

Ausgabe 10/2004

Ergebnisse einer Befragung  
der DGFP e.V. zum Thema  
Personalmanagement in  
öffentlichen Verwaltungen

Bearbeitung durch  
Christiane Geighardt

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft  
für Personalführung e.V.  
Düsseldorf 2004

ISSN 1613-2785



**Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen.**  
Experteninterviews zu Status quo und Herausforderungen.

ISSN 1613-2785

Herausgeber:  
Deutsche Gesellschaft für Personalführung e.V.  
Niederkasseler Lohweg 16  
40547 Düsseldorf

Referat Arbeitskreise DGFP e.V.  
Dr. Sascha Armutat  
Fon 0211 5978-124  
Fax 0211 5978-29124  
E-Mail [armutat@dgfp.de](mailto:armutat@dgfp.de)

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
1 Einleitung .....	5
2 Die Expertenbefragung.....	6
2.1 Das methodische Vorgehen.....	6
2.2 Die Ergebnisse.....	7
2.2.1 Besonderheiten des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen .....	7
2.2.2 Professionelles Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen .....	8
2.2.3 Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: Status quo.....	11
2.2.4 Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen und die Rolle des Personalmanagements .....	21
2.2.5 Gestaltungsimpulse für ein erfolgreiches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen.....	23
3 Fazit .....	25
4 Anhang: Interviewleitfaden .....	26

## **Vorwort**

Das vorliegende PraxisPapier basiert auf Leitfadeninterviews mit Personalexperten aus öffentlichen Verwaltungen. Der zugrunde liegende Leitfaden wurde von den Thesen aus dem DGFP-Arbeitskreis „Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen“ inspiriert.

Unser Dank gilt deshalb sowohl den befragten Experten als auch den Mitgliedern des Arbeitskreises, die die Grundlage für die Untersuchung erarbeitet haben.

Düsseldorf, Dezember 2004.

## 1 Einleitung

Ausgangspunkt für die vorliegende qualitative Untersuchung sind die Ergebnisse des DGFP-Arbeitskreises „Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen“.

Der Arbeitskreis stellt fest, dass in den Diskussionen, die sich mit den Schlagworten „Schlanke Verwaltung“, „Modernisierung“, „Neues Steuerungsmodell“ und „New Public Management“ zusammenfassen lassen, oft unklar bleibt, was genau verbessert werden soll, welche Ziele verfolgt werden und welche Konzepte und Methoden hierzu konkret einzusetzen sind. Der Arbeitskreis betont die Bedeutung des Personalmanagements für die öffentlichen Verwaltungen. Besonders im Zusammenhang mit den angesprochenen Veränderungsprozessen kommt dem Personalmanagement eine Schlüsselrolle zu. Es trägt zum Beispiel durch die kriteriumsbezogene Auswahl und eine gezielte Fortbildung von Führungskräften entscheidend zu einer erfolgreichen, modernen öffentlichen Verwaltung bei. Der Arbeitskreis geht weiterhin davon aus, dass das Personalmanagement die öffentlichen Verwaltungen auch bei neuen Herausforderungen unterstützen kann. Eine solche Herausforderung stellt die prognostizierte Überalterung der Gesellschaft dar, auf die das Personalmanagement rechtzeitig mit geeigneten Maßnahmen (Personalmarketing, strukturierte Personalbedarfsplanung, Potenzialanalysen etc.) reagieren kann.

Das Ziel der Expertenbefragung ist eine strukturierte Bestandsaufnahme des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen sowie die Ableitung von Gestaltungsempfehlungen.

## 2 Die Expertenbefragung

### 2.1 Das methodische Vorgehen

Im Zeitraum von März bis Juli 2004 wurden elf Experteninterviews durchgeführt.<sup>1</sup> Die leitfadengestützten Gespräche dauerten im Durchschnitt ca. eine Stunde.

Als Experten gelten für diese Untersuchung die Personen, die den Personalbereich einer öffentlichen Verwaltung leiten oder die im Personalbereich einer öffentlichen Verwaltung einen Funktionsbereich führen. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, dass Vertreter von öffentlichen Verwaltungen auf Bundesebene, auf Landesebene und auf kommunaler Ebene angesprochen wurden, um ein möglichst umfassendes und unverzerrtes Bild vom Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen zu erhalten.<sup>2</sup>

Unter den Interviewpartnern waren Personalverantwortliche aus drei Bundesministerien, vier Landesministerien (Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen), zwei Stadtverwaltungen, einer Universität und einer Volkshochschule.<sup>3</sup>

Die Mitschriften der Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet. Bei den im Folgenden dargestellten Ergebnissen handelt es sich um die Quintessenz aller Gespräche.

---

<sup>1</sup> Mit einer Ausnahme handelte es sich um Telefongespräche. Zur Methode der Experteninterviews vgl. Meuser, M./Nagel, U.: Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, B./Prenzel, A. (Hrsg.): Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. München 1997, S.481-491.

<sup>2</sup> Dennoch erhebt die Untersuchung keinen Anspruch auf Repräsentativität. Es handelt sich vielmehr um eine explorative Analyse.

<sup>3</sup> Allen Interviewpartnern wurde Vertraulichkeit zugesichert, so dass hier keine konkreteren Angaben gemacht werden können.

## 2.2 Die Ergebnisse

### 2.2.1 Besonderheiten des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen

Nach der Einschätzung der befragten Experten gibt es insgesamt weniger Unterschiede als Gemeinsamkeiten zwischen dem Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen und demjenigen in der Privatwirtschaft. Auf einige Besonderheiten des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen wird dennoch hingewiesen:

Die restriktiven gesetzlichen Bedingungen - insbesondere das Beamtenrecht und das komplizierte Tarifrecht - prägen das Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen. Die Gesetzeslage lässt im Vergleich zur Privatwirtschaft weniger Gestaltungsspielraum, z.B. im Hinblick auf die Vergütung oder die Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Eine weitere Beschränkung für das Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen ergibt sich aus der derzeit prekären Finanzsituation des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Insbesondere bei Neueinstellungen sind dem Personalmanagement oft die Hände gebunden.

Ein anderes Charakteristikum öffentlicher Verwaltungen ist die geringe Fluktuation, durch die die Personalentwicklung erschwert wird.

Kulturell ist die öffentliche Verwaltung stark vom Beamtentum geprägt. Die lange Tradition des Berufsbeamtentums hat eine eigene Kultur mit tief verwurzelten Verhaltensweisen und einer spezifischen Mentalität hervorgebracht. Zu den kulturellen Besonderheiten zählt der besonders stark ausgeprägte Partizipationsanspruch der Beschäftigten. Durch diesen Anspruch werden Prozesse verlangsamt, an deren Ende dann jedoch oft eine konsensuale Entscheidung steht. Ein anderer kultureller Unterschied zeigt sich in den Begrifflichkeiten: In öffentlichen Verwaltungen werden weniger Anglizismen verwendet als in der Privatwirtschaft. Traditionell werden von Verwaltungen primär Kontinuität und Rechtssicherheit erwartet. Als Antwort auf diese Erwartungen haben sich festgefügte Strukturen mit einer klaren Linienorganisation

herausgebildet. Dadurch, dass von Verwaltungen zunehmend Flexibilität und Veränderungen erwartet werden, stehen sie mehr und mehr in einem Spannungsfeld sich widersprechender Anforderungen.

## 2.2.2 Professionelles Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen

### 2.2.2.1 Selbstverständnis der Personalmanager

Das professionelle Selbstverständnis des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen unterscheidet sich nicht von dem in der Privatwirtschaft. Ein professioneller Personalmanager muss die einschlägigen Instrumente kennen und handwerklich beherrschen, er muss mit der Organisationskultur vertraut sein, um nicht „an den Leuten vorbei zu reden oder zu agieren“<sup>4</sup>. Schließlich muss er Visionen haben, die sich an den strategischen Zielen der Verwaltung orientieren und die er den Beschäftigten eindeutig kommuniziert.

Die Experten betonen, dass Professionalisierung im Personalmanagement weder mit Verwissenschaftlichung noch mit Spezialisierung verwechselt werden darf. Erfahrungen auch in anderen Bereichen der Verwaltung tragen vielmehr zur Professionalität der Personalmanager bei.

Auch in öffentlichen Verwaltungen werden einzelne Personalaufgaben (z.B. die Abrechnung) outgesourct. Dabei muss darauf geachtet werden, dass wichtiges Fachwissen nicht verloren geht und dass die Selbstkontrolle des Personalbereichs nicht gefährdet ist.

Durch eine zentrale Struktur des Personalbereichs wird nach der Einschätzung eines Experten die professionelle Anwendung der Instrumente gefördert. Ein anderer Interviewpartner dagegen hält es für angebracht, durch eine stärkere Dezentralisierung von Personalmanagementaufgaben eine „Kirchturmspolitik“ zu vermeiden.

---

<sup>4</sup> Zitat aus einem Interview.



Professionalität fördert die Akzeptanz des Personalbereichs in der Behörde und trägt zur Gleichberechtigung neben anderen Funktionen bei. Für die Außenwirkung der Verwaltungsbehörde sind insbesondere ein professionelles Bewerbermanagement und ein professionelles Auswahlverfahren entscheidend.

#### 2.2.2.2 Anforderungen an die Personalmanager

Auch wenn sich die Qualifikationsanforderungen an die Mitarbeiter im Personalbereich öffentlicher Verwaltungen nach Aufgabengebiet und nach Laufbahnen stark unterscheiden, gibt es Gemeinsamkeiten: Insgesamt spielen Rechtsfragen – insbesondere bezogen auf das öffentliche Dienstrecht und das Tarifrecht, aber auch auf das Haushaltsrecht – eine entscheidende Rolle für die Personalarbeit in Verwaltungsbehörden. Das öffentliche Dienstrecht ist für die Arbeit im Personalbereich eine „conditio sine qua non“<sup>5</sup>. Einschlägiges Fachwissen zählt deshalb zu den wichtigsten Qualifikationen für jeden Mitarbeiter im Personalbereich. Diese Tendenz zeigt sich deutlich darin, dass es sich bei der Mehrzahl der im höheren Dienst Beschäftigten um Juristen handelt. Die zentrale Bedeutung juristischer Fachkompetenz wird damit erklärt, dass es häufig zu gerichtlichen Auseinandersetzungen über Personalentscheidungen kommt.<sup>6</sup> Von einigen Interviewpartnern wird diese Dominanz juristischer Qualifikationen kritisch betrachtet. Sie halten allgemeine Managementkompetenzen und Sozialkompetenzen für ebenso bedeutend wie juristische Fachkenntnisse. Je höher die Position eines Mitarbeiters, desto wichtiger wird seine soziale Kompetenz im Verhältnis zu seiner Fachkompetenz. Weiterhin werden von den Mitarbeitern im Personalbereich öffentlicher Verwaltungen Datenverarbeitungskenntnisse und organisatorische sowie konzeptionelle Fähigkeiten erwartet. Nicht zuletzt sollen sie serviceorientiert sein und Interesse an Menschen

---

<sup>5</sup> Zitat aus einem Interview.

<sup>6</sup> Auch von dieser Regel gibt es Ausnahmen: Ein Experte berichtet aus seiner Verwaltungsbehörde, dass dort Jura nicht im Vordergrund steht, weil es wenig Rechtsstreitigkeiten gibt.

und an den Instrumenten und Methoden des Personalmanagements mitbringen.

### 2.2.2.3 Weiterbildung der Personalmanager

Die Mitarbeiter des Personalbereichs werden regelmäßig weitergebildet. Die häufigste Form der Fortbildung sind (Inhouse-) Seminare. Ein positiver Nebeneffekt von Inhouse-Schulungen ist die Förderung des Gemeinschaftsgefühls. Darüber hinaus kommen verschiedene andere Lernmethoden zum Einsatz, z.B. Blended Learning oder Mentoring. Dabei arbeiten die Personalbereiche öffentlicher Verwaltungen mit verschiedenen Weiterbildungsanbietern zusammen: beispielsweise mit dem Deutschen Beamtenbund, mit externen Beratungsfirmen oder mit dem Institut für Führung und Personalmanagement der Universität St. Gallen. Primär wird jedoch mit den eigenen Fortbildungsträgern der öffentlichen Verwaltung (Verwaltungsakademien, Institute für Verwaltungsmanagement, etc.) kooperiert.

Inhaltlich decken die Fortbildungen für die Mitarbeiter im Personalbereich öffentlicher Verwaltungen ein breites Feld ab: Es gibt Schulungen zum Führen von Interviews, zum Erstellen von Anforderungsprofilen, zu Mitarbeitergesprächen, zum Beurteilungswesen, zu Auswahlverfahren, zu dienstrechtlichen Fragen etc.. In einigen Verwaltungsbehörden gibt es Ansätze für eine systematische Bildungsbedarfsanalyse. In den Verwaltungen, in denen Stellenpools eingerichtet wurden, wird ein besonderer Bedarf an Trainings zum Umgang mit Mitarbeitern aus diesem Pool gesehen.

Auf Bundesebene und in einigen Ländern gibt es einen organisierten Erfahrungsaustausch für die Leiter der Personalbereiche in den Ministerien. In Nordrhein-Westfalen treffen sich die Personalverantwortlichen der Landesministerien ca. alle sechs Wochen zum Erfahrungsaustausch; bei Bedarf werden zu spezifischen Themen Arbeitsgruppen gebildet. Das Bundeskanzleramt lädt einmal jährlich zu einem

Erfahrungsaustausch der in den Bundesministerien für das Personalmanagement Verantwortlichen ein.

### 2.2.3 Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: Status quo

Im Folgenden werden exemplarisch einige wichtige Aspekte des Personalmanagements betrachtet, um einen differenzierten Eindruck von der aktuellen Situation des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen zu gewinnen.

#### 2.2.3.1 Personalstrategie

Obwohl eine Expertin berichtet, dass das Personalmanagement in ihrer Verwaltungsorganisation nach dem Prinzip „trial and error“ vorgeht, wird in den Interviews insgesamt deutlich, dass in vielen öffentlichen Verwaltungen an einer Personalstrategie gearbeitet wird.

Bisher gibt es vor allem Konzepte für einzelne Aspekte des Personalmanagements (z.B. Personalauswahl, Erstellen von Anforderungsprofilen). Besonders verbreitet sind Personalentwicklungskonzepte. Zu den Modulen eines solchen Konzeptes zählen z.B. Mitarbeitergespräche, Beförderungsgrundsätze, ein Beurteilungssystem und Grundsätze zur Führung und Zusammenarbeit. Für die Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen spielen traditionell Gleichstellungspläne und das Laufbahnrecht eine wichtige Rolle. Auch der Gedanke der Job Rotation mit dem Ziel, die Mitarbeiter mit möglichst vielen Abteilungen und Tätigkeiten vertraut zu machen, ist typisch für Personalentwicklungskonzepte im öffentlichen Dienst.

Ein Experte berichtet von einem integrierten Personal- und Organisationsentwicklungskonzept, bei dem „der Gedanke der selbstlernenden Verwaltung“ im Vordergrund steht. In einer anderen Verwaltung gibt es eine Rahmenvereinbarung mit strategischen Implikationen,

die regelt, wie einzelne Personalmanagementmaßnahmen zu verknüpfen sind. Die Förderung von Mobilität, Verwendungsbreite und Auslandserfahrungen sind Beispiele für strategische Personalmanagementziele im öffentlichen Dienst.

### 2.2.3.2 Personalplanung

Voraussetzung für eine strategieorientierte Personalplanung sind eindeutige strategische Entscheidungen. In öffentlichen Verwaltungen sind strategische Entscheidungen oft politische Entscheidungen, die nicht immer eindeutig sind, weil sie viele – sich gegebenenfalls widersprechende – Interessen berücksichtigen.

In der aktuellen wirtschaftlichen Situation wird eine systematische und strategieorientierte Personalplanung zudem durch die mangelnde finanzielle Planungssicherheit erschwert. Die Personalplanung in öffentlichen Verwaltungen wird derzeit von den Einsparungszielen und -programmen dominiert. In der Mehrzahl der Verwaltungen werden Stellen abgebaut; auf Neueinstellungen wird in der Regel verzichtet. Obwohl betriebsbedingte Kündigungen und Sozialpläne nicht mehr für alle Behörden Fremdworte sind, werden Einsparungen in den meisten Fällen durch andere Maßnahmen realisiert. Zum Beispiel werden Pools gebildet, die Personalüberhänge auffangen und auf die bei Stellenbesetzungen bevorzugt zurückgegriffen werden muss. Oft gibt es einen strikten Stellenplan, der dem Personalmanagement wenig Spielraum lässt. Ein Experte berichtet aus seiner Organisation von einem mittel- bis langfristigen linearen Abbauziel von 1,5% der Stellen. Die Entscheidung darüber, ob eine Aufgabe weitergeführt wird oder nicht, ist meistens politisch beeinflusst.

Personaldeckungsdefizite gibt es höchstens in Spezialistenfunktionen. Bestehende Personaldeckungsdefizite können zum Teil kurzfristig durch Abordnungen aus anderen Behörden kompensiert werden. Besonders bei Auszubildenden werden eher qualitative als quantitative Defizite festgestellt.

Ein Experte berichtet, dass der Mangel an Fachkräften noch nicht den Arbeitsalltag in seiner Verwaltung prägt, weil dort derzeit stark vom externen Markt rekrutiert wird. Er beobachtet jedoch, dass Externe oft Schwierigkeiten haben, sich dem öffentlichen Dienst anzupassen.

In der Frage, ob das Durchschnittsalter der Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen bereits ansteigt und weiter ansteigen wird, herrscht zwischen den Experten Uneinigkeit. Einige beobachten einen deutlichen Anstieg des Durchschnittsalters, während andere im Gegenteil einen Rückgang des Durchschnittsalters feststellen. Wieder andere können keinen eindeutigen Trend ausmachen. Wie die Alterspyramide in einer Verwaltungsorganisation konkret aussieht, hängt von der Anzahl der Neueinstellungen ab. In einer Organisation, in der viele Mitarbeiter Altersteilzeitregelungen in Anspruch nehmen, werden mehr jüngere Mitarbeiter neu eingestellt. Aus einer Verwaltung wird berichtet, dass sie auf dem Weg war, das Durchschnittsalter zu senken. Dadurch, dass jetzt nur 20% der Stellen neu besetzt werden, wird das Durchschnittsalter jedoch wieder ansteigen.

Auch zu den Vor- und Nachteilen älterer Mitarbeiter gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Während von einigen Experten das Erfahrungswissen und die Motivation älterer Mitarbeiter geschätzt wird, betonen andere Befragte das Risiko einer zunehmenden Ausfallquote. Außerdem erhofft man sich von jüngeren Mitarbeitern mehr frische Ideen und weniger Anspruchsdenken. Eine Expertin vereint die gegensätzlichen Ansichten in ihrer Überzeugung, dass ein Generationenmix angestrebt werden soll, weil er bereichernd ist.

### 2.2.3.3 Personalmarketing

Personalmarketing wird in öffentlichen Verwaltungen kaum betrieben. Da es – besonders in der aktuellen wirtschaftlichen Situation – ausreichend Bewerber gibt, wird keine Notwendigkeit gesehen, Personal aktiv anzuwerben und zu binden. Aus einer Behörde wird berichtet, dass bewusst auf die Teilnahme an Bewerberkontaktmessen, für die

Einladungen vorlagen, verzichtet wurde, weil für die Rekrutierung auf eine Vielzahl von Initiativbewerbungen zurückgegriffen werden kann. Viele Bewerber fühlen sich von der relativen Arbeitsplatzsicherheit angezogen. Das gilt auch für besonders qualifizierte Bewerber, die jedoch bei einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation oft ihr Interesse an einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst verlieren, weil der Verdienst relativ gering ist. Ein Experte vertritt die Auffassung, dass Sicherheit kein Argument für den öffentlichen Dienst ist, weil er keine Sicherheit mehr bietet.

In den Verwaltungen, die sich nicht mehr auf das Argument der Arbeitsplatzsicherheit verlassen möchten, werden Personalmarketinginstrumente etabliert. Allerdings wird dieser Prozess durch die problematische Haushaltslage erschwert. In einigen Behörden gibt es bereits vereinzelte Maßnahmen: Stellenangebote auf der Homepage, ein Eintrag in einem regionalen „Job Guide“, die Gestaltung von Sonderverträgen in Ausnahmefällen, ein Praktikantenprogramm, die Kontaktpflege zu Prüfungssämtern, um auf gute Juristen aufmerksam zu werden.

Eine wichtige Herausforderung für das Personalmarketing in öffentlichen Verwaltungen ist die Förderung des Arbeitgeberimages. Dabei geht es darum, die Vorteile des öffentlichen Dienstes (wie z.B. Entwicklungsperspektiven durch eine Fülle von Verwendungsmöglichkeiten) effektiv zu kommunizieren und ihn von seinem Image als „uncool, Schnarchnasen“<sup>7</sup> zu befreien. Dabei geht es nicht nur um die Außenwirkung, sondern auch um die Mitarbeiterbindung, weil sich viele Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen mehr Anerkennung und Wertschätzung von der Öffentlichkeit wünschen.

Ein Experte weist darauf hin, dass es sich bei Fragen des Personalmarketings um ein perspektivisches Problem handelt, das proaktiv angegangen werden muss. Ein Beispiel für eine langfristige Personalmarketingmaßnahme ist die Förderung der Querdurchlässigkeit zwischen den Verwaltungen durch Rotation und durch eine gemeinsame Ausbildung.

---

<sup>7</sup> Zitat aus einem Interview.

#### 2.2.3.4 Auswahl der Führungskräfte

Während der Wechsel in eine höhere Laufbahn von der Befähigung des Bewerbers (das heißt vom Erfüllen der Bildungs- und Erfahrungsvoraussetzungen) abhängt, wird für einen Wechsel in eine höhere Besoldungsgruppe in vielen Behörden das erfolgreiche Absolvieren eines Assessment Centers vorausgesetzt. Dieses Auswahlinstrument ist in öffentlichen Verwaltungen besonders verbreitet. Sein Vorteil wird darin gesehen, dass es den Auswahlprozess transparenter macht.

Das Assessment Center kommt jedoch nicht bei jeder Entscheidung über Auswahl und Beförderung von Führungskräften im öffentlichen Dienst zum Einsatz. Auch strukturierte Interviews und die Ergebnisse der regulären Beurteilung (vgl. Kapitel 2.2.3.6) dienen als Grundlage für derartige Entscheidungen. Falls die Regelbeurteilung lange zurückliegt, kann ein Bewerber um eine Führungsposition gegebenenfalls eine Anlassbeurteilung erwirken. Aus den Beurteilungen werden Hinweise auf die Kompetenzen und die Potenziale der Mitarbeiter abgeleitet. Die Beurteilungsergebnisse werden mit einem abstrakten Anforderungsprofil für Führungskräfte abgeglichen. Auf der Grundlage dieses Vergleichs werden die als geeignet identifizierten Mitarbeiter für eine Führungsposition vorgeschlagen. Gegebenenfalls vorhandene Defizite in einem Kompetenzbereich können durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen ausgeglichen werden.

Bei den inhaltlichen Beurteilungsschwerpunkten zeichnet sich eine Veränderung ab. Es gibt deutliche Bestrebungen, der Methodenkompetenz und insbesondere der Sozialkompetenz neben der Fachkompetenz einen höheren Stellenwert bei der Auswahl von Führungskräften einzuräumen. Dabei geht es z.B. um die Konfliktfähigkeit eines Bewerbers und darum, ob seine Persönlichkeit in die Abteilung passt. Insbesondere in der ersten und zweiten Führungsebene spielen solche „weichen Faktoren“ eine zunehmende Rolle bei Auswahlentscheidungen.

Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor für die Auswahl von Führungskräften in öffentlichen Verwaltungen ist die Frauenförderung, d.h. die Erfüllung des Gleichstellungsplans.

#### 2.2.3.5 Weiterbildung der Führungskräfte

Von einem besonderen Konzept der Führungskräfteentwicklung wird aus einer Kommunalverwaltung berichtet. Dort herrscht die Regel, dass ein Mitarbeiter nicht im eigenen Bereich Führungskraft werden darf. Durch dieses Prinzip der Rotation wird ein „Kaminaufstieg“<sup>8</sup> verhindert und die Produktorientierung der Führungskräfte gefördert. Aktuell werden in dieser kommunalen Verwaltung Hierarchiestufen abgebaut. Den Leistungsträgern unter den Führungskräften, die in diesem Prozess ihre Führungsaufgabe verlieren, wird eine Expertenlaufbahn angeboten, in der sie u.a. Führungskräfte beraten und unterstützen; für die übrigen Führungskräfte wird die Führungsaufgabe prägender.

In einer anderen Behörde sind alle Führungspositionen auf fünf Jahre befristet. Dort wurden bei der Einführung einer neuen Organisationsstruktur alle Leitungspositionen neu ausgeschrieben, so dass sich die Stelleninhaber erneut bewerben und sich einem qualifizierten Auswahlverfahren stellen mussten. Dieses Vorgehen wurde von den Führungskräften akzeptiert, weil sie es als in der Sache überzeugend ansahen.

Die Personalentwicklung bei Führungskräften wird von den befragten Experten als Schlüsselfrage betrachtet. Die Teilnahme an Fortbildungen ist in einigen öffentlichen Verwaltungen für alle Führungskräfte obligatorisch, in anderen Behörden sind nur die Führungskräfte der ersten Ebene zur Teilnahme verpflichtet; in wieder anderen Verwaltungen beruht die Wahrnehmung von Fortbildungsangeboten grundsätzlich auf Freiwilligkeit, um die Motivation der Teilnehmer nicht zu beeinträchtigen. Flächendeckende Schulungen für Führungs-

---

<sup>8</sup> Zitat aus dem Interview.



kräfte gibt es vor allem im Zusammenhang mit der Einführung neuer Personalmanagementinstrumente, z.B. eines neuen Beurteilungssystems.

In den meisten Behörden wird die Fortbildung der ersten Führungsebene mit besonderem Nachdruck betrieben. Jedoch gibt es auch hier Ausnahmen: Aus einer Verwaltung wird von systematischen Führungskräftebildungen im mittleren Management berichtet, während es dort noch keine planvollen Fortbildungen für das Top-Management gibt.

Inhaltlich lassen sich die Fortbildungsangebote weitgehend drei Blöcken zuordnen: Neben Schulungen zur Vermittlung von grundlegendem *Fachwissen* (Beamtenrecht, Haushaltsrecht, Controlling etc.) gibt es Seminare zur Entwicklung von *Führungs- und Sozialkompetenzen*. Diese Qualifizierungsangebote zur (Weiter-) Entwicklung der Führungskompetenzen bedeuten eine bewusste Abgrenzung gegenüber dem „Konzept der besten Fachkraft“<sup>9</sup>. In einer Verwaltungsbehörde, in der es bisher keine systematischen Schulungen zu Führungsthemen gibt, wird ein Führungskolleg geplant, dessen Zielsetzung es ist, die Führungskräfte mit ihrer Führungsaufgabe nicht allein zu lassen. Diesem Ziel dienen auch die Erfahrungsaustauschtreffen für Führungskräfte, die in dieser Behörde ca. alle zwei Monate stattfinden. Schließlich werden Weiterbildungsmaßnahmen zu verschiedenen *Instrumenten des Personalmanagements* (Anforderungsprofile, Personalauswahlinstrumente, Mitarbeitergespräche, Personalbeurteilungssysteme, Zeugniserstellung etc.) angeboten. Ein für die Fortbildung von Führungskräften in öffentlichen Verwaltungen spezifisches Thema ist das Konzept des Gender Mainstreaming.<sup>10</sup>

Bei der Fortbildung von Führungskräften arbeiten die öffentlichen Verwaltungen mit verschiedenen Anbietern zusammen.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Zitat aus einem Interview.

<sup>10</sup> Gender Mainstreaming bedeutet, die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen. Dahinter steht die Überzeugung, dass es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt.

<sup>11</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2.3 (Fortbildung von Mitarbeitern des Personalbereichs).

### 2.2.3.6 Personalbeurteilung

In der Mehrzahl der öffentlichen Verwaltungen gibt es Regelbeurteilungen im Turnus von drei Jahren. In einigen Behörden fordert das Personalmanagement – z.T. durch gerichtliche Urteile unterstützt – kürzere Beurteilungsintervalle. Dagegen wenden sich jedoch die Führungskräfte, weil kürzere Beurteilungsintervalle für sie eine stärkere Arbeitsbelastung bedeuten. Anlassbeurteilungen sind die Ausnahme. Lediglich aus einer Verwaltungsbehörde wird berichtet, dass dort bewusst auf Regelbeurteilungen verzichtet wird, weil die Beurteilung „sonst an Wert verlieren würde“<sup>12</sup>. Stattdessen gibt es in dieser Verwaltung anlassbezogene Beurteilungen, wenn Veränderungen anstehen oder wenn die Mitarbeiter sich eine Beurteilung wünschen. In einigen Verwaltungen ist die Beurteilung für Mitarbeiter, die älter als 50 Jahre sind, freiwillig.

Die verschiedenen öffentlichen Verwaltungen haben ähnliche Erfahrungen mit den Beurteilungssystemen gemacht. Die Beurteilungen fielen zunächst durchgängig zu positiv aus: Aus einer Verwaltungsbehörde, in der als Beurteilungsmaßstab der Durchschnitt vorgegeben war, wurden 73% der Mitarbeiter als überdurchschnittlich beurteilt. Eine Erklärung für solche Verzerrungen ist die Konkurrenz zwischen einzelnen Abteilungen. Die Führungskräfte haben ein Interesse daran, die eigenen Mitarbeiter besonders gut zu bewerten, weil das Urteil auf sie zurück fällt. Ein weiterer Grund für positiv verzerrte Beurteilungen wird in einer unzureichenden Beobachtungsgabe und einer mangelnden Konfliktfähigkeit einiger Führungskräfte gesehen. Die intensive Auseinandersetzung mit den Mitarbeitern kostet Kraft; manche Führungskräfte sind damit überfordert. In verwaltungsinternen Diskussionen kommt zudem der Konflikt zwischen dem Motivationsziel und dem Bewertungsziel der Beurteilung zum Ausdruck.

Um der beobachteten „Tendenz zur Milde“<sup>13</sup> entgegenzuwirken und den Aussagewert der Beurteilungsergebnisse zu steigern, werden nun Richtwerte (Quoten) für die einzelnen Bewertungsnoten vorgegeben. Von einem Experten kommt der Hinweis, dass es für dieses Verfah-

---

<sup>12</sup> Zitat aus dem Interview.

<sup>13</sup> Zitat aus einem Interview.

rens entscheidend ist, mit der konsequenten Orientierung an den Beurteilungsrichtlinien „oben“ zu beginnen. Auch wenn in einzelnen Verwaltungen auf das Beurteilungssystem viel geschimpft wird, ist der Nutzen dieses Instruments insgesamt unbestritten. Die Beurteilten akzeptieren grundsätzlich seine Relevanz für Personalentscheidungen (wie Beförderungen oder Bewährungsaufstiege). Obwohl Beurteilungen immer wieder angefochten werden, ist die von einigen befürchtete große Klagewelle ausgeblieben. Dass sie Diskussionen anregen, wird als kommunikativer Erfolg betrachtet.

Die Regelbeurteilung wird in den meisten Fällen auch für eine Potenzialanalyse (Befähigungsbeurteilung) genutzt. An der systematischen Erfassung und Analyse von Stärken und Schwächen der Mitarbeiter wird derzeit in vielen öffentlichen Verwaltungen gearbeitet. Ein Problem für die effektive Förderung von Potenzialträgern in öffentlichen Verwaltungen stellt die Undurchlässigkeit der Laufbahnen dar.

#### 2.2.3.7 Leistungsorientierte Vergütung

Die Regelbeurteilung dient in erster Linie als Grundlage für Entscheidungen über Stellenbesetzungen und Beförderungen. Für Entscheidungen über eine leistungsorientierte Vergütung wird oft eine separate aktuelle Leistungseinschätzung herangezogen. Eine direkte Verzahnung mit den Regelbeurteilungen ist in den meisten Verwaltungsbehörden nicht möglich, weil diese Beurteilungen dort nur alle drei Jahre stattfinden.

In der Bundesverwaltung gibt es drei Arten der leistungsorientierten Vergütung: die Leistungsstufe (Vorziehen der nächsten Dienstaltersstufe bei dauerhaft herausragenden Gesamtleistungen), die Leistungszulage (Anerkennung einer bereits über einen Zeitraum von mindestens drei Monaten erbrachten, auch für die Zukunft erwarteten herausragenden besonderen Einzelleistung) und die Leistungsprämie (bei einer herausragenden besonderen Einzelleistung).

In der Mehrzahl der Behörden wird aktuell über leistungsorientierte Vergütungsmodelle diskutiert. Der Wettbewerbsgedanke wird grundsätzlich begrüßt. Prämiensysteme sind bereits verbreitet (Beträge bis ca. 2000,- Euro p.a.). Mit anderen Modellen gibt es bisher wenig Erfahrung; viele Verwaltungen sind diesbezüglich zurückhaltend. Ein Experte fasst die Situation mit folgendem Satz zusammen: „Wir diskutieren viel, aber unter zu Wenigen“. Es zeichnet sich ab, dass in Zukunft die Bedeutung leistungsorientierter Vergütungsmodelle für den öffentlichen Dienst an Bedeutung gewinnen wird. Beispielsweise werden Hochschullehrer in Bayern künftig zu 30% erfolgsorientiert vergütet.

Auch die derzeit prekäre Haushaltslage steht diesem Trend nicht zwangsläufig entgegen, wie das Beispiel einer Kommunalbehörde zeigt: Die Feststellung, dass ein Anreizsystem grundsätzlich mit dem derzeit in öffentlichen Verwaltungen vorherrschenden Spargedanken kollidiert, war für diese Behörde der Anlass, ein Konzept zu entwickeln, das den vermeintlichen Widerspruch auflöst. Dieses Konzept sieht vor, dass nur diejenigen Mitarbeiter eine Sonderzahlung erhalten, die durch eine Einnahmesteigerung oder durch Kostensenkung einen finanziellen Erfolg für die Verwaltungsbehörde erzielt haben. Neben den monetären werden auch andere Anreize für wichtig gehalten. Ein solches Mittel ist das Übertragen von Verantwortung, denn: „In der Verwaltung ist viel eine Frage des Dürfens“<sup>14</sup>.

#### 2.2.3.8 Personalberichterstattung

Die Personalberichterstattung wird in vielen öffentlichen Verwaltungen in Angriff genommen, steckt in den meisten Fällen aber noch in den Kinderschuhen. In der Regel gibt es keine umfassende Personalberichterstattung im Sinne eines Gesamtberichts, sondern viele einzelne Berichte über die Förderung von Schwerbehinderten und Frauen, über die Auszubildenden oder über den Krankenstand. Außerdem gibt es Berichte der Personalvertretungen.

---

<sup>14</sup> Zitat aus einem Interview.

Im Detail zeigen sich Unterschiede: Während in einer Verwaltung derzeit Kennzahlen für die Personalberichterstattung entwickelt werden, gibt es in einer anderen Behörde zwar einen detaillierten Personalbericht mit verschiedenen Statistiken (Anzahl der Mitarbeiter, Personalkosten etc.), der jedoch nicht für ein strategisches Controlling genutzt wird. Unterschiede gibt es auch im Hinblick auf die Zielgruppe der Personalberichterstattung: In einigen Verwaltungsbehörden werden alle Mitarbeiter über die relevanten Personalkennzahlen informiert, in anderen Behörden bleibt der Kennzahlenbericht den Abteilungsleitern und der Leitung der Organisation vorbehalten.

#### 2.2.4 Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen und die Rolle des Personalmanagements

Die öffentlichen Verwaltungen müssen künftig mit geringeren finanziellen und personellen Ressourcen den steigenden Erwartungen der Bürger gerecht werden. Dieser Herausforderung begegnen sie mit Modernisierungsprojekten. Dass eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen notwendig ist, ist Konsens; die Öffentlichkeit übt entsprechenden Druck aus.

Unterschiede und Unklarheiten gibt es jedoch im Begriffsverständnis: Geht es um eine rechtliche Modernisierung (Dienstrecht vereinfachen, Angestellten- und Beamtenrecht harmonisieren, Beteiligungsrechte begrenzen, etc.)? Geht es um eine strukturelle Modernisierung, das heißt um die Neuordnung von Zuständigkeiten? Geht es um die Förderung von Motivation und Leistungsbereitschaft durch transparente Zielvorgaben und durch leistungsorientierte Vergütungsmodelle? Geht es um eine Verbesserung der internen Kommunikation und eine Abkehr vom hierarchischen Denken? Geht es um das Adaptieren von Konzepten und Instrumenten aus der Privatwirtschaft? Oder geht es primär um die Einsparung von Kosten? In einem Interview wird betont, dass die Modernisierung kein Selbstzweck sein darf. Welche Ziele sollen durch eine Modernisierung erreicht werden und mit welchen Mitteln? Hier ist die Politik gefordert, konkrete Vorgaben zu machen. Für die

Umsetzung und für die Erfolgskontrolle ist es entscheidend, dass diese Zielvorgaben präzise und relativ stabil sind.

Die erfolgreiche Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen ist voraussetzungsvoll. Da öffentliche Verwaltungen zu erlerntem Standardhandeln neigen, ist mit Widerständen gegen Unbekanntes zu rechnen. Während der Begriff „Modernisierung“ grundsätzlich positiv besetzt ist, löst die Rede von „notwendigen Veränderungen“ Ängste und dadurch Widerstände aus. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuell angespannten Haushaltslage werden Veränderungsmaßnahmen von den Beschäftigten oft primär als Sparmaßnahmen wahrgenommen. Außerdem ist der subjektiv empfundene Veränderungsdruck in öffentlichen Verwaltungen eher gering. Anders als in der Privatwirtschaft ist bei ausbleibenden Veränderungen nicht unmittelbar die Existenz gefährdet. Aus diesen Gründen ist die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter weniger ausgeprägt. Deshalb ist das Vorleben der Veränderungen durch die Führungskräfte eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Veränderungsprozesse – das gilt auch und insbesondere für die politische Leitung einer Behörde. Für nachhaltige Veränderungen ist ein Mentalitätswandel erforderlich. Die Beschäftigten dürfen nicht „zu Veränderungen getrieben“<sup>15</sup>, sondern müssen überzeugt werden; ihre Einsicht ist wichtig für den Erfolg von Veränderungsmaßnahmen. Im öffentlichen Dienst hat die Verfahrensorientierung eine besondere Bedeutung: Maßnahmen müssen kulturadäquat umgesetzt werden, das heißt in kleinen Schritten und unter Berücksichtigung aller Partikularinteressen. Hilfreich ist die Begleitung der Veränderungsprozesse durch das Personalmanagement. Für den nachhaltigen Erfolg von Veränderungsmaßnahmen ist nicht zuletzt eine konsequente Erfolgskontrolle ausschlaggebend. Wenn die Ergebnisse dieser Evaluation den Beschäftigten mitgeteilt werden und so der Nutzen der Maßnahmen transparent gemacht wird, können sie eher langfristig für den Veränderungsprozess gewonnen werden. Wenn die Kontrolle zeigt, dass einzelne Maßnahmen keinen Erfolg bringen oder vielleicht sogar kontraproduktiv sind, müssen sie modifiziert oder aufgegeben werden.

---

<sup>15</sup> Zitat aus einem Interview

Insgesamt brauchen Veränderungen in öffentlichen Verwaltungen viel Zeit. Entsprechend weist ein Experte darauf hin, dass ihm Behörden, die lauthals herausposaunen „Wir sind Reformer“, suspekt sind.

### 2.2.5 Gestaltungsimpulse für ein erfolgreiches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen

In den Interviews wurden viele Ideen geäußert, wie das Personalmanagement weiter zu einer erfolgreichen Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen beitragen kann. Zwar wünschen sich einige Experten eine Optimierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (Vereinfachung des Dienstrechts, Harmonisierung des Angestellten- und des Beamtenrechts, Begrenzung der Beteiligungsrechte etc.). Innerhalb der bestehenden Bedingungen kann aber jede Verwaltungsbehörde „im Kleinen“<sup>16</sup> schon etwas tun. Die Vorschläge lauten:

- eine interdisziplinäre Beschäftigtenstruktur durch verstärkte Rekrutierung von Nicht-Juristen forcieren.
- die Anforderungsprofile für Führungskräfte – sofern noch nicht geschehen – um Methoden- und Sozialkompetenzen ergänzen.
- durch Personalaustausch (zwischen Verwaltungsbehörden, aber auch mit der Privatwirtschaft) und das Einbeziehen von externem Sachverstand den eigenen Horizont erweitern.<sup>17</sup>
- den Informationsaustausch (auch und gerade in Fragen des Personalmanagements) zwischen Bund, Ländern und Gemeinden intensivieren.

---

<sup>16</sup> Zitat aus einem Interview.

<sup>17</sup> Beispiel: Projekt Vereinfachung der Behördensprache in Kooperation mit einem Lehrstuhl für Germanistik.

- die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter durch neue Arbeitsformen mit mehr Verantwortung und stärkerer Ergebnisorientierung fördern.

Ein Experte fasst das Engagement des Personalmanagements für eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit folgendem Satz zusammen: „Es werden viele kleine Feuer entzündet in der Hoffnung, dass ein Flächenbrand entsteht“.



### 3 Fazit

Insgesamt hat sich im Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen in den letzten Jahren viel getan. Beispiele für grundlegende Veränderungen sind die Entwicklung von Personalentwicklungskonzepten und die Einführung sowie die lernende Weiterentwicklung von Beurteilungssystemen. Weitere Entwicklungen haben begonnen oder zeichnen sich ab. So werden in vielen Verwaltungsbehörden Personalstrategien erarbeitet, es wird über leistungsorientierte Vergütungsmodelle auf der Grundlage erster Erfahrungen intensiv diskutiert, neben Fachkompetenzen werden die Sozialkompetenzen der Führungskräfte vermehrt fokussiert und gefördert.

Auf den Mangel an qualifiziertem Personal, den die Prognosen zur demografischen Entwicklung nahe legen, ist das Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen noch nicht vorbereitet. Es gibt jedoch Ansätze für Instrumente, die greifen können, wenn die Prognosen sich bewahrheiten. Dazu zählen eine systematische Personalbedarfsplanung, Potenzialanalysen und Personalmarketing. Besonders die Förderung des Arbeitgeberimages bedeutet eine wichtige Herausforderung für das Personalmarketing in öffentlichen Verwaltungen.

Für die Modernisierungsmaßnahmen in öffentlichen Verwaltungen lässt sich zusammenfassend feststellen, dass ihr Erfolg wahrscheinlicher wird, wenn die Politik klare Ziele vorgibt, wenn bei der Umsetzung der Maßnahmen die spezifische Kultur öffentlicher Verwaltungen berücksichtigt wird und wenn es eine konsequente Erfolgskontrolle gibt. Das Personalmanagement kann als Begleiter dieser Modernisierungsmaßnahmen entscheidend zu deren Gelingen beitragen.

## 4 Anhang: Interviewleitfaden

### *Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen*

- Wodurch unterscheidet sich das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung von demjenigen in der Privatwirtschaft? Welche spezifischen Rahmenbedingungen gibt es (Haushaltsrecht, Beamtenrecht, Laufbahnrecht,...)?
- Welche Voraussetzungen gibt es Ihrer Meinung nach für eine „Modernisierung“ des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen? Woran können Veränderungsbestrebungen scheitern? Wie können Hindernisse beseitigt werden?
- Was verstehen Sie unter professionellem Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung?

### *Personalmanagement allgemein*

- Welchen Stellenwert hat der Personalbereich in Ihrer Behörde?
- Erfolgen Personalmanagementaktivitäten (Planung, Auswahl, Entwicklung etc.) strategieorientiert?
- Erstellen Sie einen Personalbericht? Falls ja, welche Informationen enthält er? Falls nein, warum nicht?
- Welches Wissen benötigen die Mitarbeiter in Ihrem Personalbereich?
- Verfügen die Mitarbeiter im Personalbereich über das aktuelle Fachwissen?
- Wie wird aktuelles Fachwissen vermittelt (Zeitschriften, Erfahrungsaustauschgruppen, Seminare,...)?

### *Führungskräfte*

- Nach welchen Kriterien werden Führungskräfte rekrutiert?
- Nach welchen Kriterien werden Führungskräfte gefördert?
- Werden Führungskräfte systematisch geschult? Wird den Führungskräften Personalmanagement-Grundwissen vermittelt? Werden sie fortlaufend zu Personalthemen weitergebildet?

### *Personalplanung*

- Erfolgt die Personalplanung systematisch?
- Erfolgt die Personalplanung strategieorientiert?

- Gibt es Personaldeckungsdefizite? Falls ja, in welchen Bereichen bzw. Funktionen?
- Hat der Anteil der Mitarbeiter, die älter als 45 sind, in den letzten zehn Jahren (im Verhältnis zur Gesamtbelegschaft) zugenommen? Erwarten Sie eine weitere Zunahme dieser Mitarbeitergruppe in den kommenden zehn Jahren?

#### *Personalmarketing*

- Nehmen Sie eine steigende Konkurrenz zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft um qualifizierte Mitarbeiter wahr?
- Was kann ihrer Ansicht nach Bewerber davon abhalten, sich für die öffentliche Verwaltung zu interessieren?
- Gibt es in Ihrer Behörde ein aktives Personalmarketing? Welche Instrumente (z.B. Rekrutierungsmessen,...) kommen dabei zum Einsatz?
- Erfolgt die Anwerbung und Einstellung neuer Mitarbeiter kontinuierlich oder „in Schüben“?

#### *Beurteilungs- und Anreizsysteme*

- Gibt es in Ihrer Behörde ein Leistungsbeurteilungssystem und ein leistungsorientiertes Vergütungssystem? Falls ja, welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht? Falls nein, welche Gründe sprechen dagegen?
- Falls es ein Leistungsbeurteilungssystem und ein leistungsorientiertes Vergütungssystem gibt, sind beide Systeme miteinander verzahnt?

#### *Personalentwicklung*

- Werden in Ihrer Behörde systematisch Potenzialanalysen durchgeführt? Falls ja, welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht? Falls nein, welche Gründe sprechen dagegen?