

Jörg Bogumil/Leo Kißler¹

Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal

Zusammenfassung

Beschäftigtenbeteiligung ist eine tragende Säule in vielen kommunalen Modernisierungskonzepten. Allerdings sind die Rahmenbedingungen, die Beteiligungsfelder und die Reichweite der Beteiligung in der Modernisierungspraxis recht unterschiedlich. Die Autoren stellen am Beispiel von drei fortgeschrittenen Modernisierungskommunen, allesamt Preisträger des Speyerer Qualitätswettbewerbes, Erfahrungen aus der Beteiligungspraxis vor. Als zentrale Problemfelder von Beschäftigtenbeteiligung werden Strukturkonservatismus, Arbeitsverdichtung und Implementationskonflikte herausgearbeitet und einige Vorschläge zur Optimierung des Beteiligungsprozesses entworfen.

1 Einleitung

Beschäftigtenbeteiligung im kommunalen Modernisierungsprozeß ist "in". Sie wird nicht nur von den Gewerkschaften und Personalräten schon seit längerem gefordert, sondern gehört mittlerweile akteursübergreifend zur gängigen Modernisierungsliteratur. In vielen Kommunen ist die *Beschäftigtenbeteiligung* eine tragende Säule im Modernisierungskonzept, wenn auch mit unterschiedlichen Absichten: als Motivationsverstärker, als Akzeptanzbeschaffungsinstrument oder als Element zur Effizienzsteigerung. Allerdings verfügen Kommunalverwaltungen auf diesem Terrain über wenig praktische Erfahrungen. So wirft der Beginn eines Partizipationsprozesses für die Modernisierungsakteure oft mehr Fragen als Antworten auf. Wer, wann, in welchem Umfang, zu welchen Themen mit welcher Verbindlichkeit beteiligt wird, ist alles andere als klar? Während sich das Modernisierungsmanagement jedoch Betriebswirte und Ökonomen für die Implementierung ergebnisorientierter Verfahren leistet, glaubt es die Klippen des Beteiligungsprozesses in eigener Regie bewältigen zu können. In der Modernisierungspraxis zeigt sich, daß dies ein Irrtum ist. Mit folgendem Beitrag sollen nun anhand unserer Erfahrungen im Zusammenhang mit wissenschaftli-

¹ Dr. Jörg Bogumil ist wissenschaftlicher Assistent an der FernUniversität- GH- Hagen im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft. Prof. Dr. Dr. Leo Kißler ist Professor am Institut für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

chen Begleitungen des Bürgerladen Hagen (1992-1994)² und mit der Implementierung von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen in den Stadtverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal zwischen 1994 und 1996³ auf einige dieser Fragen empirisch überprüfte Antworten formuliert werden.

Dazu sollen zunächst die Beteiligungskonzepte vorgestellt werden (2). Anschließend wird auf zentrale Implementationsprobleme bei der Konzeptumsetzung eingegangen (3). Abschließend erfolgt ein thesenartiges Resümee zu den Beteiligungsperspektiven (4).

2 *Partizipation in Modernisierungskonzepten: Hagen, Saarbrücken, Wuppertal*

Die *Stadtverwaltung Hagen* stellt ein prägnantes Beispiel für den mainstream des Neuen Steuerungsmodells (NSM) dar, da der Modernisierungsprozeß in sehr enger Anlehnung an die Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) erfolgt. In Hagen beschäftigt man sich seit Anfang 1994 im Zuge eines *kontinuierlichen Verbesserungsprozesses* vor allem mit dem Aufbau von Instrumenten der *Ergebnissteuerung* und der Verwirklichung einer dezentralen Ressourcenverantwortung. Das Modernisierungskonzept des NSM in Hagen sieht auf der Zielebene als eines von sieben Zielen die „Einbeziehung der Mitarbeiter/innen und ihrer Potentiale“ vor. Seit 1995 hat sich hierfür der Begriff *Mitarbeiterorientierung* in der Stadtverwaltung Hagen etabliert. Dahinter stehen aus Verwaltungssicht Vorstellungen wie kooperativer Führungsstil, leistungsorientierte Bezahlung, gute Arbeitsbedingungen, Personalmanagement, Verantwortungsdelegation und Beschäftigtenbeteiligung. Im Vordergrund steht jedoch die Beschäftigtenbeteiligung, die sich im Pilotbereich des Baudezernats im wesentlichen auf drei Ebenen bezieht:

- Beteiligung durch Information zum Umgestaltungsprozeß,
- Beteiligung durch Qualifizierungsmaßnahmen zum NSM und
- Beteiligung durch gewählte Beschäftigtenvertreter in den verschiedenen Projektgruppen zur Ausgestaltung der Instrumente der Ergebnissteuerung und in Qualitätszirkeln.

Das Beteiligungsverfahren ist jedoch nicht als integriertes Beteiligungskonzept oder -modell geregelt, sondern ergibt sich vielmehr aus Einzelabsprachen

² Der Bürgerladen Hagen, seine Ziele, Praxis und verwaltungsinterne wie externe Folgen werden umfassend dokumentiert im Bericht der Begleitforschung, vgl. Kißler, L./Bogumil, J./Wiechmann, E.: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden 1994. Zur Partizipationsproblematik des Bürgerladenprojektes vgl. Kißler, L.: Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Partizipation, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5, 1995, S. 317-323

³ Die Erfahrungen bei der Implementation von Modernisierungsmaßnahmen in diesen drei Städten sind dokumentiert im Bericht der Begleitforschung, vgl. Kißler, L./Bogumil, J./Greifenstein, R./Wiechmann, E.: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, Sonderband 8) Berlin 1997

zwischen der Verwaltungsspitze und dem GPR zu jeweiligen Beteiligungsmaßnahmen und -verfahren.

Das Total Quality Management der *Stadtverwaltung Saarbrücken* kann zwar ebenfalls als ein Beispiel für eine *kontinuierliche Verbesserungsstrategie* angesehen werden, allerdings orientiert man sich hier an der *Qualität der Leistungen* und damit die Ausrichtung an den Bedürfnissen der externen und internen Kunden als zentralem Maßstab des Veränderungsmanagements. Von ähnlichen Haushaltsproblemen wie andere Kommunen geplagt, beschließt man im Juni 1993 im Rahmen eines Führungsworkshops einen Handlungsplan zur flächendeckenden Umsetzung eines Total Quality Managements (TQM) zu erarbeiten. Im Januar 1994 beginnt das Schulungsprogramm für die Amts- und Abteilungsleiter, Prozeßberater und TQM-Beauftragte und im Laufe des Jahres 1994 nehmen die ersten Qualitätsteams ihre Arbeit auf. Da die Reorganisation umfassend erfolgen soll und von den Mitarbeitern getragen werden muß, die über entsprechende Qualifikationen verfügen, sind Beschäftigtenbeteiligung und Weiterbildung konstitutive Elemente des Modernisierungskonzeptes. Im Rahmen der TQM-Aufbauorganisation können sich die Beschäftigten im Rahmen freiwilliger Mehrarbeit, die in der Arbeitszeit erfolgen kann, an den verschiedenen Projektteams beteiligen. Als Hilfestellung ist ein Methodenhandbuch entwickelt worden mit detaillierten Hinweisen zu den Verfahrensschritten. Um die freiwillige Arbeit zu honorieren, ist zudem ein Anreizkonzept bestehend aus persönlichen Zertifikaten und Prämien entwickelt worden.

Die Modernisierungsstrategie in *Wuppertal* entspricht einem eher *radikal* angelegten Veränderungsansatz, der auf eine schnelle und umfassend angelegte Reorganisation abzielt (*Reengineering*), bereits in der Anfangsphase mit der traditionellen Arbeitsorganisation bricht und sich schnelle Veränderungen erhofft, indem die Spartenorganisation in eine Prozeßorganisation verändert wird. Wuppertal gilt als die Kommune, die den Reengineering-Ansatz am radikalsten vollzogen hat. Die gesamte Stadtverwaltung soll in einem Jahr theoretisch neuorganisiert werden in Richtung auf eine prozeßorientierte Organisationsgestaltung. Dazu ist es nötig alle Betroffenen intensiv einzubeziehen. Die Beschäftigten können sich in den 80 Reengineeringteams im Rahmen freiwilliger Mehrarbeit, wenn möglich in der Arbeitszeit oder durch Freizeitausgleich von notwendiger Mehrarbeit über das Gleitkartensystem, beteiligen. Die Beteiligung findet in Teamarbeit statt und wird von vornherein durch qualifikatorische Maßnahmen (z.B. Moderationstechniken) intensiv begleitet.

Gemeinsam ist allen Konzepten, daß Beschäftigtenbeteiligung ein konstitutives Element der Verwaltungsmodernisierung ist. Dies ist schon aus Akzeptanzsicherungsgründen unabdingbar. Allerdings sind die Rahmenbedingungen, die Beteiligungsfelder und die Reichweite der Beteiligung durchaus unterschiedlich. Hier zeigt sich dann, inwieweit auf konzeptioneller Ebene Beschäftigtenbeteiligung auch als Motivationsverstärkungs- und Effizienzsteigerungselement begriffen wird. Je weitgehender das Modernisierungskonzept darauf abstellt, die bisherige Arbeitsorganisation zu verändern, desto größer ist offensichtlich die Notwendigkeit, die Beschäftigten intensiv in Umstrukturierungsüberlegungen

einzu beziehen und ihnen und ihren Interessenvertretungen auch größere Kompetenzen zuzustehen. Welche Probleme sich nun ergeben, wenn es zur Konzeptumsetzung kommt, darauf soll im nächsten Abschnitt eingegangen werden.

3 Problemfelder von Beschäftigtenbeteiligung

Resümiert man die Partizipationspraxis in den drei von uns untersuchten Städten, so lassen sich drei zentrale Problemfelder von Beschäftigtenbeteiligung herausarbeiten, auf die jeweils kurz eingegangen wird:

- das Motivationsproblem und damit die Frage, wie kann man Menschen motivieren, bekannte und aus ihrer Sicht auch bewährte Arbeitsstrukturen zu verändern und dies vor dem Hintergrund, daß die neuen Strukturen mit erheblicher Unsicherheit bezüglich ihrer Auswirkungen auf den einzelnen Arbeitsplatz verbunden sind;
- das Problem, daß die Herstellung von mehr Arbeitsqualität in Modernisierungsprozessen in der Regel auch zu einer stärkeren Arbeitsverdichtung führt sowie
- das Problem, daß die wirkliche Veränderung von Arbeitsorganisation und Arbeitsprozessen in der Regel vielfältige Widerstände provoziert.

3.1 Strukturkonservatismus

Beteiligungsmotivation entsteht nicht, weil es schön ist, sich zu beteiligen, sondern nur dann, wenn Beteiligung für den Beschäftigten etwas bringt oder Schlimmeres verhindert. Ein verstärkter persönlicher Einsatz muß sich lohnen oder anders formuliert: ohne Motiv entsteht keine Motivation. Besonders deutlich wurde dies im Bürgerladenprojekt (vgl. Anmerkung 2). Bei den BürgerladenmitarbeiterInnen ließ sich nun eine hohe Arbeitsmotivation und eine zuvor für städtische Beschäftigte unbekannte Identifikation mit ihrer Arbeit feststellen, die wesentlich aus den neuen Möglichkeiten der Beschäftigtenbeteiligung im Modernisierungsprozeß und bei der autonomen Gestaltung ihres Arbeitsalltags (z.B. Festlegung von persönlichen Arbeitszeiten, Mitsprache beim Aufgabenangebot, Teamarbeit), also einer partizipativen Arbeitsorganisation, resultierte. Sie fühlten sich im Ergebnis erstmals ernstgenommen als MitentscheiderInnen für ihre eigenen Arbeitsbelange. Die Beteiligung erschließt für *diese* Beschäftigten ein soziales Gut, das im unteren Bereich der Hierarchie bislang unerreichbar schien, die soziale Anerkennung in der Arbeit.

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß die nicht unmittelbar oder die nur potentiell vom Reformprozeß Betroffenen diesem deutlich skeptischer gegenüberstehen. Sie haben eine weniger ausgeprägte Beteiligungsmotivation, sind (zu fast zwei Dritteln) mit ihren Arbeitsbedingungen zufrieden und wünschen sich, wenn sie Veränderungen anstreben, vor allem einen neuen PC und nicht so sehr mehr Entscheidungskompetenz. Aufgrund dieser im Bürgerladen-

projekt im Mai 1993 erhobenen Daten bei den Beschäftigten im publikumsintensiven Bereich der Stadtverwaltung (n = 484, Rücklauf 69%) konnten wir damals formulieren, daß die Beschäftigten *nicht die Pioniere des Modernisierungsprozesses* sind, sondern lieber abwarten, was auf sie zukommt. Auch die Beschäftigten sind durch die hierarchischen Verwaltungsstrukturen geprägt, in denen man lernt, von oben nach unten zu denken und in denen wenig Platz für Neues bleibt.

Dieser „Strukturkonservatismus“ auf Seiten der Beschäftigten und der Vorgesetzten wird auch durch eine neuere Umfrage bei allen Beschäftigten der Stadtverwaltung Hagen aus dem November 1995 (n = 1290, Rücklaufquote 37%, ohne Arbeiterberufe 47%) nachdrücklich bestätigt.⁴ Wenn man davon ausgeht, daß die Veränderungsbereitschaft in dem Maße wächst, wie die bestehende Arbeitssituation als problematisch empfunden wird, so haben die Beschäftigten wenig Anlaß, Veränderungen anzustreben. Prinzipiell ist der Großteil der Beschäftigten nämlich mit der Arbeitssituation in der Stadtverwaltung recht zufrieden. Die Beschäftigten beschreiben ihre Arbeitssituation äußerst positiv und zwar sowohl hinsichtlich der äußeren Rahmenbedingungen, die die Tätigkeit prägen, als auch bezüglich des für notwendig gehaltenen Qualifikationsprofils. Selbständiges Arbeiten, kaum Eingriffe der Vorgesetzten und ein hohes Qualifikationsniveau kennzeichnen die Arbeitssituation in der Stadtverwaltung (nach Ansicht der Beschäftigten). Diese Grundeinschätzung ist im Vergleich mit der Beschäftigtenumfrage 1993 und auch im Vergleich der verschiedenen Beschäftigtengruppen (mit kleinen Nuancen) äußerst stabil und steht in einem deutlichen Widerspruch zu den gängigen (Vor-)Urteilen über die Arbeitssituation in der öffentlichen Verwaltung. Auch beurteilen 72% der Befragten ihre Arbeitszufriedenheit als befriedigend oder besser, 1993 waren 64% der Beschäftigten insgesamt gesehen recht zufrieden. Auch die Beurteilung der Vorgesetzten- und Beschäftigtenkompetenz bestätigt das positive Bild und die positive Beurteilung der Arbeitsbedingungen. Insbesondere die fachliche Kompetenz und die Belastbarkeit der jeweiligen Gruppen erhalten Spitzenwerte, während die Beurteilung expliziter Führungstechniken auf Seiten der Vorgesetzten, wie die Anerkennung von Leistungen, die Förderung der beruflichen Entwicklung der Untergebenen und generell eine gute Führung und Motivation, sowie das Vorhandensein von Kreativitätspotentialen auf Seiten der Beschäftigten deutlich hinterherhinkt.

Der Strukturkonservatismus der Beschäftigten und damit eine subjektive Sicht, die kaum Anlaß für grundlegende Veränderungen der Arbeitsstrukturen

⁴ Zu den detaillierten Ergebnisse der Beschäftigtenumfrage vgl. Bogumil, J./Kißler, L./Greifenstein, R./Wiechmann, E.: Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenumfrage im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen, polis Nr. 35 / 1996, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen. Eine Kurzfassung wesentlicher Ergebnisse findet sich bei Bogumil, J./Kißler, L. 1996: Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen, in: VOP, Heft 10/11, S. 23-26

und -prozesse wahrnimmt, ist nicht nur eine Modernisierungsblockade. Sie hat auch eine arbeitspolitische Schutzfunktion. Wurden bisher im öffentlichen Dienst zentrale Beschäftigteninteressen weitgehend eingelöst, so entsteht durch die Verbindung von NSM und Haushaltskonsolidierung Unsicherheit darüber, inwieweit die Besitzstände gehalten werden können. Zwar gibt es eine hohe Akzeptanz des NSM (2/3 der Beschäftigten) und eine relativ ausgeprägte Beteiligungsbereitschaft (54% bei einem Anteil von 22% Partizipationsverweigerern), aber dies sollte nicht darüberhinwegtäuschen, daß die Beschäftigten dem Modernisierungsprozeß insgesamt sehr zwiespältig gegenüberstehen.

Die Beschäftigten rechnen am ehesten mit einer stärkeren Leistungskontrolle, Arbeitsplatzabbau, mehr Transparenz und Arbeitszeitveränderungen, das sind alles Elemente, die sie ablehnen oder ihnen nicht so wichtig sind. Dagegen stehen die mutmaßlichen Folgen, die ihnen wichtig sind, wie die leistungsgerechte Bezahlung, mehr Eigenverantwortung, Fortbildungsmöglichkeiten, mehr Teamarbeit sowie mehr Bürgerfreundlichkeit aus ihrer Sicht nicht im Mittelpunkt der bisherigen Implementationsmaßnahmen des NSM. Der Ausbalancierungskampf zwischen Rationalisierungszielen und arbeitsorientierten Interessen, der Modernisierungsbemühungen immer kennzeichnet, hat bei der Einführung des NSM aus Beschäftigtensicht somit eine deutliche Schlagseite zugunsten der Rationalisierungsinteressen. Die Umsetzung neuer arbeitsorganisatorische Konzepte wie Teamarbeit oder mehr Eigenverantwortung im Rahmen des NSM wird ambivalent und die Durchsetzung arbeitsorientierter Interessen als kaum realistisch beurteilt.

Die Beschäftigten erwarten also für sich selbst - nicht zuletzt aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß - eher negative Auswirkungen. Die Erwartungshaltung hat zudem eine geschlechtsspezifische Komponente. Weibliche Beschäftigte sind durchweg skeptischer hinsichtlich der Modernisierungsfolgen und sehen vor allem die Rationalisierungsseite der Maßnahmen.⁵ Die aus diesen Einschätzungen resultierende eher „erzwungene“ Modernisierungsbereitschaft scheint keine gute Voraussetzung für einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß zu sein, der auf die Mithilfe der Beschäftigten dringend angewiesen ist. Die derzeit schlechte Prognose der Beschäftigten über die Zukunft ihrer Arbeitsbedingungen blockiert den Weg in einen vertrauensbildenden Modernisierungsprozeß.

Andererseits mehren sich die Zeichen, daß dieser Strukturkonservatismus mit fortschreitendem Modernisierungsprozeß aufweicht und neue Angestelltentugenden und Organisationskonzepte auf immer mehr Interesse stoßen.⁶ Hier zeigt sich deutlich, daß wir es mit mindestens zwei Beschäftigtengruppen zu tun ha-

⁵ Ausführlicher zur geschlechtsspezifischen Dimension der Verwaltungsmodernisierung vgl. Wiechmann, E. / Kißler, L.: Frauenförderung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, Berlin 1997

⁶ So zeigen von uns durchgeführte Beschäftigtenbefragungen, daß Vorschläge zur Umgestaltung des Arbeitsprozesse oder der Verwaltungsstrukturen ebenso wie der Wunsch nach mehr Mitsprache und Eigenverantwortung im Verlauf des Modernisierungsprozesses an Boden gewinnen.

ben, den mutmaßlichen Modernisierungsgewinnern und -verlierern. Zu Ersteren zählen in der Regel junge, hochmotivierte, leistungsfähige und -bereite MitarbeiterInnen. Sie erhalten mitunter materielle, vor allem aber immaterielle "Besitzstandszuwächse" in Form von mehr Arbeitszufriedenheit und sozialer Anerkennung. Die Modernisierungsverlierer verlieren möglicherweise doppelt; denn sie erhalten keinen Zugang zum materiellen Modernisierungsgewinn und unterliegen auch auf dem Beteiligungsfeld.

3.2 Arbeitsverdichtung

Allerdings gehören auch die Modernisierungsgewinner nicht nur zu den Siegern in der Modernisierungsarena. Die Steigerung der Arbeitsqualität geht, wie schon im Bürgerladen festzustellen, mit neuen Belastungen für die Beschäftigten einher. Dazu gehört zum Beispiel die sogenannte „Präsentierteller situation“ im Großraumbüro, welches es den Bürgern ermöglicht, den Beschäftigten bei der Arbeit zuzuschauen, wodurch nachgewiesenerweise die Bürgerzufriedenheit wächst, die aber von den Beschäftigten als unangenehm empfunden wird, da es keinerlei „Rückzugsmöglichkeiten“ mehr gibt. Auch führen die erweiterten Öffnungszeiten dazu, daß im Schnitt jeder Beschäftigte mehr Vorgänge als früher erledigt. Und die autonome Festlegung der eigenen Arbeitszeiten im Team kann durchaus Konflikte zwischen den Beschäftigten hervorbringen. Mehr Verantwortungsübernahme bedeutet in der Regel also auch *größere Arbeitsverdichtung und bringt neue Formen von Arbeitsbelastung* mit sich. Deshalb ist es aus subjektiver Sicht durchaus verständlich, wenn hier nicht alle mitziehen wollen und sich wehren. Ob eine modernisierte Organisation dies tolerieren kann und sollte, ist eine andere Frage.

3.3 Implementationskonflikte

Wenn es zu wirklichen Veränderungen der Arbeitsorganisation kommt, Hierarchien abgeflacht, Verantwortungen neu verteilt und Beschäftigte beteiligt werden, ist dieses immer ein *konflikthafter, mit vielfachen Widerständen behafteter Prozeß*. Im Bürgerladen waren es vor allem Sabotageversuche verschiedener Fachamtsleiter, denen der Bürgerladen Personal und Kompetenzen abzog. In Wuppertal entstanden bei der Installation der neuen Aufbauorganisation im Rahmen des umfassenden Reengineeringprozesses große Probleme durch personalrechtliche Umsetzungsschwierigkeiten im Führungsbereich. Durch den Wegfall von 15 Ämtern und 2 Hierarchieebenen (unterhalb der Abteilungsleitung gibt es keine Führungsebene mehr) kann der beamtenrechtliche Anspruch auf eine amtsangemessene Beschäftigung in vielen Fällen nicht erfüllt werden und es kommt zu erheblichen Konflikten. Über die Hälfte der ehemaligen Führungskräfte treten mit Anwälten auf, zahlreiche Kompromisse, die auch zu vorüber-

gehenden Doppelbesetzungen führen, müssen geschlossen werden und es kommt zu einer überproportionalen Zahl von Frühpensionierungen.

Auch die im Modernisierungskonzept angekündigten Parallelaufbahnen, welche im Sinne einer Arbeitssteilung der Führung neue Karriereanreize schaffen sollten, lösen dieses Problem nicht; denn sie finden keine große Akzeptanz bei den Beschäftigten. Beabsichtigt war, aufgrund der Abnahme von Beförderungsmöglichkeiten im Zuge des Abbaus von Hierarchieebenen drei Parallelaufbahnen (Experten-, Führungs- und Managementlaufbahnen) zu entwickeln. Mit der Einführung von Parallelaufbahnen und Teamarbeit sollten sich die Berufsbilder in der Stadtverwaltung mittelfristig denen von modernen Dienstleistungsunternehmen angleichen, so daß sich dann auch Chancen auf einen Arbeitsplatz außerhalb der Stadtverwaltung ergeben. Neben dem Motiv, den nicht mehr benötigten Führungskräften eine Alternative zu bieten, war jedoch auch das Ziel, die Qualität der Führungsarbeit zu verbessern, Grundlage dieser neuen Berufsbilder. Dahinter steht die Überzeugung, daß es sinnvoll ist, das Führungsgeschäft, das Geschäft der Prozeßbeherrschung und die fachliche Kompetenz stärker voneinander zu trennen, da die traditionellen Versuche, alle drei Aufgaben in der Person von Amtsleitern wahrzunehmen, als gescheitert angesehen werden kann.

Diese, ursprünglich also als alternative Karrierewege für die wegfallenden Beförderungsmöglichkeiten unterhalb der Amtsleitererebene angedachten, Parallelaufbahnen sollen nun das Problem des Überhangs von Führungspositionen auf Amts- und Abteilungsleitererebene lösen, indem neben dem jeweiligen Leiter der Organisationseinheit parallel Experten- und Managementfunktionen besetzt werden. Die Führungskräfte lehnen ihre Einstufung als Experte, also als Fachmann ohne Vorgesetzteneigenschaften jedoch ab.

Durch die Probleme bei der Besetzung der neuen Führungspositionen verzögert sich der Umsetzungsprozeß der Reengineeringergebnisse erheblich, da man in den neuen Einheiten erst einmal darauf wartet, wer die Leitung übernehmen wird.⁷ Hinzu kommen Blockaden, weil Verfahrensänderungen z.T. bei den Führungskräften als Unwerturteil über ihre bisherige Arbeit mißverstanden werden. Der Einstieg in den Reengineeringprozeß, die Mängellisten der Ist-Zustände, werden als „Nestbeschmutzung“ verstanden und die Veränderungsvorschläge deshalb später bekämpft. All dies behindert den Modernisierungsprozeß ganz erheblich. Ist damit der Anspruch, die Beschäftigten an der Verwaltungsmodernisierung zu beteiligen, wie er in sämtlichen Konzepten formuliert wird, ein schöner, aber nicht erfüllbarer Traum? Bleibt Partizipation abstrakte Utopie? Was folgt aus unserer Problembeschreibung für die Zukunft von Beschäftigtenbeteiligung?

7 Auch für die im Konzept angekündigten Führungsfunktion auf Zeit (auf fünf Jahre) fehlen der Rechtsrahmen und die Akzeptanz bei den Beschäftigten, so daß diese Maßnahme nach einem Jahr zurückgenommen wird.

4 Perspektiven der Beschäftigtenbeteiligung

(1) In allen untersuchten Modernisierungskommunen sinkt die Motivation auf Seiten der Beschäftigten im Verlaufe des Modernisierungsprozesses. Die erste Motivationswelle ebbt oft sehr schnell ab. Der wesentlich Grund liegt in den - trotz unterschiedlicher konzeptioneller Vorgehensweisen - überall anzutreffenden starken Umsetzungslücken. Keine oder geringe Veränderungen im Arbeitsalltag schlagen sich vor dem Hintergrund einer ohnehin skeptischen Haltung der Beschäftigten zum Modernisierungsprozeß unmittelbar auf die *Beteiligungsmotivation* nieder. In allen Städten gibt es hier erhebliche Probleme, wenn auch mit unterschiedlichen Vorzeichen. Während man in Hagen noch bemüht ist, die Akzeptanz für den Modernisierungsprozeß auf eine breitere Grundlage zu stellen, was angesichts der Parallelität von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung mit dem Schwerpunkt „ergebnisorientierter Verfahren“ nicht so einfach ist, steht man in Wuppertal und Saarbrücken vor dem Problem, mit der Enttäuschung über die Modernisierungsergebnisse fertigzuwerden, die aus Beschäftigtensicht unzureichend sind. Hier geht es nicht darum, die Akzeptanz für den Modernisierungsprozeß aufzubauen, sondern sie zu sichern und zu erhalten. Ein einmal entstandenes Motivationsvakuum wieder zu füllen, erweist sich allerdings meist als ungleich schwieriger als zuvor die Beteiligung den Beschäftigten glaubhaft zu machen.

(2) Beteiligung findet in den untersuchten Kommunen, wie fast überall, in Projektgruppen statt. Die *Projektgruppen* agieren immer im Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Freiwilligkeit. Auch wenn es auf einer allgemeinen Ebene weitgehend unstrittig ist, daß Projektarbeit im Modernisierungsprozeß auf Freiwilligkeit zu beruhen habe, so liegen hier aus Beschäftigtensicht auch Risikopotentiale, vor allem dann, wenn die Projektgruppenarbeit parallel und zusätzlich zur sonstigen Arbeit über längere Zeit zu erledigen ist. Die freiwillige Mehrarbeit kann zum einen dazu führen, daß nur diejenigen mitarbeiten, die durch ihre normale Arbeitstätigkeit nicht so stark belastet sind. Zum anderen wird tendenziell eine freiwillige Mehrarbeit nicht so kontrolliert (Zeitvorgaben, Rückkoppelungen), wie es für den Erfolg des Modernisierungsprozesses wichtig wäre.

Der geringe Arbeitsfortschritt der Qualitätsteams in Saarbrücken ist hier ein prägnantes Beispiel. Der Versuch, über sehr feste Regelungen die Vorgehensweise der Gruppen weitgehend vorzustrukturieren, steht in merkwürdigem Kontrast zu der relativ großen Freiheit in der Mitarbeit, in der Zusammensetzung der Gruppen und in der Frage des Arbeitsfortschrittes. So berichtet TQM-Aktuell in seiner Novemberausgabe 1995, daß sich die Teams im Durchschnitt (nur d.V.) alle 4,3 Wochen treffen und daß der Arbeitsaufwand je Beteiligter im TQM-Prozeß durchschnittlich nur 0,5% der Arbeitszeit beträgt, das sind umgerechnet noch nicht einmal 15 Minuten pro Woche. Auch wenn es sich hierbei um rechnerische Durchschnittswerte handelt, so erklärt sich damit z.T. das langsame Vorankommen. Damit spricht viel dafür, in der Projektarbeit in größerem Ausmaß als bisher Freistellungen vorzunehmen, dann aber auch die Ergebnisse

stärker zu kontrollieren, was auch die angesprochene Unzufriedenheit bei denen, die eigentlich mitarbeiten möchten, es aber aus zeitlichen Gründen nicht können, vermeidet. Zwar ist hier der Aufwand zunächst höher, aber vermutlich werden auch die Ergebnisse besser. Ein weiteres Problem entsteht dadurch, daß sich die Beschäftigten oft kaum für Projektgruppen interessieren, die über den eigenen Arbeitsbereich hinaus versuchen, Reorganisationsmaßnahmen zu entwerfen. Aber gerade diese Maßnahmen sind aus der Sicht der Gesamtorganisation die eigentlich interessantesten. Daher muß die Möglichkeit bestehen, wichtige Gruppen aus übergeordneten Interessen heraus „top-down“ zu installieren.

(3) Aus dem bisher Gesagten ergeben sich Anforderungen an die *Qualität der Beteiligungsverfahren*. Beschäftigtenbeteiligung muß freiwillig, allgemein zugänglich und verbindlich sein. Mangelnde Partizipationsmotivation resultiert vor allem aus dem „Spielwiesen“-Charakter der Beteiligung. Noch ist nicht abzusehen, wie aus einer „Mißtrauensorganisation“ eine Kultur der Vertrauensbildung entsteht. Ein Ansatzpunkt könnte die Veränderung der Arbeitsorganisation sein. Sollen über Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung hinaus sich auch die Arbeitsbedingungen und die Verwaltungsqualität verbessern, so kann dies nur auf der Grundlage von arbeitsorganisatorischen Umstellungsprozessen gelingen. Diese werden aber vor allem vom mittleren Management blockiert. Hier sollten sich die Personalräte einmischen und Reorganisationsmaßnahmen fördern.

Zudem reicht es nicht aus, daß sich die Beschäftigten beteiligen *wollen*, sie müssen dies auch *können*. Beteiligung ist auch ein Kompetenzproblem. Wer mit dieser Sozialtechnik nie Erfahrungen machen durfte, ist hier natürlich zunächst unsicher. Sich beteiligen muß gelernt und eingeübt werden. Partizipationskompetenz darf nicht einfach unterstellt werden. Dies gilt nicht nur für die Beschäftigten, sondern ebenso für ihre Vorgesetzten. Diese müssen nicht nur lernen, Beteiligung zu "ertragen", sondern auch die Einsicht gewinnen, daß eine Beteiligung von Beschäftigten zu einem für alle zufriedenstellenderen Arbeitsergebnis führt. Zudem sollte darauf geachtet werden, daß die Beteiligung im Rahmen von Modernisierungsprojekten temporär begrenzt bleibt. Wenn sich Beteiligung an der Arbeitsgestaltung aber nicht in der Arbeitsorganisation selbst fortsetzt, kann sie leicht zur Quelle von Demotivation und Frustration werden.

(4) Die zunehmend skeptische Haltung der Beschäftigten in Modernisierungsprozessen wirkt sich auch auf die *Einstellung der Personalräte* aus. Auch diese werden mit fortschreitender Implementation skeptischer, unabhängig davon, wie weit sie anfangs am Modernisierungsprozeß beteiligt waren.

In Wuppertal führen die Umsetzungsprobleme zu einem freiwilligen Rückzug des Personalrats aus einer vorher eher kooperativen Akteursbeziehung, da dadurch eine größere Distanz zum Modernisierungsprojekt hergestellt wird, die für den Personalrat handlungsentlastend ist. In Saarbrücken dagegen hat ein weitgehend von der Stadtverwaltungsspitze dominierter Modernisierungsprozeß seine Grenzen erreicht. Hier setzt der Personalrat zum richtigen Zeitpunkt seine Verhandlungsmacht ein, um seinen Handlungsspielraum zu vergrößern. Auf dem Papier der dadurch entstehenden Dienstvereinbarung wird ein direkter Übergang zu einer kooperativen Akteursbeziehung kreiert. Allerdings spricht wenig dafür,

daß sich dies auch in der Praxis niederschlagen wird. Dienstvereinbarungen sind nur das wert, was man daraus macht. Zu beobachten sind oft jahrelange Auseinandersetzungen um einzelne Textpassagen. Hat man sie endlich verabschiedet und z.B. der Personalrat oder die Gewerkschaft sich durchgesetzt, heißt das noch lange nicht, daß sich die Stadtverwaltungen auch daran halten. Aus Personalratsicht kann es im Sinne vertrauensbildender Maßnahmen mitunter aber auch sinnvoll sein, Flexibilität anstelle von „Regelungswut“ zu praktizieren.

(5) Auch die *Arbeitsweise von Personalräten* verändert sich durch den Modernisierungsprozeß erheblich.⁸ Diese geraten immer mehr in die Rolle eines Co-Managements. Den schwerfälligen Tanker der öffentlichen Verwaltung flott zu machen und in stürmischen Gewässern die zahlreichen Klippen auch zu umsteuern, kann aber eigentlich nur der, der weiß, wie man steuert und wo die Klippen zu finden sind. Die Diskussion von Organisationsentwicklungsproblemen gehörte lange Zeit aber weder zu den Alltagsbeschäftigungen von Personalräten noch zu deren persönlichen Ausbildung. Für die Bewältigung der neuen Problemlagen im Modernisierungsprozeß sind also nicht nur die Führungskräfte zu schulen, sondern auch die Personalräte sollten sich mit den Möglichkeiten, Grenzen und Problemen von Organisationentwicklung auseinandersetzen. „Gute“ Personalräte zeichnen sich in Zukunft nicht mehr nur dadurch aus, daß sie alle Tricks des Personalvertretungsgesetzes kennen, sondern daß sie sich Managementwissen aneignen und dies im Beschäftigteninteresse einsetzen.

Darüber hinaus muß die Gestaltung des Arbeitsalltags der Personalräte neu organisiert werden, ein sehr schmerzlicher Lernprozeß, dominiert hier doch die Auffassung, jeder sei der beste Experte für die eigene Arbeitsorganisation. Festzustellen ist allerdings in der kommunalen Praxis, daß insbesondere die freigestellten Personalratsmitglieder im Wust der Projektgruppensitzungen und der Lektüre der Protokolle unterzugehen drohen. Die ehrenwerte Absicht, zu möglichst allen Punkten etwas sagen zu können oder sich einmischen zu wollen, vielfach aus der Angst heraus, man könnte bei einem eigentlich wichtigen Punkt nicht aufpassen, führt nur zu weiterer Verunsicherung und Unzufriedenheit. Weniger ist hier oft mehr. Es muß gelernt werden, sich auf die wichtigen Punkte zu konzentrieren, die anderen auch mal laufen zu lassen und zu Arbeitsteilungen zu kommen. Es muß zudem gelernt werden, die Prozeßhaftigkeit der Verwaltungsreform zu akzeptieren. Vieles, was sich heute so darstellt, kann morgen schon anders sein. Die verständliche Suche nach festen, für alle Zeit verbindlichen Handlungsrichtlinien wird daher vergeblich sein.

Mit der Neuorganisation des eigenen Arbeitsalltags ist es jedoch nicht getan. Auch die Kommunikationssituation zwischen freigestellten Personalräten, ehrenamtlichen und den Beschäftigten ändert sich. Nicht nur, daß die Beschäftigten ihre Personalräte desöfteren nicht antreffen, da sie gerade in einer Projektgruppensitzung sind. Auch der Informationsvorsprung der freigestellten Perso-

⁸ Zu den Problemen der veränderten Rolle des Personalrates im Modernisierungsprozeß vgl. Bogumil, J./Kißler, L.: Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat?, in: Der Personalrat, Heft 10, 1995, S. 414-418

nalräte zu den ehrenamtlichen wird angesichts der Komplexität des Prozesses immer größer. Es besteht die Tendenz, daß die ehrenamtlichen alles auf die freigestellten abschieben, einschließlich der Verantwortung für den Gesamtprozeß. Dies setzt letztere noch unter größeren Streß.

Noch schwieriger wird es, wenn für die Projektgruppen gewählte Beschäftigtenvertreter hinzukommen. Damit bilden sich vier verschiedene Gruppen auf Beschäftigtenseite heraus, mit durchaus unterschiedlichen Interessenlagen: die "normalen" Beschäftigten, die oftmals wenig vom Modernisierungsprozeß mitbekommen, die ehrenamtlichen Personalratsvertreter, die ebenfalls kaum in der Lage sind, die Komplexität des Modernisierungsprozesses nachzuvollziehen, die gewählten Beschäftigtenvertreter in den Projektgruppen, die Kompetenzen in ihrem Arbeitsbereich aufbauen und die freigestellten Personalräte, auf denen der Druck lastet, alles koordinieren und verantworten zu müssen, ohne daß sie selbst immer den Gesamtprozeß überschauen. Sinnvoll ist die Schaffung eines institutionalisierten Erfahrungsaustausches zwischen diesen verschiedenen Gruppen, um das Handeln abzustimmen, Wissen weiterzugeben und Rückkoppelungen vorzunehmen.

(6) Auch in den *Kreisverwaltungen der ÖTV* sind die Prioritäten zu verändern. Die gewerkschaftlichen Basiseinrichtungen können zwar nicht den Druck von den Personalräten nehmen, nicht zuletzt, da sie allein schon personell wesentlich schlechter ausgestattet sind, aber sie können wichtige Hilfestellungen leisten. Wenn es nur ansatzweise stimmt, daß in den öffentlichen Verwaltungen in den nächsten Jahren kein Stein mehr auf dem anderen bleibt, kann man nicht dabeistehen und weiter normale Mitgliedsbetreuung betreiben. Die auf Kreisverwaltungsebene der ÖTV vorhandenen Ressourcen müssen, so schmerzhaft dies auch sein mag, z.T. in Unterstützungsleistungen für die sich im Modernisierungsprozeß befindlichen Akteure umgesteuert werden. Zu denken ist an die Organisation von gewerkschaftlichen Arbeitskreisen, die die verschiedenen auf lokaler Ebene gesammelten Erfahrungen mit Verwaltungsmodernisierung bündeln und konzeptionelle Vorschläge entwickeln, an die Nutzung vorhandener Fachressourcen von Gewerkschaftsmitgliedern, an gewerkschaftlich organisierte Weiterbildungsseminare für Beschäftigte und Personalräte und an eine Verstärkung der öffentlichkeitswirksamen Unterstützung für die Akteure vor Ort.

(7) Die Beschäftigten und insbesondere ihre Interessenvertreter sollten im Modernisierungsprozeß über den Tellerrand ihrer ureigenen Interessen auch auf den Gesamterfolg der Modernisierungsmaßnahmen schauen. Dazu ist es sinnvoll, die Interessen der Bürger, die häufig nur in den Modernisierungsbroschüren auftauchen, miteinzubeziehen und sich zu deren Anwalt zu machen. Auch kann es sinnvoll sein, bei allzustarken Beharrungstendenzen in der Stadtverwaltung die Politik einzubeziehen und Bündnisse zu schmieden. Zudem ist es nicht einzusehen, warum sich Stadtverwaltungsspitzen, zwar allzuhäufig nur betriebswirtschaftlich, extern beraten lassen, aber die Personalräte nicht. Mit dem *Einbezug externer Akteure* aus Kommune, Politik und Wissenschaft in den Modernisierungsprozeß gewinnt dieser nicht nur an Transparenz (und Kontrollmöglichkeiten). Eine Beteiligung, die über die Organisationsmitglieder hinaus-

geht und sich auf kommunale Öffentlichkeit stützt, befördert und stabilisiert die Partizipation der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen. Vor allem aber bringt sie die Chance zu einer substantiell partizipativen, weil *öffentlichen Verwaltung* (-smodernisierung).