

Prof.Dr.Helmut Klages

Personalmanagement - eine offensive Perspektive

Die öffentliche Verwaltung befindet sich seit längerem unter Anpassungs- und Entwicklungsdruck. Seit den 80ern (in Deutschland seit den 90ern) reagierte sie aktiv mit Modernisierung und passiv mit Privatisierung und „intelligentem (?) Sparen“.

Auf den *Personalbereich* schlug (u. schlägt) dieser Druck in starkem Maße durch. Dabei kamen (kommen) insbesondere folgende Einflüsse zur Geltung:

- Trend zu E-Government
- Ökonomisierung
- Professionalisierung
- Wettbewerbsdruck
- Bürger- / Kundenorientierung
- Entwicklungen zum kooperativen Staat / zum (Governance/ zur Partnerverwaltung)
- „Aktivierender Staat“
- Europ. Vereinigung
- Zuwanderung
- Binnenmodernisierung (insb.auch NSM)
- Neue Anforderungen an Führungspersonal (auch: Personalführung!)
- fortwährende Stellenkürzung

Folgewirkungen auf Führungskräfte und Mitarbeiter/innen (Gesamtübersicht):

- Neue Arbeitsformen
- Komplexere Aufgabenstellungen
- zunehmende Abforderung von Leistungsorientierung
- Zusätzliche, teils auch neuartige Anforderungen an Wissen und Fähigkeiten / Fertigkeiten
- Häufigerer Wandel von Aufgaben, Tätigkeitsformen, Kooperationspartnern, Wissens- / Kenntnisanforderungen (Dauerzwang zum Dazu- und Umlernen, zur Umstellung)
- Erhöhter Bedarf an entsprechenden Persönlichkeitseigenschaften („internale Attribution“, Belastungs- / Frustrationsresistenz, Ambiguitätstoleranz, Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit, Rollendistanz)

Dieser Anforderungswandel ist grundsätzlich nicht verwaltungsspezifisch, sondern auch in der Wirtschaft vorhanden. Ergebnisse einer INFAS-Umfrage über Eigenschaften von Stellenbewerbern, die von Unternehmen für besonders wichtig gehalten werden:

- Fachliche Kompetenz
- Teamfähigkeit
- Berufserfahrung
- Soziale Kompetenz
- Sprachkenntnisse
- Kommunikationsfähigkeit
- Flexibilität
- Autonomie
- Technische Kenntnisse
- Belastbarkeit

Eine alle Einzeltrends übergreifende und überhöhende Folgewirkung:

Entstehung eines neuen Mitarbeiter-Leitbilds in Verwaltung und Wirtschaft (!):

„Eigenverantwortlicher Mitgestalter“

Frage: Wie steht es aktuell um die Realisierung dieses Leitbilds?

Ausgangsbedingungen (Stand Ende der 90er Jahre/ 2000) teils sehr kritisch zu beurteilen.

J. Lorse über die Situation im Geschäftsbereich der Bundesregierung (2001):

- PE kein vordringliches Ziel der Verwaltungsreform
- Nur Minderheiten der Bediensteten von PE berührt
- Es werden nur geringe Bezüge der PE zum praktischen Dienstbetrieb gesehen (PE somit „weiches“ Anliegen)

Ähnlich erwies sich der Bereich Personalmanagement / Personalführung im Rahmen des Speyerer Qualitätswettbewerbs selbst bei den Preisgebern als Defizitbereich.

Beobachtung bei den Wettbewerben im Jahr 2000 u. 2002 im Themenfeld „Personalmanagement“: PE auch von Gewinnern des Speyerpreises überwiegend vorrangig als Instrument zur Führungskräftequalifizierung verstanden.

Schlechte Nachrichten zur aktuellen Situation der „kommunalen Personalkörper“ (Quelle: E.Holzrichter: Thesenpapier vom 25.2.04):

- Verringerung des Angebots qualifizierter neuer Mitarbeiter/innen (Rückgang d. Erwerbspersonenpotenzials, schlechtes Image des öffentl. Dienstes)
- schlechter qualifizierte potenzielle Nachwuchskräfte
- Zunahme psychosozialer Probleme am Arbeitsplatz
- Zunahme der Konkurrenz und der Verteilungskämpfe (Abbau v.Hierarchieebenen, Führungskräfte auf Zeit)
-
- Überalterung der Personalkörper durch Stellenabbau, Einstellungsstops u. Wiederbesetzungssperren (E. Holzrichter, unveröffentl. Entwurfspapier v.23.06.04)



Angesichts dieser Situationsdiagnose mögliche *Defensivstrategie*:

„Öffentliche Verwaltungen müssen die notwendige Verschlinkung ihres Personalkörpers so gestalten, dass sie mit hochqualifiziertem Nachwuchs zukunftsfähige Partner von Gesellschaft und Wirtschaft bleiben“ (ohne Nennung der [bisher unveröffentlichten] Quelle und des Verfassers!)

Kommentar:

Es deutet sich die Möglichkeit einer Konzentration der „Personaler“ auf *Minimalzielsetzungen* an, die um der Sicherstellung elementarer (im Grenzfall biologischer) Vorbedingungen der Leistungsfähigkeit der Verwaltung willen für unaufgebbar gehalten werden.

Hierbei spielt die Auffassung eine Rolle, dass die Durchsetzungskraft des Personalmanagements auf der Ebene der Verwaltungsleitung und -steuerung als schwach eingeschätzt wird.

Skizze einer alternativen *Offensiv-*strategie

Leitidee: Öffnung des Blicks für die *große Zahl wirksamer Möglichkeiten*, sich dem Leitbild des eigenverantwortlichen Mitgestalters anzunähern.

Auswahlkriterien:

- Aktuelle Verfügbarkeit;
- Dringlichkeit auch und gerade unter den gegebenen Rahmenbedingungen (geringer Rechtfertigungsaufwand)
- Erwartbare Managementrendite hoch angesichts gegenwärtig verbreiteter bestehender Defizite.

Aktuelle (und dringlich nahegelegte) Möglichkeiten *im Überblick:*

- Behebung des Qualifizierungsdefizits
- Flexibler und mobiler Personaleinsatz
- Beseitigung des „Führungsnotstands“
- Effektivierung der Zielvereinbarung
- Nutzung der Chancen der Arbeitsgestaltung
- Intensivere Prozessoptimierung
- Letztlich und insgesamt: Erschließung des ungenutzten Motivations- und Leistungspotenzials der Mitarbeiter / innen

Zu: Beseitigung des Qualifizierungsdefizits:

- Spitzenverwaltungen geben 0.3%, Spitzenfirmen bis zu 3.0 % der Personalkosten aus!
- BAKöV-Umfrage: 30 % der Mitarbeiter/innen von Verwaltungen haben in den vorausgehenden Jahren an keiner Fortbildungsveranstaltung teilgenommen!
- Unter diesen Bedingungen: Dequalifizierende Auswirkung mangelnder Fortbildung kumulativ mit steigendem Lebensalter (= mit durchschnittlich steigenden Stehzeiten auf Dienstposten)!
- **Abhilfe:** Intelligent sparen durch Qualifizierung - auch (und gerade) der Älteren!

Zu: Flexibler und mobiler Personaleinsatz:

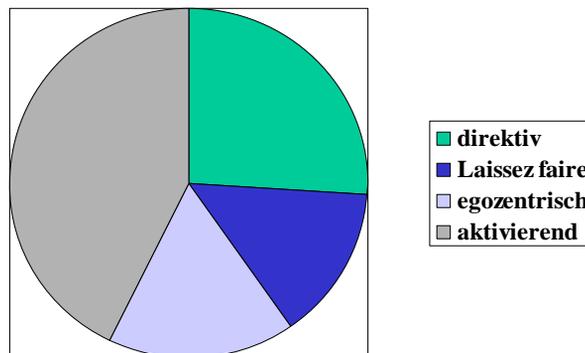
- Grundsätzliche (!) Bereitschaft zum Arbeitsplatzwechsel hoch!
- Stehzeiten des Personals auf einem Dienstposten in sehr vielen Verwaltungen aber weit überdehnt (> 10 Jahre)!
- Folge (in Verbindung mit mangelnder Fortbildung) mangelnde „Verwendungsbreite“, mentales „Festwachsen“ am Arbeitsplatz, Furcht vor Veränderung (insb. mit zunehmendem Alter)!
- **Abhilfe:** Besser geplante und flankierte Mobilitätsprogramme! Keine Besitzstandswahrung mehr!

Zu: Beseitigung des „Führungsnotstands“:

- Vernachlässigung der Personalführungskomponente in den Rollenkonzepten für Führungskräfte (auch beim NSM!)
- Immer noch Geltung des Spruchs: „Entweder hat man das Händchen oder nicht“
- Überwiegen demotivierender oder neutraler Führungsstile (d.h. aller Stile mit Ausnahme des „aktivierenden“)



Führungsstile in einer Landesverwaltung (Mitarbeiterbefragung 2001)



Zu: Beseitigung des „Führungsnotstands“
(Fortsetzung):

- Verluste aufgrund ungeeigneten Vorgesetztenverhaltens in der deutschen Wirtschaft aufgrund einer Umfrage des Deutschen Gallupinstituts 221 Milliarden € jährlich.
- Eine entsprechende Rechnung ließe sich wohl auch für die Verwaltung aufmachen.
- **Abhilfe:** „Aktivierender“ Führungsstil!

Die sechs zentralen Merkmale des „aktivierenden“ Führungsstils (Speyerer Forschungsergebnisse)

- Vorgesetzte(r) hat eine klare Linie
-informiert umfassend
-motiviert durch eigenes Engagement
-gibt Rückmeldung über Erreichtes
-gibt Anerkennung bei guter Leistung
-vereinbart Arbeitsziele

Zu: Effektivierung der Zielvereinbarung:

- Zielvereinbarungsgespräche in der Mehrzahl der Fälle vom Kontraktmanagement isoliert
- Zielvereinbarungsgespräche bisher meist nicht in die alltägliche Rollenbeziehung Vorgesetzte-Mitarbeiter/innen integriert
- Zielvereinbarungsgespräche in zahlreichen Fällen weichgespült zum nur „atmosphärisch“ bedeutsamen Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch
- **Abhilfe:** Umsetzung der Erkenntnisse über hemmende u. fördernde Faktoren!

Zu: Nutzung der Chancen der Arbeitsgestaltung

- Job Design und Job Redesign in der Verwaltung bisher nur wenig bekannt und gehandhabt
- Mangelnde Praxis der „aktivierenden“ Zuschneidung von Arbeitsaufgaben
- insb.: Mangelnde Praxis der Erschließung von Handlungs- und Verantwortungsspielräumen
- Mangelnde Praxis der Optimierung des Verhältnisses von Anforderungsprofilen und Fähigkeitsprofilen
- **Abhilfe:** Lernen von Spitzenverwaltungen (und von der Industrie)!

Zu: Erschließung des ungenutzten Motivations- und Leistungspotenzials der Mitarbeiter/innen:



THESE: Auf normativer (modernisierungsrhetorischer) Ebene gibt es an der zentralen Bedeutung der Mitarbeiterpotenziale keinen Zweifel. Ihre Herausstellung als „Erfolgsfaktor“ der Verwaltungsmodernisierung ist obligatorisch.

Auf der Realisierungsebene geschieht aber vielfach noch sehr wenig (und allzu wenige Ausnahmen bestätigen diese Regel)!

Die Feststellung eines gravierenden (Modernisierungs-) Defizits ist naheliegend und dringlich

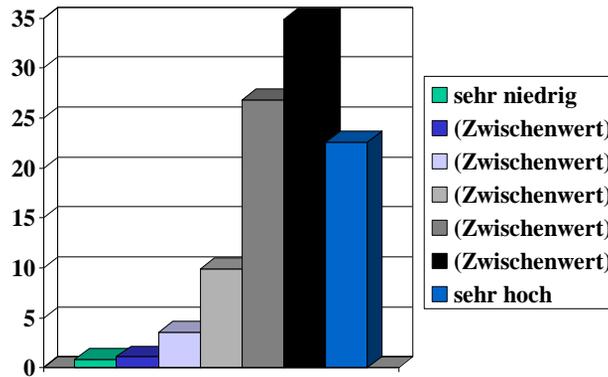
Bei ergebnisorientierter Vorgehensweise muss allerdings zunächst gefragt werden: Was ist die erwartbare Managementrendite? Gibt es in der Verwaltung in einem *erheblichem Umfang* brachliegende und aktivierbare Mitarbeiterpotenziale?

Beantwortung der Frage mit einer kontraintuitiven Entdeckung der empirischen Verwaltungsforschung

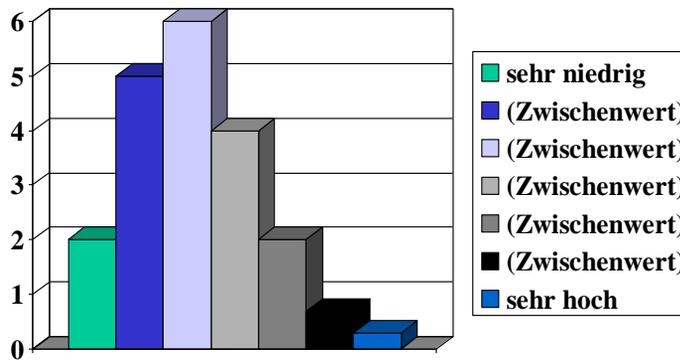


Faktische Arbeitsbelastung

(Quelle: Mitarb.-Befragg. Stadtverwaltung)

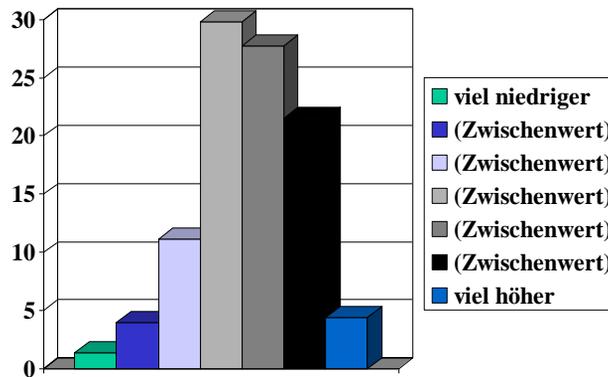


Eigentlich erwartbarer Belastungswunsch (Gedankenexperiment)



Gewünschte Arbeitsbelastung

(Quelle: Mitarb.-Befragg. Stadtverwaltung)



Sehr ähnliche Ergebnisse wurden bei *allen* von uns durchgeführten Mitarbeiterbefragungen in den verschiedensten Verwaltungen erzielt (in allen Fällen: Wunsch nach Mehrbelastung bei nennenswerten Teilen der Befragten; in einem großen Teil der Fälle sogar: Wunsch nach Mehrbelastung übersteigt Wunsch nach Entlastung)!

Folgerung: Es gibt bei den Mitarbeiter/innen jeder Verwaltung *in erheblichem Umfang* Potenziale unausgeschöpfter Leistungsbereitschaften.

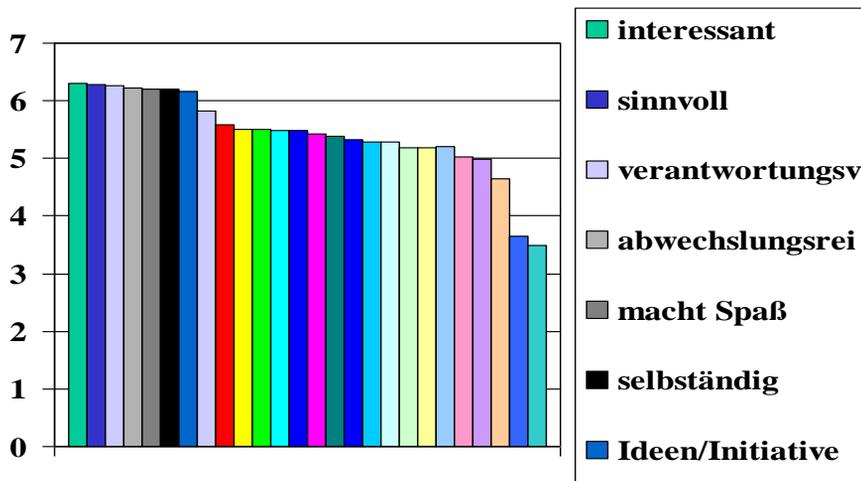
Dies gilt grundsätzlich auch für „modernisierte“ Verwaltungen!

Eine wichtige Ergänzungsinformation:

Die brachliegenden Potenziale der Mitarbeiter/innen sind qualitativer und quantitativer Natur (es geht um „Unterforderung“, wie auch um „mangelnde Auslastung“ in Teilbereichen der Verwaltung).

Beleg für *qualitatives* Potenzial: 

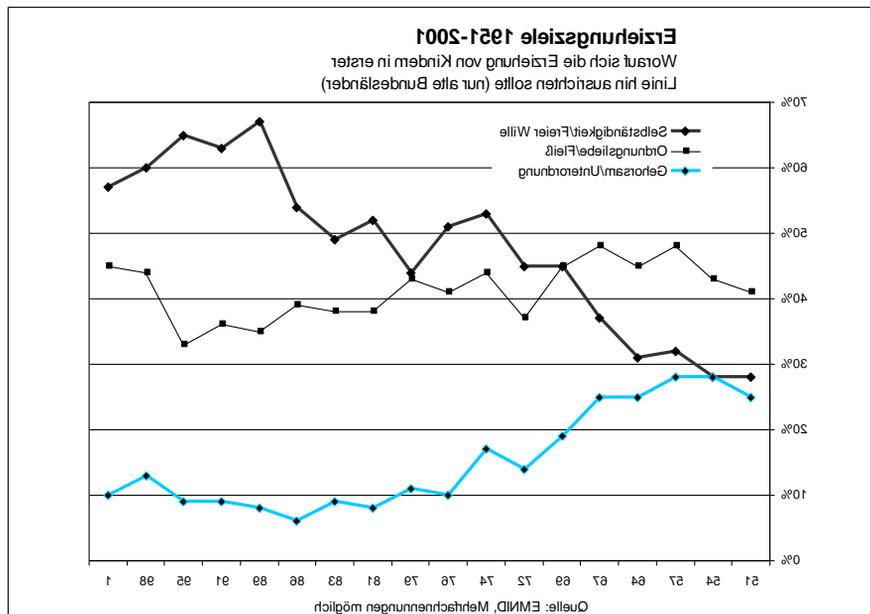
Erwartungen von Verwaltungsmitarbeitern an die Tätigkeit
(eine Landesbehörde als Beispiel)



An der Spitze der Wunschkala stehen „*intrinsische*“ Erwartungen, deren Erfüllung „motivierend“ wirkt, genauer gesagt Arbeitsmotivation freisetzt u. damit brachliegende Mitarbeiterpotenziale aktiviert (vgl. „Motivatoren“ bei F. Herzberg). Die Mitarbeiter(innen) bringen die wesentlichen Voraussetzungen hierfür also mit!

Erklärung: 

Der vorherrschende Arbeitertyp hat sich unter dem Einfluss des *Wertewandels seit den 60ern* (und aufgrund anderer Einflüsse wie insb. der Bildungsentwicklung) gewandelt.



Frage: Wie kann der Weg zur Aktivierung brachliegender Mitarbeiterpotenziale *praktisch* eingeschlagen werden?

Antwort:

- Auf *allen* bereits angesprochenen Wegen zur Realisierung des Leitbilds des eigenverantwortlichen Mitgestalters (Behebung des Qualifizierungsdefizits; flexibler und mobiler Personaleinsatz; Beseitigung des „Führungsnotstands“; Effektivierung der Zielvereinbarung; Nutzung der Chancen der Arbeitsgestaltung; intensivere Prozessoptimierung)
- auf einer Reihe weiterer Wege: 

Weitere Wege

- Delegation von Verantwortung als Programm
- Produktverantwortung als Programm
- Ganzheitliche Sachbearbeitung als Programm
- Rotation / flexibler Personaleinsatz als Programm
- Arbeitszeitflexibilisierung
- Qualitätsmanagement (KVP) als Programm
- Work-and-Life-Balance
-
-
- Mitarbeiterbeteiligung an Änderungsprozessen

Strategische Optionschancen:

Die einzelnen Wege haben *jeweils für sich Aktivierungswirkungen*: Chance des Einstiegs in die offensive Strategie ad hoc und auf kleiner Flamme!

Die einzelnen Wege können sich *gegenseitig vertreten*: Flexibilitätschance, Möglichkeit zur Anpassung der offensiven Strategie an jeweilige Rahmenbedingungen!

Die einzelnen Wege *ergänzen und steigern* sich aber auch gegenseitig im Sinn der Addition von Effekten und der Freisetzung von Synergien: Chance der Wirkungsoptimierung und -maximierung!

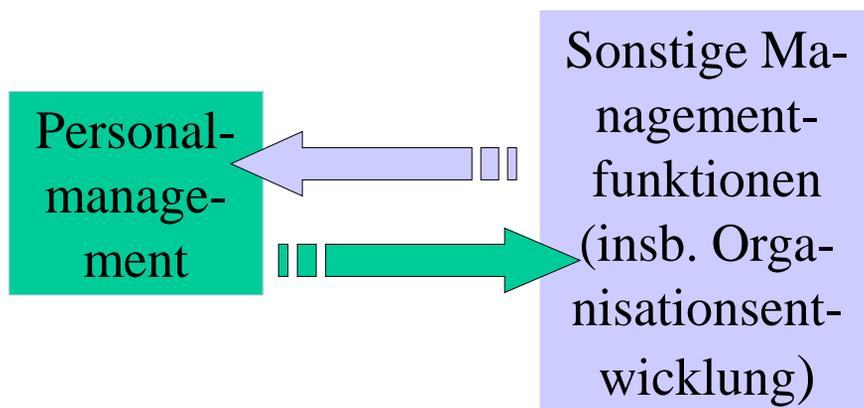
Neben Optionschancen lassen sich aber auch Bedingungen (Erfolgsfaktoren) angeben, so z.B.:

- Erstellung eines systematischen, nach Entwicklungs-/Planungsphasen gegliederten PE-Konzepts;
- Einbeziehung *aller* Mitarbeiter/innen in dieses Konzept (nicht also nur der Führungskräfte)!
- Bildung verschiedener Zielgruppen für die PE, wobei Prioritäten aufgestellt werden können;
- Aufbau eines leistungsfähigen Personalcontrolling.
(vgl. zu einer ausführlicheren Erörterung: J.Lorse: Personalmanagement im öffentl. Dienst, Neuwied u.Kriftel 2001)

Professionspolitische Perspektive:

Die „offensive“ Strategie der Realisierung des Leitbilds des eigenverantwortlichen Mitgestalters ist „*grenzüberschreitend*“. Sie sprengt die Grenzen eines fachlich eingeschränkten Personalmanagements im herkömmlichen Sinn.

Die Frage lautet nun nicht mehr: Welche Dienstleistungen hat das PM im Interesse vorgegebener Organisationsziele zu erbringen? Sondern (zumindest auch): Welche Bedingungen im nicht-personalwirtschaftlichen Bereich muss die Organisation gewährleisten, um eine optimale Entwicklung und Nutzung der Ressource Personal zu erreichen?



Der/die „Personaler/in“ wandelt sich in diesem Funktionswechsel vom Dienstleister zum mitverantwortlichen Mitgestalter der Organisation im Ganzen, damit aber auch vom reinen „Fachpromotor“ zum „Fach- und Machtpromotor“.

Messgrößen des voll entwickelten Personalmanagements:

- ☞ Das Leitbild des selbstverantwortl. M. ist im Zielsystem (in der BSC) der Organisation verankert
- ☞ Unmittelbar unterhalb oder in Verbindung mit der Leitungsebene ist ein Zuständigkeitsbereich Personal und Organisation[entwicklung] (nicht umgekehrt!) verankert
- ☞ Der Zuständigkeitsbereich hat die Stellung eines zentralen Steuerungsdienstes
- ☞ Aufgabenplanung, Personal-/Organisationsplanung und Finanzplanung sind eng koordiniert/integriert.

Danke!