzelnen Beschäftigten dar. Die praktische Umsetzung des Partizipationsgedankens ist mit zahlreichen Problemen im Detail verbun-

Traditionalisten	Modernisten
skeptisches Arbeitgeberbild defensiver Modernismus status quo orientiert an den Risiken orientiert Schutzfunktion rechts-/regelorientiert traditionelle Arbeitnehmergruppen	"realistisches" Arbeitgeberbild offensiver Modernismus veränderungsorientiert an den Chancen orientiert Gestaltungsfunktion funktionsorientiert neue Arbeitnehmergruppen

den. Dies gilt umso mehr, wenn man nicht bei einer Mitwirkung der Beschäftigten im Umbauprozess stehen bleiben will, sondern diese Mitwirkung ausbauen will zu einer erweiterten Autonomie im Arbeitsalltag, eben zu mehr Gestaltungsfreiheit für die Beschäftigten im "Neuen Steuerungsmodell".

Die meisten dieser Probleme sind jedoch lösbar. Ansatzpunkte für die Entwicklung von Lösungen konnten in diesem Beitrag nur angedeutet werden. Es bleibt zu hoffen, daß solche Ansatzpunkte aufgegriffen und weiterentwickelt werden - sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der Projektpraxis. Die Chancen, die in einer Umsetzung des Partizipationsgedankens liegen, sind nämlich unverkennbar; dies dürfte der erste Teil dieses Beitrages deutlich gemacht haben. Wenn diese Chancen genutzt werden sollen, reicht es nicht aus, immer wieder die Wichtigkeit und die Vorteile von

Partizipation zu betonen. Vielmehr ist eine offene und differenzierte Auseinandersetzung mit den Problemen erforderlich, um auf diese Weise zu Lösungen zu gelangen.

Literaturverzeichnis

Brandstätter, G. /Synek, H., 1988: Fehler im Projektmanagement: Planung, Kontrolle, Organisation. In: zfo 6:394-498.

Böhret, C. (Hrsg.), 1978: Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft. Zur Zusammenarbeit von Praxis und Wissenschaft bei der Durchsetzung und Evaluation von Neuerungen. Baden-Baden.

Böhret, C./Klages, H./Reinermann, H./Siedentopf, H. (Hrsg.), 1987: Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung. Referate, Berichte, Stellungnahmen und Diskussionsergebnisse der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, vom 8. bis 10. Oktober. Opladen.

Cornelius, J., 1994: Wie radikal muß der Umbau unserer Verwaltungen sein? Business-Reingeneering in Wuppertal. In: KGSt-Mitteilungen 2:9-12. Köln.

Dunker, K., 1995: Mitbestimmung des Personalrates bei der Modernisierung der Verwaltung. In: Der Personalrat 6:233-241.

Ellwein, T./Hesse, J. J./ Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.), 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden.

GPM (Hrsg.), 1985: Projektmanagement: Beiträge zur Jahrestagung der Gesellschaft für Projektmanagement INTERNET Deutschland e. V. vom 16. bis 18. Oktober 1985 in Bremen. München.

Hansel, J./Lomitz, G., 1987: Projektleiterpraxis. Erfolgreiche Projektabwicklung durch verbale Kommunikation und Kooperation. Ein Arbeitsbuch. Berlin/Heidelberg/New York.

Heldmann, K.-U., 1995: Verwaltungsmodernisierung - Konsequenzen für die betriebliche Interessenvertretung. In: Verwaltung und Management 3:174:178.

Jann, W., 1983: Staatliche Programme und "Verwaltungskultur". Opladen

Karsten, H./Feige, A., 1994: Organisation: schnell - schlank - flexibel. Landsberg/Lech.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) 1994: Personalentwicklung. KGSt Bericht Nr. 13. Köln

Kißler, L./Bogumil, J./Wichmann, E., 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden.

Kißler, L., 1995: Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Partizipation? Risiken und Chancen von Beschäftigtenbeteiligung in der Kommunalverwaltung. In: WSI-Mitteilungen 5:317-323.

Klages, H./Hippler, G., 1991: Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive. Ergebnisse eines Forschungsprojekts über "Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung". Gütersloh.

Mayntz, R., 1978: Zur Nichtbeteiligung der Wissenschaft bei der Implementierung von Reformen. In: Böhret, C. (Hrsg.), 1978, 45-52.

Mehrmann, E./Wirtz, T., 1992: Personalmanagement. Düsseldorf/Wien.

Obenauer, Peter / Rautenberg, Thomas 1994: Personalvertretung und Modernisierungsdebatte. In: Der Personalrat 10/1994, Köln,:443-446.

Paul, G., 1994: Organisationsentwicklung. Verwaltungen helfen sich selbst. Fortbildung & Praxis Band 2, Hrsg. Bayrische Verwaltungsschule. Stuttgart et al.

Pfeiffer, P., 1987: Methoden und Techniken des Projektmanagements: Eine empirische Untersuchung über Einsatzbedingungen sowie Anwendungsvorteile und -probleme. In: zfo. 4:227-232.

Reichard, C., 1987: Motivationsförderung durch Verantwortungsdelegation. In: Böhret, C./ Klages, H./Reinermann, H./Siedentopf, H. (Hrsg.), 1987, 385-388.

Scharpf, F. W., 1987: Grenzen der institutionellen Reform. In: Ellwein, T./Hesse, J. J./ Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.) 1987, 111-151.

Schneider, H., 1991: Team und Teamarbeit. Berg. Gladbach.

Sprenger, R. K., 1995: Mythos Motivation. Wege aus einer Sackgasse. 9. Auflage. Frankfurt a. M./New York.

Stöbe, S./Kiel, U./Klusmann, D./Merten, D., 1993: Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Gelsenkirchen. Teil 2, Übersicht über die Ergebnisse (unveröffentlichtes Manuskript).

Wagner, D., 1991: Organisation, Führung und Projektmanagement. Freiburg im Breisgau.

Wirth, S./Thane, P./Sievers, C., 1995: Die Rolle der gewerkschaftlichen Interessenvertretung in Gestaltungsprojekten zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. In: Der Personalrat 6:242-244.

Wulf-Mathies, M., 1991: Zukunft durch öffentliche Dienste. In: Wulf-Mathies, M. (Hrsg.), 1991, 10-31.

Wulf-Mathies, M. (Hrsg.), 1991:, Im Wettstreit der Ideen: Reform des Sozialstaats. Köln.

Zink, K. J./ Ritter, A./Machauer-Bundschuh, S., 1993: Arbeits- und Organisationsgestaltung durch Qualitätszirkel. Praxisbeispiele einer erfolgreichen Verknüpfung von Wirtschaftlichkeit und Humanisierung der Arbeit. Werkstattbericht

7.

Bonn.

II. Berichte aus den Arbeitsgruppen

Sybille Stöbe/Ute Vieth

Arbeitsgruppe II: Beteiligung der Beschäftigten am Umbauprozess

Grundlage der Diskussionen in der Arbeitsgruppe II war der Vortrag „Das Neue Steuerungsmodell - Raum für mehr Gestaltungsfreiheit der Beschäftigten?“. Im Vordergrund der Arbeit standen der Erfahrungsaustausch zwischen den Teilnehmern und die Erörterung von praktischen Hinweisen und Instrumenten zur Organisation von Beteiligung. Ausführlich wurden vor allem drei Themenfelder behandelt, auf die im folgenden näher eingegangen wird, nämlich

- die Nutzung von Projektgruppen als Beteiligungsinstrument,
- die Förderung und Sicherung der Umsetzung von Ergebnissen aus Beteiligungsprozessen,
- die Rolle von externen Beratern.

1 Projektgruppen als Beteiligungsinstrument

Die Arbeit in Projektgruppen spielt zur Zeit in vielen Verwaltungen eine wichtige Rolle. Dabei kann im wesentlichen zwischen zwei Formen von Projektgruppenarbeit unterschieden werden: Zum einen gibt es Qualitätszirkel, die punktuell zu unterschiedlichen Themen und in unterschiedlichen Arbeitseinheiten eingesetzt werden bzw. sich selber bilden, wobei zwischen den einzelnen Zirkeln nicht unbedingt ein Zusammenhang bestehen muß. Zum anderen gibt es Gesamtprojekte zur Bearbeitung einer bestimmten, meistens übergreifenden, strategischen Fragestellung. Diese Projekte verfügen meistens über eine Steuerungs- oder Lenkungsgruppe und über Untergruppen, denen die Bearbeitung bestimmter Teilfragen zugewiesen wird.

Typisch für Qualitätszirkel ist, daß sie alltägliche, normale Arbeitsprobleme thematisieren und nach Lösungen unter aktiver Beteiligung der von den Problemen betroffenen Personen streben. Durch die Identifikation mit den Lösungsvorschlägen, die kooperativ durch Diskussion von den Betroffenen ermittelt werden, können angestrebte Veränderungen leichter umgesetzt werden. Allerdings ist die Umsetzbarkeit immer auch vom Umsetzungsinteresse der Verwaltungsleitung abhängig. Vorschläge oder Ideen der Gruppe können darüber hinaus im Rahmen des behördlichen Vorschlagwesens gesondert honoriert werden (was allerdings zur Zeit nur in wenigen Verwaltungen praktiziert wird).

In der Praxis besteht eine Vielzahl von Begriffen für die ursprünglich aus Japan und den USA stammende Kleingruppenarbeit, wie Werkstattzirkel, Lernwerkstatt, Innovationszirkel, Null-Fehler-Teams, Vorschlagsgruppe. Jede Verwaltung entwirft die für sie angemessene Form und paßt diese ihren speziellen Bedingungen an. In der Regel sind Qualitätszirkel zunächst auf der untersten Ebene angesiedelt, und die Mitglieder stammen aus einem Arbeitsbereich. Die Gruppen sind auf Dauer angelegt und tagen grundsätzlich während der Arbeitszeit. Im Zuge der aktuellen Modernisierungsbestrebungen gibt es immer häufiger auch zeitlich begrenzt angelegte und bereichsübergreifende Gruppen, die eine bestimmte Fragestellung bearbeiten. Teilweise kommen die Themenvorschläge von der Verwaltungsleitung, die zur Bildung von Gruppen zu einer Fragestellung aufruft. Teilweise ergreifen aber auch einzelne Beschäftigte oder Arbeitseinheiten von sich aus die Initiative. Gerade in Verwaltungen, in denen bereits Erfahrungen mit dem Instrument des Qualitätszirkels bestehen, kann man beobachten, daß beide Formen der Themenfindung nebeneinander bestehen und sich ergänzen.

Wichtig für den Erfolg der Arbeit in Qualitätszirkeln ist die Schulung von Moderatoren. Einige Verwaltungen haben mit Hilfe von externen Trainern Moderatoren ausgebildet, die nun - quasi im „Schneeballsystem“ - ihre Kenntnisse innerhalb der Verwaltung weitergeben. Dies bedeutet auch, daß es eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung geben muß, die die Qualitätszirkel organisatorisch betreut und unterstützt.

Entscheidend ist weiterhin, daß die Gruppen die Möglichkeit haben, ihre Ergebnisse auf kurzen Wegen an die entscheidenden Stellen weiterzuleiten und daß zügig über die Umsetzung entschieden wird. Hier gibt es allerdings vielfach finanzielle Grenzen: „Was nichts kostet oder Einsparungen bringt, wird bei uns sofort umgesetzt; wenn aber Vorschläge mit Ausgaben verbunden sind, wird es problematisch“, so ein Mitarbeiter aus einer Stadtverwaltung, die intensiv mit Qualitätszirkeln arbeitet. Soweit allerdings von Anfang an Klarheit über die finanziellen Möglichkeiten geschaffen wird, werden diese von den Mitarbeitern in der Regel akzeptiert.

Das Instrument der Qualitätszirkel stößt dort auf seine Grenzen, wo es um komplexe Fragestellungen geht, die nicht innerhalb einer Gruppe behandelt werden können, sondern im Gesamtzusammenhang gesehen werden müssen. Die umfassende Umstrukturierung einer Verwaltung gehört dazu. In bezug auf solche Fragestellungen wird eher im Rahmen von Gesamtprojekten gearbeitet (wobei die Grenzen zur Organisation von Qualitätszirkeln durchaus fließend sind). Die Arbeit von einzelnen Projektgruppen wird im Rahmen des Projektmanagements stärker koordiniert, als dies bei Qualitätszirkeln der Fall ist; Ziel ist es, die Ergebnisse zu einem Gesamtkonzept zusammenzuführen. Während an Qualitätszirkeln oft alle an einem Thema Interessierten teilnehmen, wird die Gruppenzusammensetzung im Rahmen von Gesamtprojekten meistens stärker gesteuert, um eine Vertretung aller als relevant erachteten Gruppen sicherzustellen.

Für den Erfolg und die Akzeptanz von solchen Projekten ist es wichtig, daß bei der Zusammensetzung von Gruppen die Prinzipien der Freiwilligkeit, der Transparenz und der Repräsentativität beachtet werden:

- Nur Mitarbeiter, die freiwillig an einer Projektgruppe teilnehmen, werden das notwendige Maß an Engagement und Kreativität aufbringen. Wenn sich nicht genug freiwillige Mitglieder finden, muß dafür geworben werden; von Zwangsverpflichtungen ist in jedem Fall abzusehen. Allerdings sollte den potentiellen Gruppenmitgliedern gegenüber verdeutlicht werden, daß sie die Verpflichtung eingehen, während des gesamten Prozesses kontinuierlich mitzuarbeiten.
- Transparenz kann dadurch gefördert werden, daß ein Schlüssel für die Zusammensetzung der Gruppe(n) erstellt wird. In einem solchen Schlüssel kann festge-

legt werden, wieviele Mitarbeiter aus welchen Arbeitsbereichen, hierarchischen Ebenen und Funktionen vertreten sein sollen. Darüber hinaus muß die Zusammensetzung der Gruppe(n) allgemein bekannt gegeben werden.

- Repräsentativität bedeutet nicht, daß alle Bereiche der Behörde proportional zu ihrem zahlenmäßigen Gewicht vertreten sein müssen. Entscheidend ist vielmehr, daß kein Bereich innerhalb der Behörde ausgegrenzt wird, selbst wenn er relativ klein ist.

Problematisch für jede Art von Gruppenarbeit ist der Zeitmangel, unter dem Beschäftigte gerade in Bereichen mit hoher Arbeitsbelastung leiden. Die Chancen zur Partizipation sind dadurch ungleich verteilt. Freistellungen für die Mitwirkung an Reformprojekten sind in den meisten Verwaltungen nicht möglich; vielfach wird aber versucht, flexible Möglichkeiten des Freizeitausgleichs zu schaffen. Darüber hinaus müssen (Teil-) Projekte klein genug zugeschnitten werden, um Möglichkeiten einer zeitlich begrenzten Mitarbeit zu schaffen.

Für die Gestaltung des Prozesses ist es sinnvoll, abgestufte Formen von Partizipation zu ermöglichen: Es muß zum einen einen „harten Kern“ an Mitarbeitern geben, der den Prozeß trägt und immer wieder neu voran treibt. Zum anderen sollte auch die Möglichkeit zu zeitlich begrenzter oder nur auf bestimmte Themen bezogener Partizipation bestehen, weil dadurch ermöglicht wird, Mitarbeiter mit den unterschiedlichsten Interessen anzusprechen und eine breite Beteiligung zu erreichen. Bei einem Gesamtprojekt sollten daher neben einer repräsentativ zusammengesetzten zentralen Gruppe zum Beispiel themenbezogene Arbeitsgruppen oder Workshops und/oder entsprechende Aktivitäten auf der Ebene der einzelnen Arbeitseinheiten vorgesehen werden. Ergänzend dazu können auch schriftliche Befragungen als Angebot zur Partizipation genutzt werden.

Die Definition von Anteilen der Arbeitszeit, die für eine Projektgruppe eingesetzt werden sollen, ist als Richtwert sinnvoll. Ein solcher Richtwert ermöglicht es sowohl den an der Gruppenarbeit Beteiligten als auch Externen, den Aufwand für die Gruppenarbeit einzuschätzen. Jedoch muß klargelegt werden, daß es sich bei einer Prozentangabe um einen Richtwert, nicht um eine formale Regelung handelt. Angesichts der

Aufgaben- und Arbeitsstruktur ist eine genaue Festlegung des Entlastungsvolumens für die einzelnen Mitarbeiter nicht möglich. Sie ist darüber hinaus auch nicht wünschenswert, denn die Organisation von Entlastung und Vertretung durch Vorgesetzte würde ein hohes Maß an Kontrolle nicht nur über die Arbeitsleistung, sondern auch über die individuelle Zeiteinteilung erfordern. Da also klare Entlastungsregelungen weder machbar noch wünschenswert sind, wäre es unrealistisch, den potentiellen Mitgliedern einer Gruppe gegenüber die Erwartung zu wecken, eine Mitarbeit wäre ohne zusätzlichen Einsatz möglich. Als Ausgleich dafür sollte ein möglichst hohes Maß an Zeitsouveränität für die einzelnen angestrebt werden. Dies bedeutet auch, daß Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Flexibilisierung der Arbeitszeit eingeräumt werden.

2. Förderung und Sicherung der Umsetzung von Ergebnissen aus Beteiligungsprozessen

Es kommt immer wieder vor, daß in Qualitätszirkeln und Gesamtprojekten intensive Arbeit geleistet wird und Ergebnisse erzielt werden, die nach Überzeugung der Gruppenmitglieder - und vielfach auch nach Meinung der für die Umsetzungsentscheidung zuständigen Stellen - umgesetzt werden sollten. Dennoch bleibt die Umsetzung oft hinter den Erwartungen zurück. Patentrezepte zur Sicherstellung der Umsetzung kann es wohl nicht geben; es lassen sich aber einige Punkte benennen, die die Umsetzung fördern:

- Ein zentraler Engpaß liegt im Führungsverhalten. Als „Flaschenhals“ stellt sich oftmals die mittlere Ebene der Hierarchie heraus. Führungsverhalten im allgemeinen und partizipationsorientierte Führung im besonderen sind in der Regel nicht Inhalt der Ausbildung für das künftige Führungspotential. Führungskräftebildungen sind daher eine notwendige Bedingung für die mitarbeiterorientierte Verwaltungsreform. Zu derartigen Schulungen gehört auch die Frage, wie man mit Ergebnissen von Arbeitsgruppen umgeht. Vielfach fehlt nämlich den Führungskräften der Mut zu einer offenen Auseinandersetzung, so daß man unliebsame Vorschläge lieber „im Sande verlaufen“ läßt als offen diskutiert. Weiter-

hin sind Methoden des Projektmanagements von Bedeutung, denn oft scheitert die Umsetzung nicht an Differenzen in der inhaltlichen Bewertung der Vorschläge, sondern daran, daß vieles im Tagesgeschäft „untergeht“.

- Bei Gruppenarbeit müssen die Ziele der Arbeit geklärt werden. Wenn die Gruppe sich „von unten“ gebildet hat (etwa zur gemeinsamen Qualifizierung für ein bestimmtes Thema oder aus einem inhaltlichen Interesse der Mitglieder heraus), reicht es zunächst aus, wenn innerhalb der Gruppe eine Verständigung darüber erzielt wird, welche Absichten mit der Gruppenarbeit verfolgt werden. Wenn aber eine Gruppe eingesetzt wird (etwa durch einen Abteilungsleiter oder die Hausspitze), genügt es nicht, daß die Ziele vom Initiator oder der Gruppe allein definiert werden; erforderlich ist vielmehr eine Vereinbarung der Ziele zwischen der Gruppe und dem „Auftraggeber“. Die Methode des Kontraktmanagements bietet sich auch für Projekte an. Bei dieser Zielvereinbarung sollten auch die Verwertungsabsichten geklärt werden. Gerade bei umfangreicheren Projekten ist für die Zielvereinbarung vor dem Beginn der eigentlichen Projektarbeit eine vorausgehende Diskussion notwendig. Damit soll keine bürokratische und formalistische Behandlung von Gruppenarbeit empfohlen werden; eine übersichtliche Vereinbarung zwischen Auftraggebern und Projektgruppe reduziert aber die Gefahr, daß Erwartungen nicht erfüllt oder daß Ergebnisse nicht zur Kenntnis genommen und damit letztlich Ressourcen verschwendet und Motivationsdefizite verschärft werden.
- Die Ergebnisse von Projektgruppen sollten nicht nur in Form eines schriftlichen Berichts der Hausspitze übergeben werden. Vielmehr sollten die Gruppen die Gelegenheit erhalten, ihre Ergebnisse - möglichst unter Einbeziehung der entscheidenden Stellen - zu präsentieren und zu diskutieren. Dies ist zum einen für die Motivation der Gruppenmitglieder, zum anderen für eine Nutzung und Weiterentwicklung der Ergebnisse von Bedeutung. Auch Möglichkeiten der verwaltungsöffentlichen Ergebnispräsentation für Arbeitsgruppen sind sinnvoll, aber keineswegs selbstverständlich: Oft werden Arbeitsgruppen dazu verpflichtet, ihre Vorschläge erst der Leitungsebene vorzulegen und geheimzuhalten, bis diese ein Votum abgegeben hat. Daß dies weder der Transparenz noch der Umsetzung förderlich ist, liegt auf der Hand.

- Verfahren für den Umgang mit Ergebnissen können vor Beginn der Arbeit vereinbart werden. Zu einer solchen Vereinbarung kann zum Beispiel eine verwaltungsöffentliche Selbstverpflichtung der Hausspitze gehören, sich mit den Ergebnissen innerhalb von einem bestimmten Zeitraum zu befassen. Darüber hinaus ist es sinnvoll, ein Umsetzungscontrolling zu installieren: So kann festgelegt werden, daß eine Gruppe ein halbes Jahr nach der Präsentation ihrer Ergebnisse erneut zusammentritt und die Verwaltungsleitung über den Stand der Umsetzung berichtet.
- Einerseits ist Verwaltungsreform ein permanenter Prozeß. Andererseits ist es wichtig, Meilensteine zu definieren. Nur so ist ein Umsetzungscontrolling möglich. Vor allem wirken sich vorzeigbare Ergebnisse positiv auf die weitere Beteiligungsmotivation aus.

3. Die Rolle von externen Beratern

Die Vergabe von externen Gutachten im Rahmen des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung wurde in der Arbeitsgruppe sehr kritisch diskutiert: Bei externen Gutachten findet vielfach eine (Schein-) Partizipation in dem Sinne statt, daß zwar Informationen von den Beschäftigten abgefragt werden, die Beschäftigten jedoch nicht an der Entwicklung der Schlußfolgerungen beteiligt werden. Weiterhin werden Vorschläge vorgegeben, die Umsetzung wird jedoch nicht einbezogen. Die Vergabe von Gutachten ist daher höchst skeptisch zu betrachten. Externe Moderation hingegen kann sinnvoll sein, um Prozesse zu gestalten und Partizipation zu organisieren. Daher sollte externe Beratung gezielt und punktuell dort hinzugezogen werden, wo interne Kompetenzen fehlen. Vor allem ist die als Förderung und Ergänzung, keinesfalls als Ersatz der Mitarbeiterbeteiligung zu betrachten.

Vorteile einer solchen externen Moderation werden vor allem in folgenden Aspekten gesehen:

- Die Einschaltung von externen Beratern erhöht den Stellenwert von Projekten. Wenn für die Durchführung eines Projektes bezahlt werden muß, reduziert sich

die oben angesprochene Gefahr, daß es im Laufe der Zeit im Tagesgeschäft untergeht; der Druck, sich kontinuierlich damit zu befassen, ist höher als bei einem ausschließlich intern durchgeführten Projekt.

- Die Konzipierung von Innovationen erfordert eine kritische Distanz zum Bestehenden, um Alternativen überhaupt denkbar erscheinen zu lassen. Dies betrifft sowohl Sachfragen als auch (wahrscheinlich in noch stärkerem Maße) organisatorische Veränderungen. Für jede Organisation gilt, daß die Mitglieder bestenfalls teilweise in der Lage sind, diese kritisch-distanzierte Position einzunehmen. Die Einschaltung von externen Beratern kann dazu beitragen, diese Betriebsblindheit zu überwinden und den Blick für Alternativen zu schärfen.
- Innovationen bedürfen meistens eines Anstoßes. Dieser Anstoß erfolgt oft durch Promotoren innerhalb der Organisation. Diese sehen sich jedoch immer wieder dem altbekannten Problem gegenüber, daß der Prophet im eigenen Lande nichts gilt - Debatten kommen gar nicht erst in Gang, neuartige Vorschläge finden keine Akzeptanz, Veränderungen werden im Keim erstickt. Beratung in Anspruch zu nehmen, bedeutet in dieser Situation für die Promotoren, daß sie für ihre eigenen Bestrebungen externe Unterstützung mobilisieren können.
- Gerade bei konfliktträchtigen Konstellationen kann externe Moderation zur Versachlichung beitragen, zwischen unterschiedlichen Interessen vermitteln und den Diskussionsprozeß in Gang halten, indem sie das für eine offene Diskussion erforderliche Klima des Vertrauens fördert, weniger artikulationsfähige Personen und Gruppen bei der Formulierung ihrer Interessen unterstützt und bei der gemeinsamen Suche und Definition von Lösungen hilft. Diese Funktion ist insbesondere dann wichtig, wenn innerhalb der Organisation Moderationskompetenz (noch) nicht zur Verfügung steht.

Diesen Vorteilen stehen allerdings auch Nachteile gegenüber:

- Wenn externe Berater oder Moderatoren eingeschaltet werden, verläßt man sich vielfach zu sehr auf sie. Im Extermfall kann die Einschaltung von Externen zur Bearbeitung eines Problems sogar als Vorwand dafür dienen, sich innerhalb einer Organisation mit einer Sache kaum noch zu befassen.

- Externe Berater benötigen in der Regel eine gewisse Zeit, um die notwendigen Kenntnisse über die Organisation zu erwerben. Nicht immer ist gewährleistet, daß sie sich in hinreichendem Maße auf die Situation der jeweiligen Organisation einstellen können (und wollen).
- Wie die Anmerkungen zur Nachbereitung von Projekten zeigen, ist ein Projekt mit seinem offiziellen Abschluß keineswegs beendet. Die Beratung fällt aber in der Regel nach diesem Abschluß weg, was zu Brüchen in der Kontinuität und damit zu zusätzlichen Hemmnissen für die Umsetzung führen kann.

Die Einschaltung von externen Beratern und Moderatoren kann also im Einzelfall sinnvoll sein. Dies gilt vor allem dann, wenn weitreichende Innovationen angestrebt werden oder wenn in einer Organisation nur wenig Erfahrung mit Projektarbeit besteht. Externe Beratung und Moderation sollte jedoch immer als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden und genutzt werden; die Aufgabe von Externen besteht letztlich darin, die Organisation und ihre Mitarbeiter bei einer möglichst eigenständigen Lösung ihrer Probleme zu unterstützen; sie müssen sich, zugespitzt formuliert, selbst überflüssig machen.

Arbeitsgruppe IV: Kollektive Interessenvertretung: veränderte Rahmenbedingungen - verändertes Rollenverständnis

Als zentrales Thema dieser Arbeitsgruppe stand die Frage nach der zukünftigen Rolle der Personalräte im Kontext verschiedener Bemühungen um eine Modernisierung der Verwaltung im Mittelpunkt. Daß sich deren Rollenverständnis verändern wird und muß, erschien den Teilnehmern unbestreitbar. Da sich Verwaltungsreform und -modernisierung im jetzigen Stadium aber noch als offener Prozeß mit ungewissem Ausgang darstellt, bestehen auch noch viele Unklarheiten darüber, wie die zukünftige Arbeit von Personalräten aussehen kann. Eine Reihe von Aspekten, die mögliche Perspektiven und Entwicklungstendenzen für die zukünftige Personalratsarbeit darstellen können, wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert.

1. Zentral oder dezentral orientierte Personalratsarbeit?

Die aktuelle Diskussion zur zukünftigen Rolle der Personalräte fokussiert sich häufig auf die Grundsatzfrage, ob die bisherige zentrale Personalvertretung nicht wesentlich stärker dezentralisiert werden müßte. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß die Delegation von Verantwortung an die jeweiligen Facheinheiten gerade auch in Personalangelegenheiten auch auf seiten der Personalvertretung eine äquivalente Entwicklung erfordert, um weiterhin effiziente Arbeit leisten zu können. Andere sehen hingegen in einer dezentral organisierten Personalratsarbeit eine deutliche Schwächung der Position der Arbeitnehmervertreter, da auf eine gemeinsame Unterstützungsfunktion und ein erfahrenes Konfliktmanagement verzichtet werden muß.

Die Frage nach Zentralität oder Dezentralität eröffnet - nach Ansicht der Arbeitsgruppe - aber nur eine Scheindiskussion. Angesichts unterschiedlicher Vor- und Nachteile der beiden Orientierungen kann künftig weder eine klar zentrale noch eine klar dezentrale Ausrichtung der Arbeit von Personalvertretungen geboten sein. Viel-

mehr müssen die Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Stoßrichtungen unter den veränderten Rahmenbedingungen genauer ermittelt und dementsprechend zu einer für die jeweilige Verwaltung spezifischen Strategie verknüpft werden:

- In vielen Fragen des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes werden nach wie vor zentrale Regelungen erforderlich sein. Hierfür müssen auch weiterhin zentrale Einheiten der Personalvertretung zur Verfügung stehen, die deren Erarbeitung unterstützen und als zentrale Ansprechpartner für die Beschäftigten die Überwachung der Gesetze und Vereinbarungen sicherstellen.
- Reformprojekte, die dezentralen Einheiten mehr Gestaltungsfreiraum überlassen, können nur dann adäquat von den Personalvertretungen begleitet werden, wenn diese in dezentralen Strukturen mitarbeiten und sich dort eröffnende Gestaltungsspielräume nutzen. Aufgabe der zentralen Personalvertretungsinstanz ist es dabei insbesondere, die Erfahrungen aus verschiedenen Projekten zusammenzutragen und einer breiteren Basis nutzbar zu machen.
- Eine dezentral ansetzende Personalvertretung kann hingegen auch als Seismograph für veränderte Bedürfnisse der Beschäftigten fungieren. Bei sich weiter ausdifferenzierenden Anforderungen der Mitarbeiter wird eine zentrale Personalvertretung allein nicht mehr in der Lage sein, diese verschiedenen und zum Teil auch konvergierenden Interessen zu sammeln und zu vertreten. Eine in dezentralen Strukturen mitwirkende Personalvertretung kann dagegen den Anforderungen nach einer verstärkten Differenzierung möglicherweise besser gerecht werden.

2. Aktive Mitgestaltung von Reformprojekten

Die gewählte Kombination von zentralen und dezentralen Elementen der Personalratsarbeit muß sich vor allem an der Anforderung orientieren, wie die Personalräte künftig verstärkt (mit)gestaltend den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung im Interesse der Beschäftigten unterstützen können. Demgegenüber hat sich die Strategie, Reformansätze zu blockieren und ihre Umsetzung so lange wie möglich zu ver-

hindern, in den meisten Fällen als nicht erfolgreich erwiesen: Einerseits werden damit die in den Reformprojekten liegenden Potentiale und Vorteile für die Mitarbeiter behindert, was zu einer Belastung der Beziehungen zwischen Beschäftigten und organisierter Personalvertretung führen kann, andererseits gehen den Personalräten wertvolle Verhandlungsspielräume verloren, wenn sie sich einer gemeinsamen einvernehmlichen Projektgestaltung verschließen.

So setzt sich langsam fast überall die Überzeugung durch, daß Personalräte im Sinne eines Co-Managements den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung selbst mitgestalten müssen, um die Interessen der Beschäftigten in diesem Zusammenhang nachhaltig unterstützen zu können. Dieses führt allerdings angesichts aktueller Rahmenbedingungen zu einem Problemfeld, das wesentlich von den dramatisch verschlechterten finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Arbeitgeber bestimmt wird. Wurden entsprechende Reformkonzepte vor wenigen Jahren noch mit langfristigen Perspektiven in Gang gesetzt und mit innovativen Komponenten der Mitarbeiterorientierung und Qualitätssicherung verknüpft, so stehen heute aufgrund der öffentlichen Finanzsituation schnelle Kostenreduzierungen im Mittelpunkt des Interesses. Viele Personalräte beklagen deswegen eine zurückgehende Bereitschaft der öffentlichen Arbeitgeber zur gemeinsamen Projektentwicklung und Prozeßgestaltung, die auf seiten der Personalvertretungen wieder die klassische Abwehr- und Verhinderungsstrategie herausfordert. Allerdings ist den meisten Personalräten auch klar, daß dies ein deutlicher Rückschritt wäre, der den Beschäftigten nicht zugute kommen wird: Sie fordern daher einen Rollentausch, in dem nicht mehr die Verwaltungsleitung, sondern die Personalvertretungen den Anstoß für einvernehmliche Verhandlungslösungen geben müssen. Kurzgefaßt muß Co-Management statt Konfrontation das Charakteristikum für die Arbeit der Personalvertretungen werden. Um dies zu erreichen, ist es umso mehr erforderlich, die internen Schwierigkeiten, die sich aus den veränderten Rahmenbedingungen für die Personalratsarbeit ergeben, auszuräumen.

3. Verhältnis zwischen Personalvertretungen und Beschäftigten

Ein verändertes Rollenverständnis der Personalvertretungen im Sinne eines Co-Managements wird nicht automatisch auf Zustimmung aller Beschäftigten stoßen. Notwendig ist vielmehr, daß die Personalräte gezielt um Akzeptanz werben und den Mitarbeitern deutlich machen, warum sie bestimmte Reformprojekte mitgestalten wollen. Dies ist gerade deswegen problematisch, da die meisten Reformvorhaben auf der Seite der Beschäftigten sowohl Gewinner als auch Verlierer kennen, und sei es nur, daß angestammte und vielleicht auch objektiv ungerechtfertigte Privilegien entfallen. Bisher war die Personalratsarbeit gezielt auf die Verlierer von Veränderungsprozessen ausgerichtet. Künftig werden die Personalvertretungen dagegen stärker zwischen verschiedenen Interessen unterschiedlicher Mitarbeitergruppen abwägen müssen. Eine identische Interessenlage aller Beschäftigten einer Behörde als Basis der klassischen Personalvertretung wird es in immer weiter ausdifferenzierten Strukturen nicht mehr geben. Werden zum Beispiel in einer Behörde Überlegungen zur Gewährung finanzieller Leistungsanreize angestellt, so hat der Personalrat ganz allgemein mindestens drei verschiedene Beschäftigteninteressen zu vertreten: erstens das Interesse derjenigen, die durch Mehrarbeit ihre Einkommenssituation verbessern wollen, zweitens den Erhalt der Arbeitsplätze, die durch das Leistungsanreizsystem quantitativ reduziert oder zumindest qualitativ durch Aufgabewegfall beeinträchtigt werden und drittens die Garantie von Leistungsobergrenzen zum Schutz der Beschäftigten. An diesem Beispiel wird schon deutlich, daß bei der gestaltenden Mitarbeit an Projekten von den Personalräten zum Teil sehr kontroverse Interessengegensätze auszugleichen sind.

Personalvertretungen müssen sich deshalb intensiv mit den Erwartungen der verschiedenen Beschäftigtengruppen auseinandersetzen, daraus ihre Entscheidungsgrundlagen entwickeln und schließlich auch für ihre Parteinahme Überzeugungsarbeit leisten. Konnten bisher alle individuell an die Personalvertretung herangetragenen Schutzbedürfnisse der Verwaltungsleitung zur verantwortlichen Berücksichtigung weitergegeben werden, so ist es in gestaltenden Projekten nun neue Aufgabe der Personalräte, diese verschiedenen Interessen zu sammeln, selbst gegeneinander abzuwägen und sie in kollektive Mitarbeiterschutzanforderungen zusammenzubinden. Dies bedarf vor allem neue Formen der vermittelnden Kommuni-

kation zwischen Beschäftigten und Personalvertretungen, aber auch zwischen den verschiedenen Einheiten der Personalvertretungen untereinander.

An eine gezielte Kommunikation der Personalvertretungen lassen sich zusammenfassend die folgenden Anforderungen formulieren:

- Ein intensivierter Kommunikationsbedarf der Personalvertretungen besteht einerseits durch gestiegene Vermittlungsanforderungen an die Beschäftigten, andererseits durch einen höheren Informationsbedarf des Personalrats aus verschiedenen dezentralen Projektzusammenhängen. Hierzu ist eine effektive Einbindung der Personalräte in die dezentralen Strukturen vonnöten, die nur über eine Anpassung an die jeweiligen Kommunikationsstrukturen erreichbar ist.
- Die Gestaltung der Kommunikation mit einzelnen hilfesuchenden Beschäftigten ist weiterhin für die Akzeptanz einer Personalvertretung von hoher Bedeutung. Künftig wird jedoch bei der individuellen Beratung des Mitarbeiters die Vermittlung der Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen seitens der Personalvertretung zentraler Kommunikationsgegenstand sein.
- Um die Kommunikation innerhalb der verschiedenen Einheiten der Personalvertretung sicherzustellen, müssen auch alternative Arbeitsformen (z.B. in Form von themenbezogenen Projektgruppen) zur Anwendung kommen. Notwendig ist auch - gerade angesichts der vielfältigen Neuerungen und Veränderungen - ein intensivierter Erfahrungsaustausch mit den Personalräten anderer Behörden und Einrichtungen.

4. Neue Arbeitsweisen in der Personalratsarbeit

Die Übernahme neuer Gestaltungsaufgaben durch die Personalvertretungen erfordert eine Umorientierung in der bisherigen Personalratsarbeit. Augenscheinlich wird dies schon dadurch, daß bei der Durchführung von mitarbeitergetragenen Reformprojekten in der Regel Arbeitsgruppen gebildet werden, denen nicht nur eine repräsentative Auswahl der relevanten Mitarbeitergruppen angehören soll, sondern bei denen auch ein Vertreter des Personalrates zur Teilnahme gebeten wird. Hinzu

kommen zunehmend spezialisierte Herausforderungen in einzelnen Teileinheiten der Behörden, denen sich die Personalvertretung annehmen muß. Um den verschiedenen dezentral entstehenden Anforderungen gerecht zu werden, werden vermehrt Detailkenntnisse erforderlich sein, die im Rahmen der normalen Personalratsarbeit nicht mehr bereitgestellt werden können. Da mit einer Ausweitung der Freistellungskontingente angesichts der angespannten Haushalts- und Stellenlage nicht zu rechnen sein wird, müssen andere Möglichkeiten in Betracht gezogen werden. Denkbar wäre z.B. die fallweise Beteiligung verschiedener Mitarbeiter aus den betroffenen Arbeitsbereichen, die über entsprechend spezialisierte Kenntnisse verfügen und diese für die Personalratsarbeit zur Verfügung stellen. Eine solche Beteiligung hätte darüber hinaus auch akzeptanzfördernde Wirkung: zum einen hat damit ein erweiterter Kreis von Beschäftigten Zugang zur engeren Personalratsarbeit und erhält damit einen direkten Einblick in die gegebenen Handlungs- und Abstimmungszwänge, zum anderen bietet sich auch gerade für die aus einem Projekt benachteiligten Mitarbeiter eine direkte Möglichkeit, ihre Interessen gegenüber der Personalvertretung und dem Arbeitgeber zu formulieren. Nicht zuletzt vermindert die Möglichkeit zu einer fall- oder zeitweisen Mitarbeit in Personalratsangelegenheiten auch die bestehende Hemmschwelle, sich überhaupt in organisierter Form für Mitarbeiterinteressen zu engagieren.

Die Problematik der neuen Herausforderungen an die Personalratsarbeit kann aber nicht allein durch eine intensivierete Beteiligung gelöst werden. Vielmehr liegt gerade darin auch eine Gefahr, daß das Spektrum der Personalvertretungsarbeit unübersichtlich und wesentlich schwieriger zu koordinieren sein wird. Bislang ist die Arbeit der Personalräte analog zu den behördlichen Entscheidungswegen hierarchisch organisiert, so daß sich kaum nicht-formalisierbare Abstimmungsprobleme ergeben. Durch die verstärkte Einbeziehung in Projektgruppen und gleichrangige Entscheidungsgremien wird jedoch eine problemlose Abstimmung nicht mehr möglich sein. Einen bis ins kleinste Detail "mit einer Stimme sprechenden" Personalrat kann es demzufolge künftig nicht mehr geben: wenn Entscheidungen in Projektgruppen gemeinsam gefällt werden sollen und diesen von der Verwaltungsspitze eine beschränkte Befugnis erteilt worden ist, geht es nicht an, daß der Personalratsvertreter seine Stellungnahme von der Zustimmung eines übergeordneten Gremiums ab-

hängig macht. Dazu müssen in den Personalvertretungen geeignete Absprachen getroffen werden, wie das Verhältnis zwischen formeller und informeller Partizipation gestaltet werden soll und in welchem Umfang Differenzen in den Personalratsvoten zugelassen werden können.

5. Qualifizierungsbedarf für Personalräte

Die veränderten Anforderungen an die Arbeit der Personalvertretungen können nur dann bewältigt werden, wenn entsprechende Qualifizierungsbedarfe befriedigt werden können. Notwendig sind vor allem Methodenkompetenzen zu Projektmanagement und Moderationstechniken, um die Funktion des Co-Managements erfüllen und den Kommunikationsanforderungen gerecht werden zu können. Eine wichtige Schulungs- und Unterstützungsfunktion könnten und sollten die Gewerkschaften einnehmen, die auch auf Dauer den notwendigen Erfahrungsaustausch zwischen den Personalräten verschiedener Behörden vermitteln müssen. Ebenso wichtig ist aber auch, daß Personalräte in das in vielen Verwaltungen jetzt verstärkt anlaufende Qualifizierungsprogramm zur Bereitstellung von mehr Management- und Methodenkompetenzen ausreichend einbezogen werden.

6. Neue Anforderungen an Personalräte = neue Anforderungen an das Personalvertretungsrecht?

Bei der hier anskizzierten grundlegenden Akzentverschiebung, die die Personalvertretungsarbeit in der Zukunft erfahren wird, ist es fraglich, ob das geltende Personalvertretungsrecht noch ausreicht, den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Mit dem geltenden Landespersonalvertretungsgesetz wird die Entwicklung zu mehr dezentraler Personalratsarbeit derzeit nicht aufgefangen, wenngleich es dieser Entwicklung auch nicht direkt entgegensteht. Gerade hierdurch ergibt sich aber ein Problem: solange eine Reform des Personalvertretungsrechts nicht zwingend notwendig ist, wird sie unterbleiben, so daß auf längere Sicht den zentralen Elementen der Personalvertretung eine höhere institutionelle Absicherung zukommen wird als den neu entstehenden dezentralen Strukturen. Angesichts der ambivalenten Entwicklung, die ihre Position in zentralen oder dezentralen Strukturen erst aufgrund praktischer Er-

fahrungen der nächsten Jahre noch definieren muß, kann sich hierdurch eine zwar rationale, aber dennoch unzweckmäßige Beibehaltung zentraler Organisationsformen ergeben.

III. Podiumsdiskussion - Dokumentation der Statements

Dr. Winfried Lappé, Stadt Duisburg

Damit wir uns durch allzu lange Vorreferate nicht die Chance nehmen, auch noch miteinander ins Gespräch zu kommen, möchte ich hier nur zu fünf Schwerpunkten Stellung nehmen.

Der erste der fünf Punkte sollte eine Kurzdarstellung der Situation in Duisburg sein, damit Sie überhaupt einordnen können, vor welchem Hintergrund ich Position beziehe. Anschließend möchte ich mich dann in den vier weiteren Punkten mit unserem Thema beschäftigen: Zunächst komme ich dann zur „Mitarbeiterbeteiligung“, die ja auch Schwerpunkt dieser Tagung ist. Als drittes dann zu dem Verhältnis von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung, das in Duisburg seit Jahren ein „Dauerbrenner“ ist, und dessen Problematik sich von Jahr zu Jahr zuspitzt. Als vierter Punkt scheint mir sehr wichtig zu sein, noch einmal etwas Klarheit in die Diskussion über Dezentralisierung und Zentralisierung zu bringen. Das scheint mir zumindest aus unseren praktischen Erfahrungen sowie aufgrund einiger bisheriger Diskussionsbeiträge notwendig zu sein. Und als letzten und fünften Punkt - ich würde ihn mal mit Verschiedenes umschreiben - möchte ich noch einige wenige Anmerkungen machen zu Stichworten wie zu dem Verhältnis von formeller Vertretung durch Personalräte und informeller Vertretung, die ja zunehmend bei Partizipationsmodellen zum Problem wird, oder dazu, wie wir denn in der Praxis übergreifende Ziele der Personalvertretung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells auch in Verwaltungsstrukturen abbilden können. Außerdem werde ich vielleicht noch ein bis zwei Stellungnahmen zu anderen Themenkomplexen abgeben.

Aber zunächst mal möchte ich erklären, vor welchem Hintergrund ich hier heute auftrete und Stellung nehme. Wir haben in Duisburg seit eineinhalb Jahren ein Projekt „Verwaltungsmodernisierung“, bestehend aus insgesamt sieben freigestellten Kolleginnen und Kollegen, die ehemals als stellvertretende Amtsleiter in sieben sehr unterschiedlichen Fachbereichen beschäftigt waren und in etwa einen Querschnitt der wichtigsten Fachverwaltungen einer Großstadt darstellen, die jetzt sozusagen haupt-

amtlich am Projekt mitarbeiten. Die von ihnen verlassenen Positionen sind inzwischen wieder besetzt. Insofern stellt der Umfang des Duisburger Projektes vielleicht ein eher seltenes Modell dar. Wenn man es wirklich ernst meint mit der Verwaltungsmodernisierung, ist ein solches Projekt unterhalb einer Schwelle von einigen wirklich freigestellten hauptamtlichen Mitarbeitern nicht zu machen.

Das Ziel ist, im Rahmen eines fünfjährigen Prozesses zwei Phasen zu gestalten. Zunächst soll eine zweijährige Pilotphase in acht ausgewählten Pilotbereichen, im Zusammenhang mit einem breiten Beteiligungskonzept aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Pilotbereichen, durchgeführt werden. Zur Zeit arbeiten rund 70 bis 90 Beteiligungsgruppen, ich kann gar nicht genau sagen, wieviele es wirklich sind, an sehr unterschiedlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell. In diesen zwei Jahren findet nicht nur Mitarbeiterbeteiligung statt, sondern gleichzeitig gibt es in den Fachbereichen auch Probeläufe zur konkreten Realisierung von Konzepten und Modellen, die in den Beteiligungsgruppen entwickelt wurden und nun auf ihre Tauglichkeit in der Praxis überprüft werden.

Wir haben dazu fünf Schwerpunkte gebildet. Der erste Schwerpunkt untersucht die Möglichkeiten eines neuen „Haushalts- und Rechnungswesens“. Er ist nicht unbedingt der wichtigste, sicherlich aber der dominierende Schwerpunkt. Mit diesem Thema befassen sich fast alle Verwaltungen, viele lassen es dann aber dabei schon bewenden und nennen das bereits Verwaltungsmodernisierung. Das Thema des zweiten Schwerpunktes, die „dezentrale Ressourcenverantwortung“, ist hier bereits mehrfach angesprochen worden. Der dritte Schwerpunktbereich „zentrale Steuerungsinstrumente“ ist vor allem im Kontext von Interessenvertretung sehr wichtig. Ein vierter Schwerpunkt betrifft „Personalentwicklung und Qualifizierung“ - und zwar vorlaufend oder gleichzeitig und nicht erst im nachhinein -, ein fünfter die „Einführung neuer Führungsinstrumente“, und zwar verbindlicher Führungsinstrumente.

Das ist die Palette der fünf Schwerpunkthandlungsfelder, die wir im Zusammenhang mit Verwaltungsmodernisierung anpacken wollen. In diesen zwei Jahren finden verschiedene Probeläufe statt und gleichzeitig Überlegungen für ein Gesamtmodell der Stadtverwaltung Duisburg, das in den nächsten drei Jahren realisiert werden soll. Wir peilen ganz optimistisch das Ziel an, diesen Prozeß bis zur Jahrtausendwende

weitgehend zu Ende gebracht zu haben. Aus dieser kurzen Zusammenfassung können Sie erkennen, daß einige der bisher genannten Punkte bereits im Projektansatz verankert sind. Durch alle Projekt- und Hierarchieebenen zieht sich das Prinzip der Mitarbeiterbeteiligung.

Wir haben ein großes Amt, das Grünflächenamt mit hohem Arbeiteranteil. Allein dort gibt es über 20, wahrscheinlich sogar 25 bis 30 Beteiligungsgruppen im Arbeiterbereich. Wir haben für all diese Aktivitäten entweder schon in der Vergangenheit oder spätestens jetzt, wo es nötig war, die Moderatoren für diese Funktion qualifiziert. Das sind alles im Grunde Selbstverständlichkeiten, die eben schon genannt wurden.

Das ganze ist ein sehr komplexes Geflecht von Beteiligungsstrukturen, das ich hier nicht im Einzelnen darstellen will. Die Forderung nach breiter Mitarbeiterbeteiligung ist ja sehr schnell aufgestellt, aber wie man das dann verbindlich macht und wie man die Ergebnisse, die daraus entstehen, zur Entscheidungsfindung zusammenführt, ist eine Kunst für sich. Und insofern haben wir also in den unterschiedlichen Fachbereichen sehr verschiedenartige verbindliche Strukturen entwickelt, die aus den Gruppenergebnissen umsetzungsreife Modelle für die Verwaltungsmodernisierung entwickeln, die in der Verwaltungsführung, in der Politik und mit den Personalräten diskutiert werden können. Die Personalräte sind qua Mitbestimmung am Prozeß formal natürlich sowieso beteiligt, wobei viele von ihnen dazu noch freiwillig in den verschiedenen Beteiligungsgruppen in ihren Fachbereichen mitarbeiten.

Betrachtet man das zweite Themenfeld, die Mitarbeiterbeteiligung, so zeigen sich hier Spannungsfelder, die aus meiner Sicht in der Entwicklung der nächsten Jahre in mehrererlei Hinsicht brisant sein werden. Das Spannungsfeld Mitarbeiterbeteiligung und Führungsstrukturen ist bereits genannt worden. Mitarbeiterbeteiligung ersetzt hier in sehr vielen Fällen, vor allem soweit es Fachfragen, aber auch Kooperations- und Kommunikationsfragen betrifft, nicht wahrgenommene Führungskompetenz. Das gilt offenkundig auch in Duisburg vor allem für die mittlere Führungsebene, die sich mit diesem Ansatz ausgesprochen schwer tut, obwohl wir seit vielen Jahren verbindliche Führungskräftefortbildungen betreiben, die Voraussetzung für die Übernahme von Führungsfunktionen in der Verwaltung sind.

Aber es gibt auch ein zweites Spannungsfeld, welches eben schon indirekt genannt worden ist, denn auch die Personalvertretung tut sich nicht ganz leicht mit einem basisdemokratischen Beteiligungsmodell. Zum einen wird offenkundig, daß es inzwischen Positionen in der breiten Mitarbeiterschaft gibt, die deutlich anders sind als die, die von den Funktionären der Personalvertretung verkündet werden. Ich will das mal an ein oder zwei Beispielen deutlich machen. Es gibt bei uns in Duisburg allemal, aber ich glaube nicht nur in der Stadtverwaltung Duisburg, bei den Beschäftigten deutlich weniger Berührungängste mit dem Thema Leistungsanreizsysteme, als dies bei den Personalräten der Fall ist. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn dieses Thema in den Zusammenhang mit Beurteilungsverfahren gestellt wird.

Ein zweiter Punkt, den wir aktuell diskutieren, sind unterschiedliche Formen von Arbeitszeitmodellen. Auch hier gibt es eine deutlich werdende Diskrepanz zwischen Standpunkten, die zwischen den Sozialpartnern diskutiert werden, und Regelungen, die von der Belegschaft zunehmend gefordert und gewünscht werden. Damit will ich den zweiten Punkt erst einmal abschließen. Brisanz ergibt sich hier also in zweierlei Hinsicht: Die mittlere Führungsebene hat mitunter Probleme mit basisorientierter und basisdemokratischer Mitarbeiterbeteiligung, die Personalräte haben zwar nicht in der Gänze damit Probleme, doch sehen einige dieses mit Skepsis.

Dritter Punkt: Haushaltskonsolidierung! Wenn der eine oder andere Kollege, hier ist es Herr Wohlfahrt, aber auch die Personalvertreter aus Duisburg, völlig zu Recht darauf hinweisen, daß angesichts der Finanzprobleme der Stadt Duisburg ernsthaft darüber nachgedacht werden muß, ob man noch Verwaltungsmodernisierung betreiben kann, so ist das allzu verständlich. Man muß sich das einmal vor dem Hintergrund von fast 15 Jahren regelmäßiger Sparrunden vorstellen. Duisburg hat mit 23 % einen der geringsten Anteile von Personalkosten am Verwaltungshaushalt; d.h., die Personaldecke ist bei uns kein Bereich mehr, wo man massiv einsparen kann. Hinzu kommt, daß die Fachbereiche jährlich belastet und mit neuen Sparmaßnahmen und Sparaktionen beschäftigt werden. Hier ist irgendwann einmal Schluß, und man muß sich tatsächlich die Frage stellen, ob jetzt auch noch Verwaltungsmodernisierung durchgeführt werden muß. Diese Fragestellung kann ich gut nachvollziehen.

Auf der anderen Seite, und die Diskussion haben wir in den letzten acht bis zehn Monaten intensiv geführt, muß man sich auch mal die Frage stellen: Was würde denn passieren, kämen wir in Duisburg zu dem ja denkbaren Ergebnis, wir stellen die Verwaltungsmodernisierung wieder ein. Daran hindert uns im Zweifel niemand, dies so zu beschließen. Haushaltskonsolidierung muß jedoch weiterhin stattfinden, und zwar so dramatisch, wie man es sich kaum vorstellen kann. Was wird passieren? Die Kämmerin muß, und das geschieht in anderen Verwaltungen ja auch, zentralistisch eingreifen. Gibt es jedoch die Option, zum einen Modelle zu diskutieren, die es den Fachbereichen selbst überlassen, „intelligente“, d. h. fachlich noch vertretbarer Sparkonzepte zu entwickeln, oder das Feld ausschließlich der Finanzverwaltung zu überlassen, die methodisch nicht anders können wird als zentralistisch zu agieren, also mit Sparvorgaben und Sparquoten, die für alle gelten, oder modifiziert trotzdem zu erbringen sind. So stoßen wir in Duisburg jedoch auf hohe, hohe Resonanz bei der Mitarbeiterschaft, die sich auf den ersten Weg begeben will und nicht auf den zweiten. Und allein das Indiz, daß es in acht Fachbereichen gelungen ist, dafür zu motivieren und 70 bis 90 Beteiligungsgruppen auf die Beine zu stellen, auch unter der Berücksichtigung, daß diese Arbeit zusätzlich zur alltäglichen Arbeit geleistet werden muß, zeigt ja zumindest, daß es nicht ganz so arg ist mit dem Überdruß an Aktivitäten. Aber eine Vorgabe ist klar, was immer wir entwickeln an Konzepten und Modellen in der Modernisierung, es findet zu Zeiten von Haushaltskonsolidierung statt und muß im Ergebnis nicht nur bestenfalls den gleichen Finanzaufwand bedeuten, sondern im Regelfall einen günstigeren Finanzaufwand.

Das ist allen vollkommen klar. Wir können uns keine Konzepte zur Modernisierung einer Großstadtverwaltung mehr leisten, die aufwendiger sind als die bestehenden. Darin besteht auch eine große Herausforderung. Es gibt aber auch, so meine ich, noch ein Potential an Gestaltungsspielräumen, das in der Fülle noch nicht wahrgenommen worden ist.

Vierter Punkt: Dezentralisierung - Zentralisierung. In der Debatte geraten zwei Aspekte nach meiner Einschätzung häufig durcheinander, nämlich Verantwortungsdezentralisierung und Ausführungsdezentralisierung. Es ist ein ganz unterschiedliches Feld, ob ich darüber nachdenke, welche Querschnittsverantwortung Fachbereiche in Zukunft selber wahrnehmen können oder ob sie überhaupt Querschnittsver-

antwortung haben oder nicht. Ressourcenverantwortung haben sie zweifelsohne, müssen sie ja haben, wenn man einmal den ersten Schritt getan hat und sich auf die Prämissen des Neuen Steuerungsmodells eingelassen hat, nämlich Kontraktmanagement und Budgets für die Fachbereiche mit ganzheitlicher Verantwortung der Fachbereichsleiter für die Kontrakte und die Budgets. Wieviel von Personalarbeit, Organisationsarbeit und Finanzarbeit aber faktisch im Sinne von Ausführung in die Fachbereiche verlagert wird, das ist im Zweifel Ergebnis einer Fleißarbeit: Das muß man durchrechnen, das muß man auf Effizienz hin überprüfen, und das ist überhaupt kein ideologisches Thema.

Dies gerät häufig durcheinander. In diesem Zusammenhang, und damit gehe ich fließend zum fünften Punkt über, kann man eigentlich auch die Frage diskutieren: Wo werden in Zukunft die übergreifenden Interessen der Personalvertretung eigentlich angebunden und wahrgenommen? Wer immer sich auf Dezentralisierungsmodelle einläßt, muß zentrale Steuerungsinstrumente gleichzeitig realisieren, um die autonom werdenden dezentralen Einheiten überhaupt noch zentral zu steuern. Ich glaube, die wenigsten Verwaltungen denken an Konzernmodelle von völlig autonomen Einheiten, wo die Konzernspitze noch Mühe hat, Informationen zu bekommen oder steuernd einzugreifen, ganz im Gegenteil. Es muß darum gehen, nicht nur im Finanzbereich, sondern auch im Personal- und Organisationsbereich zentral überhaupt erstmal wirksame Steuerungsinstrumente zu entwickeln. Tun wir doch nicht so, als hätten wir die heute schon. Die haben wir ja heute auch nicht. In dem Moment, wo das passiert, wo man über Organisationseinheiten nachdenken muß, die entweder zentrale Steuerungseinheit heißen oder Steuerungsunterstützung oder wie auch immer die Begriffe der KGSt da lauten, stellt sich doch auch nicht mehr ernsthaft die Frage, wo in Zukunft die Ansprechpartner der Personalräte sitzen? Sie werden dort sein, wo die übergreifenden Personal- und Sozialfragen verbindlich für alle Fachbereiche ausgehandelt werden müssen. Und da tut sich aus meiner Sicht ein interessantes Feld auf, zu dem ich jetzt mal etwas provokativ sage, da gibt es fast schon Strukturkonservative auf beiden Lagern. Insbesondere für Verwaltungen, in denen es starke Personalräte gibt, wird es sicherlich noch das eine oder andere zu klären geben, und das, obwohl ich nach meinem Kenntnisstand der ÖTV-Standpunkte - in

Nordrhein-Westfalen und bundesweit - eine breite Zustimmung für Dezentralisierung feststelle. Die Gesamtpersonalratsidee ist eine dezentrale und keine zentrale Idee.

Ein letzter Punkt: Die Hauptproblematik, die nach Einschätzung mindestens der großen Verwaltungen inzwischen besteht, ist nicht mehr so sehr die Frage, wohin man eigentlich mit dem Neuen Steuerungsmodell will, und auch nicht die Frage, was die Hauptinhalte des Neuen Steuerungsmodells sind. Die große Kunst und die große Herausforderung ist nach unserer Einschätzung, den Weg zu finden, der für die eigene Verwaltung genau der richtige ist, der genau auf die eigene Verwaltung paßt, der, so gut es geht, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einbezieht und der vor allen Dingen, bevor ein Modell realisiert wird, ein Großteil der Konflikte, die darin stecken, thematisiert und aufgreift, und nicht hinterher. Dieser Problematik versuchen wir in Duisburg gerecht zu werden.

Dankeschön!

Jürgen Reichert, ÖTV, aus dem Bezirk NRW I

Ja, der zweite Diskussionsteilnehmer hat es immer schwerer als der erste, denn ich habe Vorgaben bekommen, und die will ich auch versuchen einzubauen. Ich kann nicht für die ÖTV, die 1.9 Millionen Mitglieder sprechen, das ist, so glaube ich, selbstverständlich. Aber ich kann meine Erfahrungen schildern, die ich im Umgang mit entsprechenden Umstrukturierungsmaßnahmen gemacht habe. Ich habe sie zum Teil in theoretischer Weise erlebt, aber auch sehr praktisch. Beispielsweise habe ich durch Bildungsarbeit, die ich mit Personalräten mache und die ich für Personalräte mache, hautnah erlebt, wie sie die Anforderungen spüren und entsprechend umgesetzt haben möchten.

Die große Frage ist natürlich, was haben die Beschäftigten davon zu erwarten, daß sie sich an dem Prozeß beteiligen? Warum sollte sich die oder der einzelne Beschäftigte eigentlich beteiligen, wenn - und das ist jetzt der Block, der bisher ganz ausgeblendet war - die bisherige Verwaltungspraxis eigentlich immer überwiegend negativ auf die Beschäftigten eingepresselt ist. Überwiegend herrscht bei den Ver-

waltungsspitzen die Theorie vor, daß die Mitarbeiter getragen, motiviert und angetrieben werden müssen. Sie brauchen eine anständige Führung, damit sie überhaupt ans Arbeiten kommen und sich bewegen. Dies klang eben hier schon an. Die Verwaltungsspitzen sind eher durch Recht und Ordnung geprägt, und sie sind in ihrem Denken gegenüber den Beschäftigten mißtrauisch, ob diese denn auch genug tun. Wenn dann Partizipation eingefordert wurde, war es in der Regel eine Angstpartizipation, d. h. entweder drohte Privatisierung, es drohte die Verlagerung von Ämtern oder der Wegfall von Aufgaben. Unter diesen Bedingungen kann eine Partizipation eigentlich nicht gelingen, denn Partizipation ist ja eine freiwillige Teilnahme an einem Prozeß, um ihn auch noch entsprechend gestalten zu können und nicht, um Vorgaben umzusetzen.

Wir hatten bei uns in der Arbeitsgruppe - und dann möchte ich auch mal ein Ergebnis aufgreifen - Partizipation als ein Ziel der Verhaltensänderung geschildert. Die Strukturveränderung von Verwaltung selbst soll auch aufgegriffen werden, aber in erster Linie die Verhaltensänderung. Meiner Meinung nach fehlen dann noch die Bereiche der Strukturveränderung und der Inhaltsveränderung, denn ein Partizipationsprozeß geht schief, wenn er nur losgelöst an eine Verhaltensänderung anknüpft. Das haben auch Untersuchungen bewiesen, die Herr Kißler durchgeführt hat. Was nach meiner Meinung in der ganzen Diskussion sehr positiv dargestellt wurde, ist, daß eigentlich alle Teilnehmer der Auffassung waren, modernisieren zu wollen und zu können. Die anderen Bereiche, die eher traditionelleren Gruppen in der Verwaltung, wurden nur als die geschildert, die sich halt irgendwie bewegen müssen, oder als die, die man dazu bringen muß mitzumachen. Daß auch das gelernte Verwaltungspraxis ist, muß berücksichtigt werden und bei der Umsetzung bedacht werden. Es müssen Konzepte gefunden werden, diesen Bereich entsprechend zu gestalten.

Nicht nur ich, sondern auch wir in der ÖTV, gehe jedenfalls davon aus, daß die Mitarbeiter eigentlich grundsätzlich positiv motiviert sind, einer bestimmten Veränderung positiv gegenüber stehen - wenn man sie denn läßt. Damit kommen wir zum Bereich der Führungsfragen, die hier schon angesprochen wurden. In vielen Bereichen ist einfach die Führung nicht in der Lage, den entsprechenden Raum zu gewähren, die Gestaltungsfreiheit zu eröffnen und den Mitarbeitern Räume zu schaffen und ihnen

entsprechende - ich sage einmal auch - restriktive Vorschriften vom Hals zu halten, durch die oft keine Veränderung stattfinden kann.

Der zweite Punkt, den ich in den Raum stellen will, ist, daß in der Mitwirkung Gestaltungschancen liegen. Das haben wir in der Arbeitsgruppe angesprochen, und das sehen wir in der ÖTV genauso. Denn das ganze Ziel, warum jemand mitarbeiten sollte, hängt ja auch ein Stück weit daran, daß man am Arbeitsplatz ein mehr an Demokratie haben möchte, daß man den Arbeitsplatz gestalten will und entsprechend Einfluß nehmen kann und muß. Die Rolle, die den Mitarbeitern als Gruppe als Partizipationschance zugestanden wird, wird, wenn sie denn ernst genommen wird, auch Folgen haben. Das Ziel ist, und das hat Monika Wulf-Matthis eben auch in ihrer Unterstützung zu den ZÖD- Projekten gesagt: Herrschaft von Menschen über Menschen ist abzubauen. Wenn man das ernst nimmt, dann muß man sich die im Raum stehenden Kritikbereiche anschauen. Da sind zum einen die dienstrechtlichen Barrieren, und zum anderen sind es die Barrieren, die daher stammen, daß kaum ein Leitbild existiert.

Wo wollen wir eigentlich hin mit der Modernisierung? Es gibt zwar viele einzelne Punkte, die angesprochen werden, aber es existiert z.B. kein geschlossenes Leitbild. Stichwörter: Mehr Bürgernähe statt Obrigkeitsstaat, oder Kunden- und Verbraucherorientierung und Qualitätssicherung, oder z.B. Delegation von Verantwortung und Dezentralität. Es wird immer nur dann davon gesprochen, wenn es darum geht, Wirtschaftlichkeit zu erzeugen, aber weniger, um den Beschäftigten mehr Einflußmöglichkeiten bei der Arbeitsgestaltung oder wenigstens der Ausgestaltung des Arbeitsplatzes (Stichwort: Korrekturpartizipation) zu geben. Gruppen- und Teamarbeit wird in der Regel nur genutzt, um die Leistungsqualität entsprechend zu steigern oder eben Effektivität herauszuholen. Wenn das aber der Fall ist, daß mehr Leistung und mehr Qualität gebracht wird, kommt man auf den Punkt, daß entsprechende Arbeiten, die professionell gemacht werden, auch entsprechend vergütet werden müssen. Das Ganze findet unter dem Diktat der Sparmaßnahme statt, es werden also einseitig Leistungen abgefordert, nämlich mehr Leistung, mehr Energie, mehr Kraft in die Arbeit zu stecken, aber es kommt unter dem Strich für die Beschäftigten nicht mehr heraus. Wir hatten in der Arbeitsgruppe die Aussage: Der BAT verhindert die Veränderungen, er verhindert, daß mehr gezahlt und leistungsgerecht bezahlt werden

kann. An diesem Punkt stehen wir als ÖTV am Anfang der Diskussion. Es gibt keinerlei Kriterien für Leistung. Was ist Leistung? Wieviel „Stück“ muß geleistet werden? Was ist mit der Qualität der Arbeit? Ich denke, das sind Prozesse, die noch in Gang gesetzt werden müssen. Es gibt bereits Tarifverhandlungen über leistungsbezogene Entgeltbestandteile.

Der zweite Punkt, der über dem Ganzen schwebt, das sind die dienstrechtlichen Barrieren. Es nutzt mir nichts, von Partizipation zu reden, wenn der Gesetzgeber über das Beamtenrecht einseitig Maßnahmen schafft mit dem Ziel, auch Arbeiter und Angestellte im Tarifbereich zu treffen. Da stellt sich die Frage: Wo bleibt denn die Partizipation? Wie kann dieser Bereich auch entsprechend verändert werden? Ein große Chance bestände, wenn z.B. dort auch Partizipation wirklich praktiziert werden würde. Stichwort: § 94 Bundesbeamtengesetz - Beteiligung der Spitzenorganisation bei der Gestaltung von Beamtenfragen. Nicht nur wir, sondern auch der Beamtenbund beklagt ganz deutlich, daß sie in diesen Bereichen einfach nicht hinzugezogen werden oder die Ergebnisse nur noch zur Kommentierung vorgelegt bekommen. Das kann keine Partizipation sein.

Angesprochen wurde auch die restriktive Haltung zu den Arbeitszeiten und zur Gestaltung und Strukturierung der Arbeit. Wir haben durchaus Beispiele gefunden (auch in den Untersuchungen zum Bereich Leistungsanreize, die Frau Dr. Stöbe, Herr Dr. Wohlfahrt und ich zusammen gemacht haben), in denen den Beschäftigten hier mehr Autonomie zugestanden wurde. Es gibt derartige Modelle, zum Beispiel in Solingen, wo im Einwohnermeldeamt die Beschäftigten ihre Arbeitszeit selbst gestalten, abgesehen von der Vorgabe der Öffnungszeiten und der gesamten Arbeitsdauer. Dort ist man mit diesem Modell sehr zufrieden. Die Krankenraten sind insgesamt geringer geworden, und die Arbeitszufriedenheit konnte gesteigert werden. Es konnten mehr freie Tage für die Beschäftigten herausgeholt werden. Dieser Bereich läuft, warum soll dies nicht auf andere Bereiche übertragbar sein?

Soweit zu Problemen, die eine Partizipation aus gewerkschaftlicher Hinsicht überhaupt verhindern. Aber ich denke, es sind noch andere Bereiche anzusprechen, nämlich die Rolle der Personalräte in diesem Prozeß. Wir haben bisher fast nur die Beschäftigten betrachtet. Ich will mal versuchen, ein paar Positionen darzustellen.

Vielleicht helfen sie, einmal darüber nachzudenken, was denn noch machbar wäre. Die Haltung der Personalräte ist aus meiner Sicht in den letzten Jahren eher zurückhaltend gewesen. Wir mußten sie eigentlich hintragen zur Krippe, zum Fressen, nach dem Motto: Guck mal, da tut sich was, da ist etwas, das müssen wir bewegen, sonst bewegt es sich ohne uns, und wir sind hinten dran und kommen nicht mit. Nachdem das gelungen ist, spalten sich auch hier die Personalvertretungen, Betriebs- wie Personalräte, in die - ich sage mal - Gewinner des Prozesses, die, die nichts zu erwarten haben, und in die Verlierer des Prozesses. Auch das wirkt sehr stark in den Diskussionen mit. Zusätzlich hat sich für die Personalräte natürlich auch noch einmal die Rolle und Struktur verändert.

Beispielsweise in Köln. Dort ist bereits in einem Amt die Dezentralisierung durchgeführt. Die Personalwirtschaft ist hier sehr stark dezentralisiert, die Amtleiter sind sehr stark, sie haben eine Personalverantwortung und können Personal „freisetzen“, wie es hier in dieser Diskussion genannt wurde. Sie können auch einstellen, und sie sind auch in die Lage versetzt worden, eine bessere Vergütung in bestimmten Bereichen zu bezahlen. Der BAT ist ja dehnbar, und wenn ein Amt etwas zur Verfügung hat, kann es auch unter den Beschäftigten „verteilen“, auch wenn es nur Qualifizierungsmaßnahmen oder entsprechend bedingte Aufstiegschancen sind. Dieses Amt ist sehr stark im Vergleich zu den anderen Ämtern, die nach und nach immer schwächer werden. Es geht dann auch der Satz um, die einen sind Verliererämter und die anderen sind Gewinnerämter. Versucht man dann, aus einem sogenannten „Looseramt“ in ein Gewinneramt zu wechseln, trifft man auf die Probleme, die wir eben nannten, nämlich daß bestimmte Bereiche gar nicht mehr aufnahmebereit sind, oder auch nicht mehr in der Lage dazu sind, weil sie budgetiert sind und warten müssen, bis einer wegstirbt, um es so deutlich zu sagen. Oder einer in entsprechenden Mutterschutz oder Erziehungsurlaub geht, also einen Raum freigibt. Sie verstehen, es gibt konservative Ämter und progressive Ämter, aber insgesamt hat sich die Rolle der Personalvertretung sehr stark gewandelt. Die Personalräte sind sehr stark gefordert. Dem versuchen wir dann ein Stück weit Rechnung zu tragen. Stichwort: Qualifizierung in Schlüsselqualifikationen. Moderation, Techniken, Gesprächsführung auf ganz anderer Ebene. Der Personalrat im Verhältnis zu den Beschäftigten wirkt nicht mehr als individueller Vertreter von einzelnen Eingruppierungsproblemen, sondern

als Kollektivorgan in der Vertretung von vielen hundert Beschäftigten. Hier tritt die Machtfrage ganz offen auf, die wird man nicht wegdiskutieren können, sondern die kann man immer nur vor Ort im Einvernehmen lösen. Da haben wir auch Personalräte, die stehen gegeneinander, die aber auch gemeinsam durchaus erkennen, daß sie an bestimmten Punkten zusammenhalten müssen, da sie sonst insgesamt in dem Prozeß verlieren.

Und dann komme ich zuletzt noch einmal zu der Rechtseinschätzung, die hier im Raum stand. Ich teile durchaus die Auffassung, daß das LPVG nicht unbedingt immer benutzt werden muß, wenn man etwas gemeinsam - Verwaltung und Personalrat und Gewerkschaft - durchsetzen will, ganz im Gegenteil. Alle Kooperationsabkommen der ÖTV gehen über das LPVG hinaus. Andererseits gibt es auch eine Rechtstendenz in dieser Republik, dazu kann man sich auch das Urteil zum Mitbestimmungsgesetz in Schleswig-Holstein anschauen, die diese Kooperationsformen behindert. Dies bremst die Chance, über diese Gesetze hinauszugehen.

Soweit erst einmal aus meiner Sicht. Ich denke, den Rest kann man in der Diskussion noch einmal ansprechen.

Brigitte Herrmann, MdL Bündnis 90/Die Grünen; Mitglied im Ausschuß für Verwaltungsstruktureform im Landtag Nordrhein-Westfalen

Ja, ich möchte nicht so sehr viel über die Landesverwaltung erzählen, weil ich denke, das wäre ein Stück weit fehl am Platz, da die meisten hier anwesenden Personalräte aus Kommunalverwaltungen kommen. Deshalb nur kurz zur Landesverwaltungsreform: Das Land Nordrhein-Westfalen ist der größte Arbeitgeber in diesem Land mit über 300.000 Beschäftigten, und auch da wird „Reform“ angegangen. Ich weiß, daß einige Personalräte aus den Landesbehörden hier sind. Ich denke, es ist durch die rot-grüne Koalition für die Landesverwaltungen einiges Gute angegangen worden. Wenn das umgesetzt wird, wie z.B. LBG 106, - von dem hier schon gesprochen wurde - „verhandeln statt verordnen“ , wie die hohe MitarbeiterInnenbeteiligung, wie

viele Dinge, die sich quer durch den Koalitionsvertrag ziehen, ist dies positiv. Negativ aus meiner ganz persönlichen Sicht im Koalitionsvertrag ist die Deckelung bezüglich der vorgesehenen 22.000 kw-Stellen. Wenn es Ernst gemeint ist, einen wirklichen Reformprozeß haben zu wollen, ist eine Deckelung immer schlecht. Das kontakariert einfach den Prozeß.

Darüber hinaus hängt das Land noch immer an externen Gutachtern. Alle kennen wir Kienbaum und wie sie alle heißen. Ich denke, auch das kontakariert einfach einen wirklichen Reformprozeß, da die Beschäftigten in der Regel viel besser als externe Gutachter wissen, wo Reformpotentiale vorhanden sind.

So - das soweit zum Land. In der Diskussion um Verwaltungsreform geht ja vieles ineinander über. Ich denke, ein Stück weit laufen die Verwaltungsreformbemühungen in den Kommunalverwaltungen auch nicht anders. Es gibt immer solche und solche Dienststellenleiter und Vorgesetzte. Für mich der allerwichtigste Punkt in der ganzen Diskussion um Verwaltungsreform.

Ich fand das auch bezeichnend von Herrn Dr. Lappe, daß er nicht einmal das Wort „Reform“ benutzt hat, sondern immer von „Modernisierung“ gesprochen hat, denn unter „Reform“ verstehen gerade gewerkschaftlich geprägte Personalräte etwas anderes als reine Modernisierung der Verwaltung.

Aus diesem Grund würde ich unterscheiden wollen zwischen Verwaltungen, die wirklich reformieren wollen, und Verwaltungen, deren Spitzen nur ihre Haushalte konsolidieren wollen und dies unter dem „Deckmantel“ Verwaltungsreform propagieren. Ich denke, je nach dem, welche örtliche Gegebenheiten man vorfindet, wird dieser Prozeß anders bzw. unterschiedlich verlaufen.

Ich muß vielleicht erzählen, daß ich selber Personalrätin in einer Kommunalverwaltung war, die auch versuchte, einen Reformprozeß anzugehen. Die Verwaltungsspitze wollte natürlich irgendwie auch dem Beschäftigten und dem Personalrat beweisen, daß sie es ernst meinte mit der Reform. Wir wurden mit „Sprüchen“ fast erschlagen! Plötzlich redeten wir miteinander. Plötzlich konnten wir alle Kritik vertragen. Dies waren Beispiele von Leitbildern, die entwickelt wurden, aber nicht entwickelt zusammen mit den Beschäftigten, sondern lediglich unter Beteiligung des Per-

sonalrates. Deshalb lösten diese Leitbilder bei manchen Kolleginnen und Kollegen Lachkrämpfe aus, als diese mit der Dienstpost auf jeden Schreibtisch flatterten. Die Reaktion der Belegschaft war: "Jetzt können wir plötzlich Kritik vertragen, das glauben wir nicht." Dies Beispiel macht klar, die Voraussetzungen waren noch nicht da. Die Beteiligung der Beschäftigten fehlte.

Aus meiner Erfahrung als Personalrätin kann ich eigentlich nur folgendes Fazit ziehen: Die schlechte finanzielle Lage der Kommunen und des Landes hat etwas damit zu tun, daß über Reform der öffentlichen Verwaltung nachgedacht wird. Wenn diese finanzielle Not nicht nur zum Sparen genutzt werden soll, sondern auch, um etwas besser zu gestalten, dann kann das auch positiv sein, auch aus Sicht der Personalräte.

Da ich ebenso aktive Gewerkschaftlerin bin, sehe ich, daß viele Dinge im Reformprozeß von der ÖTV unterstützt werden, nur muß ich meinem Kollegen von der ÖTV leider in einer Sache vehement widersprechen: Es ist, und dies ist in unserer Arbeitsgruppe auch so diskutiert worden, nicht etwa so, daß die ÖTV uns Personalräte „anstupsen“ muß, es ist eher umgekehrt. Es mag zwar örtlich Unterschiede geben, aber das ist die Erfahrung, die ich gemacht habe. Oft müssen die Anforderungen an diese Gewerkschaft, die ja auch ein Riesen- („bürokratisches“ will ich jetzt nicht sagen) Gebilde ist, von uns Personalräten, von den Betrieben her, herangetragen werden. Erst dann macht man sich innerhalb der Gewerkschaft Gedanken. Diese Erfahrungen haben, glaube ich, ganz viele Personalräte gemacht. Umgekehrt hören die Personalräte auf Konferenzen und Seminaren: "Ihr müßt dies und das unbedingt angehen, und dies und das auch noch."

Ich denke, für Personalräte müssen auch Möglichkeiten geschaffen werden, sich aktiv an Reformprozessen zu beteiligen. Da das „Alltagsgeschäft“ unvermindert weiter ansteht und riesige Veränderungen mitgetragen werden sollen, wäre eine zusätzliche Freistellung eine Möglichkeit, eine Verwaltungsreform vernünftig zu begleiten. Darüber hinaus fände ich es äußerst wichtig, daß Personalräte in die Lage versetzt werden, nicht nur auf alles, was von der Verwaltungsspitze vorgeschlagen wird, zu reagieren, sondern selbst zu agieren und eigene Vorstellungen und Vorstellungen der Belegschaft einzubringen.

Denn eines ist klar, und das ist bisher heute noch nicht angesprochen worden. Es ist doch nicht so, als hätten die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, bevor die Idee von Verwaltungsreform aufkam, in ihrer Dienststelle alles „ganz toll“ gefunden. So war das ja nicht. Wir haben als Beschäftigte durchaus berechnigte Kritik an vielen Dingen, z.B. an den hierarischen Strukturen.

Dies ist übrigens eine neue Erfahrung als Landtagsabgeordnete. Auf Landesebene sind die hierarchischen Bedingungen noch wesentlich schlimmer zementiert als auf kommunaler Ebene. Da geht es nach dem Motto: "Darf ich ihnen die FüÙe küssen, Herr Minister ?" Da haben wir noch jede Menge Arbeit vor uns, damit auch in den Köpfen ein Umdenken stattfindet. Das hierarchische Denken ist in den Kommunen schon wesentlich besser abgebaut worden, da werden Mitarbeiter des Bauhofes oder Gärtner durchaus wieder - ich sage mal - als Mensch behandelt, und auch ihre Meinung ist gefragt.

Zusammenfassend meine ich, es ist ein langer Weg hin zu einer reformierten öffentlichen Verwaltung. Wichtig sind für mich nicht nur formale Schritte dorthin, sondern wichtiger ist ganz einfach, daß alle, die Dienststellenleiter, die Beschäftigten, die Personalräte, eben alle, die mit diesem ProzeÙ zu tun haben, anfangen zu denken, damit sich etwas in den Köpfen bewegt.

Dann wäre die Verwaltungsreform durchaus eine Chance. Eine Chance, die ein Risiko in sich birgt, aber ich denke, eine Chance, die wir nutzen sollten. Wir alle müssen versuchen, Denkanstöße zu geben.

Dr. Winfried Lappé

Ich bin durch die beiden Beiträgen eigentlich noch zu drei kurzen Anmerkungen an-geregt worden. Sie erscheinen mir vor allem deshalb wichtig, weil ich sie nicht selber aufgegriffen habe.

Punkt 1: Nach meiner persönlichen Einschätzung existiert momentan eine Chance, die so in den letzten 15 oder 20 Jahren in den öffentlichen Verwaltungen nicht vorhanden war. Ausgelöst wurde sie durch den Finanzdruck, der schon angesprochen wurde. Es gibt im Moment ein größeres Feld von Interessengleichheit zwischen der klassischen Arbeitgebersicht und der klassischen Arbeitnehmersicht. Das war vor 10 oder 15 Jahren anders, bzw. man durfte diese Interessengleichheit nicht laut aussprechen. Ich glaube, das eigentliche Einsparpotential, sieht man Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung getrennt, aber mit einer gemeinsamen Schnittmenge, liegt darin, sachbearbeitende Funktionen aufzuwerten durch hohe Delegation und hohe Eigenverantwortung. Dies kann auch im Sinne eines Emanzipationsprozesses und auch im Sinne eines Aufwertungsprozesses von sachbearbeitenden Tätigkeiten genutzt werden. Neben der Möglichkeit, Querschnittsfunktionen zu verlagern und dadurch auch einen großen Anteil von interner Bürokratie und interner Hierarchie abzubauen (was im übrigen auch durch den von mir beschriebenen Emanzipationsprozeß geleistet wird), stellt dies ein tatsächlich vorhandenes Einsparpotential dar. Ich glaube, daß dies heute in den meisten erwähnenswerten Modernisierungsansätzen der Verwaltungen unbestritten so ist.

Punkt 2: Die Funktion von externen Gutachtern ist eben mehrfach angesprochen worden. Eines, so glaube ich, darf man weder als Personalrat noch als Verwaltungsmitarbeiter noch als Verantwortlicher für Verwaltungsmodernisierung tun: Die eigentliche Prozeßsteuerung aus der Hand geben. Die Steuerung des Modernisierungsprozesses Externen zu überlassen, wäre nach meiner Einschätzung der größte Fehler. Ich würde die Diskussion „Externe ja oder nein“ aber nicht ganz so schwarzweiß führen. Eines müssen selbst große Verwaltungen wie Duisburg einfach eingestehen: Uns fehlt in bestimmten Feldern schlicht und einfach das Fachwissen. Es gibt viel zu wenige aufgeschlossene, kritische und progressive Betriebswirte, die ein vernünftiges Finanzmanagement in Verwaltungen aufbauen können, und es gibt auch gelegentlich in großen Verwaltungen noch zu wenig fundierte Sachkenntnis über gescheite und intelligente Techniken, die einem dabei helfen können. Dies wären nur zwei Felder, die mir spontan einfallen, wo man, ohne eine ideologische Diskussion führen zu müssen, auch über externe Beratung und Begleitung nachdenken kann. Aber die eigentliche Prozeßsteuerung - das sage ich noch einmal - gehört in

die Hand der eigenen Verwaltung, der eigenen Organisation genauso wie der Mitarbeiter, wie der Vorgesetzten, wie der Personalräte, und darum muß eine intelligente Lösung dafür gefunden werden.

Letzter Punkt: Ich persönlich versuche - besonders in Duisburg, aber auch im Rahmen der KGSt - diesen Begriff der Modernisierung eigentlich nicht so sehr deswegen durchzusetzen, weil ich darüber nachgedacht hätte, ob Reform und Modernisierung Synonyme darstellen oder ob einer der Begriffe weiter in die Tiefe zu gehen versucht. Für mich ist der Reformbegriff nur belegt mit einer Debatte, die schon in den 70er Jahren geführt wurde. Ich möchte nur auf das Ellwein-Gutachten und all diese Dinge, die ich hier nicht weiter nennen muß, verweisen. Schaut man da rein, so stellt man fest, daß dort fast alles drin steht, worüber wir heute noch diskutieren. Um die Erinnerungen und die negativen Phantasien, die damit gleichzeitig verbunden werden, nicht aufkommen zu lassen, spricht viel dafür, von Modernisierung zu reden. Aber nicht deshalb, weil ich wüßte, welcher Begriff mehr in die Tiefe geht.

Brigitte Herrmann:

Modernisierung ist etwas, was bei mir negativ belegt ist. Denn unter dem Stichwort „modern“ wird ja im Moment dermaßen viel gehandelt. In bezug auf die Ladenöffnungszeiten heißt es da plötzlich: Es ist modern, die Geschäfte von 8.00 bis 22.00 Uhr zu öffnen und die Werktagsregelung auf den Samstag auszudehnen. Es ist modern, daß der Mensch den Maschinen angepaßt wird, und es ist modern, am Samstag und Sonntag zu arbeiten. Dieses ist meiner Auffassung nach überhaupt nicht modern. Irgendwann kommt jemand und sagt: Kinderarbeit ist modern. Wir waren alle froh, daß die abgeschafft war. Wir waren froh, daß wir alle mal einen freien Sonntag haben, das ist modern. Und modern wäre eine 30-Stunden-Woche. Das wäre modern, aber leider Gottes ist dieses Wort „modern“ ganz negativ besetzt bei mir, da nämlich, aus meiner Sicht, oft genau das Gegenteil von modern gemeint ist.

Dr. Winfried Lappé

Lassen wir es dabei, wir bekommen es heute nicht mehr ausdiskutiert.

Jürgen Reichert

Ja, ob nun Reform oder Modernisierung, entscheidend ist doch, wohin die Zielbestimmung geht. Wohin soll das ganze Projekt laufen, und vor allen, wer bestimmt es oder wer bestimmt mit? Und wenn der einzelne Beschäftigte keine einzelne Chance hat, über bestimmte Entscheidungsfreiräume zu verfügen, wenn er keine Chance hat, die Arbeitsergebnisse auf einem anderen Weg erzielen zu können als über den Vorgesetzten, wenn er Vorschriften hat, wie er etwas zu machen hat, wenn er keinen Zeitanteil für eigene schöpferische oder selbständige Tätigkeiten hat, wenn er noch nicht einmal seine eigenen Fähigkeiten usw. einbringen kann, dann kriegt natürlich auch die Mitbestimmung des ganzen Partizipationsprozesses eine Schiefelage. Meine Forderung und meine Motivation geht dahin, und das hat auch Sprenger in seinem Buch „Mythos Motivation“ gesagt, daß bei den Menschen die Selbstachtung wieder gesteigert werden muß, daß sie die Chance bekommen, sich als „vollwertige Menschen“ zu zeigen. Ich zitiere ihn da einfach mal kurz (er schreibt nicht ausdrücklich für die Verwaltung, sondern in erster Linie für die Industrie, von der wir schließlich lernen wollen, wie es „besser“ werden soll, aber vielleicht sollten wir auch aufpassen, daß man nicht die gleichen Fehler macht): „Menschen werden in unseren Organisationen nur allzu häufig wie Kinder behandelt, nicht wie Erwachsene. (...) Es ist unübersehbar: Das häufigste und folgenreichste Vergehen im Wirtschaftsleben ist die fundamentale Mißachtung der Menschenwürde“.¹ Dies fällt kaum mehr auf, so sehr haben wir uns daran gewöhnt. Ich denke, wenn Partizipation das aufbricht und auch

¹ Sprenger, Reinhard K., 1995: Mythos Motivation. Wege aus einer Sackgasse. Frankfurt a. M./New York. S. 221.

entsprechend wieder die Chance gibt, sich einzubringen und mitzugestalten und zu gestalten, sind wir einen Stück weiter als vorher.