

Die konzeptionelle Arbeit ist heute in den Personalabteilungen schwieriger, aber auch nötiger denn je geworden. Innere und äußere Einflüsse wie Sparhaushalte, Verteilungskämpfe, die vielfältigen Arbeitsmarktprobleme sowie der Beförderungs- und Verwendungsstau fordern Kreativität und planerisches Geschick. Das traditionelle Rüstzeug der Personalarbeit, das durch eine starke Akzentuierung juristischen Denkens charakterisiert ist, muß durch interdisziplinäres Arbeiten ergänzt werden.

1. Die Rahmenbedingungen der Personalarbeit

11. Problembereiche

Hierzu ist es vielerorts erforderlich, Theoriedefizite aufzuarbeiten. Gerade in schwierigen, unruhigen Zeiten ist es unerlässlich, daß von den Personalabteilungen Ruhe und Kontinuität ausgeht. Davon kann heute allerdings nicht die Rede sein. Extreme Wechselbäder verunsichern Werte, Normen und Erwartungen der Mitarbeiter und lassen sie mitunter resignieren: Den vollen, verschwenderischen Jahren (ca. 1965–1971) sind die mageren gefolgt. Heute scheint die Devise zu gelten: Sparen! Kostet es, was es wolle. Und diese Sparhaushalte sind teuer, auch wenn man sich mancherorts darüber noch hinwegtäuscht. Denn statt das „Human capital“ einer Verwaltung behutsam und einfühlsam zu pflegen und nutzenbringend zu fördern, verunsichert und demotiviert man die Mitarbeiter durch vordergründige Spardiktate. Das ist kein Plädoyer gegen das Sparen an sich. Gespart werden muß. Die Staatsverschuldung von über 700 Milliarden DM läßt den Politikern keine andere Alternative. Daß jeder Mitarbeiter seinen Beitrag hierzu leisten muß, wird jedem klar, der sich die Zahlen des Staatskonsums vergegenwärtigt: 1980 beanspruchte der Staat von dem erwirtschafteten Bruttosozialprodukt ca. 47% (1.498 Mrd. DM). Ausgegeben wurden 315 Mrd. DM für Umverteilungsaufgaben, 59 Mrd. DM für Investitionen, 29 Mrd. DM für Zinsen und 303 Mrd. DM für den Personal- und Sachaufwand. Davon machten die direkten und indirekten Personalkosten über 210 Mrd. DM aus.

Diese Zahlen sprechen eine deutliche Sprache. Entscheidend kann daher nur sein, wo, wann und wie man die Sparscheidungen durchsetzt. Dabei ist Offenheit und Vertrauen eine wichtige Voraussetzung. Hieran aber mangelt es derzeit vor allem: Es wird am Mitarbeiter als passivem, wehrlosen Objekt gespart anstelle durch den Mitarbeiter. So sperrt man beispielsweise Haushaltsstellen, beläßt es aber bei dem Aufgabenvolumen. Das erspart den Politikern zwar unangenehme öffentliche Kritik, den Mitarbeiter nimmt es aber in die Pflicht. In vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung

Prof. Dr. H. E. Meixner,
Bonn/Köln

Das Gestaltungsfeld Personal

Eine generelle Betrachtung der Aspekte Personalpolitik, Personalplanung, Personalverwaltung und Personalführung.

hat dies bereits zu einer unerträglichen Arbeitsüberlastung geführt.

Damals, als die vollen Jahre das Verwaltungsklima bestimmten, wie heute bleiben Zweifel, ob es gelingt, eine Personalpolitik im Interesse der Mitarbeiter zu gestalten. Vielerorts ist zu beobachten – und das sollte ein Alarmsignal sein –, daß die Identifikation mit dem Dienstherrn für viele Mitarbeiter schwieriger wird. Auf diesem Hintergrund aber können sich Engagement und Leistung nur schwer entfalten.

12. Fehlende Kontinuität und ihre verheerenden Folgen

Personalarbeit ist in der öffentlichen Verwaltung zu einer Kunst geworden, mit Extremem fertig zu werden. Viele Probleme aber sind hausgemacht und hätten durch mehr konzeptionelle Arbeit abgewendet, zumindest in ihren fatalen Folgen abgedämpft werden können. An dieser Stelle sei ein Beispiel genannt. Es geht um einen zentralen – vielleicht den wichtigsten Leistungsanreiz im öffentlichen Dienst überhaupt – die Beförderungschancen: Wer dem Leistungsprinzip huldigt, muß auf eine ausgewogene Relation von Leistung und Gegenleistung bauen. Der Tüchtige wird in diesem Falle eine größere Chance auf Förderung erkennen als der weniger Tüchtige. Diese Selbstverständlichkeit gilt nicht im öffentlichen Dienst. Hier ist die Chance auf eine Beförderung nicht in erster Linie von der Tüchtigkeit des einzelnen abhängig, wohl aber von dem Einstellungsjahrgang. Man horche auf: Karriere ist im öffentlichen Dienst vom Zeitpunkt der Einstellung abhängig! So waren beispielsweise in den Jahren der großen Winzerfeste von 1965 bis etwa 1975 für viele rasante Karrieren nicht etwa Eignung und Leistung maßgeblich, sondern

– eine enorme Expansion der Personalhaushalte mit den daran gekoppelten Beförderungschancen (1960 2,6 Millionen, 1980 4,5 Millionen Mitarbeiter),

- ein angespannter Arbeitsmarkt (als Bewerber war man gefragt und konnte Bedingungen stellen),
- eine günstige Altersschichtung und hohe Fluktuationsquote (viele Zurruesetzungen ermöglichten ein schnelles Aufrücken in der Hierarchie, das noch durch einen ständigen Wechsel zu anderen Verwaltungen beschleunigt wurde),
- die Winzerfeste (alte Flaschen mit neuem Etikett) der Jahre 1965, 1969 und 1971. Es war dies das große Spiel an den Stellenobergrenzen.

Was damals in nur sechs Jahren möglich war, spiegeln beispielhaft die folgenden Zahlen wider: Im nachgeordneten Bereich eines personalintensiven Bundesressorts konnten in diesen Jahren ca. 10000 Beförderungen pro Jahr ausgesprochen werden. Heute dürften es im gleichen Ressort wohl weniger als 2000 im Jahresdurchschnitt sein. In nur sechs Jahren vermehrten sich von 1965 bis 1971 die Beförderungsämter in A 13 (Spitzenamt) von 0 auf 755, in A 12 von 432 auf 1532 (beides zusammen: Multiplikator von 5,29), in A 11 von 1718 auf 3742 (Multiplikator 2,18). Die Vergleichszahlen im mittleren Dienst: In A 9 von 0 auf 934, in A 8 von 387 auf 3583 (Multiplikator 11,6); in A 7 von 2488 auf 4159 (Multiplikator 1,6). Im höheren Dienst: in A 16/B 2 von 75 auf 248 (Multiplikator 4,3); in A 15 von 141 auf 1043 (Multiplikator 7,39).

13. Der Beförderungs- und Verwendungsstau¹⁾

Heute haben sich die Vorzeichen verkehrt. Nunmehr rangeln sich auf einem übervollen Arbeitsmarkt die Besten der Besten um eine bescheidene Startposition auf abgesenkter Ebene. Entgegen den sechziger Jahren, wo man sich häufig genug infolge fehlender Alternativen mit dem „Zwanzigprozenttypen“ – so genannt, weil man von seiner Arbeitskraft nicht mehr erwarten konnte – zufriedengeben mußte, hat der öffentliche Dienst nunmehr einen Zulauf wie nie zuvor.

Doch die Zeichen stehen für diesen erfreulichen Nachwuchs nicht gut. Die Hoffnungslosigkeit auf berufliches Emporkommen ist blockiert durch

- Stellenabbau und Nachbesetzungssperren,
- einen ungünstigen Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer,
- das Abspecken der Obergrenzen des gesetzlichen Stellenkegels. Es begann mit dem Haushaltsstrukturgesetz vom 18. 12. 1975 (damals wurden Eingangs- und erste Beförderungsmänter im Verhältnis 35:65% entbündelt). Mit Jahresfrist ist auch der Einstieg für den gehobenen und höheren Dienst abgesenkt worden. Viele Länder versehen Beförderungsmänter mit wachsender Rassanz mit ku-Vermerkern.

- eine ungünstige Altersschichtung. Die Jahrgänge zwischen 45 und 35 Jahren sind viel zu stark besetzt. Daher sind in den nächsten Jahren die altersbedingten Abgänge weit unterdurchschnittlich.

Wir müssen uns fragen, welche Folgen diese Entwicklung auf das Leistungsverhalten der Mitarbeiter auf Dauer haben wird. Wer meint, mit dem Hinweis auf ein unvermeidbares Generationenschicksal sei dieses Problem aus der Welt, der übersieht nicht nur die täglichen Probleme, der übersieht auch die gesicherten Erkenntnisse der Arbeitswissenschaften. Es geht um das Arbeitsklima. Es ist für das Leistungsverhalten der Mitarbeiter von entscheidender Bedeutung: Wenn der Mitarbeiter seine Leistung verweigern sollte, dann helfen weder Zureden, Erlasse, Strafen noch eine perfekte Technik. Dann kann es passieren, daß – wie DPA aus Italien unlängst berichtete – man mit zusätzlichen Prämien Leistung den Mitarbeitern entlocken muß. Selbst bei bürokratischen Planwirtschaften setzt sich der Mensch, seine Werte und Normen im Prozeß der Entscheidungsfindung immer stärker durch. Es kommt – das sollte jedem klar sein – auf den Mitarbeiter an. Ihm kann man Vieles abverlangen. Aber was man ihm abverlangt, das muß vernünftig bleiben, gerecht und plausibel sein. Das erfordert eine rationale, auf einen Interessenausgleich gerichtete Personalarbeit.

2. Die Gestaltungsfelder einer rationalen Personalarbeit²⁾

21. Systematik

Das Gestaltungsfeld Personal zeichnet sich in der öffentlichen Verwaltung weder durch eine begriffliche Klarheit noch durch eine abgesicherte Systematik aus. Es herrschen Einzelaspekte vor, die den Mensch als Gegenstand dieses Gestaltungsfeldes atomisieren, ihn aber nicht als einen Ganzen wieder zusammenführen. Dabei ist die Betrachtungsebene der rechtlichen Einbettung in jedem Falle präjudizierend. Häufig fehlen dabei originäre Bezüge zum Menschen als Aufgabenträger und zum Menschen als humanitärem Wesen. Erkenntnisse aus der Betriebswirtschaftslehre, die menschliche Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit untersucht, 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 subsumierbar sind. Ein interdependentes und interdisziplinäres Durchdringen anstehender Probleme, das im Rahmen eines iterativen Steuerungsprozesses zielorientiert die Systemebenen aufeinander abstimmt, findet nicht statt. Zur Systematisierung der Aktionsfelder soll das Gestaltungsfeld Personal in vier Gestaltungsebenen eingeteilt werden:



22. Personalpolitik

Das Anliegen der Personalpolitik ist heute in Anlehnung an den Politikbegriff zu einer Kunst des Möglichen geworden. Die restriktiven Haushalte machen deutlich, wie schwierig es ist, einen Interessenausgleich zwischen den berechtigten Zielen der Verwaltung und den legitimen Bedürfnissen der Mitarbeiter herbeizuführen.

Ziel der Personalpolitik ist es, sachliche und personelle Konflikte über allgemeine verbindliche Werte zu regeln sowie Ziele festzulegen und Mittelentscheidungen zu treffen, die auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen Entscheidungsträgern und Belegschaft/Bedienstete, den Mitarbeitern untereinander, den Mitarbeitern und der Arbeit einwirken.

Personalpolitik verantwortet, legitimiert und liefert die konzeptionelle Basis für die Durchsetzung von Entscheidungen. Personalpolitik leitet ihre Ziele aus akzeptierten Werten ab. Sie läßt auf diese Weise das Entscheidungsverhalten nachvollziehbar und kalkulierbar erscheinen.

Funktionen sind:

- Ausgleichsfunktion z. B.
 - zwischen Staatsaufgaben, Verwaltung, Mitarbeiter
 - zwischen den Statusgruppen,
 - zwischen Laufbahnen und Laufbahngruppen.
- Stabilisierende Funktionen z. B.
 - PersPol. erzeugt Vertrauen,
 - der Mitarbeiter weiß, woran er ist,
 - Entscheidungen sind nachvollziehbar.
- Zukunftsorientierung
 - PersPol. ermöglicht es zu agieren,
 - sie wirkt gestaltend auf die Zukunft ein,
 - sie formuliert Leitbilder.

Diese Funktionen werden heute nicht konsequent genug verfolgt. Pointiert kann festgestellt werden, daß zuviele zu wenig Personalpolitik machen. Konflikte werden noch zu häufig verschoben, anstatt sie zu lösen.

Direkte Einflüsse gehen auf der Makro-Ebene vom Gesetzgeber und den Tarifvertragsparteien aus, auf der Mikro-Ebene insbesondere von der Verwaltungsführung, der Personalvertretung, der Personalabteilung und den Mitarbeitern selbst. Von den vielfältigen indirekten Einflüssen seien hier die Gesellschaftspolitik, die öffentliche Meinung,

die Situation am Arbeitsmarkt und der Technisierungsgrad genannt.

Am Beispiel einiger ausgewählter Thesen soll die Notwendigkeit und die Umsetzung einer Personalpolitik verdeutlicht werden:

These A: Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit nach innen und nach außen

Politiker, Parteien und Minister wissen um die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit, wenn es darum geht, Leistungen zu verkaufen oder aber auf die öffentliche Meinung einzuwirken. Nur wenige dieser Profis setzen sich allerdings für eine faire Auseinandersetzung bezogen auf die tatsächlichen oder vermeintlichen Privilegien öffentlich Bediensteter ein.

Fremd- und Selbstbild des öffentlichen Dienstes aber bedürfen einer konsequenten Pflege. Zwar haben die Angriffe auf den öD Tradition, doch ist dies kein unabwendbares Schicksal. Jedes Unternehmen achtet auf sein Image am Markt. Die Arbeitgeberverbände beispielsweise haben eine Instanz verfügbar, die sich berufen fühlen kann, auf alle öffentlich diskutierte Personalstrukturfragen eine Antwort zu geben. Journalisten kennen diese Adresse. Und wenn sie sich nicht blamieren wollen, fragen sie zur Vorsicht dort einmal nach. Wo aber gibt es eine vergleichbare Adresse in der öffentlichen Verwaltung? Beim Bundespresseamt? In den Referaten der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit?

Wie wünschenswert eine solche Kontaktstelle ist, zeigen die vielen unqualifizierten Äußerungen über die öffentliche Personalstruktur. In vielen kritischen und weniger kritischen Situationen fühlt sich keiner berufen, auf unqualifizierte Äußerungen korrigierend einzuwirken.

Für die Personalpolitik ist dies ein wichtiger Faktor. Denn der personalpolitische Handlungsspielraum wird durch das negative Bild der Verwaltung in der Öffentlichkeit eingeengt.

These B: Personalpolitische Leitbilder schaffen

Die Verwaltung wird geprägt durch gute und leider auch schlechte Vorbilder. Es gilt, die zahlreichen Beispiele für hervorragende Leistungen nach innen und außen herauszustellen. Dazu gehört auch, den Lernvorgesetzten deutlicher anzuerkennen.

These C: Gemeinsamkeiten mit der Wirtschaft suchen

Viele Probleme sind in Wirtschaft und Verwaltung vergleichbarer als häufig behauptet wird. Die Unterschiede sind bestenfalls graduell, nicht aber prinzipiell. Die öffentliche Verwaltung, aber auch die Wirtschaft, sollten ihre Berührungspunkte überwinden. Neben dem Austausch von Erfahrungen wäre es dann vielleicht auch eher möglich, eine konsequentere Mobilität zwischen diesen Bereichen zu erzielen.

These D: Personalpolitische Ziele bestimmen und ihre Einhaltung kontrollieren

Die allgemeinen Ziele, die dem personalpolitischen Handeln Ziel und Richtung geben, müssen konkretisiert und in Programme umgesetzt werden. Sie regeln das Verhalten der Entscheidungsträger durch Grundsätze, Leitlinien und Verhaltensregulative. So könnte z. B. das Ziel einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu einem Programm führen, das die stärkere Mobilität der Mitarbeiter zum Gegenstand hat (Verwendungsabfolge).

Personalpolitik muß mit anderen Bereichen der Verwaltungspolitik – z. B. Or-

ganisationspolitik, Aus- und Fortbildungspolitik – in Einklang gebracht werden. So kann es beispielsweise ein personalpolitisches Ziel sein, die Mitarbeitermotivation durch Anreicherung der Arbeitsgebiete zu fördern, während der Organisator gerade die Spezialisierung betreibt. Diese konträren Ziele sind aufeinander abzustimmen.

Personalpolitische Ziele lassen sich in Anlehnung an Kosiol in Sach- und Formalziele einteilen: Das Sachziel ist, den richtigen Mann/Frau zum richtigen Zeitpunkt auf den richtigen Dienstposten unter Berücksichtigung sozialer Kriterien sowie der Gemeinwohlorientierung zu verwenden.

Als Formalziele lassen sich beispielhaft nennen: Wirtschaftlichkeit, Rechtmäßigkeit, Leistungsprinzip, Humanität u. a. m.

Solange diese Ziele unverbindlich genannt werden, ist ein Konsens ohne Probleme möglich. Wendet man sie jedoch auf einen konkreten Fall an, so kann die Übereinkunft schon schnell erschöpft sein.

Beispiel: Alkoholismus in der Verwaltung. Da ca. 5–8% des Personalbestandes hiervon betroffen ist, kann man nicht guten Wissens behaupten, daß dies ein vernachlässigbares Problem ist. Immerhin liegen Schätzungen vor, die den volkswirtschaftlichen Schaden dieser

Krankheit auf 17 Mrd. DM beziffern. Die DBP rechnet an Kosten für Rehabilitierungsmaßnahmen bei einem Posthandwerker mit ca. 54 000 DM, bei einem Hauptsekretär mit ca. 65 000, bei einem Amtmann mit ca. 84 000. Rechnet man noch die Fehlzeiten hinzu, dann belaufen sich die Kosten pro Erkranktem auf über 200 000 DM: Man kann also nicht so tun, als existiere dieses Problem nicht. Wer wirtschaftlich und sozial/fürsorglich handeln will, darf hier nicht passiv den Dingen ihren Lauf lassen. Da man weiß, daß eine Alkoholiker-Karriere sich über 5–15 Jahre entwickelt, bieten sich eine Reihe von Möglichkeiten an, vorsorgend tätig zu werden.

These E: Die Grundsätze des Berufsbeamtentums zeitgemäß fortschreiben

Viele personalpolitische Ansätze sind bereits in diesen Grundsätzen und in den beamten- und tarifrechtlichen Regelungen enthalten. Sie bedürfen angesichts des technisch-sozialen Wandels der Aktualisierung.

Als Beispiel sei hier das Fürsorgeprinzip genannt. Inhaltlich entspricht es durchaus den Humanisierungskonzepten. Es

Fortsetzung Seite 21

Bausparen, aber nicht bauen? Das läßt sich machen:

Mit einem Bausparvertrag kann man ein Appartement oder eine Wohnung kaufen, man kann umbauen, ausbauen, renovieren und modernisieren – auch als Mieter. Das ist klar.

Aber wissen Sie, wie viele Möglichkeiten Sie noch haben, Ihr Baugeld einzusetzen? Sie können zum Beispiel Immobilienfonds erwerben.

Sie können entschulden, umschulden, Erben auszahlen. Sie können Sauna, Swimmingpool, Kamin einbauen, Fahrstuhl oder Alarmanlage installieren, Schranktrennwände oder die tolle Einbauküche anschaffen.

Garagen- und Gartenanlagen lassen sich mit Baugeld finanzieren, ebenso alle Schall- und Wärmeschutzmaßnahmen und die Umstellung auf Erdgas oder Fernwärme.

Man kann mit seinem Bausparvertrag ein Wochenend- und Ferienhaus erwerben, sich in ein Altenheim einkaufen und viele Dinge mehr.

Sollten Sie absolut keine Idee haben, was Sie mit Ihrem Bauspardarlehen anfangen könnten, dann nehmen Sie's eben nicht. Dann nehmen Sie eben „nur“ die 4% Guthabenzinsen vom BHW und die Zuschüsse vom Staat.

Wir sagen Ihnen gern Genaueres. Und falls Sie Ungewöhnliches mit Ihrem Baugeld vorhaben, erklären wir Ihnen, was unter welchen Umständen möglich ist. Ihr BHW-Berater hilft Ihnen ganz persönlich.

BHW
BAUSPARKASSE

Auf uns baut
der öffentliche Dienst.

Fortsetzung von Seite 17

ist allerdings erschreckend, mit welcher Einseitigkeit derzeit dieses Prinzip im öffentlichen Dienst verfolgt wird. Kriterien dieses Humanisierungskonzeptes – und jedes Kriterium steht für ein Programmpaket – sind: Ausführbarkeit, Erträglichkeit, Zumutbarkeit und Zufriedenheit.

Es ist interessant, daß der Gesetzgeber im Bereich der Wirtschaft dieses „Fürsorgeprinzip“ (Humanisierung der Arbeitswelt) deutlich restriktiver auslegt, als es im öffentlichen Dienst Anwendung findet (vgl. Arbeitsstättenverordnung etc.).

**These F:
Die rechtlichen Regelungen
nicht als Alibi
für Unterlassungen benutzen**

In der Verwaltung ist die Neigung zu beobachten, Konflikten auszuweichen und, wenn unumgänglich, eine formalrechtliche Lösung anzustreben. Das öffentliche Dienstrecht ist aber flexibler als häufig behauptet wird. Wer eine inhaltliche statt einer formalen Lösung sucht, wird trotz unbestrittener Einengung häufig eine Möglichkeit dazu finden. Doch danach wird zu oft erst gar nicht gesucht, weil man sich auf formale, wenig kreative Aspekte zurückzuziehen versteht.

Als Beispiel sei hier noch einmal das Alkoholproblem angeführt. Die rechtlichen Vorgaben sind zwar eindeutig. Gleichwohl wird der Alkoholiker erst personalpolitisch auffällig, wenn der Mantel des Schweigens und Verdrängens massiv enthüllt wird und es anders nicht mehr geht. So etwa, wenn der Kranke sich auf dem Schreibtisch des Chefs einrichtet. Dann aber greift das Dienstrecht mit aller Schärfe. Die Lösung dieses Problems findet sich aber nicht im Dienstrecht. Fürsorglich wäre es indes, wenn man bereits frühzeitiger eingreift und statt des Dienstrechts mit anderen Maßnahmen beginnt. Hier ist dann nicht der Jurist, sondern der Sozialwissenschaftler, der Sozialarbeiter gefordert.

23. Personalplanung

Um den richtigen Mann/Frau zum richtigen Zeitpunkt auf dem richtigen Dienstposten zu verwenden, muß man wissen

- wann? wo? welcher? Bedarf auftritt (Bedarfsplanung),
- wie und mit welchen Instrumenten geeignete Interessenten angesprochen und ausgewählt werden können (Beschaffung)?
- welcher Mann/Frau der/die richtige ist (Personaleinsatz – statischer Planungsaspekt)?
- durch welche Abfolge von Verwendungen Mitarbeiter ihre Qualifikationen erhalten und erweitern können (Personalentwicklung/-förderung – dynamischer Planungsaspekt)?

Weitere Teilfunktionen der Personalplanung sind

- Personalfreisetzung,
- Personalstrukturplanung (hier wird auf die Altersschichtung und die Beförderungsstruktur eingewirkt, sowie Maßnahmen getroffen zur Entschärfung eines Beförderungs- und Verwendungsstaus),
- Personalkostenplanung.

Bei der Bedarfsplanung stellt sich zunächst die Grundsatzfrage, ob und in welchem Zyklus eine sinnvolle Planung in dem sensiblen Bereich Personal, wo Überraschungen dominieren, überhaupt sinnvoll sein kann. Diese Frage muß differenziert beantwortet werden.

Zu unterscheiden sind Planungszeiträume von einem Jahr (kurzfristige Planung), von 2 bis 5 Jahren (mittelfristige) und über 5 Jahre (langfristige).

Viele Probleme, die uns heute in den Personalabteilungen beschäftigen, hätten bei einer langfristigen Planung zumindest abgedeckt werden können. Ich erinnere an die unausgewogenen Altersschichtungen und an die uns auf lange Sicht hin noch blockierende Ämterstruktur.

Auch die Sparhaushalte werden ihre Kerben auf Jahre hin hinterlassen. Es ist ohnehin aus planerischer Sicht nicht einsehbar, warum man beispielsweise die Rekrutierung des Nachwuchses von einem auf das andere Jahr um fast 50% reduziert, wie dies beispielsweise in NRW bei der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes geschehen ist. Tangiert sind hiervon nicht nur die Ausbildungskapazitäten. Die Folgewirkungen werden auf Jahrzehnte hin erkennbar und drückend sein.

Eine andere Frage ist, ob man sich bezogen auf einen konkreten Mitarbeiter langfristig in der Werdegangplanung festlegen sollte. Pointiert kann man an dieser Stelle ein Sprichwort einbringen: Wem der Herr ein Amt gibt, dem gibt er auch den Verstand. So, wie wir dies hier verstanden wissen wollen, bedeutet dies vor allem, daß man durch geeignete Verwendungen Mitarbeiter im besonderen Maße qualifizieren kann. Wer diese Fürsorge nicht erhält, dem nützt selbst eine hervorragende Begabung wenig.

Als Objektbereich der Bedarfsplanung ist neben der Festlegung des Rekrutierungsbereiches daher auch der Ergänzungsbedarf differenziert nach Führungsfunktionen (langfristige Verwendungs- und Karriereplanung) festzulegen. In diesem Feld werden personalpolitische Entscheidungen getroffen. So etwa, wenn man die Quote für Aufstiegsbeamte (Wechsel der Laufbahngruppe) bestimmt, oder aber – um ein Beispiel aus der Polizei zu nennen –, man das Verhältnis Aufsteiger/Seiteneinsteiger (Abiturienten) bei der Rekrutierung der Kriminalpolizei des gehobenen Dienstes festlegt.

Berechnungsparameter der Bedarfsplanung sind

- die Altersschichtung,
- die Fluktuationsquote,
- die Ämterstruktur,
- die Aufgabenstruktur,
- die Arbeitszeit,
- der Technisierungsgrad
- die Werdegangsvorgaben.

Instrumente und Verfahren der Bedarfsplanung reichen von Schätzverfahren über Trendanalysen bis hin zu arbeitswissenschaftlichen Verfahren, die über Personalinformationssysteme mit integrierten Mitarbeiter- und Tätigkeitsdateien gefahren werden.

Bei der Beschaffungsfunktion geht es um vier Planungsaspekte. Zunächst gilt es, die Beschaffungsmärkte festzulegen:

- intern/extern? z. B. Sollen Beförderungsstellen überregional ausgeschrieben werden oder sollen sie auf den eigenen Bereich konzentriert bleiben?
- qualifikationsmäßig? z. B. Wie soll sich der Anteil der Laufbahnen innerhalb einer Laufbahngruppe verteilen? Welcher Dienstposten ist aufgrund seiner Anforderungsstruktur für welche Qualifikationsabschlüsse besonders geeignet? Gerade heute bietet der Arbeitsmarkt viele Chancen. So können z. B. Bewerber mit doppelter Qualifikation im vermehrten Umfang geworben werden.

Ein weiterer Planungsaspekt ist die Werbung. Hier stellt sich die Frage, ob die richtigen Interessenten tatsächlich angesprochen, erreicht werden. Als Instrument dient in aller Regel die Stellenausschreibung.

Weitere Aspekte dieser Planungsfunktion sind die Selektionsverfahren und die Kontrolle. Man sagt, daß Mitarbeiter in den Personalabteilungen glückliche Leute sind. Sie brauchen sich nämlich nicht mit eigenen Fehlern herumzuschlagen, geschweige denn zu quälen. Was sie entscheiden, ist immer richtig. Wählen sie aus 100 Bewerbern den einen aus, der später im Arbeitsfeld nicht überzeugt, so bleibt dennoch der rettende Hinweis, daß er unter den verfügbaren Alternativen gleichwohl der beste war. Wer kann dies widerlegen, wo doch der Gegenbeweis nicht mehr möglich ist. Dieses Bild steht für eine Haltung, die sich leicht in Personalabteilungen breit machen kann: Wir sollten in einem viel stärkeren Maße, als dies heute geschieht, dafür Sorge tragen, daß das Entscheidungsverfahren der Personalabteilungen rational und nachvollziehbar wird.

Ein Kernstück künftiger Personalarbeit wird die Personaleinsatzplanung sein. Dabei wird es vor allem um den Erhalt der Qualifikationen gehen. Denn eine rasante Abfolge der Verwendungen, um eine Beförderungsstufe nach der anderen zu nehmen, wird es nicht mehr geben. Die Verweilzeiten auf den Dienst-

posten werden sich zwangsläufig in dem Maße verlängern, wie sich das Warten auf eine Beförderung verlängert. Damit einher geht die Gefahr, daß „rostet, wer rastet“. Um dies zu verhindern, sind organisationspolitische, personalpolitische und bildungspolitische Maßnahmen aufeinander abzustimmen³⁾.

Organisationsseitig sind dies

- das job enlargement
- das job enrichment

personalseitig

- das job rotation
- das level drift

bildungsseitig

- die Anpassungsfortbildung
- die Aufstiegsfortbildung.

Eine Verwaltung ist auf die Qualifikation der Führungsmannschaft im besonderen Maße angewiesen. Es zeigt sich aber, daß in den nächsten Jahren mit einer Überalterung in den Spitzenämtern zu rechnen ist, wenn man hierauf nicht bereits heute aktiv einwirkt. Eine Führungsmannschaft sollte möglichst breit über die Jahrgänge gestreut sein. Ansonsten führt dies zu Generationsproblemen. Das gleiche Problem stellte sich vor allem Anfang der sechziger Jahre im Bereich der Wirtschaft. Neben Friktionen, Generationskonflikten waren hier Innovationshemmnisse zu beobachten. Will man dieser Gefahr begegnen, dann sind bereits heute die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten. Und das kann bedeuten, daß man den Personalkörper einer Laufbahn stärker und konsequenter, als man dies heute gewillt ist zu tun, in Führungs- und Liniennachwuchs differenziert.

24. Personalführung

Ausgangsfrage dieses Gestaltungsfeldes ist es: Wie kann man auf das Leistungsverhalten eines Mitarbeiters positiv einwirken?

Dies ist möglich,

- indem man das Verhältnis von Vorgesetzten und Mitarbeitern regelt und so durch Führungskonzepte und -instrumente auf das Rollenverhalten Einfluß nimmt.
- indem man die Mensch-Mittel-Systeme gestaltet und optimale Arbeitsbedingungen schafft. (Aspekt Führung im Sinne einer Steuerung von Mensch-Mittel-Systemen).

Die Anpassung des Menschen an die Arbeitswelt sowie die Anpassung der Arbeit an den Menschen hat als Voraussetzung, daß man sich in den Personalabteilungen mit der menschlichen Dynamik, ihren Gesetzmäßigkeiten und Besonderheiten befaßt. Dieses Grundlagenwissen ist erforderlich, um eine Personalführung mit Augenmaß vorantreiben zu können.

Ausschlaggebend für die Leistung eines Mitarbeiters ist neben einer sinnvollen Kombination der Faktorkapazitäten (Anlage/Beschaffung/Personal) dessen

Leistungsangebot. Dieses resultiert aus dem Leistungsvermögen (Aspekt der Qualifizierung und der Energie) mit den beiden Kategorien der Leistungsbefähigung und der Leistungsdisposition sowie der Leistungsbereitschaft (Aspekt der Motivierung) mit den Kategorien der Bedürfnisse, der Leistungsmotivation und des Berufsethos.

Zur Zeit konzentrieren sich viele Personalabteilungen zu einseitig auf den Aspekt der Leistungsbefähigung. Dann werden mit großem Arbeitsaufwand Anforderungsprofile bezogen auf Dienstpostengruppen oder Dienstposten entwickelt und Befähigungsprofile erhoben (Ermittlung von Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse und Persönlichkeitsmerkmale). Für eine optimale anforderungs-(Arbeitsplatz) und eignungsge-rechte(Mitarbeiter) Zuordnung ist dies zwar eine wichtige Voraussetzung, doch dürfte dieser Aufwand unververtretbar sein, wenn dadurch weitere wichtige Voraussetzungen menschlicher Leistungsabgabe vernachlässigt werden. So etwa der Bereich der Leistungsdisposition oder gar der der Leistungsmotivation.

Bei der Leistungsdisposition geht es um ein Streßmanagement, eine sinnvolle Pausen- und Arbeitszeitgliederung, um humane Arbeitsbedingungen, um einen altersadäquaten Personaleinsatz u.a.m. Was den älteren Mitarbeiter in der Verwaltung anbetrifft, so sind hier noch vielerorts Vorurteile zu erkennen, die ihn wohl eher als Abschreibungsfaktor sehen wollen. Verhängnisvoll hat sich das in der Wissenschaft einmal vorherrschende Defizit-Modell (die Maturitäts-Degenerations-Hypothese) ausgewirkt. Wer das tatsächliche oder vermeintliche Defizit älterer Arbeitnehmer herausstellt, verkennet, daß es vor allem ein Wandel ist, der sich im Alter vollzieht: Nicht das Defizit steht im Vordergrund, sondern der Wandel. Dieser Wandel ist aber kein Verlust in der Substanz sondern ein Anderssein. Viele Mitarbeiter versagen im Alter nur deshalb, weil die Personalabteilungen grob fahrlässig und in Verkennung ihrer Fürsorgepflicht gearbeitet haben. Die sich abzeichnende Überalterung in der Verwaltung (so sind etwa zwei Drittel aller Lehrer heute noch zwischen 30–40 Lebensjahren, in zehn Jahren verschiebt sich das günstige Bild, dann sind von drei Lehrern zwei älter als vierzig, etc.) fordert, daß wir uns bereits heute viel intensiver mit den Konzepten eines altersadäquaten Personaleinsatzes auseinanderzusetzen haben.

Auch im Bereich der Leistungsbereitschaft sind im öffentlichen Dienst einige Theorie- und Praxisdefizite aufzuarbeiten. So werden wir uns vermehrt mit der Frage eines Berufsethos (job involvement-Forschung) auseinandersetzen müssen, und es gilt, das Anreizsystem der Verwaltung einer kritischen Inventur zu unterziehen. Das Status- und Beförderungssystem, das Bezahlungs- und Dienstalterssystem, müssen überdacht

werden. Alternativen sind zu überprüfen. Diese Überlegungen münden in Fragen einer Pflege des Arbeitsklimas.

25. Personalverwaltung

Hier geht es um die Service-Funktionen einer Personalabteilung, wie das Zahlbarmachen von Bezügen, die Vorbereitung und Durchführung von Ernennungen u. ä.

Es handelt sich in diesem Bereich um die traditionelle Einzelbearbeitung. Aber auch hier lassen sich im Atmosphärischen eine Reihe von neuen Impulsen setzen.

In jedem Falle aber sollten sich Personalabteilungen weniger in der Rolle des „Schicksalsmachers“ sehen. Stattdessen ist der Aspekt „Dienst am Mitarbeiter“ (Kunden-dienst) stärker in das Rollenverhalten einzubeziehen.

¹⁾ Karriere hat für viele Aufforderungscharakter. Da sich aber die Rahmenbedingungen heute sehr ungünstig für einen schnellen beruflichen Aufstieg entwickelt haben, werden die Beförderungserwartungen bei vielen schon bald enttäuscht. Diese Frustration – und das wäre schlimm – kann am Wertgefühl der Betroffenen zehren. Um diese Zusammenhänge etwas deutlicher herauszuarbeiten, habe ich einmal die vielfältigen Aspekte, die auf eine Karriere wirken, illustriert durch viele Beispiele, zusammengetragen. Meixner, H. E., Karrierefibel – Auf zum Olymp. Ein „Leid“-faden für Gutgläubige, die noch Hoffnungsfrohen und die bereits Frustrierten, 3. Auflage Gernsbach 1984; Deutscher Betriebswirte Verlag.

²⁾ An dieser Stelle können die vielfachen Beziehungen zu den einzelnen Gestaltungsebenen nur punktuell angesprochen werden. Ausführlicher und mit der dort angegebenen Literatur: Meixner, H. E., Personalpolitik, Köln, Berlin, Bonn, München 1982; Carl-Heymanns-Verlag.

³⁾ Vgl. hierzu das Werdegangmodell in Meixner, H. E., Aus- und Fortbildung in der Verwaltung. Verfahren und Instrumente der Mitarbeiterqualifizierung, Köln, Berlin, Bonn, München 1984; Carl-Heymanns Verlag.