

2

Organisation und Personal der öffentlichen Verwaltung

Das Kapitel 2 widmet sich dem Themenkreis Organisation und Personal der öffentlichen Verwaltung. Max Webers Verwaltungssoziologie bietet auch rund 100 Jahre nach dem Tode Webers einen sinnvollen theoretischen Einstieg in die Thematik. Mit der Aufbauorganisation wird die organisatorische Struktur der Verwaltung beschrieben, mit der Ablauforganisation die tatsächlichen Abläufe und Prozesse, die in diesem Band anhand von ausgewählten Modellen erläutert werden. Den zweiten Schwerpunkt des Kapitels bilden Ausführungen über das Personal der öffentlichen Verwaltung: rechtliche Grundlagen, der Wandel von der Personalverwaltung zum Personalmanagement, Herausforderungen des demografischen Wandels.

2.1 Verwaltung als bürokratische Herrschaft

Die Organisationssoziologie kennt eine Vielzahl von theoretischen Ansätzen zur Erklärung von Verhalten in einer Organisation. Für die öffentliche Verwaltung ist dabei das Bürokratiemodell von *Max Weber* (1864–1920) ein wichtiger Referenzpunkt. Es zählt zu den klassischen Ansätzen der Management- und Organisationslehre und ist geprägt durch Effizienz, Effektivität und die Konzentration auf eine von der Organisation zu erfüllende Aufgabe. Klassische Ansätze – und damit auch das Bürokratiemodell von Max Weber – sind oftmals im ausgehenden 19. sowie beginnenden 20. Jahrhundert entstanden und stellen in fachlicher wie in gesellschaftlicher Hinsicht ein Spiegelbild ihrer Zeit dar.

Max Weber erkannte, dass „sowohl Menschen als auch größere Gruppen sich von ihren religiösen Vorstellungen gelöst hatten und sich stattdessen zu sachlichen und rationalen Aspekten des Lebens zuwandten“ (Paulic 2001, S. 69). Der technische Fortschritt einerseits und die seinerzeit noch unbekannten Risiken eines unkontrollierten Wachstums andererseits führten dazu, dass die Rationalität allen Handelns künftig im Mittelpunkt stehen würde.

Weber sah in den *Weltbildern und Glaubenssystemen*, den *Institutionen* und der *praktischen Lebensführung* drei Ebenen, in denen sich der *Rationalisierungsprozess* vollzieht (Preisendörfer 2015, S. 106). Bezüglich der Weltbilder und des Glaubens verweist Weber auf den Rückzug der Religion zugunsten der modernen Wissenschaft: Sie

ist nun der „neue Gott“, der anbetungswürdig auf dem Olymp der Bewunderung thront. Aber auch die Institutionen verändern sich im neuen Rationalisierungspostulat. Spielten bisher Einzelpersonen und Verwandtschaftsbeziehungen eine zentrale Rolle, so entstehen rationale Organisationen mit zum Teil völlig neuen Rechtsformen, die vom Individuum losgelöst sind. Mit einer gewissen Zeitverzögerung fand die Rationalisierung ebenfalls Eingang in das private Leben. Die Menschen begannen nun, nach dem Vorbild der rationalen Organisation auch ihr privates Leben vernunftorientiert und den Gesetzen des vermeintlich erfolgreichen, augenscheinlich aufstrebenden Kapitalismus folgend zu führen.

Auf diesen kulturgeschichtlichen Grundlagen aufbauend entwickelte Max Weber sein System von Macht und Herrschaft. Er differenziert deutlich die beiden Begriffe: während *Macht* jede Chance bedeutet, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 2005, S. 38), so wird der Begriff der Herrschaft präziser gefasst: „*Herrschaft* soll heißen die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (Weber 2005, S. 38).

Macht ist laut Weber eine amorphe Masse, sie ist wenig eingeschränkt und kann daher vielfältig Anwendung finden, auf verschiedene Sphären des sozialen Lebens (Beruf, Privatleben) und auf inhaltlich unterschiedlichen Segmenten. Konstitutiv für Macht ist allerdings, dass es sich um ein Durchsetzen gegen den Willen des Anderen handelt. Folgt dieser freiwillig, ist laut Weber

keine Macht im Spiel. Der Machtbegriff erfährt bei Max Weber lediglich zwei Konkretisierungen: Macht ist immer Folge einer sozialen Beziehung und keine persönliche Charaktereigenschaft, d.h. Menschen sind nicht per se mächtig, sondern werden es durch deren Anwendung. Auch setzt die Ausübung von Macht nicht den Erfolgsfall voraus, Macht bedeutet „jede Chance“ (Weber 2005, S. 38), es existiert demnach keine Garantie, dass sich der Machtausübende tatsächlich durchsetzt.

Die Präzision des Begriffs der Herrschaft geht bei Weber mit einer deutlichen Einschränkung einher. Denn während Macht stets neu ausgeübt werden muss, basiert die Herrschaft auf Freiwilligkeit. Setzt Macht also voraus, dass etwas gegen den Willen des Einzelnen geschieht, so ist gerade dann von Herrschaft zu sprechen, wenn diese Machtausübung freiwillig geschieht (Abraham und Büschges 2009, S. 127). Eine weitere Einengung erfährt die Herrschaft dabei, dass sie nur bestimmte Inhalte umfasst. Herrschaft wird also nur in einem thematisch begrenzten Rahmen ausgeübt, beispielsweise im Arbeitsleben. So folgt der Mitarbeiter seinem Vorgesetzten in aller Regel freiwillig, so lange es sich um Anweisungen handelt, die beruflicher Natur sind. Anders verhielte es sich, wenn der Chef seinen Einfluss auf die Privatsphäre des Mitarbeiters auszudehnen versuchte. Es ist sogar denkbar, dass der Chef in das Privatleben des Mitarbeiters „reinregiert“ und private Verhaltensweisen fordert, gleichwohl müsste er Machtmittel einsetzen wie die Androhung eines Beförderungstopps oder dergleichen und würde damit genau die Freiwilligkeit verlieren, die Grundlage für die Herrschaft ist. Abbildung 2.1 erläutert

Abb. 2.1 Macht und Herrschaft bei Max Weber

Macht	Herrschaft
<ul style="list-style-type: none"> • situativ • abhängig von Machtmitteln verschiedenster Art aufseiten des Machtausübenden • brüchig bei Fortfall der aktuellen Machtmittel • Machtmittel eröffnen die Chance, Beliebiges zu erzwingen 	<ul style="list-style-type: none"> • dauerhaft • abhängig von der Bereitschaft der Gehorchenden, freiwillig einem Befehl zu folgen • auf Legitimität angewiesen, um dauerhaft zu sein • Die Bereitschaft zum Gehorsam ist auf bestimmte Bereiche und Personen beschränkt

Quelle: Schwietring 2011: S. 229

den Zusammenhang zwischen Macht und Herrschaft bei Max Weber.

Zur Akzeptanz der Herrschaft muss es also einen Glauben geben, der die Legitimität für den freiwilligen Verzicht auf Widerstand liefert.

Diese Legitimität, die Weber in drei Modellen abbildet, ist ein zentrales Element in der Soziologie Max Webers.

Die *traditionale Herrschaft* ist geprägt vom Glauben an die Heiligkeit und überkommene Traditionen (Neuenhaus-Luciano 2012, S. 100). Im Zentrum des Legitimitätsglaubens steht, dass Sitten, Bräuche und Gesetze existieren und es traditionell gehandhabt wird, dass ein bestimmter Personenkreis von der Masse der Menschen Gehorsam einfordern kann (Preisendörfer 2016, S. 107). Neuerungen sind grundsätzlich nicht willkommen, da

jedes Novum die Grundlage der bisherigen Legitimität untergräbt. Als Beispiel für traditionale Herrschaft können Erbmonarchien gelten. Die Folge über einen per Erbe legitimierten Herrscher funktioniert nur, solange dieser auch für die Aufgabe geeignet ist. Es führt unweigerlich zu einem Legitimitätsverlust, sollte der ererbte Monarch mit den Regierungsgeschäften überfordert sein. Problematisch können – vor allem bei abnehmendem Vertrauen – auch zarte Reformversuche seitens des Herrschers sein. Denn wie erklärt man Neuerungen als sinnvoll, wenn bisher die Innovation mit dem Verweis auf die besondere Tradition abgelehnt wurde?

Bei der *charismatischen Herrschaft* bilden die besondere Ausstrahlung des Herrschers und der Glaube an dessen Unfehlbarkeit die Legitimationsgrundlage. Diese Legitimationsgrundlage verliert jedoch an Kraft, sobald die Unfehlbarkeit des charismatischen Herrschers zur Disposition steht. Wird der charismatischen Herrschaft gefolgt, ist es notwendig, dass das Charisma als einzige Legitimationsgrundlage stets aufs Neue bewiesen bzw. verteidigt wird. Beispielhaft sind hier Diktatoren zu nennen, die die Aura der Unbesiegbarkeit gerade in militärischen Fragen umgibt, so Alexander der Große. Aus moderner Sicht müssen Diktatoren wie Adolf Hitler angeführt werden, die Weber, 1920 verstorben, allerdings nicht mehr kennengelernt hat.

Als die weitergehende Legitimierung der Herrschaft bezeichnet Max Weber die *legale oder bürokratische Herrschaft*, die in seinem Bürokratiemodell ihre konkrete Anwendung findet und den anderen beiden Typen gerade in der Dauerhaftigkeit, aber auch in der organisatori-

Abb. 2.2 Merkmale der Bürokratie nach Max Weber

- 1 Positionen/Stellen als Bausteine der Organisation
 - 2 Feste Amtskompetenzen und klare Amtshierarchie
 - 3 Regelgebundenheit und Unpersönlichkeit der Amtsführung
 - 4 Aktenmäßigkeit aller verwaltungstechnischen Abläufe
 - 5 Qualifiziertes und loyales Fachpersonal
-

Quelle: Preisendörfer 2016: S. 108

schen Sachbezogenheit überlegen ist. Ihre Legitimitätsgrundlage ist die Satzung – verfasstes Recht, ein aus Rationalität geschaffenes Regelwerk, das unabhängig von Religion oder Tradition gilt. Die in Abbildung 2.2 genannten Merkmale sind nach Weber für die Bürokratie konstitutiv.

Neu ist hier insbesondere die Trennung von Person und Position. Was heute selbstverständlich erscheint, war zur Zeit der Entwicklung des Bürokratiemodells eine innovative Errungenschaft und viele Jahre anders praktiziert. Im Mittelpunkt steht die Dienstleistung, die bestimmten Regeln folgt; daher ist es auch gleich, welcher Verwaltungsbeamte sie ausführt.

Einer bürokratischen Organisation inhärent ist ebenfalls die statische Struktur mit einer klaren Amtshierarchie. Der Aufbau einer bürokratischen Verwaltung ist streng in einem System der Über- und Unterordnung angelegt, „verbunden mit Weisungsbefugnissen und einer mehr oder weniger großen Befehlsgewalt“ (Preisendörfer 2016, S. 109). Insgesamt ist der Entscheidungs-

spielraum für den einzelnen eher gering, der korrekte Beamte hat seinen Dienst „sine ira et studio“ (ohne Zorn und Eifer) zu verrichten, wobei der Eifer nicht mit Fleiß gleichzusetzen ist, sondern damit, sich nicht zu ereifern, stattdessen unpersönlich und regelgebunden der Verwaltungsarbeit nachzugehen.

Öffentliche Verwaltung ist schriftlich! Es ist seit Max Weber obligatorisch, sämtliche Verwaltungsvorgänge schriftlich niederzulegen. Nicht das gesprochene Wort zählt als bleibender, beweisbarer und damit justitierbarer Nachweis, sondern die professionell angelegte und mit schriftlichen Vermerken versehene Akte. Im Kontext der rationalen, auf Fachwissen beruhenden öffentlichen Verwaltung kann auf diese Weise die Unpersönlichkeit der Verwaltung ebenso gewährleistet werden wie die auf Fakten beruhende Klärung von Sachfragen im Streitfalle.

Das qualifizierte und loyale Fachpersonal sieht Max Weber in der Ausbildung in ersten Fachschulen für Verwaltung und in der Hinwendung zum Berufsbeamtentum. Der Leiter der bürokratischen Organisation besitzt eine mittels Wahl erfolgte Legitimation, ansonsten sind die Stelleninhaber abhängig beschäftigt. Sie sind „entgolten [...] mit festen Gehältern in *Geld* [Kursivierung im Original], meist mit Pensionsberechtigung, [...]“ (Weber 2005, S. 162 f.).

Es ist ein verbreiteter Irrtum, dass Weber bürokratischen Organisationen uneingeschränkt positiv gegenüber gestanden hat. Weber sah die Vorzüge, die in der kühlen, rationalen Effizienz der Bürokratie liegen, dennoch macht er auch „darauf aufmerksam, dass die Mitarbeiter Gefahr laufen, ihre Individualität zu verlieren

und zu hörigen Instrumenten einer Maschine degradiert zu werden“ (Paulic 2016, S. 71).

Es sollte deutlich geworden sein, dass die Ausübung von Macht und Herrschaft in bürokratischen Organisationen kein eindimensionaler Prozess ist, der sich zwischen einem Anführer und einer Gefolgschaft vollzieht. Notwendig ist vielmehr ein organisatorisches Gebilde mit breiter Beteiligung, das von der Grundannahme ausgeht, dass viele kleine Rädchen notwendig sind, um das Funktionieren des Gesamtgefüges zu gewährleisten. Mit Beteiligung ist hier aber keine demokratisch beeinflussende Teilhabe gemeint, sondern die Ausübung von Verwaltungsarbeit innerhalb der Organisation. Daher ist das Hierarchieprinzip eine Organisationsform, die eine strikte Über- und Unterordnung der Amtsträger in sich birgt und ihr historisches Vorbild in der Organisationsstruktur des Militärs findet (Franz 2013, S. 103).

Im *Hierarchieprinzip* der öffentlichen Verwaltung erhält das Bürokratiemodell von Max Weber ein organisatorisches Gesicht: eine geschlossene Pyramide, die grundsätzlich lückenlos ist, da nur so wirklich jede Position einer demokratischen Verwaltung seine Legitimation in einer Organisationsstruktur erfährt und strikt von oben nach unten aufgebaut ist. „An oberster Stelle stehen die Organisationsziele; um diese zu erfüllen, werden die Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen einer Aufbauorganisation verteilt“ (Preisendörfer 2016, S. 84). Wird die Organisation aber zu komplex, so werden Aufgaben an organisatorische Teileinheiten verteilt, wobei die Spezialisierung nach den in Abbildung 2.3 genannten Regeln erfolgt.

Abb. 2.3 Organisationsregeln der öffentlichen Verwaltung

Differenzierung nach ...	Beispiele
Sachaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzverwaltung • Sozialverwaltung • Bildungsverwaltung Bauverwaltung
zu verwaltendem Raum	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesland • Kreis • Gemeinde
Adressatenkreisen	<ul style="list-style-type: none"> • Anwaltskammer • Ärztekammer • Hochschullehrerbund • Berufsverbände generell
Teilaktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Personal • Recht • Finanzen

Quelle: Eigene Darstellung nach König 2008, S. 109 f.

2.2 Aufbauorganisation der öffentlichen Verwaltung

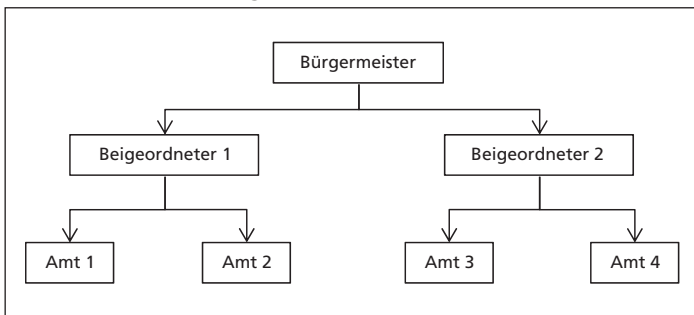
Die *Aufbauorganisation* beschreibt die formale Struktur und Aufgabenabgrenzungen einer Organisation. Wer ist für die Leitung der Behörde zuständig? Welche Ressorts existieren zur Aufgabenerfüllung? Wie exakt stellt sich der pyramidale Aufbau dar? Die Organisationsforschung unterscheidet verschiedene Typen, die folgend näher erläutert werden.

Die *Einlinien-Organisation* „orientiert sich am Vorbild militärischer Befehlsgewalt vom höchsten Rang bis zum einfachen Soldaten“ (Frantz 2013, S. 104). Auf die

öffentliche Verwaltung bezogen bedeutet dies, dass jeder Amtsträger einen direkten, weisungsbefugten Vorgesetzten hat, der selbst wiederum einem Vorgesetzten unmittelbar unterstellt ist, sodass direkte Weisungslinien entstehen. Sie „ist ein Organisationsgefüge, wie es sich idealtypisch ergibt, wenn ein einheitliches Rollensystem in mehrere Subsysteme differenziert wird, die dann wiederum in je mehrere Subsysteme differenziert werden usw.“ (Endruweit 2004, S. 166). Eine Verbindung in der Hierarchie besteht nur in der Vertikalen, nicht aber in der Horizontalen. Und ebenso erfolgt die Kommunikation in der Einlinien-Organisation auch immer streng von oben nach unten, nachgerade wie die Loyalität.

Und so sind auch die Vorteile der Einlinien-Organisation in ihren klaren Kompetenzen und transparenten Strukturen zu sehen (Abb. 2.4). Es gibt keine Über-

Abb. 2.4 Einlinienorganisation*



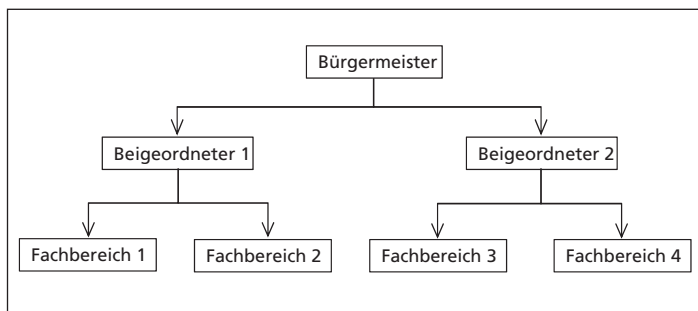
Quelle: Eigene Darstellung

* Diese wie auch die nächsten Abbildungen folgen der Systematik kommunaler Verwaltungen.

schneidungen hinsichtlich der Weisungsbefugnisse und Zuständigkeiten, zudem sind vorgesetzte Stellen immer informiert. Speziell in größeren Organisationen überwiegen aber die Nachteile: Werden schnelle Entscheidungen benötigt, muss grundsätzlich zunächst der gesamte „Instanzenweg“ beschritten werden. Und selbst wenn dieser eingehalten werden sollte, so sind bestimmte fachliche Anforderungen ausgeblendet, da die vertikale Abstimmung fehlt. Weiter kann es zu Überforderungen der Leitungsebene kommen, da grundsätzlich alle Entscheidungen dort getroffen werden; Delegation und flache Hierarchien sind im Einlinien-System nicht vorgesehen.

Das Fehlen der Abstimmung zwischen den einzelnen Linien der Organisation offenbart damit ein Paradoxon der Einlinien-Organisation: Werden auf der einen Seite Leitungsstrukturen geschaffen, damit die Organisation einem Gesamtziel untergeordnet ist, so fördern starke Einlinien-Strukturen wiederum Ressortegoismus und Spartendenken. Dies wird zudem gefördert in der üblichen Karriere- und Aufstiegspraxis. Zumeist verbleibt ein Mitarbeiter in „seiner“ Linie, was die genannten Vor- und Nachteile weiter verstärkt (Endruweit 2004, S. 166 f.). Und nicht zuletzt besteht eine Problematik im so genannte „Stille-Post-Phänomen“: Jede Information, die an die vorgesetzte Stelle weitergeleitet wird, wird nahezu unmerklich verändert, sodass die Information, die letztlich bei den Entscheidungsträgern ankommt, nicht nur in Nuancen, sondern gar substantiell von der Ausgangsaussage abweicht.

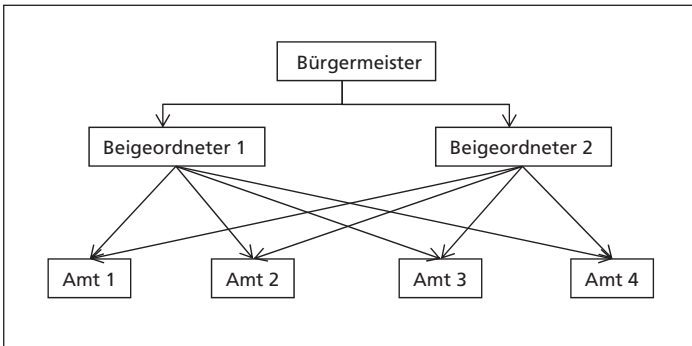
Die *Sparten-Organisation* stellt eine Sonderform der

Abb. 2.5 Sparten-Organisation

Quelle: Eigene Darstellung

Einlinien-Organisation dar. Bezugnehmend auf den Kritikpunkt der Überforderung der Leitungsebene wurde eine Organisationsform entwickelt, die in dem formalen Aufbau der Einlinien-Organisation ähnelt, gleichwohl eine weitere, eher dezentral ausgerichtete Ebene vorsieht, die wiederum mit gewissen Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist.

Dem Organisationsprinzip der Spartenorganisation (Abb. 2.5) folgt das Neue Steuerungsmodell der KGSt, das in den 1990er Jahren flächendeckend in den deutschen Rathäusern implementiert worden ist (siehe Kapitel 3.1). Hier werden kommunale Ämter, die bisher lediglich über die Fach- nicht aber über die Ressourcenverantwortung verfügten, zu Fachbereichen aufgewertet. In ihrem Budget sind die Fachbereiche aufgefordert, zur Erreichung ihrer Ziele eigenverantwortlich zu wirtschaften.

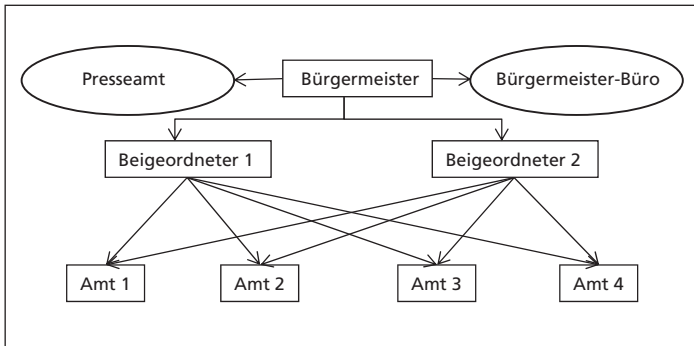
Abb. 2.6 Mehrlinien-Organisation

Quelle: Eigene Darstellung

Die *Mehrlinien-Organisation* unterscheidet sich von der Einlinien-Organisation dadurch, dass die Weisungs- und Kontrollfunktion auf mindestens zwei vorgesetzte, fachlich unterschiedliche Stellen aufgeteilt ist (Abb. 2.6).

Die Vorteile dieser Organisationsform liegen in den kurzen Kommunikations- und Kooperationswegen und in der Schnelligkeit, da die Gefahr, die „falsche Hierarchieleiter“ zu nehmen, deutlich geringer ausfällt. Zudem kann aufgrund der Spezialisierung von einer höheren Fachkompetenz der Entscheider ausgegangen werden. Umgekehrt können als Nachteile divergierende Anweisungen der jeweiligen Leitungsebene und unklare Zuständigkeitsabgrenzungen angeführt werden (Endrweit 2004, S. 168).

Das in der öffentlichen Verwaltung weitaus am häufigsten anzutreffende Organisationsprinzip ist das der *Stab-Linien-Organisation* (Abb. 2.7). Grundlage des Or-

Abb. 2.7 Stablinien-Organisation

Quelle: Eigene Darstellung

ganigramms ist weiter die Linien-Organisation, der mit so genannten Stäben eine weitere Organisationseinheit hinzugefügt wird, die der Unterstützung der Behördenleitung dient und aus der eindimensionalen Hierarchiestruktur der Verwaltung ausgegliedert ist. Stäbe existieren als dauerhafte und als temporäre Erscheinung, sie sollen – gerade weil sie generell direkt mit der Leitungsebene verbunden sind – handlungsschnell und fachlich kompetent beraten. Mitglieder eines Stabes sind keine Entscheider, sie sind „nur als Zuarbeiter für die Konzipierung von Entscheidungen eines in der Regel sehr hochrangigen Linienmitgliedes beteiligt“ (Endruweit 2004, S. 168). Minister-, Oberbürgermeisterbüros oder Pressestellen sind Beispiele für stetig eingerichtete Stäbe, aktuelle Themen werden oftmals in zeitlich begrenzten Stäben im Rahmen eines Projektmanagements bearbeitet.

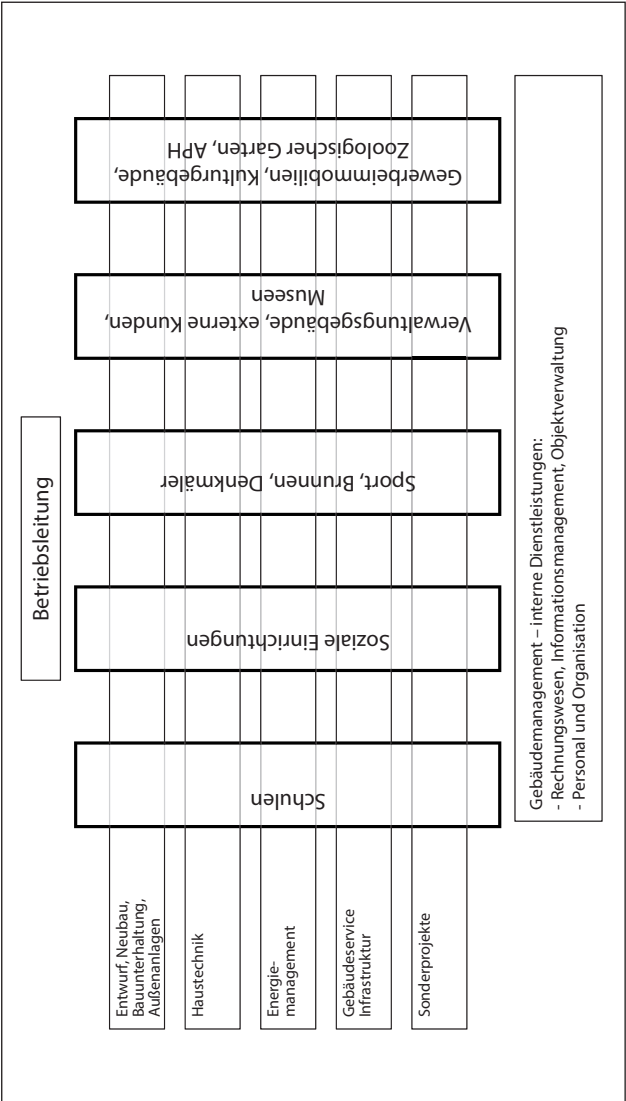
Die Organisationsform der Stab-Linien-Organisation wird gewählt, wenn die Organisation insgesamt eine bestimmte Größe und Komplexität erreicht hat. Es soll auf diese Weise gewährleistet werden, dass Expertenwissen leichter in die Führungs- und Leitungskompetenz der Verwaltung integriert werden kann. Zudem wird die Führung entlastet (Frantz 2013, S. 105).

Der Dualismus aus den beiden Organisationsprinzipien *Linie* und *Stab* beinhaltet das größte Konfliktpotenzial. Müssen die Stäbe grundsätzlich ohne Leitungsverantwortung auskommen, so besteht gleichwohl die Gefahr, dass sie eine Art Eigenleben entwickeln und die der Leitung zugeordnete Position zur Durchsetzung eigener Machtansprüche nutzen. Mitarbeiter der Stäbe könnten ihr Fachwissen vor allem für sich gewinnbringend einsetzen und eine Abhängigkeit der Leitungsebene vom diesem anstreben.

Nicht selten werden beide Organisationsformen – Stab-Linien- wie Linien-Organisation – zusammengefasst, indem aus ursprünglichen Stabsstellen eine feste Organisationseinheit wird, „die in recht großem Umfang alle entsprechenden Funktionen für die gesamte Organisation erledigt und ohne weiteren Unterbau auf relativ hoher Organisationsebene angesiedelt ist“ (Endruweit 2004, S. 171). Als Beispiele können hier die EDV- oder die Rechtsabteilung genannt werden.

Die *Matrix-Organisation* (Abb. 2.8) als letzte hier thematisierte Organisationsstruktur ist aus den so genannten Task Forces – bekannt beispielsweise als Sonderkommissionen der Kriminalpolizei – entstanden. Hier werden Mitarbeiter aller Stäbe und Linien aus ihren

Abb. 2.8 Matrix-Organisation am Beispiel der Stadt Wuppertal



Quelle: Eigene Darstellung

bisherigen Organisationsstrukturen befreit und teilweise in die Task Force übernommen. „Dort sollen sie unter Befreiung von allen sonstigen Organisationsfunktionen sich auf die Teilfunktion der Task Force konzentrieren, für die sich als Spezialisten gelten“ (Endruweit 2004, S. 171). Es werden Mitarbeiter konzentriert, die ihr Expertenwissen verschiedenster Disziplinen zur Lösung eines Problems einbringen. Die Vorgesetztenfunktion wird hier eigentlich in der Linie ausgeübt, bei einer zeitlich begrenzten Einrichtung der Matrix wird der Mitarbeiter an den neuen Vorgesetzten „ausgeliehen“. Wenn allerdings unterschiedliche Professionen miteinander kooperieren müssen, empfiehlt sich das Prinzip der Matrix-Organisation durchaus als Dauerlösung. Die Stadt Wuppertal hat den Bereich der Gebäudewirtschaft in der Matrixorganisation abgebildet und kann daher als Beispiel gelten.

Auch wenn die öffentliche Verwaltung in aller Regel dem Hierarchieprinzip folgt, bei dem Entscheidungen auf der jeweiligen Hierarchieebene durch Einzelpersonen getroffen werden, ist zu guter Letzt das *Kollegialprinzip* in der öffentlichen Verwaltung anzutreffen. Definitorisch ist es damit beschrieben, dass mehrere Amtsträger gleichrangig an Entscheidungen beteiligt sind. Als Grundannahme gilt, dass eine Kollegialentscheidung die beste denkbare Einzelentscheidung überbietet, das Ganze also hochwertiger als die Summe der Einzelteile ist. Da dies in Reinform kaum praktikabel erscheint, ist das Kollegialprinzip eher eine partizipative Ergänzung des Hierarchieprinzips denn ein wirklicher Gegenpol. Weiter bedeutet das Kollegialprinzip nicht, dass in der Orga-

nisation keine Hierarchien bestehen, sondern lediglich, dass die jeweils an der Entscheidung Beteiligten gleichrangig votieren (Frantz 2013, S. 107).

Als Faustformel für die Implementierung gilt: Je größer der Entscheidungsspielraum, desto geeigneter ist das Kollegialprinzip. Daher sollten Routinetätigkeiten wie die eher eindimensionale Anwendung von Rechtsnormen hierarchisch klar und präzise organisiert sein, während Fragen, in denen ein breiter Sach- und Fachverstand notwendig ist, vornehmlich einer kollegialen Entscheidung harren. Die idealtypische Anwendung gerät dann in Unsicherheit, wenn innerhalb des Kollegialorgans Spannungen herrschen, weiter scheint es schlicht illusorisch, dass alle Mitglieder gleichsam partizipativ an der Bestimmung beteiligt sind. Dominante Mitglieder des Kollegialorgans können die Entscheidungen faktisch zu Einzelentscheidungen werden lassen, zudem besteht die Gefahr, dass eine Minderheit sich lautstark Gehör verschafft und damit eine faktisch vorhandene Mehrheit dominiert. Elisabeth Noelle-Neumann hat dieses Phänomen zu Beginn der 1980er Jahre mit dem Begriff der „Schweigespirale“ belegt (Noelle-Neumann 2001).

In der öffentlichen Verwaltung sind Kollegialorgane in erster Linie auf kommunaler Ebene anzutreffen. Die Magistratsverfassung, die noch in Hessen angewendet wird, schreibt die Leitung der Verwaltung einer Kommune durch haupt- und ehrenamtliche Magistrate vor. Diese Aufteilung ist in den übrigen Bundesländern nicht bekannt bzw. bereits abgeschafft (z. B. Schleswig-Holstein), gleichwohl ist dem Grunde nach jeder kommunale Gemeinderat ein Kollegialorgan, da Ent-

scheidungen nach dem Mehrheitsprinzip gefällt werden. Und da der Gemeinderat Teil der Exekutive ist und nicht – auch wenn das Selbstverständnis mancher Kommunalpolitiker etwas Anderes vermuten lässt – Teil der Legislative, so mag die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft als Praxisbeispiel für das Kollegialprinzip gelten.

In der Praxis – das sollte deutlich geworden sein – gibt es nicht *den* Aufbau einer öffentlichen Verwaltung. Je nach Größe, Aufgabenspektrum und auch Platzierung im Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland muss die jeweilige Verwaltung den für sie passenden und angemessenen Weg finden. In den vergangenen Jahren hat sich dabei die *Arbeit in Projekten* als weitere sinnvolle Alternative zu den vorgestellten und grundsätzlich hierarchiedominierten Organisationsformen herausgebildet. Zunächst wird definitorisch zu klären sein, was genau ein Projekt ist, da der Begriff durchaus inflationär verwendet wird. Es „ist die Tendenz erkennbar, alle Arbeitsformen, die von der regulären Arbeit abweichen, als Projekt zu titulieren“ (Möltgen 2015, S. 275f.). Für die weiteren Ausführungen soll der Definition des Deutschen Instituts für Normierung gefolgt werden: Ein Projekt ist ein „Vorhaben, das im Wesentlichen durch Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist, wie z. B. Zielvorgabe, zeitliche, finanzielle, personelle und andere Begrenzungen, projektspezifische Organisation“ (DIN 69901-5:2009 Nr. 3.43).

In einem Projekt sind aufgrund der weniger stark ausgeprägten hierarchischen Diktion klare Absprachen be-

züglich der Projektziele und -abläufe notwendig. Es empfiehlt sich, einen Projektplan zu erstellen, der das Gesamtprojekt in einzelne Projektphasen unterteilt und deren Anzahl von der Komplexität des Projekts abhängig gemacht werden sollte. Auch erscheint es sinnvoll, einzelne Meilensteine des Projekts zu definieren, an denen in sich geschlossene Arbeitsergebnisse geliefert werden.

Sowohl in der theoretischen Beschreibung als auch in der praktischen Anwendung hat sich die Unterteilung eines Gesamtprojektes in vier Projektphasen bewährt (Möltgen 2015, S. 280):

- *Initiierungsphase:* Es erfolgt die Problemdefinition und das Festlegen einer ersten Zieldefinition; zudem werden erste Verantwortlichkeiten benannt.
- *Analyse- und Planungsphase:* Ziele und Abläufe werden weiter spezifiziert, die Projektplanung wird exakter.
- *Umsetzungsphase:* Durchführung einer Auftaktveranstaltung, Implementierung eines Projektcontrollings, Dokumentation der laufenden Ergebnisse.
- *Projektabschluss:* Erstellung der endgültigen Dokumentation, Präsentation der Projektergebnisse an den Kreis der Entscheider, „Entlastung“ des Projektleiters.

Auch wenn die Durchführung von Projekten in der Vergangenheit mehr und mehr zum Alltagsgeschäft der öffentlichen Verwaltung geworden ist, so ist es dennoch für manchen Mitarbeiter eine neue Erfahrung, in einem Projekt mitzuwirken. Daher sollen folgend Erfolgsfaktoren benannt werden, die zumindest eine hinreichende

Bedingung für den erfolgreichen Abschluss eines Projektes darstellen.

- Projektumfeld beachten
- Zielorientierung
- Auswahl der richtigen Mitarbeiter
- Projektkultur etablieren

Zudem hat sich das Projektmanagement selbst weiterentwickelt. So finden zunehmend evolutionäre und agile Formen des Projektmanagements Anwendung wie z. B. Scrum.

2.3 Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung

Grundsätzlich wird von der Aufbauorganisation die *Ablauforganisation* unterschieden. Die Ablauforganisation umfasst alle „Prozesse, nach denen innerhalb der Organisation gearbeitet werden soll“ (Bogumil und Jann 2009, S. 140). In den Ausführungen zum Bürokratiemodell wurde deutlich, dass die öffentliche Verwaltung durch eine äußerst kleinteilige Organisationsform charakterisiert ist. Nun hat aber eine öffentliche Verwaltung nicht nur genaue Vorstellungen davon, wie die organisatorischen Rahmenbedingungen zu wählen sind, sondern auch, welche festgeschriebenen Verfahrensweisen zur Aufgabenerledigung anzuwenden sind: „Bürokratisches und damit Verwaltungshandeln ist also stark regelgebunden und standardisiert“ (Bogumil und Jann

2009, S. 140), in struktureller wie in prozessualer Hinsicht. Und wenn das Bürokratiemodell (siehe Abbildung 2.2) nun auf die Aufbau- wie auf die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung bezogen wird, wird offenkundig, dass die Punkte 1 und 2 (*Stellen als Bausteine oder Organisation* und *Feste Amtskompetenzen und klare Amtshierarchie*) die Aufbauorganisation determinieren, die Punkte 3 bis 5 (*Regelgebundenheit und Unpersönlichkeit der Amtsführung*, *Aktenmäßigkeit der verwaltungstechnischen Abläufe* und *Qualifiziertes und loyales Fachpersonal*) aber die Abläufe in der Verwaltung betreffen.

Da beide Begriffe nicht organisch voneinander trennbar sind, wird in der Organisationsforschung auch die Unterscheidung in Aufbau- und Ablauforganisation zunehmend kritischer gesehen. Es ist geradezu ein zentrales Desiderat u. a. für die Verwaltungswissenschaft, in welcher Weise die eine Ebene die andere beeinflusst und umgekehrt.

Zur Analyse der hergebrachten Verwaltungsstrukturen ist diese Frage eine eher akademische: Sowohl die Aufbau- als auch die Ablauforganisation einer nach Weberschen Vorgaben verfassten Verwaltung operieren mit Standardisierungen, die sich auf den formalen Aufbau einerseits und die Verwaltungspraktiken andererseits beziehen. Und so ist es nur folgerichtig, dass nicht nur die formale Struktur, sondern auch die Arbeitsabläufe bis ins Kleinste geregelt sind. Betrachtet man das Organigramm einer öffentlichen Verwaltung, so erhält man erste Einblicke in den Dienstweg, der die Grundlage der Ablauforganisation darstellt. Die Information des nächsten Vorgesetzten (siehe Kap. 1.2) ist Basis der Arbeit in

einer Linienorganisation, formal wie prozessural. Und so verfügt eine öffentliche Verwaltung – wie im Übrigen wohl jedes Unternehmen – über eigene Codes, deren Verständnis den Mitgliedern vorbehalten ist. So ist es in vielen öffentlichen Verwaltungen üblich, dass leitende Beamte Aktenvorgänge in unterschiedlichen Farben abzeichnen. Für den Außenstehenden mag dies befremdlich anmuten, dennoch ist auf diese Weise transparent und für jeden Mitarbeiter ersichtlich, wer die Akte gelesen hat und welche Anmerkungen von wem hinterlassen wurden.

Bislang wurde die öffentliche Verwaltung quasi als Reinform Weberscher Verwaltungssoziologie dargestellt. Theoretisch ist das selbstverständlich korrekt, nur wird sich Verwaltung in der Praxis selten so distanziert und regelgebunden vollziehen. Jeder, der sich näher mit der öffentlichen Verwaltung beschäftigt hat, sei es wissenschaftlich oder als Praktiker, wird erlebt haben, dass Verwaltungsarbeit durch Eigentümlichkeiten und mitunter Absurditäten charakterisiert ist, die in der Öffentlichkeit auf Unverständnis treffen. Es soll damit keinesfalls behauptet werden, dass die so genannte private Wirtschaft immer frei von Widersprüchen ist und dass sie stets und ohne Ausnahme als Muster an Effektivität und Effizienz gelten mag. Die öffentliche Verwaltung ist eben dadurch gekennzeichnet, dass sie neben den rechtlich normierten Kontrollorganen wie dem Parlament oder der kommunalen Vertretungskörperschaft vor allem die Öffentlichkeit als integralen Bestandteil der Kontrolle des Verwaltungshandelns vorsieht.

Zudem war das Menschen- und Mitarbeiterbild We-

berscher Prägung ein durchaus positives. Gewiss, auf die Gefahr der „Automatisierung“ der Verwaltung für den einzelnen Mitarbeiter wurde hingewiesen, aber grundsätzlich geht Weber vom Mitarbeiter aus, der an einer schnellen und ressourcenschonenden Aufgabenerledigung interessiert ist. Dieses Ideal konfrontieren Cohen, March und Olsen nun mit dem „Mülleimer-Modell“ (Cohen et al. 1972), das dem wohlorganisierten Verwaltungskonstrukt die prägnante These entgegen stellt, dass eine Themenpriorisierung willkürlich erfolge oder gar nicht existiere, dass weiter keinerlei Kompetenzen zur Leitung der Verwaltung vorlägen und Entscheidungsprozesse ebenso ein Produkt von Zufälligkeiten seien (Preisendörfer 2016, S. 96). Und so erklärt sich die Metapher mit dem Mülleimer als Korb einer Entscheidungsgelegenheit, in die jeder Mitarbeiter Ideen, Themen, Vorstellungen nahezu ungeordnet ablegt. Das folgende, kräftige Durchschütteln verwischt letzte Spuren einer Strategie, sodass eine weitgehend unkoordinierte Zielfindung beginnt, in der zeitgleich unterschiedliche Prozesse, zum Teil miteinander interagierend, zum Teil isoliert, sich vollziehen. Die Art, wie Probleme, Lösungen, Auswahlgelegenheiten und Teilnehmer zusammenspielen, hängt dabei von den unterschiedlichen Faktoren des Zusammenspiels eben dieser Faktoren ab. Wirklich wichtig ist auf personaler Ebene die Anwesenheit von einzelnen, einflussreichen Mitgliedern der Verwaltung. Sind diese anwesend, wird die Entscheidung in einer bestimmten Weise getroffen. Aber was passiert, wenn sie fehlen?

Auch die Entscheidungsgelegenheit resultiert aus ei-

nem Zufall: Sachfragen werden auch dann als entscheidungsreif bezeichnet, wenn vermeintliche Sach- oder Zeitzwänge sie dazu erklären. Letztlich, so Cohen, March und Olsen, ist das „Mülleimer-Modell“ die theoretische Antipode zu Webers Verwaltungssoziologie: Auf der einen Seite ein in sich geschlossenes Organisationssystem, das mittels eines klaren Hierarchie- und Dienstweges Entscheidungsgewalt abbildet und über den pyramidalen Aufbau eine demokratische Legitimation der öffentlichen Verwaltung bis in die kleinste Verästelung nachzeichnet. Auf der anderen Seite nun eine Form von *organized anarchy* (Preisendörfer 2016, S. 142), die die tatsächliche Lösung von Problemen als Zufallsprodukt erscheinen lässt.

Nun ist einschränkend anzumerken, dass die Grundsatzzthese bereits 45 Jahre alt ist, auch war der Gegenstand der Forschung nicht *die* öffentliche Verwaltung als Ganzes, sondern die Universität als besonderes Spezifikum. Und weiter räumen die Autoren die „bildhafte Überzeichnung der Gegebenheiten in Organisationen“ (Preisendörfer 2016, S. 142) ein. Dennoch – und das belegen neuere Forschungen – ist das Mülleimer-Modell geradezu ein Paradebeispiel dafür, wie entscheidungsunfreundlich und damit schwach die öffentliche Verwaltung bisweilen agiert.

Doch wie lauten die Reflexe, die die Verwaltung zur „Problemlösung“ anbietet? Hier bietet sich ein reiches Potpourri aus der Problemnegation, der Abschiebung des Problems in Ausschüsse oder Kommissionen, dem Aussitzen oder der Weiterleitung in die bürokratische Warteschleife mit unterschiedlichen Stellungnahmen

oder zuletzt die überbordende Kompromissfähigkeit als Quasi-Tauschgeschäft zu Lasten der öffentlichen Finanzen. Fernab einer fast kabarettistisch zynischen Sicht auf die Verwaltung, die das Mülleimer-Modell zum Teil des Spotts über die öffentliche Verwaltung erklärt hat, sind die genannten Handlungsweisen gleichermaßen usus wie gefährlich. Seibel sieht gerade das Schmieden von Kompromissen als großes Risiko an: Wenn ein inhaltlicher Dissens – beispielsweise in der aktuellen Situation der Großen Koalition besteht – so ist dieser mit der derzeit positiven Lage der staatlichen Finanzen zu „lösen“. Besteht die SPD auf der „Rente mit 63“, die CDU auf der „Mütterrente“, so ist gegenwärtig beides darstellbar und führt zu medial kommunizierten politischen Erfolgen beider Parteien. Nun überdeckt die momentane finanzielle Lage diesen Konflikt, gleichwohl: Was geschieht, wenn die erforderlichen Mittel eines Tages nicht mehr zur Verfügung stehen (Seibel 2016, S. 100 f.)?

Letztlich gehen Cohen, March und Olsen gar so weit, dass im Endeffekt eine Lösung bereits feststehe, nun aber zunächst das dazugehörige Problem gesucht werden müsse. Als Beispiel mag die Anschaffung einer neuen EDV-Infrastruktur einer Verwaltung gelten. Die für den Ankauf Verantwortlichen preisen die Vorzüge der neuen Hard- und Software an (Lösung liegt vor), erst in einem zweiten Schritt werden die genauen Einsatzgebiete eruiert (Probleme werden nachträglich definiert).

Nun wird eine öffentliche Verwaltung nicht sonderlich erfolgreich operieren, wenn das Mülleimer-Modell allzu oft als Arbeitsgrundlage dient. Und wenn auch nicht jeder Ablauf als idealtypisch und reibungslos in Struktur,

Prozess und Ergebnis angesehen werden kann, so wäre die Erkenntnis, das Verwaltungshandeln auf Zufall basiert, doch recht ernüchternd und würde den Abläufen der Verwaltung gewiss nicht grundsätzlich gerecht. Ein letztes Modell, das auf die öffentliche Verwaltung angewendet werden kann, ist der *Inkrementalismus*, der als die Lehre des „Sich-Durchwurstelns“ bezeichnet werden kann (Böhret et al 1988, S. 263). Diese Beschreibung ist sehr negativ konnotiert und bedarf daher der Klarstellung. Das Durchwursteln sollte nicht grundsätzlich als Kritik verstanden werden, sondern eher als die Beschreibung eines Politikstils, der einen kontinuierlichen Prozess der Problemlösung wählt. Dabei wird es nicht als sinnvoll und zielführend beschrieben, eine Herausforderung in großen Planungs- und Entwicklungsschritten anzugehen, stattdessen wird eine Strategie der kleinen Schritte angestrebt. Diese orientiert sich an den folgenden Vorgaben (Böhret et al. 1988, S. 264):

- Orientierung am Status Quo.
- Anstreben nur marginaler Veränderungen.
- Problemlösung schrittweise. Es wird nicht unbedingt eine endgültige Lösung gesucht, sondern ein Weg, der den Blick für eine endgültige Lösung perspektivisch öffnet.
- Es werden nicht nur für formulierte Zwecke adäquate Mittel gesucht, sondern auch Ziele aufgrund begrenzter Mittel angepasst. „Die wichtigsten Impulse für politische Entscheidungen ergeben sich nicht aus übergeordneten Zielen, sondern aus aktuellen Mißständen“ (Böhret et al. 1988, S. 264).

Nun ist die öffentliche Verwaltung in den vergangenen Jahren unter Druck geraten, stetig noch besser zu werden. Es wird im Weiteren noch von den neuen Herausforderungen die Rede sein, die die Verwaltungen zu bewältigen haben, aber sie gehen höchst selten einher mit einer Ausweitung von sächlichen oder personellen Ressourcen. Ganz im Gegenteil: Es wird kaum eine kommunale Ratsfraktion geben, die nicht wegen der angespannten Haushaltslage in ihren alljährlichen Etatberatungen ein Streichkonzert in großer Besetzung aufzuführen versucht.

Aktuell wandelt sich dieses Bild, die wirtschaftliche Lage der öffentlichen Haushalte hat sich in den letzten Jahren in einer Weise verbessert, die in der Dynamik nicht zu erwarten war. Losgelöst von dieser Entwicklung, von der niemand weiß, wie lange sie anhalten wird, muss es der öffentlichen Verwaltung gelingen, immer neue Aufgaben mit maximal derselben Ressourcenausstattung zu erledigen. Eine Annäherung erfolgt über die Reform der organisatorischen Strukturen, sie wird Thema in Kap 4.1 sein. Eine weitere kann über die Prämissen erfolgen, die ablauforganisatorischen Prozesse dergestalt zu beeinflussen, dass der Prozess der Aufgabenerledigung als Feld für Optimierungsbemühungen und -chancen erkannt wird. Bei diesem Managementkonzept, „bei dem die konkreten Bedürfnisse der Leistungsempfänger in den Mittelpunkt der betrieblichen Tätigkeit gerückt werden“ (Fischer 2014, S. 155f.), handelt es sich um das *Prozessmanagement*.

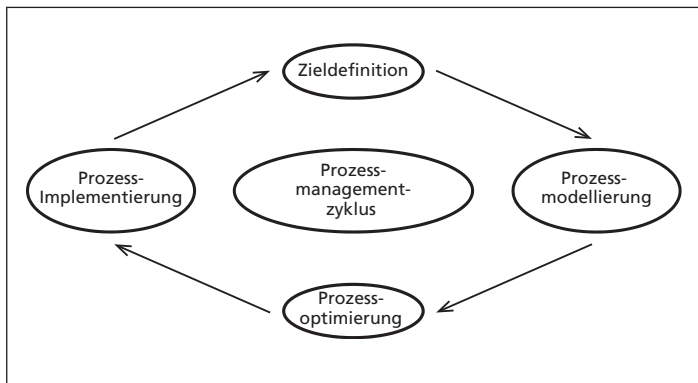
In der Privatwirtschaft ist es eine übliche Managementmethode, bei der Übertragung auf die öffentliche

Verwaltung sind bestimmte Besonderheiten zu beachten. So ist die öffentliche Verwaltung deutlich mehr von gesetzlichen und anderen normativen Vorgaben abhängig als die Privatwirtschaft, zudem existiert ein nicht unerheblicher Machtfaktor seitens gewählter Politiker, die nicht selten Einfluss aufgrund ihrer demokratischen Legitimation zu nehmen versuchen. Hinzu kommt, dass viele Mandatsträger zu ihrem parteipolitischen Engagement noch in Interessenverbänden aktiv sind und sie somit aus mehreren Warten aus auf Entscheidungen der Verwaltung einwirken.

Definitiv wird ein Prozess verstanden als „eine zielgerichtete, zeitlich-logische Abfolge von Aufgaben, die arbeitsteilig von mehreren Organisationen oder Organisationseinheiten unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken ausgeführt werden können“ (Fischer 2014, S. 156). Der Prozess dient also der Leistungserstellung, wobei die Summe all dieser Prozesse die Ablauforganisation ist. Es wurde bereits ausgeführt, dass die strikte Trennung in Aufbau- und Ablauforganisation kaum aufrecht zu halten ist, wobei aus der Sicht der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre häufiger von einer Prozessorganisation denn von einer Ablauforganisation die Rede ist. Denn es erfolgt nicht nur eine terminologische Weiterentwicklung, sondern auch eine sachliche. Steht bei der Ablauforganisation die Optimierung einzelner Arbeitsschritte im Vordergrund, so zielt die Prozessorganisation nun darauf, diese Verbesserungen im System so zu gestalten, dass sie eine organisationsübergreifende Verbesserung bedeuten. Um Prozesse einer Verwaltung zu optimieren, ist es zunächst

notwendig, ihnen systematisch auf den Grund zu gehen. Dies geschieht anhand von drei unterschiedlichen Sichtweisen (Fischer 2014, S. 159):

- *Prozesssicht*: Der Gesamtprozess wird in einzelne Schritte und Teilprozesse zerlegt.
- *Organisationssicht*: Aus dieser Sichtweise heraus werden die Prozesse hinsichtlich ihrer Komplexität bewertet, wobei eine entscheidende Variable der Wiederholungsgrad darstellt. Ein Arbeitsprozess – beispielsweise ein Vergabeverfahren – wird nun bezüglich der rechtlich wie sächlich angemessenen Aufgabenerledigung in die einzelnen Schritte unterteilt und anhand der exakten Anforderungen bewertet. Leitfragen zur Bewertung der Komplexität könnten lauten: Hat diese Arbeit das Erfordernis eines Spezialisten? Und wenn ja, ist es für ihn eher Routine oder anspruchsvoll? Oder handelt es sich doch eher um eine Tätigkeit, die von einem Generalisten ausgeübt werden kann? Welche Rolle spielt eine mögliche EDV-Unterstützung? Es sollte anschließend möglich sein, für das Beispiel des Vergabeverfahrens ein recht präzises, sogar grafisch animiertes, Prozessportfolio zu entwickeln. Nun können weitere Leistungen der öffentlichen Verwaltung auf dieses Prozessportfolio angewendet werden. Es ist quasi abzulesen, welches Expertentum bei der Leistungserstellung notwendig ist.
- *Datensicht*: Die Entwicklung der Informationstechnologie hat neue, viel technischere Sichtweisen möglich gemacht. „Die modernen IT-Systeme werden häufig zur Unterstützung und Automatisierung

Abb. 2.9 Prozessmanagementzyklus

Quelle: Fischer 2014, S. 165

von einzelnen Prozessschritten, aber auch zur Automatisierung ganzer Arbeitsabläufe bzw. Prozesse eingesetzt“ (Fischer 2014, S. 162).

Es wird deutlich, dass die Übertragung von betriebswirtschaftlichen Konzepten auf die öffentliche Verwaltung nicht nur im Sinne neuer, effektivitäts- wie effizienzbasierter Organisationsformen geschieht, sondern auch die Abläufe der Verwaltung erfasst hat. Und so folgt auch der Prozessmanagementzyklus (Abb. 2.9) einem klassischen Managementprozess (Fischer 2014, S. 165).

2.4 Personal der öffentlichen Verwaltung

2.4.1 Historische Grundlagen des Berufsbeamtentums

Das Personal bildet die wichtigste Ressource einer Unternehmung – und dies gilt auch für die öffentliche Verwaltung. Es ist nicht nur für die Erledigung der anstehenden Aufgaben konstitutiv, sondern prägt in der Sicht des Bürgers auf die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung in besonderer Weise deren Ansehen. Bereits der Terminus „öffentlicher Dienst“ empfiehlt einen Blick auf die historische Genese des Berufsbeamtentums, da hier das „dienen“ schon im Wort enthalten ist. Friedrich II. von Preußen nahm für sich bereits vor rund 350 Jahren in Anspruch, erster Diener des Staates zu sein (Bull und Mehde 2015, S. 183).

Die heute bekannte Struktur des Berufsbeamtentums hat sich in der Folge des Allgemeinen Preußischen Landrechts für die Preußischen Staaten von 1794 herausgebildet. Die öffentlich Bediensteten kannten weder die Sicherheit des öffentlichen Dienstes, die heute quasi Markenzeichen der öffentlichen Verwaltung ist, noch die besondere Rechtsform des Beamtenverhältnisses, „vorhanden war das bis heute gültige besondere Treueverhältnis, das in Deutschland eine alte Tradition besitzt“ (Püttner 2007, S. 150). Gleichwohl war dieses Treueverhältnis auf die Ergebenheit zum Fürsten gemünzt, nicht wie heute auf die generelle Loyalität zum Staat und dessen Grundprinzipien. Dies änderte sich im ausgehenden

18. Jahrhundert, indem im Preußischen Landrecht eine Trennung des Dienstes vom Herrscher zum Staat vollzogen wurde: „Es sprach von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates“ (König 2008, S. 490). Eine weitere, das Beamtenrecht betreffende Rechtsquelle war die bayerische Dienstpragmatik von 1805 (Püttner 2007, S. 150). Auch in quantitativer Hinsicht war das Beamtentum der damaligen Zeit mit heute kaum vergleichbar. In ganz Preußen gab es 1815 zunächst 500, später gar nur ca. 400 Beamtenstellen in leitender Funktion, so dass – wenn schon ein Vergleich zu heute gezogen wird – nicht der Laufbahnbeamte, sondern eher der Zeit- oder der politische Beamte als Referenz dienen können.

Insbesondere die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts sorgte mit den Folgen der Französischen Revolution für gesellschaftliche und staatorganisatorische Umwälzungen, die dem damaligen Zeitgeist folgten und Ausgangspunkt für manche Entwicklung waren, die auch heute noch für die Situation der öffentlichen Verwaltung konstitutiv ist. Während der Adel zu Beginn des 19. Jahrhunderts durch den Wiener Kongress, der einen stark restaurativen Charakter hatte, zunächst auf einen weitgehenden Erhalt seiner Macht hoffen durfte, so waren die Signale, die von der Französischen Revolution 1789 ausgegangen sind und in Entstehung und Aufstieg des Bürgertums mündeten, zu zwingend für die weitere Geschichte Deutschlands und damit auch für dessen Staatsorganisation. Der wachsende Einfluss der genannten Aristokratie führte letztlich dazu, dass sich der Adel aus der Leitung der Bürokratie in Preußen zurück-

zog und den Aufstieg des Bürgertums ermöglichte: „Am Ende der Monarchie in Deutschland hatte der Adel zwar noch eine starke Stellung im Beamtentum, dominierte es aber nicht mehr“ (König 2008, S. 492).

Klagen Beamte aktuell womöglich über die vermeintlich schlechte Bezahlung, so ist dies eher historischer Betrachtung, denn grundlegenden Gegebenheiten geschuldet. Im 19. Jahrhundert wurden Beamte mit einem eher kargen Salär abgespeist, erst die Zeit der Weimarer Republik brachte neben auch heute noch gültigen beamtenrechtlichen Grundsätzen – wie beispielsweise dem Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern 1927 – eine Besoldungsreform, die kurz vor der Weltwirtschaftskrise die wirtschaftliche Situation der Beamten des Deutschen Reiches verbesserte.

Die Zeit des Nationalsozialismus brach mit der mehr als 100 Jahre alten Praxis, dass die Loyalität des Beamten dem Staat und nicht einem Herrscher dient. Alle Bediensteten hatten nun dem Führer zu dienen und schworen ihren Amtseid auf ihn persönlich: „Ich werde dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler treu und gehorsam sein.“

Nach 1945 fand – wie auch in vielen anderen Segmenten – kein großer Bruch statt, das Deutsche Beamtengesetz von 1937 galt in wesentlichen Belangen weiter und wurde durch das Berufsbeamtengesetz von 1953 und das Beamtenrechtsrahmengesetz von 1957 weiter ausgestaltet (Püttner 2007, S. 151).

Heute werden die Beamten in Deutschland in besonderem Maße durch das Bundesverfassungsgericht gestützt. Es sieht sie als notwendigen Gegenpol zur par-

teipolitischen Dominanz an, als „eine Institution, die gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll“ (BVerfG 7, S. 155 ff. 162).

2.4.2 Rechtliche Grundlagen des Personals der öffentlichen Verwaltung

Grundsätzlich kennt die öffentliche Verwaltung zwei verschiedene Statusarten ihrer Mitarbeiter: die *Mitarbeiter im engeren wie im weiteren Sinne*. Während unter die Mitarbeiter im engeren Sinne „alle abhängig Beschäftigten einer öffentlichen Verwaltung bzw. eines öffentlichen Unternehmens subsummiert“ (Fischer 2015, S. 32.) werden, ist mit Mitarbeitern im weiteren Sinne das Personal gemeint, das beispielsweise Aufgaben übernimmt, die normalerweise Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung erledigen. Sie werden also quasi im Auftrag der öffentlichen Verwaltung tätig, beispielsweise im Rahmen von befristeten Arbeitsverträgen oder auch im Rahmen von Personalgestellungs- oder -überlassungsverträgen. Die folgenden Ausführungen nehmen ausschließlich die Mitarbeiter im engeren Sinne in den Blick.

Die Einordnung der Mitarbeiter nach der Verantwortung ihrer Tätigkeit in Vergütungsgruppen vorzunehmen, ist keine Erfindung der öffentlichen Verwaltung, sondern auch in der freien Wirtschaft gängige Praxis.

Denn bei allen Schwierigkeiten der Leistungsbemessung bei Arbeitnehmern muss es ein System geben, das eine rationale Begründung der unterschiedlichen Löhne und Gehälter liefert. Unabhängig von allen motivationstheoretischen Diskursen ist es dennoch klar, dass die Motivation von Menschen, einer Arbeit nachzugehen, eng mit dem Verdienen des eigenen Lebensunterhalts zusammen hängen. Wird diese Tatsache nun mit der Annahme kombiniert, dass der Anreiz auf eine Gehaltserhöhung der Motivation nützt, so wird deutlich, wie wichtig ein nachvollziehbares und dem Grunde nach als gerecht empfundenes Entlohnungs- und Laufbahnsystem ist. Dazu gehören im Allgemeinen

- „fachgerechte und transparente Entlohnung,
- finanzielle und leistungsgerechte Aufstiegsmöglichkeiten,
- leistungsabhängige Einkommenskomponenten“ (Fischer 2015, S. 50).

Der Unterschied der öffentlichen Verwaltung zur freien Wirtschaft besteht zum einen in der Transparenz der monatlichen Bezüge, die mit etwas Sachkunde und wenigen Hintergrundinformationen per Internetabfrage bestimmbar sind und zum zweiten in der Statuswirkung, die mit einer Besoldungsstufe einhergeht. Ist es in Deutschland kulturell eher verpönt, über sein Gehalt zu sprechen – in anderen Industriestaaten wie den USA ist es dagegen durchaus üblich – so impliziert die Nennung des Dienstgrades nicht selten eine dezidierte Statusaussage. In Feldern wie der Polizei oder der Bundeswehr

ist der Dienstgrad sogar an der Dienstkleidung ablesbar und bietet weithin sichtbar einen Blick auf die Statusgruppen und -unterschiede der Beschäftigten.

Grundsätzlich bestehen weitere Unterschiede zum Personal der freien Wirtschaft, beispielsweise in der parlamentarischen Verantwortung, der der Stellenplan unterliegt. In den Parlamenten oder auch den kommunalen Vertretungskörperschaften wird per Gesetz (Bundestag, Landtag) oder Satzung (Gemeinde- oder Stadtrat, Kreistag) der Umfang des Stellenplans festgelegt und auf die entsprechenden Laufbahngruppen verteilt. Der Stellenplan, der als Teil des Haushaltsplanes beraten und verabschiedet wird, stellt eine der zentralen Steuerungsmöglichkeiten der Politik dar.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Dauerhaftigkeit des Personals. Da die Ausbildung im mittleren und gehobenen Dienst häufig über eigene Studieninstitute oder Fachhochschulen organisiert wird, wird eine eng berufsbezogene Ausbildung gewährleistet, die auf dem freien Arbeitsmarkt weit weniger nachgefragt wird (siehe Kap. 3.5.) und daher der beruflichen Mobilität der Mitarbeiterschaft entgegensteht. Sind in der freien Wirtschaft Kündigungen aus differenzierten Gründen (betriebsbedingt, verhaltensbedingt, personenbedingt) durchaus gängige Praxis, so ist bei Beamten die Unkündbarkeit de jure vorgesehen. Auch bei tariflich Beschäftigten ist das Phänomen der Stetigkeit des Personals zu beobachten. Nach einer langen Verwaltungszugehörigkeit gelten diese ebenfalls als unkündbar. Wer hier arbeitet, verfügt über einen sicheren Arbeitsplatz. Ein letzter Unterschied besteht in der Einbindung in ein umfang-

reiches gesetzliches Regelwerk wie das Bundesbeamten-gesetz, das Beamtenrechtsrahmengesetz oder auch die gesetzlichen Vorgaben des TVöD (Bogumil und Jann 2009, S. III).

Die Beschäftigten einer öffentlichen Verwaltung lassen sich in zwei Gruppen einordnen – die *Beamten* und die *tariflich Beschäftigten*. Bis zum Jahr 2005 existierte darüber hinaus noch die Gruppe der Arbeiter, diese wurde aber mit der Übernahme des neuen Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) zum 1. 10. 2005 bzw. in den jeweiligen Tarifvertrag der Länder (TV-L) zum 19. 05. 2006 in einen mit den Angestellten einheitlichen Tarifvertrag überführt.

Der größte Unterschied der tariflich Beschäftigten zu den Beamten besteht darin, dass sie nicht nach gesetzlichen, sondern tarifrechtlichen Bestimmungen entlohnt werden. Grundlage der Entlohnung bildet eine Tabelle, die die Angestellten in ursprünglich 16 Entgeltgruppen klassifiziert (E 1 bis E 15Ü). Innerhalb dieser Entgeltgruppe existieren wiederum sechs Entwicklungsstufen, die nach Zeitablauf durchschritten werden und die in der Regel mit einer spürbaren Gehaltserhöhung verbunden sind. Durch die verschiedenen Arbeitgeber (Bund, Länder, Kommunen) unterscheiden sich die Entgeltgruppen, im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) sind es im Jahr 2017 derzeit 19.⁵

5 <http://oeffentlicher-dienst.info/c/t/rechner/tvoed/vka?id=tvoed-vka-2017z&matrix=1> (Zugriff 26. Juli 2017)

Diesem vergleichsweise neuen System für die tariflich Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ist dabei ein dreifaches Anreizsystem inhärent. Zum ersten ist es selbstverständlich möglich, innerhalb der eigenen formalqualifikatorischen Schranken eine höherwertige und damit besserbezahlte Tätigkeit auszuüben. Dies gelingt aber in der Regel nur, wenn der Arbeitsplatz gewechselt wird bzw. die momentan ausgeübte Stelle mit weiteren Inhalten angefüllt wird, die eine *Höherbewertung* rechtfertigen. Zum zweiten besteht eine entgeltgruppeninterne Möglichkeit der *Leistungsbeurteilung* laut § 17 TVöD in der Option, die Entwicklungsstufen schneller oder auch langsamer zu durchlaufen. Damit wird dem Arbeitgeber ein Instrument gegeben, mit dem er aktiv *Leistungsanreize* setzen, aber auch Minderleistungen sanktionieren kann. Gerade ältere Arbeitnehmer, die ohne Anwendung des § 17 TVöD nicht mehr die letzte Entwicklungsstufe erreichen könnten, werden so ermutigt, auch im letzten Viertel ihres Berufslebens noch eine neue, in aller Regel höherwertige, Aufgabe anzustreben. Zum dritten wird in § 18 TVöD neben dem monatlichen Tabellenentgelt die Chance eingeräumt, *Leistungszulagen und -prämien* zu gewähren. Diese können als Prämien im Erfolgsfall oder auch als temporäre monatliche Zulagen gezahlt werden.

Beamte werden in der Regel nach der A- oder B-Besoldung bezahlt. Die A-Besoldung sieht 16 Gruppen in vier Laufbahnen (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) vor, die Höhe der Besoldung richtet sich nach dem Dienstalter. Grundsätzlich existiert jede Besoldungsstufe nur einmal, die Ausnahme sind die so

genannten Verzahnungsämter, die es in jeder Laufbahngruppe gibt und die jeweils den Beginn wie das Ende einer solchen markieren:

- einfacher Dienst (A2 bis A6)
- mittlerer Dienst (A6 bis A9)
- gehobener Dienst (A9 bis A 13)
- höherer Dienst (A 13 bis A 16)

Die B-Besoldung setzt hier auf und ist vorgesehen für Spitzenbeamte wie Ministerialdirigenten auf Bundes- oder Landesebene, Bürgermeister oder Landräte auf kommunaler Ebene. Abweichend zur A-Besoldung ist die B-Besoldung ein dienstalterunabhängiges Festgehalt, das bei politischen Beamten oder auch Wahlbeamten nur für einen festgesetzten Zeitraum gezahlt wird.

Neben diesem System der A- und B-Besoldung existieren noch eigene Besoldungssysteme für Richter (R-Besoldung) und Professoren (W-Besoldung, seit 2004), die in ihrer Systematik eher der B-Besoldung folgen; in der R- und W-Besoldung wird ein ebenfalls ein Festbetrag gewährt, der nicht an das Dienstalter gebunden ist. Angesichts der absoluten Zahlen der Beamten geht es im Folgenden ausschließlich um die A- und B-Besoldung.

Der grundsätzliche Unterschied zu den tariflich Beschäftigten besteht darin, dass die Besoldung – so heißt das monatliche Salär bei Beamten, während es bei Angestellten Lohn oder Gehalt genannt wird – nicht Ausfluss eines Tarifvertrages ist, sondern in der Höhe als Gesetz beschlossen wird. „Das Bundesbesoldungsgesetz ist für alle Besoldungsempfänger bindend, welche beim Bund,

in den Ländern, Gemeinden, Gemeindeverbänden und allen sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts beschäftigt sind“ (Fischer 2015, S. 53).

Da weite Teile der Beamtenschaft in den Ländern beschäftigt sind (Lehrer, Polizisten), haben sich im Verlauf der Jahre einige abweichende Regeln zwischen den einzelnen Bundesländern herausgebildet. In Nordrhein-Westfalen existieren 12 Dienstaltersstufen, die aber nicht für alle Besoldungsstufen gelten. In einem Stufenaufstieg im Zwei-, Drei- und Vierjahresrhythmus verdient der Beamte im Lauf seines Berufslebens auch auf derselben Stelle stetig mehr Geld, Aufstiegsmöglichkeiten können zudem innerhalb einer Laufbahngruppe bestehen. Der Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe ist eher nicht vorgesehen, wobei Tendenzen erkennbar sind, die Durchlässigkeit zu erhöhen bzw. Beschäftigte zu unterstützen und zu fördern, damit sie auf der Hierarchieleiter der öffentlichen Verwaltung weiterkommen. Seien es modulare Qualifizierungen oder das Masterstudium, das an den Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes oder auch anderen Hochschulen angeboten wird und den Weg in den höheren Dienst ermöglicht. Die Folgen des demografischen Wandels für das Personal der öffentlichen Verwaltung wird in Kapitel 4.2.3 Thema sein, gleichwohl muss der öffentliche Dienst ein gesteigertes Interesse daran haben, dem entweder akut oder perspektivisch auftretenden Fachkräftemangel nicht nur mit Personalmaßnahmen von außen, sondern auch von innen zu begegnen.

Grundsätzlich folgt die Einstufung eines Beschäftig-

ten nach der qualifikatorischen Höhe seiner Ausbildung. Und hier setzt die allgemeine Kritik an der Praxis der öffentlichen Verwaltung an. Neben der bereits ausgeführten, wenig motivierenden Erkenntnis, dass bei zügigem Erreichen des Endamtes der Laufbahn möglicherweise noch viele Jahre ohne berufliche Entwicklungsmöglichkeiten warten, impliziert diese Form der Einstufung eine nahezu ausschließlich retrospektive Sicht der erbrachten Leistungen in der Schul- und Ausbildungszeit. Die Bewährung und Entfaltung während eines mehrere Jahrzehnte dauernden Berufslebens spielt dabei nur insofern eine Rolle, als dass diese Leistungen zu einer schnelleren Beförderung innerhalb der Laufbahngruppe führen (können).

Abbildung 2.10 verdeutlicht exemplarisch die enge Verbindung aus Ausbildung, Tätigkeit und Laufbahnzugehörigkeit:

Dem Grunde nach besteht dieses Modell in der Verwaltung des Bundes und der Länder mit der Ausnahme, dass für die Bundesländer die Möglichkeit besteht, neue Laufbahnmodelle einzurichten. Und so gerieten in den vergangenen Jahren immer mehr der einfache und auch der mittlere Dienst unter Druck. In der Öffentlichkeit bekannt ist dabei insbesondere die Abschaffung des mittleren Dienstes in manchen Landespolizeien, so beispielsweise in Nordrhein-Westfalen. Und auch viele Kommunen bilden für den mittleren Dienst nur noch Verwaltungsfachangestellte, aber keine Beamten mehr aus.

Die fünf norddeutschen Bundesländer (Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-

Abb. 2.10 Qualifikatorischer Aufbau des öffentlichen Dienstes in Deutschland

Laufbahn	Besoldung	Beispiele	Voraussetzungen
einfacher Dienst	A2	Oberamtsgehilfe, Wachtmeister Schaffner	<i>schulisch</i> : Hauptschulabschluss; als gleichwertig anerkannter Bildungsabschluss; <i>sonstige Voraussetzungen</i> : Vorbereitungsdienst; abgeschlossene Berufsausbildung
	A3	Hauptamtsgehilfe Oberwachtmeister Oberschaffner	
	A4	Hauptschaffner Hauptwachtmeister Oberwart	
	A5	Oberamtsmeister, Erster Hauptwachtmeister	
	A6	Hauptwart	
mittlerer Dienst	A6	Sekretär, Werkmeister	<i>schulisch</i> : mittlerer Bildungsabschluss; Hauptschulabschluss inkl. Berufsausbildung; als gleichwertig anerkannter Bildungsabschluss; <i>sonstige Voraussetzungen</i> : erfolgreich absolvierter Vorbereitungsdienst (inkl. Laufbahnprüfung); inhaltlich relevante Berufsausbildung, Berufsausbildung und hauptberufliche Tätigkeit
	A7	Polizeimeister Oberwerkmeister Regierungsobersekretär	
	A8	Polizeiobermeister Hauptfeldwebel	
	A9	Stabsfeldwebel Regierungsamtsinspektor Polizeihauptmeister	

Laufbahn	Besoldung	Beispiele	Voraussetzungen
gehobener Dienst	A9	Polizeikommissar Amtsinspektor	<i>schulisch:</i> Schulbildung, die zum FH-Studium berechtigt; als gleichwertig anerkannter Bildungsabschluss; <i>sonstige Voraussetzungen:</i> erfolgreich absolvierter Vorbereitungsdienst (Inkl. Laufbahnprüfung); BA-Abschluss; BA + hauptberufliche Tätigkeit
	A10	Oberinspektor Oberkommissar	
	A11	Polizeihauptkommissar Amtmann	
	A12	Polizeihauptkommissar Realschullehrer, Amtsrat	
	A13	Erster Polizeihauptkommissar Oberamtsrat	
höherer Dienst	A13	Studienrat, Polizeirat Verwaltungsrat	<i>schulisch:</i> Masterabschluss; gleichwertiger Abschluss; <i>sonstige Voraussetzungen:</i> erfolgreich absolvierter Vorbereitungsdienst (Laufbahnprüfung); inhaltlich dem Vorbereitungsdienst entsprechende Tätigkeit entsprechende Prüfung; hauptberufliche Tätigkeit
	A14	Oberverwaltungsrat Polizeioberrat, Oberstudienrat	
	A15	Verwaltungsdirektor, Studiendirektor, Polizeidirektor	
	A16	Oberstudiendirektor, Leitender Polizeidirektor, Leitender Verwaltungsdirektor	

Quelle: Eigene Darstellung

Vorpommern) haben bereits vor Jahren ein neues Laufbahnsystem etabliert, das nur noch zwei Laufbahngruppen vorsieht und den einfachen und mittleren Dienst einerseits und den gehobenen und höheren Dienst andererseits in je einer Laufbahn zusammenfasst. In jeder Laufbahngruppe existieren nun – analog der alten Besoldungsgruppen – zwei Einstiegsämter, es ist nun aber für Beamte möglich, in der erweiterten Laufbahn alle Ämter ohne weitere Laufbahnprüfungen zu erreichen.

Das Land Nordrhein-Westfalen folgte mit dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz vom 14. Juni 2016 diesem Vorbild und reformierte die Laufbahn in der beschriebenen Form umfassend. Abbildung 2.11 gibt Aufschluss über die Neuordnung, wobei auch die ersten Stufen der B-Besoldung zur Laufbahngruppe 2 zählen, sofern sie Laufbahnämter und nicht Wahlämter (Beigeordnete, Bürgermeister) sind.

Abb. 2.11 Laufbahn- und Besoldungsgruppen

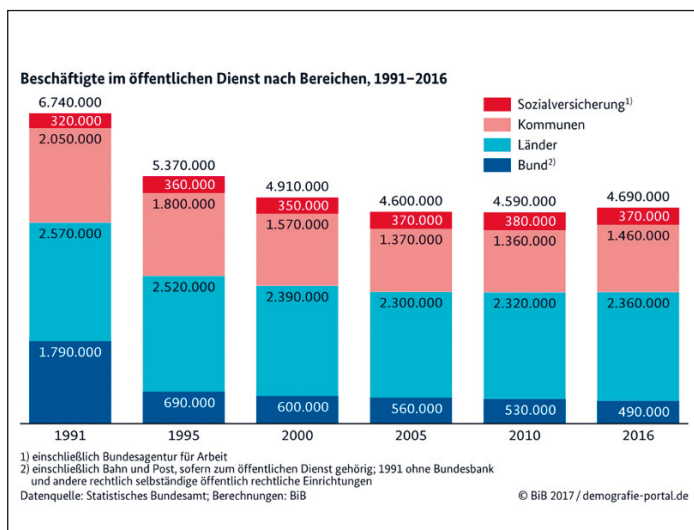
Laufbahngruppe	Besoldungsgruppe	Grundamtsbezeichnung
Laufbahngruppe 1, erstes Einstiegsamt	A5	Oberamtsmeister
Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt	A6	Sekretär
	A7	Obersekretär
	A8	Hauptsekretär
	A9	Amtsinspektor
Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt	A9	Inspektor
	A10	Oberinspektor
	A11	Amtmann
	A12	Amtsrat
	A13	Rat
Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt	A13	Rat
	A14	Oberrat
	A15	Direktor
	A16	Leitender Direktor

Quelle: Gunkel und Hoffmann 2016, S. 231

2.4.3 Zahlen und Daten zum Personal des öffentlichen Dienstes in Deutschland

Werden die vergangenen 25 Jahre – also circa der Zeitraum seit der Deutschen Einheit – betrachtet, so ist die Anzahl der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung stark zurückgegangen. Waren noch 1991 rund 17 % der Beschäftigten in Deutschland im öffentlichen Dienst be-

Abb. 2.12 Entwicklung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung



Quelle: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Oeffentlicher_Dienst_Anzahl.html; Zugriff 26. Juli 2017)

schäftigt, sank diese Zahl auf aktuell ca. 11 % immer weiter ab.

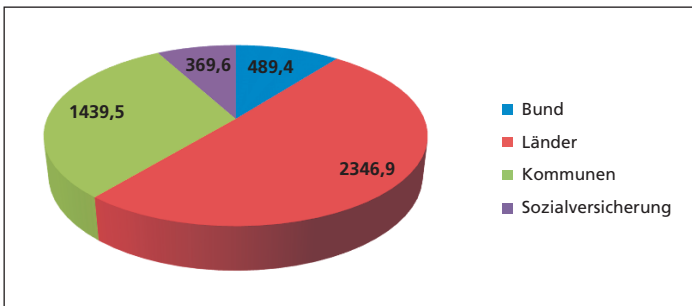
Als Grund ist vor allem die politische und administrative Umsetzung der Deutschen Einheit anzuführen. Nach der Einheit wurden in den neuen Bundesländern große Reformen durchgeführt, die das Ziel hatten, den Personalbestand der öffentlichen Verwaltung auf das westdeutsche Niveau anzugleichen. Auch umfangreiche Territorialreformen reduzierten nicht zuletzt auf kommunaler Ebene die Anzahl der Beschäftigten.

Weitere Gründe für den Rückgang der Zahl der öffentlich Beschäftigten waren die Privatisierungen bei Bundesbahn und Bundespost sowie mehrere Reformen bei der Bundeswehr, die mit einer Reduzierung von Standorten und Bediensteten einherging. Für alle Ebenen des öffentlichen Dienstes galt zudem die Prämisse des Personalabbaus vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher Kassen (Gourmelon 2014, S. 14 f).

Es wird deutlich, dass rund die Hälfte aller öffentlich Beschäftigten in der Landesverwaltung arbeitet. Hier sind personalintensive Bereiche wie die Polizei, Schulen und auch Hochschulen angesiedelt. Abbildung 2.13 verdeutlicht anschaulich die genaue Verteilung.

Seit ca. 2011 ist der Trend zu beobachten, dass der öffentliche Dienst zumindest stagnierende oder gar leicht steigende Zahlen zu verzeichnen hat. Dies liegt vor allem an Veränderungen im Aufgabenkreis der Kinderbetreuung: Der flächendeckende Ausbau der Kinderbetreuung

Abb. 2.13 Personal der öffentlichen Verwaltung



Quelle: eigene Darstellung

für Kinder unter drei Jahren hat eine Expansion der Anforderungen mit sich gebracht, der gerade in den Kommunen hoch gewesen ist, in denen die Kindertageseinrichtungen ganz oder in der Mehrzahl in kommunaler Trägerschaft stehen.

Insgesamt steht das Personal der öffentlichen Verwaltung durch die vielen Stellenstreichungen und Personalkürzungen deutlich mehr unter Druck als noch in der Vergangenheit. Das Klischee des bequemen Beamten mit dem lauen Job mag sich an manchem Stammistisch hartnäckig halten, entspricht aber nicht der Realität. Neben der Verringerung der Personalstärke sind umgekehrt weitere Aufgaben für die öffentliche Verwaltung aufgekommen, die das Delta aus Aufgabenerledigung und erforderlicher Personalausstattung noch weiter negativ beeinflussen. Ursächlich sind dabei neben neuen rechtlichen Anforderungen aus der Europäisierung (beispielsweise im Vergabe- oder Umweltrecht) vor allem die Herausforderungen der Digitalisierung, aber auch eine gewachsene Anspruchshaltung gegenüber der Leistungserstellung der Dienstleistungen im öffentlichen Sektor (Fischer 2015, S. 31).

2.4.4 Von der Personalverwaltung zum strategischen Personalmanagement

Mit dieser Ausweitung der quantitativen und vor allem qualitativen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung hatte sich das Personalmanagement ebenso neu zu definieren. Erfahrene Mitarbeiter kennen noch die Schwartz'sche Vakanzen-Zeitschrift, die neben redaktionellen Beiträgen vor allem Stellenanzeigen beinhalten. Wer sich im öffentlichen Dienst verändern wollte, schaute hier nach, welche Stellen gerade ausgeschrieben sind. Dieses Prinzip findet auch heute noch Anwendung, zwar modernisiert durch das Internet,⁶ aber dennoch mit einem gravierenden Unterschied versehen: Jahrzehntlang konnten Verwaltungen sicher sein, dass sich zahlreiche Bewerber für eine Stelle finden. Die Folge war eine reaktive, abwartende Haltung seitens der Personalverwaltung. Bei einer Dominanz rein administrativer Tätigkeiten in einem operativ ausgerichteten Personalmanagement ging es im Wesentlichen darum, einen mehr als hinreichenden Bestand an Personal zu verwalten (Reichwein 2014, S. 61) und Arbeiten wie die Ausstellung von Arbeitsverträgen oder das Führen von Personalakten rechtssicher zu gewährleisten.

Heute haben sich die Voraussetzungen verändert: Der demografische Wandel – und damit sei der erste der beiden inhaltlichen Schwerpunkte dieses Kapitels genannt – hat die Anforderungen an das Personalmanagement grundlegend verändert und deutlich werden las-

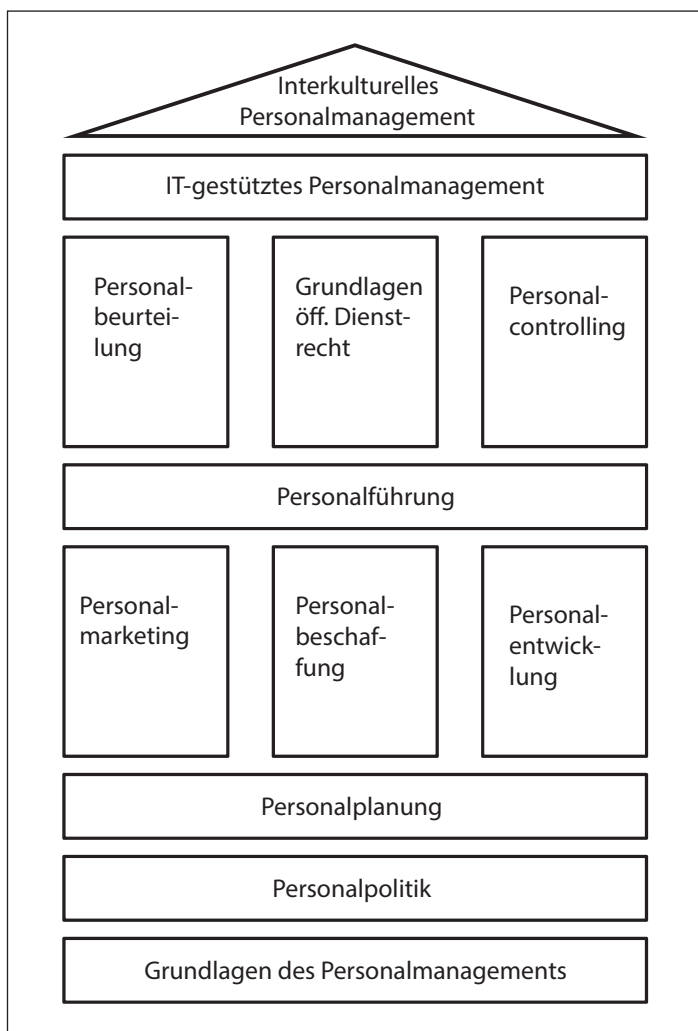
6 z. B. www.interamt.de. (Zugriff 24. Juli 2017)

sen, dass statt einer Personalverwaltung ein strategisches Vorgehen unabdingbar ist. Aus dem Großbestand an potenziellen Mitarbeitern ist ein Wettbewerb mit den Unternehmen der Privatwirtschaft getreten, die mit eingeschränkten personalrechtlichen Zwängen zu einem ernsthaften Konkurrenten für die öffentliche Verwaltung geworden sind. Der zweite Aspekt, der nachfolgend behandelt wird, ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Beide Themen sind keineswegs neu, harren aber seit Jahren einer ganzheitlich ausgerichteten Betrachtung und bedingen einer stetig weiterentwickelten Strategie.

Es ist dem Umfang des Untersuchungsgegenstandes geschuldet, dass hier nur ausgewählte Teilaspekte des Gesamtthemas aufgegriffen und einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden können. Das Personalmanagement ist ein umfangreiches Forschungsfeld, das ähnlich multidisziplinär wie die Verwaltungswissenschaft in zahlreichen Einzelpublikationen bearbeitet wird. Dabei bestehen zwischen den einzelnen Unterthemen inhaltliche wie logische Interdependenzen, die in einer Gesamtstrategie zusammengeführt werden müssen, wie Abbildung 2.14 illustriert.

(a) Personalmanagement und demografischer Wandel

Nicht erst seit die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages Anfang 2003 ihren Abschlussbericht mit dem Titel „Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzel-

Abb. 2.14 Elemente des Personalmanagements

Quelle: Fischer 2014: 16

nen und die Politik“ vorgelegt hat, ist der *demografische Wandel* in aller Munde (Deutscher Bundestag 2002). Nun funktionieren öffentliche Verwaltungen – die organisationstheoretischen Analysen in Kapitel 3.1 können dies belegen, die reformpolitischen in Kapitel 4.1 nicht endgültig widerlegen – mit Kontinuität, Bedacht und dem Fehlen von allzu hektischem Veränderungswillen. Dies hat ohne Frage seine Vorteile, bringt aber auf der Malus-Seite mit sich, dass notwendige gesellschaftliche Prozesse zunächst keine oder eine deutlich zu geringe Priorität erfahren. Es drängt sich der Eindruck auf, dass in vielen öffentlichen Verwaltungen die Bedeutung des demografischen Wandels für das eigene Personal noch unzureichend bekannt ist bzw. wenn sie bekannt ist, die Schlussfolgerungen für das Personalmanagement nur zögerlich gezogen werden.

Es reicht nicht aus, wenn der demografische Wandel bei Neujahrsempfängen als Bonmot, quasi als Pflichtprogramm einer jeden Sonntagsrede thematisiert wird, gleichzeitig aber Konzepte fehlen, wie diesem begegnet werden kann. Vor jeder Strategie steht also die Erkenntnis, dass dieses Dauerthema demografischer Wandel eines ist, dass die öffentliche Verwaltung in besonderer Weise tangiert. Daher ist es unerlässlich, einleitend die folgenden Fragen zu beantworten, bevor eine strategische – und damit demografieorientierte – Ausrichtung des Personalmanagements diskutiert und beschlossen werden kann:

- *Datenerhebung:* Wie stellt sich die Situation der derzeitigen Personalstruktur bezüglich des Alters und der

Laufbahn in der eigenen Verwaltung dar? Wie viele Beschäftigte aus welchen Laufbahnen gehen wann in den Ruhestand?

- *Planung:* Wie kann der künftige Personalbedarf und das Personalangebot bei der Personalplanung berücksichtigt werden? Welche gesellschaftlichen Entwicklungen sind zudem in die Analyse einzubeziehen?
- *Innovation:* Wie kann die öffentliche Verwaltung diese Herausforderung proaktiv angehen?

Die Demografieforschung hat mit den bekannten Determinanten „weniger, älter, bunter“ eine Begrifflichkeit gefunden, die den demografischen Wandel in Deutschland plastisch, aber durchaus treffend charakterisiert. Gemeint sind damit die drei Entwicklungslinien des Geburtenrückgangs, der steigenden Lebenserwartung und Alterung und der Entwicklung zu einer multiethnischen Gesellschaft, die in Kapitel 4.2.3 beschrieben werden. Es ist die Aufgabe jeder einzelnen Behörde, diese Phänomene auf die eigene Verwaltung anzuwenden. Unabhängig davon, dass sich der demografische Wandel regional und lokal sehr unterschiedlich darstellt, wird sie im Wesentlichen die folgenden Herausforderungen erkennen:

Weniger: War es lange Zeit für den öffentlichen Dienst kein Problem, geeignete Bewerber für vakante Stellen oder Ausbildungsplätze zu finden, so wendet sich hier das Blatt. Es sind gerade die Vorzüge der öffentlichen Verwaltung wie das Lebenszeitprinzip, die an Strahlkraft verlieren, wenn Bewerber auch auf dem freien Markt auf Grund der günstigen Angebots-/Nachfragesituation

kaum von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Im Gegenteil: Die doch eher starren Strukturen beispielsweise bezüglich der Bezahlung kommen eher als Hemmnis hinzu.

Die Folge daraus wird sein, dass Verwaltungen angehalten sind, die vorhandenen Mitarbeiter stärker zu binden, die Erwerbsquote bei Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen sowie den facettenreichen Lebensformen und Familienkonstellationen stärker als bisher Rechnung zu tragen. Kurz gesagt: das klassische dreiteilige Lebensverlaufsmuster mit organischer Trennung der Phasen Ausbildung, Berufstätigkeit und Ruhestand wird sich weiter ausdifferenzieren (Hammermann & Stettes 2014, S. 8 f.).

Das Bild darf nicht zu schwarz gemalt werden, die Büros der Rat-, Kreishäuser und weiteren Verwaltungen stehen nicht leer. Gleichwohl existieren Regionen (Stuttgart, München), Berufe (Ärzte, Ingenieure) und auch Funktionen (Professoren), in denen freie Stellen „nicht mehr oder nur mit Abstrichen in den Anforderungen an die Kandidaten besetzt werden“ (Gourmelon 2014, S. 53). Und nicht zuletzt birgt die Dauerhaftigkeit der Personalmaßnahmen eine weitere Brisanz, „da aufgrund der begrenzten Möglichkeiten der Personalfreistellung einmal angestellte Mitarbeiter der Verwaltung lange Zeit erhalten bleiben“ (Robert-Bosch-Stiftung 2009, S. 69). Hier setzt das Instrument des Personalmarketings an, das als externes Personalmarketing neue Mitarbeiter sucht und als internes versucht, die bestehende Mitarbeiterschaft an die Verwaltung zu binden.

Das *externe Personalmarketing* „bündelt alle Maßnahmen und Aufgaben, die darauf ausgerichtet sind, Exter-

ne als künftige Bedienstete anzusprechen, sie zu einer Bewerbung zu motivieren und sie in einem entsprechenden Kommunikationsprozess von den Vorzügen des eigenen Betriebes zu überzeugen“ (Hansen 2015, S. 139). Eine der zentralen Aufgaben des externen Personalmarketings besteht in der Schaffung einer positiven Arbeitgebermarke, dem so genannte *employer branding*. Mittels Imagebroschüren, einem ansprechenden Webauftritt und der Präsentation auf Ausbildungsbörsen versucht der Arbeitgeber, ein positives Image zu vermitteln. Dies ist leichter gesagt als getan, denn es ist wichtig, dass das Angebot auch kongruent zu dem später angenommenen Arbeitsplatz ist; es ist somit nur attraktiv, wenn die Marketingaktivität später mit der Realität in Einklang steht.

Daher ist es wichtig, die Frage nach der passenden Personalmarketingstrategie strategisch anzugehen und mit einer Analyse der inneren und äußeren Faktoren zu beginnen (Gourmelon 2014, S. 54). Als innere Faktoren können der Personalbedarf oder das allgemeine Leitbild der Verwaltung gelten, als äußere eher die allgemeine Lage auf dem Arbeitsmarkt oder das generelle Image von Berufen. Nun werden erste Festlegungen getroffen, wie die Grundzüge der zukünftigen Personalmarketingstrategie aussehen könnten „und wie sich die Organisation nach außen darstellen will“ (Gourmelon 2014, S. 56). Details werden zu diesem Zeitpunkt noch nicht verhandelt, es sollte aber Einigkeit bezüglich der grundsätzlichen Richtung erzielt werden. Es folgt die detailgetreue Umsetzung mit der Personalwerbung und der Kommunikation der Arbeitgebermarke als Dreh- und

Angelpunkt. Abschließend sollte die Verwaltung prüfen, ob die Ziele, die vorher formuliert wurden, erreicht werden konnten.

Im Folgenden werden mögliche Maßnahmen des externen Personalmanagements aufgelistet:

- Teilnahme an Job- und Karrieremessen;
- Zusammenarbeit mit Ausbildungsstätten zur frühzeitigen Rekrutierung von Personal;
- Erarbeitung eines modernen Mediaplans (umfassende Multimedia-Strategie inkl. Website, Audio- und Videobotschaften);
- Employer Branding: Bildung einer Arbeitgebermarke;
- Teilnahme an Praktika- und Ausbildungsprogrammen: Hier bestehen für die Verwaltung zwei Vorteile. Zum einen kann sich die öffentliche Verwaltung als interessanter und attraktiver Arbeitgeber präsentieren, zum anderen können potenzielle Bewerber auf ihre Eignung getestet werden;
- Präsenz in Fachzeitschriften;
- Qualitätslabel: Die Teilnahme an zertifizierten Qualitätsprogrammen lässt die Verwaltung professionell und auf Augenhöhe mit Wettbewerbern der freien Wirtschaft erscheinen.

Das sich dem Marketingprozess anschließende *Personalauswahlverfahren* kann durchaus noch zum externen Personalmarketing hinzugerechnet werden. Waren viele Verfahren leidlich professionell, da sie lediglich aus unstrukturierten Einstellungsgesprächen bestanden haben, wird hier die öffentliche Verwaltung zunehmend

moderner mit dem Einsatz von geschulten Beobachtern, die das Personal der öffentlichen Verwaltung in strukturierten Verfahren mit professioneller Begleitung auswählen.

Das *interne Personalmarketing* dagegen ist darauf ausgerichtet, die Mitarbeiter so lange wie möglich in der Verwaltung zu halten. Die öffentliche Verwaltung stellt hier erneut einen Sonderfall dar, ist doch die Treue zum Dienstherrn aufgrund des Lebenszeitprinzips und der faktischen wie arbeitsrechtlichen Unkündbarkeit deutlich intensiver als in der freien Wirtschaft, wo im Laufe eines Berufslebens mehrmals der Arbeitgeber gewechselt wird (Bornträger 2015, S. 13).

Die Grundfrage ist, wie es dem öffentlichen Dienst gelingt, dass sich der Mitarbeiter wohlfühlt, dass ein persönlich wie beruflich intaktes Umfeld vorliegt, das motivationserhaltend bzw. sogar -fördernd wirkt. Folgende Punkte der emotionalen Bindung an den Arbeitgeber waren dabei in Rollenspielen Bewerbern besonders wichtig (Bornträger 2015, S. 13 f.):

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Sicherer Arbeitsplatz
- Mitarbeiterfreundliches Umfeld, Kollegialität
- Vielfältige Einsatzfelder mit Bürgerkontakt
- Aufstiegschancen

Weitere Maßnahmen sind natürlich denkbar und werden auch praktiziert, daher kann die folgende Aufstellung nur eine erste Bestandsaufnahme der praktizierten Instrumente sein (Robert-Bosch-Stiftung 2009, S. 71 f.):

- Interne Werbekampagnen zur Stärkung der Identifikation mit dem Arbeitgeber
- Gemeinsame Feste
- Ehemaligenetzwerke/Alumni-Management
- Generell offene Kommunikation, damit die Mitarbeiter das Gefühl erhalten, vollumfänglich informiert zu sein

Älter: Die deutsche Bevölkerung schrumpft und altert. Der Arbeitsmarkt – und somit auch das Personal der öffentlichen Verwaltung – wird sich dahingehend verändern, dass die Anzahl an Erwerbspersonenpotenzial deutlich sinken wird, und dies vor allem in den jüngeren Jahrgängen: „Arbeitgeber müssen sich darauf einstellen, dass die Gruppe der über 55-Jährigen künftig einen wesentlichen Teil der Belegschaften bildet“ (Robert Bosch Stiftung 2009, S. 12). Die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung wird also in besonderer Weise davon abhängen, wie es öffentlichen Arbeitgebern gelingt, sowohl Gesundheit als auch Motivation einer zunehmenden Anzahl an älteren Beschäftigten gesund zu erhalten.

Der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen hat reagiert und mit der Verabschiedung des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalens (DRModG NRW) im Juni 2016 jede Dienststelle gem. § 76 Abs. 2 LBG NRW dazu verpflichtet, ein Rahmenkonzept für das *Gesundheitsmanagement* zu erstellen und dies regelmäßig fortzuentwickeln. Bereits vorher haben viele Verwaltungen – ausgehend von der Definition, dass Gesundheit mehr ist als die Abwesenheit von

Krankheit – Aktivitäten zur Förderung der Gesundheit der Beschäftigten initiiert.

Der rechtliche Rahmen besteht dabei aus drei Aspekten, die zusammen das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) bilden: der Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Gesundheitsförderung. Insgesamt bietet die Normierung die Chance, einen ganzheitlichen Blick auf den Bereich der betrieblichen Gesundheit zu werfen sowie die Verzahnung der einzelnen Maßnahmen effektiver zu leisten. Denn während Arbeits- und Gesundheitsschutz schon länger Pflichtprogramm sind, waren Angebote zur betrieblichen Gesundheitsförderung eher die Kür und hingen ganz wesentlich vom Engagement der jeweiligen Verwaltungsführung ab.

Ein großes Problem in der Förderung der Gesundheit der Beschäftigten ist das der Nachhaltigkeit. Gesundheitstage, Firmenläufe oder ähnliche Aktivitäten sind löblich, aber sind sie auch nachhaltig? Sie können es sein, beispielsweise indem durch die Teilnahme am Lauf oder eine Vorbereitung im Kollegenkreis ein dauerhaftes Interesse am Sport geweckt wird, aber wie wahrscheinlich ist das? Es geht hier doch eher um erfolgreiche Einzelfälle, nicht aber um eine planerische Förderung. Damit kein Missverständnis aufkommt, derartige Initiativen sind begrüßenswert, bilden aber nur den vormalig freiwilligen Baustein in einem ganzheitlichen Konzept: BGM „ist die systematische, zielorientierte und kontinuierliche Steuerung aller betrieblichen Prozesse – mit dem Ziel, Gesundheit, Leistung und Erfolg für den Betrieb und alle seine Beschäftigten zu erhalten und zu fördern“ (INQA 2014, S. 9). Betriebliches Gesundheitsmanage-

ment bedeutet also nicht weniger als die Berücksichtigung der Interessen von Gesundheit in nahezu allen Fragen des Verwaltungshandelns im Bereich des Personals. Bereits 2007 hat die Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) Wege aufgezeigt, wie es gelingen kann, dass Fragen der Gesundheit schon während des Prozesses von Umstrukturierungen und Reorganisationen in die Planung integriert werden: „Gesundheit ist der Partner des Umbruchprozesses und nicht das Heilpflaster am Ende“ (Treier 2014, S. 40 f.).

Neben aller rechtlicher Normnotwendigkeit kann das BGM auch aus verwaltungswissenschaftlicher und -praktischer Perspektive *ein* Faktor sein, dem demografischen Wandel in der öffentlichen Verwaltung zu begegnen.

Bunter: Das interkulturelle Personalmanagement ist ein vielschichtiges Thema, das in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Es soll an dieser Stelle nur in seiner Wirkung auf das Personal der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden. Dabei sind zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: erstens die Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund in den öffentlichen Verwaltungen und zweitens die Qualifizierung des Personals zum Umgang mit Kunden, Kollegen und Mitarbeitern, deren Lebenswelt durch Migrationserfahrungen geprägt ist.

Ob öffentliche Verwaltungen in quantitativer Hinsicht ein Querschnitt der Bevölkerung sein sollen, wird unterschiedlich diskutiert. Gleichwohl sind sie aufgerufen, „bei der Aufgabenerfüllung möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen in die Entscheidungsprozesse einzubinden und ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zu

nutzen“ (Bundesregierung 2011, S. 140). Insofern sollten gezielt Menschen mit Migrationshintergrund für Verwaltungsberufe ausgebildet und in den öffentlichen Verwaltungen beschäftigt werden. Unter solche fallen nach der Definition des Mikrozensus Personen, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“ (Statistisches Bundesamt 2017, S. 4). Dabei geht es mitnichten um die Bevorzugung von Menschen mit Migrationshintergrund, sondern um das Nutzen von Potenzialen wie die Mehrsprachigkeit oder das Wissen um unterschiedliche kulturelle Hintergründe, die in einer aktiven Ansprache gerade dieses Personenkreises liegen. Und wird die Prämisse an eine gelingende Integration an Ausbildung und Berufstätigkeit gelegt, dann leistet die öffentliche Verwaltung einen wertvollen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe von Migranten.

Es scheint also geboten, das Thema aus zwei Blickrichtungen zu betrachten, der Perspektive der Migranten und der der öffentlichen Verwaltung: Bundesweit verfügen derzeit 21 % der Einwohner über einen Migrationshintergrund, in NRW liegt die Zahl bei etwa einem Viertel. Bei jungen Menschen unter 18 Jahren fallen die Zahlen noch höher aus: Hier bringen 31 % in Deutschland und 38 % in NRW einen Migrationshintergrund in die Gesellschaft ein (Möltgen und Otten 2015, S. 369).

Die Zahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den öffentlichen Verwaltungen ist dagegen deutlich geringer. Die Datenlage ist eher diffus, doch haben einige Verwaltungen die Zahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf freiwilliger Basis er-

hoben. Beispielsweise lag die Zahl der Migranten im öffentlichen Dienst 2016 insgesamt bei gut 8 %, im Bund bei 14,8 und in NRW bei 13,4 % (vgl. BMI, MAIS 2016). Erhebliche Unterschiede existieren in einzelnen Regionen und Kommunen: so haben 16 % aller Beschäftigten bei der Stadtverwaltung Bielefeld einen Migrationshintergrund, während es in Rheine nur 3,5 % sind (vgl. LAGA 2016). Auch in Bezug auf verschiedene Professionen oder Hierarchieebenen sind teils erhebliche Unterschiede zu konstatieren.

Zu einer demografisch-fachlichen Notwendigkeit der Öffnung der öffentlichen Verwaltung kommt die rechtliche. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hat sich das Ziel gesetzt, „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verhindern oder zu beseitigen.“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010).

Bereits in der Legislaturperiode von 2009 bis 2013 hat die damalige Bundesregierung ein Dialogforum initiiert, das sich zum Ziel gesetzt hat, gleiche Start- und Bewerbungschancen für alle zu ermöglichen. So wurden in einer ersten Bestandsaufnahme in zahlreichen Handlungsfeldern Defizite aufgedeckt:

- Migranten haben ein Informationsdefizit bei Berufsperspektiven im öffentlichen Dienst und bewerben sich entsprechend seltener;
- Einstellungsbehörden haben Wissenslücken bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen;

- Fehlendes Wissen über für die berufliche Entwicklung relevante interkulturelle Unterschiede;
- Generelles Zahlen- und Datendefizit (Bundesregierung 2011, S. 142).

Als erstes konkretes Handlungsziel wurden Maßnahmen vereinbart, die dazu geeignet sind, dass das Interesse am öffentlichen Dienst bei den Migranten geweckt wird. Es geht darum, dass beide Seiten – sowohl die Migranten als auch die Einstellungsbehörden – ihre gegenseitigen Informationsdefizite abbauen. Bewerber mit Migrationshintergrund soll es ermöglicht werden, zentrale Websites zu Ausbildungs- und Stellenangeboten zu besuchen, Ziel einer besseren Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltungen im Bereich der Nachwuchsgewinnung zu sein oder von einer stärkeren Einbindung öffentlicher Arbeitgeber in die Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur für Arbeit zu profitieren.

Umgekehrt sind auch die Einstellungsbehörden aufgefordert, ihre Instrumente der Personalrekrutierung zu modernisieren, beispielsweise über *anonymisierte Bewerbungsverfahren*, eine direkte Ansprache von Migranten in Stellenausschreibungen oder die interkulturelle Qualifizierung der Mitarbeiter der Personalstellen sowie der Mitglieder der Auswahlkommissionen (Bundesregierung 2011, S. 143). Beispiele für anonymisierte Bewerbungsverfahren existieren in einzelnen Bundesministerien und Bundesländern, wie beispielsweise Bremen oder NRW. Auch auf der kommunalen Ebene werden verstärkt Verfahren genutzt, um die Bewerber mit Migrationshintergrund zu erhöhen und die Auswahlverfahren

ren kultur-fair zu gestalten, wie das Projekt „Integration. Interkommunal“ der Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen eindrucksvoll zeigt.⁷

Der zweite Aspekt betrifft die Entwicklung des bestehenden Personals. Hier gilt es, die Beschäftigten zum Umgang mit heterogenen Kundengruppen zu qualifizieren, insbesondere durch Fort- und Weiterbildungen im Bereich der *interkulturellen Kompetenz*. Dies gilt in besonderem Maße für Beschäftigte, die in intensivem Kontakt mit Kunden mit Migrationshintergrund stehen, wie etwa die Mitarbeiter der kommunalen Ausländerbehörden. Auch Führungskräfte müssen sich entsprechend qualifizieren, denn sie sind gefordert, Teams mit Mitarbeitern unterschiedlicher kultureller Hintergründe zu führen (Möltgen 2015, S. 34). In Bezug auf die interkulturelle Personalentwicklung haben sich viele Verwaltungen ebenfalls auf den Weg gemacht, wie am Beispiel des Schulungskonzeptes *Interkulturelles Training* des BAMF oder der interkulturellen Fort- und Weiterbildung der Landeshauptstadt München deutlich wird. Zudem hat die interkulturelle Kompetenz Eingang in die Ausbildung an den Studieninstituten und den Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes gefunden. An der FHöV NRW wurden entsprechende Module mit der Einführung des Bachelorabschlusses in allen Studiengängen eingeführt. Auch im Masterstudiengang der FHöV, der

7 http://www.integration-interkommunal.net/iinet_start/iinet_start.de.jsp. (Zugriff 26. Juli 2017)

sich an Führungskräfte in öffentlichen Verwaltungen richtet, existieren entsprechende Module.

(b) Vereinbarkeit von Familie und Beruf

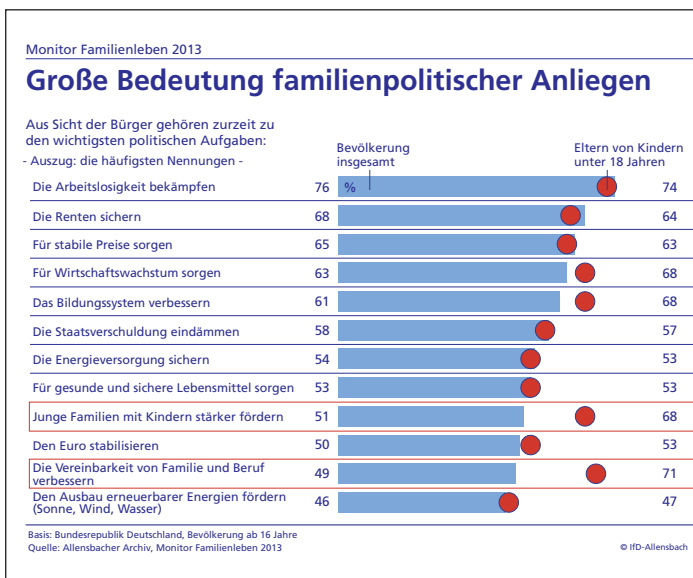
Die zweite gesellschaftliche Determinante, der sich die öffentliche Verwaltung gegenüberstellt, ist die der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Und da in der modernen Gesellschaft doch ziemlich viele Interdependenzen bestehen, wird das Thema in dieser Gliederung als weiterer Bestimmungsfaktor beschrieben. Wird aber die Facette des *bunter* näher betrachtet, so liegt hier ebenfalls ein den demografischen Wandel betreffender Aspekt vor. Alternative Arbeitszeitmodelle – das ist eine Facette der Vereinbarkeit – bewirken, dass die Mitarbeiterschaft einer Verwaltung eben *bunter* wird, nicht nur im Sinne einer ethnischen, sondern auch einer demografischen Betrachtung.

Grundsätzlich geht es bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf darum, Maßnahmen zur besseren Koordination der beruflichen wie der familiären Belange zu ergreifen (Fischer 2015, S. 61). Doch warum ist gerade die öffentliche Verwaltung zur konzeptionellen Bearbeitung aufgerufen? A priori besteht geradezu eine gesellschaftliche Pflicht, ein sozialer Imperativ, Familien zu fördern, denn eine gedeihliche Weiterentwicklung Deutschlands wird es nur geben, wenn Familien in ihrem Handeln unterstützt und begleitet werden. Die öffentliche Verwaltung – und das klang in den vorherigen Ausführungen durch – muss aber auch ein ureigenes

Interesse an der Vereinbarkeit entwickeln: Sie kann es sich schlicht nicht leisten, das Potenzial gut ausgebildeter Mitarbeiter ungenutzt zu lassen.

Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag des Bundesfamilienministeriums hat verdeutlicht, dass die Familienfreundlichkeit im Arbeitsleben eine zunehmend wichtige Rolle spielt. Abbildung 2.15 verdeutlicht, dass nach der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gerade Fragen der Vereinbarkeit von Fa-

Abb. 2.15 Bedeutung familienpolitischer Anliegen



Quelle: Ifd-Allensbach 2013, S. 3. http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/7893_Monitor_Familienleben_2013.pdf. Zugriff am 23. Februar 2017

milie und Beruf als zentrale politische Handlungsfelder erkannt werden.

Es existieren bereits in zahlreichen Verwaltungen Ansätze, gleichwohl besteht noch weiterer Verbesserungsbedarf. Ein großer Ansatz ist die Flexibilisierung der Arbeitszeiten in der Verwaltung. Eher klassische Modelle wie die Einführung eines Gleitzeitmodells, bei dem es eine Kernzeit gibt, während der die Mitarbeiter am Arbeitsplatz zu verweilen haben und eine Gleitzeit, in der sie ihre Arbeitszeit flexibel einsetzen können, sind in nahezu allen Verwaltungen gängige Praxis.

Weitere Möglichkeiten sind:

- (Offene) Kinderbetreuung, die in der Behörde angeboten wird. Beispiele aus der Praxis existieren einige, gleichwohl ist es von Vorteil, dass die Verwaltung eine bestimmte Größe hat.
- Eltern-Kind-Büro: Hier bringt der Bedienstete sein Kind mit ins Büro. Voraussetzung ist eine wie auch immer geartete, kindgerechte Ausstattung des Büros bzw. des Umfelds des Arbeitsplatzes.

Zu dem Themenkreis der Telearbeit, der immer wieder als weitere Option angeführt, sind weitere vertiefende Erläuterungen angeraten. Grundsätzlich wird Telearbeit noch viel zu wenig als Chance der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wahrgenommen. In der Literatur werden zwei Arten unterschieden, die alternierende Telearbeit und die Heimarbeit (Fischer 2015, S. 64). Während die Heimarbeit den Arbeitsplatz ausschließlich zu Hause sieht, ist die alternierende Telearbeit dadurch charak-

terisiert, dass der Mitarbeiter lediglich einen Teil seiner Arbeitszeit zu Hause ableistet. Grundsätzlich gilt: Der Arbeitsplatz muss für – und sei es nur für einen Teil der Arbeitszeit – auch für die Telearbeit geeignet sein. Aufgaben, die einen hohen Kundenkontakt aufweisen, sind nicht geeignet. Es ist kaum vorstellbar, dass die Kunden, die beispielsweise ein Rathaus für eine Dienstleistung aufsuchen, den Verweis lesen müssen, dass die zuständige Sachbearbeiterin ab 10 h zu Hause persönlich erreichbar ist. Auch besteht für die Mitarbeiter eine nicht unerhebliche Gefahr der Entfremdung von der „Mutterbehörde“ und den Kollegen.

Andererseits ist auch eine ganze Reihe von Arbeitsplätzen zu identifizieren, bei denen zumindest die Aufgabenerledigung teilweise zu Hause erfolgen kann. Werden Bescheide erstellt, Protokolle geschrieben oder Anträge geprüft, so kann dies auch zu Hause geschehen. Selbstverständlich – und auch das ist eine Voraussetzung für die stärkere Einführung der Telearbeit – hat ein großes Vertrauensverhältnis zwischen dem Bediensteten und der Behörde zu herrschen.

Die Organisation Beruf und Familie hat im Jahr 2014 eine Mitarbeiterbefragung bei vier Frankfurter Unternehmen durchgeführt. Es ging nicht so sehr darum, die grundsätzliche Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erneut herauszuarbeiten, sondern auch einen Blick auf die Erfüllung zu werfen. Hier wurden vor allem in der Frage der flexiblen Arbeitsorganisation und der Möglichkeit, Patchwork-Karrieren zuzulassen, Verbesserungsmöglichkeiten gesehen. Generell kommt die Studie zu dem Schluss, dass bei der Vereinbarkeit von

Familie und Beruf mehr den individualisierten Lebensläufen der Mitarbeiter Rechnung getragen werden sollte. Bislang wurde der Fokus darauf gelegt, den Arbeitsalltag so zu organisieren, dass der Stelleninhaber seine Stelle auch weiter behalten konnte und Karriere Nachteile so gut es geht ausgeglichen wurden (Beruf und Familie 2014, S. 2). Nun wird in dieser Studie empfohlen, weniger den Mitarbeiter nach äußeren Faktoren (Geschlecht, Lebensalter, familiäre Umstände) zu sehen, sondern den Blick mehr auf die individuelle Lebensplanung zu richten. Hier könnten beispielsweise Maßnahmen wie ein verbindliches Mitarbeitergespräch helfen, die jeweiligen Erwartungen konkreter und individueller herauszuarbeiten und somit keine Lösung „von der Stange“ zu präsentieren, sondern auf den jeweiligen Mitarbeiter gemünzt anzubieten.

Ihnen sollte nun bekannt sein, dass

- *das Bürokratiemodell Max Webers auch heute noch in seinen Grundzügen auf die öffentliche Verwaltung anwendbar ist,*
- *Aufbau- wie Ablauforganisation bestimmten Mustern und Modellen folgen,*
- *beim Personal der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich zwischen Beamten und tariflich Beschäftigten unterschieden wird,*
- *die vergangenen 25 Jahren einen spürbaren Abbau des Personals der öffentlichen Verwaltung mit sich gebracht haben, wobei in den letzten Jahren die Zahl der Mitarbeiter wieder zugenommen hat,*

- *sich die Personalverwaltung in den vergangenen Jahren zu einem modernen Personalmanagement gewandelt hat, welches insbesondere den demografischen Wandel in den Blick zu nehmen hat.*

Verwaltung und Verwaltungswissenschaft

Eine praxisorientierte Einführung

Möltgen-Sicking, K.; Winter, T.

2018, VIII, 277 S. 32 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-19084-2