

**Leseprobe**

# Betriebs- und Dienstvereinbarungen

Werner Killian  
Karsten Schneider

## Umgestaltung des öffentlichen Sektors

Analyse und Handlungsempfehlungen



Hans **Böckler**  
Stiftung

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Vorwort</b> . . . . .  | 5  |
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .  | 9  |
| <b>1. Rahmenbedingungen der Modernisierung des öffentlichen Sektors</b> . . . . .                 | 11 |
| <b>2. Regelungsinhalte</b> . . . . .  | 15 |
| 2.1 Umgestaltungsziele . . . . .  | 15 |
| 2.1.1 Allgemeine Zielkataloge und Handlungsfelder . . . . .                                       | 15 |
| 2.1.2 Haushaltskonsolidierung und Beteiligung . . . . .   | 17 |
| 2.1.3 Veränderte Wettbewerbssituation für die öffentliche<br>Wirtschaft . . . . .                 | 18 |
| 2.1.4 Enthierarchisierung und Dezentralisierung . . . . .   | 20 |
| 2.1.5 Qualitätsmanagement und Bürger- bzw. Kunden-<br>orientierung . . . . .                      | 22 |
| 2.1.6 Personalentwicklung und Leistungsanreize . . . . .  | 22 |
| 2.1.7 Leistungskontrolle . . . . .  | 23 |
| 2.2 Rationalisierungsschutz und Nachteilsausgleich . . . . .                                      | 24 |
| 2.2.1 Ausschluss betriebsbedingter Entlassungen . . . . .   | 25 |
| 2.2.2 Ausnahmeregelungen . . . . .  | 27 |
| 2.2.3 Aufgabenabbau und Übergangsregelung . . . . .   | 28 |
| 2.2.4 Umsetzungen, Besitzstandswahrung und<br>Rückgruppierungen . . . . .                         | 29 |
| 2.3 Entwicklung der Verwaltungsorganisation . . . . .   | 31 |
| 2.3.1 Aufgabenkritik . . . . .  | 31 |
| 2.3.2 Abnahme interner Dienstleistungen . . . . .   | 34 |
| 2.3.3 Organisationsentwicklung . . . . .  | 35 |
| 2.4 Personalentwicklung . . . . .   | 37 |
| 2.5 Arbeitszeitregelungen . . . . .   | 42 |
| 2.6 Regelungen zum <i>Konzern Stadt</i> (bzw. zu Eigengesellschaften<br>und -betrieben) . . . . . | 47 |

|  |            |
|--|------------|
| 2.6.1 Grundsätzliches zum <i>Konzern Stadt</i> . . . . .   | 49         |
| 2.6.2 Wettbewerbsfähigkeit, Übergangsfristen und<br>Verfahrensregelungen . . . . .               | 52         |
| 2.6.3 Vergleichbare bzw. »faire« Wettbewerbsbedingungen . .                                      | 53         |
| 2.6.4 Kriterien für Ausgliederungsentscheidungen . . . . .                                       | 54         |
| 2.6.5 Personalüberleitung . . . . .  | 57         |
| 2.6.6 Zusätzlich vereinbarte Beteiligungsrechte . . . . .  | 58         |
| 2.6.7 Kooperation der Interessenvertretungen im <i>Konzern Stadt</i>                             | 59         |
| 2.7 Einführung von Bürgerbüros . . . . .   | 65         |
| <b>3. Mitbestimmungsrechte, -prozeduren und -instrumente . .</b>                                 | <b>70</b>  |
| 3.1 Beteiligung der Personalvertretungen . . . . .   | 71         |
| 3.1.1 Regelungen der »allgemeinen Mitbestimmung« . . . .   | 71         |
| 3.1.2 Beteiligung an Reformgremien . . . . .   | 75         |
| 3.1.3 Unternehmensmitbestimmung . . . . .  | 78         |
| 3.2 Direkte Partizipation der Beschäftigten . . . . .  | 79         |
| 3.3 Beteiligung der Gewerkschaft . . . . .   | 85         |
| <b>4. Offene Probleme . . . . .</b>  | <b>88</b>  |
| <b>5. Zusammenfassende Bewertung . . . . .</b>   | <b>90</b>  |
| <b>6. Beratungs- und Gestaltungshinweise . . . . .</b>   | <b>94</b>  |
| 6.1 Gestaltungsraster . . . . .  | 94         |
| 6.2 Ausgangspunkte für die gestaltende Einflussnahme durch<br>die Interessenvertretung . . . . . | 97         |
| 6.3 Rechtliche Hinweise . . . . .  | 99         |
| <b>7. Bestand der Vereinbarungen . . . . .</b>   | <b>101</b> |
| <b>Glossar . . . . .</b>   | <b>103</b> |
| <b>Literatur . . . . .</b>   | <b>108</b> |
| <b>Das Archiv Betriebliche Vereinbarungen der<br/>Hans-Böckler-Stiftung . . . . .</b>            | <b>111</b> |
| <b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>  | <b>113</b> |

Die nachfolgende Regelung sichert bei Aufgabenverlagerung konsequent die Interessen der Beschäftigten und berücksichtigt dabei auch das Problem der Bewährungszeiten.

**»§ 6 Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung**

(1) Aufgabenverlagerungen aufgrund der Reorganisation des Personalwesens führen nicht zu Kündigungen oder Änderungskündigungen mit dem Ziel der tariflichen Herabgruppierung. Zurückgelegte Bewährungszeiten bleiben gewahrt, wenn der neue Arbeitsplatz einen entsprechenden Aufstieg zulässt.

[...]«

(Stadtverwaltung, 081100/81)

## 2.3 Entwicklung der Verwaltungsorganisation

Das Stichwort *Entwicklung der Verwaltungsorganisation* umfasst hier drei Aspekte, die sowohl Aufgaben und Leistungsintensität des öffentlichen Sektors hinterfragen als auch den Prozess der Verwaltungsmodernisierung thematisieren:

- die *Aufgabenkritik*, welche Umfang und Qualität der Aufgabenerledigung zum Gegenstand hat,
- Regelungen zur *Abnahme interner Dienstleistungen*, die das Zusammenspiel verschiedener Organisationseinheiten steuern sollen, sowie
- die *Organisationsentwicklung*; gemeint ist der Prozess der Umstrukturierung als solcher.

Die drei genannten Aspekte werden nachfolgend im Einzelnen dargestellt.

### 2.3.1 Aufgabenkritik

Am Beginn einer grundlegenden Verwaltungsreform stehen zahlreiche Fragen zu den Aufgaben einer Behörde sowie zu Form und Qualität der Leistungserbringung. Auch wenn gesetzliche Vorgaben und die Dominanz der Politik das Spektrum möglicher Antworten vielfach einengen, stellt die Aufgabenkritik einen wichtigen Baustein der

Modernisierungsbewegung dar. Denn zum einen gibt es im kommunalen Bereich freiwillige Aufgaben, die u.U. entfallen können oder deren Erledigung zumindest eingeschränkt werden kann. Zum anderen stellt sich die Frage, ob spezielle öffentliche Aufgaben unbedingt in das Ressort der Verwaltung fallen oder auch von privaten Dienstleistern übernommen werden können.

Bei der Aufgabenkritik spielen ordnungs- oder wirtschaftspolitische Vorstellungen eine Rolle. Denn die Forderung nach einem Rückzug des Staates und der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen steht in Zusammenhang mit der jeweiligen politischen Grundhaltung. Ein Aspekt, der in den Betriebsvereinbarungen nicht zum Tragen kommt. In der Praxis stehen finanzielle Ziele von Aufgabenkritik im Vordergrund. Eine umfassende, kritische Analyse der Aufgaben ist daher besonders in Zeiten knapper Ressourcen von herausragender Bedeutung und – wie das folgende Beispiel zeigt – ein zentrales Instrument der Haushaltskonsolidierung.

## »2. Maßnahmen

[...]

### 2.2 Zentrales Instrument für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist eine konstruktive Aufgabenkritik.

Darunter ist die Einbeziehung der Interessen und Bedürfnisse der Verwaltung ebenso zu verstehen, wie die der Beschäftigten. Deshalb ist sie als partizipatorischer Prozess auszugestalten. Nicht nur der Vollzug kommunaler Dienstleistungen, sondern auch ihr Zweck werden in die Kritik einbezogen.

Verwaltung und Personalrat sprechen sich gegen einen Stellenabbau im Wege der pauschalen Kürzung aus.«

**(Kreisverwaltung, 081100/09)**

Im Zusammenhang mit der Aufgabenkritik werden in den Vereinbarungen meist auch die Interessen der Beschäftigten thematisiert. Offensichtlich sind sich alle Beteiligten darüber im Klaren, dass eine weitgehende und prinzipielle Aufgabenkritik immer auch die Arbeitsverhältnisse als Ganzes betrifft. Selbst modernisierungsfreundliche Interessenvertretungen würden daher entsprechenden Regelungen meist nicht zustimmen, enthielten sie nicht Schutzmechanismen für die Mitarbeiter.

Aufgabenkritik thematisiert stets auch die Frage »*Make or Buy*« – also die Erledigung in Eigenregie oder die Auftragsvergabe an ein privatwirtschaftliches Unternehmen. In den vorliegenden Dienstvereinbarungen wird dieser Aspekt unter dem Schlagwort *Aufgabenkritik* jedoch kaum behandelt. Gehen Regelungen stellenweise über die Vereinbarung globaler Ziele hinaus, dann fokussieren sie die Verbesserung interner Abläufe. Wie die nächste Textpassage zeigt, spielen dabei auch die Potenziale technischer Innovationen oder die bürgerfreundliche Aufgabenerledigung eine Rolle.

## »§ 2 Maßnahmen

[...]

4. Ein weiteres Instrument für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist eine konstruktive Aufgabenkritik. Hier sind die Interessen und Bedürfnisse der Bürgerschaft ebenso einzubeziehen, wie die der Stadtverwaltung und ihrer Beschäftigten. Deshalb ist Aufgabenkritik als partizipatorischer Prozeß auszugestalten. Nicht nur der Vollzug kommunaler Dienstleistungen, sondern auch ihr Zweck werden in die Kritik genommen.

Im Rahmen einer konstruktiven Aufgabenkritik stehen insbesondere folgende Fragestellungen im Vordergrund:

- a) Ist die Aufgabenerfüllung
  - überhaupt notwendig?
  - in dem Umfang notwendig?
  - zielorientiert?
  - bürgerorientiert?
- b) Sind die Ressourcen Personal und Sachmittel wirtschaftlich eingesetzt?

Personal (schlanke Verwaltung)

- können Verwaltungsabläufe vereinfacht werden (Rationalisierung, kürzere Wege)?
- Ist die Kompetenzverteilung richtig oder kann mehr auf nachgeordnete Bedienstete delegiert werden?
- Ist der Technikeinsatz ausreichend?
- Kann Doppelzuständigkeit vermieden werden?

Sachmittel

- Können Kosten reduziert werden?
- Sind Kosten-Nutzen-Überlegungen (Wirtschaftlichkeit) anzustellen?

- Können höhere Einnahmen erzielt werden?
- Wie können Folgekosten verhindert oder minimiert werden? Aufgabenkritische Überlegungen und Vorschläge werden in erster Linie von den Ämtern und Abteilungen unter Beteiligung der Beschäftigten – also von unten nach oben – und von der bereits tätigen Arbeitsgruppe *Haushaltskonsolidierung* erwartet.

Darüber hinaus sind auch die Vorschläge

- aus dem Gemeinderat (soweit sie sich aus den Haushaltsberatungen als Prüfungsaufträge ergeben haben),
  - aus der Bürgerschaft sowie
  - von einzelnen Beschäftigten
- in die Überlegungen einzubeziehen.

[...]«

**(Stadtverwaltung, 081100/29)**

### 2.3.2 **Abnahme interner Dienstleistungen**

Die Abnahme interner Dienstleistungen stellt eine Vorgabe dar, mit der geregelt ist, dass innerhalb einer Verwaltung keine Leistungen von Dritten bezogen werden dürfen, wenn eine eigene Organisationseinheit vergleichbare Leistungen erbringt. Ein Beispiel ist die Vergabe von Druckaufträgen an die eigene Hausdruckerei, ohne vorher weitere Wettbewerbsangebote einzuholen. Die ausgewerteten Vereinbarungen behandeln dieses Thema ausschließlich auf Gemeinde- oder Stadtebene. Angesichts der engen organisatorischen und politischen Zusammenhänge auf dieser Verwaltungsebene ist dies nicht verwunderlich. Insgesamt liegen sieben Vereinbarungen vor, in denen hierzu Stellung bezogen wird.

Inhaltlich weist dieser Themenbereich weitgehend Übereinstimmungen auf. In fast allen einbezogenen Regelungen vereinbaren Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite Folgendes:

- Die Auftragsvergabe muss sich an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientieren. Dies bedeutet auch, dass ein Verwaltungsbereich nicht auf Dauer zu nicht wettbewerbsfähigen Preisen arbeiten darf. Bei gleichen Preisen hat jedoch Eigenleistung Vorrang.
- Den verwaltungsinternen Leistungseinheiten wird ein gewisser Zeitraum dafür eingeräumt, die Konkurrenzfähigkeit zum priva-

ten Wettbewerb herzustellen. In diesem Zeitraum besteht eine Abnahmeverpflichtung für die anderen Organisationseinheiten.

- Bei der Angebotsprüfung sind neben wirtschaftlichen auch andere Aspekte zu berücksichtigen. Meist wird in diesem Zusammenhang auf soziale bzw. tarifliche Standards hingewiesen. Aber auch Ökologie oder Zertifizierung können entsprechende Faktoren darstellen.

### »§ 7 Abnahmeverpflichtung

Ein Ziel der Verwaltungsreform ist, sicherzustellen, dass die städtischen Dienstleister konkurrenzfähig auch gegenüber privaten Anbietern sind. Letztlich sollen die Auftraggeber innerhalb der Verwaltung unter Beachtung noch zu definierender Kriterien (z.B. soziale Standards, ökologische Gesichtspunkte, Zertifizierung etc.) nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zwischen internen und externen Angeboten wählen können.

Allerdings muss den Leistungsanbietern ein angemessener Zeitraum zugestanden werden, um Konkurrenzfähigkeit in dem oben beschriebenen Sinne herzustellen. Für diesen angemessenen Zeitraum – mindestens aber bis zum [Datum] – besteht für die verwaltungsseitig erbrachten Dienstleistungen eine Abnahmeverpflichtung. Für eigenwirtschaftliche Bereiche, die nach dem [Datum] gegründet werden, besteht eine Mindestabnahmeverpflichtung für 18 Monate. Die Entscheidung über eine evtl. Verlängerung dieser Zeiträume erfolgt möglichst einvernehmlich mit den jeweils zuständigen Personalräten.«

(Stadtverwaltung, 081100/38)

## 2.3.3 Organisationsentwicklung

Die Verwaltungsmodernisierung wird nur in wenigen Fällen von klaren, zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vereinbarten Regelungen zur Organisationsentwicklung begleitet. Auch wenn der prozessuale Charakter der Reform in Verwaltungspraxis und -theorie weitgehend erkannt und akzeptiert ist, enthalten lediglich neun der 86 ausgewerteten Texte Hinweise darauf, wie die organisatorische Entwicklung vonstatten gehen soll.

Im Einzelnen sind die entsprechenden Formulierungen von unterschiedlicher Intensität. Sie reichen von rein appellativen Äußerungen



bis hin zu umfassenden Vorgaben bezüglich Ziele und Gestaltung des Modernisierungsprozesses.

In folgender Vereinbarung einer Landesverwaltung findet sich der Begriff *Organisationsentwicklung* beispielsweise als bloße Nennung.

## »§2 Neue Arbeitsmethoden und Qualifizierung

[...]

Der mit der Modernisierung verbundene Organisationsentwicklungsprozess kann nur bewältigt werden, wenn Personal- und Organisationsentwicklung aufeinander abgestimmt und Verwaltungs- wie auch Beschäftigtenziele miteinander verbunden werden. Der zwischen den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und dem Senat vereinbarten Präambel zur strategischen Personalentwicklung kommt hier eine Schlüsselfunktion zu. [...]

(Landesverwaltung, 081100/52)

Wesentlich ausführlicher lautet die Regelung in folgendem Kooperationsvertrag, der neben den betrieblichen Akteuren auch die Gewerkschaft ÖTV einbezieht.

## »I. Ziele

[...]

- Die Landkreisverwaltung [Name] ist in ihrer heutigen Struktur reformbedürftig und darum auf der Grundlage einer Organisationsentwicklung im Sinne einer Modernisierung umzustrukturieren.
- Unter einer Organisationsentwicklung ist ein mittelfristiger Veränderungsprozess zu verstehen, der von den Angehörigen der Verwaltung selbstbewusst gelenkt und aktiv mitgetragen wird.

[...]

- Ziel ist auch, ein quantitativ umfassendes und qualitativ bedarfsgerechtes Dienstleistungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Potentiell von einer OE-Maßnahme betroffene Bürgerinnen und Bürger können in den Prozess einbezogen werden.

[...]

- Es sollen Arbeits- und Führungsmethoden entwickelt und realisiert werden, die die Motivation und Leistungsfähigkeit der

Beschäftigten gewährleistet. Insofern unterstützen die Vertragsparteien die Arbeit der Mitarbeiter/innen-Initiative ›Organisation in der Landkreisverwaltung‹ [AG-Name] und räumen der Arbeitsgruppe ein Mitwirkungsrecht an dem OE-Prozess ein.

- Unabdingbar ist eine umfassende Analyse der Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, des Umfangs (Reduktion und Erweiterung), der Art der Erledigung und ihres Kostendeckungsgrades.
- Eine Privatisierung ist nicht Ziel der Organisationsentwicklung. [...]«

**(Kreisverwaltung, 081100/50)**

Das Fehlen von Hinweisen auf Organisationsentwicklung in der überwiegenden Mehrzahl der Vereinbarungen bedeutet nicht, dass in diesen Texten keine Regelungen zum Prozess der Umgestaltung getroffen werden. Diese sind in vielen Verträgen unter den Stichworten *Beteiligung* oder *Reformgremien* durchaus enthalten. Ist jedoch ausdrücklich von *Organisationsentwicklung* die Rede, entspricht dies einer gewissen inhaltlichen Festlegung. Denn mit dem Begriff verbindet sich eine weitergehende Gestaltungsoffenheit und ein bestimmtes methodisches Verständnis von Verwaltungsreform. Gemäß dieser Vorstellung folgt die Modernisierung nicht dem Weisungsprinzip, sondern ist als »Bottom-up-Prozess« zu verstehen, in den die Betroffenen – Mitarbeiter wie Bürger – ihre jeweiligen Interessen einbringen können.

## 2.4 Personalentwicklung

Der Faktor *Arbeit* ist bezüglich der Umgestaltung des öffentlichen Sektors von herausragender Bedeutung. Das spiegelt sich sowohl in den Reformkonzepten unterschiedlichster politischer Richtungen als auch in den vorliegenden betrieblichen Vereinbarungen wider. In 24 der 86 Vereinbarungen wird das Thema *Personalentwicklung* behandelt, zehn weitere beschäftigen sich mit der *Berufsausbildung in der öffentlichen Verwaltung*.

Personalentwicklung war in Behörden und öffentlichen Betrieben lange Zeit ein Fremdwort. Zwar wurde schon immer Fort- und Weiterbildung oder Personalführung praktiziert, die Bezeichnung *Perso-*

*nalverwaltung* wird ehemaligem und leider auch noch vielfach aktuellem Handeln jedoch am ehesten gerecht: Die Ziele und Vorstellungen der Mitarbeiter spielten bei der Personalplanung keine Rolle, bei Beförderungen entschied das Dienstalter und nicht die Befähigung. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung hat sich das Verständnis von Personalarbeit auch im öffentlichen Sektor gewandelt. Heute weiß man auch in Behörden, dass

- Personalentwicklung die gezielte Steuerung und Förderung der Personalressourcen umfasst,
- für die Aus- und Weiterbildung Konzepte zu entwickeln sind, deren Erfolg ständig überprüft werden muss,
- individuelle Förderung der Mitarbeiter den Einsatz fördernder Instrumente (z.B. Fördergespräche, Entwicklungsplanung, Anreizsysteme) bedarf und
- neue Arbeitsformen wie Team- oder Projektarbeit die Arbeitsstruktur und -motivation deutlich erhöhen.

Die Mehrzahl der vorliegenden Vereinbarungen behandelt das Thema *Personalentwicklung* allerdings eher knapp. Oft wird in diesem Zusammenhang lediglich auf die Weiter- bzw. Fortbildung eingegangen oder die Vereinbarung begnügt sich mit einem Appell und dem Hinweis auf spätere Absprachen.

#### **»§ 9 Personalentwicklungskonzept**

Es soll ein Personalentwicklungskonzept erstellt werden, das auch individuelle berufliche Förderung der Beschäftigten berücksichtigt. Die notwendigen Eckpunkte werden in der Strukturkommission beraten.«

**(Stadtverwaltung, 081100/07)**

#### **»§ 4 Beschäftigtenorientierung**

[...]

- (2) Die Beschäftigten sind durch entsprechende Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die neue Verwaltungsstruktur zu qualifizieren. Die Beteiligten beabsichtigen – soweit erforderlich – dazu eine besondere Vereinbarung über die Grundsätze zu schließen.

[...]

**(Kreisverwaltung, 081100/10)**

## 6. **Beratungs- und Gestaltungshinweise**

### 6.1 **Gestaltungsraster**

Anhand der Auswertung der Vereinbarungen zum Umbau des öffentlichen Sektors ergeben sich zahlreiche Hinweise für die betriebliche Gestaltung. Diese sind im nachstehenden Gestaltungsraster zusammengefasst. Es handelt sich hierbei nicht um einen geschlossenen Gestaltungsvorschlag oder eine Checkliste, die es abzuarbeiten gilt, sondern um eine Übersicht zu den verschiedenen Aspekten und inhaltlichen Regelungen zum Thema. Das Raster soll den betrieblichen Akteuren Anregungen für eigene Überlegungen und mögliche Regelungen liefern.

- **Übergreifende Ziele der Verwaltungsmodernisierung**
  - Sicherstellung eines leistungsfähigen und attraktiven Dienstleistungsangebots für die Bürgerinnen und Bürger
  - attraktivere Gestaltung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten und Einführung neuer Arbeits- und Führungsmethoden. Ziele: größere Arbeitszufriedenheit und verbesserte Motivation
  - Schaffung einer auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten finanziell tragbaren Verwaltungs- und Dienstleistungsstruktur
  - Abbau von negativen bürokratischen Aufbau- und Ablaufstrukturen
  - Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen zur Vermeidung von Privatisierungen und zum Erhalt des öffentlichen Sektors und des Sozialstaates
- **Rationalisierungsschutz**
  - Ausschluss betriebsbedingter Kündigung oder von Änderungskündigungen zur Einkommensenkung bzw. Arbeitszeitreduzierung

- besonderer Kündigungsschutz für bestimmte Beschäftigten-  
gruppen, z.B. schwerbehinderte Menschen
- Realisierung von Personaleinsparungen erst nach dem Abbau  
von Aufgaben
- besonderes Kündigungsrecht für Mitarbeiter, die von Reform-  
oder Sanierungsmaßnahmen betroffen sind
- Festlegung, dass »zumutbare« Umsetzungen zur Vermeidung  
von betriebsbedingten Kündigungen nur mit Zustimmung der  
betroffenen Beschäftigten erfolgen können
- **Aufgabenkritik**
  - Aufgabenkritik als wichtiges Instrument der Haushaltskonsoli-  
dierung: Überprüfung von Mitteln und Wegen der Aufgabener-  
ledigung («Welche Aufgaben sind wie zu erledigen?«)
  - Bezug zwischen Aufgabenkritik und Schutz der Beschäftigten  
(kein automatischer Stellenabbau bei Streichung einzelner Auf-  
gaben)
  - Beteiligung der Beschäftigten und der Personalvertretung an  
der Aufgabenkritik
- **Abnahme interner Dienstleistungen**
  - Preisvergleiche zwischen externen und internen Dienstleistern,  
Vorrang der Eigenleistung bei gleichen Preisen
  - Übergangsfristen für die Schaffung der Konkurrenzfähigkeit  
gegenüber privaten Wettbewerbern
  - bei Angebotsprüfung neben finanziellen Überlegungen Berück-  
sichtigung auch anderer Aspekte (soziale und tarifliche Stan-  
dards, ökologische Überlegungen, Zertifizierung u.Ä.)
- **Organisationsentwicklung**
  - Organisationsentwicklung als Vorgehensmethode bei der Mo-  
dernisierung
  - begriffliche Definition, die den Prozesscharakter und die Gestal-  
tungsoffenheit der Organisationsentwicklung betont
  - Einigung auf feste Vorgehensregelungen für die Organisations-  
entwicklung (z.B. Zusammensetzung und Rechte von Moderni-  
sierungsgremien, Fristen)
- **Personalentwicklung**
  - umfassende Definition von Personalentwicklung. Mögliche  
Ziele: gezielte Steuerung und Förderung der Personalpoten-  
ziale, Entwicklung von Aus- und Weiterbildungskonzepten und  
deren Überprüfung, individuelle Förderung der Mitarbeiter

# Glossar

## **Aufgabenkritik**

Dieser Begriff umschreibt die Überprüfung des Umfangs und der Qualität öffentlicher Leistungen. Die zentralen Fragen dieses Ansatzes zum Umbau des öffentlichen Sektors lauten: »Welche bisherigen Aufgaben können entfallen oder eingeschränkt werden? Welche Tätigkeiten können von privaten Dienstleistern erfüllt werden?«

## **Bürgerbüro**

Die Einrichtung von *Bürgerbüros* verfolgt das Ziel einer bürgerorientierten Verwaltung. Damit sollen Legitimation und Akzeptanz des Verwaltungshandelns gesteigert werden. In einer zentralen Anlaufstelle sollen die Anliegen der »Verwaltungskunden« angenommen und – soweit möglich – auch abschließend bearbeitet werden.

## **Direkte Partizipation**

Im Allgemeinen wird *direkte Partizipation* (oder auch *direkte Beschäftigtenbeteiligung*) als Ergänzung oder auch Gegensatz zur vermittelten Beteiligung durch Betriebs- oder Personalräte verstanden. Es lassen sich dabei verschiedene Formen unterscheiden, v.a. die (teil-)autonome Gruppenarbeit und Qualitätszirkel. Aus Arbeitgebersicht ist die direkte Partizipation ein Mittel der Produktivitätssteigerung (siehe *Enthierarchisierung*).

## **Enthierarchisierung**

Von einer *enthierarchisierten* Verwaltung oder einem *enthierarchisierten* Unternehmen spricht man, wenn Reformschritte eingeleitet wurden, die zu einem »schlankeren« Organisa-

tionsaufbau führen. Als Beispiele hierfür sind die *Prozessorganisation* (zusammenhängende Aufgaben sollen hier weitestgehend von einer Stelle verantwortlich durchgeführt werden), die *lernende Organisation* oder auch die o.g. *direkte Partizipation* zu nennen.

### »Faire« Wettbewerbsbedingungen

Von »fairen« Wettbewerbsbedingungen wird gesprochen, wenn konkurrierende Wettbewerber die gleichen Standards erfüllen müssen. Dies können ökologische (z.B. Kraft-Wärme-Kopplung), soziale (z.B. Tarifniveaus) oder andere Vorgaben sein. Für öffentliche Dienstleister stellt dies derzeit ein großes Problem dar. Die Liberalisierungsvorgaben seitens der EU und des GATS-Abkommens betonen einseitig die rein ökonomischen Aspekte des Wettbewerbs. Private Mitbewerber können so durch niedrigere Löhne oder die Nichtbeachtung ökologischer Standards Wettbewerbsvorteile erzielen.

### Konzern Stadt

Bei dem Begriff *Konzern Stadt* handelt es sich einerseits um einen politischen, andererseits um einen beschreibenden Begriff. Beschreibend wird er genutzt, um die Ausgliederungs- und Dezentralisierungsentwicklungen im kommunalen Sektor zu veranschaulichen. Alternativ dazu wird auch der Begriff *öffentlich-privatrechtliche Mischstruktur* verwendet. Als politischer Begriff veranschaulicht der *Konzern Stadt* die Notwendigkeit einer effektiven Steuerung von Ausgliederungen und eines erwünschten größeren Freiraums der Ämter und Fachbereiche in der öffentlichen Verwaltung.

### Neues Steuerungsmodell

Das *Neue Steuerungsmodell (NSM)* ist ein Reformkonzept der »Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung« (KGSt), an dem sich viele Kommunalverwaltungen in ihren Modernisierungsbemühun-