

Silke Vaanholt

Human Resource Management in der
öffentlichen Verwaltung

Silke Vaanholt

Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung

**Mit einem Geleitwort von
Prof. Dr. Walter A. Oechsler**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Vaanholt, Silke:

Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung / Silke Vaanholt.
Mit einem Geleitw. von Walter A. Oechsler. – Wiesbaden : Dt. Univ.-Verl., 1997
(DUV : Wirtschaftswissenschaft)
Zugl.: Bamberg, Univ., Diss., 1997
ISBN 978-3-8244-0362-2 ISBN 978-3-322-97630-7 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-97630-7

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 1997

Lektorat: Monika Mülhausen

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen
der Bertelsmann Fachinformation GmbH.



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

<http://www.duv.de>

Gedruckt auf säurefreiem Papier

ISBN 978-3-8244-0362-2

Geleitwort

Der Titel der vorliegenden Schrift von Frau Silke Vaanholt „Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung“ stellt eine große Herausforderung für die derzeitige Praxis der Steuerung des Personalbereichs in öffentlichen Verwaltungen dar. Diese basiert nach wie vor im wesentlichen auf dem Bürokratiemodell. Daran haben verschiedene Ansätze zur Dienstrechtsreform nicht viel geändert und wird auch das seit dem 1.07.1997 in Kraft getretene Dienstrechtsreformgesetz künftig nicht viel ändern. Dies liegt vor allem daran, daß die Reformbemühungen nicht auf einer systematischen konzeptionellen Grundlage basierten und damit insgesamt nur Stückwerk produzierten.

Aus internationaler Perspektive ist allerdings festzustellen, daß mit den wissenschaftlichen Ansätzen zum New Public Management und den praktischen Reformen vor allem in Nordamerika und Neuseeland eine neue öffentliche Verwaltung geschaffen wird, die sich Fortschritte der Management- und Organisationslehre sowie des Human Resource Management zunutze macht.

In der Schrift wird diese Entwicklung, nämlich der längst fällige Übergang vom Bürokratiemodell zum New Public Management, aufgegriffen und speziell hinsichtlich der Situation des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland behandelt. New Public Management basiert allerdings nicht auf einem geschlossenen Theoriegebäude, sondern stellt ein Sammelbecken für eine Reihe neuartiger Managementkonzepte dar. Dennoch stellt es mit seinen Gestaltungselementen auf wichtige Aspekte des Management ab. Hierzu zählen die Leistungstiefenoptimierung und der Einsatz von Wettbewerbselementen, Ansätze der Prozeßorganisation, das Qualitätsmanagement sowie der Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente. Diese Elemente werden vor allem der gestiegenen Bedeutung des Bürgers als Verwaltungskunden gerecht.

Während einige der genannten Gestaltungselemente bei Reformprojekten vor allem in der Kommunalverwaltung schon angewendet werden, ist der Personalbereich bisher weitestgehend vernachlässigt worden. Deshalb wird in der vorliegenden Schrift ein dem New Public Management adäquater systematischer Zugang für die Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung auf der Basis des strategischen Human Resource Management eröffnet. Dies hat eine konzeptionelle Neuorientierung für die wichtigsten personalwirtschaftlichen Funktionsbereiche zur Folge. Der Vergleich der Ist-Situation in den Funktionsbereichen der Personalplanung, Personalauswahl, Personalbeurteilung, der Entgeltfindung, der Personalentwicklung und Personalfreisetzung, mit den sich aus dem Ansatz des strategischen Human Resource

Management ergebenden Konsequenzen fördert einen immensen Nachholbedarf der Personalarbeit in öffentlichen Verwaltungen zutage.

Darüber hinaus ergeben sich weitreichende Änderungsnotwendigkeiten für das herrschende Dienst-, Tarif- und Personalvertretungsrecht. Erst auf dieser Grundlage ließen sich dann neue Managementkonzepte anwenden und wäre ein erfolgreicher Einsatz der über die Dienstrechtsreform geschaffenen neuen Leistungsanreize zu erwarten.

Für die Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung würde dies alles einen Sprung darstellen, von administrativer Personalarbeit zu einem Service Center Personal, das methodisch und instrumentell fundierte Dienstleistungen für interne Nachfrager zur Verfügung stellen müßte. Welcher gigantische Entwicklungsprozeß dabei zu durchlaufen wäre, wird anhand des Beispiels der Universitätsverwaltung dargestellt. Dort fehlt es nicht nur an konzeptioneller Grundlagenarbeit, sondern auch an instrumentellem und methodischem Wissen. Damit wird ein sehr ernüchterndes Bild hinsichtlich der momentanen Professionalisierung bei der Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung gezeichnet.

Die Schrift von Frau Vaanholt erscheint zum richtigen Zeitpunkt. Wer das neue Spektrum für Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung nutzen will, muß auf einer fundierten konzeptionellen Grundlage arbeiten. Hierfür weist die vorliegende Schrift einen exzellenten Weg.

Prof. Dr. Walter A. Oechsler

Inhaltsverzeichnis

	Seite
<i>Abbildungsverzeichnis</i>	<i>IX</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>XIII</i>
1. Einführung in das Thema	1
1.1. Problemstellung.....	1
1.2. Vorgehensweise.....	9
1.3. Grundlagen des Verwaltungsbegriffs	11
2. Vom Bürokratiemodell zum New Public Management	19
2.1. Bürokratiemodell	19
2.2. Öffentliche Betriebswirtschaftslehre	23
2.3. New Public Management.....	27
2.3.1. Gestaltungselemente und konzeptionelle Grundlagen	27
2.3.1.1. Leistungstiefenoptimierung und Einsatz von Wettbewerbsselementen	31
2.3.1.2. Prozeßorganisation	40
2.3.1.3. Qualitätsmanagement	46
2.3.1.4. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente	50
2.3.1.5. Neugestaltung der Personalarbeit	53
2.3.2. Reformen in der Verwaltungspraxis.....	59
2.3.2.1. Reformen auf internationaler Ebene.....	60
2.3.2.2. Reformen in der Bundesrepublik Deutschland	71
2.4. Resümee: Paradigmenwechsel vom Bürokratiemodell zum New Public Management?	85
3. Systematischer Einsatz von Methoden des Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung.....	91
3.1. Personalplanung.....	97

3.2. Personalauswahl	113
3.3. Personalbeurteilung	121
3.4. Entgeltgestaltung	147
3.4.1. Arbeitsbewertung	148
3.4.2. Beamtenbesoldung und Gehalt für Angestellte	158
3.4.3. Sozialleistungen und Gestaltung von Anreizsystemen	180
3.5. Personalentwicklung	193
3.5.1. Ausbildung	196
3.5.2. Fortbildung	206
3.5.3. Systematischer Wechsel des Arbeitsplatzes	216
3.5.4. Führungskräfteentwicklung	228
3.5.5. Systematisches Modell der Personalentwicklung	233
3.6. Personalfreisetzung	245
3.7. Konsequenzen für das Dienst-, Tarif- und Personalvertretungsrecht	253
3.7.1. Dienstrecht	253
3.7.2. Tarifrecht	258
3.7.3. Personalvertretungsrecht	260
3.8. Resümee: Übergang von der Personalverwaltung zum „Service Center Personal“?	265
4. Personalarbeit in Universitäten: Von der Personaladministration zum Human Resource Management?	275
4.1. New Public Management an Universitäten	275
4.2. Personalarbeit in bayerischen Universitäten	283
4.2.1. Erkenntnisinteresse und Vorgehensweise der Studie	283
4.2.2. Ergebnisse der Studie	285
4.2.3. Entwicklungsmöglichkeiten zum Human Resource Management	300
5. Schlußbetrachtung	309
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>311</i>

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abb. 1-1: Öffentliche und nicht-öffentliche Aufgaben.....	12
Abb. 1-2: Rechtsformen der staatlichen Verwaltung.....	13
Abb. 1-3: Mitglieder des öffentlichen Dienstes.....	14
Abb. 1-4: Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	16
Abb. 2-1: Entwicklung der öffentlichen Schulden in der Bundesrepublik Deutschland in Mio. DM.....	34
Abb. 2-2: Beschäftigte im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland.....	35
Abb. 2-3: Personalausgaben der Gebietskörperschaften in Mrd. DM bis zum Jahr 2040.....	36
Abb. 2-4: Varianten der Leistungstiefe des öffentlichen Sektors	37
Abb. 2-5: Tayloristische Organisation vs. prozeßorientierte Organisation	42
Abb. 2-6: Modelle der Eingliederung von Funktionen in Prozesse.....	42
Abb. 2-7: „Kundenorientierung“ in der öffentlichen Verwaltung	48
Abb. 2-8: Abstimmung der Human Resource Management-Politikfelder im Harvard-Ansatz.....	56
Abb. 2-9: Unterschiede zwischen herkömmlicher Personalarbeit und Human Resource Management	58
Abb. 2-10: Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst ausgewählter OECD-Staaten	67
Abb. 2-11: Reinventing Human Resource Management	69
Abb. 2-12: Bürokratiemodell vs. New Public Management.....	86
Abb. 3-1: Erfolgskomponenten des Human Resource Management im Michigan-Ansatz	92
Abb. 3-2: Human Resource-Kreislauf	93
Abb. 3-3: Methoden der Personalplanung	102
Abb. 3-4: Periodische Beurteilung.....	124

Abb. 3-5:	Anteil der Angestellten und Anteil des einfachen und mittleren Dienstes an den Beschäftigten in Bund, Ländern und Gemeinden	132
Abb. 3-6:	Anteil der über 41-, 51- und 55-jährigen Beschäftigten in Bund Ländern und Gemeinden	133
Abb. 3-7:	Verfahren der Leistungsbeurteilung	138
Abb. 3-8:	Systematik der Entgeltfindung	147
Abb. 3-9:	Vergütungsgruppen, Fallgruppen und Tätigkeitsmerkmale in der Systematik des BAT	151
Abb. 3-10:	Stellenaufwertung durch Prozeßorganisation im Studenten Service Center	156
Abb. 3-11:	Aufstieg in der geplanten Neufassung des § 27 BBesG	160
Abb. 3-12:	Modelle zur Gewährung von Leistungsanreizen in den Kommunalverwaltungen	170
Abb. 3-13:	Entgeltssystem für den öffentlichen Dienst	178
Abb. 3-14:	Versorgungslasten von Bund, Ländern und Gemeinden von 1986 bis 2030 in Mrd. DM	186
Abb. 3-15:	Erwarteter Nutzen von betrieblichen Sozialleistungen	189
Abb. 3-16:	Übersicht über mögliche Auswahlkomponenten in Cafeteria-Systemen	191
Abb. 3-17:	Funktionen der Personalentwicklung	193
Abb. 3-18:	Methoden der Personalentwicklung für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes	196
Abb. 3-19:	Einstieg in den öffentlichen Dienst für Beamte	197
Abb. 3-20:	Anteil der wirtschaftswissenschaftlichen Lehrveranstaltungen an der Gesamtstundenzahl an den Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst ..	204
Abb. 3-21:	Anteil der Personalentwicklungskosten an der Lohn- und Gehaltssumme ..	214
Abb. 3-22:	Qualifikationsprofil für künftige Verwaltungsmitarbeiter mit Managementaufgaben	232
Abb. 3-23:	Systematisches Modell zur Personalentwicklung	234
Abb. 3-24:	Gespräche über berufliche Entwicklungsperspektiven	236
Abb. 3-25:	Strukturwandel des Lernens	242
Abb. 3-26:	Lechellers Thesen zur Zukunft des Berufsbeamtentums	255

Abb. 3–27:	Verhandlungssystem bei der Regulierung einer sozialverträglichen Personalkostenreduzierung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen	259
Abb. 3–28:	Personalarbeit im Rahmen des Bürokratiemodells und des New Public Management	265
Abb. 3–29:	Organisation der Personalarbeit in den Modellen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle	267
Abb. 3–30:	Wertschöpfungscenter Personal	270
Abb. 4–1:	Unternehmensarchitektur im SOM-Ansatz	280
Abb. 4–2:	Prozeßgefüge einer Universität	282
Abb. 4–3:	Aufbauorganisation bayerischer Universitäten.....	285
Abb. 4–4:	Aufbauorganisation der Personalabteilungen an bayerischen Universitäten.....	286
Abb. 4–5:	Geschätzte Teilnehmerzahlen an den EDV-Kursen	293
Abb. 4–6:	Geschätzte Teilnehmerzahlen an Fortbildungsmaßnahmen externer Veranstalter.....	295
Abb. 4–7:	Budget für die Fortbildung nicht-wissenschaftlicher Mitarbeiter in DM.....	296

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AZV	Arbeitszeitverordnung
BAT(-O)	Bundes-Angestellentarifvertrag (Ost)
BayHschG	Bayerisches Hochschulgesetz
BayPVG	Bayerisches Personalvertretungsgesetz
BB	Befähigungsbeurteilung
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
Bd(e).	Band (Bände)
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BHO	Bundshaushaltsordnung
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BWL	Betriebswirtschaftslehre
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
ca.	circa
DBB	Deutscher Beamtenbund
DBW	Die Betriebswirtschaft (Zeitschrift)
DIN	Deutsche Industrienorm
Diss.	Dissertation
DM	Deutsche Mark

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
EB	Eignungsbeurteilung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
et al.	et alii
evtl.	eventuell
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Herv. d. Verf.	Hervorhebung der Verfasserin
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HRM	Human Resource Management
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung vom
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von
i.w.S.	im weiteren Sinne
i.S.v.	im Sinne von
ISO	International Organization for Standardization
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
kw	künftig wegfallend
LB	Leistungsbeurteilung
LHO	Landeshaushaltsordnung(en)
mind.	mindestens

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
ÖTV	(Gewerkschaft) Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
o. S.	ohne Seitenangabe
o. V.	ohne Verfasser
PC	Personalcomputer
PostLZulV	Postleistungszulagenverordnung
S.	Seite
sog.	sogenannte
SOM	Semantisches Objektmodell
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TQM	Total Quality Management
v.a.	vor allem
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
vgl.	vergleiche
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VM	Verwaltung & Management, Zeitschrift für allgemeine Verwaltung
Vol.	Volume
VOP	Verwaltung, Organisation, Personal (Zeitschrift)
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfbF	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
zfo	Zeitschrift für Organisation