

## "Markttest" öffentlicher Dienstleistungen: Einführung von Wettbewerb durch flächendeckende Angebotsbeziehung ; Konzept des Personalrates Stadt Detmold

Hibbeler, Hermann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hibbeler, H. (1998). "Markttest" öffentlicher Dienstleistungen: Einführung von Wettbewerb durch flächendeckende Angebotsbeziehung ; Konzept des Personalrates Stadt Detmold. (Veröffentlichungsreihe / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Regulierung von Arbeit, 98-208). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125997>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

FS II 98-208

## **„Markttest“ öffentlicher Dienstleistungen**

*Einführung von Wettbewerb  
durch flächendeckende Angebotsbeziehung –*

Konzept des Personalrates Stadt Detmold

Hermann Hibbeler

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Forschungsschwerpunkt „Technik-Arbeit-Umwelt“  
Abteilung „Regulierung von Arbeit“  
Reichpietschufer 50, D - 10785 Berlin

ISSN 0724-5084



## Vorwort

Die Abteilung „Regulierung von Arbeit“ (RA) am WZB ist mit Frau Dr. M. Oppen, Herrn Dipl.-Verwaltungswissenschaftler A. Wegener und Herrn Prof. F. Naschold am nationalen Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ in fachlicher wie prozeßbegleitender Weise beteiligt. Zielsetzung des Netzwerkes unter der Trägerschaft der Bertelsmann-, der Hans Böckler-Stiftung sowie der KGSt ist es, in den deutschen Kommunen einen zweiten Modernisierungsschub – auch unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen – auszulösen und zu kontinuierieren. Die wesentlichen Akteure sind dabei Vertreter des kommunalen Managements und der Personalräte/innen aus knapp hundert Städten und Gemeinden.

Im Rahmen der AG Wettbewerb hat sich schnell sehr deutlich gezeigt, daß das kommunale Management hier mit einer komplizierten und recht neuartigen Herausforderung konfrontiert ist. Gibt es hierfür jedoch immerhin einige Erfahrungen und Handreichungen ausländischer Kommunen, so z. B. aus Christchurch/Neuseeland, Phoenix/Arizona, Täby/Schweden, so gibt es praktisch keine einschlägigen Aufarbeitungen zur Wettbewerbsproblematik aus Beschäftigtensicht.

Herr Hibbeler, Gesamtpersonalratsvorsitzender aus Detmold, hat im Rahmen seiner dortigen Tätigkeit eine erste Aufstellung von Anforderungen an einen sozialverträglichen wie effizienten Wettberberbsprozeß formuliert und auf einer Konferenz des Netzwerkes im Frühjahr 1998 vorgelegt.

Ich habe ihn im Rahmen einer Vereinbarung mit dem WZB gebeten, die Ausführungen auszuarbeiten, um sie einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. Wir haben dabei zugleich vereinbart, daß er eine solche Arbeit in seiner Rolle als agierender Personalratsvorsitzender, nicht als beobachtender Wissenschaftler durchführt. Die Wissenschaftsseite kann sich andererseits auf die vorgelegte inhaltliche Problemagenda jenseits wissenschaftlicher Standards konzentrieren.

Aus meiner Sicht ist die Ausarbeitung – eine Kombination von Fallstudien und Problemkatalog bei Wettbewerbsprozessen – so gut gelungen, daß ich sie in der WZB-Discussion-paper-Reihe und damit dem Netzwerk und einer breiteren Öffentlichkeit vorstellen möchte.

Prof. Dr. Frieder Naschold



## **Abstract**

Seit gut fünf Jahren wird in der Stadt Detmold an der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) gearbeitet. Die fortlaufenden Veränderungen, die sich letztlich an der Marktfähigkeit der erstellten Dienstleistungen und Produkte, d. h. vor allem an Effizienz und Effektivität messen lassen müssen, werden aus der Sicht eines Personalrates, der sich aktiv in den Umgestaltungsprozeß eingeschaltet hat, reflektiert. Dabei gewinnen Aspekte Bedeutung, die in der bisherigen Diskussion über Reformbemühungen des Öffentlichen Dienstes weniger beachtet wurden: Es reicht nicht aus zu erklären, daß die Beschäftigten die wichtigste Ressource für moderne Dienstleistungen darstellen, sondern es muß ihren Interessen systematisch Rechnung getragen werden. Dabei gilt es, die unterschiedliche Betroffenheit der Beschäftigtengruppen zu berücksichtigen. Geschieht dies nicht, läuft der Veränderungsprozeß Gefahr, stecken zu bleiben.

Der Personalrat gerät, wenn er sich auf die Beteiligung am Modernisierungsprozeß einläßt, in Widersprüche, da er sich mit heterogenen Interessen auseinandersetzen muß. Für den Personalrat ist es darum wichtig, von einer erarbeiteten Position zur Funktion des Öffentlichen Dienstes auszugehen. Auf dieser Grundlage können zum einen Qualitätsmaßstäbe für die Beurteilung von Veränderungsprojekten sowie deren Resultate gewonnen und zum anderen Schutzmechanismen entwickelt werden, die verhindern, daß Wettbewerbsfähigkeit einseitig zu Lasten der Arbeitsbedingungen entwickelt wird. Für den Personalrat bedeutete die aktive Mitarbeit am Modernisierungsprozeß, daß er sich von seiner Rolle als Interessenvertreter zu einem Veränderungsagenten weiterentwickelte. Diese Entwicklung gilt es, auch in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gewerkschaften, weiter zu reflektieren.

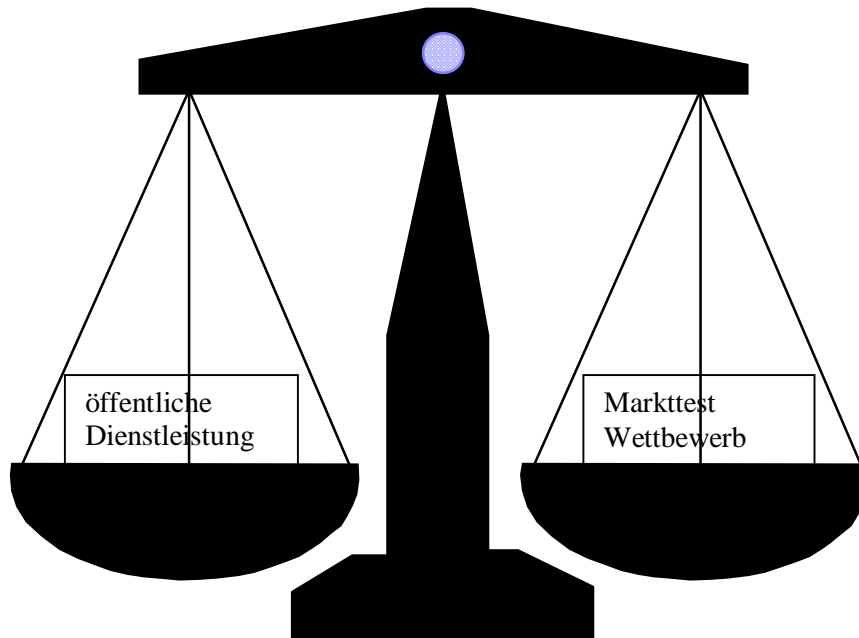


# Inhalt

I. Ausgangslage .....	3
II. Verwaltungsmodernisierung - Reformprojekte bei der Stadt Detmold.....	4
III. Strategie des Personalrates.....	7
III.1. Ausgangslage.....	7
III.2. Hypothesen als Basis einer Personalratsstrategie.....	10
III.3. Rahmenbedingungen der Personalratsarbeit in der Stadt Detmold .....	12
III.4. Personalratsforderung: Qualitätsaudits für die Markttestteilnahme .....	15
IV. Qualitäts-Audits –Erfolgskriterien für die Markttestteilnahme .....	16
IV.1. Modernisierung.....	18
IV.2. Betriebswirtschaftliche Transparenz.....	19
IV.2.1. Produktbeschreibungen .....	19
IV.2.2. Bestandsaufnahme aller Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände, die im Produkt enthalten sind.....	19
IV.2.3. Erstellung von Leistungsbeschreibungen (VOB Teil B i.d. Fassung vom 11.05.90 Band Nr. 105).....	20
IV.2.4. Qualifizierte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) .....	20
IV.2.5 Erfassung der Marktbedingungen (Marktbeobachtung) .....	21
IV.2.6. Ermittlung der Kostentreiber .....	21
IV.3. Unternehmerische Kompetenz .....	22
IV.3.1. Auslastung sicherstellen.....	22
IV.3.2. Alternative Betriebsformen prüfen und gegebenenfalls umsetzen .....	23
IV.3.3. Sicherung der Unabhängigkeit vom Markt .....	26
IV.3.4. Insourcing.....	26
IV.4. Betriebsübergang .....	27
IV.4.1. Rechtliche Bedingungen und Kosten des Betriebsüberganges .....	27
IV.4.2. Beamtenvorbehalt .....	29
IV.5. Gesellschaftliche Standards.....	30
IV.5.1. Zugangsgerechtigkeit .....	30
IV.5.2. Politischer Auftrag und dessen Kosten .....	31
IV.5.3. Infrastruktur und Marktkorrektur .....	32
IV.6. Sozialstandards und Vorbildrolle .....	32
IV.6.1. Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen .....	32
IV.6.2. Erhalt sozialversicherungspflichtiger und tarifgebundener Arbeitsplätze .....	33
IV.6.3. Erhalt und Weiterentwicklung der Mitbestimmung und Ausbau der Beteiligung .....	33
IV.6.4. Beteiligung der Betroffenen und Transparenz der Entscheidungen .....	34
V. Selbstreform des Personalrates und der Gewerkschaft.....	35







## I. Ausgangslage

Das Ergebnis einer jüngsten Umfrage des Deutschen Städtetages macht deutlich, dass fast jede zweite Mitgliedsstadt (49 %) und in den neuen Bundesländern fast jede vierte Stadt (24 %), Aufgaben auf z.B. private Gesellschaften verlagert haben. Damit wird deutlich eine Tendenz belegt, die in der Vergangenheit mal mehr, mal weniger, je nach politischer Grundeinstellung der Mehrheit der politischen Entscheider vorangetrieben wurde, aber jetzt offenbar an Fahrt gewinnt. Die Auseinandersetzung der Gewerkschaften und Personalräte auf der einen Seite und auf der anderen Seite die politischen Vertreter mehr oder weniger aller Parteien, haben Tradition und füllen manche Gewerkschaftstags- bzw. Parteitagsbeschlüsse. Der Nachweis, ob Organisationsformen in privater oder öffentlicher Rechtsform kostengünstiger sind und qualitativ bessere öffentliche Leistungen produzieren, ist, gleich welche Seite ihre Argumente einbrachte, bislang eher dürftig ausgefallen. Das mag daran liegen, dass der öffentliche Dienst einen gesellschaftspolitischen Auftrag hat, der nicht allein auf Nachfrage, sondern insbesondere auf die Herstellung von Chancengerechtigkeit gründet. Wie allerdings der gesellschaftspolitische Auftrag mit Leistungen ausgefüllt wird, wird zwar von konkurrierenden Parteien diskutiert, aber fast immer ohne die potentiellen Nutzniesser bzw. „Produzenten“ mit einzubeziehen. Die Schlagworte „Modernisierung des Staates“ oder „Schlanker Staat“ finden sich in Aussagen aller Parteien wieder. Ein Abgleich der Ergebnisse der Leistungen des öffentlichen Dienstes mit der gewollten Zielerreichung wird zwar ebenfalls kontrovers diskutiert, aber kaum objektiv nachvollziehbar belegt. So bleibt ein allgemeines Unbehagen und die Flucht in eine unkonkrete Kritik oder Spott.

Das satirische Bild vom „Faulen Beamten“, womit alle Bediensteten des öffentlichen Dienstes gemeint sind, ist allgegenwärtig. Die so gescholtenen sind frustriert und fühlen sich ungerecht behandelt. Denn eine Befragung ihrer direkten „Kunden“ fällt in aller Regel durchaus positiv aus und widerspricht damit der veröffentlichten Meinung. Selten ist zu verzeichnen, dass eine Anerkennung durch die politischen Entscheider erfolgt. Hinzu kommt, dass nicht selten der Auftrag widersprüchlich und die beabsichtigte Wirkung undeutlich und dann eine Rückkopplung mit dem Leistungserstellungsprozess ausgeblieben ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Absicht, den Prozess der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen einem „Markttest“ zu unterziehen, um einen wichtigen Schritt zu ergänzen: Nämlich um die Beantwortung der Frage, welche Leistungen mit welcher beabsichtigten Wirkung gefordert und wie die angestrebten Ziele im Leistungsprozess rückgekoppelt werden.

Für Interessenvertreter des öffentlichen Dienstes ist das Thema „Markttest“, d.h. die Einführung von Leistungserstellungsprozessen nach Vorbild der Privatwirtschaft unter Hervorhebung von konkurrenzorientierten Anreizsystemen und betriebswirtschaftlicher Leistungsrechnung, eines der brisantesten Arbeitsthemen. Denn ihre Erfahrung ist geprägt durch ideologisch geführte Privatisierungsdiskussionen, die in aller Regel nicht oder nur unzulänglich unter fairen Rahmenbedingungen stattgefunden und kaum auf gesellschaftliche Erfordernisse Rücksicht genommen bzw. die Befindlichkeit der Betroffenen berücksichtigt haben.

Wer in der Auseinandersetzung „Privat“ versus „Öffentlich“ nicht vom Regen in die Traufe kommen möchte, muss sich deshalb von der ideologischen Diskussion lösen und zunächst mit dem Auftrag des öffentlichen Dienstes und den Rahmenbedingungen bzw. gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen auseinandersetzen, um sich dann dem Prozess der Leistungserstellung zuzuwenden. Ob der Staat der schlechtere Unternehmer ist, wie in einer Diskussion des Bundestages am 18. Juni 98 von einer Regierungspartei behauptet wurde, kann erst dann entschieden werden, wenn die Leistung des öffentlichen Dienstes im Wettbewerb zu vergleichbaren Bedingungen getestet wird. Dass der Ausschluss von Wettbewerb zu Stillstand und Verkrustungen geführt hat und dass Wettbewerb Innovation und Leistungsbereitschaft stimulieren kann, wird kaum jemand bestreiten wollen. Dies gilt auch ausserhalb des öffentlichen Dienstes für jede grössere Organisation. Aber Erfahrungen mit ungeregeltem Wettbewerb, machen deutlich, dass „Spielregeln“ erforderlich sind, um nicht den Risiken schutzlos ausgeliefert zu sein und Widerstände der Beschäftigten hervorzurufen, die die Veränderungsprozesse blockieren können. Hier besteht seitens der InitiatorInnen eine grosse Verantwortung gegenüber den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Eine ebenso grosse Verantwortung besteht zudem auch für die Transparenz der Leistungserstellung bzw. der Zugangsgerechtigkeit der Nutzniesser öffentlicher Dienstleistungen.

Die Kür wird darin bestehen, die positiven Impulse des Wettbewerbes zu nutzen und die Risiken beherrschbar zu machen.

Am nachfolgenden Beispiel einer Mittelstadt sollen auf der Grundlage der Überlegungen der Interessenvertretung Wege aufgezeigt werden, wie mit dem „Markttest“ umgegangen werden kann und mögliche Risiken begrenzt bzw. kalkulierbar gemacht werden können ohne den Impuls zur Leistungsoptimierung zu löschen.

## **II. Verwaltungsmodernisierung - Reformprojekte bei der Stadt Detmold**

Die Stadt Detmold, eine Stadt mit rund 77.000 Einwohnern und ca. 1.000 Beschäftigten, hat

1993/94 begonnen, ihre Organisation umfassend zu modernisieren. Sie ging dabei sehr konsequent vor und folgte zunächst Pionieren wie der Stadt Tilburg, Niederlande. Der Prozess wurde aber bald zunehmend von der Profession der Verwaltungsspitze, die eine volkswirtschaftliche Ausbildung einbrachte, und von Vorbildern aus der Privatwirtschaft geprägt. So wurde schon 1994 begonnen, Leistungen als Produkte zu definieren, um so eine Basis für die ebenfalls neu eingeführte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu schaffen. Diesem Vorgehen lag die Annahme zugrunde, dass es neben der Wirtschaftlichkeitslücke auch eine Übersteuerung der Verwaltung und eine Untersteuerung der ausgelagerten Betriebe gab. Damit wurde die seit Anfang der 90ziger geführte Diskussion der KGSt um neue Steuerungsmodelle (NSM) mit in die Veränderungsstrategie aufgenommen. Konsequenterweise wurden die beschriebenen Produkte mit einer KLR hinterlegt und in einem Berichtswesen quartalsweise dargestellt. Seit 1995 wird flächendeckend auf der Basis eines produktorientierten Berichtswesens gearbeitet und mit Hilfe eines strategischen und operativen Controllings „auf Abstand“ mittels qualitativer und quantitativer Kennzahlen gesteuert.

Die städtischen Beteiligungen wurden durch Schaffung einer Steuerungsholding ebenso konsequent mit neuer Steuerung versehen.

Mit der Reife des Reorganisationsprozesses beginnen die betriebswirtschaftlichen Instrumente zunehmend Wirkung zu zeigen. Damit nimmt fast automatisch die spürbare Wahrnehmung des Marktes zu und bisher gewohnte Sicherheiten werden in Frage gestellt. Dadurch wird ein permanenter Kampf um eben diese Sicherheit ausgelöst, der manchem Angst macht. Das erklärte Ziel, durch Reorganisation Wettbewerbsfähigkeit und damit die Sicherheit der Arbeitsplätze zu verankern, stösst deshalb vielfach auf Skepsis. Denn ob es gelingt, den Test am und im Markt in einer fairen Auseinandersetzung zu führen, kann nicht zweifelsfrei beantwortet werden.

Noch ist die Stadt Detmold auf dem Weg, die für den Wettbewerb notwendigen Instrumente zu entwickeln und zu schärfen. Die KLR, das Berichtswesen und das Controlling sind sehr weit entwickelt, müssen aber noch verfeinert werden, um alle Fragen zu beantworten. Zudem wird die Handhabung dieser Instrumente bisher von den Betroffenen eher als zusätzliche Belastung und nicht als Unterstützung zur eigenen Standortbestimmung empfunden bzw. zur Selbststeuerung genutzt. Ausserdem fehlen Gestaltungskonzepte für die Zukunftsfähigkeit der angebotenen Leistungen und erschweren so Zukunftsperspektiven der operativen Ebene. Spielregeln für einen fairen „Markttest“ bestehen ebenfalls noch nicht. Auch wenn Schwierigkeiten nicht zu übersehen sind, ist die Stadt Detmold in der Umsetzung vergleichsweise weit fortgeschritten. Dieser Erfolg ist auf die intensive Beteiligung Betroffener und des Personalrates sowie einer risikobewussten Experimentierfreude zurückzuführen.

Organisatorisch wurden schon sehr frühzeitig, allerdings von den Betroffenen kaum in den richtigen Zusammenhang gebracht, die Grundlagen für den späteren Wettbewerbseintritt gelegt. Schon vor Beginn des Veränderungsprozesses wurden Anbieter- und Abnehmerbeziehungen voneinander getrennt, um so einen internen Wettbewerb einzuführen und Kostenbewusstsein zu erzeugen. So sind z.B. die prozessunterstützenden sekundären

Dienstleistungen, mit Ausnahme des Hochbaues und der Pflege der gebäudezugehörigen Grünanlagen (z.B. Schul- und Sportanlagen, oder Kindergärten, etc.) in einem Servicefachbereich zusammengefasst. Hier sind auch wesentlichen Teile der ehemaligen Querschnittsämter, wie Personalamt und Hauptamt, aufgegangen. Ein kleiner Teil dieser Ämter wurde zur Steuerungsunterstützung verwendet und damit auf bisher vernachlässigte Aufgaben, wie z.B. Personal- und Organisationsentwicklung (PE und OE) ausgerichtet.

Verantwortungsstrukturen wurden parallel dazu denzentralisiert. Von maximal sieben Hierarchiestufen blieben drei Stufen übrig: der Verwaltungsvorstand ( Stadtdirektor – jetzt Bürgermeister - und Dezernenten), Fachbereichsleitungen und Teams. Die Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, die bisher beim Stadtdirektor lag, wurde auf die Fachbereiche delegiert, die sich damit im Status eines Profit- bzw. Costcenters befinden und über Finanz- und Personalhoheit verfügen, soweit diese nicht dem Rat vorbehalten ist. Produkt- und Ergebnisverantwortung sind unterhalb der Fachbereichsebene überwiegend voneinander getrennt. Die Sicherung der Leistungsziele und der Verantwortung erfolgt zwischen dem Rat, dem Verwaltungsvorstand und den Fachbereichen durch einen Kontrakt, den Wirtschaftsplan nebst Budget, und wird mittels quartalsbezogener Produktberichte gegenüber den Fachausschüssen nachgewiesen. Unterhalb der Fachbereiche werden zum Teil über Einzelkontrakte oder Teamkontrakte operative Ziele vereinbart und mit Hilfe eines Kennzahlensystems controlled bzw. bewertet. Eine Beteiligung der Beschäftigten am Erfolg ihrer Leistung ist vorgesehen, ist aber Anfang 1998 zunächst einmal an einer aufsichtsbehördlichen Intervention gescheitert. Die endgültige Ausformung der Binnenorganisation der Fachbereiche und der Teams ist noch nicht abgeschlossen. Noch ist nicht zweifelsfrei geklärt, wie die Fachbereichsführung durch Assistenz unterstützt und wie Verantwortung im Team organisiert wird. Derzeit wird in über 10 sogenannten Modellteams über einen Zeitraum von einem Jahr, durch Teamkontrakte abgesichert, getestet, wie Ziele und Verantwortung gesichert und organisiert werden können. Die Kontrakte sichern sehr weitgehende Autonomie in der Organisation der Zielerreichung und schliessen Intervention durch die Fachbereichsleitungen aus.

Bislang sind Organisationsverantwortung und Ergebnisverantwortung durch Team- und Produktverantwortliche voneinander getrennt. Damit sind zwischen diesen Verantwortungsebenen Konflikte vorprogrammiert, ebenso wie mit denen, die ohne Produktverantwortung am Leistungsprozess beteiligt sind. Derzeit wird daran gearbeitet, Prozess- und Verantwortungsketten moderiert aufzuarbeiten, um so Verantwortungslücken zu schliessen. Ein Problem ist dabei insbesondere noch die Lösung der Personalverantwortung und hier konkret, wer Mitarbeitergespräche führen soll und durch wen Rahmenbedingungen bzw. Ziele zu klären sind.

Diese doch sehr radikale und tiefgreifende Veränderung hat höchste Anforderungen an die MitarbeiterInnen (MA), an deren Zeit und ihre Veränderungsbereitschaft gestellt, denen sich aber fast alle stellten. Dennoch ist, romantisch verklärt, die Erinnerung an die scheinbare Sicherheit des vergangenen hierarchischen Systems mit seiner Detailregelung und der wenig konkreten Verantwortungsfestlegung auch heute noch in den Köpfen. Die vermeintliche Sicherheit und Orientierung der Vergangenheit in der Erinnerung und die Unsicherheit von heute vor Augen, erzeugen bei manchem eine Angst vor der Zukunft bzw. vor der

persönlichen Verantwortung und deren Folgen. Denn die Sanktionen des alten Systems sind noch im Bewusstsein, bzw. werden zum Teil noch praktiziert. Dies hindert Risiken im Sinne unternehmerischen Handelns einzugehen. So sind Führungskräfte mit einem gesunden Verhältnis zu unternehmerischen Risiken eher selten. Dadurch wird erklärlich, dass bei manchen eine Sehnsucht nach einer geordneten, übersichtlichen Vergangenheit vorhanden ist, die zur Skepsis und Zurückhaltung führt. Wegen der noch ungeklärten Probleme und Widersprüche ist die Gefühlslage der Betroffenen MA eher an einen Tiefpunkt angekommen. Die Erwartung nach mehr Beteiligung und Selbstbestimmung einerseits und den Risiken des Erfolges bzw. Misserfolges andererseits sind vor dem Hintergrund der Sanktionserfahrungen der Vergangenheit in Verbindung mit Karriereerwartungen nicht mehr mit gewohnten Mustern in Einklang zu bringen, weil die Ziele des Veränderungsprozesses jenseits der Erfahrungswelt liegen. Modernisierer bzw. Unternehmer sind eindeutig in der Minderheit. Potentielle Verlierer fürchten Stigmatisierung und verhalten sich bedeckt. Mehrheiten sind deshalb schwer auszumachen.

Der Personalrat (PR) als Interessenvertreter aller Beschäftigter muss, wenn er die Umgestaltungsprozesse mitgestalten und dadurch die Interessen der Beschäftigten wahren will, sich in einen Spagat begeben, um die eine Gruppe, die sich Vorteile erhofft, zu unterstützen und die andere, die Nachteile erwartet, zu schützen. In dieser Situation ist die Positionsbestimmung und Strategieentwicklung des PR in seiner Abhängigkeit von Mehrheiten nur schwer zu vollziehen. Gleichwohl ist der PR gefordert, in dieser für ihn nicht komfortablen Situation eine unsichere, unvorhersehbare und deshalb angstbesetzte Zukunft nicht nur richtig einzuschätzen, sondern auch Antworten zu geben, die diese Gegensätze und Unsicherheiten überbrücken müssen. Weiterhin nur reaktiv, wie es das Personalvertretungsgesetz vorsieht, tätig zu werden, würde heissen, mit ungeeigneten Mitteln gegen „Windmühlen“ anzukämpfen.

### **III. Strategie des Personalrates**

#### **III.1. Ausgangslage**

Der Personalrat (PR) als Interessenvertreter aller Beschäftigten und dem Wohle der Dienststelle ( § 2 LPVG) verpflichtet, muss sich in einen Spagat begeben, um die eine Gruppe zu unterstützen und die andere zu schützen. In dieser Situation ist die Positionsbestimmung und Strategieentwicklung des PR nur schwer zu vollziehen. Gleichwohl ist er gefordert, in dieser durch Unsicherheit und Angst besetzten und für ihn nicht sehr komfortablen Situation die Zukunft nicht nur richtig einzuschätzen, sondern auch passende Antworten zu geben, die diese Gegensätze und Unsicherheiten überbrücken helfen.



Dies setzt hohe Entwicklungsfähigkeit und Belastbarkeit sowie Veränderungsbereitschaft des Gremiums voraus, und zwar – angesichts der von den skizzierten Veränderungsprozessen freigesetzten Dynamik - von Null auf Hundert.

Der Personalrat der Stadt Detmold hat sich nach einigem Hin und Her dazu entschieden, die Chancen des Veränderungsprozesses abzuwägen, statt die Risiken zu bejammern. Dabei war und ist immer noch seine erste Pflicht, Risiken zu minimieren und nicht zu ignorieren. Und Risiken gibt es zahlreiche, deren Erkennen nicht immer ausreicht, sie zu beherrschen, ebensowenig wie Stimmungen beherrschbar oder steuerbar sind.

Gleichwohl besteht immer noch Einvernehmen zwischen Verwaltungsführung und Personalrat, dass der beschrittene Modernisierungsweg trotz aller Probleme der richtige ist, um Privatisierung durch wirtschaftlichere und qualitativere Leistungen wirksam begegnen zu können. Sich von der reaktiven Rolle durch aktiv gestaltende Einflussnahme zu lösen, eröffnet dem PR Chancen, die Bedingungen für Beschäftigte und Nutzer zu optimieren. Diese Annahme setzt jedoch voraus, dass beim Wettbewerb öffentlicher Leistungen mit denen des Marktes alle Prozesse transparent sind und dass er betriebswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch gesteuert wird. Nur so kann überprüft werden, ob ein vertretbarer Ressourcenaufwand zu den von Nachfragern und/oder politischen Entscheidern gewünschten Ergebnissen führt.

Die Schwierigkeit für den PR als Interessenvertreter ist dabei, die Befindlichkeit der KollegInnen, ihre Ansprüche und Erwartungen mit den Bedingungen einer marktorientierten Leistungserstellung in Einklang zu bringen. Ebenso schwer ist es, den Verantwortlichen zu verdeutlichen, dass nicht alles was der Markt hergibt, auch der öffentliche Dienst machen sollte, um so die „Preise“ seiner Leistungen zu drücken. Denn mit der Öffnung zum Markt hin werden auch die unregulierten Bedingungen ( wie z.B. ungeschützte Arbeitsverhältnisse) desselben durch das „geöffnete Fenster“ (Markt) schwirren.

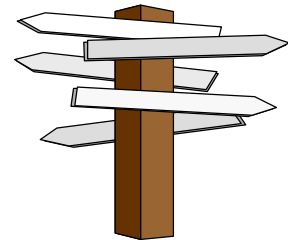
Ausserdem ist zu bedenken, dass in kaum einem Bereich der Wirtschaft die Beschäftigten in einem solchen Maße gleichzeitig die Produzenten und ebenso die direkten Konsumenten ihrer Produkte sind, wie in einer Kommunalverwaltung, bei gleichzeitiger Auseinandersetzung mit den übrigen Abnehmern ihrer Leistungen.

Der PR hat diese Situation zu würdigen und Antworten zu finden. Er hat die Verantwortung für die nachhaltige Wahrung der Interessen der Beschäftigten und muss gleichzeitig deren Stimmungen respektieren. Er ist in der Situation eines modernen Controllers, er muss Unterstützungsservice für Beschäftigte einerseits und andererseits mitgestaltender Partner der Verwaltungsführung sein, um so den „Betrieb“ Verwaltung sicher durch die „Stürme“ des Wettbewerbs und der Bürger-/Politikerwartungen mitlenken zu können.

Der PR der Stadt Detmold hat sich während des Umgestaltungsprozesses zunehmend aus der durch das Personalvertretungsgesetz vorgeschriebenen reaktiven Rolle gelöst. Das heisst, dass

der PR zwar nach wie vor die vom Gesetz vorgegebene Bewertung und Behandlung von Massnahmen, also bereits in der Willensbildung der Arbeitgeberseite abgeschlossenen Vorhaben, vornimmt. Aber er wird mehr und mehr in der Stadt Detmold bereits im Vorfeld von Entscheidungen aktiv, so dass er nicht selten bereits bei der ersten Planung von Massnahmen beteiligt wird. Er greift darüber hinaus zunehmend mit Gestaltungsalternativen in Grundlagenprozesse ein.

Dies war nur möglich, weil der PR von Anfang an am Veränderungsprozess beteiligt war, was allerdings nicht immer ohne Komplikationen ausging. Einerseits war es für die Vertreter der Verwaltungsführung gewöhnungsbedürftig, dass der einstige „Gegner“ jetzt als Partner mit am Tisch sass und andererseits war es für den PR schwierig, bei Verhandlungen sofort zu entscheiden, ohne sich im Gremien ausführlich beraten zu können. Diese Umstellung seiner Arbeit ging nicht ohne Komplikationen ab. Wer als Beauftragter des PR an Organisationsentwicklungsprozessen (OE) beteiligt war, musste neben der



Mandatskompetenz, Methodenkenntnisse und Handlungskompetenz, also Entscheidungsbefugnis als Beteiligungsvoraussetzung einbringen. Deshalb musste zur Konfliktvermeidung methodisch ein neuer Weg gefunden werden, um nicht mit dem Personalvertretungsgesetz und den nicht beteiligten Gremienmitgliedern in Auseinandersetzungen zu geraten.

Schon sehr früh begann der Personalrat mit eintägigen, einem Schwerpunktthema gewidmeten Seminaren, an denen alle Personalratsmitglieder und deren häufigste Vertreter teilnahmen. Das Ziel dieser Klausuren war, die Wirkung der Veränderungsziele möglichst präzise zu bestimmen und zu bewerten. Dabei wurden Entwicklungen und organisatorische Tendenzen bzw. Managementtheorien der Wirtschaft einbezogen. Insbesondere wurden auch Erfahrungen aus der Wirtschaft bei der Bewertung von neuen Instrumenten wie z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Kennzahlen, Wirtschaftspläne, Profit- und Costcenter, Controlling Zielvereinbarungen und Gruppenarbeit einbezogen und z.T. gemeinsam mit erfahrenen Betriebsräten weiterentwickelt.

Getragen wurde die Haltung des Personalrates insbesondere durch die Einschätzung, dass eine Verweigerungshaltung oder Totalopposition wenig erfolgversprechend sei. Im Gegenteil, die eigenen Kräfte wurden so eingeschätzt, dass mit dieser in der Vergangenheit häufig angewendeten Strategie der Personalrat wenig Verbündete haben würde. Es wurde ferner angenommen, dass mit strategisch angelegten Ideen, die über Alternativentwürfe frühzeitig in Prozesse eingebracht werden, sich die Gewichte unter den Beteiligten zu Gunsten des PR verändern und ihn zum strategischen „Co-Manager“ „aufsteigen“ lassen würden. Nur so, die Einschätzung, würde eine zukunftsfähige Interessenwahrung durchzusetzen sein. Dem Risiko der Überforderung der Beschäftigten und der möglichen Entfremdung sollte durch intensive Öffentlichkeitsarbeit und Absicherung der direkten Beteiligung Betroffener entgegengewirkt



werden. Als Methode wurde u.a. vom PR führungskräftefreie Qualitätszirkelarbeit initiiert und mit großem Erfolg umgesetzt sowie aktiv OE unterstützt. Zur Rückkopplung wurden ausserdem umsetzungsorientierte Mitarbeiterbefragung und eine beteiligungsorientierte Handhabung von Kennzahlensystemen vereinbart bzw. durchgeführt ( Dienstvereinbarungen zu haushaltswirtschaftlichen und mitarbeiterbezogenen Kennzahlen). Parallel dazu wurden Personalversammlungen Beteiligungsorientierter zu einem Informationsmarkt weiterentwickelt. Das heisst, dass in einem grossen Raum zu 4 bis 5 Themen zunächst in moderierten Gruppen diskutiert und anschliessend im Plenum ebenfalls moderiert gebündelt werden. Mit dieser erstmals angewendeten Methode wurde innerhalb eines begrenzten Zeitraumes eine intensive Diskussion mit bisher in dieser Zeit nicht erreichter Zahl an KollegenInnen geführt. Auch diese Methode erforderte von den PR-Mitgliedern souveräne Moderations- und Diskussionsfähigkeit, und von den Beschäftigten die Bereitschaft in einem grossen marktplatzähnlichen Raum sich in eine Diskussion einzubringen, ohne sich an Stuhl und Tisch als „Heimat“ festhalten zu können.

Festzuhalten ist, dass in einer sich immer stärker ausdifferenzierenden Organisation die Kommunikationsfähigkeit von zentraler Bedeutung ist, um so Angst vor der Zukunft zu begegnen.

### III.2. Hypothesen als Basis einer Personalratsstrategie

Erster Schritt der Strategie des PR war herauszufinden, welche Wirkung die Veränderungsziele Wirtschaftlichkeit, Kundenorientierung, Qualitätssicherung und Mitarbeiterorientierung auf die bestehende Verwaltungsorganisation haben und wie sie möglicherweise die Bedingungen verändern würde. Deshalb machte er folgende zehn Hypothesen zur Basis seiner Strategie.

<i>Hypothesen</i>	
<i>gesellschaftsrelevante</i>	<i>beschäftigungsrelevante</i>
Jede/r BürgerIn hat einen grundgesetzlichen Anspruch auf Chancengerechtigkeit, unabhängig von betriebswirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten. Damit besteht ein gravierender Unterschied zwischen dem Leistungsauftrag des öffentlichen Dienstes und der auf Nachfrage und Angebot aufbauenden Wirtschaft.	Die Sicherheit der Arbeitsplätze hat für die Beschäftigten den höchsten Stellenwert.
Jede/r BürgerIn hat grundsätzlich einen Anspruch auf eine optimale und kostengünstige Leistungserbringung.	Die Beschäftigten haben einen Anspruch auf leistungsgerechte Entlohnung.
Jede/r BürgerIn hat einen Anspruch auf Verlässlichkeit (Kontinuität) der Leistungserbringung.	Die Beschäftigten erwarten interessante Aufgaben und eine beteiligungsorientierte Organisation – Sie haben ein Recht auf Demokratie am Arbeitsplatz und Transparenz der sie betreffenden Organisationsentscheidungen.

Eine wettbewerbsfähige Leistungserbringung ist die beste Versicherung für den Fortbestand der Arbeitsplätze.	Die Beschäftigten haben einen Anspruch auf einen gesunden Arbeitsplatz.
Der öffentliche Dienst hat eine moralische Verpflichtung zu einer Vorbildrolle für die Gesellschaft, d.h., dass soziale und gesellschaftliche Normen in besonderer Weise respektiert und angewendet werden müssen.	Die Beschäftigten haben einen Anspruch auf Wertschätzung ihrer Leistungsergebnisse.

Dem Personalrat wurde bereits am Anfang des Veränderungsprozesses bewusst, dass mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodelles (NSM), wie die KGSt das Veränderungskonzept bezeichnete, Wettbewerb in bisher fast wettbewerbsfreie Räume des öffentlichen Dienstes gebracht wurde. Wettbewerb, so wurde klar, sollte als Stimulans und Motor für wirtschaftlichere Organisation bzw. Leistungserstellung verwendet werden. Dies wurde nicht als Bedrohung, sondern als Chance begriffen, die Leistungsprozesse der öffentlichen Verwaltung mit gleichen Massstäben wie die der Wirtschaft zu messen, um so zu mehr Anerkennung zu kommen. Aber es wurde auch das Risiko gesehen, dass ein unregelmäßiger Wettbewerb Qualitätsmerkmale des öffentlichen Dienstes wie Zugangsgerechtigkeit und Verlässlichkeit gefährden könnte. Dass Leistungen, weil nur von einem geringen Teil der Bevölkerung benötigt und damit nicht wirtschaftlich zu erstellen, zur so begründeten Leistungseinstellung führen könnte. So wurde die Gefahr der Leistungseinschränkung bei rein betriebswirtschaftlicher Betrachtung des Erstellungsaufwandes gesehen, und das dann allzuleicht gesellschaftspolitische Bedürfnisse in den Hintergrund gedrängt werden könnten.

Als Beispiel diente dem PR die in der Region vielfach geführte Diskussion um Schliessung von Freibädern, die gemessen am Pro-Nutzer-Aufwand vermeintlich unverhältnismäßig hohe Kosten verursachten. Beobachtet wurde auch, dass private Investoren, aber auch in privater Rechtsform geführte Betriebe der öffentlichen Hand, sogenannte Spassbäder bauten, um so den geänderten Nutzerwünschen nachzukommen. Allerdings mit dem Ergebnis, dass aufgrund des erhöhten Aufwandes auch höhere Eintrittspreise genommen wurden und somit Bürgern mit geringem Einkommen der Zugang versperrt war. Einige Gemeinschaften versuchten durch erhöhte Eigenleistung die Übernahme der von Schliessung bedrohten Bäder aufzuhalten. Aber eine öffentliche und politische Diskussion über den Bedarf und den gerechten Zugang zu Infrastrukturen die die Lebensqualität erhöhen, fand nicht statt. Damit konnte auch nicht ein öffentlich abgesichertes Messsystem für Qualität und Quantität öffentlicher Dienstleistungen entwickelt werden.

Der PR zog daraus für sich den Schluss, dass er sich der Entwicklung von Kennzahlen zur Messung der Leistungen stellen muss und dass dabei für ihn insbesondere die Messung der Qualität der Dienstleistung von besonderem Interesse sein sollte. Als gleichgewichtig wurde von ihm erkannt, dass neben finanztechnischen Messkriterien auch Kriterien zur Messung der Mitarbeiterorientierung entwickelt und beachtet werden müssen. So sollte dem sich erkennbar abzeichnenden Übergewicht von finanztechnischen Kennzahlen entgegengewirkt werden. Dieser Erkenntnis folgte die notwendige Ausbildung von ausreichender Kompetenz des PR,

der allerdings Grenzen gesetzt sind. Allein eine statische Bewertung dieser Zahlen reicht nicht aus. Denn schwierig oder gar unmöglich ist, in einem Seminar die Fähigkeit unternehmerisches Denken zu erlernen. „Trockenübungen“ reichen dazu nicht aus.

### **III.3. Rahmenbedingungen der Personalratsarbeit in der Stadt Detmold**

Auch wenn die Mängel und Risiken des Konzeptes sichtbar waren, entschloss sich der PR zur kritischen, aber aktiv-gestaltenden Teilnahme. Es wurden mit der Verwaltungsführung ausdrücklich ausgewiesene Experimentierzeiträume vereinbart, in denen neue Konzepte und Instrumente erprobt werden sollten. Allerdings (ver-)führte die Erfahrung aus dem bisherigen hierarchischen und „straforientierten“ System zu möglichst schnellen und im Anspruch perfekten technischen Lösungen, ohne ausreichend Zeit für mentale Veränderungen zuzulassen. Erst allmählich und nicht bei allen Beteiligten wuchs das Vertrauen in eine Risikokultur, die erforderlich ist, auch den Sprung zu wagen, wenn nicht alle Probleme im Voraus beschrieben sind, zumal zum Teil Führungsverhalten und Öffentlichkeit erwarteten, dass nur Nullfehlerleistungen produziert werden. Was dem erfolgreichen Unternehmer zugestanden wird, mit Riskoeinsatz Innovation zu erzeugen und Gewinn zu erwirtschaften, wird dem öffentlichen Dienst (noch) nicht zugestanden.

Darüber hinaus wurde in einer Dienstvereinbarung ein sehr weitgehendes Prozessbeteiligungsrecht des PR und der Betroffenen vereinbart. Vereinbart wurde auch eine intensive begleitende Qualifizierung. Insbesondere wurde die Sicherheit der Arbeitsplätze und der Einkommen festgeschrieben. Damit sollten die Experimentierbereitschaft erhöht und Entfaltungsfreiräume geschaffen werden. Gleichzeitig zielte die Absicherung darauf, Bedenkenträgern so die Skepsis zu nehmen und allen die Chance zu geben, sich gefahrlos Problemen zu nähern, statt sie mit Hinweis auf Wagnis und Risiko abzulehnen. Die Absicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen war damit ein Schritt mit der Tradition, Probleme ausführlich zu beschreiben, statt sie zu lösen, zu brechen.

Dezentrale Verantwortungskultur mit Wettbewerbselementen setzt Offenheit und gegenseitiges Vertrauen voraus. Auch wenn scheinbar die Übervorteilung des Konkurrenten oder Kunden schnellen „Gewinn“ verspricht, ist dadurch eine perspektivisch und stabile Austauschbeziehung gefährdet. Insbesondere gilt dies für interne Austauschbeziehungen. Darum wurden in der ersten Dienstvereinbarung (DV) zum Veränderungsprozess sogenannte Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Führung und MitarbeiterInnen abgeschlossen. In dieser Vereinbarung wurden Grundsätze moderner Führung festgelegt, die Offenheit, gegenseitige Informationsverpflichtung und gemeinsame Leistungsbereitschaft vorgab. Damit war allerdings der Stellenwert der Aufgabe Führung und Organisation keineswegs als wichtigste interne Dienstleistung dargestellt bzw. in den Köpfen verankert. Führungs- und Organisationsaufgaben auch als Dienstleistung in einem Austauschprozesses von Liefer- und Abnehmerbeziehungen zu verstehen, ist bisher noch nicht gelungen. Die Folge: Führungsaufgaben werden eher als Fremdkörper verstanden, die die „eigentliche“ Arbeit nur belasten. Auch heute noch werden Führungsinstrumente wie Zielvereinbarungsgespräche, Arbeitsgespräche, Zirkelarbeit, Organisationsentwicklungsarbeit und Berichtswesen als zusätzliche Belastung empfunden, die keine Verbindung zur eigenen Arbeitsorganisation haben. Diese mentale Barriere ist hoch, und klassische Qualifizierung in Form von Seminaren

und „Rezepten“ hilft kaum weiter. Es fehlt an positivem Druck und überzeugenden Vermittlern bzw. ermutigenden Führungskräften.

Ändert sich die Organisationsstruktur, so muss der PR auch seine eigene Arbeitsorganisation anpassen. Dabei muss der Personalrat ebenfalls, wie die Reformkommunen, zweigleisig fahren. Er muss geltendes Personalvertretungsgesetz beachten und anwenden. Er muss gleichzeitig auch die offenen Organisationsprozesse nutzen und gestalten. Diese neuen Organisationsformen setzen eine Strategie voraus, die eine Beeinflussung von Wirkungen, die erst sehr viel später eintreten können, erfordert. Dies setzt kritische Umfeldbeobachtung, Analysefähigkeit und konzeptionelle strategische Arbeitsformen voraus.

Aufgrund der geänderten Strategie des PR, Wirkungsanalysen bzw. Folgenabschätzung Priorität vor juristischen Bewertungen von Massnahmen zu geben, wurde dem PR schon in sehr frühem Stadium bewusst, dass die geänderte Organisationsform in ihrer Zielsetzung die Einführung von Wettbewerb fördern, ja geradezu bedingen würde. So schloss der PR bereits 1994 eine DV ab, die alle internen Lieferbeziehungen fünf Jahre unter Anpassungsschutz stellte. In dieser Zeit sollten geeignete Massnahmen ergriffen werden, die sicherstellen sollten, dass Leistungen der Stadt Detmold auch zukünftig mit denen des Marktes konkurrieren können. Der Kontrahierungszwang führte nicht wie vereinbart zur verstärkten Ausrichtung auf dem Markt, sondern eher zur Verdrängung dieser Auseinandersetzung mit dem Markt. Damit wurde bisher wertvolle Anpassungszeit vertan.

Darüber hinaus wurde vorsorglich vereinbart, dass bei allen Wettbewerbsvergleichen soziale, arbeitsrechtliche und tarifliche Standards beachtet und gesichert bleiben müssen.

Selbst mit dem weiteren Ausbau des Controllingsystems wurde bis heute noch nicht erreicht, die Instrumente der KLR als Steuerungssystem zur Bestimmung der Marktposition zu nutzen. Nur vereinzelt wurde im Sinne eines am Markt orientierten Unternehmens agiert. Selbst öffentliche Angebote von Privaten führten nicht zu den vereinbarten Marktanpassungsmassnahmen sondern eher zur „Flucht“ unter den Schirm der Schutzvereinbarung des Personalrates oder zu ideologisch verbrämten Argumentationen. So war es der Initiative des PR vorbehalten, gemeinsam mit dem Vorstand in einem marktnahen Fachbereich eine Untersuchung zur Feststellung von Kostentreibern mit anschliessendem OE-Prozess zur Optimierung der Organisation in Gang zu setzen. Der Impuls ging nicht von dem vom privaten Angebot bedrohten Fachbereich aus, obwohl er dazu nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet war, nach dem wirtschaftlichsten Weg seiner Leistungserstellung zu suchen. An diesem Beispiel wurde deutlich, dass mit der formalen Änderung der Organisationsstrukturen und der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente es allein nicht getan ist. Unternehmerisches zukunftsorientiertes Handeln wird nicht allein durch Qualifikation, sondern erst durch besondere Persönlichkeit erworben durch Erfahrung am und im Markt bestimmt. Denn dort, wo Persönlichkeiten mit unternehmerischen Fähigkeiten vorhanden waren, genügten allein die Veränderung der Strukturen und die Übertragung von Ressourcen- und Ergebnisverantwortung und der Wettbewerb wurde positiv aufgenommen und für sich gestaltet. Allerdings wurden dort auch die Grenzen schnell deutlich. Denn ihnen stand nur der interne und damit eng begrenzte Markt zur Verfügung. Wirtschaftliche Grösse und Auslastung sind so jedoch nicht immer möglich. Expansion war als wichtiges Instrument

des Marktes ausgeschlossen. Nicht allein politische oder verbandspolitische Einwände von Parteien und Kammern, sondern auch haushaltsrechtliche und verfassungsrechtliche Grenzen machten deutlich, dass selbst bei aufsichtsrechtlichen Ausnahmeregelungen und grösstem Engagement der öffentliche Dienst eben nicht gleichberechtigter Partner der Wirtschaft am Markt sein kann. Der gerichtliche Entscheid zur wirtschaftlichen Betätigung der Stadt Gelsenkirchen und seine Auswirkungen auf die Stadt Detmold versetzten dem unternehmerischen Engagement einen Dämpfer. Eine Änderung des § 107 der Gemeindeordnung NW ist derzeit nicht in Sicht, so dass derzeit unter diesem Aspekt nicht von einem fairen „Markttest“ ausgegangen werden kann.

Fast jede Personalratssitzung beinhaltet inzwischen Tagesordnungspunkte, bei denen die Ungleichheit gegenüber privaten Anbietern eine Rolle spielt. Insbesondere in wettbewerbsnahen Bereichen herrscht inzwischen dennoch eine gesunde selbstbewusste Einstellung zum Markt, auch wenn diese positive Einstellung durch die Chancenungleichheit immer wieder getrübt wird.

Diese Erfahrungen fordern den Personalrat, sich für die Präzisierung der Bedingungen zur Teilnahme am Markt einzusetzen. Mit diesen Bedingungen soll sichergestellt werden, dass die Annahmen, die der PR-Strategie zugrunde liegen, erfüllt werden, ohne die notwendige Handlungsfreiheit der Marktteilnahme zu strangulieren.

Aus dieser Sicht ist für den PR Eile geboten, Erfahrungen zu sammeln, denn nach seiner Einschätzung ist davon auszugehen, dass beim Zusammenwachsen Europas die öffentliche Verwaltung auch in Deutschland nicht unberührt von europäischen Entwicklungen bleibt. Er stellt auch fest, dass der Bürger dem Leistungsaufwand bzw. Leistungsergebnis zunehmend kritischer gegenübersteht. Abwarten würde aus seiner Sicht heissen, noch vorhandene Zeiträume ungenutzt zu lassen. So steht der PR dem erklärten Ziel der Verwaltungsführung, eine flächendeckende Angebotsbeziehung zur Standortbestimmung und als Leistungsverstärker zu nutzen, nicht ablehnend gegenüber. Grundbedingung ist für den PR jedoch, dass Standards und Bedingungen, wie sie als Grundannahmen formuliert worden sind, eingehalten werden. Denn die Gefahr der Anpassung an niedrigere Sozial- und Rechtsstandards der Mitbewerber ist angesichts der Finanznot der Kommunen nicht zu übersehen.

Auch ist die aufgrund sinkender Arbeitnehmernettoeinkommen sinkende Bereitschaft der Bürger, entstehende Kosten öffentlicher Leistungen widerstandslos hinzunehmen, unübersehbar. Die Tatsache, dass nicht nur ein „zweiter“ Lohn für Lohnnebenkosten, sondern auch noch eine „zweite Miete“ für Mietnebenkosten vom Bürger aufgewendet werden muss, deren Verursacher zu einem beträchtlichen Teil die Kommunalverwaltung ist, führt zur sinkenden Akzeptanz der Kostenübernahme. In Diskussionen mit Gewerkschaftsmitgliedern aus der Privatwirtschaft wird es zunehmend schwieriger, beispielsweise die (scheinbare) Paradoxie, auf der einen Seite Müll zu sparen und auf der anderen Seite immer mehr Gebühren für dessen Beseitigung zahlen zu müssen, zu vermitteln. Dies gilt um so mehr, weil die Kommune nicht nur begünstigende Leistungen produziert, sondern auch Sanktionen aus übergeordnetem oder ordnungspolitischem Interesse durchsetzen muss, die beim Bürger keineswegs das Kundengefühl aufkommen lassen.

Ein weiteres Beispiel aus dem Schulalltag: Eltern beschwerten sich, dass ihre Kinder selbst ihren im Unterricht produzierten Müll beseitigen sollen, nehmen aber hin oder fordern gar, das die Schulreinigung aus Kostengründen zu privatisieren sei wobei sie stillschweigend die verbreitete Flucht der privaten Reinigungsunternehmen aus dem Sozialsystem tolerieren.

Selbst wenn vorausgesetzt werden kann, dass die Ambivalenz allen Betroffenen bewusst sein müsste, wird die aktive Beteiligung des PR brisant. Er muss die Führung in ihrem Bemühen unterstützen, die Leistungserstellung und damit die traditionelle Sicherheit der Arbeitsplätze aus einem bisher weitgehendst geschütztem Raum in die raue Wirklichkeit der Wettbewerbsrealität zu führen. Dies kann nur von der Überzeugung getragen werden, dass Wettbewerbsfähigkeit bei fairen Spielregeln auch Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit heisst. Er muss den Betroffenen vermitteln können, dass dieser Weg für jeden ein lohnender Kampf um seine Existenz bedeutet, aber auch um den möglichen Preis der Leistungsverdichtung. Die Beschäftigten müssen wissen, dass Wirtschaftlichkeit neben Leistungsverdichtung nur mit geringerem Steuerungs- und Kontrollaufwand zu erreichen ist und das dies wiederum bedeutet, dass Hierarchien und damit Beförderungschancen und Verantwortungsentlastung abgebaut werden. Dies macht manche Karrierechancen zunichte und lässt das Gefühl aufkommen, betrogen zu werden. Um diese Risiken zu begrenzen und kalkulierbar zu machen, ist der PR das Projekt „flächendeckende Angebotsbeziehung“ („Markttest“) mit einer „Auditierungsforderung“ angegangen, um so die Qualität im Sinne von Fairness zu sichern.

#### **III.4. Personalratsforderung: Qualitätsaudits für die Markttestteilnahme**

Mit einem Merkmalkatalog will der PR einen Prüfstand für den Test der Marktbeitilgung schaffen, damit alle Anforderungen an einen Wettbewerbsteilnehmer vorher nicht nur bekannt sind, sondern auch genutzt werden, um „Fitness“ durch gezieltes Training zu erreichen. Es soll damit aber auch erreicht werden, Unterschiede die aus gesellschaftspolitischen Erwägungen heraus nicht behebbar sind, deutlich zu machen, damit sie aus dem Wettbewerb herausgenommen werden. Schon bei der Zusammenfassung seines Merkmalkataloges wurde dem PR klar, dass nicht alle Punkte in „Trockenübungen“, also theoretisch, abgearbeitet werden können, um so jedes Risiko auszuschliessen. Ein eigens dafür eingesetzter Arbeitskreis, an dem Vertreter des Vorstandes, der Fachbereichsleitungen, des Rechnungsprüfungsamtes, der Steuerung und des Personalrates teilnahmen, musste schnell feststellen, dass an runden Tischen diskutierte Fälle nicht ausreichen, um alle möglichen Fragen objektiv zu beantworten. In dieser Runde steuerten zudem organisationspolitische Motive die Diskussion und verhinderten so eine neutrale und sachliche Aufarbeitung. Ein Versuch, die Fragen auf Controller zu übertragen, führte bisher auch nicht viel weiter. Einen geschützten Experimentierraum zu schaffen, verbieten die Öffentlichkeit der Kommunalverwaltung und die Normen, denen ein derartiger Prozess unterworfen ist (siehe VOB - Zusammenfassung der Grundsätze über die Vergabe öffentlicher Aufträge; Teil A: Verfahren; Teil B: Ausführungen).

Da aber nach Einschätzung des PR die Zeit läuft und damit die Chancen immer geringer werden, ungestört und gründlich die Vorbereitungen auf den „Markttest“ zu betreiben, muss nach neuen Wegen gesucht werden. Es sind möglichst schnell Spielregeln bzw. „Audits“ für

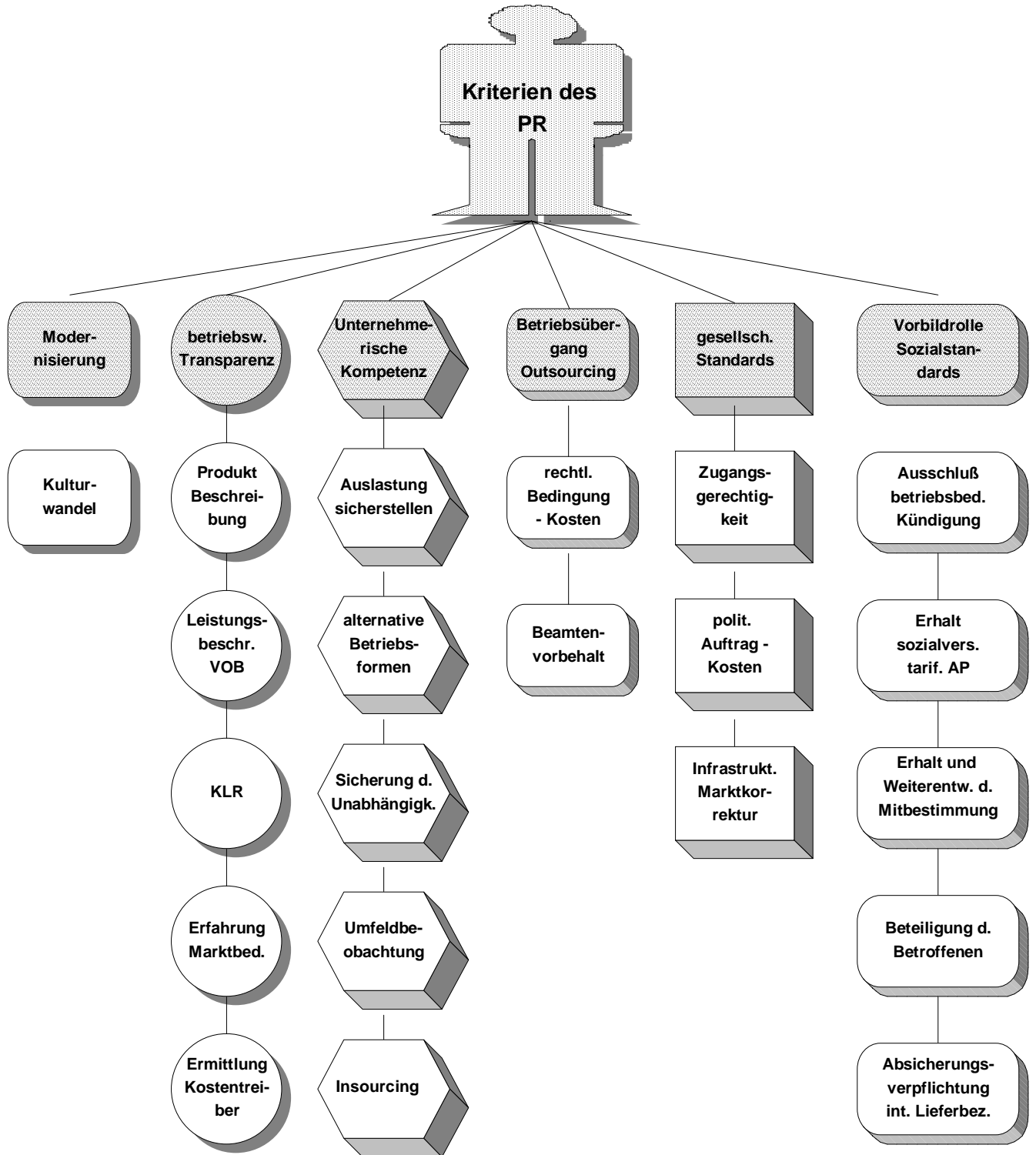
die Teilnahme am „Markttest“ zu entwickeln und verbindlich zu verabreden.

## **IV. Qualitäts-Audits –Erfolgskriterien für die Markttestteilnahme**

Zur besseren Übersicht sind die Qualitätskriterien des PR, an denen er die Güte des „Markttestes“ messen will, in sechs Gruppen gegliedert:

- 1. Modernisierung**
- 2. Betriebswirtschaftliche Transparenz**
- 3. Unternehmerische Kompetenz**
- 4. Betriebsübergang**
- 5. Gesellschaftliche Standards**
- 6. Sozialstandards und Vorbildrolle**

# "MARKTTEST" - flächendeckende Angebotsbeziehung





## **IV.1. Modernisierung**

Die Stadt Detmold ist den Weg der Modernisierung ihrer Verwaltungsorganisation sehr konsequent gegangen. Der PR unterstützte aktiv durch kritische Beteiligung und mit Gestaltungskonzepten diesen Weg. Die angestrebten Kernziele, Effizienz und Effektivität, Kunden- bzw. Bürgerorientierung, Qualitätssicherung und Mitarbeiterorientierung durch Abbau von Hierarchien mit Stärkung der Selbstorganisation und Selbstkontrolle sind nach Auffassung des PR im Sinne eines „Balanced Scorecard“ gleichgewichtig zu entwickeln. Dabei vertritt der PR die Auffassung, dass das Zielquadrat ungleich entwickelt wurde. Die Instrumente der Betriebswirtschaft sind im Gegensatz zur Mitarbeiterentwicklung relativ weit gereift. Deshalb besteht nach seiner Auffassung hier noch ein starker Entwicklungsbedarf, der deshalb auch von ihm eingefordert wird. Es wird von ihm jedoch anerkannt, dass die Mitarbeiterentwicklung der schwierigste Part in der Modernisierung ist und hier keine fertigen Lösungen eingekauft werden können.

Wer bestehende Berechenbarkeit und Sicherheit der Organisation, die im Prinzip arbeitslebenslange Planbarkeit garantierte, durch die Unsicherheit des Wettbewerbes ersetzen will, braucht starke visionäre Vorbilder und glaubhafte Alternativen, das heisst, dass dem Marktrisiko durch praxisnahes Training verlässliche Hilfen und Vorbilder bzw. Rahmenbedingungen entgegengestellt werden müssen. Dies bedingt, dass Schlüsselbegriffe der Modernisierung wie Vertrauens-/Risikokultur, Hierarchieabbau, Teamarbeit, Personalentwicklung, lebenslanges Lernen, Schutz vor unverschuldetem Risiko, Führungskräfteentwicklung, unternehmerisches Handeln, leistungsgerechte Entlohnung, mit Leben zu füllen sind. Der PR stellt sich vor, dass diese Begriffe mit Kennzahlen hinterlegt werden, um so den Stand der Mitarbeiterorientierung messbar zu gestalten und um daraus Impulse für die Fortsetzung des Modernisierungsprozesses zu gewinnen. Dabei sollten die Ziele Bürgerorientierung und Qualitätssicherung ebenso einbezogen werden. Die Instrumente zur Sicherung des Zieles Wirtschaftlichkeit sind ebenfalls weiterzuentwickeln, um so Kostentreiber frühzeitig eingrenzen zu können.

Der PR fordert eine „Zertifizierung“ auf dieser Grundlage durch einen Dritten, gepaart mit einer kritischen Selbstbewertung, die auf der Grundlage der von der Bertelsmann-Stiftung oder der Hochschule Speyer verwendeten Verfahren erfolgen könnten. Ziel sollte die kontinuierliche Verbesserung der Organisation und deren Instrumente sein, damit eine wettbewerbsfähige Leistungserbringung gesichert bleibt. Das noch ein weiter Weg zu gehen ist, belegen Vergleiche auf der Leistungsebene, die zwar dem der Wirtschaft in nichts nachstehen, aber auf der Kostenseite nicht an die heranwettbewerblich sind. Dies liegt bei genauerer Betrachtung in aller Regel an dem höheren Steuerungs- und Kontrollaufwand der öffentlichen Verwaltung.

Der PR fordert den Vorrang der Fortsetzung der Modernisierung und die ganzheitliche Betrachtung der Leistungen der Stadt Detmold gegenüber Privatisierungsstrategien. Diese Auffassung wird auch im wesentlichen von der Verwaltungsführung vertreten. Deshalb besteht im Prinzip an diesem Punkt Einigkeit, auch wenn über die Wege bzw. Instrumente zur Zielerreichung hart gerungen wird.

Die Erkenntnis aus dem bisherigen Prozess ist, dass um Modernisierung auch messbar machen zu können und um den Standort im Wettbewerb zu bestimmen, alle Leistungen betriebswirtschaftlich transparent gemacht werden müssen.

## **IV.2. Betriebswirtschaftliche Transparenz**

### **IV.2.1. Produktbeschreibungen**

Als Grundlage für die erforderliche betriebswirtschaftliche Transparenz von Leistungen und deren Kosten sind Produktbeschreibungen erstellt worden, um so für den Bürger, Politiker, Beschäftigte und Führung klar und unmissverständlich zu beschreiben, welche Leistungen mit welcher Qualität mit welchen Ressourcenverbräuchen erstellt werden. Der Begriff Produkt für kommunale Leistungen sorgte zunächst für Irritationen, da er doch eher der Warenproduktion entlehnt erscheint. Entscheidend war aber, dass damit eine klare Adresse für die betriebswirtschaftliche Betrachtung der Leistungen möglich wurde. Die Notwendigkeit einer präzisen Beschreibung wurde spätestens bei der Auseinandersetzungen über die Qualität des Ergebnisses deutlich. Aber selbst dort, wo bereits Erfahrungen mit der Ausschreibung öffentlicher Aufträge auf der Grundlage der dort vorgegebenen VOB (VOB – Zusammenfassung der Grundsätze über die Vergabe öffentlicher Aufträge; Teil A: Verfahren; Teil B: Ausführungen) vorlagen, kommt es immer wieder zu Auslegungsstreitigkeiten. Damit wird deutlich, dass es immer ein Restrisiko geben wird und der Verfeinerungsgrad Grenzen hat. Die VOB kann jedoch als Vorbild dienen bzw. Hinweise geben. Nur steht noch ein Riesenaufwand ins Haus, alle Leistungen der Verwaltung in einem VOB-Verzeichnis zu erfassen. Erfahrungen mit Vergleichingen belegen diesen Aufwand ebenfalls, denn um eine Leistung zwischen Verwaltungen vergleichbar zu machen, muss sie zunächst zergliedert und im Detail kalkuliert werden. Die Gefahr, auf der einen Seite Bürokratie abzubauen und auf der anderen Seite durch Zahlen noch perfekter zu errichten, ist gross. Deshalb sollte nach Auffassung des PR auch hier in Experimentierfeldern erst einmal eine gefahrlose Erprobung erfolgen.

Bevor aber dieses Experiment in Angriff genommen werden kann, sind die offensichtlichen Mängel in der Bestandserfassung zu beheben.

### **IV.2.2. Bestandsaufnahme aller Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände, die im Produkt enthalten sind**

Gesicherte Bestandserfassungen aller Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände sind in der Stadt Detmold nicht immer vorhanden. So wurde mittels Luftaufnahmen durch Befliegung öffentlicher Grünflächen eine Bestandsaufnahme gemacht, die im Ergebnis feststellte, dass sehr viel mehr Flächen als bisher angenommen wurde, zu pflegen sind. Ebenso musste die Ausstattung der Flächen in der Erfassung erheblich ergänzt werden. Dieses Ergebnis und Beobachtungen im Umfeld der Stadt Detmold machten den PR sensibel. So war in der Nachbarstadt zu beobachten, dass eine Ausschreibung stark unterschiedliche Ergebnisse brachte, so dass sie nachkalkuliert werden mussten. Oder in einer anderen Stadt wurden Entsorgungsbehälter nicht vollzählig in die Ausschreibung einbezogen, so dass es zu aufwendigen Nacharbeiten kam.

Aber auch die Qualität des Leistungsaufwandes kann zu erheblichen Differenzen führen, wie ein Beispiel aus der Müllentsorgung im letzten Winter belegt: Nach einem überraschenden Wintereinbruch verklebte der Inhalt der Grünen Entsorgungsbehälter, so dass einige Tonnen nicht entleert werden konnten. Bürgerprotest führte zur Sonderentleerung dieser Tonnen. Aufgrund dieser Leistungserwartung entstand ein erheblicher Mehraufwand. In der angrenzenden Nachbarstadt mit gleichen klimatischen und topographischen Bedingungen, allerdings mit privater Entsorgung, gab es keinen Protest. Dort hatten sich die Bürger auf derartige Ereignisse eingestellt, weil Erwartungen wie in der Stadt Detmold vom privaten Entsorger nicht erfüllt wurden.

Deshalb ist für den PR eine Inventur der Ausstattung und eine Feststellung der Leistungsqualität vor der Teilnahme am „Markttest“ unabdingbar erforderlich. Nur so können qualifizierte und möglichst wenig auslegungsfähige Leistungen erstellt werden.

#### **IV.2.3. Erstellung von Leistungsbeschreibungen (VOB Teil B i.d. Fassung vom 11.05.90 Band Nr. 105)**

Der PR fordert, neben den Produktbeschreibungen, als Grundlage für den „Markttest“ Leistungsbeschreibungen nach VOB Teil B zu erstellen und auf ihre Interpretationsmöglichkeit hin zu prüfen. Diese Aufgabe ist sehr aufwendig, denn für weite Bereiche öffentlicher Dienstleistungen, mit Ausnahme der Bauleistungen, liegen solche Beschreibungen nicht vor. Ausserdem sind derzeit nur wenige Mitarbeiter der Verwaltung in der Lage, dieses Regelwerk anzuwenden. Hier muss ergänzend und breit angelegt qualifiziert werden. Erste Erfahrungen in kleinerem Umfang zu Beginn des Veränderungsprozesses belegen, dass Qualitäts- und Preissicherung nur durch differenzierte und eindeutige Beschreibungen zu haben sind. Eine Ausschreibung eines Zaunes, der ausser Höhe und Länge nicht näher definiert war, „gewann“ ein privater Anbieter gegenüber den städtischen Werkstätten. Das Ergebnis musste jedoch durch die Werkstätten nachgebessert werden, weil er nicht den erwarteten Anforderungen entsprach und aus dem Vertrag keine Nachbesserung abzuleiten war. Unter dem Strich war dadurch ein deutlich höherer Aufwand erforderlich als das vermeintlich teurere Angebot der städtischen Werkstätten erwarten liess.

Wenn nicht die gebotene Sorgfalt in kaum interpretationsfähige Leistungsverzeichnisse investiert wird, bezahlt der Bürger mit einem höheren Aufwand als die derzeitigen Regiebetriebe verursachen - von den frustrierenden Mängeldiskussionen und der Unzufriedenheit der Bürger einmal abgesehen.

#### **IV.2.4. Qualifizierte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)**

Die in der Stadt Detmold 1995 flächendeckend eingeführte KLR ist nach Auffassung des PR 1998 noch nicht so ausgereift, um alle notwendigen Daten für eine erfolgreiche Teilnahme am Markt zur Verfügung zu stellen. Nach seiner Auffassung reicht zwar in vielen Fällen eine qualifizierte Schätzung der Ressourcenverbräuche aus. Aber auf eine differenzierte Ausweisung des Personalaufwandes mag er nicht verzichten. Insbesondere müssen nach seiner Ansicht die nicht direkt der Erstellung der Leistung zuzuordnende sekundären und tertiären Dienstleistungen ausgewiesen werden, um so den Aufwand für den „Kern“ der Leistungserstellung festzustellen. Denn dies wird eine wichtige Rolle bei der Anpassung an

Marktpreise spielen, wo die wichtigsten Kostentreiber den Ausschlag geben werden. Ausserdem sind die Leistungserbringer zu Recht sehr daran interessiert, wer möglicherweise ihre Kosten in die Höhe treibt und wo eventuell rationalisiert werden kann.

Für den PR und auch für viele Beschäftigte ist die Leistungsrechnung ein Problem; beschreibt sie doch die Leistung von Arbeitseinheiten oder gar Einzelpersonen und eröffnet damit Rückschlüsse auf die individuelle Leistungsbereitschaft. Diese Sorge wird verstärkt, wenn die KLR als Herrschaftsinstrument von Kostenrechnern und deren Chefs eingesetzt wird. So benutzt wird aus der KLR eine Knute, die nachhaltig Leistungsbereitschaft und Motivation zerstört.

Deshalb fordert der PR, Controlling und KLR als Service zur Unterstützung der Selbststeuerung und Selbstkontrolle zu entwickeln. Das operative Controlling soll einerseits als Dienstleister die Kollegen im Leistungserstellungsprozess und andererseits die Fachbereichsleitung als Dienstleister unterstützen. Das strategische Controlling soll auf der einen Seite den Verwaltungsvorstand und auf der anderen Seite die dezentralen operativen Controller unterstützen. Die noch bestehenden Defizite in der Umsetzung dieser Leistung werden bei der Erstellung der Quartalsberichte und der Zusammenfassung der Daten der KLR deutlich. Ausserdem wird diese Aufgabe immer noch als zusätzlich und damit belastend erfahren und nicht als nützliches Werkzeug zur Selbststeuerung gesehen. Deshalb wird eine weitere Qualifizierung des Controlling angestrebt mit dem Ziel, Controlling als wichtigste interne (tertiäre) Dienstleistung zu entwickeln.

#### **IV.2.5 Erfassung der Marktbedingungen (Marktbeobachtung)**

In aller Regel, vielleicht mit Ausnahme des Baubereiches, sind Gesetzmässigkeiten des Marktes, dessen Anbieterstrukturen und Preise innerhalb des öffentlichen Dienstes nicht oder nur unzureichend bekannt. Ob die Anbieter marktbeherrschend sind und welchen Regeln das jeweilige Marktfeld folgt, musste bisher ja nicht beobachtet werden. Für die Preissicherheit, auf die ein Bürger Anspruch haben sollte, ist es entscheidend, ob ein Monopolist oder eine Vielzahl von Anbietern den Markt bestimmen. Auch sollte bekannt sein, mit welchen sozialen, rechtlichen und sozialrechtlichen Standards die Anbieter und potentiellen Konkurrenten arbeiten. Ein „blauäugiges“ Herangehen würde mit Sicherheit die Autorität des Staates untergraben, wie Beispiele aus der Bauwirtschaft belegen, wo auf staatlichen Baustellen immer wieder illegale Arbeitskräfte eingesetzt werden und die sie beschäftigenden Unternehmen so dafür sorgen, dass das Unterlaufen sozialrechtlicher Standards eher zum Kavaliersdelikt wird.

Aber auch die Kenntnis über die Bonität der Anbieter ist von Belang, da sonst die Gefahr besteht, dass eine Leistung nicht oder nur teilweise erbracht wird, wenn der Anbieter zwischenzeitlich in Konkurs geht. Die dann notwendigen Abschlussarbeiten verteuern in aller Regel die Leistungen und ein vermeintlicher Kostenvorteil wird ins Gegenteil verkehrt.

#### **IV.2.6. Ermittlung der Kostentreiber**

Nach Auffassung des PR müssen Wertschöpfungsketten erfasst und transparent gemacht werden, um so frühzeitig Kostentreiber erkennbar zu machen. Nur so kann das eigene

Leistungsgeflecht unter Kostengesichtspunkten wettbewerbsfähig gesteuert werden. Darüber hinaus ist die Analyse möglicher Kostenunterschiede gegenüber dem privaten Mitbewerber notwendig, um erforderliche Anpassungen vornehmen zu können. Dabei wird die im öffentlichen Dienst traditionell ausgeprägte Hierarchie mit ihrem Aufwand unter besonderen Anpassungsdruck geraten. Aber auch die traditionelle Arbeitsteilung und die Dominanz der Querschnittsfunktionen werden dabei überdacht und angepasst werden müssen.

Das Denken in Wertschöpfungsketten ist in der öffentlichen Verwaltung nicht oder noch nicht vorhanden. Ebenso fehlt es an einer Zielkostenrechnung, wie sie zunehmend in der Privatwirtschaft Anwendung findet. Dieses von einem erzielbaren Marktpreis ausgehende Konzept mit vom Endpreis abgeleiteten Kostenzielen wird zukünftig auch den öffentlichen Dienst in seiner Organisation beeinflussen, zumal immer wieder zumindest in Wahlzeiten zu beobachten ist, dass politische Entscheider einen „Preisstop“ beschliessen. Das dieser „Preisstop“ nach der Wahl wieder durch erhöhte Preisanpassung „aufgefangen“ wird, wird der Bürger zukünftig wohl kaum noch hinnehmen.

Daneben werden verstärkt Kosten- Nutzen-Analysen erforderlich sein, um die Sicherstellung der Leistungen zu verantworten. Die öffentliche Verwaltung steht aufgrund der Erfahrungen in der Stadt Detmold erst am Anfang dieser zukünftig sicherlich rasanteren Entwicklung.

Deshalb fordert der PR in der Stadt Detmold eine konsequente Weiterentwicklung der vorhandenen Steuerungsinstrumente und eine Qualifizierung in deren Handhabung.

### **IV.3. Unternehmerische Kompetenz**

#### **IV.3.1. Auslastung sicherstellen**

Erst die KLR wird gesicherte Erkenntnisse über Auslastungsgrade zur Verfügung stellen. Mit diesem Instrument besteht die Chance, die Anpassung der Ressourcen an Bedarfe bzw. Nachfrage vorzunehmen. Damit kann eine gerechtere Lastverteilung vorgenommen werden. Für die Beschäftigten wird aber in aller Regel damit eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten und häufig auch eine Leistungsverdichtung verbunden sein. Darüber hinaus wird der Druck auf ganzjährige und unbefristete Arbeitsverhältnisse erhöht, um so Auftragsschwankungen besser ausgleichen zu können. Das Betriebsrisiko droht damit zum Risiko der Beschäftigten zu werden. Diese Deregulierungstendenzen können durch optimierte Organisationsformen und Einsatz von Rationalisierungstechnologien begegnet werden. Denn Wertschöpfungsketten müssen im Vergleich nicht immer identisch sein sondern nur im Endergebnis zu gleichen Resultat kommen. Auch die Beschränkung auf Kernkompetenzen kann die Folgen von Nichtauslastung und der damit verbundenen Unwirtschaftlichkeit sein.

Ein Weg, wie er z.B. in der Wirtschaft zu beobachten ist, ist dem öffentlichen Dienst verschlossen: Bei Nichtauslastung Leistungen für Dritte zu erbringen, um so eine günstigere Auslastung zu erreichen. Die privaten Mitbewerber bemühen dann erfolgreich die Gerichte oder ihre politische Lobby, um so unliebsame Konkurrenz abzuwehren. Eine Änderung der rechtlichen Vorschriften, die diese Strategie schützt, ist derzeit nicht abzusehen.

#### **IV.3.2. Alternative Betriebsformen prüfen und gegebenenfalls umsetzen**

Wenn eine Auslastung nicht zu erreichen ist, Know-how fehlt, Kapital für notwendige Investitionen nicht zu beschaffen sind, kann die Beteiligung Dritter an der Organisation nach Auffassung des PR in der Stadt Detmold ein Ausweg sein, der zwar Fremdeinfluss zulassen muss, aber andererseits die (Mit-) Gestaltung der Bedingungen zulässt. Ein Public-Private-Partnership-Modell (PPP) kann die Interessen der öffentlichen Verwaltung und die Interessen der privaten Wirtschaft verbinden, ohne die Interessen der Bürger zu vernachlässigen, um gleichzeitig ein höheres Mass an Leistungen zu günstigen Kosten bereitzustellen. In Detmold existiert ein derartiges Modell zum Betrieb der Kläranlage und Verwertung des Klärschlammes. Ähnliches ist bei der Aufgabe des Stadtmarketings oder einem Kulturprojekt vorgesehen.

Aus der Sicht des PR und der Beschäftigten stellen derartige Entwicklungen die „Ultima Ratio“ dar, um so Schlimmeres zu verhindern. Allerdings zu einem Preis, da in aller Regel nicht alle Rechte der Beschäftigten abzusichern sind. Ausserdem wird die Interessenvertretung durch fehlende Kompatibilität des Betriebsverfassungsgesetzes und dem Personalvertretungsgesetz erschwert.

Ferner kommt es in kleineren betrieblichen Einheiten in aller Regel nicht zu einer Betriebsratswahl und die dort beschäftigten KollegenInnen wenden sich dann bei Bedarf an ihre „alten“ Interessenvertreter. Eine Regelung einer „Konzerninteressenvertretung“ auf privatrechtlicher Basis ist zwar möglich, wird jedoch vom Kommunalen Arbeitgeberverband abgelehnt.

<b>Regiebetrieb</b>	<b>Optimierter Regiebetrieb</b>	<b>Eigenbetrieb</b>	<b>GmbH</b>	<b>AG</b>	
Keine eigene Rechtspersönlichkeit; Teil des Gemeindevermögens	Keine eigene Rechtspersönlichkeit; Teil des Gemeindevermögens – dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung	Keine eigene Rechtspersönlichkeit; Sondervermögen der Gemeinde.	Juristische Person; handelsrechtlich und steuerrechtlich eigenständiges Rechtssubjekt.	Juristische Person; eigenständiges Rechtssubjekt.	<b>Rechtliches Verhältnis</b>
Keines	Keines	Keines	DM 50.000	DM 100.000	<b>Mindestkapital</b>
Keine	Keine	Keine	DM 500	DM 50,--	<b>Mindesthöhe der Einlage</b>
Keine besondere Organisationsstruktur und damit auch keine Organe	Keine besondere Organisationsstruktur und damit auch keine Organe; aber in der Regel Leitung und Betriebsausschuß die mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind.	Werkleitung Werkausschuß Bürgermeister Gemeinderat Gemeindedirektor	Geschäftsführung Aufsichtsrat (fakultativ zwingend bei mehr als 500 Arbeitnehmern) Gesellschafterversammlung	Vorstand Aufsichtsrat Hauptversammlung	<b>Organe und deren Zuständigkeit</b>
Bürgermeister ist gesetzlicher Vertreter Gemeindedirektor	Bürgermeister ist gesetzlicher Vertreter und in eingeschränktem Rahmen Fachbereichsleiter	Werkleitung	Geschäftsführung unbeschränkt nach außen vertretungsberechtigt	Vorstand	<b>Geschäftsführung und Vertretung</b>
Lange Entscheidungswege und parzellierte Zuständigkeiten	Kurze Entscheidungswege und weniger parzellierte Zuständigkeiten. In relativ weitem Umfang Identität von Verantwortung und Entscheidung	Kurze Entscheidungswege und weniger parzellierte Zuständigkeiten.	Kurze Entscheidungswege und Gesamtzuständigkeit der Geschäftsführung; Identität von Verantwortung und Entscheidung	Kurze Entscheidungswege; Vorstand ist weitgehend selbständig	<b>Leistungsstruktur</b>
Eingebunden in das öffentliche Dienstrecht die Gemeinde ist Arbeitgeber bzw. Dienstherr der Beschäftigten	Eingebunden in das öffentliche Dienstrecht; die Gemeinde ist Arbeitgeber bzw. Dienstherr der Beschäftigten; beschränkt eigene Personalwirtschaft (im Rahmen von Vereinbarungen)	Wie beim optimierten Regiebetrieb	Abschluß von individuellen Anstellungsverträgen; Flexibilität auch bei der Anwendung von BAT und BMT-G; eigene Personalwirtschaft	Wie GmbH	<b>Personalwesen</b>
Geregelt gem. HGrG, LHO, GO, GemHV, meistens kamerale Buchführung und Nebenrechnung	Budget, Controlling, kaufmännische Buchführung	Wie beim optimierten Regiebetrieb	Controlling Kaufmännische Buchführung	Controlling Kaufmännische Buchführung	<b>Rechnungswesen Publizitätsvorschrift</b>
Kein den anderen Rechtsformen entsprechender Jahresabschluß vorgeschrieben, aber möglich	Jahresabschluss	Jahresabschluß	Erstellung des Jahresabschlusses; die Publizitätsvorschriften sind seit dem 1.1.1986 nach drei Größenklassen gem. Bilanzrichtliniengesetz bzw.	Wie bei GmbH	<b>Erstellung des Jahresabschlusses</b>

			dem dritten Buch des Handelsgesetzbuches neu geregelt.		
<b>Regiebetrieb</b>	<b>optimierter Regiebetrieb</b>	<b>Eigenbetrieb</b>	<b>GmbH</b>	<b>AG</b>	
Keine Publizitätspflicht; Veröffentlichung nur als integraler Bestandteil des Haushaltsplanes	Keine Publizitätspflicht; Veröffentlichung nur als integraler Bestandteil des Haushaltsplanes, darüber hinaus Quartalsberichte	Veröffentlichung als Anlage zum Haushaltsplan			<b>Publizität</b>
Starke Einschränkungen	Hohe Flexibilität	Hohe Flexibilität	In der Regel größer als im Eigenbetrieb	Relativ groß	<b>Flexibilität</b>
			1	5	<b>Mindestzahl d. Gründer</b>
Keine Unternehmensmitbestimmung	Keine Unternehmensmitbestimmung	Keine Unternehmensmitbestimmung	Unter 500 Arbeitnehmern keine Unternehmensmitbestimmung; über 500 Arbeitnehmer siehe AG	Nach dem entsprechenden Mitbestimmungsgesetzen (BetrVG 1952 MitbestG 1976, MontanMitbestG) und dem Aktiengesetz	<b>Mitbestimmung in den Verwaltungs- und Aufsichtsräten</b>
Personalvertretungsgesetz	Personalvertretungsgesetz	Personalvertretungsgesetz	Betriebsverfassungsgesetz	Betriebsverfassungsgesetz	<b>Mitbestimmungsgesetz</b>
Schwächere Kontrolle	starke Kontrollmöglichkeiten	starke Kontrollmöglichkeiten	Starke Kontrollmöglichkeiten	Schwächere Kontrolle	<b>Öffentliche Kontrolle</b>
Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	<b>Staatsaufsicht</b>
Ausgeprägt	Ausgeprägt	Ausgeprägt	Gering	Gering	<b>Parlamentarische Kontrolle</b>
In der Form des Betriebes gewerblicher Art in der Regel möglich. In der Form des Hoheitsbetriebes in der Regel nicht möglich	Keine	Keine	In der Regel möglich	In der Regel möglich	<b>Subventionsinanspruchnahme</b>
Relevante Unterschiede können sich hauptsächlich zwischen den als Hoheitsbetrieben geführten Eigen- oder Regiebetrieben und den privatrechtlichen Varianten ergeben. Es gibt keine von vornherein eindeutig begünstigte Rechtsform	Wie beim Regiebetrieb	Steuerpflichtig	Steuerpflichtig	Steuerpflichtig	<b>Steuerpflicht</b>



### **IV.3.3. Sicherung der Unabhängigkeit vom Markt**

Die Aufgabe von Schlüsselaufgaben der öffentlichen Verwaltung und deren Erledigung durch den Markt, womöglich durch einen Monopolisten, schafft eine Abhängigkeit vom Markt und liefert die Bürger Preisdiktaten schutzlos aus. Der gleiche Fall kann auch bei einer Überlastung des Marktes durch Nachfrage eintreten. In der Vergangenheit hat die Stadt Detmold, um dieser Gefahr zu entgehen, ihr Auftragsvolumen gesplittet. Ein Teil wurde an Private gegeben und ein Teil wurde in eigener Regie erstellt. Der Puffer war die Vergabe an Dritte, um so Mittelschwankungen besser abfedern zu können. Dies geschah jedoch in Zeiten der Hochkonjunktur und damit bei besserer Haushaltslage. Jetzt veranlasst der zunehmende Finanzdruck, die eigene Ressourcenauslastung stärker mit der zukünftigen Finanzauslastung in Einklang zu bringen. Deshalb ist eine Orientierung an den Gegebenheiten des Marktes unerlässlich. Es ist nach Meinung des PR erforderlich, auf jeden Fall eine „schlagkräftige“ Einsatzreserve vorzuhalten und auch auszulasten. Damit kann die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung sichergestellt und Kompetenz erhalten werden. Wie gross allerdings die jeweilige Mindestgrösse sein sollte, muss von Fall zu Fall auf der Grundlage der KLR, der Marktbedingungen und der Aufgabenstellung ermittelt werden.

### **IV.3.4. Insourcing**

Eine echte und faire Wettbewerbsbeteiligung des öffentlichen Dienstes sollte auch die Rückübertragung von bereits auf Private übertragene oder überlassene Leistungen vorsehen, wenn sich herausstellt und nachgewiesen wird, dass die öffentliche Verwaltung diese besser und billiger erstellen kann. Auch hier mögen Strategien von Automobilunternehmen, die dies erfolgreich umsetzen, als Beispiel dienen. Dabei können nach Auffassung des PR auch Aufgaben benachbarter Kommunen, die diese nicht mehr oder nicht kostendeckend erstellen können, einbezogen werden. Dies ist auch auf der Basis von öffentlich-rechtlichen Verträgen machbar und zulässig. Schwierig wird aufgrund der Rechtsprechung jedoch schon die Erledigung von kleineren Leistungen für Dritte, die in Ergänzung der kommunalen Leistungen erfolgen kann (z.B. der Schnitt einer Hecke die zwischen einer öffentlichen Grünanlage und einem Privatgrundstück steht).

In NRW steht zwischen den Verbänden und der Landesregierung der § 107 der Gemeindeordnung in der Diskussion, um hier Klarheit und Wettbewerbsgleichheit zu schaffen. Allerdings war bisher die Lobby der Privatwirtschaft stärker und es ist noch nicht zu einer Einigung gekommen.

#### **§ 107 GO NW Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung**

- (1) Die Gemeinde darf sich zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen, wenn
  1. ein dringender öffentlicher Zweck die Betätigung erfordern und
  2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht.
- (2) Als wirtschaftliche Betätigung im Sinne dieses Abschnittes gilt nicht der Betrieb von
  1. Einrichtungen zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,
  2. öffentliche Einrichtungen, die für soziale und kulturelle Betreuung der Einwohner erforderlich sind, insbesondere Einrichtungen auf den Gebieten
    - Erziehung, Bildung oder Kultur (Schulen, Volkshochschulen, Tageseinrichtungen der Jugendhilfe, Bibliotheken, Museen, Ausstellungen, Opern, Theater, Kinos, Bühnen, Orchester, Stadthallen, Begegnungsstätten),

- Sport oder Erholung (Sportanlagen, zoologische und botanische Gärten, Wald-, Park- und Gartenanlagen, Herbergen, Erholungsheime, Bäder, Einrichtungen zur Veranstaltung von Volksfesten),
  - Gesundheits- oder Sozialwesen (Krankenhäuser, Bestattungseinrichtungen, Sanatorien, Kurparks, Senioren- und Behindertenheime, Frauenhäuser, soziale und medizinische Beratungsstellen),
- (3) Einrichtungen, die dem Umweltschutz, insbesondere der Abfallentsorgung oder Abwasserbeseitigung, der Straßenreinigung, der Wirtschaftsförderung, der Fremdenverkehrsförderung oder der Wohnraumversorgung dienen,
- (4) Einrichtungen, die als Hilfsbetriebe ausschliesslich der Deckung des Eigenbedarfs von Gemeinden und Gemeindeverbänden dienen.

Entscheidung des Oberlandesgerichtes Hamm vom 23. September 1997 (4 U 99/97 OLG Hamm zur wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde:

„...Mit der Eigenbedarfsdeckung hat es nichts mehr zu tun, wenn die Beklagten über ihre Firma Dritten gärtnerische Dienste anbietet wie ein privater Gartenbaubetrieb. Dabei kann hingestellt bleiben, inwieweit Hilfsbetriebe im Sinne des § 107 Abs. 2 Ziffer 4 GO NW neben der Eigenbedarfsdeckung auch Dritten gegenüber Leistungen erbringen dürfen, soweit sie im Zusammenhang mit der Eigenbedarfsdeckung stehen und diese abrunden.

... § 107 GO NW zieht der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde auch nicht nur im öffentlichen Interesse eine Schranke, um die Gemeinde auf ihre eigentliche Aufgabe, dem öffentlichen Wohl zu dienen und zu fördern, zu verweisen. Die Vorschrift dient auch dem Schutz der Mitbewerber... die erwerbswirtschaftliche Betätigung der Gemeinde im Verhältnis zur privaten Wirtschaft zu regeln, und zwar unabhängig von der Größe des finanziellen Engagements, allein auf die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde als solche bezogen. Die Gemeinde soll erkennbar in ihrer Freiheit erwerbswirtschaftlicher Betätigung beschränkt werden, um die Bereiche der öffentlichen Belange der Gemeinde einerseits und der erwerbswirtschaftlichen Betätigung in ihr andererseits zu trennen. Dann müssen sich die betroffenen Wettbewerber gegen Übergriffe der Gemeinde aber auch mit Mitteln des Wettbewerbsrechtes zur Wehr setzen können...

## IV.4. Betriebsübergang

### IV.4.1. Rechtliche Bedingungen und Kosten des Betriebsüberganges

Wenn ein Betriebsteil oder eine Aufgabe beim „Markttest“ unterlegen ist, ist damit nicht automatisch die Preisdifferenz als Erfolg zu verbuchen, denn die mit der Leistungserstellung bisher betrauten Beschäftigten können in aller Regel nicht kurzfristig freigesetzt werden. Arbeitsrecht und Rechtsprechung lassen dies nicht zu. Das Arbeitsrecht geht zwar davon aus, dass eine Kündigung sozial gerechtfertigt ist, wenn sie durch dringende betriebliche Erfordernisse bedingt ist. Es ist dabei auf die Verhältnisse des Betriebes abzustellen. Im öffentlichen Dienst entspricht dem Betrieb die Dienststelle. Die Gründe zur Kündigung müssen wirklich dringend sein. Dringend sind die Kündigungsgründe dann, wenn für die Beschäftigten eines Arbeitgebers betriebswirtschaftlich kein Bedarf mehr vorhanden ist und andere Mittel (Arbeitsstreckung, Kurzarbeit, Abbau von Überstunden) unter Abwägung der Interessen des Betriebes und der Belegschaft nicht zumutbar sind. Im öffentlichen Dienst kann eine Kündigung auch dann betriebsbedingt sein, wenn sie erfolgt, um eine Arbeitsstelle für einen Beamten freizumachen (Schaub: Arbeitsrechtshandbuch). Diese Bestimmungen werden nur zum Tragen kommen, wenn nur wenige Arbeitnehmer aufgrund des Überganges einer kleinen Aufgabe auf einen Dritten keine Beschäftigung mehr haben.

Wenn aber zusammenhängende Aufgaben und damit ein Betriebsteil an einen Dritten gehen sollte, ist von einem Betriebsübergang im Sinne des § 613a BGB auszugehen. In diesem Falle

hat der abgebende Betrieb darauf zu drängen, dass der übernehmende Betrieb die betroffene Belegschaft zu gleichwertigen arbeitsrechtlichen Bedingungen ebenfalls übernimmt.

#### **§ 613a BGB Rechte und Pflichten bei Betriebsübergang**

- (1) Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Überganges bestehenden Arbeitsverhältnissen ein. Sind diese Rechte und Pflichten durch Rechtsnormen eines Tarifvertrages oder durch eine Betriebsvereinbarung geregelt, so werden sie Inhalt des Arbeitsverhältnisses zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer und dürfen nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Überganges zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden. Satz 2 gilt nicht, wenn die Rechte und Pflichten bei dem neuen Inhaber durch Rechtsnormen eines anderen Tarifvertrages oder durch eine andere Betriebsvereinbarung geregelt werden. Vor Ablauf der Frist nach Satz 2 könne die Rechte und Pflichten geändert werden, wenn der Tarifvertrag oder die Dienstvereinbarung nicht mehr gilt oder bei fehlender beiderseitiger Tarifgebundenheit im Geltungsbereich eines anderen Tarifvertrages dessen Anwendung zwischen dem neuen Inhaber und deren Arbeitnehmer vereinbart wird.**
- (2) Der bisherige Arbeitgeber haftet neben dem neuen Inhaber für Verpflichtungen nach Absatz 1, soweit sie vor dem Zeitpunkt des Überganges entstanden sind und vor Ablauf von einem Jahr nach diesem Zeitpunkt fällig werden, als Gesamtschuldner. Werden solche Verpflichtungen nach dem Zeitpunkt des Überganges fällig, so haftet der bisherige Arbeitgeber für sie jedoch nur in dem Umfang, der zum Zeitpunkt des Überganges abgelaufenen Teil ihres Bemessungszeitraumes entspricht.**
- (3) Absatz 2 gilt nicht, wenn eine juristische Person durch Verschmelzung, Aufspaltung oder Umwandlung erlischt.; § 8 des Umwandlungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. November 1969 (Bundesgesetzblatt I S. 2081) bleibt unberührt.**
- (4) Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses eines Arbeitnehmers durch den bisherigen Arbeitgebers oder durch den neuen Inhaber wegen des Überganges eines Betriebes oder Betriebsteiles ist unwirksam. Das Recht zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus anderen Gründen bleibt unberührt.**

Die in der Vergangenheit übliche Form der Regelung des Betriebsüberganges durch sogenannte „Gestellungsverträge“, die nur eine Ausleihung der Mitarbeiter vorsah, ist durch Rechtsprechung des EuGH zum § 613a BGB in Frage gestellt. Das Bundesverwaltungsgericht hat unter bestimmten Voraussetzungen aber eine Dienstüberlassung als zulässig angesehen. Eine Dienstüberlassung wird gemäss der genannten Entscheidung aber nur gesehen, wenn Beamte weder in einem statusrechtlichen noch in seinem funktionellen Amt beeinträchtigt wird.

Als weitere gesetzliche Grundlage für Personalgestellung ist der § 123a Abs. 1 Beamtenrechtsrahmengesetz zu sehen. Aber auch hier wird nur die Zuweisung zu öffentlich-rechtlichen Einrichtungen für zulässig gehalten.

Aus den genannten rechtlichen Bedingungen beim Übergang von Aufgaben oder Betriebsteilen und der damit verbundenen Auflagen entstehen in erheblichem Umfang Kosten, die in aller Regel den möglichen Kostenvorteil schmelzen lassen. Das heisst, dass vor jeder Übertragung auf Dritte jede Rationalisierungsmöglichkeit ausgeschöpft werden sollte. Damit stellt sich die Frage, ob dann noch in jedem Fall eine Abgabe der Leistungen sinnvoll ist. Auch muß davon ausgegangen werden, dass eine derartige Strategie von den Betroffenen und deren Interessenvertretung nicht widerspruchslös hingenommen werden kann und so für politische Auseinandersetzungen gesorgt ist, die wiederum die Kosten in die Höhe treiben.

Daneben wird häufig übersehen, dass bei der Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf private Unternehmen ein grosser Regulierungs- und Kontrollbedarf entsteht, der hohe Kosten verursacht, die dem Preis der privaten Leistungserstellung hinzugerechnet werden müssen. Allerdings ist dieser Transaktionsaufwand, der mit der Erstellung detaillierter Leistungsbeschreibungen beginnt und mit der Kontrolle der Leistungserbringung nicht endet, denn die Bezahlung des Preises wird nach wie vor über das Inkasso der Gebühren und Beiträge durch die öffentliche Hand erfolgen müssen. Der Aufwand kann sicherlich mit einer leistungsfähigen KLR benannt werden. Auf jeden Fall muss dieser Kostenblock beim Preisvergleich beachtet werden. Denn für den Bürger sind letztendlich die Höhe seiner gesamten Abgaben und die Leistungen, die er dafür erhält, entscheidend. Ein Ignorieren des Transaktionsaufwandes ist deshalb aus der Sicht des PR unververtretbar.

#### **IV.4.2. Beamtenvorbehalt**

Die Abgrenzung zwischen hoheitlichen und nichthoheitlichen Aufgaben wird gemeinhin als Trennlinie zwischen privatisierbarer und nichtprivatisierbarer Leistung gesehen und häufig so definiert, dass für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben Beamte eingesetzt werden sollten. In der Praxis der Kommunalverwaltung ist letzteres nicht durchgängig so organisiert und auch nicht durch die Aufsichtsbehörden beanstandet. Häufig ist dagegen zu beobachten, dass Führungsfunktionen von Beamten wahrgenommen werden. Ein Bereich, die Feuerwehr, wird mit Ausnahme der Einstiegsphase ausschliesslich von Beamten wahrgenommen.

Unter hoheitlichem Handeln wird verstanden, dass dadurch einseitig verbindlich regelnd, gebietend, entscheidend, zwingend (z.B. Ordnungsandrohung, Steuerbescheid und deren Durchsetzung) in die Freiheitssphäre eingegriffen oder über Anträge verbindlich entschieden (z.B. Sozialhilfe) wird.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geht in Artikel 33 Abs. 4 davon aus, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

**Artikel 33 (4) GG Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.**

**(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.**

In der Kommunalpraxis werden jedoch in hoheitlichen und nichthoheitlichen Bereichen sowohl Angestellte als auch Beamte beschäftigt. Eine zwingende Notwendigkeit zur Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben durch Beamte wird offensichtlich in der Praxis nicht gesehen.

Überdies gibt es die Übertragung hoheitlicher Gewalt auf sogenannte „beliehene Privatunternehmen“, wie z.B. Schornsteinfeger, TÜV, Umweltschutz oder Eichwesen. Eine eindeutige wirtschaftliche Begründung zur Beschäftigung von Beamten wie sie z.B. die Stadt Offenbach anstrebt, ist bei Betrachtung der Gesamtkosten der Beschäftigungszeiten und deren

Nebenkosten nicht zugunsten der einen oder anderen Beschäftigungsart gesichert zu führen.

Bei Übergang von Aufgaben und Leistungen, in denen Beamte beschäftigt sind, auf private Unternehmen stellt sich die Frage, wie das öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnis des Beamten übergehen kann. Denn dann ist ein Wechsel in ein privatrechtliches Verhältnis erforderlich, das dann wiederum unter Kostengesichtspunkten zu betrachten ist. Es wird dann zumindest der Aufwand für die Nachversicherung in der Sozialversicherung fällig. Dies dürfte bei langjährigen Dienstverhältnissen ein erhebliches finanzielles Problem darstellen.

Die Frage der erworbenen Rechte aufgrund langer Dienstzugehörigkeit, die einer arbeitslebenslänglichen Arbeitsplatzsicherung gleichkommt, kann nicht gleichgewichtig gelöst werden. Diese Frage stellt sich ebenfalls bei langjähriger Dienstzugehörigkeit von Arbeitern und Angestellten, die tariflich einen beamtenähnlichen Anspruch erworben haben. Gerade die Gefährdung dieser für die Beschäftigten verständlicherweise hochgeschätzten Sicherheit ist Ursache der Angst, die mit Privatisierung also dem offenen Umgang mit dem Wettbewerb einhergeht.

## **IV.5. Gesellschaftliche Standards**

### **IV.5.1. Zugangsgerechtigkeit**

Der sozialstaatliche Auftrag, der allen Bürgern gleiche Chancen verschaffen soll, stellt besondere Anforderungen an staatliche Leistungen und deren Verteilung. Nicht nur die (politischen) Auftraggeber, sondern auch die Nutzer haben hinsichtlich der Wirkung dieser Leistungen sehr differenzierte Auffassungen. Das führt dazu, dass der Produzent dieser Leistungen, der ohne präzise Orientierung auskommen muss, sozusagen das aus seiner Sicht Beste daraus zu machen sucht. Denn die Ausführungsbestimmungen sind fast immer eher verwirrend als orientierend und damit leistungshemmend. Die Differenzen, die aus der Qualitätsbestimmung der Leistungen hervorgehen, machen einen Grossteil der Arbeit eines jeden PR aus. Auch hier verdeutlicht das NSM die bestehende Problemlage und lässt den Beschäftigten mit seiner Verunsicherung nach Übertragung der Verantwortung allein. Dieses Problem tritt verschärft in ordnungspolitischen, sozialen, kulturellen und pädagogischen Bereichen auf. Eine Präzisierung der Qualität der Aufträge bleibt in aller Regel aus. Eine alleinige Gründung auf Nachfrage scheidet hier aus gesellschaftspolitischen Gründen sowieso aus.

Wenn z.B. ein bestimmter Stadtteil mit einem Mindestmass an Infrastruktur und öffentlicher Versorgung ausgestattet sein soll, um so benachteiligten Bevölkerungsgruppen breitere Chancen einzuräumen, ist dadurch nicht immer eine wirtschaftliche Grösse zu erreichen. Hier geht aus übergeordnetem Interesse Gesellschaftspolitik vor betriebswirtschaftlichem Kalkül. Für den Aufwand für politisch gewollte Aufgaben oder Aufgabendichte muss ein Preis benannt und im Wettbewerb ein Ausgleich gefunden werden. Politischer Wille auf der einen Seite und reine Wirtschaftlichkeit auf der anderen Seite können durchaus zu kostensparenden Lösungen führen, wenn die besonderen Kostentreiber bekannt sind und ein Ausgleich für sie gefunden wird. Das Beispiel Poststelle kann dabei als Vorbild gelten.

Aber die Nebenstelle des Einwohnermeldeamtes wie die Post in den Supermarkt zu verlegen,

um so Kosten zu sparen, ist sicherlich (noch) nicht vorstellbar. Umgekehrt kann die Unterauslastung von Aussenstellen durch Verknüpfung mit anderen Leistungen des öffentlichen Dienstes verbunden werden. Schon heute gibt es Kooperationen zwischen Dienststellen der verschiedenen staatlichen Stellen, wie z.B. Arbeitsämter und Sozialämter, die mit dem Ziel gesellschaftliche Folgen und Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit zu bremsen, eng kooperieren.

In der Sozialhilfesachbearbeitung ist es durchaus auch vorstellbar, dass mit modernster Technik ausgestattete Sachbearbeiter zu ihren „Klienten“ gehen und sie nicht in einem meist hässlichen Flur in der Dienststelle stehen lassen. Wer es mit dem Ziel Bürgerorientierung ernst meint, darf zwar die Kosten nicht vernachlässigen, muss aber auch gegebenenfalls höhere Kosten in Kauf nehmen.

Wenn der Auftrag, Chancengerechtigkeit herzustellen, ernst gemeint ist und über Dienststellengrenzen hinaus gedacht wird, wenn es Rückmeldung über den Erfolg der Leistung gibt, dann kann dabei für die Mitarbeiter ein Zuwachs an interessanten und wechselnden Aufgaben entstehen.

Der Personalrat der Stadt Detmold fordert deshalb in diesem Zusammenhang eine öffentliche und politische Diskussion über Leistungsumfang, Leistungsdichte und erwartete Wirkung um so auch den Aufwand zu klären bzw. abzusichern.

Da wird der Marktvergleich nicht gescheut, soweit es dafür einen echten Markt gibt. Für die übrigen Bereiche der Verwaltung können Wettbewerbssurrogate helfen, Anreize für wirtschaftliche Prozessgestaltung zu schaffen und damit eine Rückmeldung für das gezeigte Engagement zu geben.

#### **IV.5.2. Politischer Auftrag und dessen Kosten**

Durch konkurrierende Ziele politischer Entscheider können Leistungen entstehen, die nicht kostendeckend zu erstellen sind. Dieser Aufwand darf nicht dem Leistungsvergleich aufgebürdet werden. In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wird oftmals der Serviceaufwand für die Politik vergessen oder ignoriert. Damit gerät der Kostenvergleich zum Nachteil der Kommune. Auch dafür gab es für den PR ein deutliches Beispiel in der benachbarten Kommune, wo die Leistungen des Bauhofes mit einem Angebot eines privaten Anbieters konfrontiert wurden. Erst in dieser für den Bauhof defensiven Phase wurde akribisch über mehrere Seiten lang aufgelistet, was für Arbeiten z.B. für Vereinsfeste oder aber aufgrund politischer Intervention ohne besonderen Auftrag geleistet wurde (z.B. eine in den Gehweg ragende Hecke schneiden, obwohl dazu ein privater Anlieger verpflichtet war, oder Fahnen für das Schützenfest aufstellen, oder ähnliche Arbeiten). Die Kosten dieser gern von prominenten Vertretern der Politik angenommenen Leistungen wurden nicht in Rechnung gestellt, sondern gingen in dem allgemeinen „Kostenbrei“ unter.

Kosten entstehen auch durch den Aufwand der parlamentarischen Kontrolle und Aufsicht der öffentlichen Verwaltung. Selbst ein privater Betrieb in vergleichbarer Grösse wie die Gesamtverwaltung der Stadt Detmold hat einen erheblich kleineren Aufsichtsrat und damit deutlich geringere Kosten. Der Vergleichsbetrieb hat ebenfalls in aller Regel keine den politischen Beamten vergleichbare Stellen. Da aber Leistungen der öffentlichen Verwaltung

mit einer Vielzahl überwiegend kleiner und mittelständischer Betriebe konkurrieren, fällt der Kostenvergleich unter diesem Aspekt noch stärker ins Gewicht. Der Handwerksbetrieb hat fast immer ein günstigeres Verhältnis von Führungsaufwand zu Personalaufwand. Eine Interessenvertretung existiert dort oft ebenfalls nicht. Ein Aufsichtsrat fehlt sowieso.

Demokratie kostet Aufwand und dieser Aufwand darf und muss benannt, darf auf jedem Fall aber beim Preisvergleich im Marktwettbewerb nicht unterschlagen werden.

### **IV.5.3. Infrastruktur und Marktkorrektur**

Vom PR nicht oder nur kaum zu beeinflussende, aber politisch relevante Aufgabe der Kommunalverwaltung ist es, durch ihre öffentlich-rechtliche Existenz marktbeeinflussend zu wirken. Ihr Auftragsvolumen kann durchaus steuernd auf politisch gewünschte Ziele einwirken. Dies ist nicht nur in ökologischen Fragen der Fall, sondern kann im gewünschten Sinne Wettbewerbsstrukturen beeinflussen, wie z.B. die Vergabe an Betriebe, die ausbilden, um ein aktuelles Beispiel zu benennen. Die Vorbildrolle für neue beteiligungsorientierte Organisationsstrukturen ist ebenfalls nicht zu übersehen.

Die öffentliche Verwaltung nicht als Selbstbedienungsladen zu sehen, sondern sie auch als direkt zu nutzendes Instrument der gesellschaftspolitischen Gestaltung zu betrachten, mag nicht ganz in den „Mainstream“ unserer Zeit passen, ist aber aktueller denn je.

Dazu stellt sich der PR vor, dass der „Markttest“ mit unabdingbaren Auflagen versehen wird, die die Qualität des Vergleiches sicherstellen. Z. B. ist denkbar, dass hinsichtlich der Beschäftigten eines Mitbewerbers nachprüfbar Aussagen zur sozial- und tarifrechtlichen Absicherung beigebracht werden müssen.

Damit soll bzw. kann sichergestellt werden, dass der öffentliche Dienst seiner Vorbildrolle in der Gesellschaft nachkommt und die Ausfransungen eines liberalen Marktes begrenzt werden können.

## **IV.6. Sozialstandards und Vorbildrolle**

### **IV.6.1. Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen**

Es mag in Zeiten des „Shareholder value“ antiquiert klingen, wenn Grundsicherheiten für abhängig Beschäftigte gefordert werden, aber der Personalrat ist der Auffassung, dass die Angst um den Arbeitsplatz die Motivation und die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten negativ beeinflusst und deshalb aus betriebswirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen und humanen Gründen nicht als Instrument eingesetzt werden sollte.

Im Gegenteil: der Ausschluss von betriebsbedingten Kündigungen auf der einen Seite und der Zwang zur Wirtschaftlichkeit auf der anderen Seite kann Kreativität freisetzen und so Personalüberhänge in neue Aufgabenfelder führen und damit einen Beitrag zur besseren Daseinsvorsorge der Bürger leisten.

Der PR der Stadt Detmold hat zu diesem Zweck ein Instrument der Personalentwicklung, die „Job Börse“, konzipiert und eingefordert. Dieses Konzept folgt einem Beispiel aus der Automobilindustrie. Die Gefahr der Stigmatisierung der Teilnehmer, ist jedoch noch ein

Problem, das noch nicht gelöst ist. Denn in Zeiten der Leistungsverdichtung besteht die Neigung der wirtschaftlichen Einheiten, mit Hinweis auf die Kosten Leistungsgeminderte dorthin abzuschieben. Dem soll vorgebeugt werden, indem auch die Qualifizierung des potentiellen Führungskräftenachwuchses in dieses Konzept einbezogen werden soll. Die „Job-Börse“ soll als Projekt mit realen Aufgaben und natürlichen Bedingungen Leistungen erstellen, die gebraucht werden. Denkbar ist auch dort, neue Aufgabenstellungen zu erproben.

Zur weiteren Unterstützung der Marktteilnahme fordert der PR eine Intensivierung der Personalentwicklung, um so Umsetzungen qualifizierter und humaner gestalten zu können.

#### **IV.6.2. Erhalt sozialversicherungspflichtiger und tarifgebundener Arbeitsplätze**

Der PR der Stadt Detmold hat sich zum Ziel gesetzt, sich dafür einzusetzen, dass alle von ihm beeinflussten Arbeitsplätze sozialversicherungspflichtig und tariflich ausgestaltet werden. Darüber hinaus wird angestrebt, ganzjährige und unbefristete Beschäftigung zu erhalten. Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit und der Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes sollte nach seiner Auffassung bei den Mitbewerbern gleiches vorausgesetzt werden. Diese Bedingungen haben für den PR höchste Priorität in der Absicherung. Denn er ist der Auffassung, dass die Disposition dieser Kriterien keinen Nutzen, sondern nur Schaden für die Gesellschaft bringt. Im Gegenteil dürfte ein gegenseitiges Unterbieten von tariflichen und sozialrechtlichen Normen nur dazu führen, dass ein Dumpingwettbewerb eintritt und nicht nach Innovation und Weiterentwicklungsmöglichkeiten gesucht wird.

Der PR der Stadt Detmold hat z.B. um den Erhalt ganzjähriger Beschäftigung abzusichern in einem Teilbereich eine Regelung über Jahresarbeitszeit abgeschlossen und so Beschäftigung und Auftragslage näher zusammengeführt. In weiteren Bereichen werden ebenfalls aufgabenbezogene Lösungen diskutiert und in absehbarer Zeit umgesetzt. Dies setzt oftmals schwierige Aushandlungsprozesse voraus, da Verhalten und Gewohnheiten verändert werden müssen und Einsicht erzeugt werden muss. Bisher konnte der PR noch einen Interessenausgleich mit komfortablen Lösungen aushandeln. Aber es fand auch nicht ungeteilten Beifall der Betroffenen, die häufig genug nur ihre persönliche Situation des Augenblickes sahen und nicht die Interessen der Aufgabenerstellung sehen wollten.

#### **IV.6.3. Erhalt und Weiterentwicklung der Mitbestimmung und Ausbau der Beteiligung**

Souveräne und strategische Handhabung der Mitbestimmung ist kein Wettbewerbsnachteil und wie erfolgreiche „Co-Managementprozesse“ belegen, durchaus ein organisatorischer Gewinn. Mitbestimmung und seine Wahrnehmung hat aber sehr viel mit der herrschenden Betriebskultur zu tun. Ein „Herr im Hause bin ich Standpunkt“ hat sich nicht nur aufgrund neuer Managementtheorien überlebt, sondern fordert auch einen höheren betriebswirtschaftlichen Aufwand, wie die Praxis täglich belegt.

In der Stadt D. bestand das Problem des Nichtbeteiligtwerdens nicht. Der PR war im Gegenteil von Beginn an beteiligt und musste nicht um seine Rechte, wohl aber um seine Anerkennung als gleichberechtigter Partner kämpfen. Aber es erscheint dennoch notwendig, die Beteiligung der PR über das Mass des Personalvertretungsgesetzes hinaus zu erweitern. Denn das Personalvertretungsgesetz sieht nur eine juristische Bewertung einer Massnahme, also eines



in der Willensbildung einseitig vorgegebenen und abgeschlossenen Vorganges. Eine Beteiligung in der Entwicklungsphase eines Prozesses ist nicht vorgesehen. Aber wie die Erfahrung in der Stadt Detmold gezeigt hat: Für die Umsetzung von Veränderungen hat es sich positiv ausgewirkt, dass der PR von Anfang an beteiligt wurde. Allerdings hat die Prozessbeteiligung eine starke Veränderung der PR-Arbeit zur Folge gehabt. PR-Arbeit wird dadurch verantwortungsvoller und weniger paragrafen- und dafür stärker lösungsorientiert bestimmt.

Kluge Führungskräfte sind deshalb gut beraten nicht Gegnerschaft zu pflegen, sondern partizipative Beteiligung des PR anzustreben. Auseinandersetzungen aus falsch verstandenem Machtstreben ist lösungsfeindlich und kostenträchtig.

#### **IV.6.4. Beteiligung der Betroffenen und Transparenz der Entscheidungen**

Die aktive Beteiligung der Betroffenen an der sie betreffenden Organisation ist im öffentlichen Dienst historisch bedingt nicht sehr verbreitet und steht durchaus in Konkurrenz zu den kollektiven Beteiligungsrechten ihrer Interessenvertretung. Mit der Beteiligung der Betroffenen wird insbesondere auch an hierarchischen Strukturen und an Führungsautorität gerüttelt. Führungsqualität muss dann inhaltlich neu definiert werden. Anstelle von Anordnungen und Verfügungen treten Aushandlungsprozesse. Mancher langgedienten Führungskraft mag dies als reine Zeitverschwendung vorkommen. Aber in dieser neuen Form der Organisation tritt durchaus das Problem der Sicherung der Verantwortung auf, und wie Leistungsprozesse arbeitsteilig verbindlich organisiert werden stellt sich manchmal als schwierig dar.

Dazu wird in Detmold noch diskutiert und erprobt, ohne die Idealform gefunden zu haben. Aber auf der Grundlage eines zwischen Verwaltungsführung und PR ausgehandelten Kontraktes werden derzeit in einem auf ein Jahr zunächst befristeten Versuch Selbstorganisation und Selbstbeteiligung erprobt.

An die Führungskräfte werden in dieser Übergangszeit hohe Anforderungen gestellt. Zur Orientierung hat der PR mit der Verwaltungsführung Leitlinien entwickelt, die aber in der Umsetzung sehr viel Nachdruck erfordern. Darüber hinaus fordert der PR Führungskriterien nach der die Leistungen der Führungskräfte gemessen und weiterentwickelt werden können. Auch sind „360-Grad-Beurteilungen“ in der Diskussion, um so zu einer verbesserten Standortbestimmung in der Führungsqualität zu bekommen.

Nach Beobachtung des PR hat aber Führungsarbeit noch immer nicht den gleichen Stellenwert wie fachliche Qualifikation. Denn immer wieder ist zu hören, dass die Anwendung von Führungsinstrumenten wie Mitarbeitergespräche, Teambesprechungen u.ä. von der „eigentlichen“ Arbeit abhalte. Manche Berichte weisen ausdrücklich den Aufwand aus, den die Beschäftigten als zusätzlich durch das NSM verursacht definieren. Es fehlt noch die Erkenntnis, dass diese vermeintlich zusätzlichen Aufgaben der effizienteren Arbeitserledigung dienen können.

Dabei spielt die Fort- und Weiterbildung, die zwar in den letzten Jahren umfangreicher geworden ist, eine wichtige Rolle. Es muss festgestellt werden, dass die Qualifizierung in Seminaren scheinbar nicht den gewünschten Erfolg hat, sondern arbeitsintegrierte

Massnahmen wie OE-Prozesse oder die Schaffung von Freiräumen für Experimente den grössten Lernerfolg zeigen.

Lernen im Prozess und sich an geänderte Organisationsstrukturen anpassen zu dürfen, zu können und zu wollen sind die Voraussetzungen für den Erfolg im Wettbewerb. Umgekehrt wird der Wettbewerb den Impuls zur Reorganisation der öffentlichen Verwaltung verstärken. Allerdings muss dazu gesagt werden, dass nur dann eine positive Entwicklung zu erwarten ist, wenn faire Spielregeln entwickelt und die Bedürfnisse der Beschäftigten ausreichend einbezogen werden.

## **V. Selbstreform des Personalrates und der Gewerkschaft**

Der PR ist Teil der jeweiligen Verwaltung und seiner Kultur. Sein Selbstverständnis geht zurück auf Traditionen von Vorgängerpersonalräten, er ist eingebunden in ein gewerkschaftliches Verständnis von Personalrätearbeit und geprägt von den Verfahrensweisen, die das Personalvertretungsgesetz als seine bestimmende Geschäftsgrundlage vorsieht. Gleichzeitig steht der PR wie alle anderen Akteure des Veränderungsprozesses vor der Erfahrung, dass er, folgt er allein den alten Handlungsmustern, an den Rand gedrängt wird und er wird eingestehen müssen, dass er, wenn er beim alten Misstrauen und der Abwehr von Veränderung bleibt, weil diese ja Arbeitsverdichtung hervorbringen könnte, auf kurze Sicht schon handlungsunfähig wird.

Häufig wird seine Tätigkeit von Misstrauen und der Erfahrung bestimmt, um jede Information kämpfen zu müssen. Zähe Auseinandersetzungen bis hin zu Demonstrationen und gerichtlichen Auseinandersetzungen bestimmen heute zu oft noch die Beziehungen zwischen Führung und PR. Diese Konflikte beschädigen Menschen, Leistungen und verursachen immense Kosten, die allerdings bisher nicht feststellbar waren.

Ändert sich jedoch die Organisationsform und die Verwaltungskultur, so muss und wird sich auch Personalratsarbeit ändern, wenn sie denn erfolgreich bleiben will. Dieser Veränderungsprozess verlangt sehr viel Energie, Zeit und Lernbereitschaft vom PR.

Der PR der Stadt Detmold wurde unvorbereitet mit den Veränderungszielen und deren Umsetzung konfrontiert. Der von der Verwaltungsführung auf Beteiligung des PR und der Beschäftigten angelegte Prozess führte zu Konflikten innerhalb des Gremiums, weil die beteiligten VertreterInnen sich inhaltlich vom Rest des PR entfernten und weil nicht erkennbar war, welche Wirkung die vorgegebenen Ziele haben würden. Der PR war nicht mehr mit, mehr oder weniger begründeten Massnahmen konfrontiert sondern an offene Prozesse beteiligt, deren Ausgang unbestimmt war.

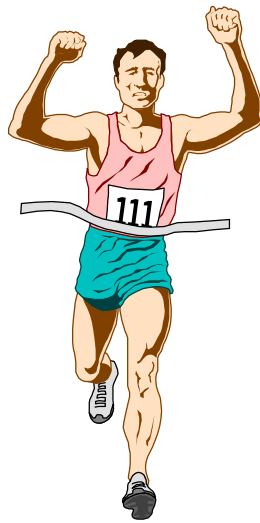
Erst als der PR sich mit den Zielen des Veränderungsprozesses und vor allen Dingen mit deren voraussichtlichen Wirkungen auseinandersetzte, legte sich die Unsicherheit. Mit ersten Gestaltungsalternativen wurde erkennbar, das agieren erfolgversprechender war als reagieren. In einer bereits festgefahrenen Auseinandersetzung um sogenannte „Change agents“ schlug der PR als alternative Strategie Qualitätszirkelarbeit zur Lösung von Problemen vor. Nach anfänglichem Zögern wurde diese Anregung aufgenommen und nach ersten Erfolgen

verstärkt eingesetzt.

Welche Folgen jedoch diese Strategie für die PR-Arbeit haben würde, wurde anfangs nicht erkannt. Denn diese partizipative Arbeitsform sollte später Trainingsfeld für selbstorganisierte Gruppenarbeit werden und bestimmte damit die neue Position des PR als Interessenstellvertreter: Es wurde ein Weg erkennbar, der von der klassischen Stellvertreterpolitik wegführt und ihm selbst die Rolle eines Veränderungsagenten zuwies, der nicht mehr ausschliesslich die vordergründigen und unmittelbaren Interessen in Konfliktsituationen zu bearbeiten hatte, sondern seine Wirkungsmöglichkeiten gerade dadurch erhielt, dass er Interessen „vor Ort“ mit dem Gesamtprozess in Beziehung setzte. fast ab. Die in den Qualitätszirkeln erarbeiteten und meist sofort in Teilschritten umgesetzten Veränderungen waren nicht mehr wesentliches Aktionsfeld der PR-Arbeit, sondern blieben den Akteuren überlassen. Die veränderte Rolle des PR gegenüber der klassischen PR-Arbeit zeigt sich darin, dass er, soweit er überhaupt intervenierte, dies moderierend tat, also mit der Zielrichtung, die Beteiligten zu befähigen, selbst zu Lösungen zu kommen, die die wechselseitigen Interessen wahren. Der PR sah sich plötzlich in der Rolle des Gestalters und Bewahrers der Rahmenbedingungen und der des Ratgebers. Er wuchs so in die Rolle eines Controllers für Organisations- und Personalentwicklung hinein, war aber gleichzeitig auch Gestalter dieser neuen Instrumente. Damit stellte sich auch in ungleich stärkerer Weise das Problem der Verantwortung und die Eingangs bereits erwähnte Risikokultur – die Bereitschaft und die Fähigkeit, Prozesse als offen anzusehen – markiert am deutlichsten die Veränderung, die der Personalrat als Organ und auch jedes seiner Mitglieder durchlebte. Für den PR wurde zunehmend Kompetenzmanagement zum „Kerngeschäft“. Er muss ein umfangreiches, für vielfältige Situationen angepasstes Set an Methoden, Strategien und Instrumenten kennen und einsetzen können. Dazu reichen in aller Regel die in der Verwaltung vorhandenen Ressourcen nicht aus, zumal insbesondere durch externe Berater neue Methoden Eingang finden. Der PR ist in dieser Situation auf seine Gewerkschaften angewiesen, die aber bisher kaum oder nur unzureichend diesen Bedarf flächendeckend bedienen können. Obwohl moderne Medien Informationsmanagement zugriffsfähiger machen, fehlt es noch an umfangreichen Datenbanken und Unterstützernetzwerken. Die gewerkschaftlichen Bildungsangebote sind zwar hilfreich, aber in aller Regel zu prozessfern um nachhaltig die Veränderungsprozesse zu beeinflussen und Akzeptanz zu finden. Gewerkschaften werden sich wie PR diesen veränderten Bedingungen stellen müssen und ihre Rolle im Prozess und im Wettbewerb zu anderen Dienstleistern in Konkurrenz treten müssen.

Vielversprechende Ansätze, Informationsnetzwerke über klassische Grenzen hinweg auszubauen, werden derzeit im „Netzwerk Kommunen der Zukunft“ und in der „Zukunft durch öffentliche Dienste“-Diskussion der ÖTV erprobt bzw. umgesetzt. Dabei wird der Gewerkschaft ÖTV als Institution insbesondere die Aufgabe zufallen, den öffentlichen Dienst der Zukunft zu beschreiben und die dazu erforderliche Diskussion als Meinungsführer zu beeinflussen. Aber es werden auch Veränderungen in den Kernfeldern hauptamtlicher Gewerkschaftsarbeit erforderlich. So wird die bisher eher am Bild der Feuerwehr orientierte Betreuungsarbeit der Gewerkschaftssekretäre einer projektbezogenen Prozessbegleitung weichen müssen. Die Veränderungen in den Anforderungen, die die Reform des öffentlichen Dienstes an die Personalräte stellt, muss sich zudem sowohl in der Form als auch in den

Inhalten der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit niederschlagen. Die gewerkschaftlichen Bildungsangebote müssen demnach nicht nur ihre Themenfelder erweitern, sondern auch offen sein für eine stärkere Verzahnung zwischen gewerkschaftlicher Betreuungsarbeit, der perspektivisch angelegten Personalratsarbeit und den jeweiligen Bildungsgegenständen. Damit werden die Grenzen zwischen Beratung, Prozessbegleitung und Bildung durchlässiger und es wird die Chance eröffnet, dass Gewerkschaften und Personalräte als kompetente und handlungsfähige Partner verantwortlich in die stattfindenden Veränderungsprozesse eingreifen. Dann werden Gewerkschaften eine Zukunft haben und betriebliche Mitbestimmung bzw. Interessenvertretung neben der Selbstbestimmung ihren Platz haben.





Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Regulierung von Arbeit**  
des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt des  
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

**1995**

- FS II 95-201 Gunnar Olofsson, Jan Petersen:** Seven Swedish Cases: Production Regime, Personnel Policy and Age Structure in Seven Swedish Firms in the Era of the Swedish Model, 56 S.

**1996**

- FS II 96-201 Maria Oppen:** Schlanker Staat - magere Beschäftigungsperspektiven?, 17 S.
- FS II 96-202 Anja Grothe-Senf, Eckart Hildebrandt, Sabine Schenk:** Motivation durch betriebliche Umweltbildung - Umweltschutz bei Schering, 66 S.
- FS II 96-203 Alexander Wegener:** Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentralstaatlicher Regulierung und lokaler Initiative - Fallstudie Braintree District Council, Vereinigtes Königreich, 71 S.

**1997**

- FS II 97-201 Frieder Naschold:** Die Siemens AG: Inkrementale Anpassung oder Unternehmenstransformation? Eine Fallstudie über Kontinuität und Wandel eines Konzerns, 46 S.
- FS II 97-202 Alexander Wegener:** Dienstleistungskonzern Großstadt: „Best run city in the world“? Fallstudie City of Phoenix, Arizona, U.S.A., 70 S.
- FS II 97-203 Jan Priewe:** Die technologische Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Stärken, Schwächen, Innovationsdefizite, 105 S.
- FS II 97-204 Christoph Dörrenbächer, Karin Hirschfeld, Heinz-Rudolf Meißner, Frieder Naschold, Leo Renneke:** Globalisierung von Produktionsstrukturen. Eine arbeits- und industriepolitische Analyse globaler Entwicklungsverbände, 96 S.
- FS II 97-205 Frieder Naschold:** The dialectics of modernising local government – An assessment for the mid-90s and an agenda for the 21st century (Agenda 21), 78 S.
- FS II 97-206 Frieder Naschold, Robert Arnkil:** Modernization of the Labour Market Organization – Scandinavian and Anglo-Saxon Experiences in an International Benchmarking Perspective, 49 S.

- FS II 97-207 Christoph Dörrenbächer, Rudi Meißner, Frieder Naschold, Leo Renneke:** Regimewandel und Prozeßketten-Reengineering in der globalen Telekommunikationsindustrie, 80 S.
- FS II 97-208 Eckart Hildebrandt, Andrea Oates (eds.):** Work, Employment and Environment. Quality and Quantity of Work in the Environmental Labour Market and Its Regulation, 177 S.

## 1998

- FS II 98-201 Frieder Naschold:** Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation – Das deutsche Produktionsregime im internationalen Regimewettbewerb, 56 S.
- FS II 98-202 Jochen Lang, Frieder Naschold, Bernd Reissert:** Reforming the implementation of European Structural Funds. A next development step, 60 S.
- FS II 98-203 Karin Hirschfeld:** Auf verschlungenen Pfaden zum High-Tech-Produkt: Das Digitalfunkkonsortium – eine strategische Allianz und ihre Folgen. 56 S.
- FS II 98-204 Gerd Bender:** Entstandardisierte Formen der Entgeltbestimmung - Neuere Entwicklungen bei der Leistungsvergütung und der Personalbeurteilung. 41 S.
- FS II 98-205 Frieder Naschold, Christoph Reichard, Manfred Röber, Alexander Wegener (Hg.):** „Verwaltungsreform auf Ministerialebene“ – Dokumentation zur Fachtagung am 9. Juni 1998 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. 90 S.
- FS II 98-206 Maria Oppen, Alexander Wegener:** Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion – Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. 36 S.
- FS II 98-207 Maria Oppen, Elke Wiechmann:** Frauenförderpläne unter Reformdruck – Effektivität und Innovationserfordernisse am Beispiel der niedersächsischen Stufenpläne. 70 S.
- FS II 98-208 Hermann Hibbeler:** „Markttest“ öffentlicher Dienstleistungen: Einführung von Wettbewerb durch flächendeckende Angebotsbeziehung – Konzept des Personalrats Stadt Detmold. 36 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper** eine **Briefmarke im Wert von DM 1,00** oder einen **"Coupon Réponse International"** (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 1 DM** or a **"Coupon-Réponse International"** (if you are ordering from outside Germany) for **each WZB-Paper** requested.

**Bestellschein**

**Order Form**

**Absender • Return Address:**

An das  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung  
**PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT**  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin

---

---

---

---

*Hiermit bestelle ich folgende(s)  
Discussion Paper(s):*

*Please send me the following  
Discussion Paper(s):*

<b>Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief</b>	<b>Bestellnummer • Order no.</b>



