

Das Personal stellt zweifellos ein Erfolgspotenzial dar. Es verkörpert eine wertvolle Ressource. Angesichts der Tatsache, dass viele Aufgaben komplexer und dynamischer werden, ist zu bedenken, dass diese eben nur von Menschen erledigt werden können und technische Hilfsmittel letztlich Selbstzweck sind. Ganz gleich, ob in der Privatwirtschaft oder in öffentlichen Unternehmen.

Professionelles Personalmanagement

Selbst die komfortabelste Computerausstattung und das leistungsfähigste Datennetz ändert nichts an der Tatsache, dass technische Errungenschaften sinnlos wären, wenn sie nicht intelligent durch Menschen genutzt würden. Es ist sowohl dem Bürger, der eine öffentliche Dienstleistung in Anspruch nimmt, als auch dem Kunden eines Unternehmens in erster Linie wichtig, schnell und gut bedient zu werden. Der Lübecker Unternehmer Christian Dräger ist der Meinung, dass sich im Grunde „jedes Unternehmensproblem auf ein Personalproblem reduzieren lässt“. Diese Aussage kann man ohne weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen.

Viele Managementwissenschaftler der Erfolgsfaktorenforschung zählen die Humanressourcen, aber auch die Kundennähe, die Innovationsfähigkeit und die Produktqualität sowie den Führungsstil zu den wichtigen Erfolgsfaktoren. Praktiker aus der Privatwirtschaft hingegen wählen häufig eine andere Reihenfolge: Produktqualität, Kostenmanagement, Marktanteil, Innovationen und dann erst die Mitarbeiterqualität. Aus diesem Unterschied

erkennt man das Spannungsfeld, mit welchem es sich auseinanderzusetzen gilt.

Das Umfeld einer Organisation offenbart Chancen und Risiken, die in Verbindung mit den aus internen Analysen ermittelten Stärken und Schwächen den Aufbau und den Erhalt dauerhafter Erfolgspotenziale ermöglichen. Darauf lassen sich strategische Wettbewerbspositionen aufbauen. Im Gegensatz dazu steht die Orientierung an organisationsinternen Faktoren. Sie sieht den Erfolg in erster Linie in den Ressourcen begründet, und hier kommt eben dem Personal eine zentrale Bedeutung zu.

Vor diesem Hintergrund verkörpert das Personalmanagement sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im öffentlichen Sektor das Lösungspotenzial schlechthin zur Überwindung von Alltagsproblemen, aber auch zur Überwindung von Problemen strategischer Natur, die bei der Verfolgung organisationaler Ziele in Verbindung mit dem Einsatz von personellen Ressourcen auftreten. Der Weg führt von zentralen zu dezentralen Formen der Personalarbeit. Während bei privaten Unternehmen ein Trend zu dezentralen Serviceeinheiten zur übergreifenden Koordination der Personalarbeit festzustellen ist, überwiegen im öffentlichen Bereich nach wie vor zentrale Lösungen. Dabei ist es auch dort unabdingbar partizipative Formen mit einzubeziehen und von der dominanten Personalabteilung mit Universalkompetenz wegzukommen. Dann löst sich auch die

Frage: „Wer ist eigentlich für wen da? Die Verwaltung für uns, oder wir für die Verwaltung?“ (Abb. 1)

Für private Organisationen ist dieser marktbezogene Zusammenhang unmittelbar gegeben. Auf der Output-Seite öffentlicher Institutionen ist Marktbezogenheit ebenfalls in zunehmendem Maße vorhanden, und zwar immer dann, wenn die Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit verstaatlichter öffentlicher Dienstleistungen in Frage gestellt wird. In Bezug auf den Arbeitsmarkt und die dort vorhandene Konkurrenz um qualitativ hochwertiges Fachpersonal gilt der erwähnte Zusammenhang allemal.

Reform des Öffentlichen Dienstes

Personal oder Personalwesen spielte anfangs eher eine untergeordnete Rolle bei Verwaltungsreformen. Andererseits gab es aber auch immer wieder Ausnahmen. Dies gilt etwa für Modellprojekte zur differenzierten Arbeitsbewertung und zur leistungsabhängigen Vergütung, zu flexiblen Arbeitszeiten, modernen Personalauswahlmethoden, Konzepten der Personalentwicklung oder des Führungskräftetrainings. Eine rasche Verbreitung fand inzwischen auch

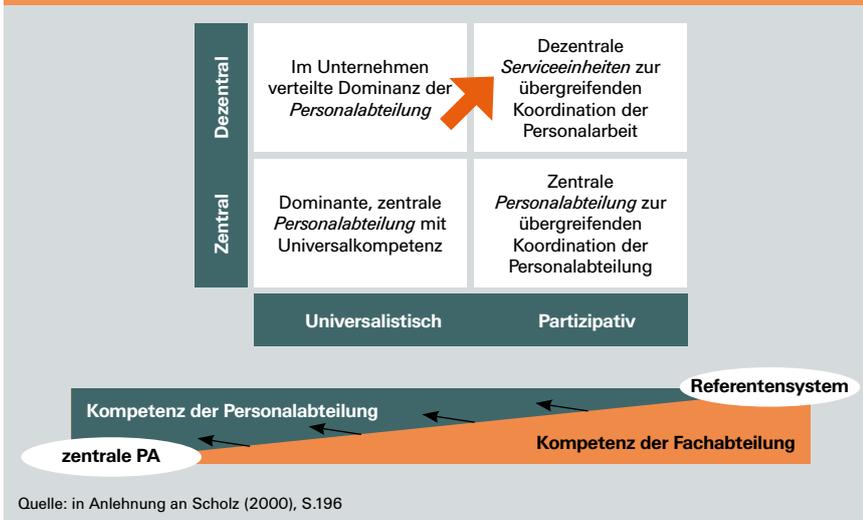


Prof. Dr. Dieter Wagner, Lehrstuhl für Organisation und Personalwesen, Uni Potsdam
Kontakt:
wagner@rz.uni-potsdam.de

Stichwörter in diesem Beitrag

- Erfolgspotenzial
- Motivation
- Reformbedarf

Abb. 1: Dezentralisierung der Personalarbeit



das Electronic Government. Andererseits kamen neue Problemfelder hinzu. Diese betreffen insbesondere die Finanzierung der Pensionen und der relativ hohe Personalstand in manchen Bereichen. Deshalb hat eine Reform des Personalmanagements auch viel mit Rationalisierungsnotwendigkeiten zu tun.

Mittlerweile sind sich sowohl die öffentlichen Arbeitgeber als auch die Gewerkschaften darin einig, dass dazu neue gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen erforderlich sind. Die Reformbewegung ist weitgehend von unten, also von den Kommunen ausgegangen. Zusammen mit „Organisation“ und „Finanzen“ ist „Personal“ als ein Querschnittsbereich in der Kommunalverwaltung anzusehen. Dabei übernimmt die Verwaltungsführung die Leistungs- und die politische Verantwortung; die Fachbereiche sind für die fachlich-technische Durchführung und die Ressourcen – sprich: für das Ergebnis – verantwortlich.

Die Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung bedarf wie die private Wirtschaft eines Überbaus: nämlich eine Managementphilosophie, die sachlich eng mit der Ziel- und Aufgabenplanung sowie mit der Stellenbildung und -verteilung verknüpft ist. In der Folge sind Mitarbeiterbeurteilung, Fortbildung, Beförderung, Verset-

zung und Laufbahnplanung Teil der Personalführung.

Dabei sind in öffentlichen Verwaltungen verschiedene Anwendungsprobleme bei der Implementation von Personalentwicklungsmaßnahmen festzustellen, die durchaus mit entsprechenden Problemen in privatwirtschaftlichen Institutionen vergleichbar sind. Teilweise hängen diese Problemkreise in der Verwaltungspraxis aber auch mit den unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten zusammen.

Problemkreis Auswahl und Entwicklung

In den Expansionsphasen des Öffentlichen Dienstes wurden Stellen mit relativ jungem Personal besetzt. Diese Zeiten sind heute vorbei. Das bedeutet aber keineswegs, dass man nicht die Möglichkeiten des modernen Personalmarketings und der modernen Personalauswahl außer Betracht lassen sollte. Der öffentliche Dienst hat sehr wohl interessante und dazu auch relativ sichere Arbeitsplätze zu bieten. Zu einem professionellen Personalmanagement gehört deshalb auch, dass moderne Personalauswahlverfahren wie das multimodale Interview und Auswahl-Assessment-Center zur Anwendung kommen. Darüber hinaus gehört zu einem zeitgemäßen Electronic Government

auch die Anwendung elektronisch gestützter Recruiting-Systeme (E-Recruiting und E-Placement).

Angesichts der heutigen Finanzmittelknappheit und diverser Aufgabenverlagerungen verengen sich im Öffentlichen Dienst die Aufstiegsmöglichkeiten der Mitarbeiter. Klassische, primär auf hierarchischen Aufstieg ausgerichtete Personalentwicklung stößt an ihre Grenzen. Wenn zu wenig Stellen vorhanden sind, auf denen die (durch Maßnahmen der Personalentwicklung) „entwickelte“ Selbstständigkeit von den Mitarbeitern praktisch angewendet werden kann, verliert Personalentwicklung die Eigenschaft einer individuellen Karriereunterstützung. Maßnahmen der Personalentwicklung erhalten jedoch – selbst in diesem situativen Kontext – durchaus ihren Sinn. Durch Erhöhung der individuellen Flexibilität kann Personalentwicklung grundsätzlich die qualitative Entwicklung der Mitarbeiter fördern, auch wenn eine hierarchische Entwicklung begrenzt ist.

Diese Diskussion ist für die Privatwirtschaft gleichermaßen relevant und wird hier schon seit Längerem geführt. Viele Fach- und Führungskräfte unterschreiben bereits in ihrem Anstellungsvertrag, dass sie versetzungsbereit sind. Jobrotation ist auf vielen Führungsebenen üblich, wenn auch nicht so selbstverständlich, wie in vielen Praktikerberichten suggeriert wird. Hinzu kommen Fachlaufbahnen, die eine Ergänzung der traditionellen Ranghierarchie darstellen und eine Vielfalt von möglichen neuen Aufgaben, die durch Auslagerungen oder durch internationale Aufgaben entstehen.

In der öffentlichen Verwaltung besteht hier noch ein immenser Nachholbedarf. Im Rahmen der deutschsprachigen Diskussion im New Public Management wird Personalentwicklung so gut wie gar nicht in Zusammenhang gebracht mit einer Versetzung oder vorübergehenden Jobrotation zwischen Funktionen des klassischen Verwaltungssektors und ausgegliederten Betrieben oder kommunalen Tochter- und Beteili-

gungsgesellschaften. Dabei dürfte es sich nicht nur um institutionelle (vor allem arbeitsrechtliche) Hemmnisse handeln. Öffentliche Unternehmen werden viel zu wenig als Institutionen mit Merkmalen des privaten Managements gesehen, von denen die öffentliche Verwaltung selbst wiederum lernen kann.

Problemkreis Leistungsorientierung

Früher wurde die Meinung vertreten, dass die mit den Personalführungs- und Personalmanagementfunktionen Beurteilung, Qualifizierung/Weiterbildung und Beförderung/Versetzung verbundene materielle, primär auf Belohnung ausgerichtete Leistungsorientierung im Widerspruch zum klassischen Staatsdienerethos stünde und somit die preußischen, also puritanischen Tugenden aushöhlen würde. Mittlerweile dürfte die Erkenntnis gewachsen sein, dass die Leistungsmotivation der Mitarbeiter sowohl von materiellen als auch von immateriellen Faktoren abhängt. Diese

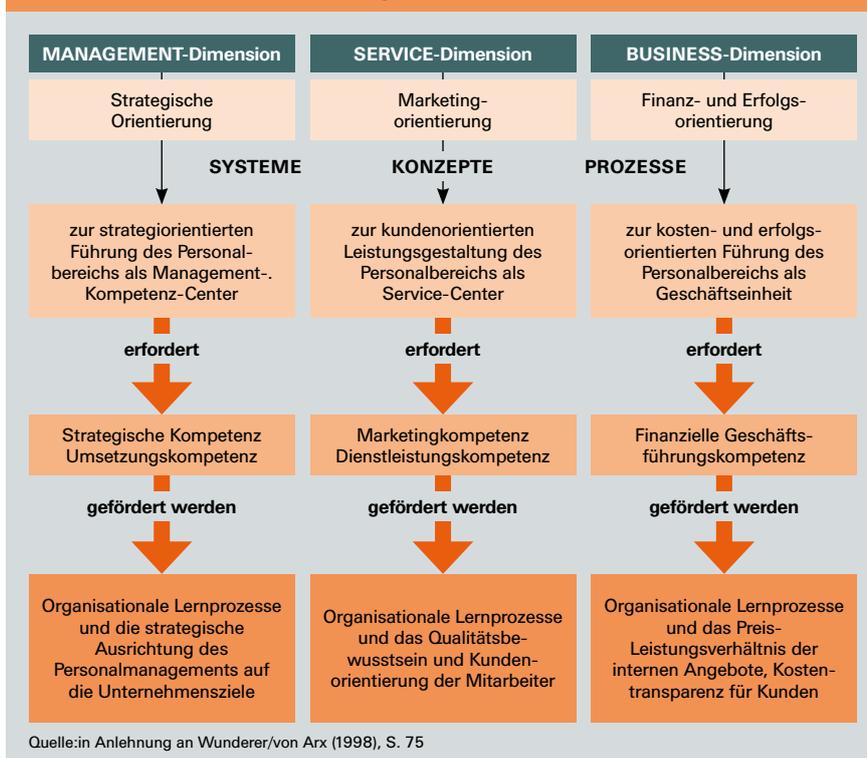
Anreize können grundsätzlich bei extrinsisch motivierbaren Mitarbeitern die Leistungsbereitschaft erhöhen; daneben beziehen Mitarbeiter, die intrinsisch motiviert sind, die Anreize zur Leistungsbereitschaft aus der Arbeit selbst und technokratische Anreizstrukturen werden irrelevant.

Die Grenzen zwischen extrinsischer und intrinsischer Motivation sind fließend. Es ist realitätsfern zu meinen, ein Beschäftigter in der Privatwirtschaft steigere nur dann seine Leistung, wenn die Kasse stimmt, und ein Beamter arbeite lediglich um seines Berufsethos willen. Ein modernes Motivationsmanagement sollte – ungeachtet der unbestrittenen Anreizmöglichkeiten bei extrinsischer Motivation – berücksichtigen, dass es bei den Mitarbeitern eine Verdrängung der intrinsischen Motivation durch ökonomische, leistungsorientierte Anreizsysteme geben kann: „Die Aufgabe der Unternehmensführung besteht darin, die inhaltlich geeignete Motivation zu erzeugen und zwischen den Beschäftigten zu koordinieren“ (Bruno S. Frey/Margit Osterloh, 1998). Für

den Aufgabenbereich der oberen Hierarchiestufen der öffentlichen Verwaltung dürfte dies genauso gelten, eine leistungsorientierte Mitarbeiterführung also durchaus möglich sein.

Erste systematische Ansatzpunkte hierzu finden sich in der aktuell geschaffenen W-Besoldung, die insbesondere für alle neu berufenen oder in ein anderes Professorenamt wechselnden Hochschullehrer gilt. Die Zukunft wird zeigen, ob der variable Vergütungsanteil motivierend und leistungssteigernd wirken wird. Dabei dürfte es eine geringere Rolle spielen, dass faktisch ein Personalkosteneinsparungsmodell durch die Absenkung der festen Bezüge eingeführt wird. Entscheidender dürfte vielmehr sein, ob einerseits die variable Komponente eine ernstzunehmende Größe erreicht und andererseits die wahre Quelle der Reputation und Motivation hierdurch überhaupt angesprochen wird. Für andere Berufsgruppen im Öffentlichen Dienst dürften ohnehin jeweils unterschiedliche Zusammenhänge bestehen. Diese Heterogenität spricht jedenfalls gegen uniforme Regelungen und für eine hinreichende Differenzierung.

Abb. 2: Professionalisierungsdimensionen der Personalarbeit



Problemkreis Mitarbeiterbeurteilung

Viele Beurteilungen in der öffentlichen Verwaltung bleiben ohne Konsequenzen. Sie werden häufig, wenn überhaupt, in größeren Zeitabständen durchgeführt, um etwa formalen Anforderungen bei (ohnehin beabsichtigten) Beförderungen zu genügen. Der Vorgesetzte hat zu wenig Einfluss, um positive oder negative Sanktionen durchzusetzen. Evaluationsmaßnahmen besitzen vornehmlich Feigenblatt-Charakter. Bezüglich der Beförderung von Mitarbeitern haben leistungsbezogene Qualifizierung, Förderung und Motivierung eine verhältnismäßig beschränkte Bedeutung. Personalbeurteilungen durch Vorgesetzte tendieren zusätzlich zu einer Nivellierung auf erhöhtem Niveau: Die Irrelevanz von Befähigungsbeurteilung

lungen führt grundsätzlich zu milden Beurteilungsausprägungen. Die Zukunft wird zeigen, was sich hier ändern wird. So ist nicht auszuschließen, dass sich im Zuge der zunehmenden Einführung variabler Vergütungskonzepte die bereits beschriebene Tendenz zur flächendeckenden, regelmäßigen Leistungsbeurteilung durchsetzen wird. Die Privatwirtschaft geht hier inzwischen einen kombinierten Weg: einerseits eine Abkehr von der regelmäßigen Beurteilung für möglichst jeden für alle Zeit, andererseits die Einführung von Zielvereinbarungen und kennzifferngestützten Performance-Measurement-Systemen. Auch hier wird eine direkte Übertragung auf den öffentlichen Bereich nicht möglich sein. Ein Dialog ist aber unabdingbar.

Problemkreis Altersversorgung

Im Öffentlichen Dienst nimmt die Erkenntnis zu, dass die bisherigen Altersversorgungskonzepte so nicht bestehen bleiben können. Es ist nicht ausreichend Vorsorge für die Zukunft getroffen worden. So besteht die Gefahr, dass die Beamtenpensionen in zehn bis 20 Jahren vor allem deshalb gekürzt werden müssen, weil dafür nicht genügend Geld bereitgestellt werden kann. Insofern besteht beträchtlicher Handlungsbedarf im öffentlichen Sektor. Dabei ist zu beachten, dass heute Elemente faktischer Überversorgung in bestimmten Bereichen relativ niedrige Renten bei den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen gegenüber stehen.

Hier kann man viel von der Privatwirtschaft lernen, insbesondere von den ehemals rein öffentlichen Unternehmen, die zunehmend privatisiert worden sind. Allerdings dürften deren Modelle nur teilweise übertragbar sein. Man sollte jedoch mit entsprechender Fantasie darauf hinarbeiten, dass möglichst viele Gestaltungsspielräume genutzt werden. Dies gilt etwa für die Verknüpfung von flexiblen Arbeitszeitsystemen etwa mit Arbeitszeit-

konten oder nicht ausgeschütteten Leistungsprämien und ihrer Anrechnung auf eine Basispension.

Problemkreis Informationssysteme

Für die bisher genannten Problemkreise des Personalmanagements braucht man moderne, dialoggestützte Informationssysteme. Dies gilt für das Recruitment ebenso wie für die Verarbeitung von Daten für Auswahl- und Förderungs-AC, die Fortschreibung von Arbeitszeitguthaben, die Ermittlung von Leistungsprämien und die Speicherung aller relevanten Unterlagen für die spätere Altersversorgung.

Mittlerweile hat das Electronic Government, zu dem diese Arbeitsfelder alle gehören, schon eine weite Verbreitung erfahren. Dies gilt für Bürgerbüros oder die Reorganisa-

tion von KFZ-Anmeldungen. Im Personalmanagement sind traditionell viele Unterlagen elektronisch verarbeitet worden. Hier geht es nun darum, diese Systeme sinnvoll und rechtlich einwandfrei zusammen zu führen und weiterzuentwickeln.

Insgesamt geht es um drei Dimensionen der Personalarbeit: Management, Service und Business. Zu häufig wird der Beitrag der Personalarbeit zur Absicherung und Umsetzung strategischer Ziele vernachlässigt. Auch der Service-Gedanke wird nicht genügend verfolgt. Bleibt noch die Finanz- und Erfolgsorientierung, die im Personalcontrolling ihren Niederschlag findet. (Abb.2) Erst wenn alle drei Dimensionen gebührend berücksichtigt werden, kann man wirklich von einem professionellen Personalmanagement sprechen. Das gilt für die private Wirtschaft wie für öffentliche Unternehmen.