

Das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Leistungsorientierung und Mitarbeitendenmotivation

Empirische Ergebnisse aus der Schweizerischen Bundesverwaltung

Adrian Ritz, Andrea Schneider und Wolfgang Schweiger¹

1. Einleitung

Das Personalmanagement öffentlicher Verwaltungen steht vor grossen Herausforderungen. Die Reformen im öffentlichen Sektor der vergangenen Jahre verlangen auch eine Modernisierung der personalwirtschaftlichen Massnahmen und Instrumente. Inwiefern sich die internationale Reformentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung niederschlägt und wie der Forderung nach mehr Leistungsorientierung begegnet wird, zeigt der vorliegende Artikel auf. In einem ersten Schritt wird der Wandel im Personalmanagement öffentlicher Institutionen aus einer internationalen Perspektive analysiert. Anschliessend folgt die Darstellung der Reformansätze in der schweizerischen Bundesverwaltung vor dem Hintergrund wichtiger personalpolitischer Weichenstellungen, welche die organisatorischen Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung nachhaltig verändern werden. Inwiefern sich diese Organisationsbedingungen auf die Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden auswirken und einen Beitrag zur Steigerung der Leistungsorientierung aber auch zum Erhalt der Mitarbeitendenmotivation beitragen können, wird abschliessend in der empirischen Analyse der Personalbefragungsdaten aus dem Jahr 2007 aufgezeigt.

2. Wandel im Personalmanagement öffentlicher Verwaltungen aus internationaler Sicht

Die vergangenen zwei Jahrzehnte waren massgeblich von Reformen in der öffentlichen Verwaltung geprägt, welche die Leistung und Wirkung des Verwaltungshandelns in den Vordergrund gerückt haben. New Public Management, wirkungsorientierte Verwaltungsführung etc. heissen die viel versprechenden Reformansätze, die viele Neuerungen für die Verwaltungspraxis mit sich gebracht haben. Das gesamte Steuerungssystem sowohl auf der parlamentarischen als auch auf der exekutiven Ebene wurde hinterfragt und durch neue Planungs- wie auch Kontrollinstrumente reformiert.

Aus den vielfältigen theoretischen Grundlagen dieser Reformbewegungen lassen sich für das Personalmanagement öffentlicher Institutionen die folgenden Anforderungen herleiten (vgl. 2003; Reichard 2002; Grüning 2000 und Reinermann 2000):

- Der *Managerialismus* erklärt sozialen Fortschritt aufgrund der Steigerung ökonomischer Produktivität, u. a. durch bessere Führungsinstrumente, Technologien und Prozesse - d. h. „Management matters“. Professionelles Management ist dabei die zentrale Organisationsform und unternehmerischer Handlungsspielraum gilt dafür als zentrale Voraussetzung. Dadurch werden Ressourcen effizient eingesetzt und die richtigen Ziele verfolgt. Auf dieser Grundlage basiert die Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie entsprechender Beurteilungssysteme, neuer Führungsstilkonzeptionen, Formen der Führungskräfteentwicklung oder von leistungsorientierten Entlohnungssystemen.
- Die *Public Choice-Theorie* fordert Massnahmen zur Beschränkung von Auswirkungen der Eigenutzenmaximierung öffentlich Bediensteter, welche sich in steigenden Budgets und zunehmender Amtsgrösse manifestiert. Im Personalbereich führt dies zu Forderungen nach mehr Wettbewerb im Ressourceneinsatz und leistungsgerechter Entlohnung mit optimalen Kontrollmechanismen, wobei effizientes und budgetminimierendes Verhalten honoriert werden soll.

¹ Prof. Dr. Adrian Ritz ist Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Frau lic. rer. pol. Andrea Schneider arbeitet als Leiterin Personalcontrolling im Eidgenössischen Personalamt EPA der schweizerischen Bundesverwaltung in Bern und Dipl. Ing. Wolfgang Schweiger ist Geschäftsführer der GFK Trustmark AG in Zollikon/Zürich.

- *Institutionenökonomische Ansätze* fordern die deutlichere Kopplung von eigenverantwortlichem Handeln und die Übertragung der Handlungskonsequenzen. Die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, aber auch erhöhte Freiräume für das Verwaltungsmanagement beim Einsatz von Sach- und Personalmitteln können hieraus abgeleitet werden. Gleichzeitig soll die Verwaltungskultur mittels Leitbildern, Zielvereinbarungen, zielorientierter Anreizsysteme und verbesserten Kontroll- sowie Informationsmechanismen gestärkt werden, um Zielkonflikten und Informationsasymmetrien zwischen vorgesetzten Stellen und Mitarbeitenden entgegenzuwirken.

Leistungs- und Individualorientierung im Zentrum internationaler Reformen:

Inwieweit haben sich diese Forderungen in der Verwaltungspraxis durchgesetzt? Hat sich das Personalmanagement in öffentlichen Institutionen entsprechend gewandelt und existieren vergleichbare Entwicklungslinien in Europa?

Am wohl stärksten fällt der Wechsel von einer loyalitäts-, gleichheits- und inputorientierten Rationalität der Personalsteuerung zu einem leistungs- und individualorientierten Personalmanagement auf. Dieses orientiert sich an der Privatwirtschaft, fokussiert auf Effizienzgrößen, dezentralisiert Personalentscheidungen von der Zentrale hin zur Linie, ermöglicht den Führungsverantwortlichen mehr Flexibilität und fordert im Gegenzug mehr Accountability durch ein Personalcontrolling. Vereinfacht ausgedrückt ist es nicht mehr primäre Aufgabe öffentlicher Bediensteter als neutrale Amtswalter den rechtsstaatlichen Prinzipien durch ein möglichst korrektes Verwaltungshandeln Nachdruck zu verleihen. Sie haben neu unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten den bestmöglichen Mitteleinsatz zu gewährleisten, damit Kosten gespart, Prozesse optimiert und Kundenwünsche besser befriedigt werden können. Der öffentliche Dienst verfolgt somit nicht mehr das Maximierungsprinzip zur Sicherung rechtsstaatlicher Prinzipien, sondern soll staatliche Leistungsprozesse nach dem Optimierungsprinzip zur Steigerung von Produktivität und Wirksamkeit organisieren.

Dieser Rationalitätenwechsel hat in den OECD-Mitgliedstaaten unterschiedliche Auswirkungen für den öffentlichen Dienst (vgl. Shim 2001). Die für den öffentlichen Sektor typische Anstellungsgarantie und der vielfach damit verbundene hohe Berufsstatus als eines der Privilegien öffentlich Bediensteter werden infrage gestellt. Auch die Anstellungskompetenzen und primären Verantwortlichkeiten im Personalwesen sind mehrheitlich auf Ministeriums- oder Amtsstufe dezentralisiert worden. So ist dem Dezentralisierungsgedanken v. a. in Skandinavien, Neuseeland und Australien Rechnung getragen worden, wo der Einfluss der zentralen Personalabteilung auf die dezentralen Personalstellen minimiert wurde.

Parallel zur verstärkten Output- und Outcomeorientierung auf der organisationalen Ebene anhand Indikatoren- und Reportingsystemen wurde in mehreren Ländern versucht, das individuelle Gehalt resp. einen Teil davon in Abhängigkeit von Leistungsbeurteilungen differenziert festzulegen. Es zeigt sich dabei, dass Länder, welche leistungsorientierte Entlohnungssysteme eingeführt haben, in der Tendenz auch über die am stärksten dezentralisierten Personal- und Budgetkompetenzen verfügen (vgl. OECD 2005). Dazu gehören insbesondere auch die angelsächsischen NPM-Vorreiternationen. Insgesamt muss aber festgehalten werden, dass die zentralen Finanzeinheiten in den meisten Ländern einen starken Einfluss auf die Lohnbudgets ausüben. Die Dezentralisation von Kompetenzen betrifft primär die Leistungsbeurteilung sowie die Verteilung der für den Leistungslohnanteil bereit gestellten Finanzmittel.

Die Gewährung vermehrten Handlungsspielraums an die Linienverantwortlichen zeigt jedoch auch den Effekt, dass gleichzeitig der zentrale Einfluss im Personalmanagement anhand Richtlinien, Vorgaben und Kontrollinstrumenten zunimmt. Die Dezentralisationstendenz ist folglich differenzierter zu betrachten. Insbesondere im Bereich der Personalinformationssysteme (IT), des Personalcontrollings und der Personaladministration resp. dafür geschaffener Shared Service Centers können massgebliche Zentralisierungseffekte beobachtet werden (vgl. Demmke, Hammerschmid et al. 2007).

Demke et al. (2007) bezweifeln die mit der Dezentralisierung einhergehende erhöhte Entscheidungsmacht der Linienverantwortlichen. Dezentralisierte Strukturen im Personalmanagement haben eher zur Folge, dass die Entscheidungskomplexität aufgrund einer höheren Anzahl involvierter Entscheidungsträger (z. B. Linie, Personalabteilung, mehrere Hierarchieebenen) zunimmt.

In die gegenwärtige Diskussion zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes fließen diese unterschiedlichen Stossrichtungen immer wieder ein und fordern insgesamt ein stärker strategisch ausgerichtetes Personalmanagement. Dahinter steht die zentrale Frage an den öffentlichen Sektor als Arbeitgeber: Welche „Mission“ der öffentlichen Organisation und welche obersten Ziele der Personalpoli-

tik gelten als Leitprinzipien für das Personalmanagement? Das Personalmanagement muss sich von seiner Rolle der Personalverwaltung und des Personalwesens zu einem strategischen Instrument der Verwaltungsführung weiterentwickeln.

Die folgende Fallstudie beschreibt diesen Wandel im strategischen Personalmanagement öffentlicher Institutionen am Beispiel der Schweizerischen Bundesverwaltung.

3. Neuausrichtung der Personalpolitik in der schweizerischen Bundesverwaltung

Im Rahmen der Regierungsplanung für die Jahre 2007 bis 2011 hat die Schweizer Bundesregierung die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Staates als ein zentrales Ziel festgelegt. Sie will dies u.a. mit einer auf mehr Effizienz ausgerichteten Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung, der Erhaltung der Attraktivität des Arbeitgebers Bund und einer Stärkung der Eigenverantwortung der Mitarbeitenden erreichen. Die Personalpolitik des Bundes spielt bei der Umsetzung dieser Ziele eine gewichtige Rolle.

Die schweizerische Bundesregierung hat sich im Rahmen des im Jahr 2002 in Kraft getretenen Bundespersonalgesetzes klar zum Veränderungsbedarf in der Personalpolitik geäußert: „Angesichts der Veränderungen in Wirtschaft und Staat werden Beweglichkeit und Qualität des Personalwesens immer wichtiger. Will sich der Bund weiterhin als attraktiver, konkurrenzfähiger und sozialer Arbeitgeber positionieren, muss er sich der Herausforderung einer personalpolitischen Reform stellen. [...] Das Bundespersonalgesetz überträgt dem Bundesrat grössere Regelungs- und Entscheidungskompetenzen. Es ermöglicht den Arbeitgebern des Bundes, solche auch an ihnen nachgeordnete Organisationseinheiten zu delegieren. Das BPG verpflichtet den Bundesrat zu einem wirksamen Controlling und gegenüber dem Parlament zu einem transparenten Reporting“ (EFD 1998). Die auf internationaler Ebene erkennbaren Tendenzen im Personalwesen öffentlicher Verwaltungen zu mehr Flexibilität, Dezentralisierung und auch Accountability werden in diesen Worten des Bundesrats zum heute geltenden Bundespersonalgesetz exemplarisch veranschaulicht.

Die Bundesverwaltung verfügt heute über moderne Grundlagen und Instrumente im Personalbereich. Die steten Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt führen jedoch dazu, dass die Personalpolitik des Bundes angepasst bzw. neu ausgerichtet werden muss. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Bund die richtigen Leute gewinnen und halten kann, um seine Leistungen in der geforderten Qualität und Menge zu erbringen.

Insbesondere die mittelfristige Verknappung von (hoch qualifizierten) jungen Mitarbeitenden und der ungebrochene Trend zu höher qualifizierten Jobs sind Herausforderungen, denen die Bundesverwaltung in den nächsten Jahren zu begegnen hat. Gestützt auf diese Herausforderungen und als Grundlage für die Neuausrichtung des Personalmanagements wurde eine HR-Vision 2015 definiert:

- Die Bundesverwaltung gilt unter grossen, national und international tätigen Unternehmen sowie grossen öffentlichen Verwaltungen als attraktive, wettbewerbsfähige und vorbildliche Arbeitgeberin.
- Das Bundespersonal und die in der Bundesverwaltung erworbenen Qualifikationen sind dank Leistung, Dynamik, Vielseitigkeit und Engagement anerkannt und begehrt.
- Das Verhältnis zwischen Bundespersonal und Arbeitgeberin ist getragen durch gegenseitigen Respekt, Loyalität und Wertschätzung.

Diese übergeordneten Ziele des Personalmanagements in der Bundesverwaltung verdeutlichen den eingangs erwähnten Trend zur Leistungs- und Individualorientierung sowie zu einer Angleichung der Personalpolitik an privatwirtschaftliche Standards. Das Personalmanagement in der Bundesverwaltung muss über alle Ebenen – Bund, Departemente (Ministerien) und Ämter – hinweg zur Erreichung dieser Vision beitragen. Die Bundesregierung betont dabei die Notwendigkeit einer kohärenten Personalpolitik für die ganze Bundesverwaltung (einheitliche Regelungen anstelle von departementalen Einzellösungen). Nur so wird ein starker Auftritt als attraktive Arbeitgeberin möglich.

Mit verschiedenen Projekten wird die Neuausrichtung der Personalpolitik vorangetrieben. Es sind dies in einem ersten Schritt:

- *Übergang zum Beitragsprimat:* Per Mitte 2008 wird in der beruflichen Vorsorge des Bundes vom Leistungs- zum Beitragsprimat übergegangen. Dies erweitert den Spielraum für neue Arbeits- und Lebensmodelle, eine grössere Flexibilität wird ermöglicht.
- *Revision Bundespersonalgesetz:* Ziel der Revision des seit 2002 geltenden Bundespersonalgesetzes ist mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse beim Bund. Dabei werden insbesondere flexiblere Regelungen bei Vertragsanpassungen sowie die Vereinfachung und Vereinheitlichung von Verfahren angestrebt. Insgesamt soll das Bundespersonalrecht an die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts und damit der Bund anderen grossen Arbeitgebern angenähert werden.
- *Optimierung Personalmanagement:* Die Rollen im Personalbereich der Bundesverwaltung werden geklärt und neu geordnet. Es wird festgelegt, welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten den Führungskräften und welche den Personalfachleuten obliegen. Administrative und wiederkehrende Aufgaben sollen dabei wo möglich durch IT-Instrumente wie Employee Self Services ESS und Management Self Services MSS unterstützt werden. Ausserdem wird die Bildung von Shared Service Centers (Zusammenzug von wiederkehrenden, administrativen Arbeiten) und Competence Centers (Bündelung von hoch qualifizierten Aufgaben) zur Erzielung von Skaleneffekten und damit zur Erhöhung der Effizienz geprüft.
- *Neupositionierung Aus- und Weiterbildung:* Vor dem Hintergrund des hohen Tempos von Veränderungen und der steigenden Anforderungen in der Arbeitswelt wird die Aus- und Weiterbildung des Personals immer wichtiger. Das Ausbildungsangebot beim Bund soll daher noch stärker auf die verschiedenen Zielgruppen fokussiert werden. Insbesondere der Führungsausbildung wird ein grösseres Gewicht beigemessen. Um Doppelspurigkeiten abzubauen, wird die Verantwortlichkeit für die Aus- und Weiterbildung der verschiedenen Zielgruppen klar zwischen dem Eidg. Personalamt und den Departementen aufgeteilt.
- *Personalmarketing:* Mit geeigneten Massnahmen ist die Bundesverwaltung als attraktive Arbeitgeberin auf dem Arbeitsmarkt zu positionieren. Das Image der Bundesverwaltung soll stärker mit Elementen wie Dynamik, Leistung, Vielseitigkeit und Einzigartigkeit der Aufgaben verbunden und wahrgenommen werden. Mit einem neuen Auftritt an Absolventenkongressen wurde dazu ein erster Schritt getan.
- *Optimierung Lohnsystem:* Das heutige Lohnsystem ist bereits auf ziel- und leistungsorientierte Entlohnung ausgerichtet. Mit einer Vereinfachung des Prämiensystems sowie einer Flexibilisierung der Lohnentwicklung soll das Lohnsystem modernisiert und noch besser auf die zukünftigen Anforderungen zugeschnitten werden.

Der Bund wird, wie auch andere grosse Arbeitgeber in der Schweiz, in den nächsten Jahren beträchtliche Investitionen in sein Personal tätigen müssen, um auch in Zukunft geeignetes Personal gewinnen und halten zu können.

Die Umsetzung dieser Neuausrichtung der Personalpolitik in der Bundesverwaltung wird laufend überprüft. Dem Bundesrat sowie den parlamentarischen Aufsichtskommissionen wird regelmässig Bericht erstattet, wie es um die Erreichung von wichtigen personalpolitischen Zielsetzungen steht (Personalcontrolling). Ein wesentlicher Bestandteil des Personalcontrollings stellt die regelmässig wiederkehrende Personalbefragung dar. Auf das Jahr 2007 hin wurde diese neu konzipiert, um dem personalpolitischen Ziel der verstärkten Leistungsorientierung gerecht zu werden.

4. Evaluation der Personalpolitik in der schweizerischen Bundesverwaltung

Die Personalbefragung in der schweizerischen Bundesverwaltung dient der Evaluation der Personalpolitik. Bei der neu konzipierten Befragung 2007 wurden das Engagement der Mitarbeitenden und die individuelle Leistungsbereitschaft (Organizational Commitment) als Befragungsschwerpunkte festgelegt. Anhand der Personalbefragung sollen diejenigen organisatorischen Rahmenbedingungen in der

Bundesverwaltung ermittelt werden, die hohen Einfluss auf das Commitment der Mitarbeitenden und somit auch auf die individuelle und organisatorische Leistungsfähigkeit haben.

Methodisches Vorgehen:

Die Personalbefragung wurde als Stichprobenbefragung geplant. Insgesamt wurden in der ganzen Bundesverwaltung knapp 27'000 Personen mit einem Fragebogen bedient, was rund drei Viertel des Bundespersonals entspricht. Die Befragung fand im Frühjahr 2007 statt und wurde mehrheitlich internetbasiert durchgeführt. Mitarbeitende ohne Internetzugang sind papiergestützt befragt worden. Gut 13'500 Mitarbeitende haben bei der Personalbefragung 2007 mitgemacht, was einem Rücklauf von 51 Prozent entspricht.

Wirkungsmodell:

Im Zentrum der Analyse steht die Leistung der Mitarbeitenden und der Organisation. Hierfür wurde in Zusammenarbeit mit der Universität Bern und der auf Mitarbeiterforschung spezialisierten Firma GFK Trustmark ein für die Bundesverwaltung spezifisches Wirkungsmodell entwickelt, das dem Fragebogen und der statistischen Auswertung als Grundlage diente (vgl. Abbildung 1).

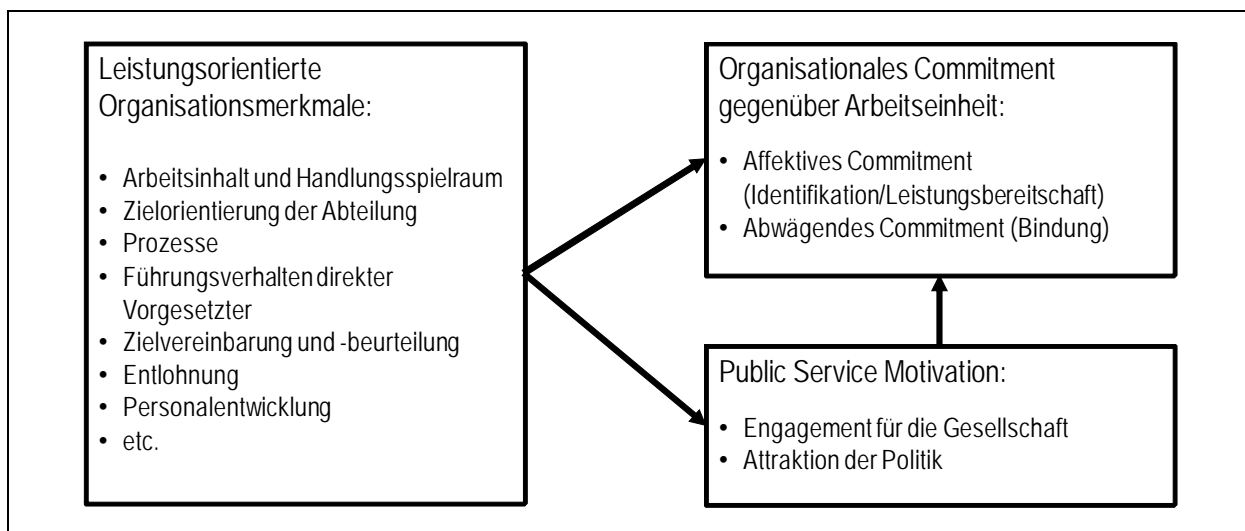


Abbildung 1: Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell veranschaulicht exemplarisch die der Evaluation zugrunde gelegten Wirkungszusammenhänge. Die leistungsorientierten Organisationsbedingungen beeinflussen einerseits die Motivation der Mitarbeitenden, andererseits wirken sie sich auf das Commitment der Mitarbeitenden gegenüber ihrer Organisationseinheit aus. Die Höhe des Commitments beeinflusst die effektive organisationale und individuelle Leistung.

Leistungsorientierte Organisationsbedingungen:

Die personalwirtschaftliche Forschung konnte in der Vergangenheit aufzeigen, dass es weniger einzelne Praktiken und Instrumente des Personalmanagements sind, welche einen positiven Einfluss auf die Organisationsleistung haben. Vielmehr üben die gesamte Zusammensetzung des Personalmanagementsystems und die einheitliche Ausrichtung der organisatorischen Rahmenbedingungen auf wenige strategische Ziele hin einen wichtigen Einfluss auf die Leistung von Mitarbeitenden und Organisationen aus (vgl. Pichault 2007; Brewer and Selden 2000; Rainey and Steinbauer 1999 und Delaney and Huselid 1996). Untersuchungen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung sprechen in diesem Zusammenhang von so genannten „High Performance Organizations“ oder „High Performance Work Systems“ (vgl. Popovich 1998 und Becker, Huselid et al. 2001). Organisatorische Rahmenbedingungen definieren den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden und beeinflussen damit in bedeutendem Masse die Leistungsfähigkeit des Einzelnen, der Teams und der Organisation. Dadurch erhält die strategische Personalfunktion im Hinblick auf die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen eine zentrale Bedeutung.

Es geht darum, alle personalwirtschaftlichen Massnahmen zu koordinieren und auf gemeinsame Ziele hin auszurichten.

Von daher gilt es jene organisatorischen Rahmenbedingungen und Personalmanagementinstrumente zu analysieren, welche durch das strategische Personalmanagement öffentlicher Institutionen beeinflusst werden können. Dies sind beispielsweise:

- Merkmale des Arbeitsinhalts und Handlungsspielraum, die Arbeit optimal auszuführen.
- Prozesse der Zielvereinbarung und -beurteilung.
- Merkmale der Organisationskultur (Anpassungsfähigkeit, Eigenverantwortlichkeit etc.).
- Merkmale der obersten Führung und des Führungshandelns direkter Vorgesetzter.
- Verfahren der Leistungsbeurteilung, Lohnfestlegung.
- Massnahmen zur Personalselektion, -entwicklung und -förderung.

Organisationales Commitment gegenüber Organisationseinheit:

Neben den oben beschriebenen organisatorischen Einflussfaktoren gilt es aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht weitere motivationale Einflussgrössen zu beachten, wenn Aussagen zu den Ursachen von Leistung und Leistungsverhalten gemacht werden sollen. Im Folgenden wird dazu auf das Engagement und auf die Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden sowie deren Bindung an die Organisation abgestützt. „Was wir im unternehmerischen Umfeld als Engagement bezeichnen, ist ein Konzept, das Beziehungen zwischen Mitarbeitenden und ihren Unternehmen beschreibt, bei denen Kopf, Herz und Hände involviert sind. Der Begriff Engagement umfasst das Zusammenspiel dreier Faktoren: der kognitiven Verbundenheit, der emotionalen Beziehung und des realen Verhaltens am Arbeitsplatz. Folgende einfache Definition berücksichtigt die in der wissenschaftlichen Literatur aufgezeigten Ansätze: Engagement ist eine emotionale und intellektuelle Verbundenheit, die Mitarbeitende mit ihrer Tätigkeit, ihrer Organisation, ihren Vorgesetzten und ihren Kollegen fühlen, und die sie zu besonderen Anstrengungen im Rahmen ihrer Arbeit motiviert“ (Schweiger 2007).

Im Rahmen der Befragung wurde hierfür das Konzept des Organisationalen Commitment verwendet (vgl. Mowday, Steers et al. 1979 und 1982). Meyer und Allen (1991) haben die am weitesten verbreitete OC-Konzeption entwickelt. Die zwei Dimensionen des affektiven und abwägenden Commitment wurden in der Befragung verwendet. Affektives Commitment entsteht, wenn positive Gefühle, die im Organisationskontext erlebt werden, zu einer emotionsbedingten Bindung an die Organisation führen. Abwägendes Commitment resultiert aus den individuellen Kosten-Nutzen-Überlegungen, die zur Einsicht führen, dass ein Verlassen der Organisation Nachteile i. S. eines negativen Netto-Nutzens mit sich ziehen würde.

Motivation für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung:

Als weitere Einstellungsgrösse berücksichtigt die durchgeführte Umfrage explizit die Neigung der Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung zu arbeiten. Öffentliche Institutionen weisen grundsätzlich unterschiedliche Merkmale im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Unternehmungen auf. Diese gilt es in Betracht zu ziehen, um letztlich Reformmassnahmen und den Reformkontext optimal aufeinander abzustimmen.

Die Motivation für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht anhand des Konzepts der Public Service Motivation (PSM) erfassen (vgl. Perry and Wise 1990). Danach gibt es spezifische Motive, welche insbesondere durch die Merkmale öffentlicher Institutionen aktiviert werden. Motivation entsteht aus dem Zusammenspiel zwischen der Person bzw. ihrer zeitlich überdauernden Motive und der Situation. Situationsmerkmale wie die öffentliche Verwaltung an sich werden insofern zu Anreizen für die Person, wenn sie spezifische Motive in dieser aktivieren und ihr Verhalten in eine entsprechende Richtung lenken. Auf dieser Grundlage wurde ein Messinstrument entwickelt, das die folgenden vier Kategorien umfasst: Anziehungskraft der Politik, Engagement für das öffentliche Interesse, Mitgefühl mit Anderen und Selbstaufopferung. Die Umfrage stützt sich auf die beiden ersteren Dimensionen ab.

5. Ergebnisse

Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse der Personalbefragung in der schweizerischen Bundesverwaltung dargestellt. Dabei soll der Fokus wie zuvor erläutert auf den leistungsorientierten Organisationsbedingungen i. S. der konkreten Arbeitssituation und deren Einfluss auf das Engagement und die Leistungsbereitschaft liegen.

Organisatorische Rahmenbedingungen und ihr Einfluss auf das affektive Commitment:

Um Stärken und Schwächen der organisatorischen Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung aus Sicht der Mitarbeitenden zu identifizieren, reicht die Bewertungshöhe der Themenbereiche alleine nicht aus. Als zusätzliche Komponente ist die Wichtigkeit dieser Themen in Bezug auf das affektive Commitment (Engagement und Identifikation) einzubeziehen. Diese Wichtigkeit wird jedoch nicht direkt in der Personalbefragung abgefragt, sondern berechnet. Aufgrund der Bewertungen der Mitarbeitenden kann statistisch zuverlässig ermittelt werden, welche Themen für ein hohes affektives Commitment der Mitarbeitenden wichtig sind. Je grösser der Einflusskoeffizient ausfällt, desto grösser ist die Hebelwirkung auf das Engagement sowie die Identifikation der Mitarbeitenden und somit auch auf die Leistungsfähigkeit. Bei Themenbereichen mit grossen Einflusskoeffizienten lohnen sich Massnahmen deshalb besonders. Wird ein Thema positiv bewertet und hat gleichzeitig grossen Einfluss auf das Commitment, ist dies eine Stärke, welche weiter gefestigt werden soll. Werden für das Commitment wichtige Bereiche von den Mitarbeitenden negativ bewertet, weist dies auf einen Handlungsbedarf hin, Optimierungsmassnahmen sind angezeigt.

Stärken der Arbeitssituation:

Die im Folgenden beschriebenen Rahmenbedingungen der Arbeitssituation haben sowohl einen hohen Einfluss auf das Engagement der Mitarbeitenden als auch eine gute Bewertung in der Personalbefragung erhalten. Sie stellen Stärken der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin dar und sind nachhaltig zu festigen. In Abbildung 2 sind sie im rechts oben liegenden Quadranten enthalten.

Mit 4.8 Punkten auf der 6er-Skala ist die Zusammenarbeit im Team am besten bewertet worden. 73 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass in ihrem Team Informationen und Wissen offen ausgetauscht werden. 63 Prozent finden, dass eine offene und ehrliche Diskussion von schwierigen Themen in ihrem Team stattfindet. Die Zusammenarbeit im Team hat für die Mitarbeitenden einen hohen Einfluss auf ihre Identifikation und ihr Engagement. Hier kann vor allem der oder die direkte Vorgesetzte Einfluss nehmen, um dieser Thematik weiterhin Wichtigkeit beizumessen und so diese organisatorische Stärke zu nutzen.

Ebenfalls positiv beurteilt wurde der Zielvereinbarungsprozess (4.6 Punkte). Auch hier ist der Einfluss auf das affektive Commitment überdurchschnittlich hoch. Die individuelle Vereinbarung von Zielen mit der oder dem direkten Vorgesetzten für das laufende Jahr wird von 70 Prozent der Befragten als sehr positiv beurteilt. Verglichen mit anderen Schweizer Unternehmen scheint das Zielvereinbarungsgespräch in der Bundesverwaltung sehr gut verankert zu sein und kann als klare Stärke bezeichnet werden (die Bewertung in der Bundesverwaltung liegt durchschnittlich 0.3 Punkte höher als bei den Unternehmen des CASH Arbeitgeber Awards).

Eine weitere Stärke der Bundesverwaltung ist der Arbeitsinhalt. Dieser für das affektive Commitment der Mitarbeitenden wichtige Bereich wurde in allen Departementen positiv beurteilt (4.4 Punkte). 61 Prozent der Mitarbeitenden sind der Ansicht, dass sie ihre Kenntnisse und Fähigkeiten voll einsetzen können. Im externen Vergleich zeigt sich, dass dieser Punkt in anderen Unternehmen noch höher bewertet wird (durchschnittlich 4.8 Punkte). Gründe dafür können zum Beispiel in einer grundsätzlich hohen Anspruchshaltung der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung betreffend Arbeitsinhalt liegen.

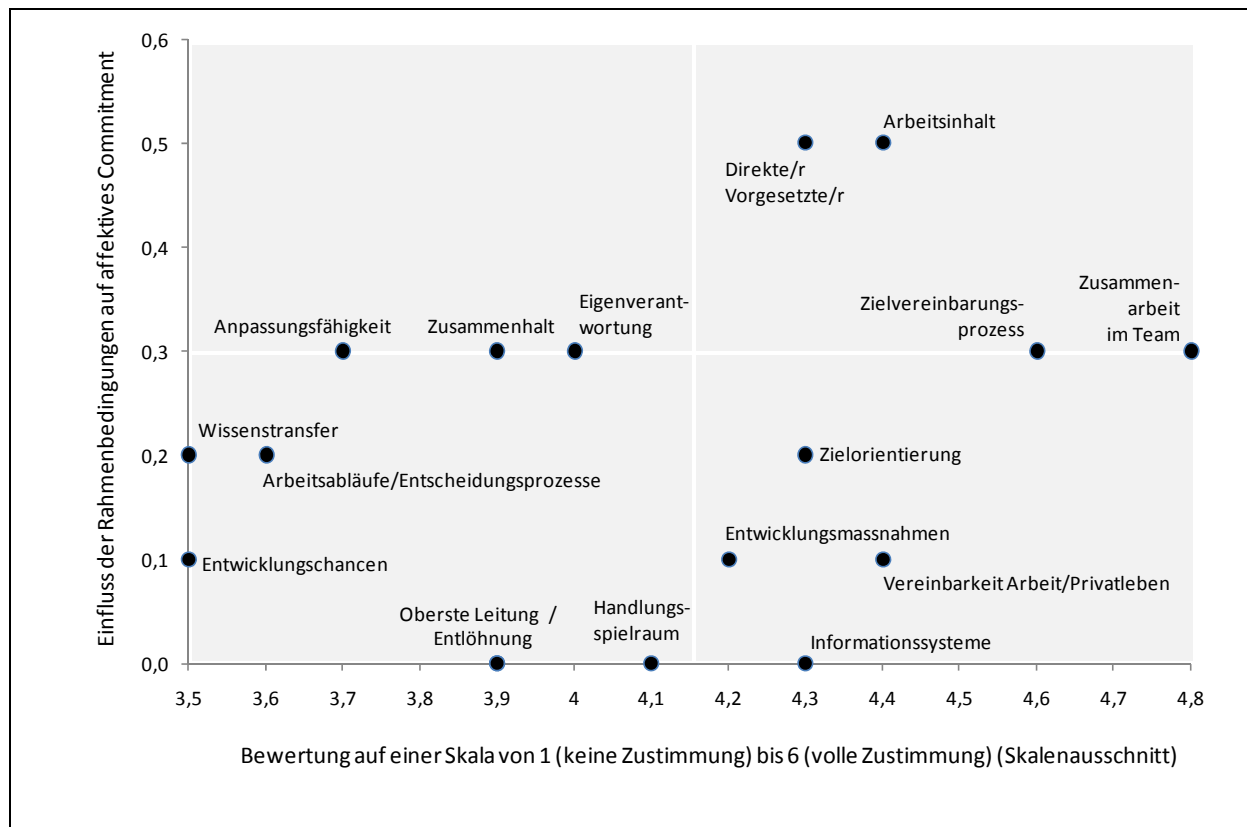


Abbildung 2: Organisatorischen Rahmenbedingungen und ihr Einfluss auf affektives Commitment²

Das Engagement und die Identifikation der Mitarbeitenden werden massgeblich durch die direkten Vorgesetzten beeinflusst. Die Bewertung der Führungskräfte schneidet mit 4.3 Punkten gut ab und stellt bei allen Departementen eine Stärke dar. Sehr zufrieden sind die Mitarbeitenden insbesondere mit der Kommunikation und der Veränderungsbereitschaft ihrer Vorgesetzten. Im externen Vergleich gibt es noch leichten Aufholbedarf hinsichtlich der Information über wichtige Veränderungen durch die Führungskraft und der Offenheit der Vorgesetzten gegenüber Veränderungen.

Die Zielorientierung in der Bundesverwaltung wird ebenfalls gut bewertet (4.3 Punkte). Die Ableitung der Abteilungsziele aus den Zielen der Verwaltungseinheit und die Kommunikation dieser Ziele funktionieren gut. Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Messung der Zielerreichung; nur knapp die Hälfte der Mitarbeitenden ist der Ansicht, dass der Arbeitsfortschritt in der Verwaltungseinheit an den vorgegebenen Zielen gemessen wird. Auch im Vergleich zum CASH Arbeitgeber Award gibt es hinsichtlich Ziel-Kaskadierung noch Verbesserungspotential, die Bundesverwaltung liegt diesbezüglich 0.6 Punkte tiefer.

Schwächen der Arbeitssituation und Handlungsbedarf:

Prioritärer Handlungsbedarf besteht bei den folgenden Rahmenbedingungen der Arbeitssituation, da sie einen hohen Einfluss auf das affektive Commitment haben, die Mitarbeitenden sich aber mit der aktuellen Ausgestaltung dieser Bereiche unzufrieden zeigen.

Die Entwicklungschancen in der Bundesverwaltung werden mit durchschnittlich 3.5 Punkten negativ beurteilt (vgl. Abbildung 2). Nur ein knappes Drittel der Befragten sieht die Veränderungen in der Bundesverwaltung als Chance für eine berufliche Weiterentwicklung. Insbesondere die über 50jährigen

² Die Einflusswerte bezeichnen die Wirkung einer Verbesserung der Einflussdimensionen auf die Einstellungen der Mitarbeitenden bei gleichzeitiger Berücksichtigung aller Einflussdimensionen. Dabei handelt es sich um den Pfadkoeffizienten β . Er besagt beispielsweise, dass bei einer positiven Veränderung der Zusammenarbeit im Team um eine Skaleneinheit das affektive Commitment eine positive Veränderung von 29 % einer Skaleneinheit erfährt. Dieser Schätzwert basiert auf der Berechnungsmethode des Partial Least Square Verfahrens (PLS) (vgl. Wold 1973, 1980, Ringle 2004). Die Quadrantengrenzen in der Abbildung basieren auf den Mittelwerten der erhobenen Extremwerte beider Dimensionen.

Mitarbeitenden sehen diesbezüglich wenig berufliche Chancen. Aufgrund eines verhältnismässig hohen Einflusses auf das affektive Commitment besteht in den meisten Departementen grosser Handlungsbedarf im Aufzeigen von interessanten Entwicklungsmöglichkeiten, die sich durch die Veränderungen in der Bundesverwaltung ergeben können (z.B. neue Aufgabengebiete, mehr Handlungsspielraum). Damit kann die Attraktivität der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin gestärkt werden.

Die Mitarbeitenden sind mit der Anpassungsfähigkeit ihrer Verwaltungseinheit unzufrieden (3.7 Punkte), was einen negativen Einfluss auf ihr Commitment hat. Optimierungsmassnahmen sind einerseits im Umgang mit Veränderungen angezeigt. In den Verwaltungseinheiten sollte ein gemeinsames Verständnis der notwendigen Veränderungen und ein konstruktiver Umgang mit Widerständen gegenüber Veränderungen erreicht werden. Auch im Bereich der Fehlerkultur (Fehler als Chance zum Lernen und Verbessern nutzen) gibt es dringenden Handlungsbedarf. Die Bundesverwaltung bewegt sich hier durchschnittlich mehr als 0.8 Punkte tiefer als andere Schweizer Unternehmen (CASH Arbeitgeber Award, Vergleichsunternehmen 1), was eine sehr hohe Differenz darstellt. Betreffend Innovation (Mitarbeitende werden ermutigt, Ideen einzubringen und Verbesserungen anzuregen) liegt die Bundesverwaltung im externen Vergleich 1.0 Punkte tiefer. Auch hier sollten Optimierungen eingeleitet werden.

Eine weitere Rahmenbedingung, welche über die gesamte Bundesverwaltung hinweg eine hohe Hebelwirkung auf das Commitment hat und vergleichsweise negativ beurteilt wurde, ist der Zusammenhalt in der Organisation (3.9 Punkte). Hier sind Massnahmen im Bereich der konsequenten Förderung abteilungsübergreifender Zusammenarbeit und bei der Etablierung einer vertrauensvollen Kommunikation innerhalb der Verwaltungseinheit angezeigt.

Einfluss der Motivation für den öffentlichen Dienst auf das affektive Commitment:

Die Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden wird massgeblich durch die Faktoren der Public Service Motivation geprägt. Das Engagement für die Gesellschaft weist mit einem Wert von 1.49 gegenüber der Attraktion der Politik (0.37) einen vergleichsweise sehr starken Einfluss auf die Leistungsbereitschaft aus. In allen Departementen hat die Motivation, einen Beitrag für die Gesellschaft leisten zu können, den grössten Einfluss auf das persönliche Engagement und die Identifikation mit der eigenen Verwaltungseinheit. Auch das Interesse an Politik beeinflusst das affektive Commitment stark. Die Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung wird somit massgeblich von diesen Faktoren geprägt. Dies ist einerseits vor dem Hintergrund der von Perry als prädispositionale Motivationsgrundlage bezeichneten Inhalte der Public Service Motivation nachvollziehbar. Denn diese Motivation beeinflusst die Einstellung, also das Commitment der Mitarbeitenden gegenüber ihrer Organisationseinheit besonders stark und direkt. Andererseits wird dadurch verdeutlicht, dass Personen, welche über eine stärkere Neigung zum öffentlichen Dienst und den damit verbundenen Arbeitsinhalten verfügen, sich besonders durch die öffentliche Institution als Anreiz „per se“ motivierten lassen. Sie bedürfen weniger stark anderweitiger, z. B. materieller Anzelelemente und verfügen über eine höhere Bindung gegenüber dem Arbeitgeber. Dies wirkt sich besonders bei schwierigen Umfeldbedingungen, wie z. B. der durch den demografischen Wandel ausgelöste Verknappung der Arbeitsangebots, positiv aus.

Folglich engagieren sich Mitarbeitende, die sich durch die Nähe zu politischen Entscheiden angezogen fühlen und ein hohes Verpflichtungsgefühl gegenüber der Gesellschaft haben, stärker in ihrer Arbeit und weisen eine höhere Identifikation mit den Zielen und Aufgaben ihrer Verwaltungseinheit auf. Solche Mitarbeitende sind nur begrenzt mit anderweitigen Anreizen zu motivieren. Sie wählen die Bundesverwaltung wegen den besonderen Arbeitsinhalten bewusst als Arbeitgeberin. Können die Personalpolitik des Bundes sowie die dezentrale Personalarbeit diese Faktoren genügend berücksichtigen (z.B. bei der Rekrutierung), dann lässt sich das Engagement und die Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden steigern.

Ein bedeutsamer Einfluss der leistungsorientierten Organisationsbedingungen auf die Motivation für den öffentlichen Dienst konnte statistisch nicht nachgewiesen werden. Dies verdeutlicht deren Rolle als grundlegende Motivationsdimension, welche stärker durch Sozialisation und Herkunft geformt wird als durch die Veränderung der organisatorischen Rahmenbedingungen. Dies schliesst aber nicht aus, dass die Sozialisation durch den langjährigen Verbleib in der öffentlichen Verwaltung einen bedeutsamen Einfluss auf die Bildung der Motivation für den öffentlichen Dienst ausübt. Dies wiederum konnte im Rahmen der statistischen Analyse durch den positiven Zusammenhang von Anzahl Dienstjahren und Motivation für den öffentlichen Dienst nachgewiesen werden.

6. Fazit

Das Personalmanagement öffentlicher Institutionen ist in den vergangenen Jahren unter zunehmenden Druck geraten. Die Anpassung an privatwirtschaftliche Leitlinien und die Forderung global verbreiteter Verwaltungsreformen wie jene des New Public Managements kennzeichnen die Veränderungen in der Praxis. Angesichts der rasanten Umfeldentwicklungen sowie des sich abzeichnenden demografischen Wandels dürfte dieser Druck nicht weichen. Die Notwendigkeit eines strategisch orientierten Personalmanagements, welches Richtung und Ziele für konkrete Massnahmen und Instrumente des Personalmanagements vorgibt, zeigt sich stärker denn je.

Die schweizerische Bundesverwaltung hat hierauf in den vergangenen Jahren reagiert. Die Stärkung und Fokussierung des zentralen Personalwesens auf die strategische Rolle ist hierzu ein entscheidender Schritt. Konkrete Ziele für die Ausrichtung zukünftiger Massnahmen bilden die Stärkung der Arbeitgeberattraktivität und die Vorbildrolle des Bundes als Arbeitgeber, die Förderung von Massnahmen, welche auf die Leistungsorientierung und das Engagement der Mitarbeitenden gerichtet sind und nicht zuletzt der Erhalt eines von Wertschätzung und Loyalität getragenen Arbeitgeber-Arbeitnehmerverhältnisses.

Diese Schwerpunktziele der Personalpolitik des Bundes verdeutlichen die vielfältigen und nicht widerspruchsfreien Anforderungen an die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeberin und insbesondere an die Ausgestaltung ihres Personalmanagements. Die Bundesverwaltung verfolgt sowohl eine Individualisierungs- und Leistungssteigerungsstrategie in der Personalführung, gleichzeitig soll die Arbeitgeberattraktivität und die gegenseitige Loyalität erhöht werden. Die geplanten Massnahmen, z. B. des Personalmarketings, einer Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse durch gesetzliche Anpassungen oder einer Verringerung der Kosten für das Personalmanagement durch Erzielung von Skalenerträgen aufgrund zentralisierter Personaldienstleistungen kennzeichnen die konkreten Ansatzpunkte der Reformen. Insgesamt kann von einer leistungsorientierteren Ausgestaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung als Arbeitgeber gesprochen werden.

Diese Rahmenbedingungen werden in der Bundesverwaltung u. a. anhand der Personalbefragung regelmässig evaluiert. Dabei steht die Frage im Zentrum, welche Rahmenbedingungen die Leistungsbereitschaft und das Engagement der Mitarbeitenden zu stärken vermögen. Die durchgeführte empirische Analyse konnte erstens aufzeigen, dass v. a. das direkte Umfeld der Mitarbeitenden i. S. der Zusammenarbeit im Team und die Zielvereinbarungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden als stark verankerte und positiv wahrgenommene Rahmenbedingungen bezeichnet werden. Vergleichsweise negativ werden der abteilungsinterne sowie -übergreifende Wissenstransfer, die Entwicklungschance sowie die effiziente Ausgestaltung der Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse bewertet. Letztere Faktoren haben u. a. auch mit der für die öffentliche Verwaltung typischen Mischung von betrieblicher und politischer Rationalität bei der Entscheidungsfindung zu tun.

Die Analyse des Einflusses der Arbeitssituation auf die individuelle Leistungsbereitschaft zeigt drei wesentliche Ergebnisse:

- Erstens sind das Führungsverhalten der direkt Vorgesetzten und der konkrete Arbeitsinhalt die stärksten Einflussgrössen zur Steigerung der Leistungsbereitschaft. Diese Stärken der Arbeitssituation in der Bundesverwaltung gilt es durch das Personalmanagement gezielt auszubauen und für die Förderung der Arbeitgeberattraktivität auf dem Arbeitsmarkt zu nutzen.
- Zweitens zeigen sich grosse Herausforderungen bei der Organisationskultur. Die Anpassungsfähigkeit der Organisationseinheiten an neue Herausforderungen, indem Widerstände ernst genommen werden, ein gemeinsames Verständnis für anstehende Veränderungen geschaffen wird sowie Fehler als Chance genutzt und Innovationen ermöglicht werden, wird tief bewertet und weist gleichzeitig einen hohen Einfluss auf die Leistungsbereitschaft auf. In die gleiche Richtung deutet der tief bewertete Zusammenhalt innerhalb der Organisation durch eine vertrauensvolle Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten.
- Drittens wurde aufgezeigt, dass das Engagement der Mitarbeitenden, einen Dienst für die Gesellschaft erbringen zu können, den stärksten Treiber der individuellen Leistungsbereitschaft darstellt. Dies erstaunt grundsätzlich nicht, sondern steht in Zusammenhang mit der Bedeutung des Arbeitsinhalts. Die erstmalige in der Schweiz erfolgte Erhebung dieser Dimension im Rahmen der durchgeführten Studie betont aber die Wichtigkeit der intrinsischen Arbeitsmotivation. Für das Personalmanagement öffentlicher Institutionen bedeutet dies, dass sein primärer Kontext gesell-

schaftlich-politischer Art ist und dieser ein massgeblicher Treiber der Mitarbeitendenleistung darstellt.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass das Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen dann erfolgreich Wirkungen erzielen kann, wenn es die kommenden Herausforderungen an die Arbeitgeberattraktivität und die Leistungsorientierung ihrer Mitarbeitenden aus einer Position der Stärke angeht. Das heisst Modernisierung nicht um der Modernisierung willen, sondern durch Prüfung konkreter personalwirtschaftlicher Massnahmen und Instrumente vor dem Hintergrund der starken Fundamente i. S. der Vorbildlichkeit als Arbeitgeber und der hohen Leistungsbereitschaft aufgrund gegenseitiger Loyalität und einzigartiger sowie sinnstiftender Arbeitsinhalte.

Literaturverzeichnis

Becker, B. E., M. A. Huslid, et al. (2001). *The HR Scorecard: Linking People, Strategy, and Performance*. Boston MA, Harvard Business School Press.

Brewer, G. A. and S. C. Selden (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (4): 685-711.

Cash Arbeitgeber Award. Was halten die Mitarbeitenden von Ihrem Unternehmen. Umfragedokumentation erhältlich auf <http://www.cash.ch/arbeitgeberaward>.

Delaney, J. T. and M. A. Huselid (1996). The Impact of Human Resource Management Practices on Perceptions of Organizational Performance *The Academy of Management Journal* 39 (4): 949-969.

Demmke, C., G. Hammerschmid, et al. (2007). *Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkt der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Herausforderungen und Folgen für das Personal-Management*. Maastricht, European Institute of Public Administration.

EFD (1998). Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) vom 14.12.1998. Bern.

Grüning, G. (2000). *Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA*. Münster, Hamburg, London.

Meyer, J. P. and N. J. Allen (1991). A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment. *Human Resource Management Review* 1: 61-89.

Mowday, R. T., L. W. Porter, et al. (1982). *Employee-Organization Linkages: The Psychology of Commitment, Absenteeism, and Turnover*. New York, Academic Press.

Mowday, R. T., R. M. Steers, et al. (1979). The Measurement of Organizational Commitment. *Journal of Vocational Behavior* 14 (224-227).

OECD (2005). *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

Perry, J. L. and L. R. Wise (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3): 367-373.

Pichault, F. (2007). HRM-based Reforms in Public Organisations: Problems and Perspectives. *Human Resource Management Journal* 17 (3): 265-282.

Popovich, M. G. (1998). *Creating High Performance Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.

Rainey, H. G. and P. Steinbauer (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9 (1): 1-32.

Reichard, C. (2002). *Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. K. König. Baden-Baden, Nomos: 585 - 603.

Reinermann, H. (2000). *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen*. Speyer.

Ringle, C. M. (2004). *Messung von Kausalmodellen. Ein Methodenvergleich*. Arbeitspapier Nr. 14 des Instituts für Industriebetriebslehre und Organisation Universität Hamburg. Hamburg.

Ritz, A. (2003). Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung. Bern, Stuttgart, Wien, Haupt.

Schweiger, W. (2007). Engagement heisst: Mit Kopf, Herz und Händen an der Arbeit. HR-Today, Das Schweizer Human Resource Management Journal (10).

Shim, D.-S. (2001). Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries. Public Personnel Management 30 (3): 323-347.

Wold, H. (1973). Nonlinear iterative partial least squares (NIPALS) modeling : some current developments. Multivariate analysis: II. Proceedings of an international symposium on multivariate analysis held at Wright State University Dayton, Ohio, June 19-24. P. R. Krishnaiah. New York: 383 ff.

Wold, H. (1980). Model construction and evaluation when theoretical knowledge is scarce: theory and application of partial least squares. Evaluation of econometric models. J. Kmenta and J. B. Ramsey. New York: 47 ff.