

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strassburg, den 29. März 1995
GCGREC8.95

Vorläufige Fassung

ERSTE TAGUNG

EMPFEHLUNG 8 (1995)¹

**BETREFFEND DIE 2. EUROPÄISCHE KONFERENZ
DES PERSONALS VON GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN**

(Budapest, 26.-28. September 1994)

1. Durch den Ständigen Ausschuss im Namen des Kongresses angenommen am 28. März 1995 [siehe CG (1) 11 Teil I Rec., Empfehlungsentwurf, vorgelegt durch den Berichterstatter, Herrn Dieckmann].

Der Kongress

1. Hat den durch Herrn Dieckmann, Berichterstatter der Arbeitsgruppe für Personalfragen, vorgelegten Bericht von der vom 26. bis 28. September 1994 in Budapest durchgeführten 2. Europäischen Konferenz des Personals von Gebietskörperschaften zur Kenntnis genommen;
2. Bedenkt die am Ende der Konferenz verabschiedete Schlussklärung, die er befürwortet, wobei er sämtliche staatlichen, regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften auf die Bedeutung dieses Textes aufmerksam macht (siehe die den Anhang hierzu bildende Erklärung);
3. Hat den Willen der Vertreter der Gebietsverwaltungen festgestellt, die Debatte über die für das Funktionieren der Gebietskörperschaften sorgenden Bediensteten fortzusetzen;
4. Ist erfreut über die offizielle Gründung des Europäischen Netzes von Ausbildungszentren für das Personal von Gebietskörperschaften, ein wichtiges Ereignis im Zuge der Ost/West-Zusammenarbeit, für deren Förderung der Europarat sich einsetzt;
5. **Erinnert**
 - a. an die Entschliessungen 131 (1982), 167 und 168 der SKGRE betreffend das Statut und die Arbeitsbedingungen des kommunalen und regionalen Verwaltungspersonals;
 - b. die Entschliessung 240 (1993) der SKGRE über die weiteren Aktivitäten des Europäischen Netzes von Ausbildungszentren für das Personal von Gebietskörperschaften;
6. **Dessen bewusst**, dass die tiefgreifenden sozio-politischen, wirtschaftlichen und allgemein organisatorischen Veränderungen, die seit den Erklärungen von 1985 eingetreten sind, die Aufgaben und die Aktivitäten der Gebietskörperschaften und ihres Personals erheblich verändert haben;
7. **Bedenkend**,
 - a. dass die Reformen oder Umwandlungsstrategien, die derzeit in den meisten europäischen Ländern im gange sind, weitgehende Folgen hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitskräfte haben;
 - b. dass die kommunale und regionale Verwaltung in vielen Ländern die klassischen Grundsätze der Bürokratie noch immer zu stark betont, während die Bedürfnisse der Konsumenten zu wenig berücksichtigt werden;
 - c. dass die Aufgaben der öffentlichen Dienste in manchen zentral- und osteuropäischen Ländern nicht klar genug definiert, die internen und externen Mechanismen schwach sind und die Bürger kein Vertrauen mehr in die öffentliche Verwaltung haben;

8. Empfiehlt den Mitgliedstaaten,

a. die Dezentralisierung weiter zu führen und den Gebietskörperschaften die weitgehende Selbstverwaltung zu gestatten;

b. die Führung der Gebietsverwaltung anhand von Zielen und Ergebnissen zu fördern und das Ausmass der mit Finanzspritzen verbundenen Kontrollen zu reduzieren;

c. die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung klar und durchsichtig festzulegen, um den Gebietskörperschaften die Formulierung ihrer Ziele und die Beurteilung der Resultate zu erleichtern;

d. bei Entscheidungen, die sich auf die Arbeitsbedingungen des Personals von Gebietskörperschaften auswirken, die Erklärung von Budapest zu berücksichtigen;

e. bei grenznahen Gebietskörperschaften die Organisation gemeinsamer Personalausbildungsprogramme anzuregen;

9. Empfiehlt insbesondere den Regierungen der zentral- und osteuropäischen Länder,

a. auf allen Verwaltungsebenen einen wirksamen öffentlichen Dienst mit öffentlichen und politischen Kontrollen durch gewählte Organe einzurichten, der auf den Grundsätzen der Zurechenbarkeit jedes Verwaltungsakts, der internen und externen Transparenz beruht, und wobei gewährleistet ist, dass die Bediensteten der Gemeinden und Regionen ausschliesslich von ihrer je eigenen Gemeinde bzw. Region abhängen;

b. besser zu kommunizieren mit ihren Bürgern und sie sich an Entscheidungen auf Gemeindeebene stärker beteiligen zu lassen, vor allem auch durch die Einrichtung gerechter und legaler Verwaltungsverfahren;

c. für den öffentlichen Dienst klar umrissene Strukturen mit einem System von Dienstgraden sowie transparenten Rekrutierungskriterien und -verfahren zu schaffen;

d. den Professionalismus des kommunalen und regionalen Verwaltungspersonals durch die Schaffung eines umfangreichen Grundausbildungs- und Fortbildungssystems zu heben;

e. ein Gesetz betreffend das Statut des Personals von Gebietskörperschaften zu erlassen, worin diesem Personal das Recht auf eine kollektive Vertretung gegenüber den es beschäftigenden Behörden eingeräumt wird und welches es vor unbilligen Folgen bei Veränderungen unter den politisch Regierenden schützt;

10. **Empfiehl dem Ministerkomitee des Europarats,**

a. seine Bemühungen um eine Verminderung der Disparitäten zwischen den westeuropäischen Ländern einerseits und den zentral- und osteuropäischen Ländern andererseits weiterzuverfolgen, vor allem auch durch die Genehmigung einer Aufstockung der Mittel für das Programm LODE und durch die Vorkehrung, dass ein beträchtlicher Teil dieser Mittel für die Ausbildung des Personals von Gebietskörperschaften eingesetzt wird;

b. die wichtige Rolle anzuerkennen, die das Europäische Netz der Ausbildungszentren für das Personal von Gebietskörperschaften für die Ost/West-Zusammenarbeit auf kommunaler und regionaler Ebene spielt, indem es die speziell für dessen Ziele vorgesehenen Mittel innerhalb des Programms LODE aufstockt;

c. den CDLR zu beauftragen, eine eingehendere Untersuchung des rechtlichen Status und der Beschäftigungsverhältnisse des Personals von Gebietskörperschaften, vor allem auch der Situation in den zentral- und osteuropäischen Ländern, durchzuführen;

d. die Erklärung von Budapest dem CDLR zukommen zu lassen mit der Bitte, die darin enthaltenen Meinungen und Vorschläge zu berücksichtigen;

11. **Empfiehl der Kommission der Europäischen Union,** bei der Umsetzung der für die Hilfeleistung an zentral- und osteuropäische Länder vorgesehenen Kooperationsprogramme das Europäische Netz von Ausbildungszentren für das Personal von Gebietskörperschaften als einen möglichen Partner zu betrachten und den durch dieses Netz eingeleiteten Projekten eine finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen.

ANHANG

Schlusserklärung der 2. Europäischen Konferenz des Personals von Gebietskörperschaften

(Budapest, 26.-28. September 1994)

Die Abgeordneten, die Leiter und Mitglieder des Personals europäischer Gebietskörperschaften sowie die Vertreter aller an der 2. Europäischen Konferenz des Personals von Gebietskörperschaften beteiligten Organisationen:

1. Danken dem Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) dafür, die Initiative zur Organisation der Konferenz ergriffen zu haben;
2. Danken der Stadt Budapest und ihrem Bürgermeister für ihre Gastfreundschaft und den herzlichen Empfang;
3. Unterstreichen die Bedeutung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung für die Entwicklung dezentralisierter Strukturen und demokratischer Entscheidungsprozesse;
4. Unterstreichen die wichtige Funktion, die die kommunale und regionale Selbstverwaltung für die Verbesserung der Lebensqualität und die Entwicklung der Wirtschaft hat;
5. Begrüssen die Folgen der an der Konferenz von Bornemouth über die Probleme des Personals von Gebietskörperschaften 1985 angestellten Überlegungen, insbesondere die Schaffung eines «Netzes der Ausbildungsstellen für Gebietskörperschaften»;
6. Unterstreichen die Notwendigkeit, die in der Erklärung von Bornemouth sowie in den Entschliessungen 167 und 168 der SKGRE enthaltenen Grundsätze bekanntzumachen und zu fördern;
7. Bitten den Kongress, eine Arbeitsgruppe mit Beteiligung der Vertreter der Personalorganisationen ins Leben zu rufen, um für eine anhaltende praktische Umsetzung dieser Grundsätze zu sorgen und die aktuellen Probleme zu untersuchen, vor denen das Personal von Gebietskörperschaften heute steht;
8. Bitten den Kongress, die Kooperationsprojekte für die Entwicklung der Ausbildung des Personals von Gebietskörperschaften, vor allem das «Netz von Ausbildungsstellen für Gebietskörperschaften», auch weiterhin zu unterstützen;
9. Bitten den Kongress um Fortsetzung seiner Bemühungen, die Notwendigkeit eines starken und unabhängigen Systems der Lokaldemokratie, vor allem auch in den zentral- und osteuropäischen Ländern, zu bekräftigen, und den Problemen des Personals, von welchem das Funktionieren der Gemeinden und Regionen abhängt, die nötige Aufmerksamkeit zu widmen;

10. Verabschieden und unterbreiten dem Kongress zur Prüfung die nachstehenden Schlussausführungen der Konferenz von Budapest:

A. UNTERSCHIEDLICHE PERSONALPOLITISCHE ERFORDERNISSE IN OST- UND WESTEUROPA

11. Die Führung des Personals hängt jeweils vom strukturellen, oekonomischen und sozialen Rahmen der betreffenden Gemeinde- bzw. Regionalverwaltung ab. Reform- und Umstrukturierungsstrategien müssen auch Überlegungen über diese Personalführung enthalten.

12. Die Erarbeitung von Leitprinzipien für eine wirksame Entwicklung der Arbeitskräfte erfordert die Aufnahme eines Inventars der Schwächen gewisser europäischer Gemeinden, aber auch Reformideen und Veränderungsstrategien für die Anpassung der Lokalverwaltungen an neue Anforderungen.

13. Die Ausgangsbedingungen und somit auch die notwendigen Veränderungen sind in Europa von Land zu Land sehr verschieden. Allgemeine Leitlinien können deshalb nur mit vielen Vorbehalten herausgearbeitet werden. Zwischen den zentral- und osteuropäischen Verwaltungen einerseits und denjenigen Westeuropas andererseits gibt es grundlegende Unterschiede.

14. **In den westeuropäischen Ländern beruhen die Mängel** im wesentlichen auf einem übermässigen Festhängen an den klassischen bürokratischen Strukturprinzipien der öffentlichen Verwaltung. Folgende Beispiele lassen sich feststellen:

14.1. zu starke Zentralisierung zwischen Staat und Gebietskörperschaften, aber auch innerhalb der letzteren;

14.2. zu wenig politische und administrative Kontrolle vermittels der Festlegung von Zielen und der Evaluation der Resultate, vor allem auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Bevölkerung;

14.3. zu wenig Berücksichtigung der Verbraucherbedürfnisse;

14.4. zu wenig Aktionen werden nach wirtschaftlichen Grundsätzen durchgeführt, und dies bei beständig abnehmenden Finanzen;

14.5. zu viel Beaufsichtigung und zu wenig autonome Organisation.

15. **Die zentral- und osteuropäischen Länder treten mit anderen Schwächen in Erscheinung:**

15.1. Die Dezentralisationsbemühungen haben zuwenig spürbare Resultate gezeitigt. Es wird nicht deutlich, wie die Gebietskörperschaften in ihrer gegenwärtigen Unterteilung und angesichts der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Vorstellung sind die Zentralverwaltungen zu schwach, um für eine effiziente Führung des gesamten Verwaltungssystems zu sorgen;

15.2. Die Konturen des öffentlichen Dienstes sind unklar (Grauzone zwischen neuen und alten Rechtsvorschriften, die höchstens jeweils gewisse Teilgebiete umreissen). Grundlegend stabilisierende ethische Haltungen (so etwa: Verwaltungsbeamte weichen ihren Verantwortungen nicht aus, halten ihre Versprechen, verhalten sich ehrlich und korrekt) sind noch zu wenig entwickelt.

15.3. Ihre bescheidene Entlohnung, ihr geringes Ansehen in der Bevölkerung und die auf ihrer Zukunft lastende Ungewissheit veranlassen die Beamten der öffentlichen Dienste dazu, in den Privatsektor auszuwandern.

15.4. Die Bürger haben das Vertrauen in die Verwaltung verloren. Sie nehmen nicht genügend teil an der politischen Willensbildung, nicht einmal im kommunalen Rahmen.

15.5. Die Verfügungen für die interne und externe Kontrolle der Verwaltungshandlungen (einschliesslich der rechtlichen und etatmässigen Aufsicht) sind zu wenig streng.

16. In Anbetracht der unterschiedlichen Ausgangslagen unterscheiden sich auch die Vorschläge für Ost- und Westeuropa darüber, wie sich die Schwächen der öffentlichen, besonders der kommunalen, Verwaltung beheben liessen und vor allem hinsichtlich der Förderung der Arbeitskräfte, welche letztere nachfolgend für die westeuropäischen Länder in Teil B und für die zentral- und osteuropäischen Länder in Teil C besprochen werden sollen.

17. Die **Leitlinien der Reformvorschläge für die westeuropäischen Länder** lassen sich im groben folgendermassen zusammenfassen:

17.1. weitgehende Selbstverwaltung für die kommunalen Verantwortungsträger, einhergehend mit einem wirksameren Rahmen staatlicher Lenkung (Weiterführung der Dezentralisierung);

17.2. verstärkte Führung im Hinblick auf die Erreichung von Zielen und Resultaten anstelle der gegenwärtig betriebenen Methode, die hauptsächlich in Finanzspritzen besteht;

17.3. auf verschiedene Ebenen verteilte und hinsichtlich der Resultate weitgehend delegierte Verantwortung (einheitliche Verantwortung für den zu bearbeitenden Bereich und die einzusetzenden Mittel) mit eindeutigen und transparenten Strukturen;

17.4. klare Berücksichtigung der Bürger (Verbraucher) und Befolgung eindeutiger Kriterien;

17.5. Konzentration auf die wesentlichen Befugnisse der kommunalen Gebietskörperschaften, damit einhergehend ein vermehrtes Zurückgreifen auf externe Konzessionsnehmer mit der Sicherheitsklausel des öffentlichen Dienstes;

17.6. Berücksichtigung des Marktes und Öffnung für den Wettbewerb (Beschäftigung von Konzessionären, Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor, Zuteilung an den Meistbietenden), jedoch unter Einhaltung der sozialen Bestimmungen;

17.7. grössere Bemühung um Transparenz der Kosten und Leistungen, vor allem mittels einer Gesamtbuchhaltung sowie der Definition und Bewertung der Leistungen;

17.8. aufmerksame, weitgehend auf Motivierung und persönliche Entwicklung bauende Personalführung.

18. Für die **Umgestaltung der Gemeinden und Regionen Zentral- und Osteuropas** dagegen werden **neue Prioritäten setzende Ausrichtungen** besprochen, auch betreffend die zukünftige Entwicklung der Arbeitskräfte:

18.1. Aufbau einer wirksamen öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen mit öffentlicher, politischer Aufsicht durch gewählte Organe, Verantwortlichmachung der Beamten und Verpflichtung zur internen und externen Rechtfertigung der Verwaltungsakte;

18.2. Schaffung klarer Strukturen für den öffentlichen Dienst mit Laufbahnplänen sowie transparenten Selektionskriterien und -verfahren für die Besetzung der Posten;

18.3. Verbesserung der Kommunikation mit dem Bürger sowie seiner Beteiligung an den die Gemeindepolitik betreffenden Entscheidungen, Redlichkeit und Rechtlichkeit der Verwaltungsverfahren;

18.4. Professionalisierung des Verwaltungspersonals durch eine breite Grundausbildung und Weiterbildung.

19. In sämtlichen europäischen Ländern müssen die Verwaltungsbeamten die Kriterien und die Grenzen der Privatisierung kennen, sind sie doch bei den Entscheidungsverfahren zugleich Richter und Partei (Sorge um das Staatsgut; Verhinderung von Monopolbildung, Festlegung annehmbarer und stabiler Preise für den Bürger, Aufrechterhaltung der kommunalen Selbstverwaltung, vernünftige Berücksichtigung der Interessen des Personals usw.).

B. FÖRDERUNG DER ARBEITSKRÄFTE DER WESTEUROPÄISCHEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

20. Ein beständiges Element der Personalpolitik muss die **Frauenförderung** sein. Es geht dabei nicht nur um die Herstellung von Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern, sondern um die Berücksichtigung ihres beruflichen Beitrags. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg wird in einer vermehrten Berücksichtigung der Frauen und ihres Familienlebens durch die Verwaltungskultur der Gebietskörperschaften sein. Es wären folgende Ziele anzusteuern:

20.1. bei sämtlichen Posten wäre es geboten, ein Gleichgewicht zwischen weiblichen und männlichen Arbeitskräften zu erreichen;

20.2. es wäre geboten, Arbeits- und Ausbildungsbedingungen zu schaffen, in denen die Frauen ihre beruflichen Fähigkeiten entwickeln können;

20.3. es müssten mehr Frauen auf leitende Posten berufen werden;

20.4. sämtliche Mitglieder des Personals müssen sich darum bemühen, Chancengleichheit für Frauen und Männer bei der Arbeit herzustellen und die Verwaltung an die Probleme der Frau und des Familienlebens anzupassen.

21. **Erziehung der neuen Generation und Weiterbildung.** Neben den herkömmlichen Inhalten müsste die Ausbildung auch andere, nachfolgend aufgezählte Themen angehen; im übrigen müsste das bisher vor allem verfolgte Ziel, nämlich die Übermittlung von Wissen, insbesondere durch die Förderung der sozialen Fähigkeiten ergänzt werden. Das Fähigkeitsprofil vor allem auf den mittleren und höheren Rängen der Hierarchie muss sich in folgende Richtungen erweitern:

21.1. Denken und Handeln müssen vermehrt auf die Verfolgung eines bestimmten Ziels ausgerichtet sein (persönliche Verantwortung, Streben nach Effizienz);

21.2. das Ausbildungsniveau muss im Bereich der Unternehmensführung und der Kostenberücksichtigung angehoben werden;

21.3. die Verwaltungsbeamten müssen auch über die Möglichkeiten der Konzessionsvergabe, der Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor, der wettbewerbsaktivierenden Ausschreibungen sowie der jeweiligen Grenzen dieser Verfahren (Instrumente, rechtliche Bedingungen, ökonomische Vergleichbarkeit usw.) unterrichtet sein. Die auszubildenden Beamten müssen in diesem Zusammenhang auch lernen, Wettbewerb als ein für den öffentlichen Sektor positives Element zu verstehen;

21.4. die Verwaltungsausbildung muss dafür sorgen, dass die zukünftigen Verwaltungsbeamten ihre Rolle als die von Erbringern von Dienstleistungen für die Bürger und die Gesellschaft (administratives Marketing) verstehen und sich bei der Erbringung dieser Dienstleistungen um das Erreichen eines hohen Qualitätspegels bemühen;

21.5. ihre Grundausbildung muss auch eine Information über die europäische Integration sowie über die Hilfsprogramme und die Teilnahmebedingungen enthalten;

21.6. im allgemeinen muss das Verwaltungspersonal auch die Grundregeln einer modernen Förderung der Arbeitskräfte beherrschen (soziale Kompetenzen – wie beispielsweise die Fähigkeit zu kommunizieren oder im Team zu arbeiten – müssen verstärkt werden);

21.7. die Ausbildung muss Frauen dazu ermutigen, leitende Posten anzusteuern oder sich für Aufgaben zu interessieren, die bisher weitgehend durch Männer übernommen wurden.

22. Bei der **Selektion und Rekrutierung** muss jede Form der Diskriminierung, aber auch der Empfehlung so weitgehend wie möglich ausgeschlossen werden. Das setzt Selektionskriterien voraus, die mit der beruflichen Fähigkeit und dem Dienstwillen der Kandidaten zu tun haben und die auch objektivierbar und daher in einem so weitgehend wie möglich transparenten Verfahren kontrollierbar sind. Für die Besetzung qualifizierter Posten müssen solche Bewerber bevorzugt werden, deren persönliche Merkmale und deren

Qualifikationen dem Bild des Beamten in öffentlicher Funktion entsprechen (persönliche Verantwortung, Streben nach Effizienz, Berücksichtigung des Bürgers, Kenntnis der Betriebsführung). Bei gleicher Eignung muss Frauen der Vorzug gegeben werden, sofern die Posten vergleichbaren Niveau's in grosser Mehrzahl mit Männern besetzt sind.

23. **Persönliche Entwicklung:** die Entwicklung der Beamtenrolle erfordert eine entsprechende persönliche Entwicklung. Im Zentrum dieser Entwicklung steht die Qualifizierung der Beamten, die von nun an vor allem in Resultaten, Prozessabläufen und logischen Verknüpfungen denken müssen. In dieser Hinsicht hat die Weiterbildung für die bereits in Verwaltungsdiensten Stehenden die Funktion einer ergänzenden Ausbildung, insoweit sie auf die neuen Erfordernisse noch nicht vorbereitet sind. Zu der persönlichen Entfaltung müssen auch Massnahmen zur Entdeckung des persönlichen Potentials (beispielsweise die Benotung), eine Mobilität der Funktionen sowie die an die Tüchtigkeit geknüpfte, aufgrund der Stellenzuweisungspläne erfolgende Beförderung beitragen. Auch die Rotation zwischen kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie zwischen staatlichen und kommunalen Dienstleistungsstellen sollte angeregt werden.

24. **Personalführung:** die bürokratische «Leitung» durch von Fall zu Fall erteilte persönliche Instruktionen, Reglementierung, Richtlinien und Beaufsichtigung muss einer echten Führung im Sinne einer bewussten Bewirtschaftung von Tätigkeitsbereichen im Hinblick auf die Verwirklichung bestimmter Ziele Platz machen. Für den ins Auge gefassten Bereich müssen im Gespräch mit den Betroffenen Muster und Strategien ausgearbeitet werden. Damit bekommt das Zeigen von Teamgeist, eines «Image» von dem betreffenden Dienst, einer Verwaltungskultur erhöhte Bedeutung. Auch der Hierarchie fallen neue wichtige Aufgaben zu mit der Förderung des Beamten durch Gespräche, mit seiner Qualifizierung und Motivierung. Ein weiterer Bestandteil der Leitungsaufgaben wird die Kommunikation nach aussen und nach innen im Dialog mit den Betroffenen sein, um deren Beteiligung zu ermöglichen und deren Standpunkt hinsichtlich der Folgen der behördlichen Aktivitäten zu ermitteln.

25. **Definition der Tätigkeit:** es ist wichtig, klare Handlungsbefugnisse festzulegen und hinderliche (beispielsweise etatmässige) Reglementierungen abzuschaffen. Auch unnütze Einengungen bei der Ausführung müssen abgeschafft, Unterschriftsbefugnisse delegiert und die Arbeitsstellen so definiert und ausgestattet werden, dass sie zur Motivationsquelle werden.

26. **Eine leistungsabhängige Entlohnung** ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie integrierender Bestandteil einer umfassenden Arbeitskräftepolitik ist, in die dann auch die Rekrutierung, Laufbahnentwicklung, Bildung, Ausbildung, und die Evaluierung der Leistung gehören. Ihre Wirkung darf jedoch nicht überschätzt werden, denn die Leistung der Beamten wird durch drei Faktoren beeinflusst: die Fähigkeit zu handeln (KÖNNEN), die Bereitschaft zum Handeln (WOLLEN) und die Möglichkeit zu handeln (BEFUGT SEIN); der Einfluss einer leistungsabhängigen Entlohnung kann sich nur auf die Bereitschaft zum Handeln auswirken. Eine leistungsabhängige Entlohnung setzt eine vertrauenswürdige Beurteilung der Leistungen der Beamten voraus. In dieser Hinsicht sind weder jene Einschätzungen, über deren Häufigkeit und Methode der Vorgesetzte frei entscheidet, noch auch wissenschaftliche Objektivität beanspruchende, ausgeklügelte Systeme empfehlenswert. Die beiden Extreme sind letztendlich kontraproduktiv. Es wird wichtig sein, einen Mittelweg zu finden, der vor allem der Gefahr vorbeugt, dass die Leistungsprämie ein konstituierendes Element des Monatslohnes

wird und damit ihre Aufgabe im Sinne einer gerechten Entlohnung nicht mehr erfüllt. Damit ein Prämiensystem gut funktioniert, müssen somit folgende Bedingungen erfüllt sein: Vorhandensein eines praktikablen Benotungssystems; die Leistungsprämien dürfen jeweils nur für eine begrenzte Zeitspanne zugeteilt werden; die Zuteilung muss transparent und die entsprechende Entscheidung müsste so weitgehend wie möglich Sache des unmittelbaren Vorgesetzten sein.

C. DIE PERSONALFÜHRUNG IN DEN ZENTRAL- UND OSTEUROPÄISCHEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

27. Die für Westeuropa empfohlenen Grundzüge einer guten Entwicklung der Arbeitskräfte müssen sich für die Gemeinde- und Regionalverwaltungen in Zentral- und Osteuropa auf Hinweise beschränken, die ihnen erlauben, ihren eigenen Weg zu finden. Die in den zentral- und osteuropäischen Ländern vorherrschenden Bedingungen erfordern die Betonung etwas anderer Aspekte der Frage der Arbeitskräfte.

28. Der Prozentsatz von Frauen unter den Beamten der zentral- und osteuropäischen Gebietskörperschaften ist höher als in vielen westeuropäischen Ländern. Es gibt aber auch hier noch Untervertretungen, so zum Beispiel auf den höchsten leitenden Posten. Diese Mängel müssen im Osten mit der selben Energie ausgeglichen werden wie im Westen.

29. In vielen zentral- und osteuropäischen Ländern sind die Beamten der Gebietskörperschaften heute verunsichert aufgrund ihres unklaren Status, was eine ausgewogene Personalpolitik erschwert. Hier müssten gesetzliche Bestimmungen die Lage so rasch wie möglich klären. Statut und Entlohnung der Gemeinde- und Regionalbeamten müssen denen der Staatsbeamten gleich sein. Ebenfalls wichtig ist die Aufstellung einer Hierarchie der Funktionen im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften, an welche sich das Entlohnungssystem anlehnen kann. Dieser neu zu strukturierende öffentliche Dienst muss getrennt sein von jeder Parteibürokratie.

30. Besonders grosse Defizite sind in den zentral- und osteuropäischen Ländern auf dem Gebiet der Grundausbildung und der Weiterbildung des Verwaltungspersonals, aber auch der gewählten Volksvertreter festzustellen. Die grundlegende Aufgabe besteht im Aufbau eines kohärenten Ausbildungssystems für die kommunalen Gebietskörperschaften. Ein wichtiges Ziel bei den Massnahmen auf dem Gebiet der Information und der Weiterbildung muss die Entwicklung einer Berufsethik sein, bei der die Erbringung von Dienstleistungen durch die Gebietskörperschaften zum Wohl der Gesellschaft und der Bürger im Vordergrund steht. Erstrangige Bedeutung kommt auch der juristischen Ausbildung, vor allem der Beachtung von Verfahrensregeln, zu; schliesslich müsste auch für gute Kenntnisse in Ökonomie und Betriebsführung gesorgt und die Gewohnheit vermittelt werden, in Begriffen von Kosten zu denken.

31. Offene Stellen müssten ausgeschrieben werden. Bei der Selektion dürften Diskriminierung oder Empfehlung möglichst keine Rolle mehr spielen. Die Verantwortung für die Rekrutierung der Beschäftigten muss, wo dies nicht schon geschehen ist, vom Zentralstaat auf die Gebietskörperschaften übergehen.

32. Ein wichtiger Anreiz dafür, dass sich qualifizierte Personen bewerben, besteht in einem verbesserten «Image» des öffentlichen Dienstes bei der Bevölkerung. Das ist jedoch beim Fehlen annehmbarer Entlohnungsstrukturen nicht möglich. Daneben müssen die Politiker, die Gesetzgeber, die Regierungen und die lokalen Entscheidungsträger deutlich machen, dass eine erfreuliche wirtschaftliche und sozio-politische Entwicklung gerade auch auf der kommunalen und regionalen Ebene einen kompetenten öffentlichen Dienst voraussetzt.
33. Die zentral- und osteuropäischen Länder müssten ein Gesetz über den rechtlichen Status der Bediensteten von Gebietskörperschaften ausarbeiten, wozu auch deren Vertretung gegenüber den Gebietskörperschaften gehören müsste.

D. INNEREUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

34. Es gilt, die grossen, im wesentlichen zwischen Ost- und Westeuropa bestehenden Unterschiede in gemeinsamen Anstrengungen zu reduzieren. Dabei kommt dem Europäischen Netz von Ausbildungsstellen für das Personal von Gemeinden und Regionen eine tragende Rolle zu.
35. Partnerschaften zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften sind ein weiterer Weg zu enger Zusammenarbeit. Ein wichtiges Instrument gegenseitiger Hilfe besteht in der zeitlich begrenzten Entsendung von Fachleuten.
36. Austauschprogramme müssen klar festgelegt sein und praktische Ziele verfolgen. Der Transfer von Kenntnissen allein genügt im allgemeinen nicht, sind doch die westlichen Erfahrungen nicht unmittelbar auf die Lage im Osten übertragbar. Die mit der Hilfeleistung an die zentral- und osteuropäischen Länder betrauten Organisationen und Fachleute auf dem Gebiet der Ausbildung müssen einerseits die Verwaltungs-Realität dieser Länder und andererseits die angestrebten reformerischen Ziele berücksichtigen, um die richtigen Ausbildungsstrategien für das Erreichen dieser Ziele herauszufinden. In jenen Ländern ist die Ausbildung ein zentrales Instrument des Wandels.
37. Im übrigen können auf dem Wege der Zusammenarbeit an diese Länder passender Lösungsmodelle erarbeitet werden, die hernach den Einsatz genau angepasster Lösungen vereinfachen (beispielsweise Durchführungsmuster für bestimmte Entscheidungsfindungen, Aufgabenverteilungspläne sowie Organigramm-Typen für Städte).
38. Ein weiteres wichtiges Instrument für die Zusammenarbeit: die Workshops für intensive Zusammenarbeit, wo Verwaltungsexperten aus mehreren Ländern situationsangepasste Lösungen erarbeiten.
39. Ebenfalls wichtig sind praktische Studienaufenthalte im Ausland, die allerdings gut vorbereitet, beobachtet und ausgewertet sein wollen.