

Georg Hellmann
Jens Hollmann

Führungskompetenz in der öffentlichen Verwaltung

Motivation, Teamleitung
und Bürgerbeteiligung



Springer Gabler

Führungskompetenz in der öffentlichen Verwaltung

Georg Hellmann · Jens Hollmann

Führungskompetenz in der öffentlichen Verwaltung

Motivation, Teamleitung
und Bürgerbeteiligung

 Springer Gabler

Georg Hellmann
Berlin, Deutschland

Jens Hollmann
Bötersheim, Deutschland

ISBN 978-3-658-13741-0 ISBN 978-3-658-13742-7 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-13742-7

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die unzähligen Herausforderungen an die Führungskräfte der Verwaltung, ausgelöst durch wandelnde Bedürfnisse in Gesellschaft und Politik, immer kürzere Innovationszyklen, zunehmende Forderungen der Bürger nach Partizipation und veränderte Erwartungen der verschiedenen Mitarbeiter-Generationen am Arbeitsplatz, benötigen veränderte Führungskompetenzen, um die Potenziale dieser anspruchsvollen Transformation aktiv zu gestalten.

Führungskräfte in der Verwaltung müssen in diesen zunehmenden Spannungsfeldern navigieren und benötigen in den sich veränderten Bedingungen Schlüsselkompetenzen in den Handlungsfeldern Motivation, Teamführung und Bürgerbeteiligung. Wir sind davon überzeugt, dass die öffentliche Verwaltung im Begriff ist, in ein neues Zeitalter einzutreten.

Bei der Planung, Recherche und beim Prozess des Schreibens haben uns darüber hinaus die vielen Rückmeldungen und Statements in den Interviews mit Bürgermeisterinnen und Interessenvertretungen der Städte und Gemeinden bestärkt, dass es ein fundiertes und auf die aktuellen Herausforderungen bezogenes Handbuch für die Führungspraxis in der Verwaltungsleitung nicht nur gewünscht, sondern bedeutsam und notwendig ist.

Wir wollen Ihnen als Autoren weit mehr als Konzepte und Modelle aus unserer Tätigkeit in der Hochschullehre darstellen. Die in diesem Buch vorgestellten Werkzeuge und unsere handlungspraktischen Empfehlungen sind in der nun mehr als zwanzigjährigen Beratungserfahrung von Instituten, Verwaltungen und deren Führungskräfte entstanden und benennen die kritischen Erfolgsfaktoren.

Wir zeigen Ihnen in diesem Buch, wie Führung in der öffentlichen Verwaltung unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger mit modernen Führungswerkzeugen erfolgreich gestaltet werden kann, und veranschaulichen dies mit vielen Beispielen aus der Praxis für die Praxis.

Aus Gründen der Vereinfachung und vor allem der besseren Lesbarkeit des Textes haben wir auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Es sind stets beide Geschlechter gemeint.

Berlin, Deutschland
Herbst 2016

Georg Hellmann
Jens Hollmann

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
	Literatur	13
2	Interviews	15
Teil I Motivation		
3	Theorien für die Praxis	21
3.1	Wie gerecht geht es am Arbeitsplatz zu? (Social-Equity-Theory)	27
3.2	Wie entscheide ich mich und warum fälle ich diese Entscheidung? (Individualtheorien)	29
3.2.1	Wie gelange ich ans Ziel? (Prozesstheorien)	30
3.2.1.1	Wie gut erreichbar ist das angestrebte Ziel? (Vroom-Modell)	30
3.2.1.2	Wie zufriedenstellend ist das Ziel? (Porter/Lawler-Modell)	31
3.2.1.3	Wie stark bestimmen Empfindungen den Weg zum Ziel? (Attributionstheorie nach Weiner)	34
3.2.1.4	Wie attraktiv ist das Ziel? (SMART-Theorie nach Locke/Latham)	36
3.2.2	Was den Menschen im Innersten treibt (Inhaltstheorien)	38
3.2.2.1	Instinkte, Wünsche, Ziele – von der Kreatur Mensch zum Leistungsträger (Maslow-Theorie)	38

3.2.2.2	Die „großen Drei“ – Leistung, Macht und Soziale Einbindung (McClelland)	41
3.2.2.3	Wirklich motiviert oder „nur“ zufrieden? Echte Antreiber und Hygienefaktoren (Herzberg)	43
3.2.2.4	Werte und Wesensarten – von zwei Seiten betrachtet (Reiss-Modell)	47
3.3	Tatort Demotivation	50
	Literatur.	52
4	Fallbesprechung	53
5	Führungstools	55
6	Das Wichtigste zusammengefasst.	65
7	Interviews.	67
 Teil II Team		
8	Theorien für die Praxis	71
8.1	Die Teamphasenuhr – Jede Stufe ist wichtig	78
8.1.1	Die Phase des Formings – Auf unbekanntem gesellschaftlichen Parkett.	79
8.1.2	Die Phase des Stormings – Sturm und Drang	80
8.1.3	Die Phase des Normings – Das Gemeinsame wird sichtbar.	80
8.1.4	Die Phase des Performings – Potenzial wird realisiert.	81
8.2	Funktionen und Stile – Wie sich die Aufgabe den Menschen sucht	82
8.2.1	Arbeitsstile – Acht plus eins, der Spezialist.	85
8.2.2	Funktionen – Acht Erfordernisse für optimales Teamwork.	88
8.2.3	Stile und Funktionen – Konzentrisch zum Ziel	93
8.2.4	Funktionsmanagement – Beobachten, Entscheiden, Handeln	94
8.3	Ziele – Halten Sie Ihr Team auf Kurs	95
8.4	Stress im Team – Die Balance wiederfinden	97
8.5	Die Teamleitung – Vorbild und Verbinder	100
8.6	Alle ziehen am gleichen Strang	102

8.7	Interaktion zwischen Teams – Alles auf Anfang	103
	Literatur.....	105
9	Fallbesprechung	107
10	Führungstools	109
	Literatur.....	127
11	Das Wichtigste zusammengefasst.....	129
12	Interviews.....	131
 Teil III Bürgerbeteiligung		
13	Bürgerfokussiertes Verwaltungshandeln	135
13.1	Aller Anfang ist schwer – oder Informationen als Erfolgsfaktor.....	135
13.2	Funktionen und Zielsetzung der Bürgerbeteiligung.....	138
13.3	Nutzen	140
13.3.1	Nutzen für Politik und Verwaltung	140
13.3.2	Nutzen für den Bürger	145
13.4	Kritik	146
	Literatur.....	148
14	Theorien der Verwaltungsentwicklung.....	151
14.1	Alte und neue Verwaltungssteuerung.....	151
14.2	Bürgerorientierte Verwaltungssteuerung	154
14.2.1	Vom produktorientierten Modell (NSM) zum bürgerfokussierten Steuerungsmodell (BSM)	154
14.2.2	Typologien eines Bürgerbeteiligungsmodells	157
14.3	Gesetzliche Grundlagen und erweiterte Definition der Bürgerbeteiligung	162
14.3.1	Bürgerkommune als Treiber des Gesetzgebers	163
14.3.2	Freiwilligkeit: Verwaltungshandeln zwischen Aktion und Reaktion	167
	Literatur.....	169
15	Prozessschritte der Partizipation.....	171
15.1	Stufenmodell der Partizipation.....	171
15.2	Fünf Schritte zur Vorbereitung der Bürgerbeteiligung.....	178
15.3	Vier Phasen der Durchführung der Bürgerbeteiligung	180
	Literatur.....	189

16	Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren in Beteiligungsprozessen	191
16.1	Rahmenbedingungen für eine Beteiligungskultur	191
16.2	Anforderungen an die Verwaltung und ihre Akteure	197
	Literatur.	210
17	Beteiligungstools	213
17.1	Methodenkoffer	213
17.2	Beteiligungsinstrumente: eine Auswahl.	215
	Literatur.	237
18	Beispiele aus der Praxis	241
18.1	Praxisbeispiel Wolfsburg	241
18.2	Praxisbeispiel Rheinland-Pfalz	243
18.3	Weitere Beispiele	251
	Literatur.	251
19	Das Wichtigste zusammengefasst.	253
20	Interviews.	255
	Nachlese und Danksagungen	259
	Sachverzeichnis	261

Die Verwaltungen – egal ob Kommunalverwaltung, Finanzverwaltung oder Sozialverwaltung bzw. andere vergleichbare Einrichtungen – regeln die Angelegenheiten der Menschen vor Ort, gestalten das Zusammenleben der Bürger einer Stadt oder Region und stellen die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen sicher. Im Vordergrund stehen also immer die Bürger bzw. Einwohner der „zuständigen“ Einrichtung, die vom Staat, von den Gemeinden oder den von ihnen geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erledigung öffentlicher Aufgaben unterhalten werden. Maßgeblich an der Gestaltung der Verwaltungsdienstleistungen und damit für die Zufriedenheit der Antragsteller oder Betroffenen sind die Führungskräfte der Verwaltungen. Ihr Führungserfolg hängt zwar von der Leistungsfähigkeit und Kompetenz der Mitarbeiter ab, jedoch sind es die Führungskräfte, die auf die Leistungsbereitschaft, Motivation und Performance der Mitarbeiter auch den größten Einfluss haben – nach dem Motto: Es verhält sich wie bei kommunizierenden Röhren. Sie als Führungskraft haben Mitarbeiter, die Sie verdient haben, und Ihre Mitarbeiter haben Sie als Führungskraft ebenso verdient. Und Sie beide haben die Verantwortung, diese Gegebenheiten konstruktiv zu gestalten.

In öffentlichen Verwaltungen besteht die Besonderheit, dass die Führung nicht losgelöst von der Politik betrachtet werden kann. Neben der Ordnungs- und Dienstleistungsverwaltung existiert eben auch die politische Verwaltung. Politik kommt durch direkt (wieder-)gewählte Organe (Stadtrat, Kreistag, Parlament, Bürgermeister, Landrat, Behördenleiter) zur Geltung. Über politische Entscheidungen werden zum einen das Leben, die Rahmenbedingungen und Veränderungen für Bürger und Einwohner gestaltet. Zum anderen beeinflusst Politik die Verwaltungsführung, die die politischen Entscheidungen vorbereitet.

Politische Verwaltungsführung unterscheidet sich von anderen Arten der Führung vor allem dadurch, dass sie auf Konsensfindung, politische Mehrheiten und schließlich auf Wahlerfolg ausgerichtet ist. Die Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse der politischen Meinungsbildung haben sich dabei in den letzten Jahren aufgrund der gesteigerten Bedürfnisse und Forderungen der Bürger nach Partizipation an Entscheidungen der Politik und der Verwaltung verändert. Die Verwaltungen stehen dabei zum Teil zwischen den Polen – zwischen der Forderung von der Politik nach stärkerer Berücksichtigung der Bürger- und Einwohnermeinung und der Forderung von den Bürgern und Einwohnern nach stärkerer direkter Beteiligung an den Entscheidungsprozessen – und geraten in dieser Konstellation nicht selten unter Druck. Viele in der Praxis durchgeführte Bürgerbeteiligungsverfahren auf kommunaler und auf Landesebene sind die sichtbaren Veränderungen einer neuen Verwaltungsarbeit.

Die Bürgerbeteiligung hat Einzug in politische und Verwaltungsentscheidungsprozesse genommen und wird diesen Einfluss noch verstärken, weil Wahlerfolg bei politischen Entscheidungsträgern ein zentraler Bewertungsmaßstab für Verwaltungsführung geworden ist, der vor allem auf kommunaler Ebene die Arbeit der Führungskräfte beeinflusst. Die Führungskraft in modernen Verwaltungen ist dabei gekennzeichnet vom Bild eines Konstrukteurs und Moderators in einem komplexen, vom Sinn eines bürgerorientierten getragenen Verhandlungssystems. Entsprechend verändern sich die Herausforderungen und Anforderungen an die Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung.

Führung der Mitarbeiter in einer Ordnungsverwaltung, Dienstleistungsverwaltung und politischen Verwaltung bleibt zwar im betriebswirtschaftlichen Sinn die bewusste Beeinflussung der Mitarbeiter im Hinblick auf ein (Führungs-)Ziel. Ein bürgerfokussiertes Verwaltungshandeln und -entscheiden verlangt dabei von der Führungskraft jedoch zusätzlich die Rolle eines Partners in der Politikformulierung und -umsetzung. Sie muss die Verbindungen nach außen schaffen und notwendige Bürger- und Einwohnernetzwerke aufbauen (vgl. Abb. 1.1).

Führungskräfte der Verwaltung können mithin dauerhaft nur erfolgreich sein, wenn sie in der Lage sind, die Interessen der Mitarbeiter (intern) und die Interessen der Bürger und Einwohner (extern) zu erkennen, zu bewerten und zu einem Ausgleich zu bringen. Die Kunst wird darin bestehen, politische Inhalte und externe Anliegen und Interessen transparent und erkennbar in die interne Führung zu integrieren. Die Zusammenarbeit mit der Politik wird also durch die Beteiligungs- und Rückkoppelungsprozesse mit den Bürgern zusätzlich bereichert (bzw. erschwert). Aber nur so kann die Verwaltung als die Projektionsfläche der Politikauswirkung die richtigen Prioritäten setzen und den Wählerwillen bzw. die Interessen der Einwohner in politische Entscheidungen für gesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigen und antizipieren. Politische Werte, Wertvorstellungen der Bürger und

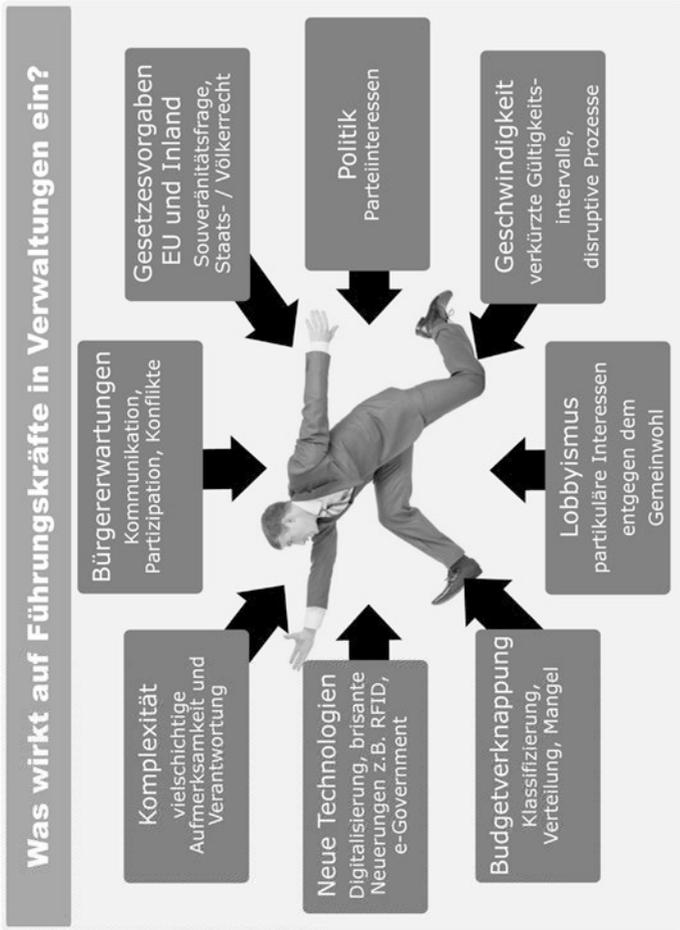


Abb. 1.1 Umfeld der Verwaltungsmitarbeiter

Einwohner sowie Werte der Mitarbeiter vereinen sich in eine zukunftsorientierte Verwaltungsführung. Die Verwaltungsführung legt damit den Grundstein für ein politisches Vertrauen, soweit Politiker den Willen der Wähler und Einwohner ernst nehmen.

Und das sind die beiden Zangen, in denen wir stehen: Wir haben weder Sanktionsmöglichkeiten, um Dinge zu machen, noch Motivationsmöglichkeiten, um Dinge voranzutreiben (Führungskraft einer Verwaltung im Interview, Klug 2009).

Heutzutage ist es fast schon evident, dass diese Entwicklung in beträchtlichem Maß mit einer nicht mehr zeitgemäßen Führungskultur korreliert. Unternehmensidentität, Mitarbeiterbindung, Führungskompetenz – Begriffe aus der Welt der Wirtschaft, die in die Verwaltungsbereiche noch zögerlich Einzug halten. Seit einigen Jahren erhalten wir Anfragen von Verwaltungsleitungen und Führungskräften aus Kommunal- und Landesverwaltungen. Durch die Vielzahl der Beratungsanfragen wird deutlich, dass die Notwendigkeiten und das Interesse auch im Verwaltungsbereich wachsen.

Unsere Kontakte mit Bürgermeistern, Vorstehern, Präsidenten und weiteren Behördenleitungen, die das Gespräch mit uns suchen, können wir wie folgt zusammenfassen: „Ich erlebe meine Führungskräfte mit einer hohen Fachkompetenz, in ihrer Führungskompetenz sind sie allerdings oftmals nur Novizen. Sie sind aber auch wenig auf ihre Führungsaufgabe vorbereitet worden.“ Inhaltlich vermissen unsere Gesprächspartner in ihrem Haus Kompetenzen, die eine Führungskraft dazu befähigen, Mitarbeiter zu motivieren, ein Team zu führen und Bürgerbeteiligungsprozesse zu planen und durchzuführen.

Führungsexzellenz fördert das Image der Verwaltung

Anamnese, Diagnostik, Intervention: Was im Behandlungskontext eines Arztes obligatorisch ist, könnte als Konstante im Führungshandeln Leitender Angestellte in einer Verwaltung das Image der Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber maßgeblich stärken.

Apodiktische Urteile über Mitarbeiter, wie „Abteilungsleiter Friedrich ist unmotiviert“, „Teamleiter Alberts behindert das erfolgreiche Arbeiten des Teams“ oder „Fachbereichsleiter Ortmann schiebt Konflikte vor sich her“ sind der Zusammenarbeit in einer Verwaltung nicht dienlich.

Erst eine genaue Betrachtung von motivierenden und demotivierenden Faktoren, Teamverläufen sowie Konfliktarten und Konfliktstilen wird der Wechselbeziehung Individuum – Arbeitsplatz gerecht und ermöglicht

individuelle Lösungsstrategien, die die Leistungsbereitschaft und Bindung des Mitarbeiters an das Haus fördern.

Bei erfolgreichen Führungskräften besteht schon längst die Einsicht, dass Personalführung keine Aufgabe der Personalabteilung ist, sondern eine nicht delegierbare Verantwortung einer Führungskraft.

Teure Wechsel – Fluktuationen aus betriebswirtschaftlicher Perspektive

Auch Verwaltungen stehen im Wettbewerb: im Wettbewerb um gute und bürgerorientierte Mitarbeiter und um leistungsorientierten Führungsnachwuchs.

Verwaltungen sind zunehmend auf stabile Personalstrukturen angewiesen. Besonders der Wechsel Leitender Verwaltungsangestellte belastet die Zusammenarbeit in der Verwaltung und die Zusammenarbeit mit den Bürgern in Bürgerbeteiligungsprojekten.

Mangelnde Unterstützung bei der Arbeit, unzureichende Entwicklungschancen, Probleme mit dem Vorgesetzten, unbefriedigendes Aufgabenfeld, starre Hierarchien und finanzielle Aspekte sind Gründe für Wechselentscheidungen oder für Entscheidungen von Leistungsträgern gegen eine Verwaltungskarriere.

Für Nachbesetzungen entstehen hohe direkte Kosten durch das Schalten von Inseraten, die Beauftragung von Headhuntern, den Zeitaufwand für die Abwicklung des Bewerbungsverfahrens in der Führungsspitze der Verwaltung und die Einarbeitungszeit des „Neuen“. Indirekt bewirken Wechsel eine Störung sämtlicher Prozessabläufe in den Verwaltungen in Gestalt sinkender Leistungsbereitschaft.

Verwaltungen sind deshalb gut beraten, ihre Fluktuationsrate zu senken und ihre Attraktivität zu steigern. Gut strukturierte Verwaltungsprozesse und Führungskräfte, die über Kompetenzen in der Mitarbeitermotivation, der Teamentwicklung und der bürgerorientierten Verwaltungsarbeit verfügen, bewirken Bleibeentscheidungen bei ihren Mitarbeitern und sind attraktiv für neue Mitarbeiter.

Eine Verwaltung, die ihren Dezernats-, Fachbereichs-, Amts- und Abteilungsleitungen Instrumentarien für professionelles Führen an die Hand gibt, investiert in eine mitarbeiterorientierte und bürgerfokussierte Verwaltung.



Abb. 1.2 Attraktivitätsgrad des Berufs im öffentlichen Dienst im Vergleich. (Quelle: Ernst & Young 2014, S. 5)

Vielen ist nicht bewusst, dass der öffentliche Dienst einen sehr hohen Attraktivitätsgrad auch für die in den Beruf startende Generation hat (vgl. Abb. 1.2). Wie die Studie von Ernst & Young zeigt, möchte jeder dritte Student (Frauen: 36 %, Männer: 23 %) nach seinem Abschluss bei einem staatlichen oder öffentlichen Arbeitgeber arbeiten (Ernst & Young 2014, S. 5).

Was bedeutet diese erfreuliche Nachricht für den öffentlichen Dienst? Diese Anwärter werden zukünftig Entwicklungen auch im Hinblick auf Führung und Verantwortung einfordern. Umso verwunderlicher ist es, dass ein in der Gesellschaft so bedeutender Bereich wie Verwaltung und Bürokratie es ignorieren konnte, ungeachtet aller wissenschaftlichen Erkenntnisse, so lange amateurhaft mit dem Thema Führungskompetenz umzugehen.

Die zukünftigen Anwärter in den Verwaltungen werden bereits in einem sehr frühen Stadium zumindest partiell weisungsbefugt sein. Die Veränderung der Verwaltungsmitarbeiter von reaktiven Rechtsanwendern zu proaktiven, dynamischen öffentlichen Managern wird seit über 15 Jahren gefordert (Reichard 2001, S. 35). Wir haben dazu eine These: Die Führungskräfte in den Verwaltungen mit ihren (Profi-)Bürokratien konnten sich bis in die jüngste Zeit auf ihre in den hierarchischen Positionen verankerte Macht stützen, um Mitarbeiter zu „führen“. Das Neue kommunale Steuerungsmodell der KGSt aus dem Jahr 1993, das auch in

Bundes- und Landesverwaltungen Einzug hielt, hatte das Ziel, eine grundlegende Verhaltensänderung der Verwaltungen herbeizuführen.

Bürokratiemodell vervollständigen

„*Sie [Verwaltungen] tun verlässlich, was man von ihnen erwartet*“ (Eilwein 1994, S. 36).

Wirklich? (Hellmann und Hollmann)

„Mit dem Argument der funktionierenden Verwaltung ignoriert noch heute so mancher Dezernent einer deutschen Großstadt bequem die offensichtlichen Defizite seiner Verwaltung. Unwirtschaftliches Verhalten von Behörden, Inkompetenz und Führungswillkür werden von der Verwaltungsspitze akzeptiert, solange die Abfallbehälter täglich geleert, die Innenstädte halbwegs sauber, die Kanäle gespült, die Straßenunterhaltung wenigstens noch die größten Schlaglöcher beseitigt, die Grünpflege in den touristischen Anlagen erfolgt, Kindergärtnerinnen und Lehrer vor ihren Gruppen bzw. Klassen stehen und die Gräber ausgehoben werden. ‚Was wollen Sie denn, es funktioniert doch.‘ Unter welchen Bedingungen [...] spielt allenfalls eine untergeordnete Rolle“ (Walter 2011, S. 27).

Das Bürokratiemodell hat sich in den letzten 20 Jahren im Kern tatsächlich nicht gravierend verändert (Hellmann und Hollmann).

Die Folgen bürokratischer Verwaltungen sind Leistungsschwäche (Unwirtschaftlichkeit) und Macht, wobei Wirtschaftlichkeit die Gewinnung brauchbarer Entscheidungen verlangen würde und Macht vielmehr mit der Frage verbunden wird, wie viel „Unfähigkeit, Herrschsucht und übermäßige Kosten“ wir (die Bürger und Mitarbeiter) noch akzeptieren (Walter 2011, S. 64–66 m. w. H.).

Es wird Zeit, das Bürokratiemodell endlich zu vervollständigen (Hellmann und Hollmann), um:

- Zielsetzungsprozesse,
- die Einbeziehung der Verwaltungsumwelt (Bürger/Einwohner),
- die Berücksichtigung verwaltungsinterner sozialer Prozesse – wie informelle Beziehungen und Konflikte (Walter 2011, S. 49).

Obwohl die KGSt bereits 1993 erkannte, dass das Personal in den Verwaltungen eine besondere Hürde ist, die beim Verwaltungsumbau zu überwinden ist, rückten die Mitarbeiter erst nach den ersten praktischen Problemen bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells stärker in den Fokus der Reformbemühungen. Die KGSt folgte

dabei in ihrem Bericht aus dem Jahr 1996 „weitgehend dem klassischen Ansatz der Personalentwicklung, bei dem versucht wird, mit fertigen Qualifizierungskonzepten, die von der Führung beschlossen wurden und die sich an ausgewählte Zielgruppen richten, Wissen zu vermitteln und Einstellungen zu verändern“ (Walter 2011, S. 218).

Nach nunmehr über 20 Jahren „Neues Steuerungsmodell“ sollte die oft immer noch amateurhafte Führung also mittlerweile ein Ende haben – könnte man meinen; hat es aber nicht. Zwar hat das Neue Steuerungsmodell den Verwaltungen viele Führungsinstrumente an die Hand gegeben, jedoch wurden die Beziehungsaspekte einer interaktiven Führung vernachlässigt, sodass die fehlende Führungskompetenz bis heute ein aktuelles Problem in öffentlichen Verwaltungen ist. Da die Legitimationsbasis von Profibürokratien durch gesellschaftliche Werte und politische Entscheidungen entsteht, ist zudem erstaunlich, dass auch eine Kompetenz zur Planung und Durchführung von Bürgerbeteiligungsprojekten fehlt.

Missachtende Modelle

Die Verwaltung braucht eine Systematik, die sich von ungeeigneten, die spezifischen Ausgangsbedingungen öffentlicher Verwaltung missachtenden Modellen und Konzepten und den verzerrend auf ökonomische Parameter schielenden, weitgehend untauglichen Konzepten der KGSt wohltuend abhebt (Klug, C. in seiner Dissertation über eine empirische Untersuchung zur Entwicklung eines Veränderungsmanagements, 2009).

Die zukunftsfähige Verwaltung braucht also einen neuen Fokus. Das bisherige Ziel der Produktivitäts- und Effizienzsteigerung (KGSt 1993) hat sich nicht durch veränderte Werte und Erwartungen aufseiten der Mitarbeiter und Bürger überlebt. Der neue Brennpunkt der Dienstleistungen muss Bedürfnisse bündeln. Um diese Dienstleistungen im Sinne der Bedürfnisse der Bürger zu erbringen, bedarf es einer entsprechenden bürgerfokussierten Führung. Es muss also primäres Ziel sein, diese Führung in den Verwaltungen auf allen Ebenen zu etablieren. Der durch Studien bewiesene Zusammenhang zwischen Zufriedenheit der Mitarbeiter und ihrer motivierten und damit effizienten Arbeit bedingt Management- und Führungstools, mit der diese Wirkungen für Mitarbeiter und Bürger erzielt werden können. Die Mitarbeiter sind die Leistungserbringer und damit die wichtigste Ressource für die Bürger bzw. Einwohner als Leistungsempfänger. An dieser Stelle entscheidet sich, wie der Bürger bzw. Einwohner die empfangene Leistung bewertet. Zugleich erzeugt die Leistungserbringung durch diese Bewusstmachung eine sinnstiftende Wirkung bei den Verwaltungsmitarbeitern. Es obliegt also den Führungskräften, die Verwaltung und ihre Dienstleistungen bürgerfokussiert zu gestalten (vgl. Abb. 1.3).

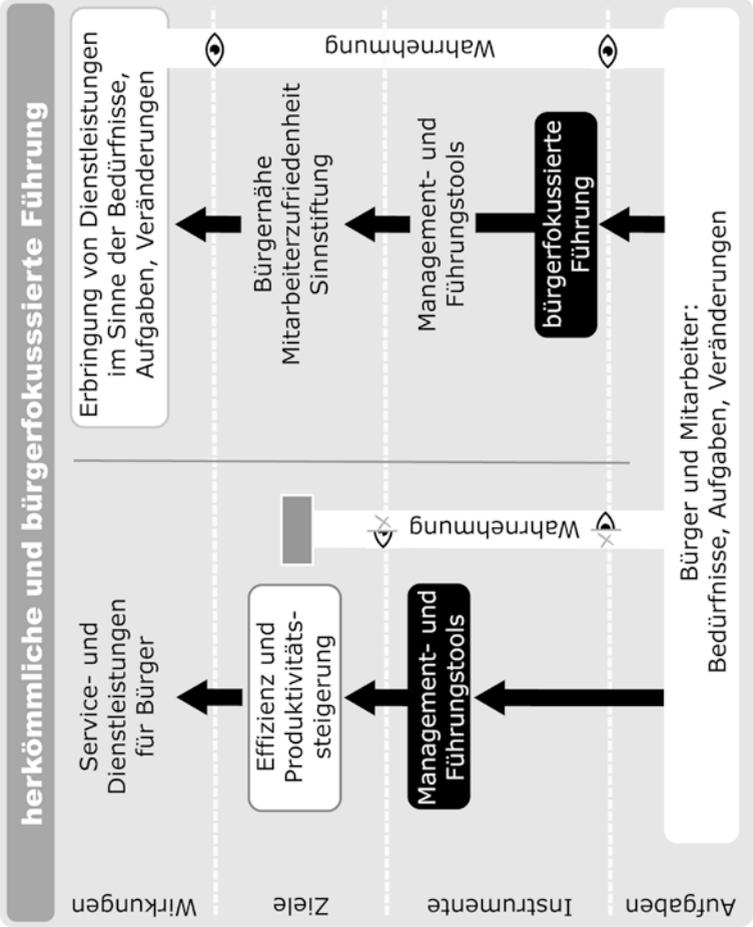


Abb. 1.3 Herkömmliche und bürgerfokussierte Verwaltung

Es lässt sich trotz vieler sinnvoller Management- und Führungstools im neuen Steuerungsmodell konstatieren, dass das Beharrungsvermögen der Verwaltungsstrukturen und das Vertrauen auf eine wirksame Bürokratie, die ihre Berechtigung aus historischen Wurzeln zieht, in den letzten 20 Jahren unterschätzt wurden.

Zukunftspanel

„Personal und Führung als zentraler Erfolgsfaktor der Verwaltungsmodernisierung.“

„Klare Umsetzungsdefizite und Handlungsbedarf in Richtung einer stärkeren Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen.“

(Zwei Ergebnisse aus „Zukunftspanel Staat und Verwaltung“ 2013)

Inzwischen hat die KGSt eingeräumt, dass das „alte“ Neue Steuerungsmodell zu technokratisch, seelenlos und unpolitisch sei (Gustmann 2000).

Tempora mutantur, nos et mutamur in illis. („Die Zeiten ändern sich, und wir ändern uns in ihnen.“)

Dieses Buch richtet sich an drei Gruppierungen in der Leitungsebene von Verwaltungen:

- *Diejenigen, die eine Karriere anstreben und Führung in der Verwaltung übernehmen wollen:* Die gute Vorbereitung erspart manch schmerzliche Erfahrung. Zumal auch im Verwaltungssektor zunehmend professionelle Organisationsmethoden anderer Wirtschaftszweige Einzug halten. Noch mag es Ihnen als potenzielle Führungskraft ungewohnt erscheinen, doch in den kommenden Jahren müssen Sie als Aspirant für eine anspruchsvolle Leitungsfunktion damit rechnen, einem *Assessmentverfahren* (vgl. Abb. 1.4) unterzogen zu werden, wie es in den meisten anderen Branchen – darunter auch viele nicht-klassische Managementbranchen – schon seit einigen Jahren zum gängigen Ausleseverfahren für Führungskräfte gehört. Wer hätte vor einigen Jahren gedacht, dass für die Besetzung von Chefarzt-Positionen nicht mehr nur die medizinische Kompetenz zählt. Chefarzt-Bewerber müssen sich heute auch bewerten lassen und ihre Leitungs- und Führungsfähigkeit in einem Auswahlverfahren unter Beweis stellen. Es dient der Potenzialeinschätzung bei der Auswahl und Beurteilung von Leistungsträgern. Bewertet wird die Eignung der Kandidaten zur Erfüllung klar definierter Anforderungen.

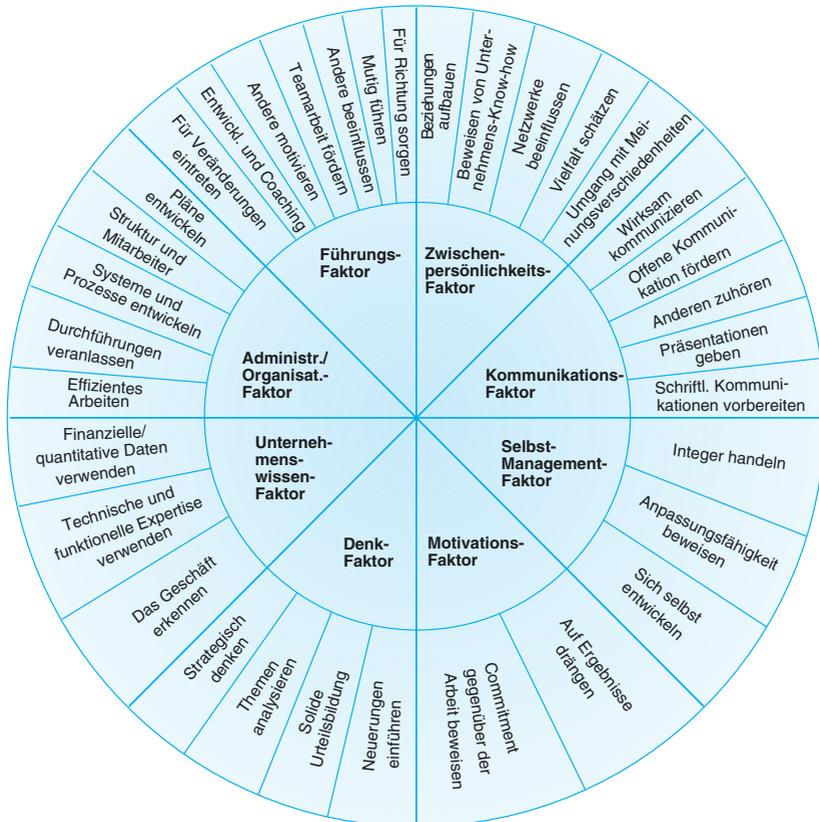


Abb. 1.4 Assessmentverfahren

- *Diejenigen, die bereits in der Rolle der Führungskraft sind,* wissen aus eigener Erfahrung, dass Führung niemals ein widerspruchsfreier Raum ist und lernen das Handwerkszeug der Mitarbeitermotivation und Teamführung zunehmend als Erfolgsgarant in der Mitarbeiterführung schätzen.
- *Diejenigen, die in Zeiten des organisatorischen Wandels mit Veränderungen in ihrer aktuellen Positionen rechnen müssen:* Auslöser können die Zusammenlegung von Abteilungen und Ämtern oder die Wirkungen von Organisationsentwicklungsprozessen sein. Analog zu anderen Branchen wird auch im

Verwaltungsalltag das Instrumentarium des Management-Audits Einzug halten. So setzte z. B. das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen Assessment-Center-Verfahren ein. Das eintägige Auswahlverfahren (Finanzministerium NRW) bestand aus folgenden drei Elementen:

- Einzelinterview
 - Gruppenaufgabe
 - Rollenspiel.
- Die Entscheidung, welcher Mitarbeiter dann eine Leitungsposition oder die nächste Leitungsposition innehat, wird nicht mehr nur von den fachlichen Kompetenzen abhängen.

„Der Begriff des Audits stammt ursprünglich aus dem angelsächsischen Sprachraum und wird dort im Sinne einer rückwärts gerichteten Betrachtung verstanden, wie sie bei einer Wirtschaftsprüfung vorkommt. Ein Management-Audit soll das Leistungspotenzial einer Führungskraft mit dem Blick auf die Zukunft ermitteln und dient der Erschließung von Wertsteigerungsmöglichkeiten im Unternehmen“ (Samland, „Das Management-Audit“ 2001).

Jeder Verwaltungsmitarbeiter ist Manager

Mitarbeiter mit Managementkompetenz und Führungskräfte mit Führungskompetenz stärken die Position im Wettbewerb um gute Mitarbeiter und das Image der Verwaltung bei der Bevölkerung.

Führungskompetenz manifestiert sich in der Mitarbeiterführung und Teamführung.

Managementkompetenz zeigt sich in der Kommunikation nach innen und außen. Sie impliziert Methodenkompetenz für die professionelle Anwendung von Führungs- und Projektmanagementtools in internen Prozessen sowie in der Kommunikation in Bürgerbeteiligungsprozessen.

Mit diesem Buch bieten wir Ihnen die Möglichkeit, sich einen Überblick über die wichtigsten, vor allem alltagstauglichen Instrumentarien im Führungsalltag in Verwaltungen zu verschaffen. Sie finden in jedem Kapitel zu den Grundthemen Motivation, Team und Bürgerbeteiligung:

- Einen konkreten Fall aus dem Führungsalltag in einer Verwaltung
- Hintergrundwissen mit Praxisbezug

- Lösung der eingangs geschilderten Problemsituation und vor allem
- Checklisten, Analysen, Tests sowie vorbereitende Leitfäden und Formulare für Gesprächsführung, die Sie elektiv einsetzen können und die Ihnen die Herausforderung „Führungskraft“ zur Freude werden lassen.

Da Ihre Zeit knapp und wertvoll bemessen ist, enthält jedes Kapitel eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte. Wir sind aber sehr zuversichtlich, dass Sie dieses Buch aufgrund seines hohen Praxisbezugs auch in seinem vollen Umfang nutzen werden.

Literatur

- Ellwein, Th. (1994): Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland. Mannheim, Zürich u. a. O.: BI-Taschenbuchverlag.
- Ernst & Young (2014): Studentenstudie 2014. In welche Branchen zieht es deutsche Studenten. Hamburg: Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Studentenstudie_2014_-_Branchen/\\$FILE/EY-Studentenstudie-2014-Branchen.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Studentenstudie_2014_-_Branchen/$FILE/EY-Studentenstudie-2014-Branchen.pdf) [abgerufen am 21.03.2016].
- Gustmann, H. (2000): Die Bürgerkultur muss neu entwickelt werden, Reformmodell Bürgerkommune: Die Bürger gewinnen. In: VOP 4/2000, S. 10 ff.
- Klug, C. (2009): Erfolgsfaktoren in Transformationsprozessen öffentlicher Verwaltung. Empirische Untersuchung zur Entwicklung eines Veränderungsmanagements. Kassel: kassel university press.
- Reichard, C. (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive. In: Wallerath, M. (Hrsg.): Verwaltungssteuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden: Nomos, S. 13–35.
- Samland, J. (2001): Das Management-Audit (Wie fit sind Ihre Führungskräfte?). FAZ-Institut für Management-, Markt- und Medieninformation, Frankfurt am Main.
- Walter, A. (2011): Das Unbehagen in der Verwaltung. Warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht. Berlin: Sigma.
- Zukunftspanel Staat und Verwaltung (2013): https://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/media_events/general_downloads/Studie_Zukunftspanel_Staat_und_Verwaltung.pdf [abgerufen am 22.01.2016].

Vor welchen Herausforderungen stehen Ihrer Ansicht nach Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung/Kommune?

„Die Kommunen in Deutschland stehen unter einem erheblichen Druck: Knappe Finanzen engen personalwirtschaftliche Handlungsspielräume ein, eine laufend weiter wachsende Aufgabenbelastung führt zu Arbeitsverdichtung, die demografische Entwicklung verschärft die Konkurrenz um Bewerber für den öffentlichen Dienst. Das bedeutet, dass Führungskräfte in der Kommunalverwaltung nicht nur ausgewiesene Spezialisten für immer komplexer werdende Fachaufgaben sein müssen, sondern vor allem über die Fähigkeit zur Mitarbeitermotivation, zur Menschenführung und zum Ausgleich von persönlichen Interessenlagen verfügen müssen“ (*Helmut Dedy*, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages).

„Die Verwaltungen stehen unter einem enormen Veränderungsdruck. Die Abläufe werden durch die Digitalisierung ständig erneuert. Darauf müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen. Auch die Erwartungshaltung der Bürger auf schnelle, präzise dienstleistungsorientierte Antworten hat deutlich zugenommen. Diese Veränderungsprozesse und auch die Bürgerbeteiligung sind die zentralen Herausforderungen der Zukunft“ (*Dr. Gerd Landsberg*, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes).

„Die Führungskräfte in der Öffentlichen Verwaltung stehen heute vor einer Vielzahl von Herausforderungen. Sie stehen einerseits vor der Aufgabe, stärker betriebswirtschaftlich agieren und dabei die sich verändernden und wachsenden Aufgabefelder im Blick haben zu müssen. Führungskräfte brauchen daher zunehmend mehr Managementkompetenz, weil sie zielorientierter vorgehen, steuern und auch Einfluss auf die Prozesse nehmen müssen. Andererseits steht ein Kulturwandel an, der von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Abschied von zentralen Kernwerten bedeutet. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Die Bedeutung von Hierarchien verändert sich, muss neu begründet werden und ihre

Rolle in der Arbeitswelt von morgen erst noch finden. Die Leistung von Beschäftigten an ihrer Präsenz festzumachen gehört der Vergangenheit an – heute sollten nur noch die Ergebnisse zählen. Hier besteht kultureller Lernbedarf, der neben Zeit auch gute Führungskräfte braucht, die diesen Wandel mit hoher Führungskompetenz begleiten“ (*Dr. Christoph Krupp*, Chef der Senatskanzlei und des Personalamtes in der Freien und Hansestadt Hamburg).

Was würden Sie Führungsnachwuchskräften in der Verwaltung empfehlen, wie sie sich auf die Rolle und Aufgaben vorbereiten sollten?

„Personalentwicklung ist heute ein anerkannter Bestandteil modernen Personalmanagements auch in der Kommunalverwaltung. Das bedeutet, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ermuntern, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten wahrzunehmen, Ehrgeiz und den Willen zu Verantwortung an den Tag zu legen, sich fortzubilden und soziale Kompetenzen auszubauen. Dem Führungsnachweis wäre zu empfehlen, sich nicht nur fachlich weiterzuentwickeln, sondern sich die Leitziele kommunalen Verwaltungshandelns zu Eigen zu machen, sich mit den Aufgaben ihrer Fachbereiche zu identifizieren und insbesondere ein Sensorium für die Erwartungen und Interessenlagen von Kolleginnen und Kollegen zu entwickeln“ (*Helmut Dedy*, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages).

„Freude an der Übernahme von Verantwortung und Neugier auf die Menschen und ihre Talente. Führen zu wollen heißt: Ich selbst habe eine intrinsische Motivation und kann sie zeigen, ich erwarte nicht, motiviert zu werden. Mir als Führungskraft muss klar sein: Gute Führung ist nicht zufällig und kann ohne kritische Selbstreflexion nicht erreicht werden. Daher gilt es, mit geeigneten Maßnahmen Führungsnachwuchskräfte gezielt zu qualifizieren und zu begleiten. Ihnen müssen Aufgaben anvertraut werden mit dem Ziel, ihre Kompetenzen sowohl in der Personalführung als auch in den Bereichen ‚strategisches Denken‘ und ‚wirkungsorientiertes Steuern‘ zu entwickeln“ (*Dr. Peter Kurz*, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim).

„Neben diversen Fortbildungsangeboten zu Führungs- und Managementkompetenzen und -themen führt die Landeshauptstadt Hannover (LHH) als Arbeitgeberin systematisch folgende Programme durch:

- Förderprogramm für potenziell geeignete Führungskräfte: Die LHH hat eine entsprechende Maßnahme entwickelt und wendet diese seit einigen Jahren an. Es wird jeweils eine Gruppe mit 12 bis 16 TeilnehmerInnen (gehobener Dienst, maximal 40 Jahre alt, erste Erfahrungen mit Führung, z. B. als StellvertreterIn) gebildet. Die TN werden über einen Zeitraum von zwei Jahren ‚berufsbegleitend‘ in Managementkompetenzen ausgebildet.
- Qualifizierung E13 TVöD/A14: Ebenso werden regelmäßig über einen Zeitraum von 18 Monaten Führungskräfte oder ggf. FachexpertInnen (jeweils 12 bis 16 TN)

für Aufgaben des höheren Dienstes (...) qualifiziert. Im Fokus steht dabei die Entwicklung von Steuerungs- und Management- und anderer Schlüsselkompetenzen anhand eines individuellen Kompetenz- und Entwicklungsprofils. Bestandteil dieser Maßnahme sind auch zwei Hospitationen (jeweils über drei Monate) bei ArbeitgeberInnen außerhalb des ÖD (z. B. Wirtschaftsbetriebe, Sozialverbände etc.).

- Führungskräfteentwicklung: Seit ca. 15 Jahren durchlaufen bei der LHH alle FK der verschiedenen Ebenen ein Führungskräfteentwicklungsprogramm. Auch hier stehen Schlüsselkompetenzen (Führungs-, Management- und soziale Kompetenzen) im Vordergrund.

(...) Kenntnisse und Fähigkeiten des Projektmanagements werden regelmäßig vermittelt und trainiert. Schulungen zur Interkulturellen Kompetenz sind fester Bestandteil der Programme. Die Maßnahmen der Ziff. 1 und 2 werden jeweils zu 50 % mit Frauen und Männern und möglichst auch zu 50 % mit Frauen/Männern mit Migrationshintergrund besetzt (...)“ (*Stefan Schostok*, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Hannover).

„In einer dienstleistungsorientierten Organisation sind die Menschen, die in und für sie arbeiten, die wichtigsten Erfolgsfaktoren. Daher ist eine der größten Herausforderungen unserer Arbeitswelt der Fachkräftemangel. Das macht auch vor der öffentlichen Verwaltung nicht halt. Die Gewinnung, aber vor allem das Halten guter Leute wird damit zu einer der wichtigsten Führungsaufgaben. Hinzu kommt, dass das Aufgabenfeld der Kommunen beispielweise stets komplexer wird und die Informationsflüsse auf immer vielseitigere Wege ein- und ausgehen. Dies gemeinsam mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu steuern und die Motivation hoch zu halten, sollte das Ziel sein. Das geht nicht ohne die modernen Führungsinstrumente“ (*Helmut Gels*, Bürgermeister der Kreisstadt Vechta).

Wird für die überfachliche Qualifizierung von Führungskräften in der Verwaltung genügend Raum und Budget zur Verfügung gestellt?

„Wir verfügen in Hamburg über eine gute Führungskräfteentwicklung und Führungsförderung, die über das Personalamt und unser Zentrum für Aus- und Fortbildung angeboten wird. Die Führungskräfte erlernen z. B. in einer Modulreihe Führung wichtiges Handwerkszeug für ihre Arbeit. Hamburg wird diese Angebote auch strategisch noch weiter fokussieren und an den Bedürfnissen ausrichten. Dies ist umso wichtiger, weil wir bei jedem Cent, der hier ausgegeben wird, genau überlegen, wie wir ihn investieren.“

Ohne eine Vielzahl von engagierten Personal- und Führungskräfteentwickler/-innen und Führungskräften in den Behörden, Ämtern und Betrieben wäre diese Aufgabe allerdings nicht in der heutigen Qualität zu leisten“ (*Dr. Christoph Krupp*, Chef der Senatskanzlei und des Personalamtes in der Freien und Hansestadt Hamburg).

„Neben der fachlichen Eignung legen wir bei der Auswahl und Entwicklung von unseren Führungskräften gesteigerten Wert auf die Führungsqualitäten. Aus diesem Grund liegt unser Fokus auf der überfachlichen Qualifikation. Wir stärken bewusst Aktivitäten, die der Entwicklung von Führungskompetenzen dienen. Darüber hinaus bietet die Stadt Mannheim ihren Führungskräften in Management Breviers speziell auf sie zugeschnittene Angebote wie Seminare und Coachings für die weitere Entwicklung an. Aus unseren Erfahrungen glaube ich, dass Qualifikation in der konkreten Job-Situation weiter auszubauen ist, um die Konkurrenz von Alltag und Qualifikationsaufwand zu mindern und den direkten Transfer allgemeiner Erkenntnis in Praxis zu gewährleisten“ (*Dr. Peter Kurz*, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim).

„In der Verwaltung der Landeshauptstadt Hannover wurde schon vor vielen Jahren die Wichtigkeit der Entwicklung von Führungskompetenzen (im Verhältnis zu Fachkompetenzen) erkannt. Entsprechende Programme und Maßnahmen wurden entwickelt, werden ständig weiterentwickelt und durchgeführt (siehe zu Frage oben). Gemessen an der Situation eingeschränkter kommunaler Finanzen wird hierfür entsprechend Raum/Zeit und Budget zur Verfügung gestellt“ (*Stefan Schostok*, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Hannover).