

3 Personalentwicklung als integrierter Teil der Organisations-, Personal- und Fortbildungspolitik

In Zeiten der Sparhaushalte geraten qualitative Aspekte einer Managementkultur unter Druck der Kosten und werden leicht wider besseren Wissens verdrängt. Durchgreifende Reformen sind vorstellbar, wenn sich eine tiefgreifende positive Einstellung

- zur Personalpolitik
- zu den Organisationsveränderungen
- zu den Qualifizierungsoffensiven

durchsetzen kann.

Ein erster Schritt ist mit einer Kodifizierung von allgemeinen Richtlinien, Grundsätzen und Prinzipien getan. Wer es allerdings bei diesem formalen Schritt beläßt, darf kaum auf tiefgreifende Änderungsprozesse hoffen. Letztendlich kommt es auf eine Verinnerlichung dieser Werte und Normen an.

Im Verwaltungsalltag mangelt es häufig an praxiserprobten Leitsätzen einer Verwaltungskultur und an praktischen Hilfen zu deren Umsetzung. Diese Leitideen müssen gelebt und erlebt werden. Dabei sind die Vorgesetzten als Multiplikator des Wertesystems in besonderem Maße gefordert, diese Prinzipien vor Ort umzusetzen und mit Leben zu füllen.

Dabei gilt es vornehmlich, auf die Mitarbeiterinteressen zu achten. Denn die Bereitschaft der Mitarbeiter, sich mit den neuen Steuerungsmodellen zu identifizieren, entscheidet über den Erfolg der neuen Wege. Auf Mitarbeiterinteressen achten heißt,

- „erkennen, welche Bedürfnisse der Mitarbeiter bei Veränderungsprozessen berührt sind;
- auf die Wünsche, Ängste und Vorbehalte der Mitarbeiter achten;
- erforderliche Lernhilfen gewähren;
- Voraussetzungen für den verantwortlichen Umgang mit der Technik schaffen;
- die Mitarbeiter so führen, daß sie bereit sind, sich aktiv an Veränderungsprozessen zu beteiligen;
- den Mitarbeitern Entwicklungschancen einräumen.“ (KGSt-Bericht, B 1986, S. 7 f.)

Es liegt in der Systematik einer output-orientierten Steuerung der Verwaltung, nicht nur die Dienstleistungsprodukte für den Kunden „Bürger“ zu definieren (unmittelbare Verwaltungsaufgaben), sondern mit gleicher Akribie sind auch für die mittelbaren Aufgaben der Fachdienste (hier ist der Mitarbeiter der Kunde) organisations-, personal- und qualifikationspolitische Standards zu entwickeln.

Personalentwicklung ist immer Teil der Verwaltungspolitik. Dabei wirken die Gestaltungsfelder „Personal“, „Organisation“ und „Fortbildung“ auf die Personalentwicklung. Mitarbeiter entfalten und qualifizieren sich in ihrem Arbeitsfeld, wenn es gelingt, die Organisations-, Personal- und Qualifizierungspolitik einer Verwaltung aufeinander abzustimmen. Aktionen und Maßnahmen in diesen Gestaltungsfeldern können sich ergänzen und/oder substituieren.

Unterschieden werden kann hierbei in horizontale und vertikale Substitutionsbereiche: Durch organisatorische Maßnahmen etwa des job enlargement (horizontale Ebene) bzw. des job enrichment (vertikale Ebene) kann eine Qualifizierung am Arbeitsplatz durch den praktischen Erfahrungsgewinn erzielt werden. Lassen sich beispielsweise die organisatorischen Gegebenheiten nicht verändern, dann können beispielsweise auf personalpolitischem Gebiet kompensatorisch durch Maßnahmen des „job rotation“ bzw. des „level drift“ vergleichbare Qualifikationseffekte erzielt werden. Als substituierbare Alternativen können auch Maßnahmen der Anpassungs- bzw. der Förderungsfortbildung in Erwägung gezogen werden.

Die Personalentwicklung läßt sich optimieren, wenn es beispielsweise gelingt, die Steuerungselemente

- job enlargement
- job enrichment
- job rotation
- level drift
- der Anpassungsfortbildung
- der Förderungsfortbildung

aufeinander zu beziehen und abzustimmen.

Organisations-, Personal- und Fortbildungspolitik - ergänzende und substituierbare Alternativen		
Steuerungsdimension	horizontal (quantitative Erweiterung)	vertikal (qualitative Bereicherung)
Steuerungsbereich		
Organisationspolitik	↗ job enlargement <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Erweiterung des Aufgabenspektrums ⇒ Aussteuerung des Auslastungsgrades ⇒ personbezogener Aufgabenzuschnitt 	↗ job enrichment <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Bereicherung des Aufgabenspektrums ⇒ von der fremd- zur selbstbestimmten Arbeit (Delegation) ⇒ Abbau von Hierarchien (Leanmanagement) ⇒ Profit-Center
Personalpolitik	↗ job rotation <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Erweiterung der regionalen Flexibilität ⇒ Erweiterung der funktionalen Flexibilität ⇒ Erweiterung der sozialen Flexibilität ⇒ Erweiterung der verwendungsorientierten Flexibilität 	↗ level drift <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Beförderung nach dem Anciennitätsprinzip (Bewährungspromotion) ⇒ Karrierestrategie nach dem Leistungsprinzip ⇒ Karrierestrategie nach dem Führungsgruppenmodell
Fortbildungspolitik	↗ Anpassungsfortbildung <ul style="list-style-type: none"> ⇒ einweisende Maßnahmen (Einstiegsfortbildung) ⇒ anpassende Maßnahmen (Anpassungsfortbildung) ⇒ projektorientierte Maßnahmen ⇒ Maßnahmen des Wiedereinstiegs 	↗ Förderungsfortbildung <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Erweiterung der Managementqualifikationen ⇒ Erweiterung der Führungsqualifikationen ⇒ Erweiterung der sozialen Kompetenz

Diese Steuerungselemente stehen in einem interdependenten, wechselseitig beeinflussenden Verhältnis zueinander. Übergreifendes Ziel ist es, den Handlungsspielraum eines Mitarbeiters in bezug auf die organisatorischen Strukturen zu erweitern (organisatorischer Aspekt), um ein möglichst breites Spektrum menschlicher Fähigkeiten anzusprechen sowie einer Monotonie im Arbeitsprozeß entgegenzuwirken (personalpolitischer Aspekt). Damit werden Mitarbeiter im Arbeitsprozeß qualifiziert und in ihrem Streben nach Selbstentfaltung unterstützt (Aspekt der Weiterbildung).

3.1 Die Organisationspolitik als integrativer Teil der Personalentwicklung

Die Organisationspolitik einer Verwaltung wirkt tiefgreifend auf die Qualifizierung von Mitarbeitern ein. Diese Politik entscheidet über Reife und Unreife, über Engagement und Motivation bis hin zur Identifikation mit den wahrzunehmenden Aufgaben.

So setzt beispielsweise eine Projektorganisation auf umfassend qualifizierte, teamorientierte Mitarbeiter, während andererseits eine verrichtungsorientierte Organisation nicht selten zu einem sich abschottenden Einzelkämpfer führt. Diese Zusammenhänge treten heute durch die neuen Steuerungsmodelle besonders deutlich hervor. Dabei geht es um eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, um größere Handlungsspielräume, neue Führungskonzeptionen und eine konsequentere Ausschöpfung der Delegationspotentiale.

Die Zusammenhänge zwischen Organisation und Personalentwicklung werden besonders augenfällig an den beiden Steuerungsbereichen des job enlargement und des job enrichment.

In der traditionellen Organisation ist der Mensch stark an den Arbeitsplatz, den Takt der Maschine und starre Arbeitszeitregelungen gebunden. Die moderne Informations- und Kommunikationstechnik ermöglicht heute deutlich flexiblere Organisationsformen:

War beispielsweise das klassische Verhältnis der Sekretärin zum Sachbearbeiter geprägt durch die Präsenz zur Aufnahme des Diktats, so wird dieser Vorgang heute durch ein Diktiergerät bzw. eine Ferndiktieranlage räumlich, zeitlich und personell entkoppelt. Die technischen Möglichkeiten räumlicher und zeitlicher Entkopplung der Arbeit ermöglichen flexible, auf die individuellen Be-

dürfnisse zugeschnittene Organisationsformen. Das Spektrum der Flexibilisierung reicht bis hin zur Teleheimarbeit.

Bereits dieser Hinweis illustriert den Wandel in den Organisationen. Dies trifft für den Dienstleistungsbereich in gleicher Weise wie für den Fertigungsbereich zu: Die auf Stabilität hin ausgerichteten Organisationen werden durch flexible Arbeitsstrukturen ergänzt.

Zeitgemäße Organisationsprinzipien sind

1. kleine, flexible Einheiten (Teamorganisation),
2. schlanke vertikale Struktur (Abbau überflüssiger Hierarchieebenen, Leanmanagement),
3. Integration der Stäbe in die operativen Einheiten,
4. Zusammenführen von Planen und Ausführen durch Objektzentralisation (Überwindung des Taylorismus),
5. Erweiterung der Verantwortung für die Beschäftigten durch Verlagerungen von Kompetenzen möglichst nah am „Kunden“,
6. Erweiterung des Handlungsspektrums durch Aufgabenanreicherung und Verwendungsbreite,
7. Organisation orientiert am Dienstleistungsprozeß (vgl. Bürgerämter), an ähnlichen Aufgaben, an den Adressaten,
8. strategische Planung und Ausführung in einer Hand,
9. Kommunikation durch Netzwerke,
10. Rückgriff auf moderne Kommunikations- und Arbeitsmittel,
11. Integration von Aufgaben, Sachmitteln und Kompetenzen,
12. ziel- und ergebnisorientierte Steuerung,
13. mitarbeiterorientierte Führungssysteme, die auf Reife und Selbstverantwortung ausgerichtet sind,
14. Flexibilisierung der Organisation durch kontinuierliche Verbesserungsprogramme.

Die Trennung von Kopf- und Handarbeit, wie sie der Taylorismus in Perfektion entwickelte, bringt neben einer Reihe von ökonomischen Vorteilen erhebliche Nachteile für viele Beschäftigte: Die Arbeit verliert an Reiz, wird langweilig und führt in vielen Arbeitsbereichen zu einer lähmenden Monotonie. Nach wie vor überlassen wir es gerne Vordenkern auf allen Stufen der Hierarchie, die Geschicke in den Organisationen zu steuern. Damit werden Verhaltensweisen der Unreife, mangelnder Verantwortungs-, Innovations- und Risikobereitschaft begünstigt.

3.1.1 Job enlargement

Techniken der quantitativen Aufgabenerweiterung (job enlargement) sind

- Erweiterung des Spektrums gleichwertiger Aufgaben an einem Arbeitsplatz,
- Einwirkung auf einen individuellen Auslastungsgrad durch Verfahren der dynamischen Stellenbedarfsermittlung mit dem Ziel, Über- und Unterforderungen der Mitarbeiter zu vermeiden (Auslastung),
- personorientierter Arbeitszuschnitt durch eine individuelle Kombination der auf einem Arbeitsplatz zu erledigen Tätigkeiten (Kombination).

































3.1.1.1 Erweiterung des Aufgabenspektrums

In diesem Beispiel stehen vier Varianten der Arbeitsorganisation zur Auswahl. Das Aufgabenspektrum pro Arbeitsplatz reicht von drei Tätigkeiten (Variante 1) bis hin zu sieben Tätigkeiten (Variante 4). Mit jeder hinzukommenden Aufgabe erweitert sich der Handlungsspielraum für den Arbeitsplatzinhaber auf der horizontalen Ebene. Die Vorteile für den Arbeitsplatzinhaber sind erkennbar: Statt nur eine der sieben möglichen Tätigkeiten mit einem entsprechend hohen Multiplikator Tag für Tag ständig zu wiederholen, was zu einer einseitigen Beanspruchung und Belastung führt (Konsequenz: Monotonie), ist durch die Erweiterung des Spektrums von einer auf etwa sieben Tätigkeiten eine höhere Variationsmöglichkeit für den einzelnen gegeben. Er kann entscheiden, wann er welche Tätigkeiten in welcher Abfolge ausführt. Hinzu kommt, daß mit dem breiteren Aufgabenspektrum mehr individuelle Fähigkeiten aktualisiert, angesprochen, trainiert und gefordert werden.

Hier zeigt sich ein vergleichbares Bild: Beim Einsatz von Bildschirmgeräten sind drei Varianten der Arbeitsorganisation vorstellbar. Es werden die drei anfallenden Arbeitsaufgaben auf drei Arbeitsplätzen, die zeitlich voneinander abhängig sind, von drei Mitarbeitern an drei Bildschirmgeräten erledigt. Bei publikumsintensiven Arbeitsplätzen führt diese Spezialisierung (vgl. etwa Kfz-Zulassung) für den Kunden zu drei Warteschlangen. Die zweite Variante reduziert den Bearbeiterwechsel auf zwei Personen. Für den Verwaltungskunden hat dies den Vorteil, daß ein Sachbearbeiter ihn in zwei Angelegenheiten weiterhelfen kann. Auf diese Weise vermeidet er eine Warteschlange. In der dritten Variante erhöht sich das Aufgabenspektrum pro Arbeitsplatz auf drei Aufgaben.

Beispiel CNC Maschine

Aufgabenanreicherung

<i>Arbeitsaufgaben</i>	<i>Varian- te 1</i>	<i>Varian- te 2</i>	<i>Varian- te 3</i>	<i>Varian- te 4</i>
<i>Programm erstellen</i>				
<i>Maschine einrichten</i>				
<i>Werkstück ein- und ausspannen</i>				
<i>Lochstreifen oder Diskette einlegen, Lauf überwachen</i>				
<i>Qualität kontrollieren</i>				
<i>Programm testen und optimieren</i>				
<i>Maschine warten</i>				
<i>Maschine reparieren</i>				














*Aufgabe(n) des Mitarbeiters
an der CNC-Maschine*



*Aufgabe(n) anderer
Mitarbeiter*

Beispiel Bildschirmgerät**Aufgabenanreicherung**

<i>Arbeitsaufgaben</i>	<i>Variante 1</i>	<i>Variante 2</i>	<i>Variante 3</i>
<i>Datenerfassung</i>			
<i>Datenaktualisierung</i>			
<i>Sachbearbeitung</i>			
	<i>Aufgabe(n) des Mitarbeiters am Bildschirmgerät</i>		
	<i>Aufgaben anderer Mitarbeiter</i>		

Mit der Vergrößerung des Arbeitsspektrums steigen die Qualifikationsanforderungen an den Mitarbeiter. Auch erhöhen sich überproportional die „Rüstzeiten“, wie zum Beispiel das Einlesen und Fortschreiben der Vorschriften u. a. m. Dadurch bedingt kann es zu einer Intensivierung der Arbeit und zu einer Überlastung der Mitarbeiter kommen.

Mögliche Anwendungen für die Verwaltung reichen von den Verwaltungssekretariaten bis hin zu einer regionalen Dekonzentration von Verwaltungstätigkeiten. Die Konzeption der Bürgerämter und die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung in den Kommunen weist ebenfalls in diese Richtung.

3.1.1.2 Aussteuerung des Auslastungsgrades

Bei der Aussteuerung des Auslastungsgrades zeichnen sich heute zwei Entwicklungslinien ab:

- die Überwindung der statischen Stellenbedarfsermittlung zugunsten dynamischer Modelle
- die Überwindung der Konzeption des fiktiven Mitarbeiters

Von der statischen zur dynamischen Stellenbedarfsermittlung

Die Stellen- bzw. Personalbedarfsplanung orientiert sich in der öffentlichen Verwaltung in der Regel an dem durchschnittlichen Nachfrageaufkommen. Hieraus wird der Stellenbedarf über summarische und/oder analytische Verfahren abgeleitet. Beide Verfahrensmodifikationen bauen dabei als Fixpunkt auf die Jahresarbeitszeit.

Implizit wird bei dieser statischen Sichtweise unterstellt, daß der Nachfrageverlauf nach öffentlichen Dienstleistungen weitgehend kontinuierlich verläuft und temporäre Arbeitsspitzen in Zeiten geringerer Nachfrage aufgearbeitet werden können. Tägliche, wöchentliche und/oder jahreszeitlich bedingte Schwankungen bleiben bei diesem methodischen Ansatz unberücksichtigt. Für die betroffenen Mitarbeiter führt diese methodische Vereinfachung zu „Wechselbädern“ von Über- und Unterlastungen:

Diese vereinfachende Betrachtung kann heute keine befriedigende Alternative mehr sein. Gefordert werden muß statt dessen eine dynamische, auf Flexibilität hin ausgerichtete Stellenbedarfsermittlung. Die Alternative zeichnet sich in einer dynamischen, kapazitätsorientierten Stellenbedarfsanalyse ab. Bei diesem Verfahren werden die Nachfrageschwankungen analysiert und durch geeignete organisations-, personal- und arbeitszeitpolitische Instrumentarien aufgefangen.

Ein falscher Ansatz wäre es indes, die Mitarbeiter diesen Schwankungen weiterhin auszusetzen und den dadurch bedingten Streß in „Antistressseminare“ abbauen zu wollen. „Nicht flicken, sondern reparieren“ muß die Devise sein.

Die Überwindung der Konzeption des fiktiven Mitarbeiters

Teilaufgaben werden auf einer Stelle so zusammengefaßt, daß ein fiktiver Arbeitnehmer (= Normalarbeitskraft) psychisch und physisch ausgelastet ist. Fiktiv besagt in diesem Zusammenhang, daß als Bezugsbasis zur Bildung einer Stelle Befähigungen (qualitativer Aspekt) und Lei-

stungsgrade (quantitativer Aspekt), die man bei einer bestimmten Population (z.B. bestimmte Berufsqualifikationen) aufgrund von Erfahrungswerten erwarten kann, herangezogen werden.

Dieser „bürokratische“ Mechanismus der „fiktiven Normalarbeitskraft“ macht aufgrund der technischen Entwicklung heute kaum noch einen Sinn. Diese Konzeption steht auch konträr zu den Bedürfnissen der Menschen, wie etwa einmalig und wichtig zu sein und/oder gebraucht zu werden. Es macht daher auch keinen Sinn, in Betriebsversammlungen oder aber in Fortbildungsseminaren die Wichtigkeit der Mitarbeiter als Mitgestalter herauszustellen, wenn auf der anderen Seite die Weichen der organisatorischen Regelungen anders gestellt sind.

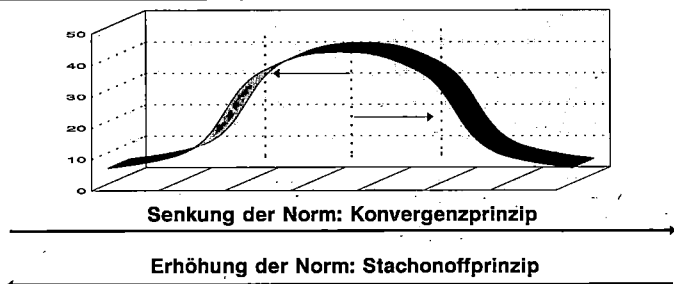
Das Modell der „Normarbeitskraft“ führt aber auch zu falschen Fragestellungen und somit folglich auch zu falschen Lösungsansätzen. Hier wird festgeschrieben, daß sich der Mensch der Organisation anzupassen hat. Damit erhält die Organisation ein unbilliges Alibi: Statt zu fragen, wie man die Qualifikations- und Leistungspotentiale eines Mitarbeiters durch einen flexiblen Aufgabenzuschnitt nutzt, wird die Aufgabenstruktur vorgegeben, in die sich der Mitarbeiter einzuordnen hat.

Diese Normvorgaben sind sowohl bezogen auf den Leistungsgrad (quantitativer Aspekt) wie auch bezogen auf die Befähigungen (qualitativer Aspekt) eine Fiktion. So ist beispielsweise aufgrund der individuellen Unterschiede in Arbeitsweise und Arbeitstempo der eine Mitarbeiter bei gleicher Beanspruchung überfordert, während sich ein anderer bei gleicher Auslastung unterfordert fühlt.

Liegt beispielsweise die Vorgabe bei 100 Produktions-/Vorgangseinheiten pro Woche, so wird dieser Wert von ca. 68 Prozent ohne Probleme erreicht. 16 Prozent der Mitarbeiter fühlen sich unterfordert, 16 Prozent unterfordert. Im Trend besteht die Gefahr, daß die schnellen „Arbeiter“ langsamer, die langsameren „Arbeiter“ indes aber nicht schneller arbeiten werden.

Hinter dieser erzwungenen Norm entwickeln sich gruppendynamische Prozesse (Konvergenzprinzip), die nicht selten zu einer Leistungsnivellierung mit der Konsequenz führen, daß das individuelle Handlungsspektrum eingeengt wird und vorhandene Fähigkeiten sich nicht entfalten können.

Einwirkungsstrategien auf Leistungsstandards



Management: Stachanowprinzip

Ziel: Erhöhen der Norm
Mittel: "Akordlöhne"

Gruppe: Konvergenzprinzip

Ziel: Herabsenken der Norm
Mittel: Sanktion der Normbrecher

Durch Leistungsanreize (Leistungszulagen, Tantiemen, erhöhte Beförderungsexpektancen etc.) soll dieser gruppendynamischen Nivellierung entgegengewirkt und damit auch ein Ansporn zu einer individuelleren Leistungsbereitschaft geschaffen werden. Hinter diesen Modellen steht eine Abkehr von den Normvorgaben hin zu einer stärkeren – meist quantitativen – individuellen Flexibilisierung.

Eine stärkere Individualisierung des Leistungsgrades erwartet man heute durch Leistungszulagen und Leistungsstandards. So ist beispielsweise die Arbeitszeitvorgabe von 38,5 bzw. 40 Stunden in der Woche ein sehr grobes Instrument, um auf den Leistungsgrad von Mitarbeitern einzuwirken. Denn Arbeitsgüte und Arbeitsmenge werden – wie aufgezeigt – vornehmlich durch die individuelle Arbeitsweise bestimmt. Überall dort, wo wiederholende Bearbeitungsvorgänge verbunden mit einer hohen Fallzahl auftreten, können Leistungsvorgaben die globalen Zeitvorgaben ablösen. In diesem Fall werden die Arbeitsdauer und Anwesenheit am Arbeitsplatz nicht mehr durch die Vorgaben der Wochenarbeitszeit, sondern durch das individuelle Arbeitstempo bestimmt. Der Anreiz für eine zügi-

ge Erledigung übertragener Aufgaben liegt in der so gewonnenen Zeitdisposition.

3.1.1.3 Der personorientierte Aufgabenzuschnitt

Die technischen Möglichkeiten erlauben es heute, bei der Stellenbildung das traditionelle „Prinzip des fiktiven Mitarbeiters“ zu überwinden. Aufgrund der technischen Möglichkeiten (z.B. Teleheimarbeitsplatz) könnte die Stellenbildung (Arbeitsplatzzuschnitt) weitaus stärker auf die individuellen Bedürfnisse der Mitarbeiter zugeschnitten werden.

Die traditionelle Stellenbildung, die auf den Einheitsschnitt abhebt, vernachlässigt das weite Spektrum des individuellen Qualifikations- und Leistungspotential. Auf diese Weise werden wichtige Potentiale des „human capital“ der Verwaltung verspielt.

Die technischen Möglichkeiten erlauben heute eine virtuelle, auf die individuellen Potentiale zugeschnittenen Arbeitsplatzgestaltung: War der Mensch früher stark an den Arbeitsplatz, den Takt der Maschine und starre Arbeitszeitregelungen gebunden, so ermöglicht heute die moderne Informations- und Kommunikationstechnik deutlich flexiblere Formen.

Mit der Flexibilisierung der Arbeitszeit ist ein erster Schritt eines individuellen Aufgabenzuschnitts getan. Eine inhaltliche Individualisierung der Arbeit ist durch die Aufhebung der räumlichen Nähe denkbar. Die technischen Möglichkeiten zeitlicher, inhaltlicher und räumlicher Entkoppelung der Arbeit reichen über die Flexibilisierung der Arbeitszeit über die Teleheimarbeit bis hin zum individuell zugeschnittenen Arbeitsplatz.

Mit der Deregulierung der Arbeitsnormen muß auch der Reifegrad der Mitarbeiter wachsen. Denn diese Arbeitsformen können nur gelingen, wenn an die Stelle der Fremdsteuerung die Selbstverantwortung tritt.

3.1.2 Job enrichment

Techniken der qualitativen Aufgabenbereicherung (job enrichment) sind beispielsweise:

- Förderung der Selbstbestimmung durch Einschränkung der Fremdbestimmung,
- Abbau von Hierarchieebenen (Leanmanagement),
- Ausschöpfen des Delegationsrahmens durch den Aufbau von Teamstrukturen,

- Erhöhung des Autonomiegrades von Arbeitsgruppen,
- ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führungskonzeptionen.

3.1.2.1 Von der fremdbestimmten zur selbstbestimmten Arbeit

Die Trennung von Kopf- und Handarbeit, wie sie der Taylorismus in Perfektion entwickelte, brachte neben einer Reihe von ökonomischen Vorteilen erhebliche Nachteile für viele Beschäftigte. Die Arbeit verlor an Reiz, wurde langweilig und führte in vielen Arbeitsbereichen zu einer lähmenden Monotonie. Aber nach wie vor überlassen wir es gerne Vordenkern auf allen Stufen der Hierarchie, die Geschicke in den Organisationen zu steuern. Damit werden Verhaltensweisen der Unreife, mangelnder Verantwortungs-, Innovations- und Risikobereitschaft begünstigt. In Zukunft wird man stärker auf den selbstbestimmten Mitarbeitertyp setzen müssen.

3.1.2.2 Abbau von Hierarchieebenen (Leanmanagement)

Begünstigt durch ein stark aufgefächertes Rang- und Statussystem, das durch vier Laufbahngruppen und jeweils mindestens fünf Ämterstufen in jeder Laufbahngruppe gekennzeichnet ist, haben sich in die Organisation der Verwaltung weit mehr Hierarchiestufen herauskristallisiert, als es von der Sache her erforderlich wäre.

Die neue Informationstechnologie schafft auch hier wichtige Voraussetzungen, um die Hierarchie zu straffen. Bearbeitungsprogramme, die zudem Entscheidungs- und Bearbeitungsfehler über ein Korrekturprogramm direkt an den Bearbeiter melden, führen nicht nur zu einer Rationalisierung auf der Arbeitsebene, sondern entlasten die Führungskraft von lästigen Rückfragen bis hin zu routinemäßigen Kontroll- und Koordinierungsaufgaben.

Mit der Abschichtung von Aufgaben einher geht eine Straffung der Führungshierarchie. Die qualitative Bereicherung der Aufgabeninhalte führt über die Aufgabenabschichtung

- zum Abbau von hierarchischen Zwischenstufen,
- zu einer Einsparung von Führungspersonal (Stellenabbau durch rationellere Arbeitsabläufe),
- zu anspruchsvolleren Aufgabeninhalten.

3.1.2.3 Ausschöpfen des Delegationsrahmens durch den Aufbau von Teamstrukturen

Eine Verkürzung der hierarchischen Struktur ist eine Frage der Delegation.

Das Delegationspotential reicht von einer reinen Ausführungskompetenz über eine Antrags- und Mitsprachekompetenz bis hin zur Entscheidungskompetenz.

Häufig steht die Delegationsbereitschaft in einem krassen Mißverhältnis zu den Delegationsmöglichkeiten. Es kommt sicherlich nicht selten vor, daß sich Überlastungen von Führungskräften auf diesen einfachen Nenner zurückführen lassen. Neben der Qualifikation der Führungskräfte spielt vor allem der Reifegrad der Interaktionspartner – und hier insbesondere auch des Vorgesetzten – eine Rolle.

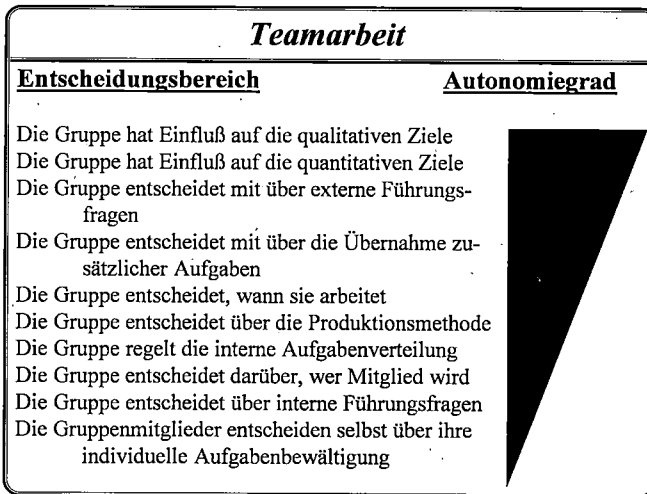
Delegiert werden kann zum Zwecke einer Straffung der Führung:

- personbezogen: einem Mitarbeiter werden die Kompetenzen übertragen,
- gruppenbezogen: dem Arbeitsteam werden die Kompetenzen übertragen,
- zeitbezogen: Kompetenzen werden zeitlich befristet übertragen (z. B. Projektgruppen, Führung auf Zeit).

3.1.2.4 Erhöhung des Autonomiegrades von Arbeitsgruppen

Besonders Wirkungsvoll ist für eine Verkürzung der Hierarchie eine Übertragung der Koordinierungs- und Planungskompetenzen auf ein Team. Je weiter man den Autonomiegrad des Teams in Entscheidungsaufgaben auslegt, desto deutlicher wird die Leitung entlastet und um so umfassender fällt die Aufgabenbereicherung aus. Welche Möglichkeiten sich hierbei ergeben, zeigt die folgende Übersicht von Staehle beispielhaft:

Für Routineabsprachen innerhalb der Arbeitsgruppe, die der Leitung vorzulegen sind, bietet sich ein Sprechermodell an. Überdenkenswert ist dabei der Ansatz von Volvo. Hier wechselt der Sprecher in Abstimmung mit dem Arbeitsteam turnusmäßig. Aus diesem Reservoir kann ein erprobter Führungsnachwuchs rekrutiert werden.



Hinter diesem Modellansatz steht eine Motivierung der Mitarbeiter, die nicht mehr primär über eine vom Vorgesetzten initiierte Fremdmotivierung (extrinsische Motivation) gesucht und über die Anreizsysteme gesteuert wird, sondern über den Anreiz, der von der Beschäftigung mit der Aufgabe ausgeht.

Die Erhöhung des Autonomiegrades ist durch die konsequente Nutzung der neuen Technologien möglich.

Die Anwendungsbreite der modernen Technologien reicht von neuen Beratungskonzepten über ergänzende Wege der Informationsverzahnung bis hin zu gezielten Effektivitätskontrollen im Führungs- und Leistungsprozeß.

Die vielen Chancen und Möglichkeiten der neuen Technologien haben unmittelbare Auswirkungen auf die Gestaltung der Leitungsspanne und damit auch auf die Führungs- und Organisationsstruktur der Verwaltung (z.B. Verkürzung des Instanzenweges durch Abbau von Hierarchieebenen, Leanmanagement).

Die stärkere Nutzung der PCs ist allerdings auch mit einer Reihe von organisations- und personalpolitischen Herausforderungen verbunden. Um Fehlentwicklungen zu begegnen, sind kompensatorische Maßnahmen zur Förderung der sozialen Kompetenz von besonderem Gewicht.

Je teurer die Technik ausfällt, desto vordringlicher werden Überlegungen, die auf eine Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten hinwirken. Eine bessere Auslastung der kostenintensiven Infrastruktur ist über eine Ausdehnung der Betriebszeiten zu steuern und das bedeutet dann Schichtarbeit.

Für den Vorgesetzten vor Ort stellen sich aus operativer Sicht folgende Fragen:

- Lassen sich durch die neuen Informationstechnologien neue Formen der Koordination und Kontrolle finden?
- Wie kann durch eine konsequentere Ausschöpfung von Delegationspotentialen die Hierarchie abgeflacht werden?
- Welche zusätzlichen Delegationspotentiale können durch die Einführung neuer Technologien genutzt werden?
- Welche neuen Anforderungen leiten sich durch die neue Technologien ab?
- Wo und in welchen Bereichen führt die neue Technologie zu einem Abbau an sozialen Kontakten innerhalb der Verwaltung, denen durch kompensatorische Maßnahmen begegnet werden sollte?
- In welchen Arbeitsbereichen kommt es durch die verbesserten Kontrollmöglichkeiten zu einem inhumanen Leistungsdruck?
- Welche fach-, persönlichkeits- und teamorientierten Fortbildungsmaßnahmen sind in welcher zeitlichen Abfolge erforderlich?
- Können durch Formen der flexiblen Arbeitszeit einseitige Belastungen an den Bildschirmarbeitsplätzen entschärft werden?
- Welche Formen der Teleheimarbeit und einer räumlichen Dekonzentration von Verwaltungstätigkeiten können für die Zukunft angedacht werden?
- In welchen Bereichen ist eine tägliche, wöchentliche etc. Präsenz der Beschäftigten erforderlich?
- Lassen sich aufgrund der Informationstechnologie Aufgabenbereiche aus der Verwaltung herauslösen und auf Subunternehmer (z.B. auch Werkverträge) übertragen?

3.1.2.5 Das Profit-Center und die neue Führungskonzeption

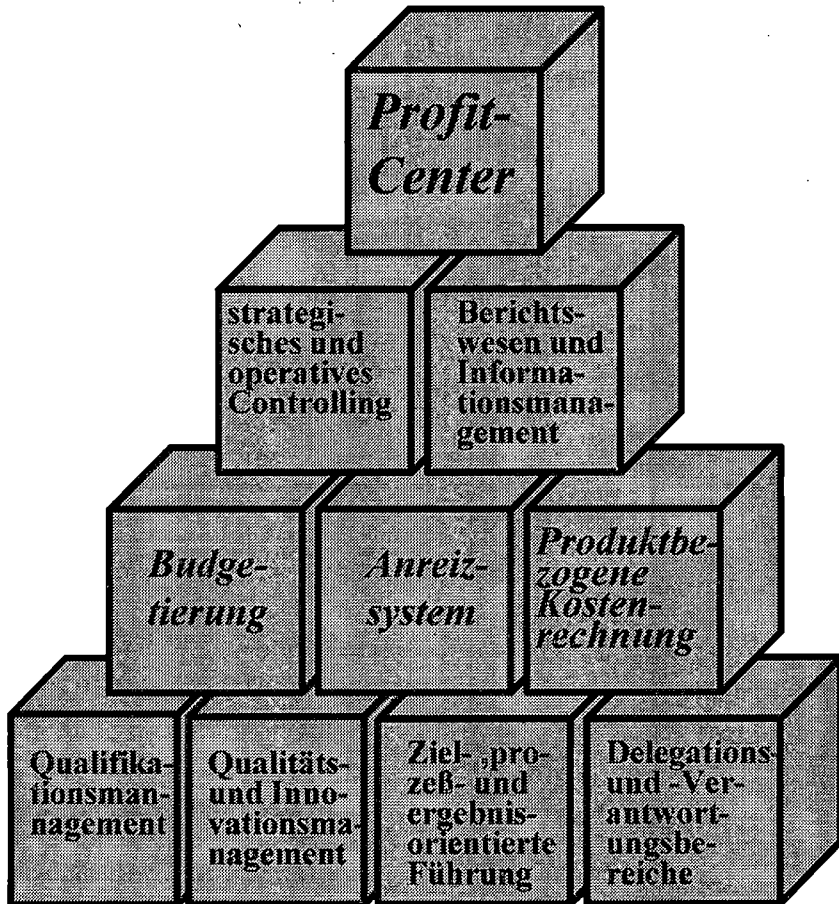
Profit-Center sind „Unternehmen“ in einer Verwaltung, die Leistungen zu Marktpreisen nach innen und nach außen anbieten. Das Profit-Center wird durch Parameter charakterisiert wie

- die ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung (z.B. Kontraktmanagement),
- ein festgelegtes, durch rationale Bezugsgrößen festgelegtes Budget (z.B. dezentralisierte Ressourcenverantwortung),
- eigene Ergebnisverantwortung (z.B. festgelegter Delegationsrahmen auch bezogen auf die politischen Gremien),
- eine Kosten- und Leistungsrechnung,
- ein zielgerichtetes straffes Berichtswesen,
- weitestgehende organisations- und personalpolitische Selbständigkeit,
- Beeinflußbarkeit der relevanten Entscheidungsparameter durch die Exekutive.

Auf dem Reformweg hin zum Profit-Center werden die Zuständigkeiten einer Verwaltung projektbezogen (Objektzentralisation) gebündelt und die stark spezialisierte und in kleine Verrichtungseinheiten aufgeschlüsselte Funktionalorganisation (Verrichtungscentralisation) wird zurückgeführt auf eine Projekt-, Produkt- und/oder Prozeßorganisation. Dieses Vorhaben erfordert somit Mut, Entschlossenheit, Führungsstärke, Überzeugungsfähigkeit, Disziplin und Beharrlichkeit. Dies sind Werte, die bislang in der Verwaltung im Zusammenspiel von Exekutive und Legislative nicht gefördert wurden und sich wohl auch nicht haben entfalten können.

Um so beachtlicher ist es, mit welcher Euphorie und Entschlossenheit sich viele Leitungskräfte, aber auch Politiker, den Gedankenspielen hin zum Profit-Center stellen. In vielen Verwaltungen beschäftigen sich heute Heerscharen von Mitarbeitern, um die von ihnen erstellten Dienstleistungsprodukte zu definieren bzw. die hinter ihrer Arbeit stehenden Ziele zu formulieren. Dieser Aktionismus geht in den meisten Fällen allerdings am Ziel vorbei. Übersehen wird, daß Zielfindung und Produktdefinition keine statische IST-Aufnahme sein kann, sondern ein dynamischer Führungsprozeß bleiben muß. Es kommt daher heute nicht auf die Vollständigkeit von Zielbäumen an. Es wird übersehen, sich schrittweise auf ein ziel-, prozeß- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln hin zu orientieren.

Voraussetzungen eines Profit-Centers



Die Illusion der Aktionisten und Zielformulierungsfetischisten (Anmerkung: Der Zielformulierung geht die Problemdefinition voraus.) ist so verlockend, daß manch ein Behördenchef voller Ungeduld an die Umsetzung seiner neuer Führungskonzeption herangeht und mit dem Vorliegen eines Zielbaumes, einer Produktpalette oder eines neuen „Organigramms“ bzw. einer geänderten „Organisationsspinne“ bereits das Ende des Tunnels, die „Neuorganisation“, wähnt. Wer die vielen hinderlichen Kleinigkeiten, die einer Umsetzung entgegenstehen, nicht so ernst nimmt, der kann diesen Optimismus uneingeschränkt bewundern. Bewundern könnte man dann auch die Zuversicht, daß die Umsetzung dieses „Schaltplanes“ lediglich einer Anweisung bedarf. Tatsächlich bedarf es eines langen und kräftigen Atems. Dazu gehört eine systematische und überzeugende Qualifizierungsoffensive.

Denn weder die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung noch die Legislative hat es in der Vergangenheit gelernt, in den Konzeptionen, Werten und Regeln eines Profit-Centers bzw. eines ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Verwaltungshandelns zu denken und zu handeln.

Das Profit-Center wird daher das Miteinander von Politik, Leitung und Belegschaft nachhaltig verändern – oder es scheitert. Das Profit-Center wird nur funktionieren, wenn auf allen Ebenen der Hierarchien von Legislative bis hin zu den unteren Ebenen der Exekutive die Qualifikationen für ein ziel- und ergebnisorientiertes Handeln vorhanden sind. Es genügt daher nicht, nur die Leitungskräfte und Mitarbeiter der Exekutive in dieser neuen Verwaltungsphilosophie zu schulen. Die Qualifizierungsoffensiven müssen auch die Politik und Legislative mit einbeziehen. Wer über diese Voraussetzung nachdenkt, könnte ins Grübeln kommen und in seiner Aufbruchsstimmung an Schwung verlieren.

Dabei liegen die Vorteile einer neuen Führungskonzeption auf der Hand:

- Wer ein Ziel im Auge hat, kann Wege und Mittel effizient einsetzen.
- Eine zielorientierte Führung zwingt zu einem systematischen und disziplinierten Denken, Entscheiden, Handeln und Vorgehen.
- Ziele und gemeinsame Zielabsprachen schaffen Sicherheit: Jeder weiß, wo er steht und was er zu leisten hat.
- Eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Leitung führt zu einer Versachlichung des Miteinanderumgehens.

- Die Kräfte und Ressourcen können auf das Wesentliche konzentriert werden.
- Über einen SOLL-IST-Vergleich wird Fremdkontrolle zur Selbstkontrolle.
- Eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung erzwingt das systematische Ausschöpfen von Delegationspotentialen. Das erweitert die Handlungsspielräume der Mitarbeiter und führt die Vorgesetzten auf ihre eigentlichen Rollen zurück.
- Eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung schafft Handlungsräume und erhöht den Reifegrad der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Fremdkontrolle (z. B. Beurteilung) wird in einem ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Führungssystem einsehbar und objektiviert.

Diese Führungsphilosophie baut auf eine Führungskraft, die Aktionen auslöst und Impulse setzt, um auf diesem Weg den größeren Fachverstand des spezialisierten Mitarbeiters zu aktivieren. Nicht der Alleskönner als Chef ist hier gefordert, sondern die Führungskraft als Manager für Erfolgserlebnisse und die Führungskraft als Dienstleister für die ihm zugeordneten Mitarbeiter.

Die Realisierung dieser Führungskonzeption setzt voraus, daß

1. Vertreter der Legislative, Politiker, Vorgesetzte und Mitarbeiter für diese Techniken qualifiziert und geschult sind,
2. die Einstellung von Vorgesetzten und Mitarbeitern auf Veränderungen und Qualitätsmanagement hin ausgerichtet ist,
3. sich Ziele, Produkte, Standards für die Verwaltung eindeutig und längerfristig bestimmen lassen,
4. die Realisierung der Ziele, Produkte, Standards gemessen werden können,
5. auf eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Mitarbeiterbeurteilung, ein Förderungs- sowie auf ein Zielfindungsgespräch zurückgegriffen werden kann,

6. ein ziel-, prozeß- und ergebnisorientiertes Anreiz- und Belohnungssystem zur Verfügung steht,
7. ein strategisches und operatives Controlling die kurz- und langfristigen Nachfrageverläufe erfaßt,
8. ein auf diese Führungskonzeption ausgerichtetes Informationssystem und Berichtswesen vorliegt.

Wichtig ist, daß das Modell verstanden und von den Betroffenen akzeptiert wird. Neben einer flächendeckenden Information und Werbung für diese neuen Führungsleitlinien ist auf eine qualifizierte Anwendung der Techniken wie etwa die Techniken der Zielformulierung, die Technik der Zielvereinbarung, die Technik der Zielkontrolle, die Technik der Delegation, die Technik der Kommunikation und anderes mehr zu vermitteln.

Unterstellt man für Werbung, Information und Vertiefung der Techniken einen Umfang von 5 bis 10 Fortbildungstagen im Jahr im höheren Leitungsbereich und einen Qualifizierungsaufwand von 3 bis 5 Tagen auf der mittleren und unteren Führungsebene, dann zeichnet ein erstes Bild über den hierzu erforderlichen Qualifikationsaufwand ab. Der erforderliche Lerntransfers kann aus einem Mix von Fernstudien (Lehrbriefe, Planspiele auf CD-Rom bzw. Disketten), Multiplikatorenseminare, Seminare und Arbeitsgruppen organisiert werden. Er stellt die Personalentwicklung vor große Herausforderungen.

3.2 Personalpolitik als Teil einer integrativen Personalentwicklung

Aufgabe der Personalpolitik ist es, die Mitarbeiter nach Zahl, Qualifikation, zeitlicher und räumlicher Verteilung effizient einzusetzen sowie den formal-strukturellen Rahmen einer auf das langfristige Funktionieren hin ausgerichteten Personalstruktur zu erhalten.

Personalpolitik entwickelt Normen und Grundsätze und legt dabei fest,

1. welche Teilziele im Gestaltungsfeld Personal anzustreben sind,
2. wie und auf welche Weise die Beziehungen zwischen Verwaltungsführung und Mitarbeiter zu regeln sind (Verhaltensnormen),
3. welche Arbeitsbedingungen (z.B. Einführung neuer Technologien) und Handlungsarten (z.B. Führungskonzeption) einzuhalten sind,

4. auf welche Weise sachliche (z.B. etwa soziale und/oder wirtschaftliche Zielkonflikte) ausgetragen werden.

Personalpolitik verantwortet, legitimiert und liefert die konzeptionelle Basis für die Durchsetzung von Entscheidungen, Personalpolitik leitet ihre Ziele aus akzeptierten gesellschaftspolitischen und verwaltungsspezifischen Werten ab. Sie läßt auf diese Weise das verwaltungspolitische Entscheidungsverhalten nachvollzieh- und kalkulierbar werden. Sie ist ein zentraler Teil der Verwaltungskultur. Die Ziele der Personalpolitik lassen sich auf strategischer Ebene als Prinzipien formulieren. Solche Prinzipien sind beispielsweise:

- Prinzip der Wirtschaftlichkeit,
- Prinzip der Rechtmäßigkeit,
- Prinzip der Chancengleichheit,
- Prinzip der Eignung,
- Prinzip der Leistung,
- Prinzip der Objektivität,
- Prinzip der Transparenz,
- Prinzip der Konsistenz,
- Prinzip der Selbstverwirklichung,
- Prinzip der menschengerechten Arbeitsgestaltung (vgl. Fürsorgeprinzip),
- Prinzip der Partizipation,
- Prinzip der Mündigkeit/Emanzipation.

Diese Prinzipien erfüllen mehrere Funktionen:

- Sie sind eine Meßlatte für den Wirkungsgrad des personalpolitischen Instrumentariums.
- Sie lenken und beeinflussen Konzeption und Entwicklung der personalwirtschaftlichen Instrumente.
- Sie sind ein Verhaltensregulativ im Umgang der Instanzen zueinander.
- Sie beeinflussen das Arbeits- und Führungsverhalten.

3.2.1 Personalentwicklung und das Prinzip der Chancengleichheit

Eine konzeptionelle Voraussetzung für eine in sich schlüssige Personalentwicklung ist die Ausgestaltung des Prinzips „Chancengleichheit“.

Prinzip „Chancengleichheit“:

„Jeder Mitarbeiter soll entsprechend seiner Potentiale und Qualifikationen gleiche Chancen auf berufliches Fortkommen haben.“

Die Umsetzung dieses Prinzips gilt heute als eine noch nicht optimal gelungene Herausforderung. Erkennbar sind Vorbehalte, die erkennen lassen, daß sich dieser Grundsatz trotz gesetzlicher Vorgaben in der Praxis nicht hat durchsetzen können.

Fehlentwicklungen werden heute beispielhaft im Kontext mit der Frauenförderung aufgezeigt. Wenn beispielsweise trotz hoher fachlicher Qualifikation

- Frauen in unqualifizierten Positionen am unteren Ende der Hierarchie nicht entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt sind,
- das Einkommen der Frauen bei gleichwertiger Tätigkeit nicht dem ihrer Kollegen entspricht,
- sich die Chancen des Laufbahngruppenwechsels bei den Frauen bei gleicher Verweilzeit in der Verwaltung auseinander entwickeln,
- sich die Chancen auf eine Beförderung bei gleicher Stehzeit im Amt bei Männern und Frauen ungleich verteilen,
- Frauen in Führungspositionen selten anzutreffen sind,

dann weist das Prinzip „Chancengleichheit“ auf einen personalpolitischen Handlungsbedarf hin.

Tatsächlich beschränkt sich diese fehlende Symmetrie allerdings nicht nur auf diesen speziellen personellen Bereich. Es lassen sich durchaus weitere Benachteiligungen innerhalb der Verwaltung ausmachen. Diese Bereiche sind zwar auszumachen, doch werden sie nur selten thematisiert. Personalpolitik darf sich aber nicht auf eine Lobby verkürzen. Sie muß Bestandteil gelebter und erlebter Prinzipien sein.

Das Prinzip der Chancengleichheit geht somit weit über das Anliegen der Frauenförderung hinaus. Eine parteipolitische Einflußnahme auf Personal- und Beförderungsentscheidungen läßt sich mit dem Prinzip der Chancengleichheit nur schwer vereinbaren.

Wer das Prinzip der Chancengleichheit ernst nimmt, wird auf eine weitere Differenzierungen im taktischen und operativen Bereich setzen müssen.

Die allgemeine Vorgabe nach Chancengleichheit (Ebene: Strategisches Ziel) setzt eine weitere Differenzierung voraus. Auf der taktischen Ebene leiten sich Ziele (Ebene: Taktische Ziele) ab wie:

1. Alle neu zu besetzenden Stellen sind zur Wahrung der Chancengleichheit auszuschreiben (Stellenausschreibung/Ausschreibungspflicht).
2. Es sind die Voraussetzungen einer Chancengleichheit Durchlässigkeit der Laufbahnen und Laufbahngruppen zu schaffen.
3. Jeder Mitarbeiter muß Gelegenheit haben, die für ihn angemessenen Qualifikationen im Rahmen der Qualifizierung am Arbeitsplatz und im Rahmen der Fortbildung zu erlangen.

Es folgen auf der operativen Ebene Ziele wie:

- Informationsträger für den Ausschreibungstext müssen allen Beschäftigten gleichermaßen zugänglich sein.
- Der Ausschreibungstext muß so konkret wie möglich und so offen wie nötig formuliert sein.
- Die Bewerbungsfrist muß angemessen angesetzt werden.
- Jeder Bewerber muß über den Gang des Verfahrens hinreichend informiert werden.
- Die Auswahlkriterien müssen transparent und arbeitsplatzbezogen ausgewiesen sein.
- Die Phasen der Auswahl müssen für jeden Bewerber nachvollziehbar sein.

Aus diesen Vorgaben leiten sich konkrete Maßnahmen ab, die wie folgt aussehen können:

- Als Träger der Ausschreibung sind der Aushang, Hausmitteilungen etc. vorzusehen.

- Bei interner und externer Ausschreibung sind neben den internen Medien die einschlägigen Fachzeitschriften einzubeziehen.
- Der Ausschreibetext muß frei von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen sein.
- Es sind konkrete und operationalisierbare Anforderungsmerkmale zu entwickeln.
- Die Auswahlverfahren sind auf die Besonderheiten der ausgeschriebenen Stellen zu zuschneiden.
- Das Auswahlteam muß im besonderen Maße auf die Techniken des Bewerbungsgesprächs hin durch Schulungsmaßnahmen qualifiziert sein. ... etc.

Ergebnisorientierung bedeutet, daß es nicht genügt, diese Vorgaben zu formulieren und zu veröffentlichen. Es kommt vielmehr auf das nachprüfbare Ergebnis an. Insoweit kommt dem personalpolitischen Controlling eine besondere Bedeutung zu. Die folgenden Fragen weisen in diese Richtung:

- Stehen die Auswahlgesichtspunkte und Auswahlkriterien in Übereinstimmung mit der Verwaltungskonzeption und dem Leitbild der Verwaltung sowie der Verwaltungskultur (z.B. soziale Kompetenz, kooperatives Verhalten, Einstellung zur Frauenförderung)?
- Ist bei der Besetzung der Auswahlkommissionen dafür Sorge getragen worden, daß alle Gruppen (z.B. Frauen) angemessen in dem Entscheidungsgremium zu Wort kommen können?
- Werden die Mitglieder der Auswahlteams angemessen auf diese sensible Aufgabe vorbereitet? Gibt es für diese Aufgabe ein definiertes Anforderungsprofil?
- Wie können Mitarbeiter für Tätigkeiten in den Auswahlkommissionen qualifiziert, motiviert und zur Mitarbeit gewonnen werden?
- Stehen die Auswahlmittel (biographische Analyse, Bewerberinterview etc.) in einem erkennbaren Zusammenhang zu den in dem Anforderungsprofil ausgewiesenen Merkmalen?
- Ist sichergestellt, daß jedes im Anforderungsprofil genannte Merkmal durch einen geeigneten Auswahlschritt festgestellt bzw. gemessen werden kann?

- Sind geeignete Vorkehrungen getroffen worden, damit besonders relevante Anforderungsmerkmale mehrfach eingeschätzt werden können, um auf diese Weise zufällige Verzerrungen einzukreisen bzw. auszuschließen?
- Ist ausgeschlossen, daß die eingesetzten Verfahren zu einer Benachteiligung einzelner Mitarbeiter führen?
- Sind die in den psychologischen Verfahren verwandten Kriterien valide (als Prognosemerkmal geeignet) und bezogen auf die Aufgabenstruktur plausibel? Gibt es Validitätsstudien?
- Werden die angewandten Auswahlmittel in vernünftigen Abständen überprüft?
- Ist das Auswahlverfahren systematisch von der Vorauswahl bis hin zur Test- und Interview-Phase aufgebaut? Stehen „gesunder Menschenverstand“ und wissenschaftliche Absicherung des Verfahrens in einem ausgewogenen Verhältnis?

3.2.2 Job rotation

Durch eine falsche Personalpolitik können Mitarbeiter „dummgemacht“ und die Mobilität und Flexibilität der Verwaltung deutlich eingeschränkt werden. Eine zu lange Verwendung in ein und derselben Funktion führt in der Regel zu einem Verschleiß und erhöht die Gefahr von „burn-out-Effekten“. Eine umsichtige Personalpolitik stellt daher bei Zeiten die Weichen auf Abwechslung und Herausforderung. Dabei weisen die Konzeptionen des „job-rotation“ und des „level drift“ den Weg.

- regionale Flexibilität: die örtliche Mobilität der Mitarbeiter soll erhalten und gefördert werden;
- funktionale Flexibilität: die Mitarbeiter sollen sich in neue Sachverhalte durch einen systematischen Wechsel der Sachgebiete schnell und ökonomisch einarbeiten können;
- soziale Flexibilität: die sozialen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter, sich in Teams einzupassen, sollen erhalten und gefördert und gruppendynamische Einseitigkeiten vermieden werden;
- verwendungsorientierte Flexibilität: die Flexibilität des Personaleinsatzes und der Personalsteuerung soll durch Verwendungsbreite gefördert und erhöht werden.

Techniken des job rotation beziehen sich auf horizontale Personalbewegungen. Die horizontale Verwendungsplanung kann Akzente setzen auf Maßnahmen, die sich aus diesen Zielen ableiten, sind

- Wechsel des Einsatzortes auf gleicher Funktionsebene (regionale Flexibilität) mit dem Ziel, daß die örtliche Mobilität der Beschäftigten erhalten und gefördert wird.
- Wechsel des Aufgabengebietes auf gleicher Funktionsebene (funktionale Flexibilität, Verwendungsbreite) mit dem Ziel, daß sich die Beschäftigten schnell und ökonomisch in neue Arbeitsfelder einarbeiten können. Weiterhin geht es hierbei um ein gezieltes Einwirken auf die Verwendungsbreite.
- Wechsel der Arbeitsgruppe auf gleicher Funktionsebene bei gleichen Aufgabeninhalten mit dem Ziel, die soziale Flexibilität zu erhalten und zu fördern sowie gruppendynamischen Verkrustungen entgegenzuwirken.
- Wechsel des Aufgabengebietes differenziert nach den individuellen Besonderheiten des Mitarbeiters.

3.2.3 Level drift

Techniken des „level drift“ beziehen sich auf vertikale Personalbewegungen. Diese vertikalen Verwendungsabfolgen sind abhängig von der Altersschichtung und der Ämterstruktur einer Verwaltung. Altersschichtung und Ämterstruktur sind aber auch maßgebend für die Karrieresituation einer Verwaltung. Hieraus leitet sich ab, über welche Karrierefunktionen wann verfügt werden kann. Es handelt sich bei der Stellenausstattung, dem gesetzlichen Stellenkegel und der Altersschichtung und Ämterstruktur um ein geschlossenes System: Befördert man einzelne Mitarbeiter zügiger als dies die Vorgabewerte nahelegen, dann müssen andere entsprechend länger warten. Gleiches gilt analog für den Bereich der Angestellten und Arbeiter.

Das Entwickeln und Heranführen von Führungskräften hin auf ihre leitenden Funktionen in der jeweiligen Laufbahn setzt daher langfristig abgesicherte quantitative und qualitative Entscheidungsabfolgen voraus. Der quantitative Entscheidungsrahmen wird bestimmt durch Konzeptionen wie

- die Karrierestrategie nach dem Anciennitätsprinzip,
- die Karrierestrategie nach dem uneingeschränkten Leistungsprinzip,
- die Karrierestrategie nach dem Führungsgruppenmodell,
- die integrativ-orientierte Karrierestrategie.

Bei den Karrierestrategien handelt es sich somit um strategische Modelle, denen unterschiedliche Konzeptionen zugrundeliegen. Beförderungsstrategien wirken systematisch und langfristig auf die Altersschichtung und Ämterstruktur ein. Vergleichbar einem Haushaltsbudget, das man nur einmal ausgeben kann und mit dem man über Wochen/Jahre auskommen muß, ist in der öffentlichen Verwaltung der Bestand an verfügbaren Stellen mit großer Sorgfalt zu bewirtschaften.

Vereinfacht dargestellt wird in den Karrierestrategien festgelegt,

- wie viele Mitarbeiter eines Jahrganges in einem Beförderungsamts bzw. einer Vergütungsgruppe vertreten sein sollen,
- in welchem Verhältnis die disponibaren Beförderungsämts auf die einzelnen Jahrgänge zu verteilen sind,
- in welcher Größenordnung die durchschnittlichen Verweilzeiten bezogen auf die Beförderungsämts bzw. Tarifgruppen liegen sollen,
- wie viele Mitarbeiter mit welchem Amt bzw. welcher Tarifgruppe aus dem aktiven Dienst zu entlassen sind.

Der personalpolitische Entscheidungsrahmen wird neben der Altersschichtung durch die Personalpolitik der jeweiligen Verwaltung bestimmt. So führt beispielsweise die Karrierepolitik nach dem Anciennitätsprinzip (hohe Gewichtung des Dienst-/Lebensalters bei Beförderungsentscheidungen) zu einer Konzentrierung des Jahrgangsspektrums bei Führungskräften auf einige wenige Jahrgänge. In Konsequenz können viele – allerdings bereits lebensältere – Mitarbeiter im Laufe ihrer beruflichen Entwicklung hohe und höchste Ämter ihrer Laufbahngruppe erreichen.

Doch was in den letzten Jahren und Jahrzehnten so problemlos und zu aller Zufriedenheit funktionierte, führt immer deutlicher in eine Sackgasse: Heute fehlen für eine Karrierestrategie nach dem Anciennitätsprinzip die günstigen Voraussetzungen der 60er Jahre (Expansion, hohe altersbedingte Abgänge). Statt dessen gilt es, die negativen Auswirkungen einer ungünstigen Altersschichtung abzuwenden. Eine Karrierepolitik, die auf das Dienstalter baut, ist kein geeignetes Mittel, um die künftigen Herausforderungen zu meistern. Zwar wurde das Anciennitätsprinzip in den letzten Jahren durch eine Reihe von zusätzlichen Leistungsgesichtspunkten und wohl auch durch partei- und verbandspolitische Einflußnahmen modifiziert, doch nach wie vor spielt das Dienstalter auch heute noch bei der Masse der Beförderungen einen besonders gewichtigen Part: Als Akt

der „Fürsorge“ wird der bereits zehnmal Abgewiesene beim elften Male unter Einsatz vieler Fürsprecher dann doch wider besseren Wissens befördert. Hierauf bauen viele, und es werden immer mehr.

Eine grundsätzliche Neubestimmung in der Entwicklungspolitik ist unabdingbar, um konsequenter auf die durch die unausgewogene Altersstrukturen bedingte Strukturkrise einwirken zu können. Eine ausgewogene Karrierestrategie ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine in sich schlüssige Personalentwicklung. Beispielhaft soll daher an dieser Stelle auf einige Aspekte dieser Strategien eingegangen werden.

3.2.3.1 Die Beförderung nach dem Anciennitätsprinzip

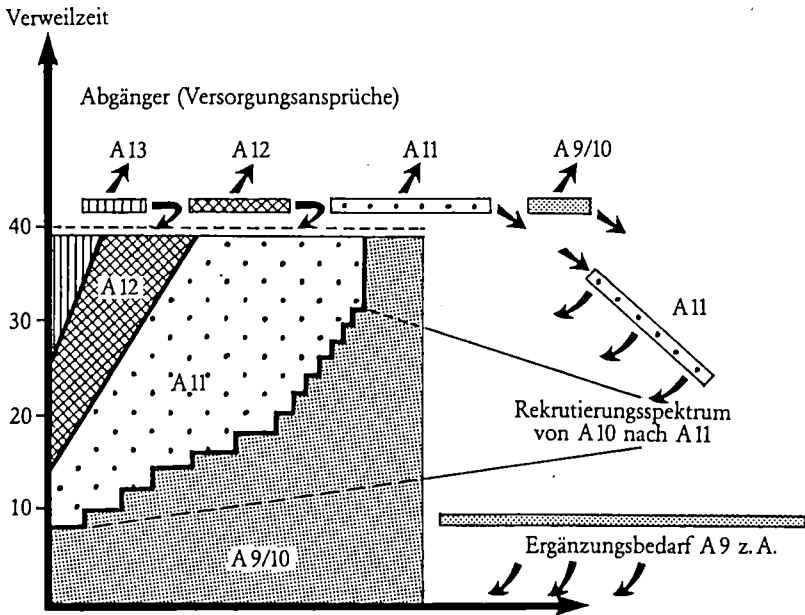
Die Karrierestrategie nach Anciennität strebt an, daß

- möglichst viele Mitarbeiter hohe und höchste Beförderungsämter im Laufe ihrer beruflichen Tätigkeit erreichen,
- die individuellen Verweilzeiten in den einzelnen Ämtern nicht zu stark voneinander abweichen.

Diese Strategie ist ein Votum zugunsten des älteren Mitarbeiters. Sie schließt aus, daß jüngere Mitarbeiter eine Chance auf schnelle Beförderungen haben. In extremer Anwendung kann diese Strategie dazu führen, daß ein geeigneter Arbeitnehmer nur deshalb nicht in die engere Auswahl für eine vakante Beförderungsstelle kommt, weil ihm die nötige „Erfahrung“ fehlt.

Tatsächlich steht hinter dieser offiziellen Argumentation meist etwas anderes: Ein anderer älterer Mitarbeiter ist „an der Reihe“ – selbst dann, wenn ihm die erforderliche Leistungsbereitschaft und Spannkraft abgeht. Das ist ein gravierender Nachteil dieser Strategie. Man darf diesen Hinweis allerdings nicht aus dem Kontext lösen. Denn diesem heute alles in allem vielleicht weniger geeigneten älteren Mitarbeiter ist gleiches in früheren Jahren widerfahren. Es ist sicherlich eine Art ausgleichender Gerechtigkeit, dieses Fehlende nunmehr, da das Dienstalter vorliegt, zu übersehen.

Die Bedeutung und Tragweite dieser Strategie wird deutlich, wenn man einmal vom Umkehrfall ausgeht: das höhere Lebensalter als Ausschlußkriterium. Wer ein bestimmtes Lebensalter überschritten hat, wird bei Beförderungsentscheidungen von vornherein ausgeschlossen. Man setzt auf die jugendliche Dynamik. Doch diese Rechnung geht in der öffentli-



chen Verwaltung nicht auf: Lebenszeitprinzip und faktische Besitzstandswahrung lassen dieses Entscheidungsmuster absehbar in einer Überalterung des Führungskaders münden. Damit wird deutlich: Wer beabsichtigte, durch viele junge Kräfte der Verwaltung eine zusätzliche Dynamik zu erschließen, der bewirkt auf längere Sicht das Gegenteil. Der mögliche Vorteil dieses gravierenden Einschnitts verkehrt sich in den folgenden Jahren ins Gegenteil und schon bald werden in diesem geschlossenen System die Nachteile überwiegen.

Gegenüber der öffentlichen Verwaltung ist die Wirtschaft in dieser Frage flexibler. Sie kann Fehlentscheidungen im oberen Managementbereich durch Kündigungen oder durch Abstufungen korrigieren. Wer daher in der öffentlichen Verwaltung mit kurzem Blick ausschließlich auf die Jugend setzt, der erhöht damit letztendlich nicht nur das Risiko, daß der als besonders tüchtig angesehene junge Mitarbeiter sich bereits nach wenigen Jahren als inkompetent erweist, sondern er verprellt – weil er einzelne bevorzugt – zudem viele Mitarbeiter, die zwar nur „Durchschnittliches“ leisten, dies aber über viele Jahre hinweg.

Zur Realisierung dieser Strategie spielt das Dienstalter, also die Verweilzeit in einem Amt, eine besondere Rolle. Es zählt, und es wird gezählt. Hinter diesem formalen Kriterium steht inhaltlich die Erfahrung. Sie wird in der öffentlichen Verwaltung besonders betont. So etwa auch in den Dienstaltersstufen (Anreizsystem: Besoldung).

Bewertet man diese Strategie, so stehen den Nachteilen auch einige Vorteile, die in der heutigen Diskussion absichtsvoll übersehen werden, entgegen.

Insgesamt trägt die Karrierestrategie nach Anciennität dem Grundsatz der Chancengleichheit weitgehend Rechnung. Die soziale Sicherung, die ohnehin durch die Besitzstandsmentalität und das Lebenszeitprinzip im besonderen Maße realisiert ist, wird zusätzlich aufgewertet. Gegen die Wirtschaftlichkeit dieser Strategie sprechen allerdings mehrere Gründe: Da die Begabung und Leistungsfähigkeit bekanntlich unterschiedlich verteilt sind, müßte dies logischerweise bei dem einen zu einer schnelleren Förderung kommen und bei dem anderen langsamer gehen. Da eine Differenzierung vornehmlich über das Kriterium „Dienstalter“ erfolgt, werden diese Leistungsunterschiede nivelliert. Je homogener die Bestenauswahl in der Rekrutierungsphase ist, desto geringer fällt diese Verzerrung allerdings aus.

Ein offenkundiger Nachteil dieser Strategie ist, daß erst relativ spät der Zugang in Spitzenämter erfolgt. Entsprechend kurz fällt die Verweilzeit in den Führungspositionen aus. Mit der verringerten Stehzeit des Arbeitnehmers im Spitzenamt geht eine hohe Regenerationsquote einher. Durch die Beförderung nach Anciennität können zwar viele Mitarbeiter Spitzenämter erreichen, doch das belastet die Personalaufwendungen in einem erheblichen Umfange. Besonders gravierend macht sich dies in den Versorgungslasten bemerkbar.

Aus pragmatischer Sicht spricht für die Beförderungsstrategie nach Anciennität einiges. So können beispielsweise objektive Leistungsdaten in vielen Verwaltungsbereichen nur unzureichend – wenn überhaupt – ermittelt werden. Über diese Schwierigkeiten sollten auch die in der Wirtschaft häufig angewendeten Erfolgskriterien nicht hinwegtäuschen. Bislang halten selbst in gewinnorientierten Bereichen die Feststellungsverfahren zur Ermittlung einer objektiven und differenzierten Leistungsfeststellung einer kritischen Prüfung nicht stand.

Anders verhält es sich bei der Erfassung des Dienstalters. Hieran kann nicht manipuliert werden. Die Erfassung ist eindeutig. Das Dienstalter ist, wenn man sich mit seiner nivellierenden Wirkung abfindet, der Garant einer größtmöglichen Objektivität. Sachfremde Einflußnahmen wie Parteiproporze, Seilschaften u. a. bleiben ausgespart.

Vor- und Nachteile dieser Strategie

- Das Leistungsprinzip läßt sich durch die derzeitigen Feststellungsverfahren (Beurteilungen, Management-by-Techniken etc.) nur unzureichend realisieren.
- Insgesamt differenzieren die Beurteilungen und das Verfahren der Stellenausschreibung zu wenig nach Anforderungs- und Eignungsgesichtspunkten.
- Das Dienstalter ist ein objektive und transparente Bezugsgröße, die sachfremde Manipulationen einschränken hilft (z. B. Parteiproporze, Seilschaften).
- Der Beschäftigte kann sich frei und ohne Beförderungsrepräsentationen entfalten. Ein stark aufgegliedertes Beförderungs- und Rangsystem begünstigt ansonsten opportunistische Verhaltensweisen.
- Lebenszeitprinzip und „Besitzstandswahrung“ (dies gilt analog für den Tarifbereich) erfordern zwangsläufig eine stärkere Betonung der Anciennität, da erbrachte Leistungen häufig nur zeitlich versetzt honoriert werden können.
- Bedingt durch die qualitative Planstellenschere nehmen Arbeitnehmer höher bewertete Funktionen wahr, ohne entsprechend bezahlt zu werden. In diesen Fällen kommt dem Anciennitätsprinzip eine besondere Bedeutung zu.
- Die Personalkosten steigen vor allem im Versorgungsbereich überproportional.
- Das Anciennitätsprinzip verschärft die Überalterung in Führungspositionen.
- Individuelle Leistungen werden nicht hinreichend gewürdigt.
- Das Anciennitätsprinzip unterstellt eine faktische Verwendungsbreite, von der heute nicht mehr ausgegangen werden kann.
- Das Anciennitätsprinzip erschwert ein agierendes und flexibles Personalmanagement.

3.2.3.2 Die Karrierestrategie nach dem Leistungsprinzip

Es gibt zwei prinzipielle Modifikationen dieser Strategie:

- die Strategie nach dem uneingeschränkten Leistungsprinzip. Hier ist der Nutzen für die Organisation die alleinige Richtschnur für die Entscheidungsfindung.
- die Strategie nach dem eingeschränkten Leistungsprinzip. Hier wird die soziale Verpflichtung gegenüber dem Mitarbeiter anerkannt und realisiert.

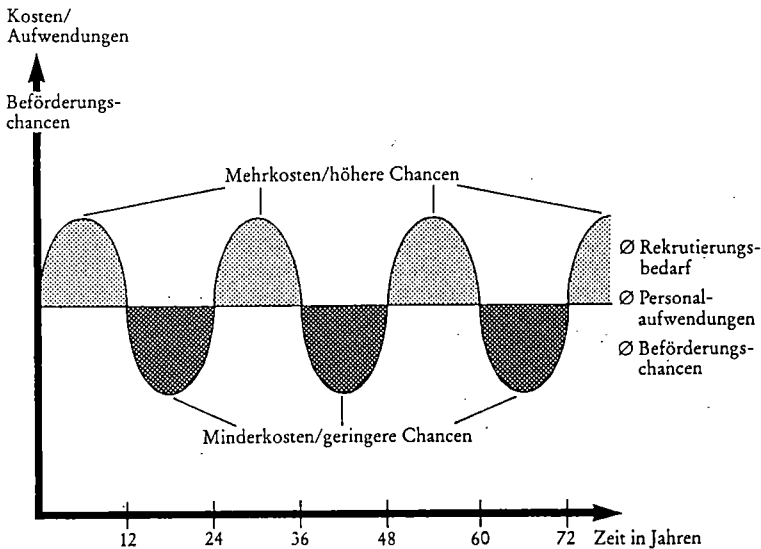
Beispiele für das uneingeschränkte Leistungsprinzip sind in der öffentlichen Verwaltung selten, aber sie sind gleichwohl anzutreffen. Der politische Beamte kann hier genannt werden wie auch der Wahlbeamte im kommunalen Bereich. Für Hochschulassistenten oder der Institution des Zeitsoldaten bzw. des Zeitbeamten gilt auf abgesenkter Ebene Vergleichbares. Diese alten Ideen werden beispielsweise heute in einem Gutachten für die Polizei in NW neu angedacht:

Es ist unschwer zu erkennen, daß sich bei der Polizei eine Überalterung des Personalkörpers abzeichnet. Je drückender diese Last wird, desto vernehmlicher wird der Ruf nach Lösungen. Doch die Weichen wurden in den 70er Jahren falsch gestellt. Jetzt lassen sich viele auf diese Fehlprogrammierung zurückzuführenden Konsequenzen bestenfalls flicken. Wer jetzt auf die Chancen einer Reparatur hofft, der jagt Illusionen nach.

Im Ansatz hatte bereits die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes 1973 über das eingeschränkte Leistungsprinzip nachgedacht:

Sie setzt sich für eine Rückstufung im Amt ein, wenn

- die Leistungen eines Mitarbeiters gegenüber den Anforderungen zurückbleiben (persönlicher Leistungsabfall),
- der Aufgaben- und/oder der Organisationswandel zu einer Abstufung der Bewertung führt. Arbeitnehmern, deren Leistungen zweimal nacheinander mit „genügt nicht den Anforderungen“ bewertet werden und bei denen ausreichende Leistungen auf einem anderen gleichwertigen Dienstposten nicht zu erwarten sind, sollten Dienstposten übertragen werden, die der nächst niedrigeren Bezahlungsgruppe zugeordnet sind.



Verlauf des Stau-/Sog-Zyklus ohne personalpolitische Einflussnahme bei konstantem Aufgaben- und Personalvolumen.

Der organisationsbedingte Bezug einer Rückstufung wird im folgenden Zitat deutlich: „Bediensteten können Dienstposten, die der nächst niedrigeren Bezahlungsgruppe zugeordnet sind, übertragen werden, wenn aufgrund großer Aufgaben- und Organisationsänderungen ihre bisherigen Dienstposten entfallen und keine Möglichkeit einer Beschäftigung auf anderen gleichwertigen Dienstposten besteht.“ Das Aktionsprogramm und auch der Bundesminister des Innern hatten 1976 und 1980 einen erneuten Vorstoß in dieser Sache unternommen: Zumindest bei einem persönlich zu vertretenden Leistungsabfall war hier von einer Rückstufung die Rede.

Anliegen der Karrierestrategie nach dem uneingeschränkten Leistungsprinzip

Diese Strategie verfährt nach dem Motto: „hire and fire“. Die Rekrutierung, die Steuerung und der Einsatz von Personal werden ausschließlich nach Effektivitätskriterien vorgenommen. Wer den größtmöglichen Nutzen für ein Unternehmen verspricht, wird unkonventionell eingestellt und verwendet. Bleiben die erwarteten Erfolge aus, so wird der Mitarbeiter

gleich einem Trainer in der Bundesliga „gefeuert“. Aber es ist auch durchaus möglich, daß ein Arbeitnehmer trotz Erfolg stolpert, dann nämlich, wenn ein Konkurrent mehr erwarten läßt.

Der durch diese Strategie verursachte Leistungsdruck wird von den einen als belebend begrüßt und von den anderen als nervenzerreibend und daher „unmenschlich“ verurteilt.

Diese Strategie will den jeweils Besten für eine Problemsituation mit wichtigen Aufgaben betreuen. Verdienste, die in der Vergangenheit erworben wurden, zählen nicht mehr. Das Miteinander von Unternehmen und Mitarbeitern ist bestimmt durch das Menschenbild des „homo oeconomicus“. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung bestimmt hier den Umgang mit den Mitarbeitern. Statt durch Fortbildungsmaßnahmen die Mitarbeiter auf dem „Laufenden“ zu halten, werden sie, wie jeder andere Produktionsfaktor auch, „abgeschrieben“, wenn die „Instandhaltungsaufwendungen“ zu hoch ausfallen. Werden neue und andersartige Qualifikationen etwa bei der Umrüstung von Mechanik auf Elektronik gebraucht, dann stehen statt Umschulungsmaßnahmen Kündigungen an. Es wäre im Sinne einer solchen utilitaristischen Konzeption nur allzu konsequent, wenn ältere Mitarbeiter schon frühzeitig, also noch lange, bevor sie die Zuruhesetzungsgrenze erreichen, durch jüngere ersetzt würden. (Vgl. hierzu die Vorruhestandsregelung.)

Bereits die höheren Personalkosten legen diesen Schluß nahe. Aus gutem Grund hat der Gesetzgeber durch die Institution des Kündigungsschutzes und weitere soziale Gesetze dem Gestaltungsrahmen dieser Strategie Grenzen gesetzt. In Spitzenpositionen der Wirtschaft scheint dieser Denkansatz noch am ehesten verwirklicht zu sein, und es deutet manche Entwicklung darauf hin, daß diese Strategie eine erneute Belebung erfährt. So verbergen sich hinter vielen betriebsbedingten Kündigungen und hinter der Philosophie des Leanmanagements durchaus schlichere Absichten: Es gilt, sich von den „Altlasten“, die zu Verkrustungen geführt haben, zu trennen.

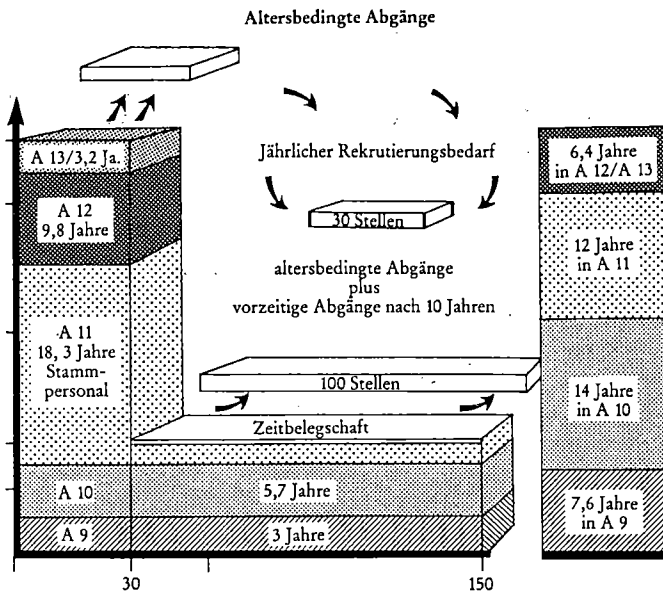
Anliegen der Karrierestrategie nach dem eingeschränkten Leistungsprinzip

Diese Konzeption findet sich im öffentlichen Dienstrecht beispielsweise im Soldatenrecht bei den Berufs- und Zeitsoldaten. Aber nicht nur

hier. Auch die Hochschulen praktizieren auf den verschiedenen Ebenen vergleichbare Modelle etwa auf der Führungsebene bei der Wahl ihrer Rektoren, Dekane und Fachbereichsleiter. Auf einer unteren Ebene werden Stellen zeitlich befristet vergeben. In diesem Zusammenhang ist auch die Institution der vorgezogenen Altersgrenzen zu nennen. So kennt man beispielsweise im Bereich der inneren Sicherheit (Polizei, Bundesgrenzschutz) die vorgezogenen (fixen) Altersgrenzen (mit Erreichen des 60. Lebensjahres). Die Streitkräfte gehen einen Schritt weiter. Hier ist der Zeitpunkt der Zuruhesetzung abhängig von dem erreichten Dienstgrad. So wird der General in der Regel mit Erreichen des 60. Lebensjahres, der Oberst mit 59, der Oberstleutnant mit 57, der Major mit 55 und der Hauptmann mit 53 Jahren pensioniert. Diese vorgezogenen Altersgrenzen haben neben weitreichenden Konsequenzen auf die Beförderungssituation, den Verwendungszyklus, das Durchschnittsalter und die Personalkosten auch Auswirkungen auf die Personalentwicklung.

Bei dem Modell der variablen Altersgrenzen steht die „Entlassung“ in einem engen Bezug zur Leistung: Wer aufgrund seiner Leistungen nicht befördert wird bzw. befördert werden kann, muß aus dem System ausscheiden. Auf diese Weise kann ein günstiges Durchschnittsalter bei der Führungsmannschaft trotz Lebenszeitprinzip und Besitzstandswahrung erreicht werden. Ein weiterer Vorteil: Mitarbeiter, die nicht gefördert werden, verlassen das System. Auf diese Weise können Vetogruppen und Zugzwänge umgangen werden.

Eine weitere Modifikation findet sich in der Institution des Soldaten bzw. des Beamten auf Zeit. So unterscheidet der militärische Bereich zwischen Beruf- und Zeitsoldaten. Die Verpflichtungszeiten der Zeitsoldaten reichen bis zu 12 Jahren. Bei einer Vorgabe von insgesamt 29.000 Truppenoffizieren spielt das Verhältnis der „Stamm-“ (z.B. Offiziere auf Lebenszeit angestellt: 18.200 Berufsoffiziere) und Zeitbelegschaft (z.B. Verträge befristet bis maximal 12 Jahre etwa vom 20. bis zum 32. Lebensjahr; 10.800 Zeitoffiziere) für das Durchschnittsalter, das Beförderungsalter, die Laufbahnchancen, den Innovations- und Rekrutierungszyklus eine große Rolle. Überträgt man dieses Modell auf die Polizei, den Lehrerbereich, dann werden die Chancen, aber auch Gefahren und Zwänge dieser Strategie sehr schnell erkennbar. Dies wird deutlich, wenn alle Bewerber zunächst nur auf Zeit eingestellt werden und die Entscheidung auf ein Arbeitsverhältnis auf Lebenszeit erst später getroffen wird.



Auswirkungen einer Stamms- und Rand-(Zeit-)belegschaft auf die Altersschichtung und Amtsstruktur.

Vor- und Nachteile dieser Strategie sind:

- Das Durchschnittsalter liegt bei dieser Strategie besonders günstig. Je größer der Anteil der befristeten Arbeitsverträge (z.B. Zeitbeamter, Zeit-Lehrer, Zeit-Polizist) ausfällt, desto günstiger wirkt sich dies auf das Durchschnittsalter der Stammsbelegschaft (z.B. Lebenszeitbeamter) aus (günstiges Durchschnittsalter).
- Die Chancen der auf Lebenszeit angestellten Arbeitnehmer, hohe und höchste Ämter zu erreichen, ist groß (günstige Karrierechancen).
- Die Verweildauer in Führungspositionen steigt, da Arbeitnehmer früher in diese Position hineinwachsen können. Das garantiert eine höhere Konsistenz in der Entscheidungsfindung (günstige Verweilzeiten in Führungspositionen).
- Der Durchschnittskostensatz ist bei dieser Strategie bei den altersabhängigen Kosten (Dienstaltersstufung) besonders günstig.

- Die Versorgungsaufwendungen reduzieren sich anteilig zu der Zahl der vorzeitigen Abgänge.
- Sofern geeignete Verfahren zur Verfügung stehen, kann eine Bestenauswahl erfolgen. In diesem System setzen sich die Guten ohne Beschränkungen durch.
- Die ständige Regeneration erlaubt einen ständigen Zustrom an neuem Wissen.
- Ein großer Teil der Mitarbeiter (das sind die mit befristeten Verträgen) wird in eine ungewisse Zukunft entlassen (fehlende soziale Symmetrie).
- Eine Anstellung auf Lebenszeit wird für viele Mitarbeiter eine Frage der beruflichen Existenz sein. Dies kann zu einem inhumanen Leistungsdruck führen (hoher Leistungsdruck).
- Der rasche Umschlag an Personal führt zu einem erheblichen Werbe-, Rekrutierungs- und Betreuungsaufwand.
- Auf Zeit angestellte Mitarbeiter werden sich schon bald nach sicheren Anstellungsverhältnissen orientieren. Dies kann zu vorzeitigen Abgängen und einer gespaltenen Motivation führen.

3.2.3.3 Die Karrierestrategie nach dem Führungsgruppenmodell

Hinter dieser Strategie steht das Ziel, einen leistungsstarken und dynamischen Nachwuchs für die leitenden Positionen in einer Verwaltung heranzuziehen. Das sollten Mitarbeiter sein, die sich nicht in täglichen Konkurrenzrängeleien verschleißen bzw. verschlissen haben und von denen Kreativität und Vielseitigkeit erwartet werden kann.

Eine Beförderungsstrategie, die dem Führungsgruppenmodell folgt, muß die folgenden Grundsätze beherzigen:

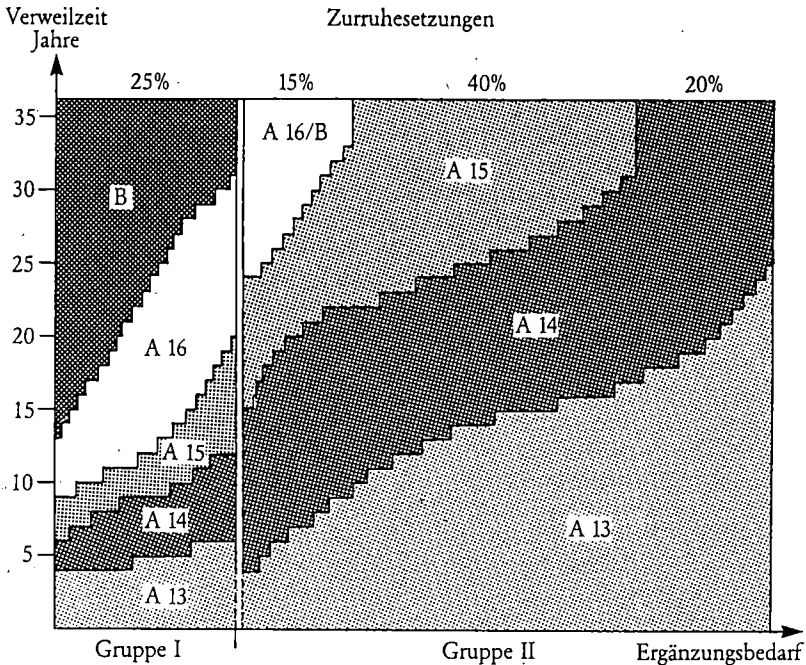
- Der Personalkörper einer Laufbahn/Laufbahngruppe wird in eine Gruppe von Arbeitnehmern mit Führungsverantwortung und einer Gruppe mit Linienverantwortung geteilt (Verhältnis etwa 20:80).
- Es werden vor allem Mitarbeiter der Führungsebenen in Managementtechniken geschult. Die Qualifizierung der Mitarbeiter in der Linie beschränkt sich auf die fachlichen Qualifikationen.
- Mitarbeiter in Führungspositionen werden zügig in hohe und höchste Ämter befördert.

- Mitarbeiter in Linienfunktionen werden zurückhaltend befördert: Nur wenige erreichen hohe und höchste Ämter. Das Durchschnittsalter in den Beförderungsämtern ist hier deutlich höher als bei der Gruppe mit Führungspositionen.

Der Personalkörper einer Laufbahn wird in zwei Gruppen unterteilt: Der Gruppe I gehören Mitarbeiter an, die als Führungsnachwuchs ausgewählt werden, der Gruppe II Linienmanager und Spezialisten. Arbeitnehmer der Gruppe I erlangen bereits in jungen Jahren hohe und höchste Beförderungsämter, während die Arbeitnehmer der Gruppe II weitaus später befördert werden und häufig auch während ihres Berufslebens nicht über das Eingangs- oder erste Beförderungsamt hinaus befördert werden.

Bewertung der Strategie

Die Konzeption dieser Strategie zielt weniger auf eine anreizorientierte Beförderungspolitik, sondern auf eine gezielte Qualifizierung einer überschaubaren Gruppe begabter und leistungsstarker Nachwuchskräfte. Ist die Entscheidung getroffen, wer in diese Elitegruppe aufzunehmen ist,



dann findet eine Leistungskonkurrenz nur noch innerhalb der jeweiligen Gruppen statt.

Diese Konzeption ist dem öffentlichen Dienst nicht fremd. Denn letztendlich weist auch das Laufbahngruppenprinzip auf diese Konzeption:

Bei dieser Konzeption vollzieht sich der Leistungswettbewerb in sehr engen Grenzen. Denn schon frühzeitig werden einige wenige „Auserwählte“ besonders gefördert. Die übrigen Mitarbeiter bleiben weitgehend auf sich selbst gestellt. Sie müssen hart und erfolgreich arbeiten, um auf sich aufmerksam zu machen. Auf diese Weise können sie zu einem „qualifizierten Sachzwang“ werden, der bei Beförderungsentscheidungen nicht übergangen werden kann.

Personalpolitisch weist diese Strategie eine Reihe von Vorteilen auf: Sie ist insgesamt wirtschaftlich, da sich die Aufwendungen für Qualifizierungsmaßnahmen auf den tatsächlichen Bedarf beschränken. Außerdem können sachfremde Einflußnahmen erfolgreicher abgewehrt werden. Illusionen über berufliches Fortkommen, die unrealistisch sind, weil die persönlichen Voraussetzungen fehlen, können weitgehend vermieden werden. Die Mitarbeiter wissen bereits frühzeitig, ob sie eine Chance auf eine Karriere haben. Dies ist zunächst eine harte Erkenntnis für den betroffenen Arbeitnehmer. Ein weiterer Vorteil: Die Personalvertretung wird von dem Übel befreit, sich für Mitarbeiter einsetzen zu müssen, von denen sie selbst wenig überzeugt ist.

Diese Strategie scheint noch am ehesten in der Lage zu sein, an den Ansprüchen älterer Mitarbeiter vorbei auch jüngere Mitarbeiter zu befördern.

Vor und Nachteile

Vor- und Nachteile dieser Strategie sind:

- Leistungsstarke Mitarbeiter können entsprechend ihren Fähigkeiten gefördert werden. Sie werden nicht durch ältere verdiente aber weniger leistungsstarke Mitarbeiter behindert.
- Die Altersspanne des Führungskaders kann unabhängig von der Altersschichtung und der Ämterstruktur den Erfordernissen angepaßt werden.
- Die Förderung und Qualifizierung von Mitarbeitern erfolgt zielorientiert und damit wirtschaftlich.

- Sachfremde Einflußnahmen auf Personalentscheidungen werden bei den Führungskräften durch die dort gültigen Regularien erschwert.
- Konkurrenzrängeleien werden eingeschränkt, die Verantwortlichkeit für das Gesamtsystem gefördert.
- Mitarbeiter gelangen „ohne Ochsentour“ zügig in Führungspositionen.
- Die Auswahlprinzipien dieser Strategie lassen erwarten, daß sich Sachorientierung statt Ellenbogen und Opportunismus durchsetzen. Die persönliche Qualifizierung der Führungsmannschaft verbessert sich deutlich.
- Insgesamt stabilisiert sich das System, da jeder Mitarbeiter – sowohl die Arbeitnehmer in der Gruppe der leitenden Kräfte wie auch die der Linie – ihren individuellen Werdegang abschätzen können.
- Nachteilig erweist sich häufig eine Kronprinzenmentalität. Der umsorgte Führungskader ist der besonderen Gefahr ausgesetzt, den Bezug zur Basis zu verlieren.
- Da der Führungsnachwuchs die Sachbearbeitung vor Ort nur im geringen Umfange erlebt, besteht die Gefahr, daß Probleme der Linie nicht angemessen berücksichtigt werden.
- Mitarbeiter, die dem Führungskader nicht angehören, werten die Bevorzugung dieser Gruppe häufig als Privilegierung. Es kann sich eine „Zwei-Klassen-Mentalität“ herausbilden.
- Demokratisierungs- und Mitbestimmungsprozesse können erschwert werden.

3.3 Die Fortbildungspolitik als integrativer Teil der Personalentwicklung

Fortbildungsprozesse (Qualifizierung off the job) zu organisieren heißt, den Bedarf der Abteilung an fachübergreifenden und fachspezifischen Fortbildungsinhalten zu ermitteln und auf eine Bedarfsdeckung hinzuwirken. Dem Fortbildungsbedarf der Abteilung steht als eine weitere Komponente das Fortbildungsbedürfnis der Mitarbeiter gegenüber.

Die Aussteuerung des Fortbildungsbedarfs (verwendungsorientiert) und die Berücksichtigung der Fortbildungsbedürfnisse (mitarbeiterorientiert) sind nicht in jedem Fall konfliktfrei. Es gilt, Vorsorge zu treffen, daß sich

die Fortbildungsangebote nicht auf die sogenannten „Lehrgangslöwen“ beschränken. Diese Mitarbeitergruppe nutzt mit wenig Sinn für eine bedarfsorientierte Qualifizierung jede Fortbildungsmöglichkeit – wohl auch deshalb, weil sie am Arbeitsplatz noch am ehesten entbehrlich ist. Dagegen stehen auf der anderen Seite die „Fortbildungsmuffel“. Sie könnten das im Seminar angebotene Wissen zwar gut nutzen, lassen sich allerdings für Fortbildungsmaßnahmen nur bedingt ansprechen. Hierbei zeichnet sich ein Hierarchieeffekt ab: Der Anteil der „Fortbildungsmuffel“ wächst mit steigender Hierarchieebene.

Instrumente der Fortbildung sind unter anderem

- interne und externe Fortbildungsseminare,
- der Einführungsfortbildung (fachspezifisch, fachübergreifend),
- der Anpassungsfortbildung (fachspezifisch, fachübergreifend),
- der Projektfortbildung,
- der Förderungsfortbildung,
- der Übergangsfortbildung,
- der individuelle Fortbildungsplan,
- Fachbücher und Fachzeitschriften,
- das Unterweisungsgespräch,
- das Einführungsgespräch,
- das Führungsgespräch,
- die Arbeits- und Dienstbesprechung sowie
- das Ziel-Ergebnisgespräch als eine Objektivierung des Beurteilungsgespräch.

3.3.1 Die Anpassungsfortbildung

Die Anpassungsfortbildung dient der

- Aktualisierung,
- Erweiterung und
- Pflege

der Qualifikationen der Mitarbeiter zur Erhaltung der horizontalen Mobilität. Damit werden die organisations- und personalpolitischen Qualifikationsoffensiven vorbereitet und unterstützt.

Modifikationen dieses Gestaltungsbereichs sind

- allgemeine Qualifizierungsmaßnahmen,
- fachspezifische Maßnahmen zur Aktualisierung der Qualifikationen,
- Maßnahmen zur Erhaltung der Qualifikation,
- Maßnahmen zur Erweiterung der horizontalen Flexibilität,
- Maßnahmen zur projektbezogenen Unterstützung,
- Maßnahmen zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs,
- Sonderform: Einführungsfortbildung,
- Sonderform: Übergangsfortbildung.

Eine ständige Aktualisierung der Kenntnisse und Fertigkeiten eines Mitarbeiters ist in dem Maße zwingend, wie sich das soziale und technologische Umfeld des Arbeitsfeldes ändert. Neue Gesetze, Verordnungen und Richtlinien erfordern ebenso eine gezielte Qualifizierung des Mitarbeiters wie neue technische Arbeitsmethoden und Arbeitstechniken.

Die Erweiterung des tätigkeitsbezogenen Wissens wird bei Umsetzungen und Versetzungen in neue Arbeitsgebiete erforderlich. Dahinter steht die personalpolitische Vorgabe, einseitigen Spezialisierungen, einem Leistungsabbau durch Gewöhnung oder Monotonie entgegenzuwirken. Verwendungsbreite erleichtert aber auch die Personaleinsatzplanung.

Die Pflege bestehender Qualifikationen ist angezeigt, da selbst anspruchsvolle Aufgaben, wenn sie über einen längeren Zeitraum hinweg wahrgenommen werden, Flexibilität und Kreativität der Mitarbeiter durch die dadurch bedingte Routine, Gewöhnung und Beharrungstendenzen einschränken können. Anpassungsfortbildung kann daher auch ein Mittel sein, um die geistige Aktivität der Mitarbeiter zu erhalten.

Die Anpassungsfortbildung steht immer in einem engen Bezug zu Maßnahmen des Personaleinsatzes und der Personalsteuerung.

Dieser Fortbildungstyp gewinnt im Rahmen der Unternehmens- bzw. Verwaltungskultur an Bedeutung. Die Einführung von Leitsätzen sowie einer corporate identity ist nur durch begleitende workshops und Seminare vorstellbar.

Bei der Einführungsfortbildung handelt es sich um eine nachgeholte oder ergänzende Ausbildung. Sie ist überall dort von besonderem Interesse, wo die Verwaltung nicht als Ausbilder selbst in Erscheinung tritt (z.B.

Höherer Dienst) oder aber Mitarbeiter aus der Wirtschaft in den öffentlichen Dienst eintreten (Seiteneinsteiger). Neben der Vermittlung von nachgeholtem Basiswissen kann die Einführungsfortbildung auch das Ziel verfolgen, die interdisziplinäre Kooperationsfähigkeit zu fördern. Die Einführungsfortbildung wendet sich an neu in die Verwaltung eintretende Mitarbeiter. Sie ist in den ersten zwei bis drei Jahren abgeschlossen.

Als Vorbereitung auf eine neue Lebensphase bieten heute Unternehmen der Wirtschaft vermehrt älteren Mitarbeitern, die vor der Zuruhesetzung stehen, ein Seminarprogramm zur Einstimmung auf die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst an. Mitunter werden diese Seminarprogramme mit dem Arbeitszeitmodell „Gleitender Übergang in den Ruhestand“ verknüpft.

3.3.2 Die Förderungs- bzw. Aufstiegsfortbildung

Bei der Förderungsfortbildung handelt es sich um Weiterbildungsmaßnahmen zur Vorbereitung auf qualitativ höherwertige Funktionen. Dieser Fortbildungstyp dient somit der Förderung vertikaler Mobilität. Die Qualifikation auf leitende Positionen ist im traditionellen Ausbildungssystem nur marginal vorgesehen. Daher baut dieser Fortbildungstyp nicht primär auf Ausbildungsvorläufe auf, sondern auf Erfahrungswerte, die in der Organisation in der täglichen Auseinandersetzung vor Ort gewonnen wurden. Inhaltlich geht es um eine nachgeholte Qualifizierung in den Bereichen

- Management-Philosophie,
- Planungs- und Entscheidungstechniken,
- Führungstechniken,
- Verdichtung und Generalisierung der fachspezifischen Erfahrungswerte und Ausbildungsinhalte.

Modifikationen dieses Fortbildungstyps sind

- Qualifikationszirkel,
- Traineeprogramme,
- Maßnahmen fachübergreifender Qualifizierung.