

# Kapitel 1. **Grundlagen des Personalmanagements**

*Wie müssen wir uns organisieren, damit das, wofür der Kunde uns bezahlt, im Zentrum der Aufmerksamkeit steht und von dort nicht wieder verschwinden kann?*

(Quelle: F. Malik)

Was dieses Kapitel bringt: Ziel dieses Kapitels ist es, nach einer kurzen Einführung in das Personalmanagement öffentlicher Verwaltungen, Erklärungsansätze für praktische Erfahrungen mit der Einführung des Personalmanagements unter den Rahmenbedingungen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zu geben und die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung und Wirksamkeit des Personalmanagements in der Praxis darzustellen. Für das Verständnis von Zusammenhängen zwischen historischer Entwicklung und heutigen Problemstellungen des Personalmanagements wird zu Beginn eine kurze Zusammenfassung der Einordnung der Entwicklung von der Personalarbeit zum Personalmanagement vor dem Hintergrund organisationaler Rahmenbedingungen gegeben.

## I. Die Neuausrichtung der Personalarbeit

### 1. Die Entwicklung der Personalarbeit zum Personalmanagement

Die seit einigen Jahren öffentlich geführte Diskussion um die Effizienz des Personalwesens übt einen Rechtfertigungsdruck auf die Personalarbeit aus, der zunehmend einem Veränderungsdruck weicht. Die Praxis lässt jedoch Zielklarheit vermissen, was sich in eher halbherzigen Umsetzungsbemühungen niederschlägt. Auch der Blick in privatwirtschaftliche Unternehmen zeigt dem ambitionierten Personalpraktiker ein breites Spektrum an Möglichkeiten, in welcher Ausgestaltung sich privatwirtschaftliche Unternehmen Personalarbeit leisten.

Das führt zu der Frage, wieviel Veränderung der bisherigen vorrangig juristisch durchdrungenen Personalarbeit zulässig und wirtschaftlich ist, um die Verwaltungsarbeit zu unterstützen.

1

2

- 3** Wenn der Blick über den Tellerrand allein nicht die erforderlichen Erkenntnisse für die Praxis bietet, ist der Blick zurück zum Ursprung des Personalmanagements, dessen organisationale Einbettung und praktische Bedeutung für die Unternehmensführung möglicherweise sinnvoll.

Die Herausbildung des Personalmanagements ist eng verbunden mit der Betrachtung der Faktoren Mensch, Arbeit, Arbeitsmittel und -umgebung. Die Humanisierung der Arbeit, arbeitswissenschaftliche Ansätze der Arbeitsgestaltung und theoriegeleitete Organisationsansätze boten Ansätze für weitere Überlegungen zu einem effizienten Einsatz des arbeitstätigen Menschen (vgl. Kolb, 1998, S. 11).

- 4** Personalmanagement hat seine Grundlegung in den klassischen Personalaufgaben, wie Bezügerechnung und Aktenverwaltung, die im Zuge der industrialisierungsbedingten Arbeitsteilung als eigenständiges Aufgabenfeld im Management entstanden. Im Zuge des Arbeitswissenschaftsansatzes kamen weitere Personalaufgaben wie Mitarbeiterschulung und Leistungsanreizsysteme hinzu (vgl. Scholz [I], S. 59 f.).

Es war das große Verdienst Frederick W. Taylors (1856–1915), dass erstmals auf der Basis einer wissenschaftlichen Analyse von Arbeits- und Zeitstudien aus dem praktischen Betriebsalltag ein Konzept der wissenschaftlichen Betriebsführung entwickelt werden konnte. Taylor löste, ausgehend von seinen Annahmen über die menschliche Natur, die Einheit von Planung und Ausführung der Arbeit auf. Diese Trennung von Kopf und Handarbeit führte zu einem hohen Spezialisierungsgrad der Handarbeit, der durch Bewegungsstudien immer weiter optimiert wurde und einen beliebigen Austausch von Arbeitskräften praktisch ohne Einarbeitung ermöglichte. Die Arbeitsvorgänge waren sehr stark gegliedert, sodass in Folge der immer gleichen monotonen Arbeitsvorgänge die Fließbandfertigung optimiert und damit die Arbeitsintensität und in Folge dessen die produzierte Stückzahl gesteigert werden konnte.

Taylors Konzept einer wissenschaftlichen Betriebsführung berücksichtigte neben der Rationalisierung auch den Aspekt der Kooperation. Kooperation wurde zu einem wichtigen Bindeglied zwischen den spezialisierten Arbeitsvorgängen und der Planung (vgl. Schreyögg, 1998, S. 39 f.).

Die von Taylor auf der Basis grundlegender Ordnungsregeln entwickelten unterschiedlichen Funktionsstufen führten zu einer hohen Kontrolldichte aller Arbeitsvorgänge und damit zu einem hohen Machtanteil des Managements. Nicht etwa der Arbeiter war für die Produktivität seiner Arbeit verantwortlich, sondern der Manager (vgl. Schreyögg, 1998, S. 31).

Taylor prägte auf der Grundlage seiner Arbeitsstudien die betriebswirtschaftlichen und betriebsökonomischen Definitionen des mechanischen Unternehmensbegriffs und legte damit den Grundstein für Paradigmen klassischer Managementkonzepte mit Begründung des Scientific Managements, auf arbeitswissenschaftlicher Grundlage und späteren Einbeziehung

der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse auf das Management (vgl. Malik, 2006, S. 28).

Max Weber (1864–1920) entwickelte etwa zeitgleich die Theorie der Rationalisierung des gesamten Lebens. Sein Anliegen war es, am Beispiel unüberschaubar gewordener Großorganisationen die „Handlungen der Individuen zweckgerichtet aufeinander zu beziehen“ (vgl. Schreyögg, 1998, S. 31). Weber sah in einer strukturellen Herrschaftsverteilung in Befehlende und Gehorchende das wichtigste Prinzip einer entpersonalisierten systematischen Funktionsweise großer Organisationen. Weber erweiterte seinen funktionalen Ansatz jedoch nicht in Bezug auf Strukturen und Prozesse der Gesamtorganisation. Dies wurde später im Human-Ressource-Ansatz berücksichtigt.

Weber erkannte das Erfordernis, speziell für die Einhaltung dieser Regeln ausgebildetes und geschultes Fachpersonal mit entsprechenden Stellenbeschreibungen und durch Arbeitsvertrag fixierten Laufbahnen, vorzuhalten. Öffentliche Verwaltungen funktionieren bis heute nach diesem Prinzip, das in zahlreichen Rechtsvorschriften manifestiert ist (vgl. Schreyögg, 1998, S. 34 f.).

Die Ansätze von Taylor und Weber erwiesen sich unter den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen jener Zeit als äußerst effizient, da hierdurch das Management in der Lage war, den Einsatz von personellen Ressourcen an die Veränderungsgeschwindigkeit anzupassen.

Der Beginn des Personalmanagements heutiger betriebswirtschaftlicher Prägung ist eng mit dem Human-Relations-Ansatz sowie systemorientierter und sozio-technischer Ansätze ab der 1950-er Jahre verbunden. Mit diesen Ansätzen wurde der Blick auf die menschliche Arbeitswelt gelegt, im Gegensatz zu den unpersönlichen klassischen Ansätzen. Flankiert durch eine Entwicklung vom pessimistischen zu einem optimistischen Menschenbild als Ausgangspunkt von Organisationstheorien wurden erstmals Umwelteinflüsse auf die Produktivität des Menschen untersucht (vgl. Hawthorne-Experimente 1927 bis 1932, in: Schein, 1980, S. 48 f.).

## 2. Gegenstand und Ziele des Personalmanagements

Die **administrative Personalarbeit** erfüllt klassische Unterstützungsaufgaben wie Personalbetreuung, Personalaktenführung, Gehaltszahlung und Zeiterfassung und gewährleistet die Leistungsbereitstellung der Ressource Personal. Personalarbeit ordnet sich reaktiv den Organisationszielen unter und leistet keinen proaktiven Beitrag als eigenständiges Managementfeld.

Dieses eher eng gefasste Verständnis der Personalarbeit entstammt weitgehend einem **Managementverständnis des vorigen Jahrhunderts**, das in vielen Teilen der Privatwirtschaft nach wie vor aktuell ist und sich gerade zu wandeln beginnt vor dem Hintergrund der Entwicklung von Rahmenbedingungen, die gekennzeichnet sind durch Fachkräfteknappheit und glo-

5

6

7

bale Herausforderungen im Bereich der künstlichen Intelligenz. Die Einsicht, dass ein nachhaltigerer Wandel von der Produktorientierung hin zur Kunden- und Umfeldorientierung weitgehend auf sich warten lässt, führt zu der realistischen Feststellung, dass die Privatwirtschaft keine hinreichenden Antworten auf die zentralen Fragen der Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Bereiches als Dienstleister und attraktiven Arbeitgeber parat hat.

- 8 Die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise scheint daher nur eine eingeschränkte Perspektive zu bieten. Eine adäquate Definition von Personalmanagement richtet nicht nur den Blick nach innen im Sinne einer „Nabelschau“, sondern beschreibt eine Kultur, die es allen Organisationsmitgliedern ermöglicht, als Leitziel die Qualität der Leistung gegenüber den Kunden außerhalb der Behörde in den Fokus zu nehmen und alle organisationalen Prozesse und Strukturen auf dieses Ziel hin auszurichten, ohne die hierfür erforderlichen verwaltungsinternen Prozesse aus dem Blick zu verlieren. Vielmehr darf die Strategie und die daraus abgeleiteten Prozesse nicht an den Organisationsgrenzen hält machen, sondern reichen im Sinne einer Outcome-Orientierung bis zu den Kunden der Verwaltung.
- 9 In den vergangenen Jahren hat sich der Blick von der juristischen und betriebswirtschaftlichen Deutungshoheit auf eine interdisziplinäre Verbindung zwischen mehreren fachlichen Disziplinen erweitert. **Abbildung 1** gibt einen Überblick über die interdisziplinäre Vernetzung in Bezug auf alle Ebenen und Felder eines modernen Personalmanagements. Denn es geht nicht darum, eine Disziplin durch eine andere zu ersetzen, sondern um ein zielorientiertes Zusammenwirken.

In vielen Behörden ist der Personalbereich zwischenzeitlich mit Spezialisten aller Disziplinen ausgestattet. Das bringt in der Praxis nicht nur unterschiedliche Perspektiven mit sich, sondern auch die daraus resultierenden Herausforderungen einer Kooperation und Kommunikation. Die Anforderungen an Organisationen bestehen hierbei darin, moderne Arbeitsformate zum Gedankenaustausch, zur gemeinsamen Planung und Zielbildung zu schaffen. Das können IT-unterstützte Kreativräume und virtuelle Plattformen oder Workshopformate sein. Gelingt dies nur unzureichend, koexistieren bestenfalls die Disziplinen nebeneinander, nicht selten jedoch stehen sie in Konkurrenz zueinander. Jede Fachdisziplin betrachtet einen anderen spezifischen Ausschnitt und kommt damit zu anderen Schlussfolgerungen. Die Chance besteht in einer multidimensionalen Vernetzung der Disziplinen.

### 3. Organisation des Personalmanagements

- 10 a) **Organisation des Personalmanagements nach räumlichen Gegenstandsbereichen.** Für die Frage nach den Wirkmechanismen sind die unterschiedlichen Dimensionen auf Makro-, Meso- und Mikroebene sowie die vermittelnden sozialen Abstimmungsprozesse in Bezug auf die Effekte zwischen den drei Ebenen relevant:

- **Makroebene**

Ebene der Gesamtorganisation mit Schnittstelle zur Außenwelt (Gesellschaft, Politik, Kunden etc.);

ökonomische, strukturelle, gesellschaftliche und politische Interdependenzen; Beantwortung der Frage, welche Verbindungen zwischen den Disziplinen bestehen; aber auch Personalpolitik, Organisationskultur und -struktur.

- **Mesoebene**

Prozess- und Organisationsebene;

Beantwortung der Fragen nach intergruppalen Prozessen in Organisationen, zum Beispiel welche Beziehungen zwischen Teams und zur Organisation bestehen.

- **Mikroebene**

individuelle Handlungsebene und Teamebene;

Beantwortung der Frage, welche individuellen Ziele, Bedürfnisse, Motive und Kompetenzen bestehen und wie diese im Kontext der Eigengruppe abgeglichen und realisiert werden.

Personalmanagementinstrumente werden überwiegend auf Mesoebene (Gruppenebene wie Teams, Sachgebiete, Abteilungen) und Mikroebene (intrapersonal) eingesetzt.

Wie gängige Organisationsmodelle zeigen, setzt Personalmanagement häufig erst auf gruppaler Ebene an, ist somit nicht in die Entscheidungsprozesse auf Makroebene involviert.

Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass Personalkonzepte nicht oder nur teilweise umgesetzt werden oder ein Informationsdefizit zwischen den Ebenen besteht. Personalmanagement muss als integrativer Bestandteil der Gesamtorganisation strukturell und personell eingebettet sein.

Woran kann in der Praxis festgestellt werden, dass eine Einbindung des Personalmanagements in die Gesamtverwaltungsstrategie erfolgt?

11

Die Einbindung in die Gesamtorganisationsstrategie zeigt sich u. a. darin, dass alle personalpolitischen Entscheidungen als direktive Richtschnur für sämtliche Personalpraktiken gelten. Eine enge Abstimmung sämtlicher Aktivitäten und Prozesse führt zu wenigen Reibungsverlusten und damit zu einer niedrigeren Komplexität.

Personalmanagementkonzepte, die die Rolle der strategischen Personalarbeit auf Makroebene an der Schnittstelle zu den Verwaltungskunden definieren und gleichzeitig Handlungsfelder für Personaldienstleistungen und Prozesse ableiten, gibt es viele. Schaut man jedoch in die Gremien, in denen die verwaltungsstrategischen Grundsatzentscheidungen getroffen werden, sitzt selten ein Vertreter des Personalmanagements mit am Tisch.

**b) Zeitlicher Organisationsbezug des Personalmanagements.** Das Personalmanagement als betriebswirtschaftliche Kategorie unterscheidet aus der Perspektive des faktorbezogenen Unternehmensbegriffs nach Guttenberg

12

unterschiedliche zeitliche Planungsebenen, die für Zielbildungsprozesse wesentlich sind:

- Strategische Ebene: zeitlicher Horizont ab ca. 4 Jahren
  - Ebene der Gesamtverwaltung bzw. größere Struktureinheiten; Ebene normativer Führung (Regeln der Planung, Realisierung und Kontrolle) Verantwortungsbereich der obersten Leitungsebene.
  - Entwicklung von Zielen aus der Gesamtstrategie auf der Basis von Daten und Formulierung von Grundsatzentscheidungen.
- Taktische Ebene: zeitlicher Horizont ca. 2 bis 3 Jahre
  - Ebene der Referate bzw. Abteilungen; entwickelt Ziele aus der Gesamtstrategie auf der Basis von Daten und formuliert Umsetzungsentscheidungen.
  - Die taktische Ebene im Personalmanagement unterscheidet sich grundlegend von der administrativen Ebene der Personalverwaltung im bürokratischen Regulierungsmodell.
  - Der wesentliche Unterschied besteht in der Perspektive, welche die Personalverwaltung einnimmt. Administrative Personalarbeit hat die Personalverwaltung als Funktionseinheit im Blick.
- Operative Ebene: zeitlicher Horizont ca. 1 Jahr
  - Ebene der Struktureinheit, der Stellen; Personen setzen Ziele und Instrumente um und wenden geeignete Führungsinstrumente zur aufgabenbezogenen individuellen Leistungsförderung an (Erarbeitung von Anforderungsprofilen, Führen von Personalführungsgesprächen).

**Abbildung 1** zeigt die unterschiedlichen Dimensionen und Disziplinen des Personalmanagements auf einen Blick.

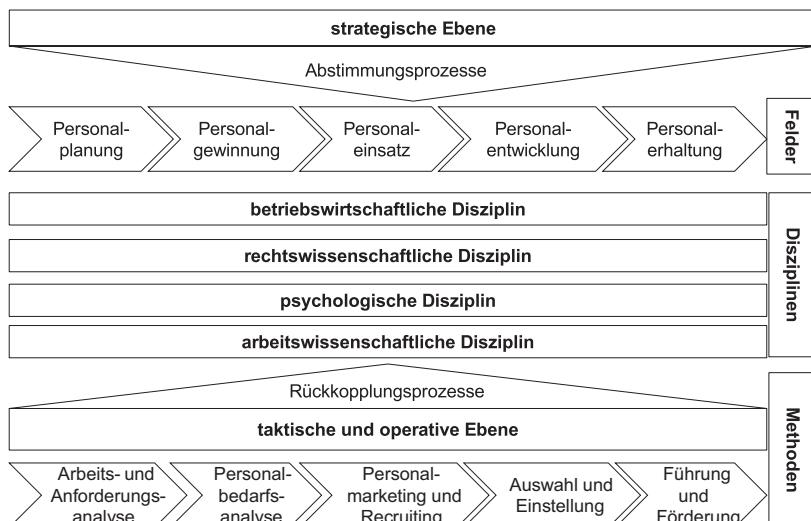
Diesen Ebenen sind Felder, Disziplinen und Methoden des Personalmanagements zugeordnet. Die modellhafte Einordnung wird durch die Kategorien Abstimmungs- und Rückkopplungsprozesse, bei der Implementierung von Personalmanagement als strategische Steuerungsfunktion unterstützt. Die Handlungsfelder und Methoden des Personalmanagements werden in den weiteren Kapiteln dargestellt und ihre Schwerpunktsetzung in einem modernen Personalmanagement diskutiert.

### 13 Was bedeutet es, wenn Personalmanagement die strategische Ebene weitgehend ausblendet?

In Zeiten mit hohem Veränderungsdruck fährt man besser auf Sicht, lautet eine Erfahrung aus der noch allgegenwärtigen Phase schlechter Haushaltsslage, die vor allem den Kommunen ein strenges Spardiktat abnötigte und nur eng begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten zuließ. Und heute? Da sind es vielfältige Faktoren, die einer strategischen Sicht im Weg zu stehen scheinen. Und doch ist ein Personalmanagement ohne die Einbettung in ein strategisches Gesamtkonzept nicht zu denken. Strategische Konzepte müssen auf allen Ebenen die relevanten Faktoren und das jeweilige Innova-

## 14 Die Neuausrichtung der Personalarbeit

tions- und Risikopotenzial einkalkulieren. Dies erfolgt im Personalmanagement in der Praxis noch zu zögerlich.



**Abb. 1:** Dimensionen und Disziplinen des Personalmanagements, eigene Darstellung

Beispielsweise werden Personalaufgaben noch immer ohne Einbindung in eine Gesamtverwaltungsstrategie wahrgenommen. Langfristige Planungen, wie zum Beispiel Personalbedarfspläne in Zeiträumen von mehr als 4 Jahren, sind nur dann zielführend, wenn unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (insbesondere Haushaltsslage, Altersstruktur, Aufgabenentwicklung) und Organisationsziele eine Personalstrategie abgeleitet wird. Die Haushaltsslage vieler öffentlicher Verwaltungen führt allerdings allzu oft zu einer Personalarbeit auf Sicht. Die Folge können strukturelle ad hoc Entscheidungen mit personellen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft sein. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Personalpraktiker nehmen die Prozesse vorrangig aus operativer Perspektive wahr, was bei der Bewältigung der Tagesaufgaben den Blick auf die Gesamtzusammenhänge und die strategischen Ziele zuweilen verstellt. Personalpraktiker sind als eine Art interne Feuerwehr gefragt, wenn kurzfristige Probleme zu lösen sind. Da ist der leistungsgeminderte Mitarbeiter, der erst zum Thema der Personalabteilung adressiert wird, wenn der Fachvorgesetzte mit seinem Team das kurzfristig entstandene erhöhte Arbeitsaufkommen nicht mehr bewältigen kann.

So muss es nicht verwundern, wenn wenig Ambitionen zu ressortübergreifender Abstimmung und Zusammenarbeit vorhanden sind, beispiels-

weise darüber, wie der Wandel von der klassischen Personalarbeit zu einem Personalmanagement vollzogen werden kann. Flankiert von einer eilig verfassten und in einem engen Kreis von Entscheidungsträgern verabschiedeter Personalmanagementkonzeption werden i. d. R. zunächst strukturelle Voraussetzungen mit Organisationsneustrukturierung und Stellenbeschreibungen geschaffen. Innerhalb der neuen Strukturen verrichten die Personalbearbeiter die Aufgaben in unveränderter Weise fort. Eine Vernetzung der Prozesse findet auch weiterhin kaum statt, weil sich auch mit einer strukturellen Veränderung der intraindividuelle Bezugsrahmen der Leistungserbringung nicht verändert. Es kommen lediglich Komplikationen in Form von Veränderungen der Leitungsspanne oder weiteren Aufgabenfeldern hinzu, beispielsweise mit der Erweiterung der Personalaufgaben um das Feld Personalentwicklung als einem wesentlichen Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells. An der Art und Weise wie die bisherigen Aufgaben wahrgenommen werden, ändert sich allein dadurch nichts, wie der eine oder andere Personalentwickler in der Praxis zu berichten weiß.

#### **4. Der Stellenwert von Personalmanagement im Kontext eines Verwaltungsmanagements**

- 15** In der Managementliteratur werden unterschiedliche Begriffsschwerpunkte je nach Blickwinkel und Managementebene gesetzt. Personalmanagement ist eine von 4 Säulen des Veraltungsmanagements,
- Personalmanagement,
  - Organisationsentwicklung,
  - Finanzmanagement,
  - IT-Architektur,

mit der Aufgabe, die personalen Leistungsprozesse auf strategischer, taktischer und operativer Ebene zu planen, die Realisierung zu bewerkstelligen und die Umsetzung zu kontrollieren. Management sorgt für ein konsistentes Handlungsgefüge nach einem Ordnungsrahmen, wobei primäre Managementaufgabe die Realisierung der Planungsprozesse ist. Das übergeordnete Ziel folgt dabei dem Prinzip der Gewinnmaximierung. Somit liegt der Fokus des Personalmanagements auf die Unterstützung dieses Unternehmensziels.

Darin liegt ein Widerspruch zum öffentlichen Bereich, der keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt.

- 16** Worin besteht für den öffentlichen Dienst die Legitimität eines Personalmanagements, das sich nicht in einer selbstbeschäftigen Nabelschau begrenzen soll?

Leistungen des Personalmanagements müssen sich vorrangig nach ihrem Wertschöpfungsbeitrag bemessen. In der öffentlichen Verwaltung sind die wertschöpfenden Bereiche diejenigen, die zur Lebensqualität der Menschen durch soziale, ordnungspolitische und infrastrukturelle Rahmenbedingungen beitragen. Zu den wesentlichsten Wertschöpfungsbereichen des

Personalmanagements gehören die Bewerbergewinnung und die Bewerberauswahl sowie das Wissensmanagement. Personalbereiche haben die Aufgabe, Rahmenbedingungen für Problemlösungen zu schaffen und mit entsprechenden Instrumenten den Erfolg dieser Bereiche zu unterstützen. Die derzeitige Diskussion um die Rolle der Personalbereiche in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen beklagt übereinstimmend, dass drängende Themen wie künftige Fachkräftesicherung durch Maßnahmen der Personalplanung nur unzureichend in Angriff genommen werden. Ein Risiko besteht darin, dass Personalbereiche auf die hohe Komplexität, die diese neue Rolle nicht zuletzt durch Mehrfachzielsetzungen und streng limitierte Budgets mit sich bringt, mit Rückgriff auf Strukturen und Praktiken nach alt bewährter Weise reagieren, anstatt innovative Lösungen anzubieten.

Nach einem Managementgrundsatz obliegt es der Unternehmensführung nicht nur das Kommende zu planen, sondern auch das Geplante Wirklichkeit werden zu lassen, also dafür Sorge zu tragen, dass Hemmungen und Widerstände überwunden werden, die sich dem Gewollten entgegenstellen. Aufgabe des Personalmanagements ist es, soziale Abstimmungsprozesse so zu gestalten, dass das betriebliche Geschehen zu einer funktionsfähigen Einheit gebracht wird. Eine wichtige Aufgabe von Management ist deshalb die Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Menschen ermöglicht, beruflichen Erfolg durch eine als positiv bewertete Leistung zu erzielen. Wenn Organisation und Mitarbeiter das gleiche Verständnis von positiver Leistung teilen, ist es nicht mehr erforderlich, in Organisationsziele und Mitarbeiterziele zu trennen. Dann besteht über ein Commitment hinaus Übereinstimmung zwischen diesen beiden Zielkategorien.

Gelingt dies nicht, stehen dem Management u.a. folgende Machtaspekte zur Verfügung:

- Prozessbeherrschung als die eigentliche Funktion von Management,
- Wirksamkeit durch Strukturen, Ressourcen, Beziehungen und Handlungen,
- Schaffen von Abhängigkeiten durch Ressourcen – Zuteilungs- und Entscheidungshoheit,
- Kontroll- und Störungsfunktion als Reaktion auf Abweichungen.

Zudem ist es Aufgabe des Personalmanagements, die Machtaspekte in der Gestaltung der Arbeitssysteme durch verhaltensregulierende Anreizsysteme basierend auf dem Motivations- und Bedürfnisprinzip zu realisieren (vgl. Scholz [1], 2014, S. 111 f.). Zu den nichtmonetären Motivatoren gehören beispielsweise Sinngebung oder auch das Vermitteln einer kulturstiftenden Vision. Management soll deshalb als bewegende Kraft, mit richtungs- und impulsgebenden Aktivitäten, die Leistung und Wirksamkeit von Organisationen bestimmen. Dies ergänzt die bisher genannten Managementfunktionen um eine weitere wichtige Funktion, die der Führung.

- 18** Es ist Hauptaufgabe des Managements, durch das Definieren von Zielen ordnungspolitisch auf dependante Organisationsfaktoren einzuwirken. Für das Personalmanagement bedeutet dies, sämtliche Personalaufgaben dahingehend zu überprüfen, inwieweit sie einen Beitrag zu den Organisationszielen leisten.

Allerdings stehen viele Behörden einer Steuerung des Personalmanagements mit Zielen skeptisch gegenüber. Ein Grund ist in der nur unzureichenden Einführung von Kontraktmanagement zu suchen. Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells sollte dieses Problem gelöst und die öffentliche Verwaltung betriebswirtschaftlichen Steuerungsmechanismen geöffnet werden.

#### **5. Das Personalmanagement als Reformfeld im Neuen Steuerungsmodell**

- 19** Das New Public Management Modell (NPM) war die Antwort auf eine zeitlich vorgelagerte international geführte Diskussion um die Wirksamkeit des öffentlichen Sektors. Eingeläutet wurde die internationale Krise der öffentlichen Verwaltung durch den fortwährenden Rückgang des Vertrauens der Öffentlichkeit gegenüber dem Regierungsstaat in den 1960er Jahren.
- 20** Mit Einführung des aus dem NPM abgeleiteten Neuen Steuerungsmodells (NSM) sollten betriebswirtschaftliche Grundprinzipien auf die Führung von öffentlichen Verwaltungen angewandt werden, um eine Senkung der Verwaltungsausgaben verbunden mit einer Steigerung von Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns zu erzielen. Ein wesentlicher auf die Effizienz fokussierender Aspekt war der Perspektivwechsel von der Input-Orientierung zur Output- und Outcome-Orientierung (vgl. Bogumil, 2007, S. 7 ff.). Zu bedenken ist dabei jedoch, dass auch in der Privatwirtschaft betriebswirtschaftliche Grundprinzipien unterschiedlich Anwendung finden. Dennoch bestand der Anspruch einer weitgehend unreflektierten Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsmechanismen.
- 21** Ein wesentlicher Aspekt ist die strategische Ausrichtung des Personalmanagements. Es geht dabei nicht einfach um die Optimierung der Personalarbeit, sondern um einen Paradigmenwechsel. Dieses auch in der Privatwirtschaft ambitionierte Unterfangen wird dadurch erschwert, dass im Neuen Steuerungsmodell die Einführung eines Personalmanagements erst mit der Weiterentwicklung erfolgte. Das hat die Anschlussfähigkeit an strategische Prozesse erheblich behindert und eine gestalterische Funktion des Personalmanagements hinsichtlich des Veränderungsprozesses verhindert.

**Abbildung 2** gibt einen Überblick über die Felder des NSM.