

# Ergebnisorientierte Zielsetzung im Personalwesen

Hanns-Eberhard Meixner \*

## 1. Vorbemerkung

Das Gestaltungsfeld Personal — vor wenigen Jahren noch ein stark vernachlässigtes Subsystem der Verwaltung — rückt heute konturierter in das Problembewußtsein eines zweck- und ergebnisorientierten Verwaltungshandelns. Das hat mehrere Ursachen. Ein Grund liegt in dem überproportional gestiegenen Anteil der Ressourcenbindung dieses Verwaltungsbereichs am Gesamtaufwand<sup>1</sup>. Ein weiterer Grund findet sich in den strukturellen Änderungen des Arbeitsfeldes. Sie führen zu einer stärkeren Spezialisierung und erzwingen nunmehr größere Anstrengungen zur Pflege und Ausgestaltung des „Human capital“ der Verwaltung sowie des Qualifikationserwerbs und der Qualifikationsfortschreibung der Mitarbeiter<sup>2</sup>. Ein anderer Grund liegt in den gewandelten gesellschaftspolitischen Einstellungen und Werterhaltungen<sup>3</sup>. Sie sind nicht zuletzt infolge der Rasanz eines dynamisch-technisch-wirtschaftlich-sozialen Wandels einem Prozeß ständiger Ausdifferenzierungen und Umgewichtungen unterworfen und zwingen heute dem Gestaltungsbereich Personal ihren anspruchsvollen Standard auf, zumal erkannt ist, daß die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in starkem Maße von der Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter — auf die man einwirken kann und auch einwirken sollte — abhängig ist.

\* Dr. phil., Regierungsrat im Bundesministerium des Innern, Hilfsreferent im Referat Aus- und Fortbildungsfragen, bis 1978 Hilfsreferent im Grundsatzreferat der Personalabteilung im Bundesministerium der Verteidigung, Lehrbeauftragter an der Universität Bonn und an der Bundeswehrhochschule Hamburg.

1 Vgl. Bericht der Studienkommission; Baden-Baden 1973, S. 131 ff.; *Lindner, K.*: Quantitative Aspekte des Personalbedarfs, in: *Becker, U., Thieme, W.*: Handbuch der Verwaltung; Heft 5.3, S. 3 ff., *Borell, R.*: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften; Wiesbaden 1974, S. 10 ff. sowie *Hentze, J.*: Personalwirtschaftslehre 1; Bern/Stuttgart 1977, S. 29 ff. und die dort angegebene Literatur.

2 *Eckardstein, D. v., Schnellinger, F.*: Betriebliche Personalpolitik; München 1973, S. 4 ff.; *Hackstein, R., Nüssgens, K. H., Uphus, P. H.*: Personalentwicklung im System Personalwesen; in: Fortschrittliche Betriebsführung, 2, 1972, S. 85 ff.; *Nüssgens, K.-H.*: Führungsaufgabe Personalwesen; Berlin 1975; *Oster, D.*: Führungsnachwuchsplanung, in: *Buchholz, R., Maier, K.-H.*: Handbuch der Führungskräfteauswahl, -förderung, -bezahlung; München 1970, S. 63 ff.

3 Vgl. *Behr, M. v., Maase, M., Mendius, H. G., Schultz-Wild, R., Sengenberger, W.*: Betriebs- und sozialpolitische Aspekte und Probleme betrieblicher Personalplanung; München 1976; *Ulrich, H.*: Die Unternehmung als produktives soziales System; Bern/Stuttgart 1970.

Die Komplexität der nunmehr im Personalbereich zur Lösung anstehenden Probleme schränkt die Möglichkeiten und die Effizienz von ad-hoc-Entscheidungen deutlich ein. Die vielschichtige Problemlage in diesem Gestaltungsfeld erzwingt bereits heute weit mehr Planungsaktivitäten, als man derzeit in der täglichen Personalarbeit noch beobachtet. Auch in diesem Subsystem des Verwaltungsgeschehens — und gerade hier — dominiert wie ehemals das Tagesgeschäft, wird re-agierte statt agierte, werden taktische statt strategische Lösungen gesucht, überwiegt das operationelle statt des konzeptionellen, herrschen Fall-zu-Fall-Lösungen, erliegt man dem Zugzwang des opportunistischen Nachvollziehens und werden Probleme — sofern sie auf der Entscheidungsebene überhaupt erkannt und artikuliert werden — meist formal statt material aufgegriffen<sup>4</sup>. Was man vermisst, ist ein ausgeprägteres Problembewußtsein für die Möglichkeiten, aber auch die Notwendigkeit einer noch stärkeren Planung. Nur zu häufig trifft man in diesem Verwaltungsbereich auf eine ausgeprägte Planungskepsis, die man mit Hinweis auf die soziale Komponente des Mitarbeiters, den man nicht in einem abstrakten und technokratischen Netzplan verschieben könne, zu begründen weiß. Ohnehin sind immanente Zweifel an der Planbarkeit oder gar Kalkulierbarkeit menschlicher Dynamik hier besonders verbreitet. Wo dennoch mehr als üblich geplant wird, vermutet man inhumane Reglementierung und Einengung erstrebenswerter humaner Aktivitäten<sup>5</sup>.

Diese pragmatische Argumentation ist sicherlich zu global, als daß man an dieser Stelle hierauf näher eingehen sollte. Denn sie übersieht zudem gekonnt, daß ein geordnetes Miteinander dem einzelnen letztendlich weit mehr Freiheitsgrade und Chancen individueller beruflicher Entfaltung beläßt, als dies bei einem plan- und konzeptionslosen ad-hoc-Entscheiden möglich ist. Was für dieses Gestaltungsfeld zu fordern bleibt, ist ein überzeugendes ziel- (im Sinne eines Zweckes) und ergebnisorientiertes Handeln<sup>6</sup>. Hierzu gehören vor allem auch Erfolgskontrollen. Sie sind für diesen Bereich sicherlich nicht ohne methodische und technische Schwierigkeiten durchführbar, zumal sich viele Entscheidungskomponenten einer Quantifizierung entziehen und Bestimmungsleistungen, Werterhaltungen, Normen sowie andere immaterielle Zielvorgaben vorherrschen. Damit werden die Möglichkeiten einer Operationalisie-

4 König, H.: *Dynamische Verwaltung — Bürokratie zwischen Politik und Kosten*; Bonn 1977, S. 9.

5 Vgl. Schmidt, H., Hagenbrück, H., Sämann, W. (Hrsg.): *Handbuch der Personalplanung*; Frankfurt 1975, S. 13 ff. Schaeffgen, H.: *Aktuelle Probleme der Personalführung*; in: *Der Bundeswehrbeamte*; 6, 1976, S. 107 ff; Meixner, H. E.: *Dienstpostenbewertung, Laufbahngestaltung und das Leistungsprinzip*, in: *Die Bundeswehrverwaltung 1977/5*, S. 219 ff.

6 König, H., a.a.O., S. 54 ff.

rung der Sache wegen selten auch sein<sup>7</sup>. Gleichwohl bieten sich weit mehr Zugangsmöglichkeiten eines ergebnisorientierten Handelns, als es zunächst scheinen mag. Dagegen entziehen sich Personalisten — fast möchte man sagen, daß dies traditionell gewachsen ist — zu vordergründig einem iterativen Kontroll- und Steuerungsprozeß<sup>8</sup>. Ihr Handeln und Entscheiden läßt sich ohnehin nur zu leicht einer Nachprüfung durch Dritte entziehen, sofern man es hierauf anlegt. Denn zu häufig fehlen die Kontrollgruppen: Wer den Zuschlag bei einer Personalentscheidung erhält, bleibt im Blickfeld, und wer abgewiesen wird — und sei es auch aus vordergründigen Überlegungen —, verliert sich im Verwaltungsnebel. Selbst bei einer offenkundig schlechten Wahl bleibt die Argumentation der Personalisten schlüssig, daß der Auserwählte unter den verfügbaren Alternativen und den gegebenen Sachzwängen der bessere war. Auf so einem Planungs- und Entscheidungsfeld gedeiht nur schwer ein iterativer, zielorientierter Prozeß, der Verhalten und Entscheiden tastend an einem Versuch-Irrtum-Vorgehen orientiert<sup>9</sup>.

Gleichwohl steht die vermeintliche Entscheidungssicherheit der Personalisten in keinem Verhältnis zu der Unsicherheit der Mitarbeiter. Insbesondere in Zeiten restriktiver Haushalte hinterfragen sie die Grundsätze — sofern solche überhaupt erkennbar werden — und die Entscheidungspraktiken kritischer<sup>10</sup>. Vermutet werden dann nur zu leicht Hinterzimmerpolitik, Nepotismus, Partei- und Verbandsproporze, Seilschaften sowie andere sachfremde Einflüsse. Was man in der konkreten Personalentscheidung mißt, sind Objektivität, Konsistenz, Schlüssigkeit und Transparenz<sup>11</sup>.

Auf einen weiteren Aspekt des Gestaltungsfeldes Personal sei hingewiesen. Er liegt im Systemumfeld der Verwaltung. Seit Jahren steht der

7 *Berthel, J.*: Erfolgskontrolle im Personalwesen; in: *Bierfelder, W.* (Hrsg.): Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes: Das Personalwesen; Berlin 1975, S. 670 ff.

8 Vgl. *Meyer zu Drewes, H.* in diesem Band.

9 *Böhret, C.*: Entscheidungshilfen für die Regierung; Opladen 1970, S. 72 ff.

10 *Meixner, H.-E.*: Was zählt Erfahrung in der Verwaltung? in: *Der Bundeswehrbeamte 1979/2*, S. 38 ff., ders.: Wie macht man Karriere in der Verwaltung? in: *DOV 1979/8*, S. 276 ff., ders.: Einige Anmerkungen zum historischen Ansatz der Personalpolitik; in: *DöD 1979/6*, S. 121 ff.

11 *Lecheler, H.*: Personalpolitik und Personalführung in der öffentlichen Verwaltung; Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 21 ff. und 47 ff.; *Guilleaume, E.*: Demokratisierung der Personalpolitik, in: *Bierfelder, a.a.O.*, S. 578 ff.

öffentliche Dienst im Blickpunkt einer breiten Kritik<sup>12</sup>. Auch in letzter Zeit fehlt es nicht an plakativen Sticheleien, die den Mitarbeitern (Arbeiter, Angestellte und insbesondere die Beamten) als behäbig, faul, selbstzufrieden und lebensuntüchtig herausstellen<sup>13</sup>. „Die Beamten fressen den Staat“ als Schlagzeile einer großen Wochenzeitschrift<sup>14</sup> verfehlte ebensowenig ihre publikumswirksame Polemik wie die Diskriminierung der öffentlichen Verwaltung als Selbstbedienungsladen oder als Schrittmacher einer „Besoldungsrepublik“<sup>15</sup>.

Diese Kritik sollte nicht verwundern. Sie kann auch nicht verunsichern. Verwundern sollte hingegen das mitunter halbherzige Eintreten der Verantwortlichen für das ihnen anvertraute Personal. Und zu den Verantwortlichen gehören im weiteren Umfeld auch Abgeordnete. Sie sollten der Versuchung widerstehen, mit Vordergründigem, auf Kosten des Personals im öffentlichen Dienst, Stimmenpolitik betreiben zu wollen. Diese Versuchung wird sicherlich in dem Maße kalkulierbarer, wie es der Verwaltung gelingen wird, ihr Handeln im Gestaltungsfeld Personal zweck- und ergebnisorientiert zu gestalten.

## 2. Stand der Wissenschaft

Das Gestaltungsfeld Personal rückt in Wirtschaft und Verwaltung zunehmend in den Vordergrund des unternehmerischen Geschehens. Der Faktor „Mensch“ erhält im Produktions- und Dienstleistungsprozeß heute einen besonderen Stellenwert, was institutionell in der Montanindustrie beispielsweise durch den seit Jahren bewährten Arbeitsdirektor und in neuerer Zeit durch den Trend, diesen Bereich unternehmerischen Geschehens als eigenständiges Ressort in die Unternehmensleitung zu integrieren, zum Ausdruck kommt<sup>16</sup>. Auch der Wissenschaftsbereich ist dieser wachsenden Bedeutung durch die Einrichtung einer Reihe zu-

12 Vgl. *Ronneberger, F., Rödel, U., Walchshöfer, J.*: Der „Häßliche“ Beamte — Kritik und Gegenkritik des Berufsbeamtentums; Bonn-Bad Godesberg, S. 67 ff; *Genscher, H. D., u. a.*: Der öffentliche Dienst am Scheideweg; Bonn-Bad Godesberg 1972; *Maihofer, W., u. a.*: Der öffentliche Dienst auf dem Prüfstand — Die Beamten stellen sich der Kritik; Bonn-Bad Godesberg 1975.

13 *Thiele, W.*: Die Beamten leisten zu wenig, ihre Arbeitsorganisation und Arbeitsweise sind rückständig, in: *Maihofer, a.a.O.*, S. 180 ff.

14 „Die Beamten fressen den Staat“ war die „Titelgeschichte“ der 52. Spiegelausgabe vom Dezember 1974.

15 Podiumsdiskussion: Der öffentliche Dienst — ein „Selbstbedienungsladen“ und Schrittmacher einer „Besoldungsrepublik“? in: *Maihofer, a.a.O.*, S. 101 ff.

16 *Lattmann, C.*: Organisation des Personalwesens; in: *Gaugler, E.* (Hrsg.): Handbuch des Personalwesens; Berlin 1975.

gen, die je nach Betrachtungsebene 6 bis 9 der 11 Anlagebände füllen<sup>20</sup>. Insofern ist der Bericht ein Kind seiner Zeit, in der die rechtliche Betrachtungsweise gegenüber einer systemorientierten Sicht des Regierungs- und Verwaltungsapparats überwog. Heute — nach 6 Jahren — würde man diese Gewichte anders setzen.

### *2.1 Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst*

Die Expansion öffentlicher Personalhaushalte hat bis Ende der sechziger Jahre in vielen Verwaltungen von der Notwendigkeit einer systematischen Ausgestaltung des Personalwesens abgelenkt.

Eine Angliederung des IST-Personalstandes an den durch Haushaltspläne gesetzten SOLL-Stand galt in diesen Jahren als vordringliches Anliegen, das infolge eines überheizten Arbeitsmarktes und wegen — damals — mangelnder Attraktivität des öffentlichen Dienstes nur bedingt gemeistert werden konnte.

Es ist insbesondere das Verdienst der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts erste innovative Akzente herausgestellt zu haben, die über das aktuelle Tagesgeschäft hinausreichen.

#### *2.1.1 Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts*

Im Dezember 1970 setzte die Bundesregierung auf ein Ersuchen des Deutschen Bundestages vom 27. Februar 1970 eine Studienkommission unabhängiger — wenn auch in dem einen oder anderen Fall parteilich fixierter — Fachleute ein, die Stellung und Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Staat und Gesellschaft zu untersuchen hatte, sowie Modellvorstellungen für eine aufgabenadäquate Personalstruktur entwickeln sollte. Im Mai 1973 legte die Kommission ihre Ergebnisse, Vorschläge und Empfehlungen vor. Diese wurden im Schrifttum zwischenzeitlich

<sup>20</sup> So untersuchen beispielsweise *Siedentopf*, *Ellwein* und *Zoll* im Anlageband 8 des Berichts der Studienkommission die Funktionen und die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben. Was man hingegen mißt, sind Aussagen und Analysen zum Funktionieren der Verwaltung. Immerhin ist die Frage einer ausgewogenen Stellen-/Dienstpostenbildung nicht in allen Verwaltungen befriedigend gelöst. Hier darf man Reserven größeren Ausmaßes vermuten. Umso erstaunter muß man feststellen, daß Aussagen zur Aufbau- und Ablauforganisation in dem Bericht der Studienkommission fast vollständig fehlen. Ein Hinweis auf die Projektgruppe zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung wäre in diesem Zusammenhang wenig überzeugend, da auch diese Kommission weit mehr das Metasystem „Verwaltung und Regierung“ als die Probleme „vor Ort“ analysiert hat. Festzustellen bleibt, daß auf der Ebene der Dienstpostenbildung die Übergänge von Personal und Organisation fließend sind und nicht überzeugend voneinander abgehoben werden können.

eingehend gewürdigt<sup>21</sup>. Neben den mehr rechtlich orientierten Fragen wie u. a.<sup>22</sup>

- differenziertes oder einheitliches Dienstrecht?
- Alimentations- oder Lohnprinzip?
- Versorgung oder Versicherung?
- Dienstverhältnis auf Lebenszeit oder Kündbarkeit?
- feudale oder emanzipatorische Zuwendung zum Dienstherrn bzw. Arbeitgeber?
- dienstrechtlich oder kollektivrechtliche Stellung (u. a. Streitrecht) beim Arbeits- oder Dienstkonflikt?
- Einordnung des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht ins öffentliche oder privat Recht?
- Erhaltung oder Abbau öffentlicher Beschäftigungsmonopole?

bilden die Überlegungen zur Personalsteuerung einen weiteren Schwerpunkt dieses Berichts. Allerdings beschränken sich die hier angebotenen Vorschläge im wesentlichen auf Vorgaben zum Entwickeln von Instrumenten und Hilfsmitteln wie

- Anforderungs- und Befähigungsprofile
- Feststellungsverfahren (Beurteilungsverfahren; Verwendungsbeurteilung, Leistungsbewertung, Assessment-Center-Programme)
- Bildung von Funktionsgruppen
- Dienstpostenbewertungsverfahren<sup>23</sup>.

Diese Hilfsmittel sollen es ermöglichen, „qualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen, sie funktionsgerecht aus- und fortzubilden, den richtigen Mann am richtigen Platz einzusetzen, ihn zu anforderungsgerechten Leistungen anzuregen“<sup>24</sup>.

Die hier artikulierten und durchweg plausiblen und auch akzeptierten Zielvorstellungen dürften allerdings mit den von der Studienkommission entwickelten bzw. in Aussicht gestellten Instrumentarien nicht zwangsläufig zu realisieren sein. Ohnehin bleiben in der Praxis Zweifel, ob der als Kernstück einer funktionalen Betrachtungsweise mit instrumentellem Charakter über Anforderungs- und Befähigungsprofile gewählte Ansatz in absehbarer Zeit mit den hierzu verfügbaren

21 Vgl. Schnupp, G.: Aktionsprogramm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Die Personalvertretung, 11, 1976, S. 407 ff. und die dort umfangreich angegebene Literatur sowie Battis, U.: Ein Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform? in: DVBl. 1977, S. 663 ff.

22 Bierfelder, W.: Personalwesen im öffentlichen Dienst; in: Gaugler, a.a.O., S. 1736.

23 Hammerstein, C. v., Geyer, M., Schröder, H., Schwegmann, B.: Das Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts — II. Berichte und Erläuterungen, in: DÖV 1977/5, S. 149 ff.

24 Kroppenstedt, F.: Das Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts — I. Gesamtdarstellung, in: DÖV 1977/1, S. 12.

Ressourcen zu realisieren ist<sup>25</sup>. Dies wird heute auch offensichtlich deutlicher<sup>26</sup>.

Besonders bei der Dienstpostenbewertung zeigt sich, daß die Probleme im Detail, aber auch im bestehenden Umfeld und bei den gewachsenen Gegebenheiten sowie anderen sekundären Restriktionen liegen<sup>27</sup>. Gerade dieses Beispiel macht anschaulich, daß aus einer primär-theoretischen Sicht ohne engen Bezug zu den tatsächlichen Problemen und Gegebenheiten keine überzeugenden Handlungsalternativen zu erwarten sind. Denn das Wünschenswerte ist nicht in jedem Fall mit dem Machbaren gleichzusetzen. Was die Studienkommission versäumte und was heute noch Not tut, ist eine sorgfältige IST- und SOLL-Analyse im Gestaltungsfeld Personal. Diese Analyse sollte sich auf das Gesamtsystem erstrecken. Um Fehlinterpretationen zu meiden, sind kausale zugunsten symptomatischer Interpretationen zurückzustellen. Für eine Kurskorrektur wäre auch heute noch Gelegenheit gegeben.

### 2.1.2 Das Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts

Das Aktionsprogramm nimmt die Vorschläge der Studienkommission auf und umreißt Vorhaben, bei denen „nach dem Stand der bisherigen Diskussionen zur Dienstrechtsreform eine hinreichende Zustimmung erreichbar erscheint und die in den nächsten 4 Jahren auch arbeits-

25 Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, insbesondere Anlageband 10, Baden-Baden 1973.

26 Ansprache von Bundesinnenminister *Gehart Rudolf Baum* auf der 20. beamtenpolitischen Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes am 8. Januar 1979 in Bad Kissingen.

27 Ein Primärziel der Dienstpostenbewertung liegt in der Anreiz- und Belohnungsfunktion. Maßstab und Eckwerte der Zielerreichung können hierbei aber nur über die Mitarbeiter gefunden werden, wobei es hier um Bestimmungsleistungen und nicht um das Suchen des von Natur aus Gegebenen geht. Die Meßparameter sind daher nicht nur von allgemeinen sozialen Normen und Werthaltungen abhängig, sondern auch von dem gewachsenen Umfeld einer Verwaltung oder eines Verwaltungsbereiches.

Ausgereifte angewandte Verfahren kombinieren daher häufig analytische mit summarischen Methoden.

Es bleibt zweifelhaft, ob die Verfahrensentwicklung zur Dienstpostenbewertung im öffentlichen Dienst realisierbar über ein verbindliches Rahmenraster gesucht werden kann. Auch wäre zu prüfen, ob die Zielrichtung nicht in einer Suboptimierung gesucht werden muß. Ein analytisch umfassender Ansatz, der aber auch die Grenzen dieser Bemühungen aufzeigt, ist aus der Air Force —US— bekannt geworden: *Hazel, J. T., Christal, R. E., Hoggatt, R. S.: Officer Grade Requirements Project — Development and Validation of a Policy Equation to Predict Criterion Board Ratings; PRL-TR-66-16, Lackland 1966.*

mäßig zu bewältigen sind<sup>28</sup>. Obgleich in dem Programm der Anspruch eines umfassenden Ansatzes deutlich vertreten wird, reduzieren sich die tatsächlichen Vorschläge des Aktionspakets — sieht man einmal von den rechtlichen Regelungen ab (z. B. BLV) — auf das Weiterentwickeln und Ausgestalten einiger weniger Instrumente, wobei die Zeitvorgabe von 4 Jahren zur Realisierung dieser Programme nicht ohne weiteres einzuhalten sein dürfte. Es zeichnen sich folgende Schwerpunkte ab<sup>29</sup>:

- Entwicklung eines Systems zur Bewertung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst
- Verfahren und Instrumente zur Feststellung von Eignung und Leistung der Bediensteten
- Fortentwicklung des Laufbahnrechts
- Fortentwicklung der Bezahlungsstruktur im öffentlichen Dienst.

Ob mit diesen vier Programmen der Anspruch eines Reformansatzes aufrechterhalten werden kann und man dem Ziel, einer „Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte bei Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen der im öffentlichen Dienst Tätigen“<sup>30</sup>, einen bedeutsamen Schritt näherzukommen vermag, erscheint nicht ganz zweifelsfrei. Immerhin hat man zunächst Lösungen für Probleme gesucht, die derzeit nicht dringlich sind, und ist dabei in die Gefahr geraten, wirkliche Kurskorrekturen zu verdrängen. Zu bedenken wäre daher, ob man nicht noch stärker zu innovativen und zukunftsorientierten Ansätzen zu gelangen vermag.

Alsdann würde beispielsweise das in der Begründung zur Neufassung der Bundeslaufbahnverordnung vom 15. 11. 1978 bekundete Interesse an einer stärkeren funktionsbezogenen Zuordnung der Bildungsabschlüsse zu den Laufbahnen angesichts des Problems des quantitativen Auseinanderentwickelns von Angebot und Nachfrage an Akademikern, Fachhochschulern und Abiturienten zu überdenken sein<sup>31</sup>. Die vertikale Sub-

28 *Kroppenstedt*, a.a.O., S. 14.

29 *Hammerstein*, C. v. u. a., a.a.O., S. 149 ff.

30 *Kroppenstedt*, F.: Der Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: *Verwaltung u. Fortbildung* Heft 2/1973, S. 64.

31 In diesem Zusammenhang wird von einer vertikalen Substitution gesprochen. Gemeint ist, daß Akademiker vermehrt Funktionen wahrnehmen werden, die bislang traditionell von Fachhochschulabgängern wahrgenommen wurden. Diese nehmen wiederum entsprechend der restriktiven Bedarfslage Funktionen wahr, die traditionell Abiturienten vorbehalten waren. Ob es durch das Überangebot an Qualifikationen letztlich zu einem Verdrängungswettbewerb kommen wird, ist eine Frage der anzuwendenden Rekrutierungsstrategien und der zugrundegelegten Auswahlverfahren. Vgl. BMBW (Hrsg.): *Materialien zur Bildungsplanung: Hochschulabsolventen im Beruf — Bedarf und Angebot an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern in der Bundesrepublik Deutschland bis 1990*, Teil 2; *Beschäftigungslage und Berufschancen für Wirtschaftswissenschaftler, Juristen, Sozialwissenschaftler 1961 bis 1990*, Teil 3; Bonn 1975.



stitution ist das Problem der Zukunft. Hierzu bedarf es einer Antwort.

Im gleichen Sinne bleiben die Regelungen der Probezeit bei der Übertragung eines höher bewerteten Dienstpostens zu überdenken. Sieht man einmal davon ab, daß es sich hierbei in der täglichen Praxis ohnehin nicht zuletzt wegen fehlender überzeugender Instrumente um ein wohl mehr formales Hinauszögern einer ohnehin präjudizierten Beförderung handeln wird, so zeichnen sich heute bei vielen Ressorts infolge der qualitativen Schere zwischen Dienstpostenbewertung und Planstellenausstattung de facto ohnehin weit längere Wartezeiten auf eine „zustehende“ Beförderung ab<sup>32</sup>. Wo dies nicht der Fall ist (im Ministerium ab der Ebene des Unterabteilungsleiters, in den Geschäftsbereichen auch unterhalb dieser Besoldungsebene, läßt die BLV die berühmte Ausnahme zu. Es bedürfte daher heute weiterführender Ansätze, um die Probleme der zukünftigen Personalsituation kreativ und innovativ anzugehen. Zu nennen ist beispielhaft die horizontale Durchlässigkeit für die Laufbahnen des höheren Dienstes, ohne die eine systematische Auswahl und Entwicklung des Führungsnachwuchses erheblich erschwert wird<sup>33</sup>.

Ferner werden Aufwand und Praktikabilität eines Systems zur Bewertung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst heute fraglich<sup>34</sup>.

Es ist die Frage, ob die Implementierung eines durchaus als anspruchsvoll anzusehenden Ansatzes über ein schrittweises Vorgehen nicht vorzuziehen wäre. Denn letztlich wird sich auch dieser Ansatz auf ein globales Bewertungsraster mit offenen und behördenspezifischen Interpretationsmöglichkeiten beschränken<sup>35</sup>. Je allgemeiner und unverbindlicher aber das Raster und je unspezifischer, abstrakter die Parameter definiert werden, desto mehr wird man sich von dem angestrebten

32 Viele Verwaltungen haben mehr höher bewertete Dienstposten ausgewiesen, als entsprechend bewertete Planstellen zur Verfügung stehen. So sind beispielsweise in vielen obersten Bundesbehörden die Dienstposten für Hilfsreferenten ausgewiesen nach der Besoldungsgruppe A 15, obgleich nur 60 Prozent der hierfür vorgesehenen Dienstposten mit entsprechenden Planstellen abgedeckt werden können. Fast die Hälfte der Mitarbeiter wartet daher auf Jahre auf eine entsprechende Beförderung, obgleich sie die rechtlichen Voraussetzungen für eine Beförderung erfüllt haben.

33 Anzusprechen ist hier die Trainee-Ausbildung, wie sie häufig im Bereich der Wirtschaft zur Vorbereitung des Führungsnachwuchses eingesetzt wird. Vgl. *Meixner, H. E.*: Ansätze einer Personalpolitik, in: *Verwaltungsrundschau* 1979/1, S. 15 ff.

34 *Hammerstein, C. v.*: Systematische Arbeitsplatzbewertung im öffentlichen Dienst, in: *Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen (= VOP)* 1978, Heft 11/12, S. 17 ff.

35 Vgl. *Siedentopf, H.* (Hrsg.): *Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst*; Baden-Baden 1978; *Zander, E.*: *Arbeits- und Leistungsbewertung*; Heidelberg 1970; *Hay*: *Stellenwert-Profil-Methode*; Hay-Unternehmensberatung GmbH, Frankfurt.

Ziel — vielleicht auch utopischen Ziel — entfernen, daß vergleichbare Arbeitsanforderungen gleich zu bewerten sind. Ob mit diesem reduzierten Ansatz allerdings der Mitarbeitermotivation — und um die geht es hierbei ja vornehmlich — entsprochen werden kann, sollte eingehend geprüft werden<sup>36</sup>. Hinzuweisen bleibt auch, daß eine differenziertere Bewertung der Referenten bzw. Hilfsreferentendienstposten in der Vergangenheit wiederholt an praktischen Überlegungen gescheitert ist.

Wer die umfangreichen Papiere zur Verwendungs- und Leistungsbeurteilung, die derzeit erprobt werden, schon einmal in den Händen hatte, wird neben der Frage der Praktikabilität wohl Zweifel haben, ob die vielen erhobenen Informationen auch tatsächlich sinnvoll genutzt werden können<sup>37</sup>. Keinesfalls aber sollte man aus dem gestiegenen Aufwand zum Fertigen und Auswerten einer Beurteilung den Schluß ziehen, daß damit auch ihre Aussagen im gleichen Umfange treffsicherer werden. Es muß vielmehr die grundsätzliche Frage nach Güte und Brauchbarkeit von Vorgesetztenbeurteilungen gestellt werden<sup>38</sup>. Und diese Frage kann nicht — wie *Wunderer* in seiner kriti-

36 *Braun, H.*: Leistung und Leistungsprinzip in der Industriegesellschaft. Soziale Normen im Wandel, München/Freiburg 1977; *Achterberg, N.*: Das Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst, in: DVBl. 1977, S. 541 ff.; *Offe, C.*: Leistungsprinzip und industrielle Arbeit, Mechanismen der Satusverteilung in Arbeitsorganisationen der industriellen Leistungsgesellschaft; Frankfurt 1970.

37 *Geyer, M.*: Zum Stand der Arbeiten an den Instrumenten zur Personalsteuerung (I), in: VOP 1979/1, S. 18 ff.

38 Die bestehenden Beurteilungssystematiken sind häufig wenig geeignete Instrumente der Personalsteuerung. Zum einen überfordern sie den Beurteiler im Hinblick auf die Maßstabfindung, die Verständlichkeit der Merkmalkategorien und deren Zuordnung auf die Arbeitsleistungen eines meist mehrjährigen Beurteilungszeitraumes. Die Qualität von Beurteilungen sind mehr als zweifelhaft, wenn man diese Urteile im Hinblick auf Validität, Reliabilität, Objektivität und Transparenz untersucht. *Grunow* unterscheidet daher auch in die manifesten und latenten Funktionen der Beurteilung, wobei er in den latenten, nicht offenkundigen Funktionen der Beurteilung den eigentlichen Zweck angewandter Verfahren vermutet. Es gibt eine Reihe von weiteren Anhalten — zum Beispiel aus dem schulischen Bereich —, die nahelegen, Beurteilungsaussagen zumindest in der abstrakten Differenzierung von Fähigkeiten und Persönlichkeitsmerkmalen vollständig aus der Vorgesetztenbeurteilung zugunsten konkreter Laufbahn- und Verwendungsvorschläge herauszunehmen. Dies setzt allerdings eine radikale Umkehr bisheriger Konzeptionen voraus: Dem Beurteiler werden konkrete — statt der abstrakten — Zuordnungsmodelle an die Hand gegeben. Vgl. hierzu *Meixner, H. E.*: Personalpolitik, demnächst im Carl Heymanns Verlag; *Grunow, D.*: Personalbeurteilung in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1976.

schen Würdigung zu diesem Reformansatz aufzeigt<sup>39</sup> — auf das Instrumentarium beschränkt bleiben. Auch das Umfeld ist in diese Überlegungen weit mehr mit einzubeziehen, als es in dem vorgelegten Ansatz zum Ausdruck kommt. So etwa, wenn es um die Frage nach Sinn, Zweck, Aufwand und Glaubwürdigkeit zweier Bewertungsinstrumentarien (Leistungsbewertung, Verwendungsbeurteilung) geht. Die Leistungsbewertung war im Bericht der Kommission als ein Instrument zum Einwirken auf eine größere Leistungsgerechtigkeit vorgesehen. Nachdem dieses Modell der Leistungszulagen nunmehr entfällt, fragt sich der unbefangene Laie, weshalb es noch dieser beiden aufwendigen Verfahren bedarf. Der Hinweis auf das Peter-Prinzip kann in diesem Falle nicht alle Zweifel nehmen, da ohnehin die Zahl der Begabten ständig wächst, die Möglichkeiten zur Förderung hingegen schrumpfen<sup>40</sup>. Das Beispiel zeigt mehr als deutlich, daß eine systemorientierte Analyse in Verbindung mit einem sich daraus abzuleitenden Problemfindungsprozeß sicherlich zu einem ausgewogenen Erfolg auch anderer Alternativen führen würde. Der vorliegende Ansatz erscheint demgegenüber einerseits zu gewichtig, andererseits aber doch ein wenig zu eng.

### 2.1.3 Kritische Würdigung

Der Ansatz, den die Studienkommission wählte und den das Aktionsprogramm — wenn auch mit substantiellen Abstrichen — übernommen hat, bedarf unter dem Aspekt einer aufgabenadäquaten Personalstruktur sicherlich noch größerer Breite.

Dies zeigt sich, wenn man die Probleme, die heute im Gestaltungsfeld Personal anstehen, in einem Vergleich zu den Lösungsbereichen des Aktionsprogramms setzt<sup>41</sup>. So ist beispielsweise eine Minderung der Kostenbelastung wohl eher im Bereich der Personalbedarfs- und der Personalstrukturplanung zu erwarten. Immerhin werden aufgrund fehlender bzw. fehlerhafter Bedarfsannahmen noch in den letzten Jahren — von Bedarfsplanung sollte man hier nicht sprechen — Investitionen beispielsweise in Ausbildungskapazitäten getätigt, die man heute in

39 *Wunderer, R.*: Leitbilder bei der Gestaltung und Anwendung der Personalbeurteilung im öffentlichen Dienst; in: *DOV* 1977/10, S. 341 ff.

40 Zur Verdeutlichung des Peter-Prinzips (der Beförderung auf die Stufe der Inkompetenz) wird häufig der inkompetente Schulrat bemüht, der aufgrund seiner hervorragenden pädagogischen Eigenschaften in eine Funktion befördert wird, die von seiner bisherigen Arbeit völlig abweicht. Die Konsequenz: die Schule verliert einen hervorragenden Pädagogen und die Verwaltung muß einen inkompetenten Verwaltungslaien verkraften. Durch die Trennung der beiden Beurteilungsqualitäten will man derartige Fehlentwicklungen verhindern. Vgl. *Peter, L., Hull, R.*: *The Peter Principle*, New York 1969.

41 BMI (Hrsg.) Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform vom 19. März 1976.

schen Würdigung zu diesem Reformansatz aufzeigt<sup>39</sup> — auf das Instrumentarium beschränkt bleiben. Auch das Umfeld ist in diese Überlegungen weit mehr mit einzubeziehen, als es in dem vorgelegten Ansatz zum Ausdruck kommt. So etwa, wenn es um die Frage nach Sinn, Zweck, Aufwand und Glaubwürdigkeit zweier Bewertungsinstrumentarien (Leistungsbewertung, Verwendungsbeurteilung) geht. Die Leistungsbewertung war im Bericht der Kommission als ein Instrument zum Einwirken auf eine größere Leistungsgerechtigkeit vorgesehen. Nachdem dieses Modell der Leistungszulagen nunmehr entfällt, fragt sich der unbefangene Laie, weshalb es noch dieser beiden aufwendigen Verfahren bedarf. Der Hinweis auf das Peter-Prinzip kann in diesem Falle nicht alle Zweifel nehmen, da ohnehin die Zahl der Begabten ständig wächst, die Möglichkeiten zur Förderung hingegen schrumpfen<sup>40</sup>. Das Beispiel zeigt mehr als deutlich, daß eine systemorientierte Analyse in Verbindung mit einem sich daraus ableitenden Problemfindungsprozeß sicherlich zu einem ausgewogenen Erfolg auch anderer Alternativen führen würde. Der vorliegende Ansatz erscheint demgegenüber einerseits zu gewichtig, andererseits aber doch ein wenig zu eng.

### 2.1.3 Kritische Würdigung

Der Ansatz, den die Studienkommission wählte und den das Aktionsprogramm — wenn auch mit substantiellen Abstrichen — übernommen hat, bedarf unter dem Aspekt einer aufgabenadäquaten Personalstruktur sicherlich noch größerer Breite.

Dies zeigt sich, wenn man die Probleme, die heute im Gestaltungsfeld Personal anstehen, in einem Vergleich zu den Lösungsbereichen des Aktionsprogramms setzt<sup>41</sup>. So ist beispielsweise eine Minderung der Kostenbelastung wohl eher im Bereich der Personalbedarfs- und der Personalstrukturplanung zu erwarten. Immerhin werden aufgrund fehlender bzw. fehlerhafter Bedarfsannahmen noch in den letzten Jahren — von Bedarfsplanung sollte man hier nicht sprechen — Investitionen beispielsweise in Ausbildungskapazitäten getätigt, die man heute in

39 *Wunderer, R.*: Leitbilder bei der Gestaltung und Anwendung der Personalbeurteilung im öffentlichen Dienst; in: *DÖV* 1977/10, S. 341 ff.

40 Zur Verdeutlichung des Peter-Prinzips (der Beförderung auf die Stufe der Inkompetenz) wird häufig der inkompetente Schulrat bemüht, der aufgrund seiner hervorragenden pädagogischen Eigenschaften in eine Funktion befördert wird, die von seiner bisherigen Arbeit völlig abweicht. Die Konsequenz: die Schule verliert einen hervorragenden Pädagogen und die Verwaltung muß einen inkompetenten Verwaltungslaien verkraften. Durch die Trennung der beiden Beurteilungsqualitäten will man derartige Fehlentwicklungen verhindern. Vgl. *Peter, L., Hull, R.*: *The Peter Principle*, New York 1969.

41 *BMI (Hrsg.) Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform vom 19. März 1976.*

dieser Form nicht mehr tätigen würde. Daß gerade in diesem Bereich des Gestaltungsfeldes Personal enorme Kostenreserven liegen, erscheint plausibel.

Desgleichen bleibt fraglich, ob mit der im Aktionsprogramm vorgesehenen Instrumentenentwicklung letztlich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter — was ein weiteres Hauptziel der Reform ist — erträglicher werden. Immerhin sollte man nicht verkennen, daß bei vorbehaltloser Wünschbarkeit des Leistungsprinzips letztendlich die Frage der Realisierung und die Frage der Würdigung der zu vergleichenden Leistungen enorme Schwierigkeiten aufwerfen wird<sup>42</sup>. Ohnehin bleiben Zweifel, ob sachfremde Einflüsse seitens Dritter mit diesen Instrumenten zumindest erschwert werden. Sollte hier keine befriedigende Antwort zu finden sein — was ja nicht auszuschließen ist —, dann könnte das traditionelle Beförderungsprinzip nach Anciennität zumindest aus der Sicht der Mitarbeiter die überzeugendere Alternative bleiben<sup>43</sup>. Diese konzeptionellen Fragen sind bislang kaum beantwortet. Auch fehlen in diesem Zusammenhang noch Hinweise und Analysen zu den quantitativen *Strukturvoraussetzungen* einer leistungsorientierten sowie einer anforderungs- und eignungsgerechten Personalsteuerung. Zu nennen sind beispielhaft die Verzahnung der Beurteilungsergebnisse mit den quantitativen Gegebenheiten der Planstellenausstattung, wie sie etwa in den Reihungssystemen oder den Beförderungsstrategien zum Ausdruck kommen, ganz zu schweigen von Analysen zum Problem der vertikalen Substitution. Wohl das bedeutsamste und wohl auch zentralste Personalproblem der nächsten Jahre — nämlich der Beförderungs- und Verwendungsstau — ist in den Berichten verständlicherweise noch unerwähnt geblieben, so daß damit auch entsprechende Handlungsalternativen noch ausgespart sind, um der restriktiven Beförderungssituation im öffentlichen Dienst, die durch eine unausgeglichene Altersschichtung und eine unausgewogene Ämterstruktur bedingt ist, entgegenzuwirken<sup>44</sup>. In den nächsten Jahren werden sich die Auswirkungen einer Überalterung in vielen Verwaltungsbereichen sowie ein Beförderungs- und Verwendungsstau besonders nachteilig auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auswirken.

Dies alles stellt keinen Vorwurf an die bisherige Konzeption dar, denn im Gestaltungsfeld Personal haben sich die Probleme der Jahre 1970/1971 zwischenzeitlich grundlegend geändert. Es mag sein, daß die Studienkommission aus dieser Sicht ihre Reformüberlegungen auf das da-

42 Koch, R.: Dienstrechtsreform und Leistungsbereitschaft: Zur Wirkungsweise eines leistungsbezogenen Anreiz- und Belohnungssystems, in: Die Verwaltung 1979/1, S. 131 ff.

43 Meixner, H.-E.: Ansätze . . . ; a.a.O., S. 12 ff.

44 ders.: Die Beförderungssituation im öffentlichen Dienst, in: Die Personalvertretung 1978/4, S. 197 ff.

mals Vordringliche — das waren vornehmlich die Wildwüchse der Nachschiebelisten — beschränkte<sup>45</sup>.

## 2.2 Die Gestaltungsfelder des Personalwesens

Die Aktions- und Handlungsfelder des Personalwesens umfassen alle personalbezogenen Funktionen und Aufgaben, die auf die Besonderheiten und Gesetzmäßigkeiten menschlicher Arbeitsleistung in der Verwaltung einwirken. Die Vielzahl der hierbei zu beachtenden Aspekte bedürfen einer systemorientierten und möglichst umfassenden Erfassung. Allerdings steht bis heute eine Systematik funktionaler, instrumentaler und institutionaler Aspekte des Personalwesens im öffentlichen Dienst noch aus. In Konsequenz dominiert häufig eine partikulare Sicht, die nur zu leicht wichtige und auch wesentliche Einzelaspekte übersieht<sup>46</sup>. Lösungsansätze zur Ausgestaltung dieses bedeutsamen Subsystems der Verwaltung sollten daher in einem systemanalytischen Erfassen der einzelnen Gestaltungsfelder gesucht werden. Der Zugang kann in einer SOLL-orientierten Modellanalyse in Abstimmung mit dem bestehenden IST erfolgen.

### 2.2.1 Problemanalyse

Die speziellen Aspekte, unter denen das Gestaltungsfeld Personal im öffentlichen Dienst betrachtet wurde, haben bislang das Ausformen eines geordneten Systems von Elementen und Beziehungen verhindert, sei es, daß einzelne Elemente übergewichtig in den Vordergrund getreten sind (Studienkommission) oder aber interdisziplinäre Beziehungen verkannt wurden. So weist *Laux* darauf hin, daß „Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung angesichts der Aufgabenvielfalt, der Spezialisierung der einzelnen Personalkader auf der Basis eines detaillierten Laufbahnrechts und einer noch nicht recht funktionierenden Aufgabenprogrammierung bisher offenbar keine andere Möglichkeit gesehen haben, die Steuerung der Personalplanungsmaßnahmen anders als über die Entwicklung des Dienstrechtes und innerhalb finanzwirtschaftlicher Instrumentarien, insbesondere des Haushaltsplans, zu praktizieren“<sup>47</sup>. Um einen möglichst hohen Erfüllungsgrad des Gestaltungs-

<sup>45</sup> Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß innovative Ansätze in den Ressorts mit Hinweis auf diese Reformvorhaben in den letzten Jahren unterblieben sind. Künftige Ansätze zur Ausgestaltung des öffentlichen Personalwesens sollten dafür bereits im Ansatz weniger auf Einheitlichkeit im funktionalen und instrumentalen Detail, dafür aber in den Grundsätzen ausgerichtet werden. Dies könnte mit einer maieutischen und problemorientierten Systemanalyse gelingen.

<sup>46</sup> *Hackstein*, u. a., a.a.O., 28 f.; *Laux*, E.: Personalplanung im öffentlichen Dienst — Anforderungen und Realitäten; in: *Die Verwaltung* 1976/2, S. 137 ff.; *Braun*, K.: Personalpolitik in Unternehmen und Verwaltungen, Wiesbaden 1975; *Bierfelder*, a.a.O., S. 1166 ff.

<sup>47</sup> *Laux*, a.a.O., S. 147.

feldes Personal zu erreichen, sind — will man diesen Einseitigkeiten entgegenwirken — zunächst die Ziele zu analysieren. Weiterhin sind die Einflüsse, die das Gestaltungsfeld beeinflussen bzw. von ihm beeinflusst werden, zu erfassen. Beeinflusst wird das Gestaltungsfeld von allgemeinen Werten und Normen der Gesellschaft bis hin zu allgemeinen und besonderen gesetzlichen Vorgaben (z. B. Beamten-gesetz). Auf die rechtliche Komponente im Hinblick auf den dynamischen Teil der Gesetzgebung soll im weiteren Verlauf dieses Ansatzes verzichtet werden, zumal Personalabteilungen hierauf keinen direkten Einfluß ausüben, er andererseits in der vorliegenden Literatur hinreichend beachtet wurde. In diesem Ansatz wird davon ausgegangen, daß Personalabteilungen in der Regel nachzuvollziehen haben, was der Gesetzgeber in Beamten-gesetzen u. a. vorgibt<sup>48</sup>. Insoweit soll dieser Bereich im folgenden dem Gestaltungsumfeld zugewiesen werden. Interaktionen, denen nachgegangen wird, bestehen hingegen zum Gestaltungsfeld Organisation<sup>49</sup>.

### 2.2.2 Systemtheoretischer Ansatz

Die Betrachtung des Gestaltungsfeldes Personal zeichnet sich in der öffentlichen Verwaltung weder durch eine begriffliche Klarheit noch durch eine abgesicherte Systematik aus. Es herrschen — wie bereits aufgezeigt wurde — Einzelaspekte vor, die den Menschen als Gegenstand dieses Gestaltungsfeldes atomisieren, ihn aber nicht als einem Ganzen wieder zusammenführen. Dabei ist die Betrachtungsebene der rechtlichen Einbettung in jedem Falle präjudizierend. Häufig fehlen dabei dann originäre Bezüge zum Menschen als Aufgabenträger und zum Menschen als humanitärem Wesen mit einer ausgeprägten sozialen und emotionalen Eigendynamik. Erkenntnisse aus der Betriebswirtschaftslehre, die menschliche Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit untersuchen, sind zwar bekannt, sie werden indes aber in vielen Bereichen mehr zögernd als zielbewußt angegangen. Sie finden nur zu leicht und vordergründig eine Grenze, sobald sie unter bestehende Regelungen und Richtlinien nicht subsummierbar sind. Ein interdependentes und interdisziplinäres Durchdringen anstehender Probleme, die im Rahmen eines iterativen Steuerungsprozesses zielorientiert die Systemebenen aufeinander abstimmen, findet nicht statt<sup>50</sup>.

Dies gilt auch für eine überzeugende und konsequente Integration der Sozialwissenschaften in die Planungsaktivitäten dieses Gestaltungsfeldes. Nur zu leicht entartet beispielsweise die Verwaltungssoziologie

48 ebenda, S. 140 f.

49 Müller, M. M.: Personalpolitik und Organisationspolitik, in: Bierfelder, a.a.O., S. 1260 ff.

50 Luhmann, N. (Hrsg.): Politische Planung, Opladen 1971, insbes. auch S. 201 ff.; Mayntz, R.: Soziologie der öffentlichen Verwaltung; Heidelberg 1978.

und Verwaltungspsychologie zu einer modernistischen, aber unverbindlichen Funktion. Auch die humanitäre Seite des Mitarbeiters, wie sie in den Arbeitswissenschaften, der Arbeitsphysiologie und der Arbeitspsychologie zum Ausdruck kommen, fehlt es an überzeugenden Ansätzen im öffentlichen Dienst <sup>51</sup>.

Um das Personalwesen als strukturierte Ganzheit anzugehen und um einen möglichst hohen Erfüllungsgrad des Gestaltungsfeldes anzustreben, schlägt *Hackstein* u. a. einen systemanalytischen Ansatz mit den folgenden Phasen vor:

- Analyse der Ziele
- Analyse der Elemente
- Analyse der Eigenschaften
- Analyse der Beziehungen
- Analyse des Systemverhaltens <sup>52</sup>.

Bei der Analyse der Ziele unterscheidet er im Gestaltungsfeld Personalwesen ein Sachziel: „Bereitstellen personeller Kapazität in der erforderlichen Quantität, Qualität und zum richtigen Zeitpunkt“ und ein Formalziel. Das Formalziel umfaßt ein ökonomisches Ziel, das mit Wirtschaftlichkeit und Rentabilität als spezifische Ausprägung der Rationalität im wirtschaftlichen Bereich zu umschreiben ist, und ein weiteres, das mit der „Erfüllung menschlicher Erwartungen“ eingekreist werden kann. Ein entsprechender Ansatz wäre für den öffentlichen Dienst sicherlich eine Hilfe.

### 2.2.3 Elemente und Beziehungen des Personalwesens

Weder Ziele noch Elemente und Beziehungen des Gestaltungsfeldes „Personal im öffentlichen Dienst“ werden in der Literatur eindeutig beschrieben <sup>53</sup>. Dies fällt besonders auf, wenn man nach Arbeitsbegriffen für dieses Gestaltungsfeld sucht. Denn unter gleichen Begriffen werden häufig unterschiedlichste Inhalte, Elemente und Beziehungen subsummiert, wodurch eine systematische Betrachtung erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht wird. Dies zeigt sich besonders deutlich bei den Begriffen Personalverwaltung, Personalwirtschaft, Personalwesen, Personalplanung und Personalführung. Obgleich

51 *Preuschen, G.*: Einführung in die Arbeitswissenschaft, Berlin 1973; REFA: Methodenlehre des Arbeitsstudiums, München 1972; *Hoyos, C. Graf*: Arbeitspsychologie, Stuttgart 1974.

52 *Hackstein, u. a.*, a.a.O., S. 30 f.

53 Vgl. *Laux*, a.a.O., S. 137 ff.; *Reinert, E.*: Personalführung, insbesondere Beurteilungswesen und Leistungsbewertung; in: *Becker, U., Thieme, W.*, a.a.O., Heft 5.6; *Siedentopf, H.*: Personalwirtschaft der Kreise, in: Der Kreis — Ein Handbuch; Band 2, Köln 1976, S. 69—94; *Bierfelder*, a.a.O., 1166 ff., 1176 ff., 1207 ff., 1235 ff., 1252 ff., 1304 ff., 1326 ff. sowie 1335 ff.



eine grundsätzliche Systematik bislang noch aussteht, soll hier eine begriffliche Zuordnung skizziert werden, um die Gestaltungsebenen, Elemente und Beziehungen deutlicher herausarbeiten zu können.

Als übergeordneter Begriff des Gestaltungsfeldes Personal soll der Begriff Personalwesen Anwendung finden. Das Personalwesen im öffentlichen Dienst umfaßt alle Konzeptionen, Vorgänge und Maßnahmen, welche die menschlichen Tätigkeiten und Beziehungen im Rahmen des Verwaltungshandelns betreffen. Es lassen sich im einzelnen vier Gestaltungsebenen nennen:

- Personalpolitik
- Personalplanung
- Personalführung
- Personalverwaltung

a) Die Personalpolitik entwickelt Handlungsmaximen und entwickelt Normen, nach denen das Personalwesen im Einzelfall zu gestalten ist. Grundsätze der Personalpolitik, die hier ohne Anspruch auf Vollzähligkeit aufgeführt werden, sind <sup>54</sup>:

- der Grundsatz der Chancengleichheit
- der Grundsatz der Eignung
- der Grundsatz der Leistung
- der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit
- der Grundsatz der Objektivität
- der Grundsatz der Transparenz
- der Grundsatz der Konsistenz.

b) Die Personalplanung umfaßt alle Planungen und Aktionen, um den richtigen Mann zeitgerecht am richtigen Ort in der benötigten Anzahl *unter Betrachtung der sozialen Dimension des Mitarbeiters* zu verwenden. Unter diesen Begriff werden die Funktionen:

- der Personalbedarfsermittlung
- der Personalbeschaffung
- des Personaleinsatzes
- der Personalentwicklung
- der Personalerhaltung
- der Personalfreistellung
- der Personalplankontrolle
- der Personalbewirtschaftung i.e.S.

subsummiert <sup>55</sup>.

Auf eine Definition und Abgrenzung der aufgezeigten Funktionen muß an dieser Stelle verzichtet werden. Sie sind entsprechend der übergeordneten Zielbestimmung der Personalplanung — system-

54 Meixner, H. E.: Ansätze . . ., a.a.O., S. 13 ff.

55 ders.: Personalpolitik, a.a.O., Kapitel 3.

konform — auszurichten. Daß sich hierbei gegenüber bekannten Definitionen und Abgrenzungen zusätzliche Aspekte ergeben können, läßt sich beispielhaft an der Subfunktion Personalbeschaffung, die häufig als Bereitstellung des Personals zur Beseitigung einer personellen Unterdeckung nach Anzahl, Art, Zeit, Dauer und Ort umgrenzt wird, aufzeigen.

Was in dieser Definition keine Berücksichtigung findet, allerdings auch für diese Funktion als eine zentrale personalpolitische Vorgabe gesehen werden sollte, ist der Hinweis auf die soziale Dimension. Eine treffendere Definition wäre daher: Bereitstellung des erforderlichen Personals unter Berücksichtigung sozialer Kriterien. Mit dieser Zieldefinition werden weitergehende Akzente für die Personalbeschaffung gesetzt, was sich konkret in den Methoden und Techniken der internen und externen Personalbeschaffung sowie in den Grundsätzen der Rekrutierungspolitik niederschlägt. (Etwa interne bzw. externe Beschaffung des Führungskaders, Politik und Auswahlverfahren zum Meistern der vertikalen Substitutionsprobleme, Politik zum Arbeitsmarkt, Politik der regionalen Mobilität u. a.)<sup>56</sup>

Als weitere Subfunktionen der Personalplanung ist neben den genannten zumindest für den öffentlichen Dienst die Personalstrukturplanung zu nennen. Sie hat quantitative Analysen und Modellansätze zum Inhalt und wirkt auf die Altersschichtung und Beförderungsstruktur nach regionalen und sektoralen Gesichtspunkten ein. Das Entwickeln und Konzipieren von Beförderungsmodellen (Beförderungsstrategien, Werdegangsmodele, Laufbahnstrukturplanung) ist diesem Planungsbereich ebenso zuzuordnen, wie die Konzipierung von Instrumenten und Verfahren zur Strukturplanung (z. B. quantitative Reihungssysteme u. a.)<sup>57</sup>.

- c) Die Personalführung beschränkt sich in dieser Systematik auf die Ausgestaltung des Miteinander von Vorgesetzten und Mitarbeitern im Leistungsprozeß der Verwaltung<sup>58</sup>. Sie schafft zum einen durch Auswahl und Entwicklung die personalen Voraussetzungen, damit Vorgesetzte und Mitarbeiter in dem gewünschten Rahmen tätig werden. Zum anderen stimmt sie das personalpolitische Instrumentarium auf diese Vorgaben ab, indem sie beispielsweise bei der Management — Technik des Management by Objectives oder der Technik durch Ausnahmeregelung (Management by Exception) die hierzu erforderlichen Parameter in die Führungs- und Beurteilungsinstrumente aufnimmt. Darüber hinaus schafft und pflegt sie Anreizsysteme zur extrinsi-

56 Hentze, J.: a.a.O., S. 169 ff.

57 Meixner, H. E.: Personalpolitik, a.a.O., Kapitel 3.2.

58 Roth, E.: Personalführung, in: Bierfelder, a.a.O., S. 1207 ff.

schen und intrinsischen Mitarbeitermotivation. Da es nicht *die* Management-Technik für die Verwaltung gibt, sondern je nach Aufgabenstellung und Problembereich recht unterschiedliche Ansätze durchaus auch innerhalb eines Verwaltungsbereichs (etwa bezogen auf die Management-Ebene) sinnvoll sein können, sind hier im Rahmen eines ständigen Ausgestaltungsprozesses die besten Alternativen zu wählen <sup>59</sup>.

Diese können durchaus im Rahmen eines Mischsystems liegen. Neben den beiden genannten Techniken konzentriert sich die heutige Diskussion noch auf folgende Techniken:

- Management by Results (ergebnisorientierte Führung)
- Management by Delegation (Führen durch Delegation)
- Management by System (Führung durch Systemsteuerung)

- d) Unter dem Begriff Personalverwaltung werden hier alle Service-Funktionen des Personalwesens subsumiert, wie beispielsweise die Zahlbarmachung von Bezügen, Gewährung allgemeiner und besonderer sozialer Leistungen sowie die deskriptive Bewirtschaftung der Haushaltsstellen. In einem weiteren Sinne wird hierunter auch die Anwendung von gesetzlichen und tariflichen Vorgaben verstanden, auf die nicht direkt eingewirkt werden kann, sondern die ihrerseits die Personalplanung und Personalpolitik restriktiv beeinflussen <sup>60</sup>.

#### 2.4 Instrumente und Verfahren des Personalwesens

Für das Personalwesen als Subsystem der Verwaltung finden die für ein ziel- und ergebnisorientiertes Regierungs- und Verwaltungshandeln erforderlichen Instrumente und Verfahren ebenfalls Anwendung. Dabei bedarf in diesem Feld die Verfahrensentwicklung zur Programmevaluation einer besonderen Sorgfalt <sup>61</sup>.

Instrumente und Verfahren in einem engeren und spezifischeren Sinne sind für die Systemziele des Personalwesens sowie für die Funktionen der Personalplanung entwickelt worden. Sie werden entsprechend dem Informationsbedarf zur Absicherung personaler Entscheidungen eingesetzt. Sie enthalten qualitative und quantitative Aussagen über Aufbau und Beziehungen der Personalstruktur. Inwieweit die im öffentlichen Dienst üblichen Stellenpläne als Instrument des Personalwesens anzu-

59 Vgl. Böhret, C., Junkers, M. T.: Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung; Stuttgart/Berlin 1976; Reiner mann, H., Reichmann, G.: Verwaltung und Führungskonzepte: Management by Objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen, Berlin 1978; Baumgarten, R.: Führungsstile und Führungstechniken, Berlin/New York 1977.

60 Laux, a.a.O., S. 141.

61 Meixner, H. E.: Personalpolitik, a.a.O., Kapitel 5.

sehen sind, ist nicht an der Tatsache des Vorliegens, wohl aber an der Frage des Zustandekommens zu beantworten. „Die Stellenpläne sind Erläuterungen zum Haushaltsplan (§ 17 BHO), nicht aber das Ergebnis einer instrumental selbständigen Planung personeller Ressourcen; sie sind auch nur „Stellenpläne“, nicht etwa Instrumentarien der Personalplanung“<sup>62</sup>. Funktionsübergreifende Instrumentarien, mit denen auf die Personalstruktur aktiv eingewirkt wird, sind beispielsweise:

- Instrumente zur Funktions- und Anforderungsanalyse (z. B. Job-Inventur<sup>63</sup>)
- Stellenbeschreibungen<sup>64</sup>
- Anforderungs- und Eignungs-/Befähigungsprofile
- standardisierte Befragungsinventare zur Arbeits- und Berufszufriedenheit<sup>65</sup>
- Beurteilungsverfahren
- Arbeitsplatzbewertungsverfahren
- integrierte Personalverwendungs- und Fortbildungssteuerungspläne<sup>66</sup>
- Werdegangspläne
- beförderungstrategische Modellpläne u. a. m.<sup>67</sup>

Funktionsbezogene Instrumente und Verfahren sind

- Nachwuchs- und Ausbildungspläne
- Qualifikationspläne
- Führungskräfteentwicklungsmodelle<sup>68</sup>

62 *Laux*, a.a.O., S. 138.

63 *Zieske, W.*: Arbeitsanalyse auf neuen Wegen — Ein ungewöhnliches Verfahren aus den USA, in: *Angewandte Arbeitswissenschaft*, Heft 76, 1978, S. 2—20 und die dort angegebene Literatur.

64 *Pillat, R.*: Stellenbeschreibung, in: *Bierfelder*, a.a.O., S. 1548; *Höhn, R.*: Führungsbrevier der Wirtschaft, 7. Aufl. Bad Harzburg 1970, S. 25 ff.

65 *Rühl, G.*, u. a.: *Qualität des Lebens am Arbeitsplatz*; Köln 1974.

66 *Meixner, H.-E.*: *Personalpolitik*, a.a.O., Kapitel 5.7; es handelt sich bei den integrierten Personalverwendungs- und Fortbildungssteuerungsplänen um eine ergänzende Alternative zum Entwickeln von Anforderungs- und Befähigungsprofilen. Die Methode basiert auf summarischen Deduktionsketten, während die Anforderungsanalyse vornehmlich analytisch induktiv ausgerichtet ist. Im Rahmen einer maientischen Analyse wird das vorhandene Wissen in diese Untersuchung einbezogen. Korrespondierend zu diesen Plänen sind im Beurteilungsverfahren entsprechende Einordnungskategorien vorgesehen.

67 *Meixner, H.-E.*: *Ansätze . . .*, a.a.O., S. 13 ff.

68 *ders.*: Die elitär-orientierte Beförderungstrategie — Eine Alternative zur Auswahl und Entwicklung von Führungskräften? In: *Die Bundeswehrverwaltung* 1979/6, S. 142 ff.

- Reihungssysteme <sup>69</sup>
- Assessment-Center-Verfahren <sup>70</sup>
- Bedarfs- und Nachfolgepläne
- Fortbildungspläne
- Stellenbesetzungspläne u. a. m.

## 2.5 Personalforschung

Werthaltungen und Normen wirken besonders nachhaltig auf die Leistungsbereitschaft und das Leistungsverhalten der Mitarbeiter. Dieser dynamische Prozeß erzwingt eine ständige Weiterentwicklung von Handlungsmaximen (s. Personalpolitik) und eine Ausgestaltung sowie Fortschreibung der angewandten Verfahren und Instrumente.

Die Ansätze der wissenschaftlichen Betriebsführung, wie sie von *Fayol*, *Taylor*, *Mayo* und *Maslow* in der klassischen und neoklassischen Organisationstheorie entwickelt und von *McGregor*, *Herzberg* u. a. weiter verfolgt wurden, müßten auch im Verwaltungsalltag — insbesondere bei der Entscheidungspraxis — einen deutlichen Zugang erfahren <sup>71</sup>.

Für den Verwaltungsbereich sieht *Camra* als zukunftsorientierte Aufgaben, daß die mentalen Prozesse, die Gesetzmäßigkeiten der geistigen Arbeit, noch tiefer erforscht werden müssen und die für den Bürobereich spezifischen Erscheinungsformen wie Stress durch Über- bzw. Unterbeanspruchung, Zeitdruck, Menge und Kompliziertheit von Arbeitsaufgaben, Konzentrationsstörungen, Unzufriedenheit mit menschlichen Beziehungen, Leistungsabfall, neuropsychische Störungen und vorzeitige Ermüdung systematisch zu untersuchen und Maßnahmen zum Angehen dieser Ursachen und Symptome zu erarbeiten sind <sup>72</sup>.

Es bleibt festzustellen, daß die Arbeitswissenschaft bislang den dispositiven Bereich in ihren Untersuchungen ausgespart hat. Hingegen liegen umfangreiche Analysen und Untersuchungen zum operativen Arbeitsbereich (etwa zu Fragen der repetitiven Fließbandarbeit) vor <sup>73</sup>. Bei kon-

69 Bei Reihungssystemen handelt es sich um Verfahren, die nach dem Prinzip der supplementären Alternative konzipiert sind und in einem quantitativen Verrechnungsmodell Dienstalter und Beurteilungsnote verpunkten.

70 *Neubauer, R., Höfner, E., Waldschütz, S.*: Kompendium über Eignungsfeststellungsverfahren für den öffentlichen Dienst; Baden-Baden 1978; *Meixner, H.-E.*: Das Assessment Center, in: *Der Bundeswehrbeamte*, Teil I, 9, 1978, S. 167 ff., Teil II, 11, 1978, S. 218 ff.

71 *Heinen, E.*: Betriebswirtschaftliche Führungslehre — Ein entscheidungsorientierter Ansatz, Wiesbaden 1978; *March, G. J., Simon, H. A.*: Organisation und Individuum — Menschliches Verhalten in Organisationen, Wiesbaden 1976.

72 *Camra, J. J.*: Die kreative Fach- und Führungsarbeit — ein Stiefkind der Arbeitsqualität, in: *Fortschrittliche Betriebsführung* 1976/3, S. 133 ff.

73 *Groskurth, P., Volpert, W.*: Lohnarbeitspsychologie, Frankfurt a. M., 1975.

kreten Forschungsansätzen (etwa Bedeutung und Funktion des Beförderungssystems, Untersuchungen zur Arbeitszufriedenheit, Entwicklung der Qualifikationserfordernisse der 90er Jahre u. a. m.) wären verwaltungsinterne Forschungsansätze, die im Gestaltungsfeld Personal institutionell zu koordinieren wären, durchaus sinnvoll. Für weitergehende Fragestellungen von übergreifendem Interesse könnten sich die Aktivitäten auf das Sichten und Auswerten publizierter Untersuchungen beschränken.

## 2.6 Interdependenz zwischen den Gestaltungsfeldern Personal und Organisation

Zwischen den beiden Gestaltungsfeldern bestehen eine Reihe von engen Wechselbeziehungen. Dies gilt zunächst für den *funktionalen Bereich*: Wechselbeziehungen finden sich etwa zwischen der Personalentwicklung im Gestaltungsfeld Personal und der Funktionalisierung im Gestaltungsfeld Organisation<sup>74</sup>. Denn eine Mehrlinienorganisation oder Projektororganisation erfordert andere Qualifikationen als beispielsweise eine Einlinienorganisation: Hier werden breit ausgewiesene Generalisten, dort mehr „spezialisierte Generalisten“ gebraucht. Wechselbeziehungen bestehen aber auch im *instrumentalen Bereich*, z. B. im Hinblick auf die leistungsabhängige Gehaltsfindung, die über ein Gehaltsband mit den Steuerkomponenten der Arbeitsbewertung (Organisation) und der Leistungsbeurteilung (Personal) gesteuert wird.

Weitere Interdependenzen lassen sich bei der Arbeitszerlegung, der Aufgabengliederung der Standardisierung einerseits, der Personalbedarfsermittlung, der Personaleinsatzplanung, Personalfreistellung und Personalstrukturplanung andererseits aufzeigen<sup>75</sup>.

Ein auch in der Verwaltung bislang nicht gelöstes organisatorisches und personelles Problem ist die Frage nach einer Symmetrie von Generalisten- und Spezialistenhierarchie. Bislang fehlen der Verwaltung die besoldungsrechtlichen Möglichkeiten und organisatorischen Vorgaben, um hochbezahlte Spezialisten auch außerhalb der Führungshierarchie zu verwenden. Schlagworte wie Karriereplanung und Juristenmonopol zeigen einige Aspekte dieses Aktionsfeldes auf<sup>76</sup>.

Die engen Wechselbeziehungen der Gestaltungsfelder Personal und Organisation werden besonders deutlich, wenn es um die Realisierung kom-

74 Hill, W., Fehlbaum, R., Ulrich, P.: Organisationslehre 1 — Ziele, Instrumente und Bedingungen der Organisation sozialer Systeme; Bern/Stuttgart 1976, S. 170 ff.

75 Heinen, a.a.O., S. 19 ff.

76 Schäfer, F.: Überlegungen zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, in: Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e. V. (Hrsg.): Materialien zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform — Vier Diskussionsbeiträge, Bonn 1972, S. 10.

plexer Zielsetzungen geht. So wird beispielsweise heute in der Sozialforschung das Bestreben des Mitarbeiters nach Selbstentfaltung als ein grundlegendes Motiv menschlicher Dynamik angesehen, worauf auch im Rahmen der Humanisierung des Verwaltungsbereichs einzuwirken ist.

Ein für die Ministerialorganisation interessantes Programm, das aus den vier Systemkomponenten <sup>77</sup>

- job-enlargement (Organisation)
- job-rotation (Personal)
- job-enrichment (Organisation)
- level drift (Personal)

besteht, läßt sich aufgrund dieser Zielsetzung konzipieren. Mit den Aktionen des „job-enlargement“ werden dabei zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll das Spektrum gleichwertiger Aufgaben auf einem Arbeitsplatz breiter gespannt werden, womit dem Trend zur Spezialisierung entgegengearbeitet wird. Zum anderen wird eine einheitliche Auslastung aller Dienstposteninhaber angestrebt. Mit dem Anreichern qualitativ gleichgewichtiger Aufgaben auf einen Dienstposten wird auf eine breitere Auslastung, weniger Monotonie, mehr Abwechslung und einem breiteren Einsatz vorhandener Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse der Mitarbeiter hingearbeitet. Die gleiche Zielsetzung kann andererseits auf der Personalseite durch Maßnahmen der „job-rotation“ erreicht werden: Übersättigung (lähmende Routine) und einseitige Belastung sind vermeidbar, wenn Mitarbeiter in einem abgestimmten Zyklus, der von der Struktur der Tätigkeit, aber auch den Neigungen und Interessen des Mitarbeiters abhängt, systematisch im horizontalen Verwendungsbereich umgesetzt werden.

Durch die Aktionen der Systemkomponente „job-enrichment“ werden mittels Delegation von Verantwortung, das Einrichten von Arbeits- und Projektgruppen sowie selbständig zu erledigende Sonderaufgaben die Anforderungsstrukturen angehoben und die Vielfalt des Aufgabenschnitts — zumindest temporär — angereichert. Zielsetzung und Maßnahmen des „level drift“ liegen vor allem in der langfristigen Verwendungsplanung, die von der Maxime einer kontinuierlich steigenden Herausforderung in der Verwendung ausgeht <sup>78</sup>.

Die aufgezeigten vier Systemkomponenten sind miteinander kompensierbar — zumindest aber optimierbar — wodurch sowohl organisatorische

<sup>77</sup> Meixner, H.-E.: Grundlagen der Laufbahngestaltung, in: Die Personalvertretung 1978/12, S. 499 ff.; Reber, G.: Personales Verhalten im Betrieb, Stuttgart 1973; Groskurth, P., u. a., a.a.O., S. 213 ff.; Wunderlich, D.: Bessere Arbeitsgestaltung durch Tätigkeitswechsel-Job Rotation, Job Enlargement und Job Enrichment, in: Personal 1973/1, S. 5 ff.

<sup>78</sup> Meixner, H. E.: Laufbahngestaltung und Mitarbeitermotivation; in: Die Bundeswehrverwaltung 1978/3, S. 65 ff.

als auch personelle Sachzwänge flexibler bei gleichem Zielgrad gemeistert werden können. Dies setzt allerdings eine abgestimmte Gestaltung der Felder Organisation und Personal voraus.

Daß sie im öffentlichen Dienst bislang offensichtlich nur schwer zu realisieren ist, zeigt beispielsweise das Haushaltsstrukturgesetz vom 18. 12. 1975, in dem eine Entbündelung von Eingangs- und ersten Beförderungsämtern im Verhältnis 35:65 Prozent gefordert wird<sup>79</sup>. Diese planstellenmäßige Entbündelung konnte auf seiten der Organisation weder in allen Ressorts überzeugend nachvollzogen werden, noch hätte der damit verbundene Aufwand in einem Verhältnis zu den Folgekosten gestanden (Umsetzungen u. a.). In Konsequenz hat sich die qualitative Schere von Dienstpostenbewertung und Planstellenausstattung weiter geöffnet. Die sozialen Auswirkungen dürfen hierbei nicht unterschätzt werden.

### 3. Aktuelle Probleme

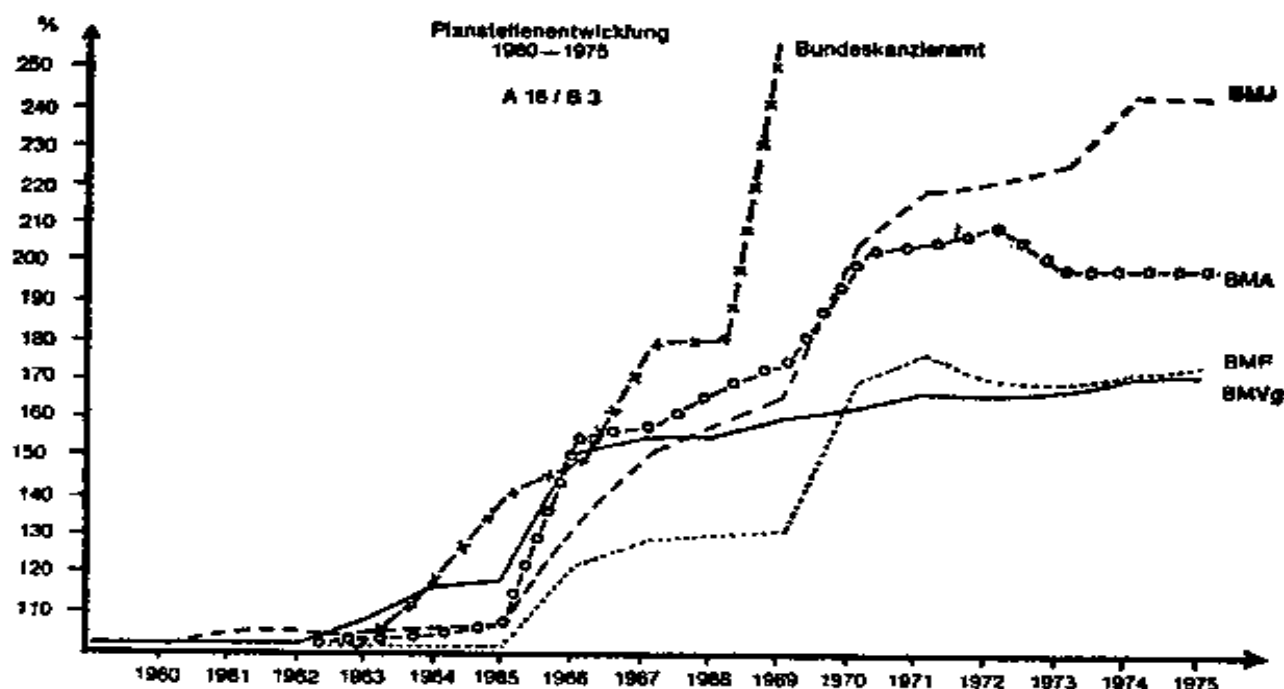
Nach Jahren fast unbegrenzter Förderungsmöglichkeiten und rasanter Karrieren zeichnen sich im gesamten öffentlichen Dienst nunmehr verlängerte Verweilzeiten in den Ämtern aller Laufbahngruppen — und damit geringere Chancen auf berufliches Fortkommen und Entfaltung — ab. Enttäuschte Erwartungen und wachsende Klagen der Mitarbeiter spiegeln dies bereits wider. Die Beförderungssituation ist angespannt und in den nächsten Jahren wird sich dieser Engpaß — sofern man hierauf nicht durch geeignete und längerfristige Maßnahmen einwirkt — kaum wesentlich ändern. Denn die Altersschichtungen fast aller Verwaltungen sind unausgewogen und viele hohe und höchste Beförderungsämter sind mit jungen Mitarbeitern auf Jahre hin besetzt. Damit stehen diese Entwicklungs- und Beförderungsmöglichkeiten längerfristig nicht mehr zur Disposition.

Es waren vornehmlich vier Einflußfaktoren, die im öffentlichen Dienst bis etwa 1972 auf die Beförderungssrasanz eingewirkt haben. Es begann Ende der 50er Jahre mit einer beachtlichen Expansion öffentlicher Personalhaushalte. Sie erreichte Mitte der 60er Jahre ihren Höhepunkt an jährlichen Zuwachsraten. Jede zusätzliche Haushaltsstelle wirkte sich mittelbar — zumindest aber unmittelbar — auf die Beförderungssituation aus. Denn der gesetzliche Stellenkegel forciert auch heute noch, was *Parkinson* als Verwaltungseinmaleins beschreibt. Die folgende Graphik zeigt die Zuwachsraten der Planstellenentwicklung A 16/B 3 ausgewählter Bundesressorts in den Jahren von 1960 bis 1975 auf<sup>80</sup>. Der erkennbare Trend ist für diese Zeit typisch. Was

<sup>79</sup> Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz — HStruktG) vom 18. 12. 1975 (BGBl I S. 3091).

<sup>80</sup> *Meixner, H.-E.*: Sachgerechte Ämterbewertung und das Problem der Chancengleichheit, in: Die Bundeswehrverwaltung 1977/2, S. 29.





die Graphik hingegen offen läßt, sind die zusätzlichen Bestrebungen einiger Ressorts, ihre Organisation durch die Atomisierung der Referate zu vergrößern. Häufig wurden so gegen Ende der 60er Jahre in einigen Häusern aus einem Referat zwei und mehr, ohne daß in entsprechender Höhe eine qualitative Planstellenausstattung folgte<sup>81</sup>. Die Probleme dieses Handelns — es führte zu Kleinreferaten und einer qualitativen Schere zwischen Dienstpostenbewertung und Planstellenausstattung mit der Folge deutlich verlängerter Wartezeiten auf eine „zustehende“ Beförderung/Einweisung — konstruieren sich erst heute deutlicher.

Ein weiterer Einflußfaktor von gravierender Bedeutung für die Beförderungssituation im öffentlichen Dienst waren die strukturellen Verbesserungen der Jahre 1965, 1969 und 1971. Sie brachten sowohl den obersten Bundesbehörden als auch den Geschäftsbereichen eine beachtliche Expansion der Beförderungsmöglichkeiten. So wurden 1965 25 % der Planstellen der Besoldungsordnung A 16 nach B 3 gehoben; 1969 waren es bereits je 50 % in A 16 und B 3 und 1971 verblieben nur noch 25 % in der Besoldungsordnung A 16; vergleichbare Anhebungen gab es bei den Hilfsreferenten (vor 1965 in der Regel nach A 13 bewertet, herausgehobene A 14; 1971 waren 60 % in A 15 und 40 % in A 13/A 14), bei den Sachbearbeitern (u. a. neues Spitzen-

81 *Lepper, M.*: Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialverwaltung, in: *Verwaltung und Fortbildung* Heft 3/1974, S. 109 ff.

amt A 13g) und bei den Hilfssachbearbeitern (u. a. neues Spitzenamt A 9m). Der „Volksmund“ in der Verwaltung charakterisierte dies schlicht als Winzerfest: alte Flaschen mit neuen Etiketten.

Die Einwirkungen von Expansion und Nachschiebelisten auf die ohnehin kaum noch zu handhabende angeheizte Beförderungssituation wurden zusätzlich durch eine erhöhte Fluktuationsquote (Wechsel zu anderen Verwaltungen, Morbidität u. a.) und eine überdurchschnittliche Quote an jährlichen Zurruheetzungen potenziert.

Ein Beispiel aus dem Geschäftsbereich eines personalintensiven Ressorts kann verdeutlichen, was damals in kaum 6 Jahren gegenüber heute möglich war: Im Schnitt lagen hier die jährlichen Beförderungen in den Jahren 1965 bis 1971 bei 8000 bis 9000 pro anno. 1976 waren es in derselben Verwaltung nur noch ca. 2200<sup>82</sup>.

Dieser Zahlenvergleich zeichnet den künftigen Trend. Die vier Einflußfaktoren zeichnen sich heute durch eine negative Rasanz aus. Die Fluktuationsquote ist nahezu auf die Hälfte reduziert und viele junge Mitarbeiter in hohen und höchsten Ämtern besetzen noch auf Jahre hinaus diese Beförderungsmöglichkeiten. Auch lassen die Altersschichtungen vieler Verwaltungen in den nächsten Jahren kaum Zurruheetzungen größeren Umfangs mehr erwarten. Denn die in den nächsten 15 Jahren zur Pensionierung heranstehenden Jahrgänge sind im Vergleich mit einer ausgewogenen Schichtung nicht zuletzt durch kriegsbedingte Einwirkungen zu schwach besetzt. Hingegen spiegelt sich in der Besetzung der Jahrgänge 1935 bis 1944 in vielen Verwaltungen die personelle Expansion öffentlicher Haushalte wider. Insbesondere hier liegen die Probleme der Zukunft. Dies zeigt das folgende Beispiel: In einer personalintensiven Verwaltung sind in einer Laufbahngruppe 60 % des Personalbestandes in diesen 10 Jahrgängen anzutreffen. Ende der 90er Jahre werden dann 2 von 3 Mitarbeitern dieser Laufbahn im 55ten Lebensjahr stehen oder älter sein<sup>83</sup>.

### 3.1 Restriktionen

Das Gestaltungsfeld Personal unterliegt — sieht man einmal von den bestehenden gesetzlichen und tariflichen Regelungen ab — einer Reihe einschneidender Planungsrestriktionen, auf die seitens der Personalabteilungen bestenfalls nur indirekt eingewirkt werden können. Die Nachschiebelisten der letzten Jahre mit ihren folgenschweren Auswirkungen zeichnen hierbei ein Extrem, das Haushaltsstrukturgesetz vom 18. 12. 1975 — wengleich in den konkreten Folgen weniger deutlich — ein anderes. Allerdings sollte man dieses Gesetz in seinen Auswirkungen nicht unterschätzen. So wird beispielsweise bei Ressorts mit

82 Meixner, H.-E.: Ansätze einer Beförderungsstrategie, in: Die Bundeswehrverwaltung 1977/4, S. 88.

83 Schaeffgen, a.a.O., S. 107.

personalintensiven Geschäftsbereichen die Entwicklungsplanung — und dies nicht zuletzt durch den verständlichen Druck der Personalräte, um die Interessen der Mitarbeiter zu wahren, und die geringe Bereitschaft, innovative Lösungen zu suchen — mit der planstellenmäßigen Entbündelung von Eingangs- und ersten Beförderungssämtern erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht. Denn zum Einhalt der Vönhundert-sätze könnten einige Ressorts nunmehr de facto gezwungen sein, weit mehr junge und weniger erfahrene Beamte aus dem Geschäftsbereich in die Ministerien zu versetzen, als dies aus der Sicht einer ausgewogenen Entwicklungsplanung sinnvoll ist.

Planungsrestriktionen in einem engeren Sinne, die in Grenzen kalkuliert und prognostiziert werden können, sind

die Altersschichtung

die individuelle Beförderungs- und Ämterstruktur sowie

die vorhandene Ausstattung mit Haushaltsstellen.

Durch die Regelungen der Besitzstandswahrung und des Lebenszeitprinzips erhalten diese Planungsparameter eine besondere Gewichtung. Umso erstaunlicher ist es, daß trotz der Bedeutung dieser Parameter in fast allen Verwaltungen bislang keine nennenswerten Konzeptionen und Planungsinstrumente zur Gestaltung einer ausgeglichenen Altersschichtung (etwa durch spezielle Rekrutierungsstrategien) sowie einer ausgewogenen Beförderungsstruktur entwickelt wurden.

Es ist vor allem das Verdienst der militärischen Personalplanung und der Bundeswehrverwaltung, daß sie auf diesem Planungssektor tätig geworden sind und zumindest Ansätze systemorientierter Entscheidungsmodelle entwickelt haben. Es muß allerdings festgestellt werden — dies trifft insbesondere den militärischen Bereich —, daß trotz der vorhandenen Entscheidungshilfen man den sich abzeichnenden personellen Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig entgegengetreten ist<sup>84</sup>.

### *3.2 Problembereiche der aktuellen Personalsituation in den obersten Bundesbehörden*

In der Ministerialbürokratie ist die restriktive Beförderungssituation das wohl hervorstehendste Problem im Gestaltungsfeld Personal. Weniger spektakulär, dennoch vordringlich, sind langfristige Bedarfs- und Entwicklungsplanungen sowie eine systematische Programmgestaltung zur Auswahl und Förderung des Führungsnachwuchses<sup>85</sup>.

84 Vgl. Die Weißbücher 1970, 1971/1972, 1973/1974 und 1979/1980 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr sowie Meixner, H. E.: Beförderungs- und Verwendungstau — Schlagworte oder zukunftsweisende Arbeitsbegriffe, in: ZBR, Anfang 1980.

85 Schönfeld, H. M.: Die Führungsausbildung im betrieblichen Funktionsgefüge, Wiesbaden 1967; Stiefel, R. Th.: Humanistische Management-Schulung-Ansätze zu einer managementandragogischen Neuorientierung in Unternehmen, Frankfurt a. M. 1975.

Ein wichtiges Auswahlmittel für Personalentscheidungen, das Beurteilungsverfahren, tendiert heute in vielen Ressorts zur absoluten Nivellierung<sup>86</sup>. Folgt man den Ergebnissen dieser Meßverfahren, dann gibt es in einigen obersten Bundesbehörden nur noch Beamte, die alle gleichermaßen Spitzenleistungen erbringen. (Trend zur Linksschiefe, Trend zu den besseren Noten, geringe Differenzierung.)<sup>87</sup> Subjektive und wenig durchschaubare Rundum-Telephonate müssen dann vielfach ersetzen, was die Beurteilungen nicht mehr zu leisten imstande sind. Auch die Stellenausschreibung — gedacht als Mittel einer chancengerechten Entfaltung der Mitarbeiter — erweist sich besonders anfällig für Manipulationen, sofern man es hierauf anlegt<sup>88</sup>. Es soll Fälle gegeben haben, in denen die Stellenausschreibung weniger als Kommunikationsmittel zum Identifizieren unbekannter Interessenten für nachzubesetzende Aufgaben eingesetzt wurde, als vielmehr zur Legitimation einer im Vorfeld bereits getroffenen personellen Wahl. Entsprechend standen nicht die Anforderungen des Dienstpostens, wohl aber die konkrete Befähigung des Protegierten Pate. Auch der Ansatz des Aktionsprogramms könnte hier bestenfalls Auswucherungen einengen. Eine grundlegende Lösung wird zu diesem Problemfeld mit den angebotenen Instrumenten und Verfahren nicht zu erreichen sein. Ohnehin steht zu erwarten, daß mit dem Mangel an disponiblen Beförderungsplanstellen die Einflußnahme dritter — und das müssen dann nicht immer sachgerechte sein — auf Beförderungsentscheidungen zunehmen wird<sup>89</sup>.

86 Vgl. *Karrasch, W.*: Beurteilung — Kunst oder Technik, in: *Der Bundeswehrbeamte*, 11, 1976, S. 215 ff.; *Happe, R.*: Dienstliche Beurteilung und gleicher Beurteilungsmaßstab — Reflexionen über die Einführung eines einheitlichen Richtwerts; in: *RiA* 1978, Heft 5/6, S. 81 ff.; *Pickuth, H.*: Kritische Bemerkungen zur Reform des dienstlichen Beurteilungswesens, in: *Der Deutsche Beamte*; Teil I bis IV, insbesondere Teil I, 8, 1977, S. 148 ff.

87 Betrachtet man den Querschnitt aller Beamten, so zeigt sich für den Geschäftsbereich des BMVg, daß von den neun möglichen Differenzierungen insgesamt immerhin sechs Noten genutzt werden. Allerdings kommen für Auswahlentscheidungen in der Regel nur Beamte vergleichbarer Besoldungsgruppen in Betracht. Hier reduziert sich die Differenzierung dann allerdings auf maximal drei Stufen.

Das Spektrum von sechs Noten erklärt sich durch das zu beobachtende Notengefälle von den Spitzenämtern einer Laufbahngruppe hin zu den Eingangsämbtern und dem Gefälle zwischen den Laufbahngruppen. Im Ministerium tendiert das Dreierfeld mit jeder Regelbeurteilung hin auf ein Zweierfeld.

88 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Bundeslaufbahnverordnung — Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamten*; Bonn 1979, S. 16 ff.

89 Welche Fähigkeiten auf einen Dienstposten gefordert werden, ist für den Laien — und in dem hier verstandenen Sinne ist dies der einschätzende Vorgesetzte — häufig schwer abzuschätzen. Mögliche Verzerrungen, die durch soziale Erwünschtheit, fehlendes Hintergrundwissen, mangelnder Methodenkenntnisse u. a. gespeist werden, sind erkennbar groß.

Die subjektive Sicherheit der Mitarbeiter auf eine chancengerechte Entfaltung ihrer Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten ist nicht in allen Ressorts gleichermaßen gewährleistet<sup>90</sup>. Es mehren sich Klagen, daß sich mit der sachlichen und räumlichen Entfernung von der Behördenleitung auch die beruflichen Entfaltungschancen verringern. Hingegen scheinen sich die Funktionen im engeren Leistungsbereich (z. B. persönliche Referenten und Hilfsreferenten u. ä.) als besonders vorteilhafte Sprungbretter für die weitere Karrieregestaltung zu entwickeln. Da die Rekrutierung dieser Stellen einerseits vielfach besonderen Auswahlkriterien, die nicht nur im objektiven Leistungsfeld liegen müssen, folgt, andererseits die Beförderungsratsanz der dort verwendeten in keinem Verhältnis zu den Beförderungsmöglichkeiten anderer leistungsstarker Mitarbeiter steht, könnte sich die hier abzeichnende fehlende Symetrie langfristig besonders nachteilig auf die Leistungsbereitschaft der weniger privilegierten Mitarbeiter auswirken. Dieser Konfliktbereich bedarf auf Dauer einer grundsätzlichen Klärung. Sie könnte in einer überzeugenderen Entwicklungsplanung liegen<sup>91</sup>.

Mit dem Mangel an disponierbaren Beförderungsplanstellen geraten heute Personalabteilungen häufig in den Schnittpunkt von Interessenkonflikten. Dies könnte den Serviceaspekt dieser Querschnittsfunktion beeinträchtigen, sofern man den sich abzeichnenden Fehlentwicklungen nicht bei Zeiten entgegenwirkt. Hierzu gehört auch eine grundsätzliche Klärung bei der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Personal- und Fachabteilung einerseits sowie Mitarbeitern und Vorgesetzten andererseits.

Die Pflege und Ausgestaltung des Arbeitsklimas erfordert ständige Anstrengungen<sup>92</sup>. Auch für die Ministerialorganisation bieten sich hier eine Reihe interessanter Indikatoren, Methoden und Techniken der Sozialforschung an, die allerdings bislang — wenn überhaupt genutzt — eher zögernd als systematisch in die Maßnahmenplanung einbezogen wurden.

### 3.2.1 *Beförderungsstau*

Von einem Beförderungsstau wird gesprochen, wenn — aus der Sicht der Mitarbeiter — die Beförderungserwartungen nicht mehr mit der Beförderungswirklichkeit übereinstimmen. Dies ist heute der Fall. Die Auswirkungen der Diskrepanz zwischen dem in den letzten Jahren gewachsenen und gepflegten Anspruchsdenken auf eine Beförderung

90 In Ressorts mit Großreferaten sind bereits aus quantitativen Erwägungen die Förderungsmöglichkeiten begrenzt. Bei Ressorts mit personalintensiven Geschäftsbereichen trifft dies analog zu.

91 Meixner, H.-E.: Die elitär-orientierte . . . , a.a.O., S. 145 f.

92 Vgl. Rosenstiel, L. v., Molt, W., Rüttinger, B.: Organisationspsychologie, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1977.

und den tatsächlichen Beförderungsmöglichkeiten sind in ihren Verästelungen bislang nicht hinreichend untersucht. Aus planerischer Sicht sind fünf Aspekte, die zu einem Beförderungstau geführt haben, zu nennen:

- bezogen auf Jahrgänge: Bedingt durch die günstige Beförderungssituation der Jahre 1965—1972 konnten ganze Jahrgänge nach den in der BLV vorgesehenen Mindestzeiten befördert werden. An diesen Möglichkeiten mißt der Nachwuchs seine Chancen. Mit diesem Vergleich wird die Relation von Leistung und Gegenleistung allerdings erschüttert, da die Chancen beruflicher Entwicklung offensichtlich mehr von der Haushaltssituation, der Altersschichtung sowie der Beförderungsstruktur abhängen, als von fachlichen Qualifikationen und der Leistungsbereitschaft.
- bezogen auf die obersten Bundesbehörden: Die Beförderungschancen entwickeln sich in den obersten Bundesbehörden unterschiedlich. Dies kann bedingt sein durch die Rekrutierungspolitik, die Expansion, die Altersschichtung, die Planstellenausstattung (z. B. Anteil der Planstellen über B 3, Relation zwischen A 13/A 15 und A 16/B 3). Hier liegt ein bedeutsames Problem der Zukunft. Häuser mit überwiegend lebensjungen Referenten (z. B. das BMFT) werden auf Sicht mit erheblichen Problemen, die durch den Vergleich mit anderen Ressorts verschärft werden, rechnen müssen.
- bezogen auf Laufbahnen: Insbesondere in der Laufbahngruppe des Höheren Dienstes zeichnen sich bezogen auf die Laufbahnen in einigen Ressorts deutliche Abweichungen im Hinblick auf die Laufbahnexpektanzen ab.
- bezogen auf die qualitative Dienstposten- und Planstellenschiere: In den meisten obersten Bundesbehörden kann heute nur ein Teil der Dienstposten mit entsprechend bewerteten Planstellen abgedeckt werden. In einem Ressort beträgt daher die Zeit einer Beförderung vom Oberrat zum Direktor — hier sind ca. 90 % aller Hilfsreferentendienstposten nach A 14/A 15 bewertet — heute bereits zwischen 6 und 10 Jahren. Diese Zeit wird in den nächsten Jahren noch überschritten. Diese langen Wartezeiten stehen in keiner Relation zu den Forderungen des Leistungsprinzips: Der Leistung des Mitarbeiters steht keine entsprechende Gegenleistung der Organisation entgegen.
- bezogen auf einen Funktionsbereich: Viele Ressorts haben in den letzten Jahren weit mehr Referate eingerichtet, als mit entsprechend bewerteten Planstellen abgedeckt werden können. In Konsequenz folgt in einigen Ressorts der Bestellung zum Referenten in einer absehbaren Zeit auch die Ernennung zum Ministerialrat. In anderen Ressorts liegen hingegen zwischen Bestellung und Ernennung mehr als fünf Jahre. Die Versuchung könnte sich aufdrängen, die

Schere der einen mit den Planstellen der anderen zu schließen, und sei es, daß man bei der Bewilligung neuer Planstellen bei den einen großzügig und bei den anderen restriktiv verfährt oder — was wahrscheinlicher ist — die vermeintlich Benachteiligten bei Streichungen schonender behandelt.

Die objektive Bemessung eines Beförderungsstaus ist über die Parameter Durchschnittsalter (Mittelwert des durchschnittlichen Dienst- bzw. Lebensalters bezogen auf die Mitarbeiter einer Besoldungsgruppe) Beförderungsalter (Durchschnittsalter aller in dem Beförderungsjahr beförderten Mitarbeiter bezogen auf Besoldungsgruppen)

möglich. Diese Analysen sind im Vorfeld von Maßnahmen, die längerfristig Bestand haben sollen, angezeigt<sup>93</sup>. Zur Absicherung einer Konzeption wäre allerdings zu klären, welche Bedeutung diesem extrinsischen Motivator zukommt und in welchem Rahmen Kompensationen durch intrinsische Anreize möglich sind. Dabei sollte auch der Frage nach der grundsätzlichen Bedeutung des erst in den letzten Jahren so differenzierten Rang- und Statussystems für die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter nachgegangen werden.

### 3.2.2 *Verwendungsstau*

Dieser Begriff entstammt ursprünglich der militärischen Diktion. 1970/71 bewilligte der Deutsche Bundestag zeitlich befristete Ermächtigungsstellen (Weißbuchstellen) zum Abbau eines Beförderungsstaus<sup>94</sup>. Dadurch konnten vornehmlich Hauptleute mitunter ohne Wechsel ihrer Funktion zum Major befördert werden. Mit dieser Maßnahme wurde zwar die Beförderungsstau abgebaut. An seine Stelle trat indes ein Verwendungsstau gepaart mit dem Anspruch der Beförderten auf eine dem Rang entsprechend höherwertige Tätigkeit.

In einer weiter gewählten Auslegung besagt der Begriff, daß eine systematische Verwendungsabfolge infolge fehlender Regenerationsmöglichkeiten nicht möglich ist. Dies kann auch für die Ministerialbürokratie zu einem zentralen Problem werden. Denn wem als Hilfsreferenten 20 Jahre und länger die Entscheidungen durch Vorgesetzte abgenommen werden, und wer es nicht gelernt hat, Verantwortung zu tragen, dürfte später

93 Insbesondere Personalvertretungen begnügen sich heute häufig nicht mehr mit Analysen über die Beförderungssituation im eigenen Bereich. Es werden hingegen Vergleiche über den eigenen Geschäftsbereich hinausgehend angestellt. (Erwa Post: Beförderungssituation im gehobenen Dienst in den Ämtern A 9/A 10 u. a.). In einer offiziellen Stellungnahme hat der Bundesminister für Verteidigung dem Deutschen Bundestag Argumentationspapiere mit entsprechenden Rückschlüssen vorgelegt (vgl. Weißbuch 1970 und 1971/1972). Als Vergleichsmaßstab bieten sich die hier aufgezeigten Parameter an.

94 Weißbuch 1971/1972, a.a.O., S. 157 ff.

kaum in der Lage sein, im letzten Drittel seines Berufslebens diese Fertigkeiten zu entwickeln. Ansätze, wie man einem Verwendungstau entgegenwirken kann, wurden bereits unter Ziffer 2.6 aufgezeigt.

### 3.2.3 Probleme der Mitarbeiterführung

Die restriktive Beförderungssituation hat auch Auswirkungen auf das Miteinander von Vorgesetzten und Mitarbeitern. Man kann für die Zukunft unterstellen, daß die durchschnittlichen Verweilzeiten in einem Amt und damit wohl auch — wenn auch nicht zwangsläufig — auf einen Dienstposten zunehmen werden. Vorgesetzte und Mitarbeiter müssen sich daher auf ein längeres Miteinander einstellen. Gepaart mit der Hoffnungslosigkeit auf eine Förderung könnte dies mit steigendem Lebensalter zu gravierenden Führungsproblemen führen. Die Probleme können sich auf Sicht zusätzlich verschärfen, zumal dann, wenn man bedenkt, daß heute auch für den öffentlichen Dienst eine Bestenauswahl möglich ist<sup>95</sup>, die in den vergangenen Jahren bereits an den quantitativen Voraussetzungen scheiterte.

Einige Ressorts haben in den letzten Jahren das Miteinander von Vorgesetzten und Mitarbeitern in „Führungsleitlinien“ zumindest formal geregelt. Häufig wird dabei allerdings übersehen, daß deren Lektüre — man sollte nicht vorbehaltlos unterstellen, daß sie von jedem gelesen wird — nicht zwangsläufig auch Verhalten ändert. Hierzu gehört mehr: Parallel geschaltete Fortbildungsveranstaltungen und Verhaltenskontrollen. Wo diese Rahmenbedingungen fehlen, sollte man nicht allzu unkritisch auf Verbesserungen im Miteinander hoffen.

Verhaltenskontrolle bedeutet in diesem Falle aber auch, daß man die den Führungsleitlinien zugrundegelegten Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten bei Personalentscheidungen berücksichtigt. Die Führungsleitlinien müßten daher mit den Instrumentarien des Gestaltungsfeldes Personal (etwa Beurteilungsverfahren, Assessment-Center-Programme, Werdegänge u. a.) abgestimmt werden. Dabei sollte man erwägen, inwieweit ein Urteil der Mitarbeiter sinnvoll in den Entscheidungsprozeß eingebaut werden kann<sup>96</sup>. Die Beurteilung der Vorgesetzten durch Mitarbeiter ist sicherlich eines der interessantesten Aspekte zukünftiger Personalpolitik.

### 3.3 Längerfristige Probleme

Das Meistern der vertikalen Substitutionsprobleme ist eine Aufgabe der Zukunft. Denn die quantitative Seite vom Bildungs- und Beschäftigungs-

<sup>95</sup> Koch, R., a.a.O., S. 136 ff.

<sup>96</sup> Stiefel, R. Th.: Fortbildungsphilosophie und Programmplanung. Verwaltung und Fortbildung Sonderheft 1, Köln/Bonn 1974; ders.: Pädagogische und lernpsychologische Grundlagen in der Management-Lehre, in: Zeitschrift für Rationalisierung 1973/3, S. 77 ff.



system entwickelt sich zunehmend auseinander. Dem Angebot an Akademikern, Fachhochschulabgängern und Abiturienten steht kein entsprechender Bedarf gegenüber. Konkret wirkt sich dies bei einigen Qualifikationen heute bereits in der großen Zahl an Bewerbungen für wenig nachzubesetzende Vakanzen aus. Neue und zusätzliche Selektions- und Plazierungsverfahren sind zu konzipieren und zu entwickeln, um die Flut der Bewerbungen bearbeiten und die für einen Verwaltungsbereich geeigneten Bewerber auswählen zu können<sup>97</sup>.

Mittelfristig wird sich die Verwaltung der Frage stellen müssen, in welchem Umfange sie Mitarbeiter in Funktionen verwenden kann und will, die gemessen am Ausbildungsniveau der Bewerber unterwertig sind. Die hier zutreffenden konzeptionellen Entscheidungen sind maßgeblich, ob sich auf Sicht das Laufbahngruppensystem überzeugend behauptet.

#### 4. Perspektiven und Handlungsalternativen

Das Entwickeln geeigneter Maßnahmen, um den sich in den Ministerien und deren Geschäftsbereichen abzeichnenden Beförderungs- und Verwendungstau langfristig entgegenzuwirken, ist ein vordringliches Anliegen im Gestaltungsfeld Personal. Hierzu bedarf es zunächst einer überzeugenden Personalpolitik, die Grundsätze zu entwickeln hat, an denen die konkreten Vorschläge zu messen sind. Weniger aktuell — aber dennoch bedeutsam — ist die Forderung nach einer überzeugenden Konzeption zur Auswahl, Förderung und Entwicklung von geeignetem Führungsnachwuchs.

##### 4.1 Die Notwendigkeit einer Personalpolitik

Eine Personalpolitik fehlt heute im öffentlichen Dienst. Diese Aussage beweist sich sowohl an grundsätzlichen Entscheidungen, als auch im Einzelfall<sup>98</sup>. Zu erwähnen ist hier aus letzter Zeit die Streichung der Bewährungsbeförderung für Beamte und die gleichzeitige Verbesserung des Bewährungsaufstiegs für die Angestellten<sup>100</sup>.

Die Personalpolitik wirkt — wie bereits aufgezeigt — auf die Gestaltung von Handlungsmaximen ein. Die genannten Grundsätze lassen sich im Rahmen der Personalplanung operationalisieren. Dies setzt allerdings neben dem Setzen von Normen auch den Willen zu deren Realisierung voraus. Nur durch eine Selbstbindung wird Personalpolitik auf Dauer glaubhaft werden können.

97 Althoff, K., Brandstätter, H.: Voraussetzungen und Konsequenzen der Einführung eines einheitlichen psychologischen Auswahl- und Zuordnungsverfahrens für den öffentlichen Dienst; in: Bericht der Studienkommission, a.a.O., Anlageband 10, S. 210 ff.; Neuberger, N., a.a.O., S. 235 ff.; Meixner, H.-E.: Eignungsfeststellungsverfahren, in: VOP 1978, Heft 11/12, S. 60 f.

99 Lecheler, a.a.O., S. 47 ff.

100 Schnupp, G., a.a.O., S. 410 ff.

## 4.2 Längerfristige Personalplanung

Insbesondere die Entwicklungsplanung und die Strukturplanung erfordern langfristige Planungsmodelle. Häufig wird bei Personalentscheidungen den quantitativen Restriktionen zu wenig Rechnung getragen. Es sollte aber in jedem Falle deutlich bleiben, daß die Beförderung eines etwa 40jährigen Mitarbeiters zum Ministerialdirektor — und sei es, daß er als Seiteneinsteiger in die Verwaltung kommt — für die nächsten 25 Jahre diese Planstelle einnehmen könnte. Es wäre allerdings nicht hinreichend, bei der Entscheidung nur diese Planstelle im Auge zu behalten. Die tatsächlichen Auswirkungen reichen weiter. Sie beeinflussen ganze Be- und Förderungsketten.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Aufbau einer ausgewogenen Altersschichtung erfordern. Neben einer auch auf Jahrgänge ausgerichteten Rekrutierungspraktik ist zu prüfen, ob man nicht vermehrt Planstellen auf Zeit besetzen sollte, zumal sich die Arbeitsmarktsituation grundlegend geändert hat. Damit können nicht nur neue Wege der Personalwahl beschritten werden. Diese Strategie hat auch eine arbeits- und gesellschaftspolitische Dimension. Denn mit den befristeten Verträgen finden bei konstantem Planstellenvolumen ein Vielfaches an Bewerbern — wenn auch befristet — eine berufliche Beschäftigung. Die Hoffnungslosigkeit der Arbeitssuchenden wird kalkulierbar. Die Alternative ist auf seiten des befristet eingestellten Personals, arbeitslos oder in den entscheidenden Lebensjahren eine qualifikationsgerechte, allerdings zeitlich begrenzte Beschäftigung mit Aussicht auf einen Dauervertrag. Die Vorteile sind auch für die Verwaltung nicht zu unterschätzen.

In der Personalstruktur der Universitäten, aber auch im militärischen Bereich, gibt es hierzu praktizierte Ansätze<sup>101</sup>. Zu nennen sind beispielhaft die Strukturprinzipien aus dem militärischen Modell:

- des Berufssoldaten
- des Soldaten auf Zeit
- der vorgezogenen Altersgrenzen in Abhängigkeit der Besoldungsgruppe.

Bedenkt man, daß bei einem Personalkörper von ca. 30 000 Planstellen ein jährlicher Ergänzungsbedarf von ca. 750 Neueinstellungen möglich ist, hingegen bei einem Verhältnis: ein Lebensbeamter zu 2 Zeitbeamten (befristet auf 10 Jahre) statt 750 Neueinstellungen sich diese Zahl auf 1875 Einstellungen pro Jahr erhöht, dann wird die arbeitsmarktpolitische Dimension dieser Rekrutierungsstrategie deutlich. Allerdings — das sollte an dieser Stelle deutlich bleiben — greifen diese Maßnahmen arbeitsmarktpolitisch erst mittelfristig. Die Vorteile für die Verwaltung (ständige Regenerierung, keine Überalterung, neu-

<sup>101</sup> Meixner, H.-E.: Ansätze . . . , a.a.O., S. 14 ff.

estes Wissen u. a.) sind indes in einem kürzeren Planungszeitraum erkennbar.

#### *4.3 Alternativen zum Abbau des aktuellen Beförderungs- und Verwendungsstaus*

Zum Abbau des Beförderungsstaus zeichnen sich zumindest theoretisch mehrere Handlungsalternativen ab, die im einzelnen auf ihre Wirksamkeit hin untersucht werden müßten:

Alternative 1: Temporäres Bewilligen zusätzlicher Planstellen nach einem differenzierten Verteilungsschlüssel

Alternative 2: Zurückführen der Dienstpostenbewertung auf die Ansätze der Planstellenausstattung (Schließen der qualitativen Schere)

Alternative 3: Vorziehen der Altersgrenze, frühzeitige Pensionierungen

Alternative 4: Reduzieren der Beförderungsränge

zu Alternative 1: Durch die qualitative Dienstposten- und Planstellenschere wäre für diese Maßnahme ein Dispositionsrahmen gegeben. Auch ist der Deutsche Bundestag in der Vergangenheit entsprechenden Überlegungen bereits gefolgt. Allerdings verursacht diese Alternative zumindest temporär zusätzliche Kosten, was derzeit die Realisierung fraglich werden läßt.

zu Alternative 2: Ein Schließen der qualitativen Schere müßte in Konsequenz zu einer Herabstufung bestehender Bewertungen führen. Dies könnte zu einer größeren Unruhe führen, obgleich mit dieser Maßnahme Umgekehrtes bezweckt werden soll. Gestaltungsalternativen — wenn auch keine überzeugenden — sind ku-Vermerke nach Abgang des Dienstposteninhabers oder die Bewertung nach Spitze für einen Teil der Dienstposten. Dies kann insbesondere auch im Hinblick auf eine Konzeption der Nachwuchsplanung sinnvoll sein.

zu Alternative 3: Aufgrund der Altersstruktur in vielen Verwaltungen sollte man von dieser Alternative mittelfristig keine wesentliche Entlastung erwarten. Denn die Jahrgänge, die in den nächsten 10 bis 15 Jahren zur Pensionierung heranstehen, sind in sehr vielen Verwaltungen ohnehin nur schwach besetzt. Hinzu kommt, daß hiervon zunächst Jahrgänge profitieren, die bereits durch die günstige Beförderungssituation der Jahre 1965 bis 1972 rasante Karrieren durchlaufen haben. Ein weiterer Grund, der abzuwägen ist, liegt in der nur aufschiebenden Wirkung des Problems bei dieser Maßnahme: Mittelfristig entsteht ein erneuter Stau.

zu Alternative 4: Reduzieren der Beförderungsstufen: In den obersten Bundesbehörden stehen im höheren Dienst den vier Funktionsstufen des Hilfsreferenten, des Referenten, des Unterabteilungsleiters und des

Abteilungsleiters insgesamt sieben Beförderungsränge zwischen A 13 bis B 9 gegenüber. Sofern diese Differenzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Dienstpostenbewertung nicht überzeugend genutzt werden, sollte man erwägen, die Beförderungsränge bedarfsorientiert zu reduzieren.

Bis heute steht eine grundsätzliche Klärung aus, mit welchen Auswirkungen man bei einem differenzierten Rang- und Statussystem in bezug auf das Leistungs- und Entscheidungsverhalten etwa eines Beamten zu rechnen hat. Inwieweit sich Opportunisten in einem stark differenzierten Rang- und Statussystem besonders entwickeln werden, bedarf ebenso einer Antwort, wie die Frage, ob eine stark differenzierte Beförderungspyramide letztendlich tatsächlich Anreize und Zufriedenheit schafft. Diesen Problemen wäre vorbehaltlos nachzugehen, bevor einzelne Maßnahmen geplant werden.

Die aufgezeigten Alternativen sind nicht als ein Aliud zu verstehen. Mischformen können durchaus sinnvoll sein. Eine Entscheidung zu diesen wichtigen Fragen sollte man allerdings nicht dem Gespür oder der Institution überlassen. Ein systemanalytischer Ansatz dürfte auf Sicht lohnender sein.

Zum Entgegenwirken eines Verwendungsstaus sind Ansätze des job-rotation, des job-enlargement, des job-enrichments und der elitär-orientierten Beförderungstrategie zu erwägen<sup>98</sup>. Die Strategie zielt auf eine intensive Vorbereitung einer kleinen, begabten Mitarbeitergruppe. Es gilt möglichst frühzeitig den Nachwuchs an Führungskräften — ohne Beschränkungen der Laufbahn — durch förderliche Verwendungen und gezielte Fortbildungsmaßnahmen für Spitzenpositionen vorzubereiten. Der Führungsnachwuchs erhält gegenüber den anderen Kollegen einen Förderungsbonus. Dieser wirkt sich allerdings nicht nur auf das Beförderungstempo aus. Denn der Werdegang ist darauf angelegt, in kurzer Zeit durch eine aufeinander abgestimmte Verwendungsfolge erforderliches Führungswissen und Führungstechniken am Arbeitsplatz zu vermitteln. Das Vorrecht auf breite und gezielte Verwendung führt zwangsläufig zu einer höheren Qualifikation.

Eine wichtige Voraussetzung dieser Strategie — die im industriellen Bereich im Rahmen der Trainee-Ausbildung seit Jahren erfolgreich verfolgt wird — liegt in den Auswahlmitteln, um Führungspotentiale frühzeitig identifizieren zu können. Zwar finden vermehrt psychologisch orientierte Testverfahren Anwendung. Es bedarf allerdings noch weiterer Anstrengungen, um diese Verfahren, wie sie in dem Assessment-Center-Programm Anwendung finden, zu verbessern.

Die Probleme der Altersschichtung und der Ämterstruktur erzwingen von der Verwaltung entsprechende Handlungsalternativen. Versäumt

<sup>98</sup> Vgl. hierzu Ziffer 2.6.

man beizeiten auf die sich abzeichnende Entwicklung einzuwirken, dann wird es in den nächsten Jahren zu einer Überalterung in den Führungspositionen kommen. Gerade hier aber sollte man nichts unver- sucht lassen, damit die Führungsstruktur im Altersaufbau ausgewogen bleibt.

In diesem Zusammenhang ist auch der Frage einer stärkeren Mobilität zwischen Ministerium und Geschäftsbereich (bislang eine Einbahn- straße), zwischen den Ressorts und zwischen Verwaltung und Wirt- schaft nachzugehen.

#### *4.4 Aktionsfelder des Personalwesens*

Aus der praktischen Stabsarbeit haben sich die im folgenden ausgewie- senen Analysen und Programme für das Gestaltungsfeld Personal ent- wickelt. Sie sind sicherlich nicht hinreichend, lassen aber andererseits eine Trendaussage zu. Zur weiteren Ausgestaltung und Absicherung dieses Ansatzes sollte eine IST- und SOLL-Analyse mit dem Ziel einer Problemerkennung vorgeschaltet werden.

##### *4.4.1 Quantitativ-strukturelle Aktionsebene*

- Personalstatistik
  - Fluktuationsstatistik
  - Trendanalysen
  - Regressionsanalysen
- Analyse der Altersschichtung und Beförderungsstruktur
  - nach regionalen (Geschäftsbereich)
  - nach funktionalen (Laufbahnen)
  - nach externen (andere Ressorts)
- Arbeitsmarktanalysen und arbeitsbezogene Zukunftsforschung
- Bedarfsmodelle
- konzeptionelle Planungsstrategien
  - quantitative Simulationsmodelle
  - Beförderungsstrategien
- Planungshilfen
  - quantitative Planungshilfen
  - Reihungssysteme (Punkt-Wert-Verfahren)
- Rekrutierungsmodelle
- quantitative Struktur- und Verwendungsmodelle
- quantitative Kontrollverfahren
- Verfahrensentwicklung zur Bilanzierung des „Human capital“.

#### *4.4.2 Qualitativ-instrumentelle Aktionsebene*

- Programmentwicklung zu Verwendungs- und Werdegangmodellen
- Programmentwicklung eines integrierten Personalverwendungs- und Fortbildungssteuerungssystems.
- summarische und analytische Verfahrensentwicklung für Anforderungsprofile
- Entwicklung von Auswahlssystemen
  - Selektionsverfahren
  - Plazierungsverfahren
- Erarbeitung von Normwerten für die vertikale und horizontale Personalsteuerung
- Dienstposten und/oder rangorientierte Entwicklungsstrategien

#### *4.4.3 Soziotechnische Aktionsebene*

- Arbeitsplatzanalysen
- Programme zur Anpassung der Mitarbeiter an die Arbeit (z. B. auch: der ältere Arbeitnehmer in der Verwaltung, Teilzeitbeschäftigung, weibliche Mitarbeiter, Arbeitsregelung)
- Programme zur Anpassung der Arbeit an den Menschen
- Programme zur Kommunikation und Partizipation (z. B. Vorschlagswesen etc.)
- Informationssysteme.

#### *4.4.4 Arbeitsklima*

- Analysen und Trends zur Berufs- und Arbeitszufriedenheit
  - vergleichende Analyse zur Motiv- und Bedürfnisstruktur
  - vergleichende Analysen zum Anspruchsniveau
  - Trends und Prognose
- Programmgestaltung zur Motivierung von Mitarbeitern
  - Entwickeln und Pflegen von Anreizsystemen
  - Konkretisieren und Ausgestalten von Modellen der Mitarbeiterführung
  - Management, Techniken.

## 5. Zusammenfassung

Die Entscheidungsfindung im Gestaltungsfeld Personal als integrativer Bestandteil der Verwaltung bedarf heute einer breiten Informations- und Datenbasis, um den Erfordernissen einer effizienten und sozialorientierten Personalplanung entsprechen zu können. Der dabei zu leistende Aufwand sollte nicht überschätzt, jedoch auch nicht zu gering veranschlagt werden. Kostenneutrale Ansätze zeichnen sich in einer Überprüfung der traditionellen Aufgabengliederung personalbearbeitender Stellen ab. Um die bestehende Struktur den Forderungen eines agierenden Personalmanagements besser anzupassen, könnte die organisatorische Gliederung nach funktionalen Gesichtspunkten eine zielorientierte Alternative sein. Die Zweckmäßigkeit einer Zentralisierung bzw. Dezentralisierung wäre bei jeder Funktion gesondert zu prüfen. Zumindest die Grundlagenforschung könnte zweckmäßig ressortübergreifend konzipiert und institutionalisiert werden.