

Führung im öffentlichen Dienst

Von Dr. Gerhard Pfreundschuh, Landrat des Neckar-Odenwald-Kreises

Vorbemerkung

Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich nicht um theoretische Ableitungen. Es ist vielmehr ein Beitrag aus der Praxis für die Praxis. Er wurde erarbeitet zu einem Führungsseminar für Amtsleiter eines Landratsamtes. Dabei wurden Erkenntnisse und Erfahrungen aus verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes zusammengefaßt.

Dargestellt werden die Führungsaufgaben am Beispiel der untersten organisatorischen Führungseinheit eines Landratsamtes und ihrer Führungskraft, dem Amtsleiter¹.

Die Prinzipien lassen sich aber auf andere Behörden (z.B. Ministerien, Regierungspräsidien, Gemeindeverwaltungen) und andere Führungsebenen (z.B. Dezernenten, Referats- oder Abteilungsleiter, Behördenchefs) übertragen. Was unten richtig ist, kann oben nicht falsch sein. Und funktionierende Organisationen sollten sich durchdacht und leistungsfähig von unten nach oben aufbauen – nicht umgekehrt.

Im folgenden ersten Abschnitt werden häufige Führungsfehler aufgezeigt. Schlagwortartig werden »richtige« und »falsche« Verhaltensweisen gegen-

übergestellt. Dieser Blick in den Alltag soll das nötige Problembewußtsein schaffen. – Im zweiten Abschnitt wird dann beobachtet, wie ein frisch bestellter Amtsleiter schrittweise seinen neuen Pflichten begegnet. Die Führungsgrundsätze sollen dabei systematisch erarbeitet werden.

Der Schwache und der gute Amtsleiter

1. Der Obersachbearbeiter ist ein schlechter Amtsleiter (AL)

– Er arbeitet zu viel und führt zu wenig –

Richtig ist:

Spezialist ist der Sachbearbeiter (SB) – möglicherweise noch der stellvertretende AL – nie der AL.

Der AL verteilt die Arbeit und leitet zur Arbeit an. – Er duldet keine Rückdelegation. Altverfahren sind vom SB zu »beerdigen«. Der AL muß sie aber suchen und kontrollieren, daß sie vom SB auch bestattet werden.

Falsch ist:

Die dicken Akten landen beim AL. Die SB delegieren zurück.

Ganz falsch ist:

Der AL meint, bis die »Simpel« das können, habe ich es selbst gemacht. – Folge: Der AL wird zum Lastesel seiner Mitarbeiter.

Fazit:

Der beste SB ist nicht der beste AL.

2. Der Kleinkrämer ist ein schlechter AL

– Er führt kleinlich und läßt dem SB keine Entfaltungsmöglichkeiten –

Richtig ist:

Der AL hat den Überblick und der SB den Durchblick!

a) Der AL gibt die große Linie an. Er erteilt wichtige Aufträge. Der SB erledigt den Rest und alle Einzelheiten.

b) Der AL hat ein längerfristiges Arbeitsprogramm (Monats- und Jahresprogramm) und läßt es durchführen.

c) Der AL setzt Arbeitsschwerpunkte, die er strenger kontrolliert und genauer bespricht.

d) Der AL überblickt die ganze Arbeit. Er kann das Wesentliche vom Unwesentlichen unterscheiden.

Falsch ist:

Der AL meint: »Ich muß alles wissen« (Detailfanatiker). Dieser AL »versäuft« in der Routinearbeit. Solche Leute tragen auch ihren Vorgesetzten alle Details vor. Ihre Rücksprachen sind eine Qual. Sie stehlen allen die Zeit und die Lust. Die SB müssen diesem AL alles berichten, zur Unterschrift vorlegen und wegen allem um Erlaubnis fragen. Solche kleinlichen und neugierigen AL rühmen sich, für alle ständig eine »offene Tür« zu haben.

Ganz falsch ist:

Der AL meint: »Ich weiß alles besser und kann alles am besten.« Dieser AL läßt zwar die SB arbeiten, aber er drängt sich ständig in die Sachbearbeitung hinein. Solche AL stören den SB beim Arbeiten. Sie lassen dem SB keinen Entfaltungs- und Gestaltungsraum.

Folge: Der Babysachbearbeiter – voll versorgt und unfähig.

Folgerung:

Wer unfähige SB hat, ist meist selbst schuld. Der Kleinkrämer und Detail-

¹ Aufbau eines Landratsamtes (i.d.R.): Vier bis sechs Abteilungen (Dezernate) mit Dezernenten als Leiter. Jedes Dezernat hat vier bis sechs Ämter (z.B. Kämmerer, Bauordnungsamt, Kulturamt) mit einem Amtsleiter. Jedes Amt hat mehrere Sachbearbeiter und weitere Mitarbeiter (z.B. Hilfssachbearbeiter, Kanzleikräfte). Die Führungsspanne sollte immer vier bis sieben Personen umfassen.

fanatiker kann oft Ursache und Wirkung nicht unterscheiden. Er kämpft mit dem Symptom und entdeckt nicht die Wurzeln des Mißstandes. Er ist wie der »Polizist in Chicago«, der glaubt, er könne als Einzelkämpfer mit seiner Pistole Chicago reformieren. Oder ein anderes Beispiel:

Der Architekt mit dem Schraubenzieher in der Tasche wäre besser Hausmeister geworden!

Fazit:

Der AL hat die SB, die er verdient.

3. Der Amokläufer ist ein schlechter AL
– Er führt ständig, aber planlos und hektisch –

Richtig ist:

Wer führt, muß Herr seiner Zeit und seines Handelns sein!

a) Der AL hat eine Tagesorganisation. Er setzt Termine, bestimmt Rücksprachen und Dienstbesprechungen. Er hat keine »offene Tür«.

b) Der AL setzt Ziele. Er beherrscht das Gesetz des Handelns. Er greift Problembereiche auf, organisiert und überwacht sie.

c) Der AL kann denken und planen. Dafür nimmt er sich Zeit.

Falsch ist:

Der AL ist Spezialist für hochtourigen Leerlauf. Er tritt aufs Gas, ohne daß ein Gang – eine sinnvolle Umsetzung und Organisation – eingeschaltet ist.

– Statt die Arbeit zu managen, wird er von der Arbeit gemanagt (getrieben).

– Statt überlegt zu handeln und zu führen, muß er ständig reagieren und rotieren.

– Eigentlich ist er immer zu spät dran und kann nichts richtig machen.

Ganz falsch ist:

Der AL macht gleichzeitig Mitarbeiterbesprechung, Telefonstunde und Sekretariatsgeschäfte. Er macht alles, aber nichts richtig.

Fazit:

Der gute AL führt und handelt planvoll und überzeugend (souverän).

4. Der Blitzableiter seiner Mitarbeiter ist ein schwacher AL

Richtig ist:

Vom AL gehen positive Impulse, Ideen und Stimmungen aus. Er sorgt für ein gutes Betriebsklima. Der AL hilft über schlechte Stimmungen hinweg.

Falsch ist:

Der AL ist Antenne und Empfangsstation für negative Gefühle (die es immer gibt). Ständiges Ausweinen untergräbt das Selbstbewußtsein der Mitarbeiter und die Autorität des AL. Das entmutigt alle. Sie arbeiten lustlos und müde.

Ganz falsch ist:

Der AL ist der Oberjammerer. Er ist der Sender schlechter Gefühle, negativer Impulse und destruktiver Ideen. Dieser AL demoralisiert alle bis zur Arbeitsverweigerung. Er wäre besser Personalrat statt Amtsrat.

Fazit:

Wer jammert, darf nicht führen.

5. Der ängstliche Amtsleiter ist ein schwacher AL

Richtig ist:

Der AL fällt die wichtigsten Entscheidungen und vertritt sie überzeugend. Er übernimmt Verantwortung!

Falsch ist:

»Ich sage nicht so oder so, sonst könnte einer sagen, ich habe so oder so gesagt« (keine Entscheidungsfreude). Unschlüssigkeit verunsichert. Alle arbeiten übervorsichtig und langsam.

Falsch ist:

Wichtige Entscheidungen aufzuschieben (Vertagungstaktik), faule Kompromisse einzugehen (das dicke Ende aufzuschieben).

Ganz falsch ist:

Den Mitarbeitern die Verantwortung, den »schwarzen Peter« aus Ängstlichkeit oder Unschlüssigkeit zuzuschieben.

Fazit:

Der ganz schwache AL macht die Sachbearbeitung und delegiert dafür die Verantwortung. Er behauptet, er sei gut, aber seine Leute seien um so schlechter.

Fassen wir unsere Eindrücke zusammen. Der erste Schwachpunkt ist ein fehlerhaftes Führungsverhalten (Hektik, Jammern, Angst). Führungskräfte müssen zur Selbstbeobachtung und zur Verhaltensänderung fähig sein. Wer beides nicht mehr kann, mit dem geht es abwärts.

Ein weiterer häufiger Mangel bei einem schwachen AL ist die falsche Abgrenzung von Führung und Sachbearbeitung. Organisationen leben aber von der sachgerechten und wirkungsvollen Arbeitsteilung.

Schwerpunktmäßig sind dabei

– die Aufgaben eines Amtsleiters (AL):
Führen,
Entscheiden,
Weiterbilden;

– die Aufgaben eines Sachbearbeiters (SB):

Entscheiden,
Organisieren (= Arbeitsabläufe steuern, Verfahren abschließen),
Weiterbilden;

– die Aufgaben der übrigen Mitarbeiter:

Ausführen,
Organisieren,
Weiterbilden.

Die Reihenfolge der Aufgaben entspricht ihrer Bedeutung. Beim SB steht »Entscheiden« an erster, beim AL an zweiter Stelle.

Am Beispiel eines neu bestellten AL sollen nun dessen Aufgaben Schritt für Schritt vorgestellt werden, und zwar zunächst das Führen (A.), dann das Entscheiden (B.) und schließlich die Schwerpunkte der Weiterbildung (C.).

Der Amtsleiter führt seine Mitarbeiter

I. Verteilung und Zuteilung der Arbeit (Aufgaben)

Ein neuer AL könnte schon bei der Durchsicht des Posteingangs auf Vorgänge stoßen, die noch keinem SB nach der Geschäftsverteilung zugeordnet sind. Er muß diese Aufgaben einem SB zuschreiben. Die Verteilung und Zuteilung von Arbeit ist eine der ersten und ursprünglichsten Obliegenheiten eines AL. Die festgelegte Geschäftsverteilung ist dabei nur die Ausgangslage, die ständig zu überprüfen und weiter zu entwickeln ist.

Um die Verteilung und Zuteilung der Arbeit zweckmäßig und erfolgreich zu gestalten, sollte der AL folgendes können und beachten:

1. Fähigkeit zur Arbeitsanalyse

Dazu ist über die Arbeit nachzudenken und analytisches Denken zu entwickeln.

2. Arbeitsaufteilung und -verteilung

a) Die Arbeit ist in zweckmäßige Sachgebiete oder Arbeitsschritte aufzuteilen und dann auf geeignete Mitarbeiter zu verteilen.

b) Die Arbeitsmenge ist festzustellen. Der AL muß sich einen Überblick über den gesamten Arbeitsanfall verschaffen, Fallzahlen sammeln und werten.

Die Mitarbeiter sollen gleichmäßig ausgelastet sein. Organisationsuntersuchungen ergeben immer wieder, daß Fallzahlen und Arbeitsmengen nicht bekannt sind.

3. Mitarbeitergespräche führen

- a) Der AL soll vor allem über die Arbeitsorganisation,
- b) dann über die Grundsätze der Fallbearbeitung und
- c) zuletzt über Einzelfälle mit seinen Mitarbeitern sprechen. Häufig ist es umgekehrt.

Im offenen und gut geführten Mitarbeitergespräch kann der AL vieles erfahren und herauslocken, wovon bei der üblichen Fallrücksprache nie die Rede wäre. Der AL sollte nicht nur mit seinen »Dauerkunden« sprechen, sondern auch einmal die »Mauerblümchen« zum Vier-Augen-Gespräch bitten. Diese denken oft mehr als sie sagen.

II. Richtiger Einsatz der Mitarbeiter

Unser neu eingesetzter AL stellt nach kurzer Zeit fest, daß in seinem Amt manche Leute Dinge machen, die sie gar nicht richtig können. In Zusammenarbeit mit dem Personalchef muß er hier möglichst bald für Abhilfe sorgen. Nötig ist daher:

1. Menschenkenntnis

Führungskräfte ohne Menschenkenntnis sind für eine Behörde eine Belastung.

2. Der richtige Mann am richtigen Platz

Auch dem besten Menschenkenner unterlaufen Fehleinschätzungen. Versuch und Irrtum kennzeichnen den Alltag. Wichtig ist, daß eine Behörde nicht versetzungsmüde und erstarrt ist. Der richtige Mann darf nicht auf dem falschen Platz vergessen werden.

3. Alle Menschen sind ungleich, aber nicht zu allem gleich unfähig

Unterforderung, Überforderung und Fehlbesetzungen sind alltäglich. Im Extremfall führt dies bis zum dienstlich veranlaßten Alkoholismus. Umsetzungen können Wunder wirken. Spätestens nach fünf Jahren sollten sie jeden Mitarbeiter (und AL!) treffen und ihm in einer neuen Aufgabe neuen Schwung ermöglichen. Die Ausrede einer »langen und schwierigen Einarbeitung« darf Versetzungen nicht abblok-

ken. Die Ausbildung unserer Leute ist heute so gut, daß die Einarbeitung drei, höchstens sechs Monate dauern kann.

4. Mitarbeiter sind genau und richtig zu beurteilen

Gefälligkeitsbeurteilungen sind ein Unrecht für die guten Mitarbeiter und senken die Einsatzfreude. Der AL sollte regelmäßig mit dem Personalchef sprechen. Der Personalchef sollte sich beim AL informieren. Eine enge Zusammenarbeit von AL und Personalchef ist für beide wichtig.

III. Überwachen der Arbeitsergebnisse

Stellen wir uns vor, unser AL sei so gut, daß er nach einiger Zeit die Arbeit bestens verteilt und überall den richtigen Mann auf den richtigen Platz gesetzt hat. Trotzdem bleibt noch viel zu tun. Denn jetzt heißt es: »Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser.« Er muß nun die Arbeitsergebnisse überwachen und dabei die Zeit am Zügel haben:

1. Zeit ist der knappste Faktor im Arbeitsprozeß

Die Zeit zerrinnt unwiederbringbar. Manches Versäumte läßt sich nicht mehr nachholen. Gerade Behörden wird ein verschwenderischer Umgang mit der Zeit vorgeworfen. Denn »Zeit« erscheint im öffentlichen Dienst nicht so unmittelbar als »Geld« wie in der kostenrechnenden Wirtschaft. Diesem Selbstbetrug dürfen wir nicht erliegen. Jedes Gehalt läßt sich in Stundenpreise umrechnen.

2. Schwerpunkte der Arbeit und damit der Überwachung setzen

Dazu sind Kopien wichtiger Vorgänge auf Wiedervorlage zu legen. Es dürfen aber keine Originale – weder Akten noch Einzelvorgänge – beim AL festgehalten werden. Akten werden beim SB geführt. Er kommt mit ihnen und geht mit ihnen. Dabei sind Erledigungstermine mit dem SB zu vereinbaren und eine entsprechende Wiedervorlage auf der Kopie zu vermerken. Möglich ist heute auch, die »WV« über den Bildschirm zu terminieren.

3. Bei wichtigen oder neuen Aufgaben sind Zeit und Verfahrensgang bis zum Abschluß zu überwachen

Denn bei solchen Aufgaben ist es be-

sonders schwerwiegend, wenn der SB den Überblick über Verfahren und Zeit verliert. Hier braucht er den AL als richtigen und helfenden Beobachter im Hintergrund.

4. Überprüfung der Verfahrensdauer von Massengeschäften und Routinearbeit

So sind z.B. Baugenehmigungen, deren Antragseingang über vier Wochen zurückliegt, aufzulisten und dem AL vorzulegen. Immer wieder ist an der Beschleunigung der Verfahren zu arbeiten.

5. Ständig »Aktenleichen« suchen und begraben lassen

»Aktenleichen« sind umfangreiche und meist schwierige, oft Jahre zurückreichende und trotzdem noch nicht abgeschlossene Verfahren (z.B. Beitragsabrechnungen im Erschließungsrecht). Und merke: Ohne »Leichen« lebt's sich leichter.

IV. Verbesserung des Arbeitsablaufs

Die Arbeit ist verteilt, der Personaleinsatz verbessert, die Arbeitsergebnisse werden überwacht. Damit ist die »Zeit der Reformen« gekommen. Das bedeutet, daß ohne Übertreibung oder missionarischen Eifer an die Verbesserung der Arbeitsabläufe zu gehen ist. Vor allem sind wiederkehrende Verfahren und Routinearbeiten anzupacken. Dabei können die größten Schritte nach vorne getan werden. Die moderne Bürotechnik zwingt uns ohnehin dazu. Und besser ist operieren als operiert zu werden.

1. Arbeitsabläufe untersuchen und verbessern

Wichtigste AL-Aufgabe: Immer wieder Arbeitsabläufe untersuchen und verbessern. Das ist wichtiger als über Einzelfällen zu brüten.

2. Wiederkehrende Verfahren durchleuchten und besser gestalten

Zur Zeitkontrolle muß die Verbesserung der Verfahrensorganisation kommen. Der AL muß dazu Arbeitspläne und Abprüflisten (mit Zeitbedarf) erarbeiten und damit die Verfahren steuern (z.B. für Blmsch-Verfahren, Bebauungspläne usw.). Dabei ist die zeitspa-

rende und rechtzeitige Einbeziehung der staatlichen Sonderbehörden und anderer Ämter einzuplanen. Bei langen Verfahren (z.B. Planfeststellungen) sind die einzelnen Entscheidungsschritte festzulegen und zu terminieren. Es sind dann Soll-Ist-Vergleiche vorzunehmen. Nach dem Verfahrensabschluß gilt jedesmal der Grundsatz: Lernen heißt, sein Verhalten aufgrund von Erfahrung ändern! Organisationsuntersuchungen zeigen immer wieder, daß zu viele wursteln, zu wenige planvoll vorgehen; daß bei alteingesessenen SB (und AL!) Verbesserungen immer seltener werden. Dabei ist weniger das Lebensalter, sondern vielmehr das Dienstpostenalter die Klippe für neue Einfälle.

3. Routinearbeit und Massengeschäfte rationalisieren; EDV-Einsatz ständig fortentwickeln

Das ist die Aufgabe von heute, an der niemand vorbeikommt. Gehen wir mit Freude und Forschergeist an sie heran.

4. A-Akten (früher: Generalia) anlegen und auf neuestem Stand halten

Darin sind Grundsatzentscheidungen, Erlasse sowie einschlägige Rechtsgrundlagen aus Gesetzblättern, GABl usw. geordnet abzulegen. – Jedes Amt und jeder SB hat seine Rechtsgrundlage griffbereit. Das kommunale (oder jeweils einschlägige) Aktenzeichen gehört auf jeden Vorgang und jede Akte. Auf ein geordnetes Registraturwesen sollte man viel Wert legen und dabei an Nachfolger und einen reibungslosen Arbeitsplatzwechsel denken.

5. In allem auf Ordnung, Zweckmäßigkeit und Pünktlichkeit achten

Diese hergebrachten Tugenden der Beamten sind in den Jahren des antiautoritären Eifers in Verruf geraten. Über die Bürokratie schimpfen alle. Wenn aber bei einer Mülldeponie, bei einer Lebensmittel- oder sonstigen Überwachung (vgl. österreichischen Weinskandal usw.) etwas passiert, dann spricht alle Welt von Behördenschlamperei, zu wenig Kontrolle und harten Konsequenzen. Daher sind bewährte Grundsätze beizubehalten und sachgerecht fortzuentwickeln. Nach dem Gerede derer, die keine Verantwortung tragen, darf man sich nicht richten.

V. Hilfe und Unterstützung für die Mitarbeiter

Der knappste Faktor ist die Zeit, der kostbarste der Mensch. Es genügt nicht, nur an der Verbesserung und Beschleunigung der Verfahren zu arbeiten. Es ist eine Steigerung der Führungskraft, wenn es einem AL gelingt, seine Mitarbeiter zu neuen Arbeitseinstellungen und -verhalten zu führen. Der erste Schritt ist getan, wenn die Mitarbeiter über ihre Arbeit nachdenken und an deren Verbesserung mitwirken. Dabei muß der AL seinen Mitarbeitern helfen und sie unterstützen. Seine Aufgaben sind:

1. Anleitung zur Arbeit – nicht Abnahme der Arbeit

Sonst werden Arbeitsbereitschaft, Verantwortungsfreude und Entschlußkraft der SB geschwächt. – Die Arbeitsanleitung umfaßt folgende Schwerpunkte:

a) Den Mitarbeitern ist zu zeigen, wie sie zügig den Schreibtisch leeren. Dabei darf der AL keine Akten übernehmen.

b) Gemeinsam mit dem SB sind Störungen der Sachbearbeitung (häufige Rückfragen und Ferngespräche sowie Arbeitsunterbrechungen aller Art) festzustellen. Gemeinsam und ständig ist um deren Abbau zu kämpfen.

c) Die Abschaffung des Schriftverkehrs von Zimmer zu Zimmer (zwischen den SB, zwischen den Ämtern) sollte ein wichtiges Anliegen des AL sein. Kampf den Vermerken!

Untersuchungen haben festgestellt, daß Störungen und unnötige Schreiben bei einzelnen SB (und AL!) bis zu 60 % der Zeit auffressen. Die SB müssen vor allem entscheiden und Verfahren abschließen. Wer viel schreibt und wenig entscheidet wäre besser Schreibkraft.

2. Hilfe muß zur Abhilfe führen

Helfen ja – aber nicht auf Dauer! Wer ständig fragt und Hilfe braucht, sitzt am falschen Arbeitsplatz. Die Folgerung heißt: Fortbildung oder Umsetzung.

3. Einarbeitungspläne und Stellenbeschreibungen für jede SB-Stelle schaffen

Das ist eine grundsätzliche und dauerhafte Mitarbeiterhilfe.

4. Führung braucht persönliche Begegnung

Nicht nur zwischen den SB, auch zwi-

schen AL und SB sind die Vermerke abzuschaffen. Mit den Mitarbeitern soll man sprechen und ihnen weder schreiben noch von ihnen Schreiben empfangen. Dafür sind mündliche und persönliche Rücksprachen zu festen Zeiten (am besten einmal wöchentlich) zu vereinbaren. Das ist zeitsparender, wirkungsvoller und menschlicher. Daneben soll der AL keine »Laufkundschaft« der SB dulden. Der AL braucht seine kostbare Zeit zur Erledigung seiner Aufgaben (Führen, Entscheiden, Weiterbilden). Bei den Rücksprachen sind Entscheidungen zu fällen, an die sich der AL und der SB halten. Die bewährte Führungsspanne von vier bis höchstens sieben SB je AL darf nicht überschritten werden. Der AL kommt sonst in Zeitdruck und verliert den Überblick.

VI. Schulung und Fortbildung der Mitarbeiter auf ihrem Arbeitsplatz²

Es geht hier nicht um die Weiterbildung, die den SB vorübergehend aus dem Arbeitsprozeß herauslöst, um ihm neue Fähigkeiten zu vermitteln. Die Grenze zwischen Fortbildung am Arbeitsplatz und Weiterbildung in und außerhalb der Behörde ist fließend. Vor allem dienen beide Bemühungen ähnlichen Zielen.

Der AL ist verantwortlich, daß seine SB folgendes können:

1. Beherrschung der Rechtsgrundlagen des eigenen Sachgebiets

Darauf unbedingt bestehen! Viele Rückfragen und Störungen entfallen dann.

2. Beherrschung der Arbeitsorganisation einschließlich der neuen Bürotechniken

Dazu fortbilden!

3. Beherrschung von klarem Denken und einfacher Sprache

a) Kurze Sätze, treffende deutsche Wörter! Wer einfach spricht, den versteht man besser. Nur klare und einfache Gedanken überzeugen. Sie verkürzen die Arbeitsdauer und sparen Kraft, Zeit und Geld. Alles ist so zu sagen, daß es der andere, der Bürger,

² Oft als »Training on the Job« bezeichnet.

der Kollege, nicht nur verstehen kann, sondern verstehen muß.

b) Das Ziel heißt: Nur notwendige, treffsichere und kurze Vermerke für die Akten fertigen. Vermerke sind dazu da, rechtserhebliche Tatsachen in den Akten festzuhalten.

VII. Anleitung der Mitarbeiter zum selbständigen Denken und Handeln im eigenen Bereich und zum Mitdenken in übergeordneten Bereichen

Der erfahrene und gut ausgebildete SB drängt zur selbständigen Aufgabenerledigung. Das ist gut und muß gefördert werden.

1. Unsere Arbeit ist geistige Arbeit

Für den SB ist dies vor allem das Fällen richtiger Entscheidungen – neben dem zügigen Abschluß der Verfahren. Der AL muß beim SB die Entscheidungskraft entwickeln und ihn zu konzentrierter Denkarbeit führen.

2. Jeder SB erledigt seine Aufgaben selbst

Das geht am schnellsten und ist auf Dauer am besten. Der SB muß lernen, den eigenen Kopf zu benutzen. In der Regel sind SB-Entscheidungen die richtigsten Entscheidungen. – Eine Beurteilung muß etwas zur Selbständigkeit und Entscheidungskraft eines SB sagen.

3. SB und übrige Mitarbeiter in Dienstbesprechungen über das ganze Amt und die gesamte Behörde auf dem laufenden halten

Dabei sind nur die großen Linien aufzuzeigen. Dienstbesprechungen sind keine Erzählstunden und keine Rückspracherunden. Rücksprachen betreffen nur einen oder wenige SB. Sie sind Einzelveranstaltungen. Themen der Dienstbesprechungen sollen dagegen alle oder fast alle Beteiligten angehen. Ziel der Dienstbesprechung ist: Der SB soll das eigene Handeln im Zusammenhang sehen. Er soll die großen Ziele der Behördenpolitik und die Schwerpunkte der Behördenarbeit erkennen und danach handeln.

3 Oft wird auch der englische Begriff »management by objectives« gebraucht. Er kommt wie der deutsche Ausdruck aus dem militärischen Sprachgebrauch.

4 Vgl. B. Das Entscheiden, S. 19ff.

5 Darauf beruht die erfolgreiche Arbeit der japanischen Qualitätszirkel.

4. Auftragstaktik³

Dem SB werden Aufgaben, Aufträge und bestimmte Arbeitsziele vorgegeben. Die recht- und zweckmäßige Erreichung dieser Ziele, der richtige Vollzug obliegt dem SB, ist seine Hauptaufgabe. Dazu ist er vom AL anzuleiten. Nur auf ausgebildete und selbständige SB kann delegiert werden.

VIII. Anleitung zur Übernahme von Verantwortung

Der erfahrene und selbständige SB darf und muß Verantwortung tragen. Verantwortungsscheu ist menschliche Schwäche. Verantwortungsbereitschaft persönliche Größe. Das Verantwortungsbewußtsein der Mitarbeiter ist zu entwickeln durch:

1. Verweigerung der Rückdelegation

Denn das ist für den SB der einfachste und schnellste Weg, sich vor Verantwortung, Entscheidungen und Arbeit zu drücken.

2. Festlegen einer »Linie« und dann durchhalten dieser Linie

Wir brauchen SB und AL mit überzeugenden Grundsätzen. Das versteht der Bürger, das schafft auf die Dauer beim Bürger Verständnis und Vertrauen. Der Bürger muß wissen, woran er ist. – Neue Gesetze, Entwicklungen und prinzipielle Einsichten können allerdings zu neuen Grundsätzen führen.

3. »Halten« von Entscheidungen der SB

Das Umwerfen einer Entscheidung ist immer ein »Zwischenfall«. Dazu muß eine Entscheidung falsch, rechtswidrig oder gegen die vereinbarten Grundsätze sein. Verantwortung delegieren heißt auch Ermessen delegieren!

4. Bei wichtigen Entscheidungen

durch AL⁴ ist immer

- a) der Entscheidungsvorschlag des SB einzuholen,
- b) die Entscheidung in Anwesenheit des zuständigen SB zu fällen,
- c) jede Besprechung mit anderen Behörden und Bürgern in Anwesenheit des zuständigen SB zu führen.

5. Nie das Ansehen und die Persönlichkeit des SB untergraben

Wer als SB selbständig denkt und han-

delt, wer entscheidet und Verantwortung trägt, der verdient unsere Anerkennung. Das gilt vor allem, wenn er einmal einen Fehler macht. Wer als AL die Selbstachtung und Autorität seiner Leute untergräbt, vernichtet das Ansehen seines Amtes und zwar nach innen wie nach außen. Gute Mitarbeiter werden gehen, die anderen verkümmern, der AL wird als einsamer Obersachbearbeiter zurückbleiben.

6. Keine sachfremd beeinflussen oder »seltsamen« Entscheidungen treffen

Das korrumpiert den SB. Er weiß nicht mehr, was geht. Die Entscheidungen werden unberechenbar. Im Rechtsstaat gilt zu Recht das Willkürverbot.

IX. Aufnahme und Umsetzung von Anregungen der mitdenkenden und verantwortungsbereiten Mitarbeiter (kooperativer Führungsstil)

Wir haben nun gut ausgebildete, selbständige und verantwortungsbereite SB. Sie sollten an der Amtsführung beteiligt werden. Ihre Erfahrung, ihr Wissen und ihre Überzeugung sind in die Amtsgeschäfte einzubeziehen. Das schadet niemand und nützt allen. – Die letzte Entscheidung trifft aber der AL, der auch die Gesamtverantwortung trägt.

1. In Mitarbeitergesprächen Anregungen für die Amtsführung herauslocken

Klagen sind positiv umzumünzen und in gemeinsam durchzuführende Verbesserungen überzuleiten. Die schlechtesten Klagen sind: Wir brauchen mehr Leute. Das sagen alle. – Die besten Vorschläge lauten: Wir setzen bessere Arbeitsmethoden und neue Arbeitsmittel ein und machen mit den gleichen Leuten mehr. Das ist fast immer möglich.

2. Mitarbeiter und seine Vorschläge anhören und ernst nehmen

Der SB weiß in seinem Bereich besser Bescheid als der AL. Er kann die besten Vorschläge machen, wenn er Denken gelernt hat⁵.

X. Entwicklung und Weitergabe von Ideen und Impulsen an die Mitarbeiter

Der AL, der das bisher Gesagte gut beherrscht, hat die mittlere Reife der

Führungskunst erreicht. Er macht seine Sache nicht schlecht. Zum Führungsabitur braucht er aber noch mehr. Er benötigt die Gabe des schöpferischen Denkens und die Fähigkeit, seine Mitarbeiter zu begeistern.

1. Der AL muß Ideen haben und Impulse geben

Leute ohne regen Geist und ohne Gespür für Entwicklungschancen sollten nicht führen. Sie stehen sich und guten Mitarbeitern im Wege. Wer zu jeder Lösung das passende Problem findet, kann vielleicht als Amtsrichter, nie aber als Amtsleiter bestehen. Nicht die Beurteilung eines abgeschlossenen Einzelfalles, nicht die Verurteilung einer rechtswidrigen Tat und nicht das abwägende Richten über streitende Parteien ist das Hauptgeschäft eines AL. Das machen bei uns – wenn überhaupt – die SB. Modernes Verwalten heißt vor allem Gestalten – und zwar zukunftsweisend und in wichtigen Lebensbereichen. Dazu braucht der AL Beweglichkeit und gute Einfälle. Der SB muß wissen, was im Gesetz steht, dem AL muß dazu mehr einfallen.

2. Er muß Schwung in den Laden bringen

Er darf nicht als Ladenhüter seines Amtes walten. Er darf kein Beamtenmuffel sein. Nur Geist und Optimismus begeistern. Für die Zukunft handeln kann nur, wer an die Zukunft glaubt. Fröhliche Menschen haben's leichter beim Führen.

3. Er darf nicht abwartend, langatmig und umständlich handeln

Wer umständlich arbeitet, ärgert alle.

XI. Durchsetzung von Ideen und Impulsen (der Vorgesetzten, des AL, der Mitarbeiter)

Zum schöpferischen Denken muß das schöpferische Handeln kommen, sonst bleibt alles beim alten. Das erfordert Einsatz und Tatkraft. Die Erfahrung mit der Umsetzung von Ideen führt zur Entwicklung weiterer wirklichkeitsnaher Ideen.

1. Gute Ideen zu haben ist etwas – gute Ideen zu verwirklichen ist alles

Eigene Ideen, solche der Vorgesetzten und Mitarbeiter müssen umgesetzt werden.

2. Es geht mehr, als man glaubt!

Das sollte jeder AL ausprobieren und sich dabei selbst herausfordern.

3. Der AL braucht Überzeugungs- und Durchsetzungskraft

Er muß Optimismus und Zuversicht ausstrahlen, aber nicht nach Popularität haschen. Ohne sich anzubiedern, muß seine Überzeugungskraft auf die Mitarbeiter übergehen. Miesmacher sind nicht zum AL geeignet. – Der AL braucht persönliches und menschliches Format. Zum Können muß die Ausstrahlung kommen.

4. Aufgaben und Aufträge nicht aufgeben,

sondern zäh und unbeirrt zu Ende führen. Der AL muß belastbar sein und Widerstände überwinden. Er braucht Selbstvertrauen ohne Getue. Er muß ohne Anmaßung anordnen, aber anordnen und auf Ausführung bestehen.

5. Gesamtinteresse vertreten

Der AL muß die Interessen des Ganzen vor die eigenen und vor Teilinteressen, auch vor Interessen einzelner Mitarbeiter, stellen. Nur dadurch kann er überzeugen und Autorität gewinnen. Er will dann nichts für sich, sondern alles für die Aufgabe, das Ganze. Die Aufgabe gibt die Autorität.

XII. Verständnis und Gerechtigkeit gegenüber Mitarbeitern⁶

Zur guten Idee muß das Ethos kommen. Dann hat die Führung ihre eigentliche Rechtfertigung und die überzeugendste Stufe erreicht. Führung im öffentlichen Dienst heißt Dienst am Gemeinwohl. Das nützt letztlich den Bürgern am meisten. Dies muß man ohne Pathos, aber standfest vertreten. Dazu gehören auch Gerechtigkeit und Verständnis des Amtsleiters gegenüber den Mitarbeitern. Dabei soll der AL:

1. Nie die eigene Person, immer die Aufgabe in den Vordergrund stellen

Keine »Nibelungentreue« fordern, wohl aber treues Dienen für das Amt! »Nibelungentreue« heißt: Recht oder Unrecht – ich stehe zu meinem Vorgesetzten. Das ist falsch. Über der Loyalität zu Personen steht die Loyalität zum Recht und Rechtsstaat. Autorität soll man durch Dienst, nicht durch Herr-

schen oder Unbeherrschtheit erlangen (wollen).

2. Gemeinschaftsgeist wecken

Dabei ist aber keine Kumpanei oder Trinkbruderschaft anzuzetteln. Alkohol ist kein Führungsmittel. Gemeinschaft schafft die gemeinsam erarbeitete Leistung und Überzeugung und vor allem eine gute Führung.

3. Gerecht und konsequent handeln

Alles verstehen heißt nicht alles billigen. Der AL muß nein sagen können. Dies aber sachlich und emotionslos begründen. Ein AL darf keine Lieblinge und keine Stiefkinder haben. Er tritt freundlich aber bestimmt auf.

4. Wahrnehmung der Fürsorgepflicht

Dazu gehört nicht die Schnüffelei im persönlichen Bereich. Der AL darf den Mitarbeitern nicht zu nahe treten (auch kein »Du«). Mitarbeiter sind nicht auf Dinge anzusprechen, die sie betreten machen könnten und für den Dienst nicht von Bedeutung sind. Keine Neugier an den Tag legen! – Aber jeder Mitarbeiter soll sich vom AL verstanden und geachtet fühlen. Jedoch keine falschen Gefühle! Auf Dauer verträgt der mündige Mensch weder Bemütern noch Bemitleiden.

5. Mitarbeiter gerecht beurteilen

Dies gilt insbesondere im Vergleich zu anderen. Es sollen gerechte und keine bequemen Vorschläge zur Beförderung gemacht werden. Alter allein ist kein Verdienst. Nur Eignung und Leistung können Beförderungen rechtfertigen.

Wer so führt, der sollte Erfolg haben. Außerdem muß der AL noch richtige Entscheidungen treffen, sowie sich und seine Mitarbeiter weiterbilden. In den nächsten Abschnitten soll darauf näher eingegangen werden.

Der Amtsleiter fällt die wichtigsten Entscheidungen

Entscheidungen trifft der SB. Nur die wichtigsten Entscheidungen hat der AL zu fällen.

⁶ Verständnis und Gerechtigkeit sollen auch gegenüber dem Bürger geübt werden. Unser Thema lautet aber »Führen von Mitarbeitern« und nicht »Überzeugen von Bürgern«. Daher fehlen hier entsprechende Ausführungen.

I. Wichtigste Entscheidungen
sind solche,

1. die mit so schwierigen rechtlichen oder tatsächlichen Fragen zusammenhängen, daß der SB sie nicht treffen kann (= Bekenntnis der eigenen Grenzen),
2. die für eine Vielzahl ähnlicher Fälle bedeutsam sind (Grundsatzentscheidungen),
3. die große finanzielle Auswirkungen haben (auch Mitwirkung der Kämmerer, des Rechnungsprüfungsamtes),
4. die erhebliche (kommunal-)politische Bedeutung haben.

II. Beteiligung des Dezernenten

Der AL entscheidet aufgrund eigener Beurteilung oder entsprechender Absprache, wann der Dezernent bei solchen Entscheidungen einzuschalten oder zu unterrichten ist. Hoffentlich nicht jedesmal! Denn in abgewandelter Form gelten alle bisherigen Grundsätze auch für die Zusammenarbeit zwischen AL und Dezernenten.

III. Wichtige Entscheidungen erfordern eine abgewogene Entscheidungsfindung

Dies geschieht in folgenden Schritten:

1. Vom zuständigen Sachbearbeiter ist der *Sachverhalt aufzuarbeiten* und ein Entscheidungsvorschlag vorzulegen. Der Sachbearbeiter ist immer an der Entscheidung seiner Fälle zu beteiligen. Seine Überzeugung, Erfahrung, sein Wissen sind einzubeziehen. Dies erzieht zur Entscheidungsfreude und zur Verantwortungsbereitschaft. – Möglich ist dabei eine kurze, höchstens zwei bis drei Seiten umfassende schriftliche Ausarbeitung (Sachverhalt und Entscheidungsvorschlag). Ausnahmsweise können wenige entscheidungserhebliche Schreiben in Kopie beigelegt sein. Die Akten bleiben grundsätzlich beim SB.
2. Danach prüft der AL frei und mit *gesundem Menschenverstand*, wie er aus eigener Überzeugung, Erfahrung und aufgrund seines Wissens den Fall entscheiden würde. Wie würde ich als Gesetzgeber das Problem lösen?
3. Dann erst wird die beabsichtigte Entscheidung an *Gesetz und Rechtsprechung* geprüft.
4. Nun ist das *Risiko* abzuwägen und zu tragen. Entscheiden ist immer handeln unter Unsicherheit:
5. Es ist immer *im Sinne des Ganzen*

zu entscheiden und zu handeln. Kann die Behörde, kann ich in Zukunft jeden Fall dieser Art so entscheiden? Entspricht die Entscheidung den Grundsätzen (»der Linie«) unserer Behörde?
6. Es ist eine *klare und eindeutige Entscheidung* zu fällen.

7. Wer entscheidet muß die *Verantwortung* übernehmen und überzeugend tragen. Der AL darf die Verantwortung nicht auf Mitarbeiter abwälzen, darf nicht über schlechte Beratung klagen.

8. Wer *entscheidet, der unterschreibt* und zwar bei günstigen wie bei schmerzlichen Entscheidungen.

IV. Schwierige Entscheidungen nicht aufschieben!

Fälle sollten gelöst werden, bevor sie sich zu Ärgernissen hochgestaut haben. Und je länger schwierige Lösungen verzögert werden, um so größer werden meist die Widerstände dagegen.

V. Getroffene Entscheidungen durchsetzen!

Keine »Hampelmann-Politik« betreiben.

Der Amtsleiter bildet sich und seine Mitarbeiter

I. Die Weiterbildung des AL hat folgende Schwerpunkte:

1. Führungs- und Organisationslehre (einschließlich EDV und moderner Bürotechnik)
2. Der AL soll neue und interessante Entwicklungen des eigenen Aufgabebereiches kennenlernen und die mögliche Umsetzung im eigenen Amt prüfen. Nur der AL, der sich weiterbildet, kann schöpferisch denken und handeln.
3. Er sollte ausgewählte Fachliteratur und Rechtsprechung durcharbeiten und sich Fortbildungsschwerpunkte setzen.
4. Er muß eigene schwerwiegende Lücken erkennen und schließen. Dabei sollte er sich ein längerfristiges eigenes Weiterbildungsprogramm erarbeiten.
5. Er muß den Überblick über die einschlägige Entwicklung der Rechtsprechung und Literatur haben. Er muß wissen, was wo steht und wer im Amt es genau wissen muß. Dabei muß er auch den Mut zur Lücke haben. Der AL kann nicht alles Wissen.

6. Der AL soll Anregungen zur behördeninternen Fortbildung machen.

II. Der AL ist für die Weiterbildung seiner Mitarbeiter verantwortlich

1. Er sorgt dafür, daß der SB sein Sachgebiet umfassend beherrscht und darin ständig weitergebildet wird. Jeder SB ist der Spezialist in seinem Sachgebiet. Der AL sorgt dafür, daß auch der jeweilige Vertreter im Sachgebiet genügend ausgebildet ist.

2. Der AL ist verantwortlich, daß die übrigen Mitarbeiter die moderne Büroorganisation und -technik beherrschen und darin ständig fortgebildet werden.

3. Der AL erkennt die Schwächen seiner Mitarbeiter und veranlaßt dann die notwendige Fortbildung.

4. Nicht jeder muß alles wissen! Der AL verteilt Wissensschwerpunkte unter seinen Mitarbeitern und sorgt für entsprechende Fortbildung. Oberspezialisten ausbilden!

5. Nicht jeder kann alles! Der AL muß entwicklungsfähige Begabungen seiner Mitarbeiter erkennen und durch entsprechende Weiterbildung fördern.

6. Der AL erstellt den Fortbildungsplan für sein Amt und bespricht ihn mit dem Personalchef, der für die Fortbildung in der ganzen Behörde verantwortlich ist.

7. Der Personalchef führt die Weiterbildungskartei der Bediensteten. Er achtet auf gleichmäßige Verteilung der Weiterbildung über alle Ämter und Sachgebiete. Er bildet SB und Mitarbeiter frühzeitig für künftige Aufgaben aus. Die Weiterbildung umfaßt nicht nur den derzeitigen Aufgabenbereich. Der Personalchef muß auch an Weiterkommen und Umsetzung der Mitarbeiter denken. Dabei wirkt der AL durch Vorschläge und Hinweise mit. Er legt dabei keinen »Amtsegoismus« an den Tag. Er läßt Mitarbeiter weiter- und auch fortkommen.

Schlußbemerkung

Wer als AL im öffentlichen Dienst führen, entscheiden, sich und andere weiterbilden kann, der erfüllt eine wichtige und schöne Aufgabe. Hat er dabei noch Vorgesetzte, die ihm die nötigen Gestaltungs- und Entfaltungsmöglichkeiten geben, dann kann er im Berufsleben auch seine Begabung und Persönlichkeit einbringen. Letztlich liegt Führungsgrundsätzen und Führungsverhalten immer ein bestimmtes Menschenbild zugrunde.

Mc Gregor⁷ hat zwei grundverschiedene Einstellungen zur Menschenführung einander gegenübergestellt. Er nennt sie die Theorie X und die Theorie Y.

Die Vertreter der *X-Theorie* sehen den Menschen folgendermaßen:

1. Der Durchschnittsmensch hat eine angeborene Abneigung gegen Arbeit und vermeidet sie, wo er kann.

2. Die meisten Menschen müssen daher gezwungen, kontrolliert, dirigiert und mit Strafe bedroht werden, um ihren Beitrag zur Erreichung organisatorischer Ziele zu leisten.

3. Der Durchschnittsmensch zieht es vor, dirigiert zu werden, versucht Verantwortung zu meiden, hat relativ wenig Ehrgeiz und sehnt sich vor allen Dingen nach Sicherheit.

Anders sehen die Vertreter der *Y-Theorie* ihre Mitarbeiter:

1. Körperliche und geistige Arbeitsanstrengungen sind ebenso natürlich wie Spiel und Ausruhen. Der Durchschnittsmensch hat keine angeborene Abneigung gegen Arbeit. Je nach den Bedingungen kann Arbeit eine Quelle der Zufriedenheit bedeuten.

2. Kontrolle und Strafandrohung sind nicht die einzigen Motivationsmittel zur Erreichung organisatorischer Ziele. Der Mensch übt Selbstdirektion und Selbstkontrolle beim Erstreben von Zielen, die er erreichen will.

3. Der Durchschnittsmensch lernt unter günstigen Bedingungen, nicht nur Verantwortung zu akzeptieren, sondern auch, sie zu suchen.

4. Die Fähigkeit, ein relativ hohes Maß an Fantasie und Einfallsreichtum bei der Lösung organisatorischer Probleme zu entwickeln, ist erheblich und weit in der Bevölkerung gestreut.

5. Unter den Bedingungen des modernen industriellen Lebens sind die intellektuellen Fähigkeiten des Durchschnittsmenschen nur teilweise genutzt.

Nach der Theorie X arbeiten Diktaturen. Dem Menschenbild der Demokratie entspricht die Theorie Y. Wer meint, daß für ihn die Y-Theorie und für seine Mitarbeiter die X-Theorie richtig sei, der überbewertet sich und unterschätzt die anderen. Er ist ungerecht. In der modernen, demokratischen und rechtsstaatlichen Verwaltung sollten die Grundsätze der Theorie Y gelebt werden.

⁷ Mc Gregor, Douglas: The human side of enterprise, New York 1960.