

NSTN



Nachrichten

Niedersächsischer Städtetag
1/2007



weiterentwickelte Regelsatzbemessung auf Grundlage einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur ergeben einen einheitlichen Regelsatz in Höhe von 345 Euro. Damit wird 16 Jahre nach der Wiedervereinigung nunmehr auch in der Sozialhilfe die Grundlage für einheitliche Leistungen in ganz Deutschland geschaffen. Zum 1. Januar 2007 setzen die Länder auf dieser Basis die Regelsätze in der Sozialhilfe eigenständig neu fest.

b) Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner

Die Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner ist künftig Bestandteil des Barbetrags, der hierzu um einen Prozentpunkt von 26 Prozent auf 27 Pro-

zent angehoben wird. Da diese Änderung jedoch nicht so zeitig in Kraft treten konnte, dass Heimbewohner die Leistungen für das Jahr 2006 im vollständigen Umfang erhalten, wird den Heimbewohnern darüber hinaus eine einmalige Leistung für das Jahr 2006 in Höhe von mindestens 36,00 Euro gewährt.

c) Heranziehung bei stationärer Betreuung eines Ehepartners wegen Behinderung oder Pflegebedürftigkeit

Eine weitere Änderung im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) betrifft Ehepaare, bei denen ein Partner aufgrund seiner Behinderung oder Pflegebedürftigkeit stationär betreut

werden muss. Bisher waren aufgrund der bestehenden Heranziehungsvorschrift solche Ehepaare potenziell schlechter gestellt, bei denen das überwiegende Einkommen von dem weiter zu Hause lebenden Ehepartner erzielt wurde. Zukünftig werden alle Erwerbsbiografien von Ehepaaren gleich behandelt und dem zu Hause verbliebenen Partner genügend finanzielle Mittel belassen, damit er seinen Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe bestreiten kann.

....

Quelle: © Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<http://www.bmas.bund.de>

Vom starren Ozeanriesen Kommunalverwaltung

von Dirk Schröder*

Es ist keinesfalls eine leichte Aufgabe, eine seit Jahrzehnten arbeitende Kommunalverwaltung nach dem Leitbild des Neuen Steuerungsmodells grundlegend zu reformieren und den „starren Ozeanriesen Kommunalverwaltung“ in neue Gewässer zu führen.

Der Stand der kommunalen Verwaltungsmodernisierung zeigt, dass zahlreiche unter der Flagge „Neue Steuerung“ segelnden Verwaltungen deshalb schnell wieder an den bürokratischen Felsen zerschellen, weil sie die Notwendigkeit des kulturellen Wandels und der Gestaltung der damit verbundenen Umlernprozesse und Mitarbeiterorientierung nicht beachten.

Eine Reform, die für den gesamten Bereich der Kommunalverwaltung neue, effizientere Strukturen bringen soll, ist ein langfristiges und kontinuierliches Vorhaben. Für diese Verwaltungsreform bedarf es der aktiven Mitarbeit aller Mitarbeiter und Führungskräfte der Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger.

Eine Reform, die aber auch eine Verschlankeung von Verwaltungsstrukturen und den Abbau von Hierarchieebenen zum Ziel hat, wird sicherlich von einer nicht zu unterschätzenden Anzahl von Führungskräften und Mitarbeitern bekämpft oder zumindest erschwert. Verschlankeung bedeutet immer, dass z.B. Führungskräfte ihre angestammten Dienstposten aufgeben müssen und neue Aufgabenbereiche übertragen bekommen. Auf der anderen Seite werden zahlreiche Mitarbeiter, die langjährige Erfahrungen im bisherigen System gesammelt haben, nur mühsam zu bewegen sein, höhere Verantwortung und weiterreichende Entscheidungsbefugnisse zu übernehmen.

Dies verdeutlicht, dass zunächst intensive Aufklärungs- und Motivationsarbeit geleistet werden muss, um die motivationale Voraussetzung für das Reformvorhaben schaffen zu können. Dieses geht einher mit einem Klima- und Kulturwandel in der Beziehung zwischen Führungskraft und Mitarbeiter, aber auch zwischen Politik und Verwaltung.

Deutlich wird, dass die Großwetterlage (Bedingungen) für den Segeltörn (die Verwaltungsmodernisierung), das zur



Verfügung stehende Schiff (Ressourcen) und die Mannschaft (Mitarbeiter und Führungskräfte) stimmig sein müssen. Keine Crew würde sich bei Orkanböen mit einem Gummiboot auf den Ozean wagen. Ein Segeltörn muss ebenso gut vorbereitet werden, wie die Modernisierung von Verwaltungsstrukturen. Alle Mitglieder der Mannschaft müssen auf diese Reise vorbereitet werden, wenn man nicht gemeinsam

* Dirk Schröder (38 Jahre) Master of Social Management MSM; Diplom Sozialpädagoge/ Sozialarbeiter; Systemischer Therapeut & Berater; Amtsleiter Schul-, Sport- und Jugendamt, Stadt Springe; Lehrbeauftragter der Universität Lüneburg

stranden oder untergehen möchte. Ebenso würde kein Reeder (politische & administrative Führung) eine Mannschaft für einen solchen Törn einsetzen, die nicht umfassend in allen notwendigen Bereichen geschult ist und die notwendigen Kompetenzen und konkreten Entscheidungsbefugnisse für eine solche Reise mitbringt.

Der Prozess der Verwaltungsreform dauert Jahre und ist keinesfalls in wenigen Wochen realisierbar. Alle Bediensteten der Verwaltung müssen auf den Weg zur Reform gebracht werden, dafür braucht es enorme Kräfte für „Motivatoren“ und Multiplikatoren.

Auf wirkliche Veränderung ausgerichtete Verwaltungsmodernisierung geschieht konzeptionell, zielorientiert, mittel- und langfristig und verändert bestehende Strukturen. Dieses kann – um wieder beim prägnanten Beispiel zu bleiben – verglichen werden mit einer Crew eines kleinen Binnenseglers, die künftig mit einem wesentlich größeren Schiff auf großer See unterwegs sein soll und entsprechend langfristig auf diese neue Aufgabe vorbereitet werden muss.

Die meisten Führungskräfte und Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung sind im Prinzip zu Einsatz und Kooperation bereit, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind: hohe Motivation im Job und eine starke Identifikation mit der Kommune. Motivation entsteht durch eine interessante Arbeit, anspruchsvolle Aufgaben und entsprechende, verlässlich definierte Handlungsspielräume. Die notwendigen Rahmenbedingungen können relativ leicht durch die Einführung neuer Arbeits- und Organisationsformen geschaffen werden.

Der wichtige Punkt der Identifizierung mit der Kommune und ihren Zielen ist hingegen schwieriger und keinesfalls über Nacht zu organisieren. Identifikation erfordert umfangreiche Arbeit, eine lebendige, offene und vertrauensvolle Kultur.

Menschen verbringen einen erheblichen Teil ihres Arbeitslebens am Arbeitsplatz, sie verfügen hier über umfangreiche Sozialkontakte und verbringen wahrscheinlich mehr Zeit mit Kollegen, als mit ihrer eigenen Familie. Der Arbeitsplatz ist somit Lebensraum. Fühlt er sich hier unwohl, hat das automatisch negative Auswirkungen auf

das Privatleben.

Vorgesetzte und Führungskräfte sollte diese Tatsache alleine schon motivieren, dafür zu sorgen, dass sich die Mitarbeiter am Arbeitsplatz wohl fühlen und sich morgens gerne auf den Weg ins Büro machen.

Eine entsprechend motivierende Kultur innerhalb der Verwaltung begründet die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Kommune und ihrer Arbeit. Bürger- und Kundenorientierte Kommunalverwaltungen müssen zwingend Mitarbeiterorientierte Verwaltungen sein, denn der Mitarbeiter im Rathaus ist es, der im Alltag mit dem Bürger zu tun hat, der ihn zufrieden stellt oder auch enttäuscht.

Der Mitarbeiter kann sich nur dann ändern, wenn die notwendigen Rahmenbedingungen für die geplante Veränderung geschaffen werden.

„Für ein weiteres Gelingen der Verwaltungsmodernisierung und für die Bewältigung der großen Herausforderungen sind qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unverzichtbar. Sie sind der Schlüssel zum Erfolg, will die Verwaltung die Zukunft bestehen. Elementare Kraft ist die Führung: die Chefetage muss die Bürokraten daran hindern, der Reform im Wege zu stehen.“¹

Notwendig ist ein Klima, das Motivation erst ermöglicht, Leistungen anerkennt, Ideen und Kreativität fördert.

Zu diesem förderlichen Klima gehört, dass Mitarbeiter einer Verwaltung über relevante Dinge informiert sein müssen, bevor sie in der örtlichen Presse zu lesen sind. Mitarbeiter müssen über entsprechende Qualifikationen verfügen, um die Reformbemühungen adäquat umsetzen zu können und müssen eben an diesen Reformbestrebungen beteiligt werden.

Verhaltensweisen oder die Motivation von Mitarbeitern zu verändern gelingt am ehesten, wenn man förderliche Rahmenbedingungen schafft, mit denen die innere Einstellung der Mitarbeiter und die Motivation positiv beeinflusst werden. Dies ist eine entscheidende Aufgabe der Führungskräfte.

Kritik zu üben ist wichtig, sie muss jedoch konstruktiv und direkt an die

entsprechenden Personen gerichtet sein. Eine öffentliche Schelte über die Presse verhilft insbesondere Kommunalpolitikern vielleicht zu höheren Wählerstimmen bei der nächsten Kommunalwahl, die Motivation der Mitarbeiter fördert dies jedoch sicherlich nicht.

In der Tabelle auf Seite 9 werden einige Beispiele Motivationsfördernder Aspekte benannt, differenziert in innere und äußere Faktoren.

Im Modernisierungsprozess ist zu bedenken, dass gewachsene Strukturen, die die Arbeit in der Kommunalverwaltung über Jahre oder Jahrzehnte geprägt haben, nur visionär verändert werden können.

Es ist daher von Bedeutung, zunächst an den Rahmenbedingungen innerhalb der Verwaltung zu arbeiten, Bürokratismus und starre Strukturen abzubauen, Vertrauen in die Leistung der Mitarbeiter zu wagen, Beteiligung fördern und einfordern und gemeinsam an Visionen einer bürgerorientierten und Mitarbeiter motivierenden Verwaltung zu arbeiten.²

Die bestehende Kultur einer Kommunalverwaltung kann anhand folgender Fragen analysiert werden:

- Wie kommunizieren Kollegen untereinander und mit Vorgesetzten?
- Wie kommunizieren Vorgesetzte mit Mitarbeitern?
- In welchem Stil findet die schriftliche Kommunikation statt: Förmlich und unpersönlich, Bürokratisch, Umständlich, Verbindlich, Direkt, Freundlich?
- Wie schnell wird auf externe und interne Anfragen reagiert? Sofort oder erst nach einigen Tagen?
- Wie wird innerhalb der Kommunalverwaltung mit Gerüchten umgegangen? Kommt es zu einer direkten Aussprache mit den Betroffenen?
- Wird unter Führungskräften oder Mitarbeitern über Kollegen gelästert (Mobbing)?
- Welche Arbeitsformen werden angewendet: Teamarbeit oder Einzelarbeit?

² vgl. Westermeyer, Führung: Beharrung und Bewegung, in: Socialmanagement 6/1999, S. 21 ff.

¹ KGSt- Sonder-Info Zukunftsfähige Kommunalverwaltung, 25.11.2005, S. 6.

Motivationsfördernde Aspekte in Kommunalverwaltungen

Innere Faktoren	Aktivitätsniveau	Manche Menschen haben von Natur aus mehr Kraft als andere oder sind ausdauernder.
	Zielorientierung	Die Zielsetzung der Arbeit hat großen Einfluss auf die Motivation. Klarheit, Konkretisierung, subjektiv wahrgenommene Bedeutung und Identifikation mit den Zielen sind wichtige Kriterien.
	Werte und Interessen	Werte und Interessen stellen einen starken Motivationsfaktor in Form von Begeisterung, Passion und Sinnerfüllung dar. Begeisterung muss von Führungskräften vorgelebt werden, um Mitarbeiter für die Ziele zu motivieren.
Äußere Faktoren	Soziale Faktoren	z.B. die Attraktivität von Personen denen man mit Leistung gefallen will, Ehrungen, Zuwendungen, Lob und Anerkennung.
	Materielle Faktoren	Zulagen, Prämien, Sonderleistungen etc.
	Generalisierte Faktoren	Geld und Karrierechancen

Tabelle: auf Grundlage von Innerhofer/ Innerhofer, Führung und Zusammenarbeit, in: Personal Jahrbuch 2004, 2003, S. 419

- Wie ist das Engagement der Führungskräfte und Mitarbeiter? Sind sie z.B. in besonderen Situationen zu Überstunden bereit?
- Sind Führungskräfte und Mitarbeiter bereit, auch Aufgaben über den persönlichen Aufgabenkatalog hinaus zu übernehmen?
- Wie wird mit Fehlern umgegangen: werden sie verschwiegen, kommt es zu einer sachlichen Auseinandersetzung, werden Fehler als Chance zum Lernen betrachtet?
- Welche Leistungsanreize gibt es und nach welchen Kriterien werden Mitarbeiter befördert?
- Gibt es besondere Anlässe oder Veranstaltungen, zu denen Mitarbeiter eingeladen werden?
- Werden die individuellen Probleme von Mitarbeitern ernst genommen?
- Wie wird intern über Kunden/ Bürger gesprochen: Herablassend, Zynisch, Abfällig, Respektvoll, Anerkennend, Wertschätzend?
- Wie reagiert die Verwaltung auf Kritik von außen, z.B. aus der Öffentlichkeit oder durch die Presse?
- Wie reagiert die Kommunalpolitik auf Missstände oder Probleme in oder mit der Verwaltung: durch öffentliche Schelte oder interne konstruktive Kritikgespräche mit dem Ziel der Problemlösung?

- Wie reagiert die Verwaltungsleitung auf Kritik von außen an Mitarbeitern und Führungskräften?
- Wie werden die Mitarbeiter über relevante Dinge informiert: über die Presseberichterstattung, über interne Schreiben, über Gerüchte oder Dienstbesprechungen?
- Wie werden die jeweiligen Fachkräfte an Entscheidungen der Verwaltungsleitung beteiligt: gar nicht, durch vorherige gemeinsame Besprechungen?
- Wie arbeiten die Mitarbeiter? Verlassen sie unmittelbar nach Ende der vereinbarten Arbeitszeit den Arbeitsplatz oder wird die Arbeitszeit dem Bedarf angepasst?
- Wie stellen Mitarbeiter ihre Verwaltung gegenüber der eigenen Familie oder Freunden und Bekannten dar? Identifizieren sie sich mit der Verwaltung?³

Diese Auflistung könnte beliebig fortgeführt werden und kann Impulse für die Analyse der bestehenden Kultur in der Verwaltung geben.

„Die Unternehmenskultur wird hauptsächlich von der Unternehmensführung (...) geprägt. (...) In ihrer weiteren Entwicklung wird die Kultur von den Vorbildern und vom konkreten Vorleben der jeweiligen Werte und Normen

³ vgl. auch Rückle, Mit Visionen an die Spitze, 1994, S. 52 f.

durch das Management beeinflusst. Das heißt, der Führung kommt hierbei eine enorm wichtige Rolle zu. (...) Ihr Verhalten, Ihre Reaktionen und Handlungen werden von Ihren Mitarbeitern genau beobachtet und automatisch, das heißt, unbewusst auf ihre Übereinstimmung mit der Unternehmensphilosophie bzw. den daraus resultierenden Leitlinien hin überprüft. Das Entstehen und Verändern der Kultur erfordert daher eine eindeutige einheitliche und stringente Identifikation der gesamten Unternehmensführung mit den Werten und Normen.“⁴

Im Kontext der positiven Kulturveränderung werden langsame, behutsame Schritte der Veränderung, Anreize zur Leistungssteigerung und das Engagement der Führungskräfte für eine motivierende Aufbruchstimmung zur Gestaltung der Zukunft zu sorgen, empfohlen.

Anreize zur Leistungssteigerung können u.a. in die folgenden Kategorien klassifiziert werden:

- nach dem Anreizobjekt in materielle und immaterielle Anreize
- nach den Quellen in extrinsische und intrinsische Anreize⁵

⁴ Rückle, Mit Visionen an die Spitze, 1994, S. 53 f.

⁵ vgl. Schanz, Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, 1991, S. 13; Nass, Die richtige Portion Moral, in: Personal, Heft 4/ 2004, S. 41.

Zu den materiellen Anreizen gehören u.a. die direkte Entlohnung, die Erfolgsbeteiligung und die betrieblichen Sozialleistungen. Es handelt sich demnach um Anreize, die in Form von Geld- oder Sachwerten gestaltet werden.

Immaterielle Anreize hingegen umfassen z.B. die Arbeitsplatzsicherheit, die persönlichen Einflussmöglichkeiten, die soziale Kommunikation, die Gruppenmitgliedschaft, die Arbeits- und Pausenregelung, den Arbeitsinhalt, die Arbeitsplatzgestaltung, die Personalentwicklung, die Aufstiegsmöglichkeiten, attraktive Tätigkeiten, positive Anreize, Mitbestimmungsmöglichkeiten und die Wertschätzung der Arbeit.⁶

Die jedoch für den Motivationsbereich wichtigere Differenzierung ist, ob der Mensch von äußeren Umständen gezogen wird oder aber aus einem inneren Antrieb heraus agiert.

Es mangelt im öffentlichen Dienst noch immer an leistungsgerechter Bezahlung und Möglichkeiten zusätzlicher Entlohnungen. Beförderungen werden in der Regel automatisch in Anlehnung an die geleisteten Dienstjahre vollzogen und spiegeln nicht unbedingt die erbrachte Leistung wider. Eine extrinsische Motivation kann daher kaum stattfinden, da eine gerechte Entlohnung bezogen auf die gezeigte Leistung nicht erfolgt. Eine Folge kann Resignation und stagnierende oder rückläufige Leistung sein.

Die bestehenden Vergütungssysteme sind sehr starr gestaltet und lassen kaum Spielraum für zusätzliche Entlohnungen. Ein Beispiel ist die Laufbahnverordnung von Beamten, die kaum Spielraum für leistungsgerechte Bezahlung, gerade von jungen Beamten ermöglicht. Hier müssen zum Teil Wartezeiten von mehreren Jahren überbrückt werden, um überhaupt in die nächste Vergütungsstufe kommen zu können, die Stellenobergrenzenverordnung regelt zudem sehr genau, wie viele Beamte der Kommune in welcher Vergütungsstufe eingruppiert sein dürfen.

Ebenso ist eine finanzielle Rückstufung im System des Öffentlichen Dienstes nahezu ausgeschlossen. Eine Verrin-

gerung des Gehaltes ist bei konstanten Mangelleistungen jedoch notwendig.

Eine Möglichkeit des Einsatzes von Prämien und Leistungszulagen hat der Gesetzgeber mittlerweile mit der Umsetzung des TVöD eingeführt. In vielen Kommunen wird überlegt, wie diese Form zusätzlicher Entlohnung für überdurchschnittliche Leistungen eingesetzt werden kann.⁷

Sinnvoll ist, den Fachbereichen/ Ämtern in Bezug auf die dortige Mitarbeiteranzahl ein Kontingent an Prämien zu überlassen, die dann direkt im Fachbereich und vom Fachbereichsleiter oder Amtsleiter an herausragende Mitarbeiter unter der Voraussetzung transparenter Entscheidungen vergeben werden können.

Denkbar ist m.E., als grundsätzliche Voraussetzung die Teilnahme an Fortbildungs- und Qualifizierungsveranstaltungen nach einer entsprechend vereinbarten Fortbildungsplanung einzuführen. Nur wer an Fortbildungen/Qualifizierungen teilnimmt und sich damit kontinuierlich weiter in seinem Aufgabenbereich qualifiziert, hat damit die Voraussetzung zum Erhalt einer Prämie erworben. Das Interesse aller an der Teilnahme an Fortbildungen könnte damit sicherlich deutlich gesteigert werden.

Der TVöD bietet sicherlich neue Chancen in der Steigerung der Motivation im öffentlichen Dienst, es bleibt abzuwarten, was die Kommunen daraus machen. Empfohlen sei hier neben der Fortbildungs- und Qualifizierungsverpflichtung als Grundlage die Festlegung von Zielvereinbarungsgesprächen, die zwischen Führungskraft und Mitarbeiter die Feinziele der Sachbearbeitung und Handlungsweisen im Kontext eines kommunalen Leitbildes oder den Zielen der Kommunalverwaltung beschreiben.

Ein weiterer kritischer Punkt ist die mangelnde Flexibilität innerhalb des öffentlichen Dienstes. Es existiert eine Vielzahl von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen, Erlassen und Dienstvereinbarungen, die bis ins kleinste Detail regeln, wie in bestimmten Situationen zu verfahren ist. Auch der Dienstweg, der regelt, wer wann

wo in welcher Form zu beteiligen ist, ist meist vorgegeben. Der Raum für flexible und damit auch schnelle Entscheidungen ist dadurch deutlich eingeschränkt.

Das System Öffentlicher Dienst hat in der Vergangenheit aufgrund struktureller Gegebenheiten und hierarchisch geprägter Führungsrollen eher demotivierenden Charakter für eine Vielzahl von Mitarbeitern und auch Führungskräften erzeugt.

Bedenkenswert ist in diesem Kontext, dass intrinsisch motivierte Mitarbeiter aus persönlichem Interesse handeln. Sie identifizieren sich mit ihren Aufgaben und Leistungen und entwickeln kreative Potentiale.

„Was jemand will, möchte und kann (Motivation von innen), wirkt sich weit positiver auf seine Handlungsmotivation, sein Selbstbewusstsein und seine Verantwortungsbereitschaft aus, als wenn andere bestimmen, was er soll, darf oder muss (Motivation von außen).“⁸

Diese kreativen Potentiale, die viele Mitarbeiter außerhalb ihrer Berufstätigkeit in Vereinen, Verbänden und Organisationen täglich zeigen, gilt es für die Kommunalverwaltung zu wecken und zu fördern, wenn man davon ausgeht, dass Innovationen nur dann möglich sind, wenn Führungskräfte und Mitarbeiter mehr tun, als sie eigentlich aufgrund ihrer verbrieften Tätigkeitsmerkmale in Arbeitsplatzbeschreibungen tun müssten.

Eine erfolgreiche moderne Kommunalverwaltung braucht eine begeisterte und engagierte Crew, die sich mit ihrem Reeder identifizieren und Kapitäne, die ihrer Mannschaft zutrauen, in ihrem angestammten Bereich das Ruder zu halten.

⁶ vgl. Hentze, Personalwirtschaftslehre 2, 2005, S. 65; Sonnenmoser, Geld regiert die Welt – und ist doch nicht alles, in: Personalführung 7/2006, S. 44.

⁷ vgl. Deutsche Gesellschaft für Personalführung e.V., Der öffentliche Dienst entdeckt die Leistungsbewertung, in: Personalführung, Ausgabe 03/2006, S. 10 ff.

⁸ Fänderl, Gemeininn-Werkstatt, in: Ley/ Weitz, Praxis Bürgerbeteiligung: Ein Methodenhandbuch, 2003, S. 135.