

Deutsche Bank



Bundesministerium
des Innern



Hertie School
of Governance

Personalaustauschprogramm

Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft

Evaluationsbericht

10. Mai 2006

***Erfahrungsaustausch setzt Reden voraus
– miteinander statt übereinander.***

Ernst Ulrich von Weizsäcker
Deutscher Physiker, geboren 1939

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	5
1 Grußwort	6
2 Personalaustausch.....	7
3 Evaluation	8
3.1 Erkenntnisziele	8
3.2 Methodik.....	9
3.3 Ergebnisse	10
3.4 Schlussfolgerungen.....	24
4 Erfahrungsseminar	25
4.1 Diskussion der Befragungsergebnisse	25
4.2 Verbesserungspotentiale.....	28
4.3 Vorschläge der Hertie School of Governance	30
5 Wandel in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft	32

Anlagen

1. Beteiligte Behörden und Unternehmen
2. Austauschteilnehmer
3. Teilnehmer am Erfahrungsseminar
4. Fragebogen Teilnehmer

Impressum

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABB	Asea Brown Boveri
Abb.	Abbildung
AG	Aktiengesellschaft
BASF	Badische Antimon und Sodafabrik
BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verteidigung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BPA	Bundespresseamt
BRH	Bundesrechnungshof
Bzw.	beziehungsweise
Dr.	Doktor
Fraport	Frankfurt Airport
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HSoG	Hertie School of Governance
Prof.	Professor
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Empirische Basis der Befragung
Abbildung 2	Teilnehmerstatistik
Abbildung 3	Teilnehmererwartungen im Vergleich
Abbildung 4	Ergebnisse der Teilnehmer aus der öffentlichen Verwaltung
Abbildung 5	Ergebnisse der Teilnehmer aus der Privatwirtschaft
Abbildung 6	Erwartungserfüllung im Vergleich
Abbildung 7	Anwendbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse
Abbildung 8	Interesse des beruflichen Umfeldes
Abbildung 9	Arbeitsbelastung im jeweils anderen Sektor
Abbildung 10	Ermessensspielräume in jeweils anderen Sektor
Abbildung 11	Hierarchisierung im jeweils anderen Sektor
Abbildung 12	Fachkompetenz im jeweils anderen Sektor
Abbildung 13	Persönliche Einschätzung des anderen Sektors
Abbildung 14	Fachgespräche mit Vorgesetzten
Abbildung 15	Nutzen und Pflege der Kontakte
Abbildung 16	Beurteilung der Teilnehmer durch die Personalabteilungen
Abbildung 17	Determinanten für berufliche Zufriedenheit
Abbildung 18	Determinanten für berufliche Zufriedenheit
Abbildung 19	Sinnvolle Inhalte der Verwaltungsreform
Abbildung 20	Wandel der Leitbilder (nach Werner Jann)
Abbildung 21	Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse (nach Werner Jann)
Abbildung 22	Von Public Management zu Public Governance (nach Werner Jann)

Quelle: Abb. 1 bis 19 eigene Darstellungen



1 Grußwort

Die Bemühungen um eine Reform der öffentlichen Verwaltung sind so alt, wie die öffentliche Verwaltung selbst. Das aktuelle Regierungsprogramm „*Moderner Staat - moderne Verwaltung*“ ist ein Schritt hin zur Steigerung der Managementkompetenz der Bundesministerien und wird gegenwärtig in unterschiedlichen Ausprägungen umgesetzt. Wirtschaftlichkeit und Bürgerorientierung als zentrale Determinanten der Staatsreform sind jedoch nicht allein per legem zu verwirklichen. Vielmehr bedarf es eines Kultur- und Mentalitätswandels auf Seiten der öffentlichen Verwaltungen und auf Seiten der Unternehmen.

Diese Einstellungsänderung kann durch wechselnde berufliche Einsatzfelder und personellen Austausch zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor gefördert werden. Was in anderen Ländern bereits gang und gäbe ist, wird in Deutschland derzeit noch durch Vorgaben des Dienstrechts gebremst, welches sich momentan in einem intensiv diskutierten Reformstadium befindet. Der Staat beraubt sich derzeit selbst gewinnbringender Ressourcen und faktischer Reformpotentiale.



Prof. Dr. Jobst Fiedler

Unter diesen Umständen erscheint das vor nunmehr vor fast zwei Jahren durch die Deutsche Bank und das Bundesministerium des Innern angestoßene Personalaustauschprogramm umso bedeutender. Die Hertie School of Governance, Deutschlands erste Professional School für Public Policy, wurde Ende 2005 von den Initiatoren beauftragt, die bisherigen Maßnahmen zu evaluieren, Wirkungen zu erforschen, Verbesserungspotentiale aufzudecken und ein Treffen der Beteiligten zum Austausch der Erfahrungen zu organisieren. Dieses Seminar fand am 31. März 2006 unter reger Mitwirkung von Austauschkandidaten und Personalverantwortlichen aus öffentlicher Verwaltung und Unternehmen in Berlin statt.

Der Ihnen heute vorliegende Evaluationsbericht fasst die Resultate unserer Untersuchungen, die Ergebnisse der Diskussionen aus dem Erfahrungsseminar, daraus folgende Entwicklungspotentiale sowie die Einordnung des Programms in einen größeren gesellschaftspolitischen Kontext zusammen.

Prof. Dr. Jobst Fiedler
Professor für Public Management und Mitglied der Hochschulleitung



2 Personalaustausch

Das Personalaustauschprogramm ist ein Element des Regierungsprogramms „*Moderner Staat – Moderne Verwaltung*“, welches am 16. Juni 2004 verabschiedet wurde. Es enthält die Reformschwerpunkte der Bundesverwaltung im Bereich des Verwaltungsmanagements wurde von der neuen Bundesregierung bestätigt und entsprechend weitergeführt.

Erste Gespräche mit dem Ziel eines übergreifenden Personalaustausches zwischen Bundesverwaltung und privater Wirtschaft fanden im Frühjahr 2004 zwischen dem damaligen Bundesminister des Innern, Dr. Otto Schily und dem Personalvorstand der Deutschen Bank AG, Dr. Tessen von Heydebreck statt. Zu den Initiatoren zählen auf Seiten der öffentlichen Verwaltung neben dem BMI zahlreiche weitere Bundesressorts sowie die Hessische Staatskanzlei, auf Unternehmensseite neben der Deutschen Bank auch BASF, Siemens, SAP, Lufthansa, ABB, Daimler Chrysler und Volkswagen. Die Koordinierungsfunktion für den öffentlichen Sektor wird von der Zentralabteilung des BMI unter Leitung von Dr. Manfred Schmidt ausgeführt, auf privatwirtschaftlicher Seite übernimmt diese Funktion der Bereich Human Resources der Deutschen Bank unter Leitung von Michael Stein.

Personalaustausch ist ein Element der Personalentwicklung und somit eine zusätzliche Option behördenexterner Weiterbildung. Im Fokus stehen gerade angehende Führungskräfte ab dreijähriger Berufspraxis in der jeweiligen Organisation. Mit dem Austausch einzelner jüngerer Mitarbeiter wird ein nachhaltiger langfristiger Prozess angestoßen, die bestehenden Grenzen zwischen den Sektoren abzubauen, Wissenstransfer zu ermöglichen und einen Mentalitätswandel in der öffentlichen Verwaltung aber auch der Privatwirtschaft einzuläuten.

Das Programm hat zum Ziel, den Beschäftigten Einblicke in Prozesse und Strukturen der Gegenseite zu ermöglichen, um auf diese Weise das Verständnis für deren Belange und Interessen zu erhöhen. Die Mitarbeiter sollen in das Tagesgeschäft vollständig integriert werden, um die jeweiligen Einsatz- und Aufgabenprofile sowie Herausforderungen zu erfahren.

Solche Austauschprozesse sind grundsätzlich offen für Behörden aller Ebenen, Unternehmen aller Branchen und Größenordnungen sowie Organisationen des dritten Sektors. Der Austausch erfolgt auf freiwilliger, gegenseitiger Basis und strebt Aufenthalte von zwei bis zwölf Monaten an. Die Austauschteilnehmer werden in dieser Zeit von ihrer Heimatinstitution regulär weiter entlohnt. Zu Gunsten flexibler Austauschformen wurde und wird auf formelle Regelungen bewusst verzichtet.

Das Personalaustauschprogramm selbst startete am 1. Oktober 2004. Zum jetzigen Zeitpunkt haben 22 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden oder Unternehmen einen Austausch absolviert, bzw. treten diesen in Kürze an.

3 Evaluation

3.1 Erkenntnisziele

Nach der Initialisierung des Programms im Jahr 2005 einigten sich die beteiligten Institutionen auf eine Evaluation, die Anfang 2006 stattfinden sollte. Aus Sicht der Beteiligten bestand das Interesse darin, einen grundsätzlichen Überblick über die bisher durchgeführten Austauschmaßnahmen und den Erfahrungen zu gewinnen. So wurden die einzelnen Aufenthalte in den jeweiligen Heimatinstitutionen zwar ausgewertet, doch liegen vergleichende Untersuchungen bis dato noch nicht vor. Die langfristige Ausrichtung des Programms macht es aber erforderlich, Verbesserungspotentiale und Wirkungen frühzeitig zu identifizieren, um eventuelle Neuausrichtungen zeitnah vornehmen zu können.

Die Erkenntnisziele der Evaluation spiegeln sich in den einzelnen Punkten des Fragebogens wieder:

Zunächst befasste sich die Befragung mit der Auswertung der organisatorischen Umsetzung solcher Austauschprozesse. In diesen Zusammenhang fielen Aspekte der Auswahl geeigneter Kandidaten, die Kooperation der Institutionen, vorbereitende Maßnahmen, Fristen, Integration der Mitarbeiter, Betreuung und Arbeitsinhalte. Nach Möglichkeit sollen aus einzelnen besonders gelungenen Maßnahmen Verbesserungsansätze für das Gesamtprogramm übernommen werden, um eine möglichst unbürokratische, flexible und erfolgreiche Umsetzung gewährleisten zu können.

Weiterhin wurden aber auch Motivationen der Austauschteilnehmer und Institutionen, die verfolgten Ziele, gehegten Erwartungen und die erreichten Erfolge thematisiert. Die Initiatoren sehen den Personalaustausch als strategisches Mittel der Verwaltungsreform an, um den gewünschten Kulturwandel in den Behörden zu erreichen. Die Erforschung der erreichten Wirkungen ist daher von hohem Belang, obgleich die erst geringe zeitliche Distanz und der enge Teilnehmerkreis noch keine abschließenden Aussagen zulassen. Der Aufenthalt im jeweils anderen Sektor soll Verständnis und Kenntnisse fördern und eventuell noch bestehende Vorurteile abbauen. Dieses Erfolgskriterium lässt sich bereits unmittelbar nach Abschluss der Maßnahmen untersuchen. Ausgehend von der Vermutung intersektoral nicht deckungsgleicher Ziele stand der subjektive Nutzen der Beteiligten im Mittelpunkt. Die Kenntnis über Ziele und Erfolge der Beteiligten wird eine Grundlage der Weiterentwicklung und Optimierung des Programms sein, um zukünftig dessen Verbreitung und Effizienz zu erhöhen.

Letztlich war es ein besonderes Interesse der Hertie School of Governance, den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor anhand typischer Determinanten zu vergleichen und zu erforschen. Praktische Erfahrungen aber auch wissenschaftliche Ansätze der Bürokratiethorie unterstellen signifikante Unterschiede in Arbeitsumfeld und beruflicher Sozialisation der Beschäftigten. Aus den Schlussfolgerungen, in welchem Maße die tradierten Differenzen noch Gültigkeit haben, können somit auch Erkenntnisse für die weiteren Verwaltungsreformen gewonnen werden.

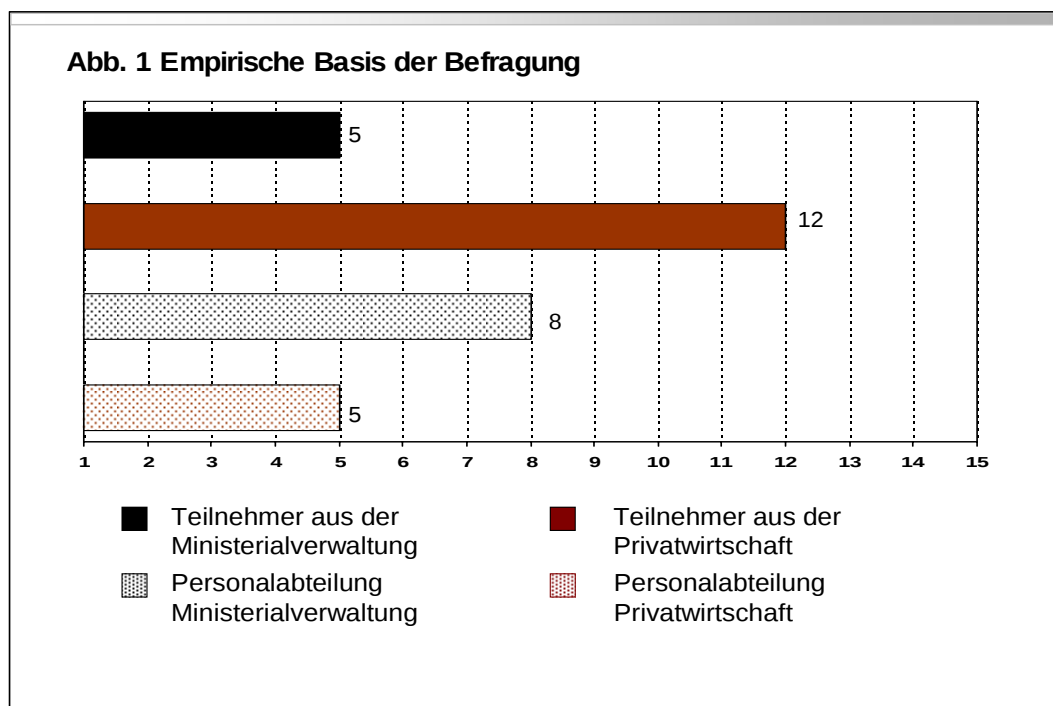
3.2 Methodik

Vor dem Hintergrund des vornehmlich deskriptiven Untersuchungsauftrages haben sich die Autoren für eine quantitative, postalische und geschlossene Befragungstechnik entschieden. Adressaten der Fragebögen als Untersuchungsinstrument waren sowohl die Austauschteilnehmer, als auch die Vertreter der Personalabteilungen. Die Fragebögen selbst waren zwischen den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Adressatenkreisen inhaltlich identisch.

Die Vorteile standardisierter Erhebungen liegen in der repräsentativen Vergleichbarkeit der Angaben bezüglich der festgelegten Sachverhalte und der statistisch-elektronischen Auswertbarkeit. Nachteile liegen hingegen in der inhaltlichen Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes und der Präjudizierung sowie Operationalisierung der Antworten. Narrative Interviews mit einzelnen Adressaten sowie die ergänzende Möglichkeit offener qualitativer Angaben können die spezifischen Nachteile dieser Erhebungstechnik begrenzen und wurden ebenso wie ein Vortest des Erhebungsinstrumentes von Seiten der Autoren durchgeführt.

Der Fragebogen arbeitete größtenteils mit geschlossenen, standardisierten Fragen und skalierten Antwortvorgaben. Der Antwortwert 1 drückt dabei jeweils die geringste, der Wert 7 die höchste Ausprägung einer Meinung aus. Entsprechend kann der Wert 4 als indifferente, neutrale Angabe gewertet werden. In den Grafiken sind jeweils die Mittelwerte der Antworten aus den Untergruppen dargestellt.

Die Grundgesamtheit der Austauschteilnehmer umfasste 22 Mitarbeiter, wovon sich 17 an der Befragung beteiligten (siehe Anlage 2). Von den bisher in das Programm aktiv oder passiv integrierten 26 Institutionen (siehe Anlage 1) nahmen ferner 13 Vertreter der Personalabteilungen an der Befragung teil.



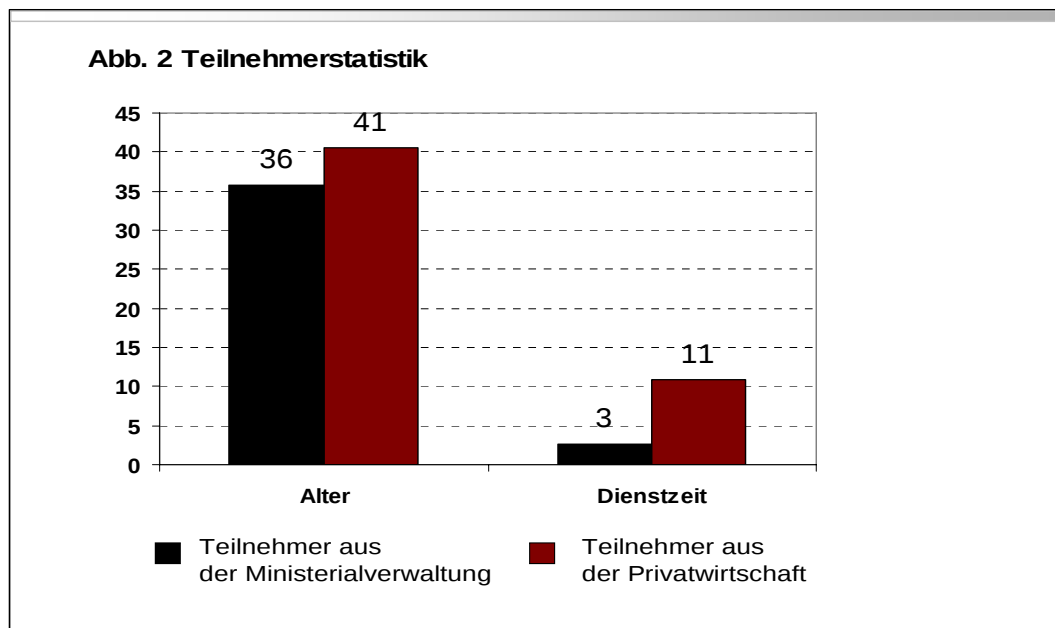
Trotz der im Verhältnis zur Grundgesamtheit guten empirischen Basis der Untersuchung unterliegen die Erkenntnisse einer Reihe wichtiger Einschränkungen: Die folgenden Ausführungen können nicht als allgemeingültig für den öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Sektor angesehen werden. Es handelt sich allein um standardisierte Aussagen über die am Austauschprogramm bisher Beteiligten. Sie sind jedoch als Grundlage der Diskussion und im Sinne einer induktiven Forschungsstrategie, bzw. als Basis zukünftig zu prüfender Hypothesen von Nutzen.

3.3 Ergebnisse

Schlagwörter

Die Erwartungen an das Austauschprogramm waren sehr hoch und thematisierten differierende Aspekte. Die Beteiligten zogen Nutzen aus den unterschiedlichen Determinanten des Austauschs und signalisierten eine allgemein hohe Zufriedenheit. Die Unterschiede zwischen den Sektoren waren geringer als erwartet und wurden durch den Austausch in geringem Maße beeinflusst.

Teilnehmerstatistik



Die öffentlichen Teilnehmer sind im Vergleich zu den Kollegen aus der Privatwirtschaft jünger und haben eine kürzere Dienstzeit. Offensichtlich wurde der Austausch in diesem Sektor eher als Instrument der Personalentwicklung mit der Zielgruppe junger Berufseinsteiger und Nachwuchsführungskräfte gesehen. Darüber hinaus fällt der im Vergleich deutlich höhere Frauenanteil der öffentlichen Verwaltung

sowie der überraschend geringe Anteil der klassischen Berufe Rechts- und Wirtschaftswissenschaften auf.

Ziele und Nutzen der Teilnehmer

Die Teilnahme an einem Personalaustausch kann auf eigenem oder auf Wunsch der Vorgesetzten bzw. Personalabteilung basieren. Tendenziell war der Grad der Eigeninitiative der Mitarbeiter in beiden Sektoren hoch, obgleich einzelne Maßnahmen durch die Personalabteilung angeregt wurden.

Das hohe Interesse der Austauschkandidaten selbst ist auffallend und spiegelt sich in den individuellen Zielen wider. Die Respondenten wurden gebeten, fünf vorgegebene, mögliche Ziele und somit Erwartungen an den Austausch für sich zu bewerten.

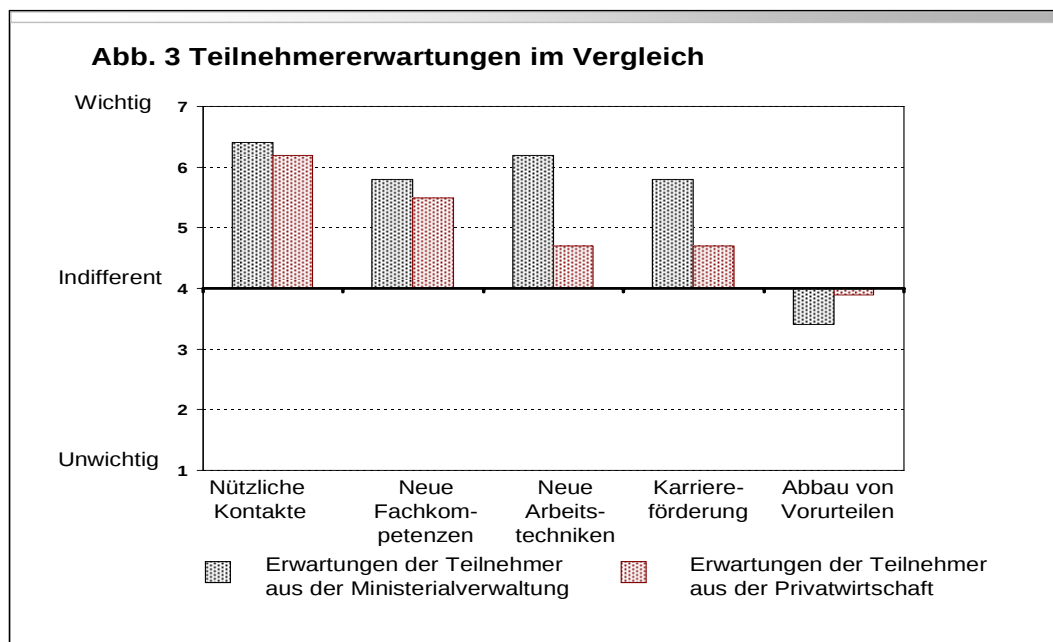
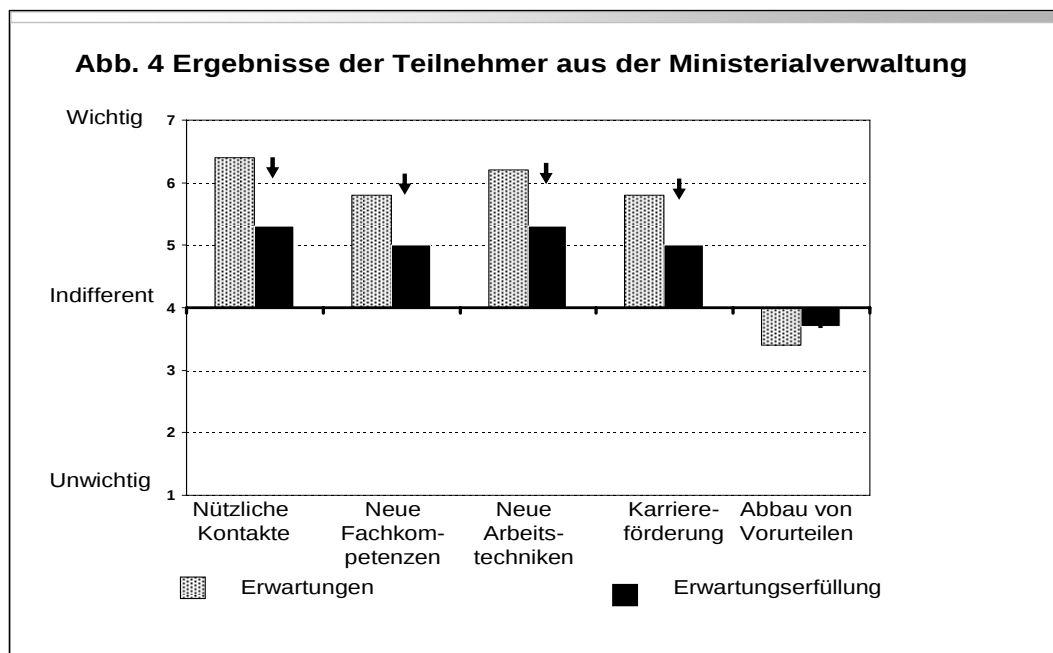


Abb. 3 lässt beidseitig die hohe Bedeutung nützlicher Kontakte und neuer Fachkompetenzen erkennen. Die Erfüllung dieser Aspekte hängt in erster Linie von der fachlichen Übereinstimmung des Austausches ab. Generell sind die Erwartungen der öffentlichen Teilnehmer höher; größere Unterschiede treten bei der Beurteilung der Punkte Arbeitstechniken, Karriereförderung und Abbau von Vorurteilen auf. Die öffentlichen Teilnehmer erhofften sich von dem Austausch, neue Arbeitstechniken in der Privatwirtschaft kennen zu lernen, während sich die Teilnehmer der Unternehmen gegenüber neuen Fähigkeiten eher indifferent äußerten. Aus Sicht der Teilnehmer besteht in diesem Punkt Verbesserungsbedarf und kann die öffentliche Verwaltung von der Privatwirtschaft am meisten profitieren. Die öffentlichen Teilnehmer betrachten das Programm ebenso als Möglichkeit der Karriereförderung. Für diese Bewertung können geringere Dienstzeit und Alter ein Erklärungsbestandteil sein. Zusätzlich wird das Programm auf öffentlicher Seite auch durch die

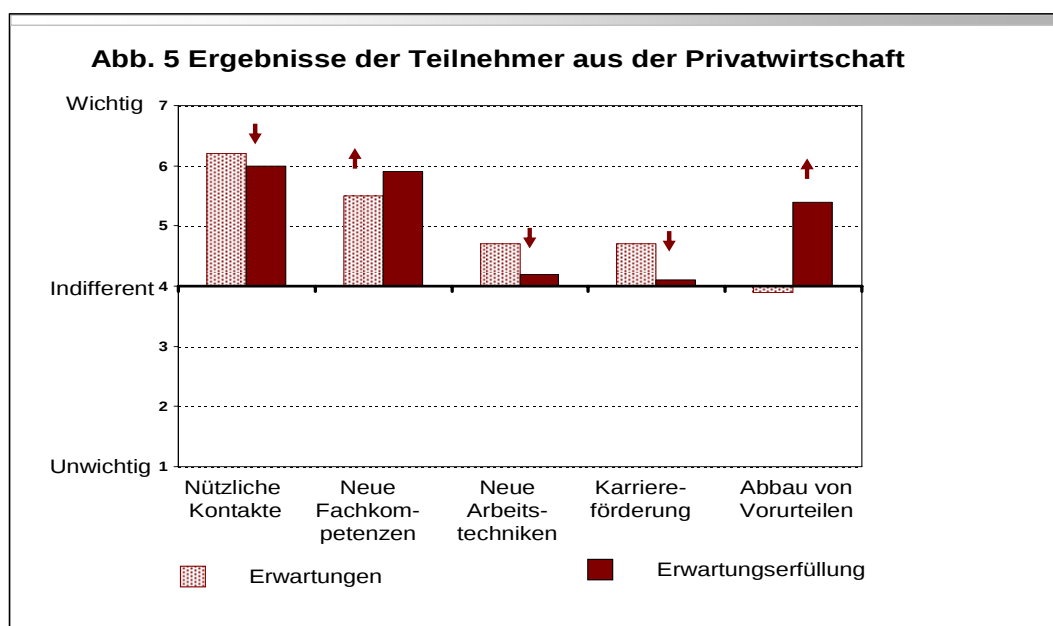
Personalabteilungen eher als Instrument der Personalentwicklung verstanden. Dessen Einfluss auf Beförderungsentscheidungen ist hingegen auch nach eigener Einschätzung gering und tritt allenfalls langfristig auf.

Der Abbau von Vorurteilen spielt in den Augen der öffentlichen Teilnehmer eine noch geringere Rolle, als unter den Teilnehmern der Privatwirtschaft.

Die folgenden Abbildungen zeigen nun, in welchem Maße diese Erwartungen der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Teilnehmer im Zuge des Austausches erfüllt wurden.



Die Austauschteilnehmer der Ministerialverwaltung zeigen sich mit den Ergebnissen des Aufenthaltes in der Privatwirtschaft zufrieden, wenngleich die sehr hohen Erwartungen nicht vollständig erfüllt werden konnten.



Die Ergebnisse der Teilnehmer aus der Privatwirtschaft fallen differenzierter aus. Erwartungen wurden hauptsächlich im Bereich Fachkompetenzen und Kontakte gehegt. In letzterem Punkt wurden diese übertroffen. Das Ziel, beruflich relevante Verknüpfungen mit der öffentlichen Verwaltung über Kontakte aufzubauen, wurde auch durch die Personalabteilungen bestätigt. Die ohnehin geringen Aussichten im Bereich Arbeitstechniken und Karriereförderungen konnten hingegen nicht erfüllt werden, sind jedoch für diesen Teilnehmerkreis auch nicht von besonderer Bedeutung.

Weitaus stärker als erwartet ergab sich in dieser Gruppe hingegen der Abbau von Vorurteilen, welche wohl unbewusst stärker ausgeprägt waren, als vorher angenommen. Ein zentrales Ziel des Austauschprogramms kann damit als erfüllt gelten.

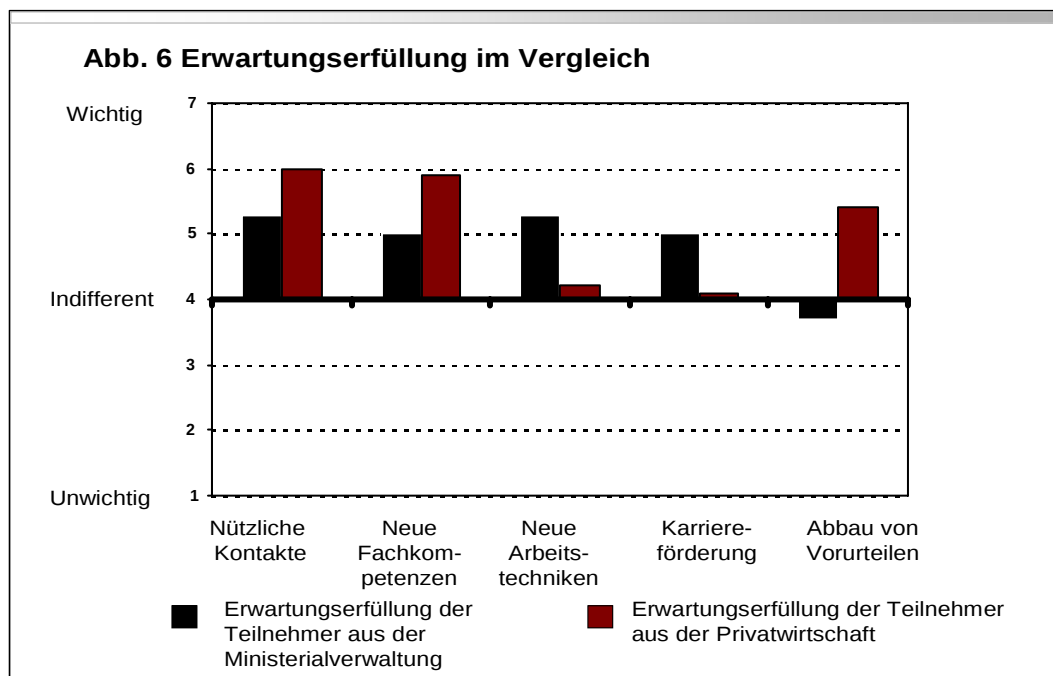


Abb. 6 zeigt die Erfüllung der vorher geäußerten Erwartungen der Subgruppen im Vergleich. Es werden noch einmal die unterschiedlichen Erfolge deutlich, welche auf privatwirtschaftlicher Seite vornehmlich in Fachkenntnissen, Kontakten und Abbau von Vorurteilen, auf öffentlicher Seite in Arbeitstechniken und beruflicher Entwicklung liegen.

Entsprechend der auch durch die Personalabteilungen bestätigten spezifischen Ziele an das Austauschprogramm differieren auch deren Rollenerwartungen. So zeigen beide Sektoren eher Interesse an der Entsendung eigener Mitarbeiter als an der Aufnahme von Austauschkandidaten.

Anwendbarkeit der Erfahrungen

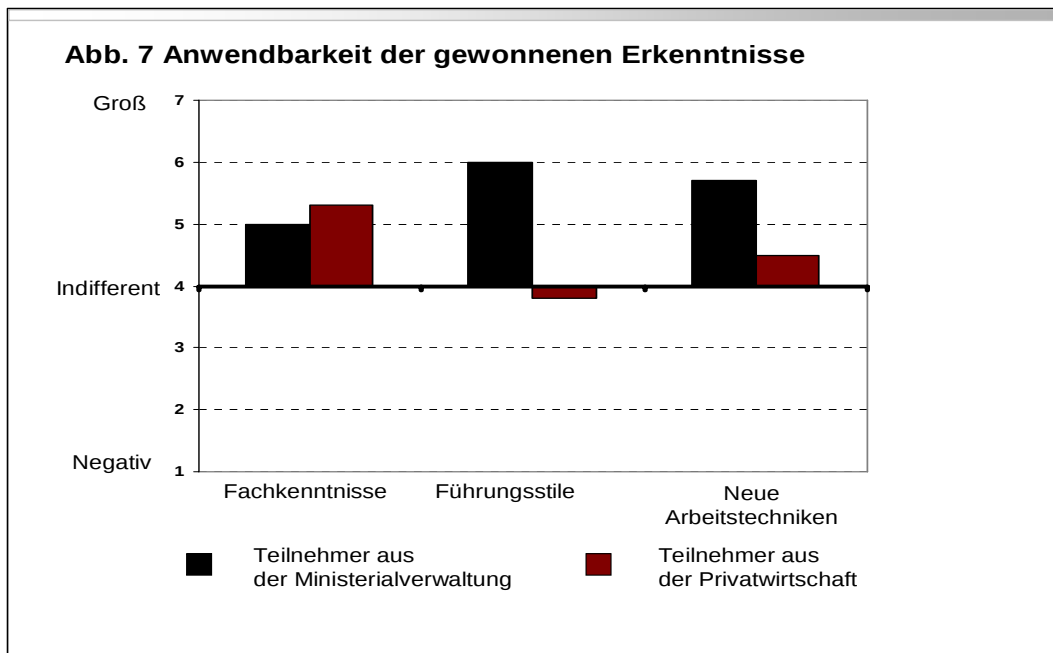
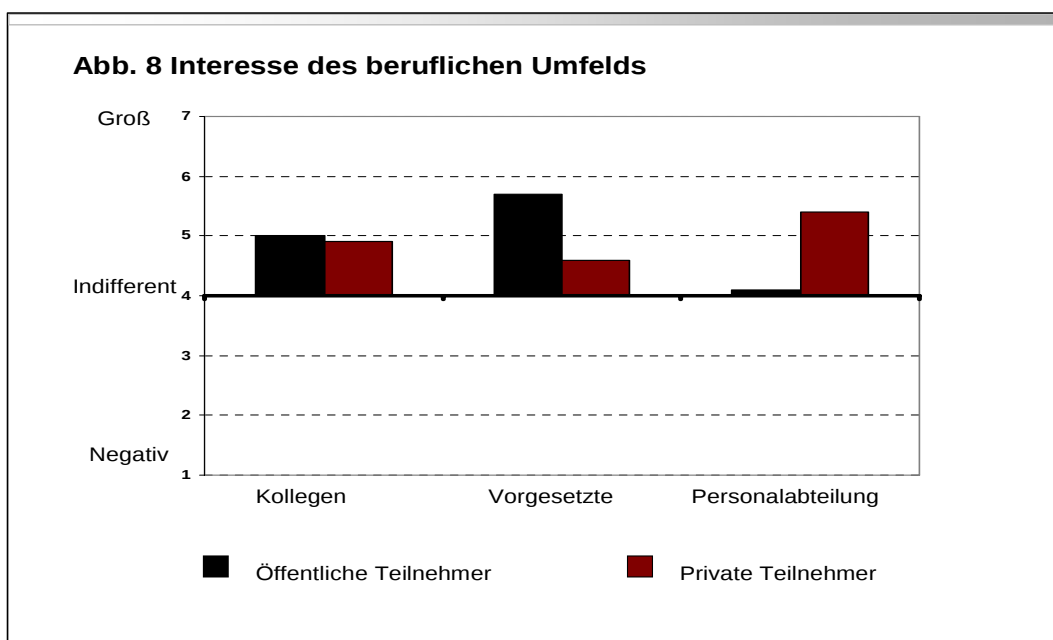


Abb. 7 erlaubt Rückschlüsse auf zentrale Unterschiede zwischen den Sektoren, welche klassisch in den Bereichen Führung und Arbeitstechnik liegen. In diesem Punkt werden die stark differierenden Leitbilder der öffentlichen Verwaltung (Rechtstaatlichkeit) und der Privatwirtschaft (Marktorientierung) deutlich. Die gewonnenen Fachkenntnisse erscheinen universell anwendbar. Jedoch mögen die eher regelorientierten Arbeits- und Führungsstile der öffentlichen Verwaltung den Anforderungen der Privatwirtschaft nicht gerecht werden.

Interesse des beruflichen Umfeldes



Ein Ziel des Personalaustausches ist es, den Austauschteilnehmern die Rolle von Multiplikatoren in ihren eigenen Institutionen zu übertragen und diese ihre Erfahrungen verbreiten zu lassen. Die Beachtung durch das Kollegium ist in mittlerem Maße gegeben, die Vorgesetzten auf privatwirtschaftlicher Seite zeigen sich hingegen eher unbeeindruckt von den Erfahrungen ihrer Mitarbeiter. Hingegen fallen die öffentlichen Personalabteilungen aus Sicht der Austauschteilnehmer in der internen Auswertung zurück. Dies widerspricht durchaus dem offiziell eingeräumten Stellenwert des Programms. Die strategische Bedeutung und damit die Maßnahmen der Personalentwicklung werden in der Privatwirtschaft höher gewichtet. Die stärkere Standardisierung und Verbindlichkeit der Erfahrungsberichte auf Seiten der privatwirtschaftlichen Teilnehmer bestätigt diese These. Daraus ergibt sich eine stärkere Verbreitung in den Unternehmen, wie auch eine höhere Wertschätzung der entsprechenden Stellen. Sollen die Erfolge des Austausches über den individuellen Erfahrungen der Mitarbeiter hinausgehen, ist eine höhere Verbindlichkeit und Verbreitung der Berichte erforderlich.

Wandel der Einschätzungen

Das zentrale Anliegen des Personalaustausches ist die Erhöhung der Kenntnisse über den anderen Sektor, die Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der Abbau eventuell bestehender Vorbehalte. Die intendierte langfristige intensive Vernetzung soll der partnerschaftlichen Bearbeitung und Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen dienen.

Die Abb. 9 bis 13 beziehen sich auf gängige Stereotype gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Untersuchungsziel war dabei, mögliche, durch den Austausch begründete, Einstellungsänderungen zu identifizieren.

Erfahrungen über den anderen Bereich aus früheren beruflichen Tätigkeiten waren vor Beginn des Austausches unter den privatwirtschaftlichen Teilnehmern weit verbreitet. Allerdings bezogen sich diese praktischen Erfahrungen meist nicht auf die Ministerialverwaltung, sondern auf Behörden der oberen Bundes- oder Landesverwaltung sowie der Kommunen.

Nun sind diese administrativen Ebenen hinsichtlich Funktion, Struktur und Anspruchsgruppen nur bedingt vergleichbar. Die Ministerialverwaltung mit der eigentlichen Aufgabe politischer Programmentwicklung befindet sich in ständiger Wechselwirkung mit Politik, Vorgesetzten und unterschiedlichsten Interessengruppen, während auf der Ebene der Vollzugsbehörden der Bürgerkontakt im Vordergrund steht. Direkter Kontakt zwischen Bürgern und Ministerien besteht in der Regel nicht. Die vorherigen Einschätzungen der Mitarbeiter der Privatwirtschaft über die Ministerialverwaltung beruhten sicher auch darauf, dass sie bislang regelmäßig mit anderen Behördentypen in Kontakt standen.

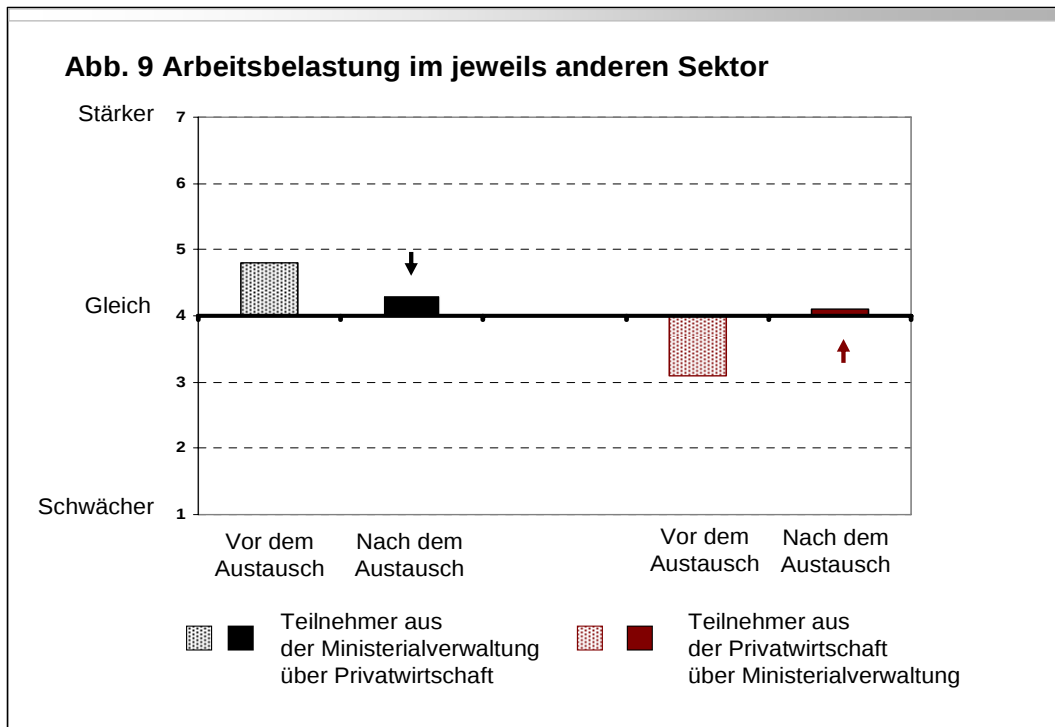
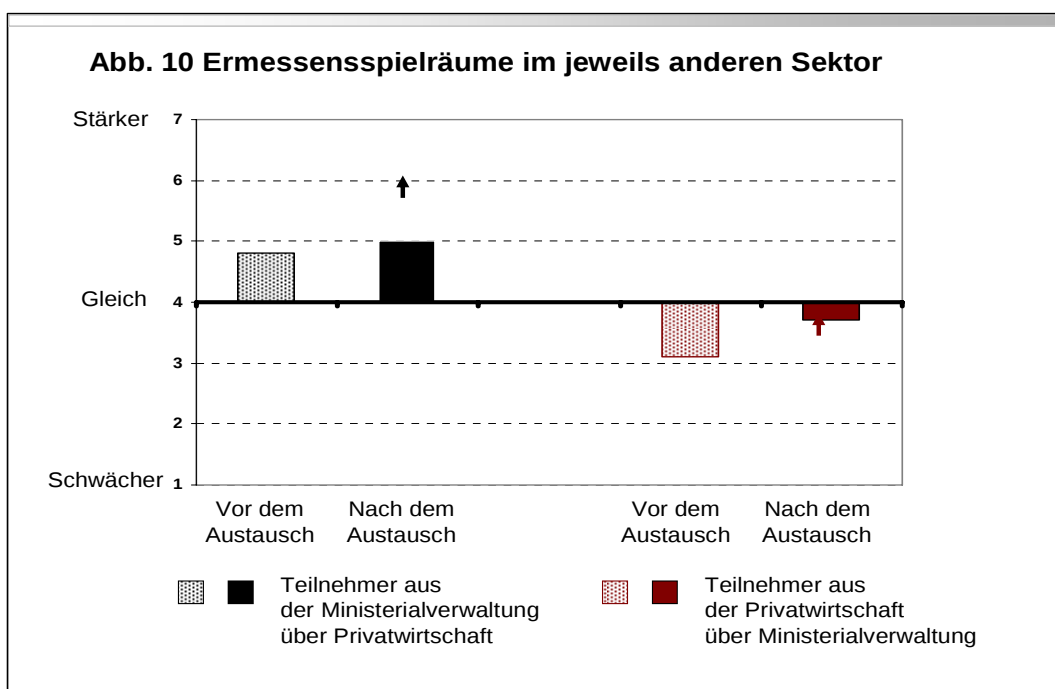


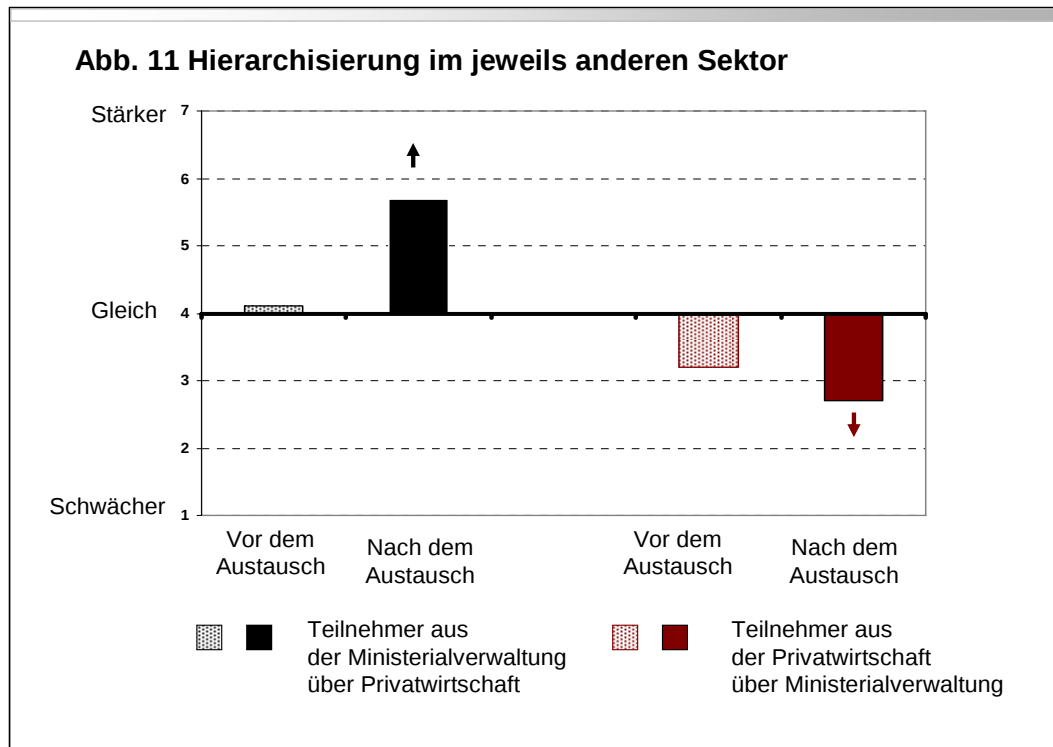
Abb. 9 zeigt die Beurteilung der Arbeitsbelastung im jeweils anderen Sektor vor und nach den Austauschaufenthalten. Die vorher abweichenden Einschätzungen bestätigen das gängige Bild der höheren Arbeitsbelastung in der Privatwirtschaft. In beiden Gruppen ändern sich die Ansichten im Zuge des Aufenthaltes und resultieren in einem nachträglich nahezu identischen Eindruck.



Enge Ermessensspielräume und eine im Gegenzug hohe Regeldichte der Arbeitsinhalte gehören zu verbreiteten Vorurteilen über die öffentliche Verwaltung. Die privatwirtschaftlichen Teilnehmer korrigieren ihre frühere Einschätzung bezüglich

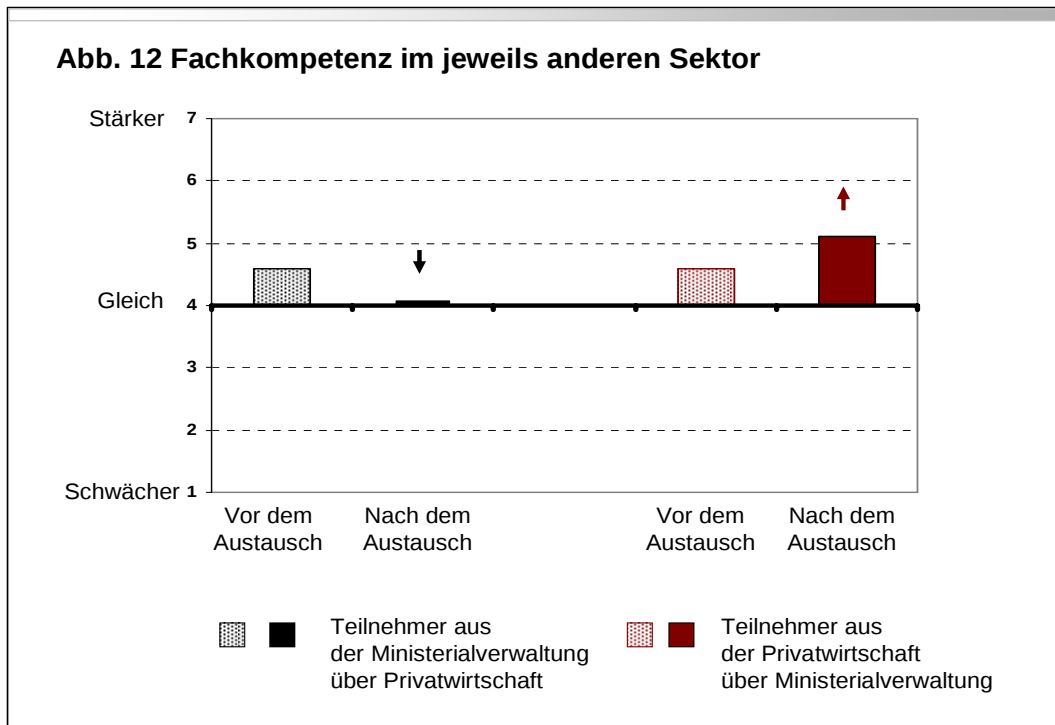


geringer Ermessensspielräume und passen ihre Bewertung bezogen auf die Ministerialverwaltung an. Die öffentlichen Teilnehmer sehen ihre vorherige Einschätzung höherer Ermessensspielräume in der Privatwirtschaft bestätigt.



Die öffentliche Verwaltung ist gemäß der klassischen Vorstellung durch eine starre Strukturierung und eine Vielzahl von Hierarchiestufen gekennzeichnet. Die Aussagen der Abb. 11 weichen von diesem Bild ab. Die öffentlichen Teilnehmer sahen im Voraus eine identische Hierarchisierung der privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Organisationen. Die privatwirtschaftlichen Teilnehmer nahmen im Zuge des Austausches die Ministerialverwaltung sogar weniger stark hierarchisiert wahr als ihre eigenen Unternehmen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erscheint den öffentlichen Teilnehmern die Ministerialverwaltung deutlich weniger hierarchisiert, was die privatwirtschaftlichen Teilnehmer bestätigen.

Hierarchie unter dem Blickwinkel eng geregelter Arbeitsprozesse und Vorgaben betrachtet, trifft auf die Ministerialverwaltung nur in geringerem Maße zu. Im Prozess der Programmentwicklung bestehen durchaus Freiräume, wohingegen eher die nach gelagerten Behörden im Vollzug stark gebunden sind. Dahingegen ist die Durchschlagskompetenz der Vorgesetzten auf die berufliche Position der Mitarbeiter als ein weiterer Aspekt des Hierarchiebegriffes in der Privatwirtschaft sehr viel existenzieller denn in der durch das Beamtenrecht bestimmten Ministerialverwaltung.



Vor Antritt des Austausches, wurden die Fachkompetenzen der Mitarbeiter in den Tauschinstitutionen im Vergleich zum eigenen Sektor etwas höher eingestuft. Beide Teilnehmergruppen ändern diese Einschätzung im Verlauf des Austauschs. Die öffentlichen Teilnehmer bewerten die Fachkompetenzen im Nachhinein ähnlich wie die Einschätzungen des eigenen Sektors. Konzentration und Akkumulation fachlicher Kompetenzen als Folge hoher Arbeitsteilung und Spezialisierung sind ein Charakteristikum der Ministerialverwaltung, die durch die Teilnehmer der Privatwirtschaft positiv gewürdigt wurde.

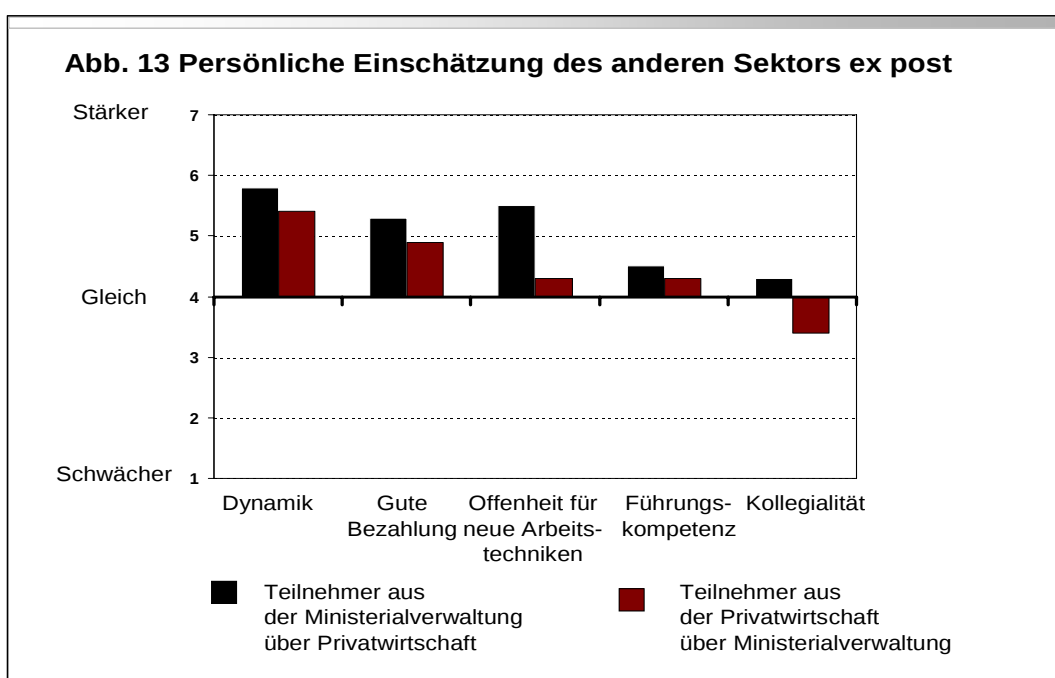


Abb. 13 weist einige Beurteilungskriterien der Sektoren auf, welche die Teilnehmer soweit möglich aus ihrem Blickwinkel nach Abschluss des Austausches bewerten sollten. Geringe Unterschiede zeigen sich in den Punkten Dynamik des anderen Sektors und Führungskompetenz. Begründet wird diese Dynamik durch die Rationalitäten der Organisationen. In Ministerien durch kurzfristig mögliche politische Richtungsänderungen; in Unternehmen durch die Erfordernisse des Marktes. Die Offenheit gegenüber neuen Arbeitstechniken ist ebenso wie das Ausmaß der Bezahlung erwartungsgemäß in der Privatwirtschaft deutlich höher. Die Führungskompetenz offenbart keine Unterschiede, einzig sind sich beide Gruppen jedoch in der höheren Kollegialität, die in der Privatwirtschaft vorherrscht. Die fachliche Spezialisierung der ministeriellen Organisationseinheiten führt praktisch oft zu operativen Koordinationsschwierigkeiten auf horizontaler Ebene. Ein Umstand, der aus den Augen der Privatwirtschaft als geringe Kollegialität in den Arbeitsprozessen gedeutet werden kann. Offensichtlich ist aber der oft als schwerfällig bezeichnete öffentliche Sektor stärker in Bewegung geraten, als es dessen Beschäftigte selbst wahrnehmen.

Grundsätzlich wurden aus diesen Betrachtungen gewisse typische Vorbehalte der Privatwirtschaft gegenüber der öffentlichen Verwaltung deutlich, welche aber teilweise auch der Selbsteinschätzung der öffentlichen Teilnehmer entsprachen und im Zuge der Austauschereifahrungen größtenteils abgebaut wurden. Die öffentlichen Teilnehmer verfügten bereits vor den Austauschaufenthalten über sehr ausgeprägte Einschätzungen der Privatwirtschaft und passten diese in geringem Maße nachträglich an.

Dementsprechend hängen die Lerneffekte der Austauscheteilnehmer offensichtlich stets von den Erwartungen und Vorstellungen ab, unter denen der Austausch begonnen wird.

Kommunikation mit Vorgesetzten

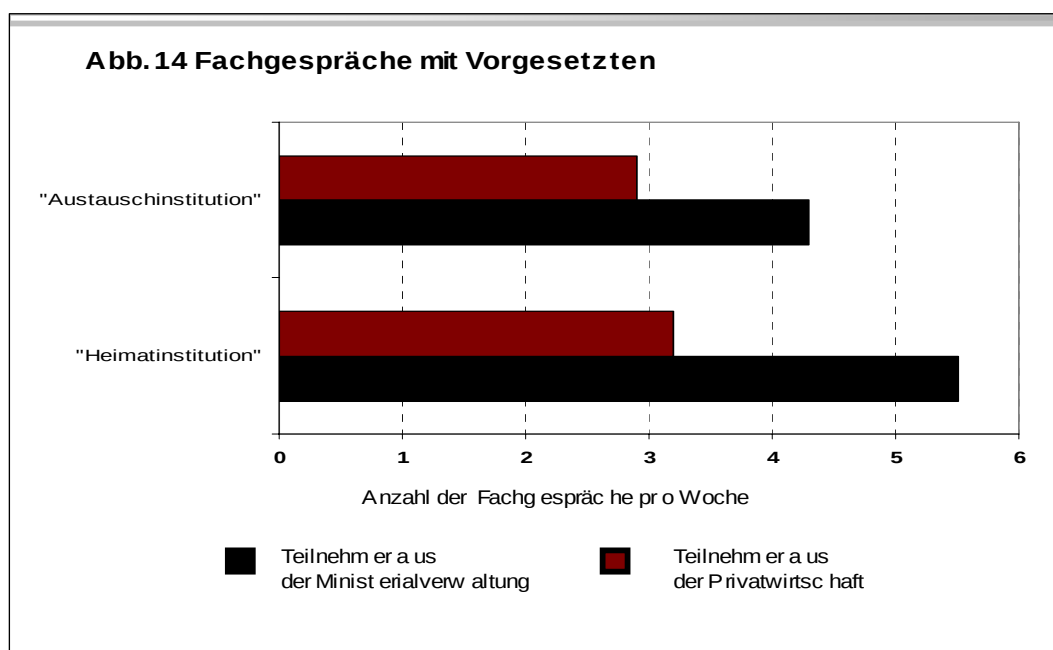
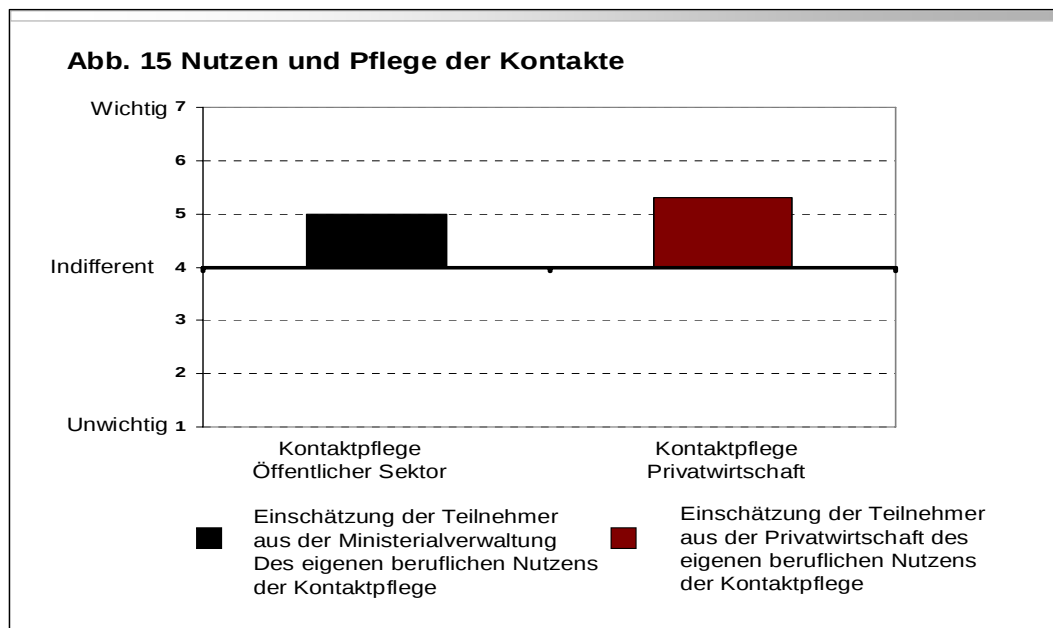


Abb. 14 zeigt die jeweilige wöchentliche absolute, durchschnittliche Zahl der Fachgespräche. Die privaten Mitarbeiter zeigen ein nahezu gleiches Kommunikationsverhalten in ihrer Heimatinstitutionen und während des Austausches im Ministerium. Tendenziell weisen die Mitarbeiter der Ministerialverwaltung eine höhere Abstimmungs- und Absicherungspraxis auf, welche sich in der Zahl der Besprechungen mit den Vorgesetzten äußert. Häufige fachliche Rücksprachen können als möglicher Indikator eines eher bürokratischen Arbeitsstiles interpretiert werden. Das hohe Maß an Verantwortung des Vorgesetzten für die Tätigkeiten der Mitarbeiter sowie die vornehmlich formal rechtliche Orientierung haben einen notwendig ausgeprägteren Abstimmungsbedarf zur Folge, als die zielorientierte Privatwirtschaft. Diese Arbeitsmethodik wird durch die öffentlichen Austauschteilnehmer auch während des Aufenthaltes in der Privatwirtschaft gegenüber den dort zeitweiligen Vorgesetzten angewandt.

Aufgebaute Kontakte



Hintergrund und ebenso Motivation des Austausches war dessen beruflicher Nutzen für die jeweiligen Teilnehmer. Für die Privatwirtschaft stellt der Auf- und Ausbau beruflicher Kontakte einen im Vergleich wichtigeren Aspekt des Austausches dar. Entsprechend werden durch die privatwirtschaftlichen Teilnehmer die geknüpften Kontakte intensiver gepflegt, als dies auf öffentlicher Seite getan wird. Auch die privatwirtschaftlichen Personalabteilungen merken diesbezüglich geringere Bemühungen der öffentlichen Seite an. Dieser Aspekt macht ebenso die hohe Bedeutung des „*fachlichen Fits*“ der Austauschteilnehmer deutlich, da sich bei fachlichen Überschneidungen der Abteilungen das geknüpfte Kontaktnetzwerk während und nach dem Austausch effektiver nutzen lässt.

Einschätzungen der Personalabteilungen

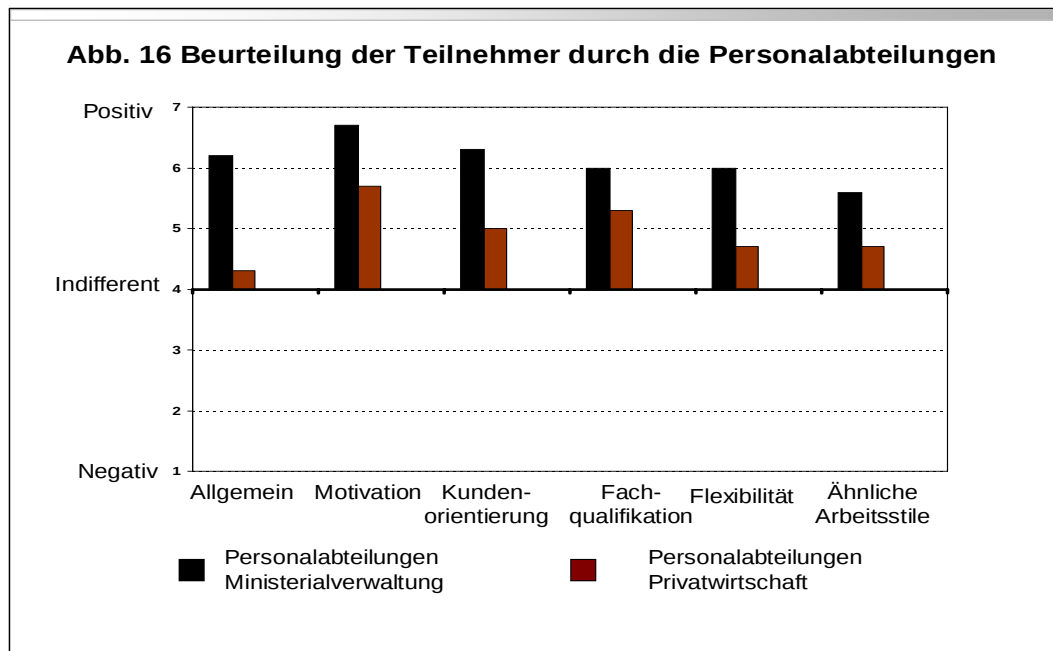
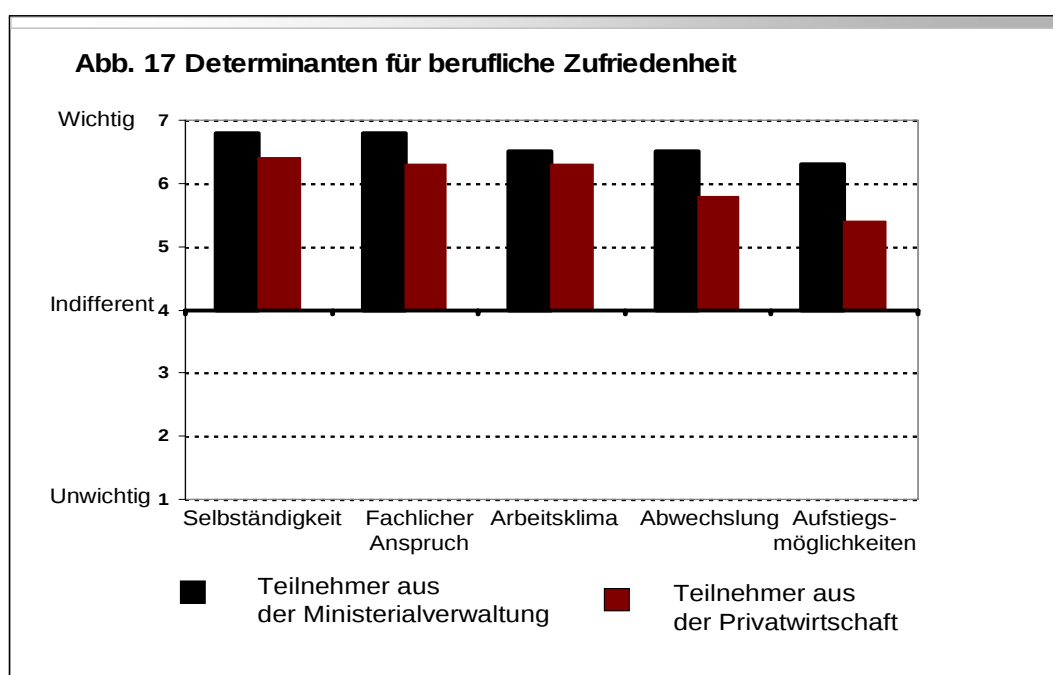


Abb. 16 zeigt die Einschätzungen der Personalabteilungen der jeweils aufnehmenden Institution bezüglich der empfangenen Mitarbeiter im Vergleich. In allen vorgegebenen Punkten werden die Austauschteilnehmer durchweg positiv bewertet – es fällt aber gleichzeitig auf, dass die Mitarbeiter der Privatwirtschaft einen nachhaltigeren Eindruck in der öffentlichen Verwaltung hinterlassen haben, als dies den öffentlichen Mitarbeitern bisher gelungen ist.

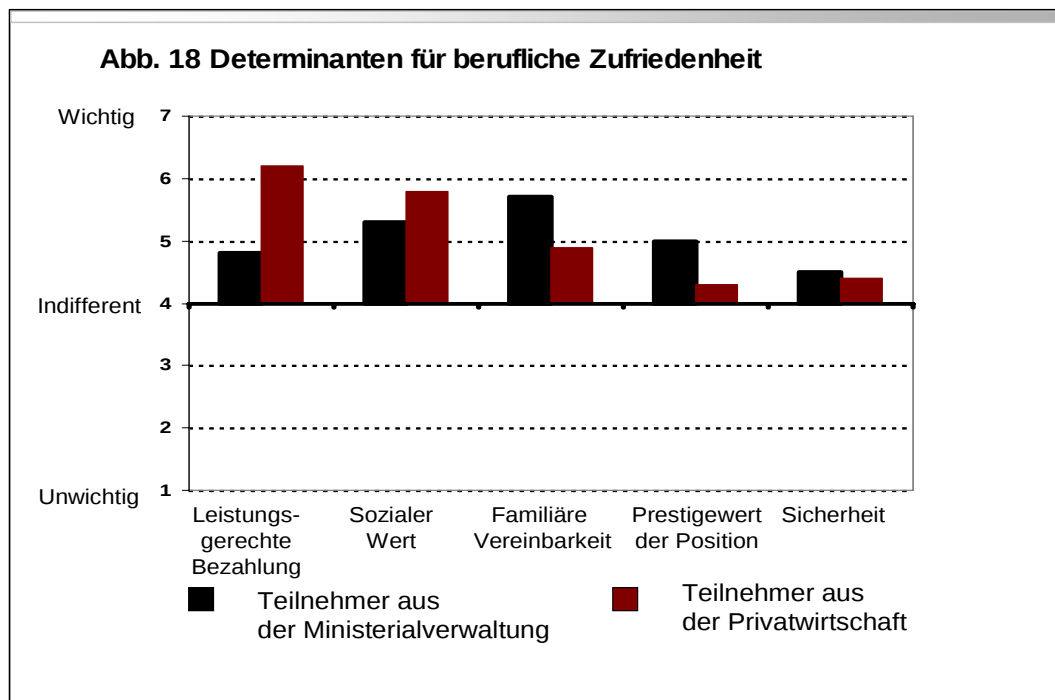
Determinanten für berufliche Zufriedenheit



Sämtliche befragten Austauschteilnehmer wiesen ein sehr hohes Maß an Zufriedenheit mit ihrem jeweiligen Arbeitsplatz auf. Abb. 17 und 18 zeigen eine Auswahl von Determinanten und Kriterien auf, welche die Zufriedenheit bestimmen können, sowie die jeweilige Gewichtung aus Sicht der Teilnehmergruppen.

In der klassischen Bürokratiethorie sind Beschäftigte des öffentlichen Sektors verstärkt an Sicherheit, sozialem Wert und Prestige der Position interessiert, während Mitarbeiter der Privatwirtschaft in der Theorie nach Karriere, Selbständigkeit und materiellen Wertsteigerung streben.

Die Ergebnisse der Befragung bestätigen auf den ersten Blick diese theoretischen Ausführungen nicht. Ziele und Anforderungen an die berufliche Tätigkeit sind in beiden Sektoren vergleichbar und bezogen auf die Aspekte der Abb. 17 sehr hoch. Sowohl die öffentlichen als auch die privatwirtschaftlichen Teilnehmer bezeichnen Selbständigkeit, fachlichen Anspruch, Arbeitsklima und Abwechslung als bedeutendste Aspekte der Arbeitszufriedenheit.



Unterschiede zeigen sich allerdings im Bereich leistungsorientierter Bezahlung. Diese ist in der öffentlichen Verwaltung schwer zu implementieren und nimmt in der Bedürfnishierarchie der öffentlichen Mitarbeiter (wohl aus eben diesem Grund) eine untergeordnete Position ein (siehe auch Abb. 19). Die familiäre Vereinbarkeit des Arbeitsplatzes wird hingegen unter den öffentlichen Teilnehmern als wichtiger eingestuft.

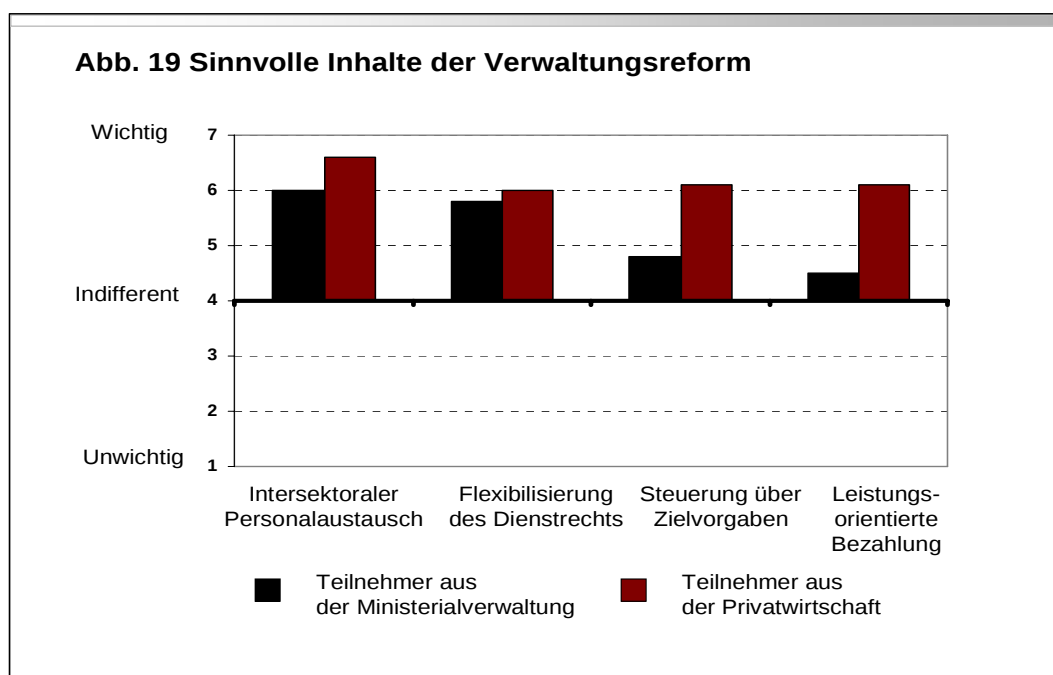
Auffallend gering ist beidseitig die geringe Sicherheitsorientierung. Während diese Aussagen aus der Privatwirtschaft nicht überraschen, kann diese Einschätzung aus dem Kreise der öffentlichen Teilnehmer in einem ersten Erklärungsansatz auf deren Alter und auf die Karriereorientierung zurückgeführt werden.

Einen weiteren Ansatz der Erläuterung bietet das Phänomen der kognitiven Dissonanz. So sind die heutigen Erwartungen an das berufliche Umfeld mit der früheren Entscheidung für einen beruflichen Arbeitsbereich verbunden und werden nur in begrenztem Umfang in Frage gestellt. Die Entscheidung für einen Berufsweg in gehobenen Positionen der Privatwirtschaft bietet hohe Verdienstmöglichkeiten, bedingt zwangsläufig jedoch auch eine geringere Sicherheit des Arbeitsplatzes. Die auf Seiten der öffentlichen Teilnehmer in höchstem Maße in Folge des Dienstrechts gegebene Sicherheit und das hohe gesellschaftliche Ansehen von Positionen der Ministerialverwaltungen lassen diese Aspekte aus heutiger Sicht ebenso weniger bedeutend erscheinen wie das niedrigere Entgeltniveau. Die bewerteten Determinanten reflektieren damit die beruflichen Grundsatzentscheidungen.

Die Frageformulierung zielte allerdings auf grundlegende Aspekte beruflicher Zufriedenheit ab – die tatsächliche Erfüllung einzelner Kriterien im Rahmen des Arbeitsgebietes lässt sich daraus nicht unmittelbar ableiten und war nicht Gegenstand der Befragung.

Die Angaben der öffentlichen Teilnehmer bieten interessante Ansätze für die anstehende Dienstrechtsreform. Den Aussagen der Befragung folgend, sind Nachwuchsführungskräfte zunehmend bereit, zu Gunsten stärkerer Leistungsorientierung, beruflicher Entwicklungsmöglichkeiten und Selbständigkeit bei der traditionell im öffentlichen Dienst gewährleisteten Sicherheit Abstriche in Kauf zu nehmen. Fachlicher Anspruch, Arbeitsklima und Abwechslung liegen hingegen eher in den Händen der Vorgesetzten denn des Gesetzgebers, lassen sich also per se leichter optimieren. Überdies wird die individuelle Arbeitszufriedenheit eher durch soziale als durch materielle Aspekte bestimmt.

Verwaltungsreform



Aus den Erfahrungen des Personalaustausches können Anregungen für weitere Aspekte der Verwaltungsreform abgeleitet werden. Die Teilnehmer wurden in diesem Zusammenhang gebeten, einige allgemein diskutierte Reformansätze zu bewerten und eigene Vorschläge und Präferenzen einzubringen.

Aufgrund der beruflichen Distanz und eigenen langjährigen Anwendungen stehen die Teilnehmer der Privatwirtschaft den angeführten Aspekten deutlich positiver gegenüber als die öffentlichen Teilnehmer. Einigkeit besteht in der Notwendigkeit der Dienstrechtsreform und dem Nutzen solch intersektoraler Personalaustauschprozesse. Leistungsorientierte Bezahlung und zielorientierte Steuerung werden dagegen von den öffentlichen Teilnehmern skeptisch beurteilt. Sie sehen sich der Gefahr willkürlicher Entscheidungen der Vorgesetzten in Folge schwer operationalisierbarer Bemessungskriterien ausgesetzt.

3.4 Schlussfolgerungen

Die bisherigen Austauschmaßnahmen wurden von allen Teilnehmern und Personalabteilungen auch vor dem Hintergrund sehr hoher Erwartungen durchweg positiv bewertet. Gleichzeitig wurde von allen Befragten der Wunsch geäußert, das Programm fortzuführen und auszuweiten.

Intendierte Wirkungen der Initiatoren waren die Vertiefung gegenseitiger Kontakte, die Erlangung neuer fachspezifischer Kenntnisse, die Initialisierung von Wissenstransfer und der Abbau von Vorurteilen. Die mit dem Austausch verbundenen Ziele der einzelnen Austausch Teilnehmer, Behörden und Unternehmen variierten und wurden unter anderem von der jeweiligen beruflichen Position der Teilnehmer beeinflusst. Für die öffentlichen Teilnehmer stand der Erwerb von neuen Arbeitstechniken im Vordergrund, während die Privatwirtschaft prioritär am Aufbau beruflich nützlicher Kontakte interessiert war.

Der befristete Arbeitsaufenthalt führte insbesondere auf privatwirtschaftlicher Seite zur Änderung grundlegender Einschätzungen über die Ministerialverwaltung und zu einer deutlich skeptischeren Sichtweise der eigenen Organisation. Der beabsichtigte Multiplikatoreneffekt der Austausch Teilnehmer und die Verbreitung der Erfahrungen wird hingegen in den Institutionen noch nicht hinreichend genutzt. Oftmals wurde nur unzureichend über die Möglichkeiten eines Austausches informiert und einige Institutionen konnten trotz Interesse bis dato noch nicht am Austausch teilnehmen. Entsprechend lassen sich Vorbereitung und Ablauf solcher Personalaustausche noch verbessern.

Die strukturellen Unterschiede zwischen den Sektoren resultieren aus differierenden Leitbildern, Anspruchsgruppen und Rationalitäten. Unter den Austausch Teilnehmern ist die berufliche Zufriedenheit sehr hoch; signifikante Varianzen bezogen auf die untersuchten Ansprüche treten nicht auf. Dementsprechend ergeben sich nützliche Ansätze der Dienstrechts- und Verwaltungsreform, welche jedoch nicht unmittelbar verallgemeinert werden können und nicht auf den gesamten öffentlichen Dienst anwendbar sind.

Zentrales Kriterium des Austauschprogramms ist der „fachliche Fit“, also die inhaltliche Übereinstimmung der Austauschinstitutionen. Dieser Aspekt beeinflusst entscheidend die Erfüllung der Erwartungen und begünstigt gleichzeitig die dauerhafte Vernetzung der Sektoren auf horizontaler Ebene.

Nicht vergessen werden darf hingegen, dass bisher auf öffentlicher Seite allein Behörden der Ministerialverwaltung und auf Seiten der Unternehmen meist Stabsstellen am Austauschprogramm teilgenommen haben. Es bleibt eine interessante Forschungsfrage, inwieweit Erfahrungen und Ergebnisse in Folge zukünftiger Austauschmaßnahmen anderer administrativer Ebenen und unternehmerischer Bereiche von den bisherigen Erkenntnissen abweichen.

4 Erfahrungsseminar

Das Erfahrungsseminar fungierte als Forum, die bisherigen Teilnehmer, Behörden, Unternehmen sowie interessierte Institutionen in Form eines Workshops zu versammeln und das Potential des Programms zu erörtern. In diesem Rahmen konnten über die standardisierte Befragung hinaus persönliche Erfahrungen ausgetauscht, einzelne Aspekte intensiv diskutiert, Kontakte gepflegt und Abläufe des Programms erörtert werden (Teilnehmer siehe Anlage 3).

Die Veranstaltung fand am 31. März 2006 in der Hauptstadtrepräsentanz der Deutschen Bank AG in Berlin auf Einladung der Programmkoordinatoren Herrn Stein und Herrn Dr. Schmidt sowie der Hertie School of Governance als Organisator statt.

4.1 *Diskussion der Befragungsergebnisse*

Die Workshopteilnehmer wurden in je zwei Gruppen von Austauschteilnehmern und Vertretern der Personalabteilungen aufgeteilt, um in persönlichen Gesprächen Gesichtspunkte des Programms, Resultate der Befragung und eigene Erfahrungen zu diskutieren. Die Ergebnisse der konstruktiven und engagierten Debatten wurden anschließend im Plenum vorgestellt. Nachfolgend sind einige zentrale Punkte aufgeführt.

Einführend wurden Fragen der **Organisation** thematisiert.

Die **interne Rekrutierung** geeigneter Kandidaten folgte nur in wenigen Fällen strategischen Erwägungen der Personalabteilungen und war eher Resultat der Bemühungen und des Engagements der Mitarbeiter selbst. Entscheidend war somit der jeweilige Kenntnisstand über das Austauschprogramm.

Vorbehalte gegen den befristeten Austausch existierten sowohl auf Seiten der Mitarbeiter als auch der Fachvorgesetzten, die aufgrund der hohen Arbeitsbelastung der Austausch Kandidaten deren Unabkömmlichkeit konstatierten. Befürchtete berufliche Nachteile durch die zeitlich begrenzte Abwesenheit drückten sich im

Vorfeld der Neuwahlen und Regierungswechsel im zurückhaltenden Interesse der Bundesministerien aus.

Einzelne Behörden sehen **Personalrotationen als Entwicklungsinstrument** formell vor. So sind wechselnde Verwendungen im AA die Regel und in der Hessischen Staatskanzlei über die Mobilitätsrichtlinie sogar formelle Voraussetzung, um bestimmte Besoldungsstufen zu erreichen. Dessen ungeachtet erweist sich das persönliche Interesse der Unternehmens- und Behördenleitung aus Sicht der Personalabteilungen beider Sektoren als eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung des Programms.

Der bisherige Programmerfolg ist nach Ansicht der Personalabteilungen vornehmlich auf das **Engagement der Initiatoren** zurückzuführen, welche in ihren Sektoren die Kontakte zu den Entscheidungsträgern herstellten und den Bekanntheitsgrad erhöhten. Langfristig sind mit dieser Organisationsform aber Engpässe verbunden, die es zu lösen gilt. Aus privatwirtschaftlicher Sicht behinderten Personalwechsel und Änderungen der Zuständigkeiten die Kooperation mit dem BMI. Die Personalabteilungen äußerten daher den Wunsch nach der Einrichtung und der Benennung zentraler Stellen als Ansprechpartner. Das Programm selbst sollte nach übereinstimmender Ansicht aller Teilnehmer auf den relativ engen Kreis der Nachwuchsführungskräfte begrenzt bleiben, um weiterhin effektiv sein zu können.

In der Diskussion kamen Vorbehalte gegenüber einer durch einzelne Personalabteilungen gewünschten, etwaigen Formalisierung und **Regulierung des Programms** z.B. über Leitlinien, strukturelle Voraussetzungen oder inhaltliche Vorgaben der Institutionen zum Ausdruck. Entscheidend ist aus Sicht der bisherigen Austauschteilnehmer hingegen vielmehr die Flexibilität der Institutionen und Mitarbeiter, deren Qualifikationen, Ziele und nicht zuletzt die individuelle Kreativität in der Suche nach geeigneten Tauschinstitutionen. Die inhaltliche Offenheit und geringe Strukturierung macht das Programm aus Sicht mancher Personalabteilungen hingegen schlecht greifbar und hemmt die interne Vermarktung sowohl gegenüber der Leitung, als auch gegenüber Tauschkandidaten. Von Seiten einiger privatwirtschaftlicher Personalabteilungen wurde der Wunsch nach einem zentralen Ansprechpartner in Bundesregierung geäußert. Mehrheitliche Meinung in der Privatwirtschaft war jedoch, dass der Austausch aus Gründen der Flexibilität jedoch nicht durch eine solche zentrale Stelle, sondern durch die jeweils Betroffenen direkt organisiert werden sollte. Die Initiatoren sind weiterhin zur Unterstützung der Vermittlung und als „gate keeper“ notwendig.

Vergleichbar vielfältig wie die einzelnen Tauschmaßnahmen waren die zu Grunde liegenden **Motivationen**. Das privatwirtschaftliche Interesse an Kontakten, das öffentliche Interesse an Techniken kamen bereits in der Befragung zum Ausdruck und wurde durch die entsprechenden Vertreter bestätigt. Der fachliche Wissenstransfer spielte lediglich eine untergeordnete Rolle, da das Qualifikationsniveau ähnlich ist. Auch unter dem Blickwinkel Personalentwicklung sind derartige Wechsel für die Entscheidungsträger der Personalabteilungen nur ein Aspekt unter vielen. Die reine Erweiterung des Erfahrungshorizontes kann nach

Nur in Einzelfällen konnte bisher der gleichzeitige Austausch fachlich äquivalenter Mitarbeiter organisiert werden. Eine zu starke fachliche Fixierung des „**Matching**“

schränkt nach Ansicht der Diskutanten die Austauschmöglichkeiten jedoch zu stark ein und sollte daher nicht in den Mittelpunkt der Bemühungen gerückt werden.

Nach Ansicht der privatwirtschaftlichen Teilnehmer kann die bloße Horizonterweiterung in Anbetracht der mit dem Ausfall des Mitarbeiters verbundenen hohen Kosten nicht genügen. Vielmehr steht für die Privatwirtschaft der langfristige Kontakt zu den jeweiligen Entscheidungsträgern der Behörden im Vordergrund. Es steht aber ebenfalls fest, dass der Kontakt nur aufrechterhalten wird, sofern er beruflich von Nutzen ist.

Ebenso Grundlage angeregter Diskussion waren die aufgezeigten sektoralen **Unterschiede** der Strukturen und Arbeitsstile.

Auffallend war, wie ähnlich die Austauschteilnehmer den jeweiligen **Bürokratisierungsgrad**, ausgedrückt durch Hierarchiestufen und Regulierung der Organisationen, bewertet haben. Vor dem Hintergrund, dass im Fall der Privatwirtschaft die zentralen Konzernabteilungen in der Regel die Tauschinstitutionen waren, mag diese Einschätzung jedoch möglicherweise weniger überraschen.

Unterschiede bestehen weiterhin in **Führungs- und Arbeitstechniken**. Die öffentliche Verwaltung ist aus Sicht der privatwirtschaftlichen Teilnehmer durch Managementdefizite gekennzeichnet. Diese Defizite resultieren in einer unwirtschaftlichen Verwendung der Ressourcen Zeit, Personal und Sachmittel. Die Ministerialverwaltung wird überdies charakterisiert durch ein hohes Prestigedenken der Organisationseinheiten und Beschäftigten sowie ausgeprägten Formalismus.

Allgemein wird der Arbeitsstil der Privatwirtschaft auch durch die öffentlichen Teilnehmer als im Vergleich zu den eigenen Strukturen bedeutend innovativer, kreativer, transparenter und lösungsorientierter beschrieben. Sie zeigt sich gegenüber externen Dienstleistern und neuen Arbeitsstilen offener. Gewürdigt werden überdies auch die flexiblen, von Beschäftigungsklassen unabhängigen Karrierewege.

Fragen zum Führungsstil der Ministerialverwaltung resultieren aus Sicht der Teilnehmer vornehmlich aus den Vorgaben des Dienstrechts, der starken Personalvertretung und geringen Steuerungsmöglichkeiten z. B. über finanzielle Anreize oder Beförderungen.

Organisationskulturen in der öffentlichen Verwaltung wie in der Privatwirtschaft variieren und werden ebenso wie Führungsstile erheblich durch die jeweilige Leitung geprägt. Bezeichnend für die öffentliche Verwaltung ist aus Sicht der privatwirtschaftlichen Teilnehmer die größere Bedeutung der informellen Ebene. Zuständigkeiten, Prozesse und Entscheidungen erscheinen mitunter intransparent, so dass Abläufe durch die Einbindung einer Vielzahl weiterer Stellen verzögert werden. Die Privatwirtschaft legt stärker Wert auf soziale und methodische Kompetenzen, während in der öffentlichen Verwaltung Fachkenntnisse zentrales Kriterium sind. Befremdlich für die privatwirtschaftlichen Teilnehmer ist die in der öffentlichen Verwaltung gering ausgeprägte Beurteilungskultur vornehmlich der Vorgesetzten durch die Mitarbeiter.

Spezifische Eigenarten der Ministerialverwaltung resultieren aus den differierenden Anforderungen, Aufgaben, Leitbildern und Rationalitätskriterien. Einigkeit bestand hingegen darin, nicht alle Elemente privatwirtschaftlicher Führungs-, Organisations- und Arbeitsstile übertragen zu können. Gleichmaßen bemängelten – dessen ungeachtet – die privatwirtschaftlichen Austauschteilnehmer den zu geringen Anspruch der Verwaltungsreform, deren zu langsame Umsetzung und die erheblichen internen Widerstände.

Das Gehaltsniveau vergleichbarer Positionen ist nach Ansicht der Diskutanten in der Privatwirtschaft höher als im öffentlichen Sektor. Dies rechtfertigt die privatwirtschaftliche Seite über größere Belastungen durch Zielvorgaben, Unsicherheiten und Verantwortlichkeiten. Arbeitsdichte und fachliche Qualifikation werden ähnlich angesehen.

Die mittelfristige Einführung von Elementen leistungsabhängiger Besoldung im öffentlichen Dienst wurde kontrovers diskutiert. **Leistungsanreize** stehen Vorbehalte der öffentlichen Vertreter bezogen auf nicht gegebene objektive Bemessungskriterien und somit willkürliche Entscheidungen gegenüber.

Die Vertreter der Privatwirtschaft verwahrten sich gegen die Vermutung bestehender Vorurteile gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Nichtsdestotrotz kamen diese in der Befragung und den Erfahrungen der öffentlichen Teilnehmer in den Unternehmen zum Ausdruck.

Der Nutzen des Personalaustausches kann sich erst langfristig zeigen. Den Berichten der Teilnehmer zu Folge wird dessen Potential durch die Institutionen noch nicht voll ausgeschöpft. Sinnvoll ist es, die spezifischen Erfahrungen zu nutzen und frühere Austauschteilnehmer als Ansprechpartner für intern interessierte Mitarbeiter zu identifizieren. Auf diese Weise kann der Multiplikatorenfunktion nachgekommen, können Effektivität und Effizienz der Tauschmaßnahmen gesteigert, Hindernisse verringert und Anreize ausgebaut werden. Intersektoral erfahrene Mitarbeiter könnten nach Ansicht einiger privatwirtschaftlicher Teilnehmer in privatwirtschaftlichen Organisationen eine Vermittlungsfunktion übernehmen um die eigenen Belange in die Sprache der Gegenseite übersetzen.

4.2 Verbesserungspotentiale

Das nunmehr erstmalig durchgeführte Erfahrungsseminar hatte neben dem Erfahrungsaustausch und der Kontaktförderung auch zum Ziel, Verbesserungspotentiale aufzudecken und die Wirksamkeit des Programms zu erhöhen. Die folgenden Punkte haben ihre Grundlage in den Diskussionen und der schriftlichen Befragung.

Der **Kreis beteiligter Behörden und Unternehmen** sollte über die Bundesbehörden hinaus auf Landes- und Kommunalverwaltungen, auf mittelständische Unternehmen und auf zivilgesellschaftliche Organisationen ausgedehnt werden. Daraus ergibt sich eine erhebliche Steigerung der Tausch- und Vernetzungsmöglichkeiten für die gesellschaftlichen Akteure.

Die relativ geringen Aktivitäten der Ministerialverwaltung waren nicht durch Desinteresse sondern vornehmlich durch den Regierungswechsel begründet. Der nunmehr im Wesentlichen abgeschlossene Neuzuschnitt der Ministerien lässt mittelfristig stärkere Aktivitäten erwarten.

Bezogen auf eventuell notwendige **formelle Strukturen** bestanden unter den Seminarteilnehmern differierende Ansichten. Eine zentrale Vermittlungsinstanz stieß auf mehrheitliche Vorbehalte und wurde zu Gunsten der bestehenden flexiblen, individuellen Lösungen verworfen. Strukturierung, Abwicklung und Planung der Maßnahmen obliegt vornehmlich den Personalabteilungen. Wichtige Determinanten sind dabei Transparenz über Personen, mögliche Austauschteilnehmer, Inhalte und Modalitäten des Programms, welche vor Beginn der Evaluation gesammelt nicht vorlagen. Im Interesse dessen sollten die Institutionen feste Ansprechpartner und somit interne Programmverantwortliche bestenfalls aus den Personalabteilungen benennen (siehe Anlage 1), die direkt kontaktiert werden können. Die Einrichtung einer internetbasierten Tauschbörse mit einer Übersicht aller Institutionen, angebotenen und nachgefragten Kandidaten könnte hierbei hilfreich sein. Fraglich ist hingegen deren Umsetzung, Pflege und Finanzierung.

Die sinnvolle **Dauer des Aufenthaltes** ist nach einhelliger Einschätzung abhängig von den fachlichen Voraussetzungen der Teilnehmer und den Bedürfnissen der Institutionen. Im Interesse eines Mindestmaßes an Einarbeitung und Integration in die Arbeitsabläufe sollten aber nach Möglichkeit drei Monate nicht unterschritten werden. Aktuell variieren die Maßnahmen zwischen sechs Wochen und einem Jahr. Diese große Spannweite erschwert einen Vergleich der einzelnen Austauschprozesse. In jedem Fall sollte bereits vor Beginn des Austausches die anschließende Position in der Behörde oder dem Unternehmen geklärt sein, um individuelle Vorbereitungen nicht im Wege zu stehen.

Potentiale bestehen weiterhin in der Phase vor Antritt des Austausches. Neben den Personalabteilungen sollten auch Mitarbeiter und zukünftige Fachabteilung miteinander in Kontakt treten und individuell Erwartungen und Aufgaben absprechen. Daraus ergeben sich auf beiden Seiten Gelegenheiten zur intensiven Vorbereitung, um die Gefahr eventueller Enttäuschungen zu dämpfen und gleichzeitig die Integration zu erhöhen.

Schwachstelle war bisher die **Öffentlichkeitsarbeit**. Sie oblag den Initiatoren über gezielte Schreiben an potentielle Partnerinstitutionen und Presseartikel in der Frühphase des Programms. Der Bekanntheitsgrad wird dennoch zum jetzigen Zeitpunkt als zu gering bezeichnet.

Darüber hinaus wurde eine Vielzahl denkbarer Interessenten nicht erreicht und konnte nicht in die Vermittlung einbezogen werden. Die Steuerung von unten durch die Mitarbeiter und Institutionen selbst erwies sich gegenüber einer zentralen Koordinierung als ertragreicher.

Auch die **interne Kommunikation** wird durch die Austauschteilnehmer als verbesserungsbedürftig bezeichnet. In der Vergangenheit wurde die Zielgruppe nur unzureichend über die Möglichkeiten des Programms informiert. Die Personalabteilungen sollten vorbereitend im Rahmen strategischer

Personalentwicklung entsprechende Kandidaten gezielt ansprechen und nachfolgend die besagte Multiplikatorenfunktion der Teilnehmer nutzen. Dies erfordert eine Entwicklungsstrategie und mittelfristige Planung, welche besonders in der öffentlichen Verwaltung oft nicht vorliegt. Der Personalaustausch selbst kann seinen Nutzen erst bei gezielter Auswahl der Mitarbeiter und späteren entsprechenden Verwendung entfalten.

Der **Wert** hintergründiger Kenntnisse über interne Abläufe, Denkweisen, Rationalitäten und Akteure wird durch die Privatwirtschaft anerkannt. Mehrwert ergibt sich, sofern diese Kenntnisse in der Praxis berücksichtigt werden und somit zur Effizienzsteigerung führen können. Bessere Informationen über die Strukturen und der Abbau von Implementationswiderständen vereinfachen aber auch die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung.

4.3 Vorschläge der Hertie School of Governance

Die **inhaltliche Ausrichtung** bietet aus Sicht der Autoren keine spezifischen Ansatzpunkte einer notwendigen Neuprofilierung. Der bewusst offen gehaltene Zielkatalog Wissenstransfer, Horizonterweiterung, Verflechtung und gegenseitiges Verständnis sollte ebenso wie die Fokussierung auf potenzialstarke Nachwuchsführungskräfte beibehalten werden, zeigten sich doch alle Beteiligten von diesen Aspekten überzeugt. Neben diesem Programm existieren in den Ministerien verschiedene weitere Modelle des Stellenwechsels innerhalb und zwischen Behörden mit eigenen Zielgruppen, Intentionen und Trägern. Grundsätzlich ist die Situation umfassender Personalrotationen für die Ministerialverwaltung mit Ausnahme des AA eher atypisch und widerspricht der Tradition der Laufbahnen.

Die **Austauschformen** bedürfen keiner Formalisierung. Der Wechsel identischer Positionsinhaber ist für den Programmterfolg nicht zwingend notwendig. Wünschenswert sind funktional ähnliche Ressorts, doch auch abweichende Aufgabenbereiche können die notwendigen Hintergrundkenntnisse vermitteln.

Erforderlich sind Aufwandsarme Mechanismen des „**Matching**“ potentieller Kandidaten. Stellenprofile können diesen Prozess unterstützen und die Integration der Mitarbeiter in die Arbeitsabläufe verbessern. Die Formulierung institutioneller Anreize (ähnlich der Mobilitätsrichtlinie der Hessischen Staatskanzlei) wirkt fördernd und verbessert die interne Relevanz, den Bekanntheitsgrad und die Verbindlichkeit des Programms.

Eine **zentrale Vermittlungsinstanz** wird unsererseits ebenso abgelehnt. Die Initiatoren sollten nur unterstützend herangezogen werden. Im Sinne einer maximalen Teilnahmebereitschaft der Institutionen und somit des Gelingens des Programms sind die Formalitäten und damit Kosten möglichst gering zu halten. Flexibilität der Partner, Inhalte und Rahmenbedingungen waren und bleiben ein wesentliches Erfolgskriterium.

Darüber hinaus obliegt es jeder Behörde und jedem Unternehmen selbst, auf Arbeitsebene geeignete Tauschinstitutionen zu eruieren, anzusprechen und vom Nutzen des Programms zu überzeugen. Vorliegender Evaluationsbericht kann eine Grundlage sein, den Gedanken und die Möglichkeiten des Programms den verantwortlichen Stellen vorzustellen und zu verbreiten.

Die **Planungsphase** betrug in der Vergangenheit jeweils rund fünf Monate. Dieser Zeitrahmen wird als ausreichend angesehen, in Kontakt zu treten und die notwendigen Informationen bezüglich zukünftiger Arbeitsinhalte und des Arbeitsumfeldes auszutauschen.

Im Zuge der **Abwicklung** sollte es selbstverständlich sein, den empfangenen Mitarbeitern entsprechende Tätigkeitsfelder, materielle Ausstattung und Betreuung zur Verfügung zu stellen. Ein persönliches Gespräch mit dem Vorgesetzten sollte zur Einführung als auch abschließend zur Auswertung die Regel sein. Ebenfalls darf gerade bei längerer Abwesenheit eigener Mitarbeiter die Kommunikation durch die Heimatinstitution nicht abreißen.

Die Wirtschaftlichkeit der Austauschmaßnahmen ist abhängig von der Nutzung der gewonnenen Erfahrungen. Entsprechend sollte eine interne **Auswertung des Aufenthaltes** unter Beteiligung der Vorgesetzten und der Personalabteilung die Regel sein.

Das relativ geringe Interesse der Personalabteilungen und Vorgesetzten an den Ergebnissen kann wiederum vor dem Hintergrund der entstandenen Kosten nicht zufrieden stellen. Soweit auf öffentlicher Seite neue Techniken und Methoden erworben wurden, sollten diese allen Mitarbeitern z. B. über Vorträge, Workshops, Mitarbeiterzeitungen etc. zugänglich gemacht werden. Falls in Anbetracht der Arbeitsdichte des Tagesgeschäfts Auswertungen nicht durchgeführt wurden, ist es Aufgabe der Personalabteilungen darauf hinzuwirken und selbige nachträglich anzufertigen. Die geringe Beachtung der gewonnenen Erfahrungen und die somit zum Ausdruck kommende geringe Wertschätzung des Austausches wirken auf die Teilnehmer tendenziell demotivierend und behindern den Wissenstransfer. Gegenteilig können allein schon die Würdigung und Verbreitung der Erfahrungen die Neugier der Mitarbeiter wecken und mit der Kenntnis der Programmmöglichkeiten die Basis späterer Teilnahme legen.

In Anbetracht begrenzter Ressourcen bietet sich der intensivierte Einsatz weicher **Kommunikationsmittel** an. Solche sind vornehmlich die interne Verbreitung von Informationen über die Austauschmaßnahmen, deren interne und externe Würdigung sowie die direkte Ansprache geeigneter Mitarbeiter und Institutionen. Ver- und Betrieb des Programms ist im Wesentlichen Aufgabe der Personalabteilungen. Ebenso bedarf es der Unterstützung der Leitungsgremien gerade zu Beginn, um die Fachvorgesetzten und Personalabteilungen vom Nutzen des Programms zu überzeugen und Relevanz zu erzeugen.

Eine kurzfristig kaum zu beeinflussende Determinante bildet das **öffentliche Dienstrecht**. Hier lassen sich aber, wie die Erfahrungen zeigen, kreative und rechtssichere Lösungen und Auswege finden. Dabei muss jede Institution selbst die

befürchteten beruflichen Nachteile oder die Unsicherheit über anschließende Einsatzpositionen ausräumen, um motivierte Teilnehmer rekrutieren zu können.

Schlussendlich dienen auch die regelmäßige **Evaluation**, die wissenschaftliche Begleitung und die Durchführung entsprechender Workshops dem Erfahrungsaustausch, der Kontaktvertiefung und der nachhaltigen Verbesserung des Programms.

Die durchgeführte Befragung, der Erfahrungsaustausch, die ausführlichen Diskussionen und nicht zuletzt vorliegender Evaluationsbericht sind wichtige Schritte, das Personalaustauschprogramm wieder stärker in das Bewusstsein der Akteure zu rücken und die Anzahl der Austauschprozesse zu erhöhen.

Die HSoG wird im Kreise der eigenen Kooperationspartner gezielt Kontakt aufnehmen, die Erfahrungen der bisherigen Austauschmaßnahmen publizieren und in die wissenschaftliche Diskussion einführen.

5 Wandel in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft

Zum Abschluss des Workshops wurde von Professor Jobst Fiedler, Hertie School of Governance, in einem zusammenfassenden Vortrag dargelegt, in welchen breiteren Rahmen sich der Personalaustausch zwischen Ministerien und Unternehmen einordnen lässt. Wandlungsprozesse zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind zentrale Forschungs- und Lehrthemen der Hertie School of Governance (HSoG). Sowohl im Rahmen des *Master of Public Policy* wie der Executive-Seminare der HSoG werden der Wandel der Staatlichkeit und die neuen Anforderungen hieraus für Ministerien und Unternehmen behandelt.

Verwaltungen auf allen Ebenen stehen vor der Anforderung, sich stärker auf strategische Kernaufgaben und Prioritätsfelder zu konzentrieren. Die meisten Verwaltungen sind in Zeiten eines ausgeprägten interventionsstaatlichen Denkens zu stark gewachsen. Sie unterliegen deshalb seit einigen Jahren nicht nur einem hohen finanziellen und personellen Abbaudruck, sondern auch einer grundsätzlichen Hinterfragung ihrer strategischen Leistungsfähigkeit, ihrer Steuerungs- und Geschäftsprozesse ebenso wie ihrer Fertigungstiefe. Entsprechend hat im Rahmen einer internationalen Bewegung des „New Public Management“ eine Neujustierung der Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor in der Leistungserbringung begonnen. Besonders auf Landes- und Kommunalebene, aber auch auf der Ebene der Bundesverwaltung beobachten wir:

- Voll- oder Teilprivatisierungen bisheriger öffentlicher Unternehmen;
- Konzessionierung von Finanzierung und Betrieb öffentlicher Infrastruktur an Private im Rahmen von Betreibermodellen;
- Reorganisation von Leistungs- und Prozessketten für das Angebot öffentlicher Dienstleistungen;
- Outsourcing und Contracting-Out von bisher administrativ erbrachten Aufgaben an private Anbieter öffentlicher Dienstleistungen.

Schon diese Wandlungsprozesse erfordern, dass sowohl in den Verwaltungen als auch in den privaten Unternehmen die Zahl der Beteiligten, die über eine vertiefte Kenntnis und Einschätzung von Handlungsrationalität, Zielen und Entscheidungsprozessen der jeweils anderen Seite verfügen sollten, kontinuierlich steigt.

Hinzu kommt, dass der Druck auf eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung in Bezug auf Steuerung, Führung und Prozessmanagement auch in den nächsten Jahren hoch bleiben wird. Trotz systematischer Unterschiede beider Bereiche haben hier derzeit Verwaltung auf allen Ebenen und insbesondere Ministerien von gut geführten privaten Unternehmen eine Menge zu lernen. Dabei ist es interessant anzumerken, dass vor etwa 100 Jahren eine umgekehrte Situation zu beobachten war: Für die damals wachsenden Großunternehmen war die gut geführte preußische Verwaltung durchaus eine Benchmark.

Die Wandlungsprozesse reichen jedoch weit über eine neue Arbeitsteilung in der Leistungserbringung auf der Ebene der durchführenden Verwaltung hinaus: Auch in der Entwicklung von Strategien, Programmen und Gesetzen, die auf gesellschaftliche Anforderungen und Probleme reagieren, zeigt sich eine veränderte Rolle des Staates und damit auch der Ministerien.

Verschiedene Entwicklungen tragen hierzu bei:

- Der Staat trifft auf störanfällige, komplexe und hoch organisierte funktionelle Teilsysteme;
- die zunehmende Komplexität von Herausforderungen und Interdependenzen verschiedener Themen beeinträchtigen die Vorausschaubarkeit und Planbarkeit staatlichen Handelns;
- zunehmende Binnendifferenzierung und Fragmentierung von Staat und Verwaltung aufgrund des Wachstums der Staatsaufgaben sowie
- Transnationalisierung bisher nationalstaatlicher Aufgabenerfüllung.

All dies zeigt zunehmend die Grenzen der Durchsetzungsmacht des vermeintlich souveränen Staates auf in Bezug auf

- ausreichende Kenntnis steuerungsrelevanter Wirkungszusammenhänge (Wissensdefizite),
- Folgebereitschaft der Politikadressaten (Motivationsdefizite),
- zielkonforme Umsetzung (Implementationsdefizite).

Entsprechend kann auch ein **Wandel der Leitbilder von Staat und Verwaltung** beobachtet werden, wie ihn Werner Jann zusammengefasst hat:

Leitbild	schlanker Staat 90er	aktivierender Staat 00er
Schlagworte	• Unternehmen Verwaltung • Konzern Stadt • Dienstleistungskommune • Public Management	• Gewährleistungsstaat • Bürger-/ Zivilgesellschaft • Bürgerkommune • Public Governance
zentrales Problem	• Staat/ Bürokratie (- versagen) • Effizienz • Zentralismus • „organisierte Unverantwortlichkeit“	• Gesellschaft(-versagen) • Effektivität • Interdependenz • "bowling alone,, Sozialkapital
zentrale Werte	• Leistung, value for money • Dienstleistung, service • Kundenorientierung • Qualität	• Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure • Inklusion • Beteiligung, Partizipation
zentrale Instrumente	• interne Steuerung • (Quasi-)Markt • Wettbewerb • Geld	• externe Vernetzung • Selbstregulung • bürgerschaftliches Engagement, empowerment • Vertrauen, Solidarität

Abb. 20 Wandel der Leitbilder

Das heißt aber: Nicht nur aus einer **Management-Perspektive**, sondern auch aus einer **Governance-Perspektive** nehmen die Anlässe und Felder intensiverer Interaktion zwischen öffentlichem und privatem Sektor (Unternehmen, Interessengruppen, Bürger) zu. Die reine Effizienz- und Kostenorientierung, wie sie im Blickpunkt des Public Management steht, wird erweitert um die Betrachtung der Leistungen und langfristigen Wirkungen öffentlicher Politik und Verwaltung. Bei letzterer geht es sowohl um Vorbereitung wie auch Evaluierung und Bewertung von staatlichen Programmen, die auf gesellschaftliche Anforderung hin ergriffen werden. Dies erfordert von öffentlichen Akteuren eine Erweiterung des Blickfeldes und des Handlungsbereiches auf gesellschaftliche Gruppen und insbesondere Unternehmen hin. Zugleich wird dadurch deutlich, in welchem Ausmaß Staat und öffentliche Verwaltungen umfangreichen gegensätzlichen Ansprüchen und mehrdimensionalen Leistungserwartungen unterworfen sind. Sie unterliegen verschiedenen Referenzsystemen und dem beständigen Versuch der Fremdsteuerung durch externe Einflussgruppen.

Steuerungs- und Koordinationsleistungen müssen sich zunehmend auf die Interdependenzen und Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem Sektor konzentrieren. Diese Formen gesellschaftlicher Lenkung werden unter dem Begriff



„**Public Governance**“ zusammen gefasst. Governance bedeutet in diesem Zusammenhang Steuerung, Koordination und Management von Interdependenzen zwischen vielfältigen Akteuren und Interessen. Governance umfasst Interaktionsmuster kollektiven Handelns, welche regelmäßig organisatorische, sektorale und territoriale Grenzen überschreiten. Entsprechend kann sich staatliches Handeln immer weniger auf Formen direkter Steuerung stützen, sondern nutzt verstärkt die unterschiedlichen Realitäten indirekter Steuerung, insbesondere der prozeduralen Steuerung und Überzeugung.

Direkte Steuerung	Indirekte Steuerung		
Regulative Politik	Finanzierung	Strukturierung; prozedurale Steuerung	Überzeugung

Abb. 21 Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse

Im Ergebnis geht es immer häufiger um eine Koproduktion von gesellschaftlich erforderlichen Leistungen und Ergebnissen zwischen Staat und Gesellschaft. Nur durch ein strukturiertes Zusammenwirken beider Seiten können adäquate Programme entwickelt werden.

Das folgende Schaubild von Werner Jann verdeutlicht dies:

Public Management	Public Governance
Verhandlung von Aufgaben- und Kostenteilung	Koproduktion von Leistungen
Re-Organisation von Leistungs- und Prozessketten	Re-Organisation der Interaktionsbeziehungen zwischen Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Individuen
Verantwortungsübertragung	Verantwortungsteilung
Leistungsverlagerung Privatisierung	Leistungsaktivierung Selbsthilfe, Eigenverantwortung und Verpflichtung
Kontrakte (eher kurzfristig)	Kooperation (eher langfristig)
Geld und Konkurrenz	Integration von Steuerungsinstrumenten (Markt, Gemeinschaft, Hierarchie...)
mehr ökonomische Austauschbeziehungen	mehr gesellschaftliche und demokratische Dialoge

Abb. 22 Von Public Management zu Public Governance

Der private Sektor (Interessengruppen, Bürger, Unternehmen) sind nach dem modernen Staatsverständnis des **aktivierenden Staates** auf vielfältige Weise in Programmentwicklung, Politikvorbereitung und Entscheidungen des öffentlichen Sektors mit eingebunden. Entsprechend treten Staat und Verwaltungen hier in einer neuen Rolle auf als **kooperierender, verhandelnder oder moderierender Staat**.

Hierin liegt eine Abkehr von früheren Leitbildern: Gegenüber dem **Leitbild des Interventionsstaates** werden die optimistischen Erwartungen an die Durchschlagskraft des staatlichen Steuerungsanspruchs zurückgenommen, da gesellschaftliche Komplexität und Probleminterdependenzen staatliches Handeln vor die oben aufgeführten Wissens- und Durchsetzungsgrenzen stellen. Staatliches Handeln setzt vielmehr sehr viel stärker auf Eigeninitiative sowie gesellschaftliche wie wirtschaftliche Selbstregulierung und rückt-überträgt auch durchaus vormals staatliche Kompetenzen.

Gegenüber dem **Leitbild des neoliberalen Staates** verbleibt ein aktivierender Staat aber in einer Gewährleistungsverantwortung für die Sicherung öffentlicher Interessen. Er bleibt damit ein zentraler Akteur, der allerdings aus Einsicht in seine Wissens-, Akzeptanz und Durchsetzungsgrenzen seine prinzipiell gegebenen hoheitlichen Durchsetzungsmöglichkeiten in vielen Feldern nur in abgewandelter Form nutzt:

- Auch dort, wo gesetzliche Regulierungen oder hoheitliche Verwaltungsakte anstehen, führt die Einbeziehung der Regelungsadressaten immer häufiger zu ausgehandelten Auflagen oder verbindlichen Regelungen durch Verträge. F.W. Scharpf spricht von **ausgehandelter Steuerung**.
- Auch dort, wo stark auf Selbstregulierung gesellschaftlicher Interessen gesetzt wird, bleibt der Staat als „état catalisateur“ dritter Partner bei Konflikten. Im Idealfall ist er Manager „in the middle“, der sich mit eigener Intelligenz und eigener Kompetenz für insgesamt brauchbare Lösungen einsetzt und deshalb mehr ist als nur ein Notar von Gruppenkompromissen. Entsprechend können sich staatliche und gesellschaftliche Selbststeuerungsleistungen durchaus einander ergänzen: F.W. Scharpf spricht von „**Selbstregulierung im Schatten von Hierarchie**“.

Selbstverständlich gibt es erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen öffentlichen Aufgabenfeldern. In den Bereichen Sicherheit und Ordnung sind direkte Ausübung staatlicher Hoheitsbefugnisse noch immer die Regel, auch wenn hier immer mehr partnerschaftliche Lösungen mit privaten Bürgergruppen oder Unternehmen angestrebt werden. In anderen sozialstaatlichen Bereichen sind Elemente des verhandelnden und kooperativen Staates sehr viel ausgeprägter. So können verschiedene pluralistische **Politiknetzwerke** unterschieden werden, die in weniger oder stärker ausgeprägter Form von Verhandlungs- und Kooperationsprozessen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren geprägt sind.

Beispiele hierfür gibt es zahlreiche:

- Marktliche statt hoheitliche Steuerung in Politikbereichen, insbesondere im Bereich der Umweltpolitik: Statt hoheitlicher Verbote und Anordnungen Anreize, Audit-Verfahren, neuerdings handelbare Emissionsrechte.

- Vertragslösungen in der Gesetzes- und Programmumsetzung nimmt in weiten Bereichen zu (Städtebau, Subventionsgewährung) in Ergänzung oder als Ersatz einseitigen hoheitlichen Handelns.

Auch dort, wo der Staat im Sinne des New Public Management seine Leistungstiefe durch Privatisierung und Contracting-Out reduziert, entstehen neue vertragliche oder marktliche Regelungs- und Steuerungsverfahren, die eine neue Form von Public-Private Governance bewirken:

- So werden Versorgungsmonopole in den Dienstleistungen im öffentlichen Interesse (Energie, Telekommunikation, Verkehr etc. in wettbewerblich regulierte Formen der Dienstleistungserbringung überführt;
- die Zahl der Public-Private Partnerships, bei denen beide Partner über längerfristige vertragliche Risikoaufteilungen aufeinander angewiesen sind, nimmt weiter zu;
- standortrelevante Entwicklungen auf allen staatlichen Ebenen zur Stärkung der Innovation zwischen Wettbewerbsfähigkeit (Forschung und Entwicklung, Wissenschaft und Bildung) beziehen immer häufiger private Unternehmen mit ein.

Hieraus ergeben sich zahlreiche Schlussfolgerungen für Orientierung und Qualifikation der Beschäftigten sowohl in Unternehmen wie in den öffentlichen Verwaltungen und Ministerien:

- Komplexe interdependente Aufgabenstellungen, die sektorübergreifende Problemlösungskompetenz und entsprechendes Verständnis der Wirkungszusammenhänge erfordern, nehmen zu;
- ebenso werden die Arenen, in denen Interaktionen zwischen Verwaltungen und Unternehmen stattfinden, immer vielfältiger.

Dies stellt die Mitarbeiter in Ministerien und Verwaltungen genauso vor neue Herausforderungen wie Mitarbeiter von Unternehmen.

Mitarbeiter der Ministerien brauchen nicht nur die Anstöße durch effizientere Arbeits- und Managementverfahren im privaten Sektor. Sie bedürfen auch einer möglichst treffsicheren Einschätzung der Handlungsrationitäten, Erfolgsstandards, Restriktionen und Entscheidungskriterien privater Unternehmen. Dies wird nicht allein durch die institutionalisierten regelmäßigen Kontakte mit Interessengruppen und Verbandsvertretern vermittelt. Hier liegt deshalb ein weiterer besonderer Wert eines Personalaustausches mit großen privaten Unternehmen – erst recht übrigens mit kleineren mittelständischen Unternehmen, der nur schwerer zu organisieren wäre.

Noch stärker gilt dies für die Teilnehmer aus der Privatwirtschaft: Ihr Bild von Verwaltungen, das durch Ausbildung, generelle öffentliche Einschätzungen und eigene Erfahrungen als Bürger und Unternehmensmitarbeiter geprägt ist, vermittelt meist nicht die komplexen öffentlichen-privaten Handlungsnetzwerke, in denen Ministerien inzwischen agieren müssen. Auch hier geht es bei dem Personalaustausch um sehr viel mehr als nur den Erfahrungsgewinn in punktuellen Feldern, die sich aus der Mitarbeit mit dem jeweiligen Ministerium ergeben können. Es geht auch nicht nur um den Aufbau von nützlichen Kontakten. Unternehmen sind

in vielfältiger Weise und auf vielen Ebenen darauf angewiesen, dass ihre Leitungskräfte die speziellen Handlungsbedingungen des öffentlichen Sektors genauer verstehen. Dies gilt insbesondere für die unterschiedlichen Rationalitäten, denen öffentliches Handeln gleichzeitig gerecht werden muss:

- der juristischen Rationalität, also einem legalen Richtigkeitstest;
- der ökonomischen Rationalität, also einem Wirtschaftlichkeitstest, bei dem es um die Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns geht;
- der politischen Rationalität im Sinne von *politics*, also einem politischen Konsenstest sowie
- der politischen Rationalität im Sinne von *policy*, also einem funktionalen Wirksamkeitstest, in dem es um die Frage der Effektivität von Programmen und administrativen Maßnahmen geht.

Ein Personalaustausch zwischen Ministerien und Unternehmen kann deshalb dazu beitragen, die jeweiligen Rahmenbedingungen des Handelns auf der einen wie der anderen Seite besser einschätzen zu können:

Privates Management ist häufig erheblichen, vom Markt her kommenden Turbulenzen ausgesetzt, andererseits aber auch auf effizientere und effektivere Steuerungs- und Geschäftsprozesse hin organisiert.

Öffentliches Management dagegen ist in vieler Hinsicht komplexer und damit auch anspruchsvoller.

Nur einige Gründe hierfür sollen aufgeführt werden:

- In Verwaltung und Politik sind Ziele oft weniger klar oder gar offen konkurrierend. Performance kann deshalb nur in einer multidimensionalen Form gemessen und gewertet werden, was in sich zu einer geringeren Effektivität öffentlichen Handelns beiträgt;
- politischer und öffentlicher Druck und Protest sind als Turbulenzen und eingrenzende Rahmenbedingungen ähnlich wirksam wie marktlicher Druck für Unternehmen, aber oft noch schwieriger vorhersehbar;
- die Adressaten von Verwaltungshandeln treten Verwaltung und Politik in einer hybriden Gestalt gegenüber: Sie sind zugleich Kunden, aber auch Bürger, Steuerzahler und Wähler;
- erfolgreiches Handeln in Verwaltungen unterscheidet sich von wettbewerblichen Durchsetzungsstrategien in der Privatwirtschaft: Wechselseitige Abhängigkeiten bedingen häufig die Notwendigkeit, angestrebte Ergebnisse in einem aufwändigen Verhandeln in kooperativen Beziehungen zu erzielen.

Hieraus ergeben sich sehr günstige Perspektiven für eine Fortsetzung und gezielte Ausweitung des begonnenen Programms des Personalaustausches zwischen Ministerien und Unternehmen: Die aufgeführten Felder und Anlässe, bei denen eine tiefere wechselseitige Kenntnis und Einschätzungsfähigkeit der Arbeitsformen und Rahmenbedingungen öffentlichen und privaten Managements vorteilhaft ist, nehmen zu.

Ein gut organisierter und fokussierter mehrmonatiger Personalaustausch ermöglicht vielfältige Lernerfahrungen. Sie umfassen ganz sicher die positiven Anstoßeffekte auf Arbeits- und Managementtechniken im öffentlichen Bereich. Perspektivisch noch wichtiger aber ist die Vorbereitung des Führungsnachwuchses auf neue Formen der wechselseitigen Kooperation und Abhängigkeit im Sinne der aufgezeigten neuen Governancearrangements, die sich zwischen öffentlichem und privatem Sektor entwickelt haben. Der Reform des Staates folgt der Wandel der Gesellschaft vom bloßen Adressaten zum Partner öffentlicher Politik und Verwaltung. Dies erfordert eine tiefere Kenntnis der wechselseitigen Handlungsrationalitäten.

Der Bedarf an vertieftem Verständnis, neuartigen Kompetenzen und fachlichen Kenntnissen und Kontakten wächst und stellt öffentliche wie auf privatwirtschaftliche Akteure vor neue Herausforderungen. Organisationswandel wird getragen durch Leitbilder, Innovationen im Management, vor allem aber Personen. Eine Weiterführung dieses Personalaustausches über mehrere Jahre verbreitert deshalb die Zahl der kommenden Führungskräfte, die auf diesen Wandel besser vorbereitet sind. Änderungen des öffentlichen Dienstrechts, die generell die Mobilität zwischen öffentlichen und privatem Sektor erleichtern, wären ein nächster wichtiger Schritt.

Anlagen

1. Fragebogen Teilnehmer

I Vor Beginn des Personalaustausches

Die Initiative zur Teilnahme am Personalaustauschprogramm lag bei mir selbst:

trifft zu

trifft nicht zu

7	6	5	4	3	2	1

Für mein Interesse am Personalaustauschprogramm waren folgende Aspekte von Bedeutung:

sehr wichtig

unwichtig

Abbau von Vorurteilen

7	6	5	4	3	2	1

nützliche Kontakte

--	--	--	--	--	--	--

neue Arbeitsmethoden

--	--	--	--	--	--	--

neue Fachkompetenzen

--	--	--	--	--	--	--

Karriereförderung

--	--	--	--	--	--	--

Kennenlernen des anderen Sektors

--	--	--	--	--	--	--

Bewertung des anderen Sektors vor Beginn des Austausches:

höher

geringer

Arbeitsbelastung

7	6	5	4	3	2	1

größer

kleiner

Ermessensspielräume

7	6	5	4	3	2	1

Umgangsformen

informeller

formeller

7	6	5	4	3	2	1

	flacher		tiefer				
Hierarchien	7	6	5	4	3	2	1

	größer		kleiner				
Fachkompetenz	7	6	5	4	3	2	1

	größer		kleiner				
Flexibilität in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel	7	6	5	4	3	2	1

Vorbereitung auf den Personalaustausch:

	ja	nein
Kontakt mit der Tauschinstitution		
Information über zukünftige Tätigkeitsinhalte		
Information über die zukünftige Institution		
Zeitlicher Vorlauf		Monate
Individueller Vorbereitungsaufwand		Arbeitstage

Verfügten Sie vor Beginn des Austausches über berufliche Erfahrungen im jeweils anderen Sektor?

ja	nein

II Während des Austauschaufenthaltes

Allgemein war ich mit meinem Aufenthalt in der Tauschinstitution:

sehr zufrieden				sehr unzufrieden		
7	6	5	4	3	2	1

Für mein unmittelbares Arbeitsumfeld war kennzeichnend:

	klar				unklar		
	7	6	5	4	3	2	1
Abgrenzung eigener Zuständigkeiten							

	sehr angenehm				sehr unangenehm		
	7	6	5	4	3	2	1
Zusammenarbeit mit Kollegen							

	sehr gut				sehr schlecht		
	7	6	5	4	3	2	1
technische Ausstattung des Arbeitsplatzes							

	sehr hoch				sehr gering		
	7	6	5	4	3	2	1
Regelungsdichte der Aufgaben							

	klar				unklar		
	7	6	5	4	3	2	1
an mich gestellte Anforderungen							

	sehr ähnlich				stark abweichend		
	7	6	5	4	3	2	1
Arbeitsstil im Vergleich zur Heimatinstitution							

	sehr gut				sehr schlecht		
	7	6	5	4	3	2	1
mein Verhältnis zu Vorgesetzten							

Betreuung

	umfangreich	gering														
Einweisung in die Aufgaben	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>7</td><td>6</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td> </tr> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </table>	7	6	5	4	3	2	1								
7	6	5	4	3	2	1										
	sehr ausführlich	gar nicht														
Ich wurde den Kollegen vorgestellt.	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>7</td><td>6</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td> </tr> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </table>	7	6	5	4	3	2	1								
7	6	5	4	3	2	1										
	jederzeit	nie														
Mir stand ein Ansprechpartner zur Verfügung.	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>7</td><td>6</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td> </tr> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </table>	7	6	5	4	3	2	1								
7	6	5	4	3	2	1										

III Nach Beendigung des Austausches

Mein Gesamteindruck des Personallaustausches:

sehr gut	sehr schlecht														
<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>7</td><td>6</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td> </tr> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </table>	7	6	5	4	3	2	1								
7	6	5	4	3	2	1									

Aus den in der Tauschinstitution gewonnen Erfahrungen kann ich in der Heimatinstitution anwenden:

	in hohem Maße	gar nicht														
Fachkenntnisse	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>7</td><td>6</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td> </tr> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </table>	7	6	5	4	3	2	1								
7	6	5	4	3	2	1										
Führungsstile	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </table>															
neue Arbeitsmethoden	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </table>															

**Aus dem Personalaustausch ergab sich
für mich persönlich folgender Nutzen:**

	in hohem Maße					gar nicht	
	7	6	5	4	3	2	1
Abbau von Vorurteilen							
nützliche Kontakte							
neue Arbeitsmethoden							
neue berufliche Perspektiven							
neue Fachkompetenzen							
positive Entwicklung meines Aufgabenbereiches							

**Interesse des Kollegiums und der Vorgesetzten
an den gewonnenen Erfahrungen:**

	sehr hoch					sehr gering	
	7	6	5	4	3	2	1
Kollegen							
Vorgesetzte							
Personalabteilung							
Meine Erfahrungen gab ich in folgender Form weiter:							

**Bewertung des anderen Sektors nach
Abschluss des Austausches:**

	höher					geringer	
	7	6	5	4	3	2	1
Arbeitsbelastung							
	größer					kleiner	
	7	6	5	4	3	2	1
Ermessensspielräume							

	informeller						formeller
Umgangsformen	7	6	5	4	3	2	1

	flacher						tiefer
Hierarchien	7	6	5	4	3	2	1

	größer						kleiner
Fachkompetenz	7	6	5	4	3	2	1

	größer						kleiner
Flexibilität in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel	7	6	5	4	3	2	1

**Folgende Elemente der
Verwaltungsreform halte ich für:**

	sehr nützlich						unnützlich
Flexibilisierung des Dienstrechts	7	6	5	4	3	2	1
Leistungsabhängige Entlohnung							
Steuerung über Zielvorgaben							
Intersektoraler Personalaustausch							

**Die gesamten Reformbemühungen
der öffentlichen Verwaltung
sind in meinen Augen:**

	sehr tiefgehend						zu oberflächlich
	7	6	5	4	3	2	1

**Im Rahmen des Personalaustausches
aufgebaute Kontakte:**

	sehr stark	gar nicht														
Die Kontakte werden durch die Gegenseite gepflegt.	<table border="1" style="display: inline-table; text-align: center;"> <tr><td>7</td><td>6</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>	7	6	5	4	3	2	1								
7	6	5	4	3	2	1										
Die Kontakte sind von Nutzen für meinen Aufgabenbereich.	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															

IV Vergleich des öffentlichen und des privaten Sektors

Die Tätigkeit in der Privatwirtschaft ist im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet durch:

	sehr stark	nicht zutreffend														
Hierarchien	<table border="1" style="display: inline-table; text-align: center;"> <tr><td>7</td><td>6</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>	7	6	5	4	3	2	1								
7	6	5	4	3	2	1										
Regulierung	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															
Offenheit für neue Arbeitsmethoden	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															
Kollegialität	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															
Fachkompetenz	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															
Dynamik	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															
Gute Bezahlung	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															
Führungskompetenz der Vorgesetzten	<table border="1" style="display: inline-table;"> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </table>															

Mit meinem Vorgesetzten in der Tauschinstitution führte ich durchschnittlich fachliche Gespräche pro Woche.

Mit meinem Vorgesetzten in der Heimatinstitution führe ich durchschnittlich fachliche Gespräche pro Woche.

Gab es mit Ihrem zeitweiligen Vorgesetzten in der Tauschinstitution ein abschließendes Beurteilungsgespräch?

ja	nein

V Berufliches Arbeitsumfeld

Wie wichtig ist die Erfüllung der folgenden Merkmale Ihres Arbeitsplatzes für Ihre berufliche Zufriedenheit?

	sehr wichtig				nicht wichtig		
	7	6	5	4	3	2	1
Abwechslung							
Fachlicher Anspruch							
Sozialer Wert der Aufgabe							
Selbständigkeit in der Tätigkeit							
Die Aufgabe ist mit möglichst viel Freiraum verbunden.							
Leistungsgerechte Bezahlung							
Prestige							
Sicherheit							
Aufstiegsmöglichkeiten							
Sicherheit							
Arbeitsklima							
Vereinbarkeit mit der Familie							

Meine Tätigkeit in der Heimatinstitution erfüllt diese Merkmale:

voll und ganz					gar nicht	
7	6	5	4	3	2	1

Meine Tätigkeit in der Tauschinstitution erfüllte diese Merkmale:

voll und ganz

gar nicht

7	6	5	4	3	2	1

Meine Arbeitszufriedenheit in der Heimatinstitution ist:

sehr hoch

sehr gering

7	6	5	4	3	2	1

VI Angaben zur Person

Alter

Akademischer Abschluss / Studienrichtung

Tätigkeitsgebiet / Abteilung

Funktion / Position

Dienstzeit in der Heimatinstitution Jahre

Zeitraum des Personalaustausches von bis

Besuchte Institution

Tätigkeitsgebiet / Abteilung

Funktion / Position

Mit den Erfahrungen aus der Tauschinstitution würde ich mich wiederum für meinen jetzigen Arbeitgeber entscheiden:

in jedem Fall

in keinem Fall

7	6	5	4	3	2	1

Statistische Auswertung

Ich bin mit der statistischen, anonymen Auswertung meiner Angaben einverstanden:

ja	nein

VII Anregungen für zukünftige Austauschprogramme

5 positive Erfahrungen

5 negative Erfahrungen

Welche Erfahrungen aus der privaten Wirtschaft/öffentlichen Verwaltung konnten Sie bisher anwenden?

Neue Arbeitspraktiken

Verbesserungsmöglichkeiten des Personalaustauschprogramms

Vielen Dank für Ihre Unterstützung

Impressum

Prof. Dr. Jobst Fiedler

Professor für Public Management und Mitglied der Hochschulleitung

Verfasser:

Prof. Dr. Jobst Fiedler

Nicolas Scharioth

Dietmar Schwarz

René Geißler

Kontakt:

Nicolas Scharioth

Head Institutional Relations and Executive Education

Tel. 030 – 21 23 12 – 110

Fax 030 – 21 23 12 – 999

scharioth@hertie-school.org

Hertie School of Governance

Schlossplatz 1

10178 Berlin

www.hertie-school.org

Dieses Werk ist in allen seinen textlichen und grafischen Ausführungen urheberrechtlich geschützt. Die Vervielfältigung, auch in Teilen, obliegt der Zustimmung des Herausgebers.