



FORDERN, FÖRDERN UND KULTURELL EINBINDEN

Personalpolitik als Rückgrat der Verwaltungsmodernisierung

Peter Hablützel, Direktor des Eidgenössischen Personalamtes

Stellt das Personal vor allem einen lästigen Kostenfaktor dar, der möglichst eliminiert werden sollte? Oder ist es das wichtigste Potenzial, das in Führungs- und Lernprozessen entwickelt und in die Organisation kulturell eingebunden werden muss? An dieser Frage scheiden sich heute die Geister. Finanzielle Engpässe und die aktuelle Situation am Arbeitsmarkt verleiten manche Arbeitgeber zu einer rigorosen Sparpolitik und zu kurzfristigen Herr-im-Haus-Allüren. Zum Teil sind gar Geringschätzung des Personals und Schnoddrigkeit im Führungsalltag spürbar. Mit vorschnellen Entlassungen wird oft ein Klima von Unsicherheit und Angst erzeugt. Dabei ist völlig klar: Eingeschüchterte Belegschaften bremsen den Wandel, weil sie ihn nicht wirklich mittragen. Und die zunehmende Wissensbasierung aller Produktionsprozesse sowie die demographische Herausforderung der nahen Zukunft verlangen nach einer Re-Humanisierung der Arbeitswelt - nicht nur aus christlicher Nächstenliebe, sondern aus ökonomischer Notwendigkeit. Ressourcenbewusste, sinnorientierte Strategien wie Personalbindung mit Hilfe von Personalentwicklung gewinnen damit neu an Bedeutung, nicht zuletzt auch für den öffentlichen Bereich, wo die Personalpolitik als Rückgrat einer nachhaltigen Modernisierung gefordert ist.

1. Personalbindung erscheint in einem neuen Licht

Wer die personalwirtschaftliche Debatte der letzten paar Jahre verfolgt, kann eine interessante Beobachtung machen: Während Praxis und Theorie versuchen, die Personalfunktion unter dem Aspekt der Kosteneinsparung und im Hinblick auf Unternehmensbewertungen immer stärker als monetäre Grösse zu quantifizieren, wächst gleichzeitig die Einsicht, dass sich der

Wert der Menschen für die Unternehmung nicht allein als Kostenstelle dingfest machen lässt. Betriebswirtschaft und Managementlehre steht deshalb heute eine ähnliche Revolution ins Haus, wie sie die Quantentheorie vor hundert Jahren in den Naturwissenschaften ausgelöst hat. Damals sprengte die Einsicht in den Dualismus von Energie und Materie die klassische Sicht der Physik und man begann zu begreifen, dass Licht sowohl als Welle wie auch als Teilchen verstanden werden kann.

Um die Einsicht in einen Dualismus geht es auch heute im Management. Der Mensch ist janusköpfig; er hat für die Organisation eine doppelte Funktion. Er ist einerseits Objekt unternehmerischer Logik, andererseits aber und zugleich auch eigensinniges Subjekt, das sich ökonomischem Kalkül entziehen kann. Als Objekt wird der Mensch genutzt, indem man seine Arbeitskraft einkauft und über Führungssysteme zu steuern versucht. Aber was nützt es einem modernen Unternehmen, wenn das Personal die Arbeitszeit nur absitzt, Dienst nach Vorschrift betreibt oder dumpf vor sich hin stoffwechselt? Und was sollen elaborierte Modelle zur finanziellen Bewertung des Humankapitals, wenn diese Position nach Führungsfehlern auf null abgeschrieben werden muss, weil die Leute abhauen oder in die innere Kündigung flüchten? Echte Wertschätzung des Personals wäre oft wichtiger als die Einschätzung seines Wertes in Franken und Rappen.

Physisch sind zwar nicht alle Arbeitskräfte sehr mobil, jedenfalls nicht so volatil wie das Finanzkapital, aber ob sie der Unternehmung ihr Bestes geben wollen oder nicht, entscheidet sich in der Psyche. Die modernen Wertschöpfungsprozesse sind kaum mehr nach dem Maschinenmodell programmierbar, wo die menschliche Arbeit gleichsam mechanisch involviert war; Wertschöpfungsprozesse sind heute auf das Wissen und Können, auf Kommunikation, Engagement und Kreativität, also auf den Menschen als sozialkompetentes Subjekt angewiesen. Und als Subjekt kann man ihn nur teilweise (ein)kaufen; da geht es vielmehr darum, ob und wie er sich kulturell in die Organisation einbinden lässt.

Beide Sichtweisen - der Mensch als Objekt von Managementsystemen und der Mensch als Subjekt im Wertschöpfungsprozess - haben ihre Berechtigung. Sie konstruieren je eine Wirklichkeit, die System-Wirklichkeit im Büro des Controllers oder die soziale Wirklichkeit am Arbeitsplatz, und diese Sichtweisen sind nicht gegenseitig voll substituierbar. Die Kunst des Managements besteht darin, sie ins richtige Mischungsverhältnis zu bringen und den inhärenten Widerspruch handelnd immer wieder so aufzulösen, dass Systemintegration und Sozialintegration nicht auseinander brechen. Im Zeichen von Neoliberalismus, Globalisierung und Dominanz der Finanzwirtschaft laufen wir heute Gefahr, die Arbeitswelt auf ihre ökonomisch

kalkulierbaren Elemente zu reduzieren und aus dem Bewusstsein auszublenzen, dass auch die Wirtschaft letztlich eine kulturelle Veranstaltung ist, die ohne Kommunikation und Vertrauen nicht funktionieren könnte. Es sind Verlässlichkeit der Beziehungen und Konstanz der Erwartungshaltungen, die das arbeitsteilige Wirtschaften überhaupt erst möglich machen.

Kultur lässt sich definieren als Ensemble gemeinsamer Denkmuster, geteilter Werthaltungen und Symbole, die eine ähnliche Konstruktion der Wirklichkeit und damit intersubjektive Verständigung ermöglichen. Kultur wird durch die beteiligten Menschen immer wieder neu (re)produziert und bildet die Voraussetzung für erfolgreiche Kooperation auf der Grundlage gegenseitiger Erwartungen. Sie ist die kommunikative Schnittstelle zwischen Individuum und Organisation. Unternehmenskultur kann aus betriebswirtschaftlicher Sicht verstanden werden als ein Markt, an dem die Mitarbeitenden ihr loyales Engagement, ihre Kreativität, Initiative und soziale Energie eintauschen gegen kollektive Orientierung, Sinnzusammenhänge, Identifikations- und Entfaltungsmöglichkeiten, welche die Unternehmung ihnen anbieten kann. Der Arbeitsplatz ist eine wichtige Bühne für unser Lebensspiel. Und in einem Arbeitsverhältnis wird nicht nur der Tausch von Lebenszeit und Leistung gegen Geld vertraglich fixiert; zumindest in einem „psychologischen“ Kontrakt schwingen weitergehende Erwartungen mit. So kann im Zeichen dynamischer Arbeitsmärkte echtes Commitment für die Zukunft der Firma nur einfordern, wer sich um die Zukunft seiner Mitarbeitenden und um den Erhalt ihrer Arbeitsmarktfähigkeit bemüht.

2. Personalentwicklung als wirtschaftliche Notwendigkeit

Personalentwicklung ist eine Kernaufgabe moderner Personalarbeit. Sie sollte in ihrer strategischen Bedeutung nicht unterschätzt und aus Kostengründen vorschnell weggespart werden. Denn Personalentwicklung hilft den Wandel aktiv verarbeiten und mitgestalten, ohne dass dabei Identitäten in Brüche gehen. Die eigene Identität in Anpassungs- und Lernprozessen zu bewahren, ist für Menschen und Organisationen in Zeiten dynamischen Wandels besonders bedeutsam. Denn Identität als Ergebnis einer gelungenen Integration von Weltbild und Selbstverständnis, von Vergangenheitsdeutung und Zukunftserwartung hält Individuen und Kollektive auch in schwierigen Situationen handlungs- und entscheidungsfähig. Jede Organisation ist auf einen minimalen Konsens bezüglich der Interpretation relevanter Wirklichkeit angewiesen. Insofern basiert auch ökonomischer Erfolg immer auf einer kommunikativen, also auf einer kulturellen Leistung. Und deshalb gilt: wer vor lauter Sparen das Bewusstsein der Mitarbeitenden, ihre Werthaltungen und ihre sozialen Kompetenzen vernachlässigt

und zukunfts wichtige Investitionen in die grauen Zellen verpasst, ist gerade heute schlecht beraten. Die Herausforderungen der Zukunft lassen sich nicht bewältigen, ohne dass die vorhandenen menschlichen Potenziale systematisch gefördert und gefordert werden. Personalentwicklung stellt besonders auch in kritischen Zeiten eine ökonomische Notwendigkeit dar.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht geht es darum, Leistungsfähigkeit und Potenzial der Mitarbeitenden weiterzuentwickeln, damit das Know-how im Unternehmen mit dem gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Wandel Schritt halten kann. Dabei sind fachliche und kommunikative Kompetenzen gleichermaßen gefragt. Und wer als Arbeitgeber für die Arbeitsmarktfähigkeit seines Unternehmens besorgt sein will, muss seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berufliche Perspektiven aufzeigen können. Denn im Zeichen des postmaterialistischen Wertewandels hängt die Attraktivität der Unternehmen am Arbeitsmarkt nicht zuletzt von den Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten ab, die sie an ihren Arbeitsplätzen anzubieten haben.

Ein hoher Stellenwert kommt der Personalentwicklung aber auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu, zumal bei immer stärker auf Wissen basierter Wertschöpfung. Erfahrung und Innovation, Wissen und Können, also kulturelle Faktoren sind unsere wichtigste Ressource. Und das Personal als Verkörperung und Träger von Expertise ist mit Abstand der teuerste Produktionsfaktor. Das macht nicht nur eine kurzfristig effiziente, sondern vor allem eine mittel- und langfristig effektive Nutzung dieser wertvollen Ressource notwendig. Im Sinne einer nachhaltigen, die Zukunft sichernden Personalpolitik müssen wir unsern Blick weniger auf eine Minimierung der Arbeitskosten um jeden Preis als vielmehr auf die Optimierung des Nutzens von Wissen und Können konzentrieren.

Dazu kommt die demographische Sicht: Für die Schweiz zeichnet sich - jedenfalls bei ungebrochenem Trend zur Frühverrentung und ohne Änderung unserer Migrationspolitik - etwa mit dem Jahr 2010 ein markanter Rückgang der Erwerbsbevölkerung ab. Die Zahl der auf dem externen Arbeitsmarkt verfügbaren (qualifizierten) Arbeitskräfte wird dann rasch sinken. Damit wächst zwangsläufig die Bedeutung der internen Arbeitsmärkte. Mitarbeitende zu erhalten und gezielt zu fördern, sie für künftige Aufträge fit zu halten, ist also eine zentrale Aufgabe eines modernen, strategisch ausgerichteten Personalmanagements. Und vergessen wir nicht: Den technologischen und organisatorischen Wandel, der für die Arbeitswelt auch in Zukunft notwendig bleibt, werden wir zum grossen Teil mit Arbeitskräften zu bewerkstelligen haben, die schon heute beruflich aktiv sind. Es

wäre deshalb unklug, das vorhandene Humanpotenzial nicht optimal zur Entfaltung zu bringen.

3. Zum Stellenwert von New Public Management

Dass Personalentwicklung Kernaufgabe einer modernen Personalpolitik sein muss, gilt gerade auch für den öffentlichen Bereich. Hier ist Kulturarbeit dringend angesagt, denn hier bedroht der gesellschaftliche Wandel wie kaum anderswo die überkommenen Muster der Identitätsbildung. Hier gilt in doppeltem Sinne: Mit Bürokratie kann die Verwaltung keinen Staat mehr machen. Um die grossen Herausforderungen im Verwaltungsmanagement erfolgreich anzugehen, sind neben neuen betriebswirtschaftlichen Instrumenten vor allem viel (selbst-) kritische Reflexion, bewusste Verhaltensänderungen und aktive Integrationsleistungen von Führung und Belegschaft nötig. Gerade der politische Kontext erfordert ein modernes, unbürokratisches Verständnis der Verwaltung und ihrer Kommunikation nach innen und nach aussen. Das wird ohne Personalentwicklung kaum erreichbar sein.

Die Schwierigkeiten auf Verwaltungsebene spiegeln nicht zuletzt auch zentrale Herausforderungen des politischen Systems. Knappe Finanzen und sinkende politische Akzeptanz für (sozial-) staatliche Lösungen gesellschaftlicher Probleme sind Symptome für eine Krise der Staatsfunktion und des traditionellen Staatsverständnisses. Sie bewirken einen Wandel vieler Staatsaufgaben und erzwingen damit eine Neukonzeption auch des Verwaltungshandelns. Und gerade beim Ändern und Abbauen von Leistungen der Verwaltung zeigen sich die Verstrickungen zwischen dem Staat und andern gesellschaftlichen Subsystemen. Politische Kontexte sind oft - gerade wenn man sie ändern will - diffiziler als Märkte. Die hohe Komplexität von politisch gesteuerten Verwaltungsfunktionen kann nur dann bewältigt werden, wenn Führung, Zusammenarbeit und „Marketing“ der Verwaltung eine neue Ausrichtung erhalten.

Unter dem Label New Public Management (NPM) hat der öffentliche Sektor im vergangenen Jahrzehnt auf diese schwerwiegenden Herausforderungen zu reagieren versucht. New Public Management entstand gleichsam in proaktiver Abwehr gegen die neoliberale Staatskritik der späten 80er und frühen 90er Jahre. Im Grunde ging es um ein sozial-liberales Bestreben, den Staat mittels Verwaltungsreform für die globalisierte, mehr und mehr kompetitive Zukunft zu wappnen, indem man erfolgreiche Rezepte aus der Privatwirtschaft für den öffentlichen Bereich nutzbar machen wollte. NPM kann somit als Versuch verstanden werden, dem öffentlichen Sektor wirt-

schaftlicheres Verhalten beizubringen. Das ist teilweise auch gelungen. Die Legalität reicht heute zur Legitimation des Verwaltungshandelns nicht mehr aus; der Bürger, die Bürgerin verlangt zu Recht auch einen wirtschaftlichen Einsatz des Steuerfrankens.

Die Ansätze zur Modernisierung der Verwaltung im Zeichen von NPM rufen nach mehr Zielorientierung. Am Output und an der Wirkung soll der Erfolg staatlichen Handelns gemessen werden. Hier muss die Führung mit ihren Steuerungsprozessen ansetzen, wenn sie die knapper werdenden Mittel effizient und effektiv einsetzen will. Gleichzeitig bezweckt NPM eine Aktivierung und Flexibilisierung des menschlichen Potenzials. Als Voraussetzung dazu ist an vielen Orten der Beamtenstatus abgeschafft worden und man versucht, die Personalpolitik näher an die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes heranzuführen. Anzeichen einer Konvergenz des öffentlichen und des privaten Sektors werden sichtbar. Doch die Übertragbarkeit von Führungskonzepten stösst auf kulturelle Hindernisse; auf Grund der „Pfadabhängigkeit“, also der je spezifischen historischen Prägung sozialer und organisatorischer Entwicklungen, haben die gleichen Rezepte nicht immer und überall die gleiche Wirkung.

In den letzten Jahren haben manche Reformer, die im Zeichen von New Public Management angetreten sind, ernüchternde Erfahrungen machen müssen. Zwar sind interessante Steuerungsformen zwischen Markt und Politik wie etwa das Kontraktmanagement entwickelt und manchenorts erfolgreich eingeführt worden. Neuartige Versuche der Zusammenarbeit im Sinne von Public Private Partnership tragen erste Früchte. Auch zeitigt die Annäherung an private Gepflogenheiten des Arbeitsmarktes Wirkung. Doch Verwaltungen sind zähe Gebilde; sie verhalten sich in Changeprozessen besonders sperrig. Wer Verwaltungen wirklich modernisieren will, braucht viel Zuversicht, Überzeugungskraft und einen langen Atem. Sicher sind die strukturellen Änderungen eine Voraussetzung für die Entbürokratisierung und Modernisierung im öffentlichen Bereich. Aber die Bürokratie hat einen grossen Magen; ihre Systemlogik hat sich über die kommunikativen Prozesse gleichsam verselbstständigt und prägt die „Landkarten“ in den Köpfen der Belegschaft, auch wenn der Verwaltung die modernsten Führungsinstrumente verpasst worden sind. Ohne Personalentwicklung ist ein nachhaltiger Wandel der Verwaltungskultur nicht zu realisieren.

4. Modernisierung und Kulturwandel im öffentlichen Bereich

Verwaltungen erscheinen so träge, weil sie nach Regeln funktionieren, die ins Recht gefasst sind. Doch weder das Recht noch die Regeln als solche,

sondern der verheerende Hang zur (Selbst-) Reglementierung aller Systemfunktionen macht Verwaltungen zu zähen Gebilden. Jede bekannte und für die Zukunft denkbare Entscheidungssituation wird erst einmal konditional strukturiert und vorsorglicherweise in eine Wenn-Dann-Regel gefasst, um sie später fehlerfrei und juristisch unanfechtbar bestehen zu können. Die Welt der Bürokratie wird so konstruiert, dass sich jede Handlung als Vollzug einschlägiger Vorschriften interpretieren lässt. Wer gelernt hat, welche Fälle nach welcher Regel zu behandeln sind, läuft kaum ein Risiko bei allfälligen Überprüfungen durch Aufsichtsgremien und Gerichtsinstanzen. Daneben findet ökonomisches Denken wenig Platz. Fragen nach Ziel, Aufwand und Nutzen werden weitgehend ausgeblendet.

Diese kulturelle Prägung, ja Fixierung der Verwaltung auf eine rigide Inputsteuerung sitzt tief. Sie dominiert das Muster individuellen und kollektiven Lernens. Und sie dient vielfach der bewussten oder unbewussten Abwehr politischer Steuerungsversuche und ernsthafter Bestrebungen zur Entbürokratisierung. Modernisierungsbemühungen in öffentlichen Institutionen bleiben deshalb oft an der Systemoberfläche stecken und beschränken sich auf die Ausstattung der Organisation mit neuen betriebswirtschaftlichen Instrumenten.

Der entsprechende Kulturwandel in Richtung stärkerer Zielorientierung dagegen stellt ein schwieriges, bisweilen gar schmerzhaftes Unterfangen dar. Er kann nur gelingen, wenn die Führungspolitik konsequent auf Output- und Wirkungsorientierung ausgerichtet wird und wenn sich die Personalentwicklung in den Dienst dieses Kulturwandels stellt. Eine Controlling-Philosophie mit Zielvereinbarungen auf jeder Hierarchiestufe ist dringend nötig und muss erklärt, eingeübt und begleitet werden. Aber eine Entbürokratisierung wird wohl nur dann möglich sein, wenn man der Verwaltung gleichzeitig verbietet, jeden neuen Handlungsspielraum mit Detailregelungen wiederum einzuschränken. Nur weniger Organisation ermöglicht und erzwingt zugleich mehr ergebnisorientierte Führung.

Eine Erkenntnis scheint sich gerade in Verwaltungen zunehmend durchzusetzen: Wirklicher Wandel kann auch in hierarchischen Organisationen nicht allein von oben (oder von aussen) kommen. Wenn die Modernisierung selbsttragend und damit nachhaltig sein soll, muss sie vom Personal aller Hierarchieebenen mitgetragen, muss sie im Alltag der Organisation auch tatsächlich gelebt werden. Dazu braucht es vor allem einen kulturellen Lernprozess, der die Kommunikationsroutinen ändert.

Kulturwandel ist immer ein heikles, da nur schlecht steuerbares Vorhaben. Er lässt sich zwar anstossen, aber kaum erzwingen. Und er benötigt sehr

viel Zeit, jedenfalls in bürokratischen Institutionen. Aber gerade hier, in der durchreglementierten Welt, bietet eine Strukturreform, ein Change in der Aufbau- und Ablauforganisation für den Wandel kultureller Grundmuster echte Chancen, sofern man diese erkennt und nutzt. Denn je formeller ein Kommunikationssystem ist, desto stärker schlagen sich die kollektiven Erfahrungen auch in sichtbaren Strukturen und expliziten Regeln nieder. Um so wichtiger aber ist bei Reorganisationen ein partizipativer Ansatz, wenn tatsächlich ein nachhaltiger Wandel bewirkt werden soll. Deshalb müssen die neuen (Rechts-) Normen so erarbeitet, propagiert und eingeführt werden, dass sich gleichzeitig auch neue Denk- und Verhaltensweisen entwickeln können.

Nicht nur die sichtbaren Reforminhalte, also die neuen Strukturen an der Oberfläche, sondern vor allem Design und Qualität der Implementierungsprozesse entscheiden darüber, ob, wann und wie weit auch die Tiefenstruktur des sozialen Systems Verwaltung sich entsprechend zu verändern vermag. Hier, im kulturell Selbstverständlichen der kommunikativen Routinen, liegt oft der blinde Fleck einer Organisation. Wenig bewusste Gewohnheiten, kaum problematisierte systemische Zwänge und bisher erfolgreiche mentale Modelle gehören deshalb mit auf den Prüfstand des Changeprozesses. Sonst reproduzieren sich im täglichen Verhalten trotz neuer Normen immer wieder die tradierten Kommunikations- und Handlungsmuster.

5. Verwaltungsmodernisierung als Transformationsprozess

Bei grossem Veränderungsdruck und hoher Komplexität ist heute auch im öffentlichen Bereich ein Wandel angesagt, der den Organisationen schwierige Transformationsprozesse, nicht nur systemkonforme Transaktionen abverlangt. Die Führung ist zu exzeptionellem, risikoreichem Handeln herausgefordert, denn sie kann nicht nur im System, sie muss auch am System arbeiten. Führung kann aber letztlich nur erfolgreich sein, wenn sie von den wichtigsten Anspruchsgruppen - darunter natürlich der Belegschaft - verstanden und getragen wird. Um die Leute ins Boot zu holen, sind neue Kommunikationsformen und ein auch die emotionale Seite ansprechender Führungsstil unabdingbar. Denn rascher und tief greifender Wandel erzeugt Unsicherheit und löst Ängste aus, die jenes (Selbst-) Vertrauen erschüttern können, das für mutige Schritte so dringend nötig wäre. Gerade im Wandel braucht es starke Führung, was auch die Leadership-Diskussion zum Ausdruck bringt.

Das zentrale Führungsproblem in Transformationsprozessen ist eigentlich ein Organisationsproblem. Oder besser: Je komplexer und ausdifferenzierter eine Organisation, je spezialisierter und je erfolgreicher sie in der Lösung ihrer Aufgaben ist oder bisher war, desto schwieriger erweisen sich Initiierung und Führung eines Transformationsprozesses. Organisationen sind zutiefst konservative, zur Bürokratisierung neigende Gebilde. Sie stabilisieren sich über anschlussfähige Routinen ihrer Mitglieder. Neuerungen bewirken grundsätzlich Irritation und werden zuerst entweder ignoriert oder abgelehnt. Organisationen können definiert werden als Systeme aus (einst) erfolgreichen Antworten auf Fragen, die wir kaum mehr stellen (oder nicht mehr stellen, weil sie uns eben gelöst scheinen). Und gerade deshalb sind Organisationen effizient und können Probleme bewältigen, zu deren Lösung ein Einzelner nie fähig wäre. Aber sie generieren auch Probleme, vor allem wenn es um Transformationsprozesse geht, in denen das traditionelle Führungsverständnis versagt.

Die Erfahrungen mit Modernisierungsprozessen haben das hierarchisch-bürokratische Paradigma - oft auch als Maschinenmodell der Organisation bezeichnet - in seinen Grundfesten erschüttert. Planbarkeit und Führbarkeit von Organisationen gründen in diesem Paradigma auf der erkenntnistheoretischen Trennung von Subjekt und Objekt, die sich - wie längst in der Naturwissenschaft - auch sozialwissenschaftlich als Illusion erweist. Wir sind als Beobachtende und Handelnde und damit auch als Führende stets Teil des Systems. Unsere Sicht der Dinge hat viel mit unserer eigenen Perspektive und mit unseren Interessen zu tun. Die Wirklichkeit ist eine soziale Konstruktion. Es gibt keine objektive Erkenntnis, die unser Entscheidungshandeln zukunftssicher machen könnte. Was Not tut, ist der Mut, intelligente Risiken einzugehen, verbunden mit einer sensiblen Offenheit und einer differenzierten Beobachtung der Folgen unseres Handelns. Daraus ergeben sich erst die echten Führungschancen, denn steuern lässt sich nur, was in Bewegung (geraten) ist.

Mit diesem Ansatz von Trial and Error rücken natürlich auch in der Führungsdiskussion das Lernen und die Lernfähigkeit sowohl von Individuen wie von Organisationen ins Zentrum des Interesses. Dabei kann Leadership ein (nicht unproblematischer) Entwicklungspfad, aber sicher nicht das Ziel der Entwicklung sein. In der Wissensgesellschaft braucht es Expertise nicht nur an der Spitze von Organisationen. Wir brauchen vielmehr überall intelligente Menschen, und die wichtigste Aufgabe der Führung ist, dafür zu sorgen, dass sie nicht in dummen Organisationen arbeiten müssen. Die Krux ergibt sich indes gerade daraus, dass (bürokratische) Organisationen ihre selbststabilisierende Effizienz und damit ihre Identität gewissermassen aus dem Nichtlernen beziehen und hohe Hürden gegen Veränderungen

gleichsam systemisch eingebaut haben. Diesen angesichts des rasanten gesellschaftlichen Wandels gefährlichen Code gilt es im Transformationsprozess zu knacken, wozu als Voraussetzung erst eine hohe Flexibilität und eine starke Zielorientierung, verbunden mit der entsprechenden Kultur, entwickelt werden müssen. Die Personalentwicklung spielt in diesem Wandel zur Lernfähigkeit eine zentrale Rolle, wenn sie dazu beiträgt, die Führungsprozesse als kulturelle Lernprozesse zu begreifen.

6. Echte Führungsprozesse sind kulturelle Lernprozesse

Die Erfahrungen im Umgang mit Wandel machen deutlich: Führen und Lernen sind eng verzahnte Prozesse. Ziele, Inhalte und Methoden des modernen Führens vermischen sich laufend mit didaktischen Reflexionen. Führen ist eben ein dialektischer Lernprozess für alle Beteiligten: die Führenden müssen lernen, die Geführten das Lernen zu lehren; und die Geführten steuern diesen Lernprozess über ihr Feedback aktiv mit, wenn ein offener Dialog ermöglicht wird.

Wer im Führungsprozess letztlich die Lernenden und wer die Lehrenden sind, lässt sich heute nicht mehr so genau unterscheiden. Nur eins ist sicher: Die Einweg-Belehrung von oben im Sinne von Kommandieren - Kontrollieren - Korrigieren, einst eine Erfolg versprechende Führungsmethode, hat ausgedient; sie ist sogar in hierarchischen Systemen wie Militär und Bürokratie heute eher ein Auslaufmodell. Und das nicht allein deswegen, weil man auch hier gelernt hat, dass Lernen einen Veränderungsprozess darstellt, der mit Vorteil partizipativ und aktivierend gestaltet wird und nicht von oben befohlen werden kann. Ebenso wichtig wie diese didaktisch zentrale Einsicht in den Lernvorgang ist die dauernde Veränderung und Relativierung der Lernziele und Lerninhalte: Rasch ansteigende Umfelddynamik und wachsende (System-) Komplexität bewirken, dass wir ständig neu lernen müssen, was es eigentlich zu lehren gilt.

Der Erfolg von Führung misst sich künftig deshalb nicht nur am kurzfristigen Ergebnis zielorientierter Lernprozesse, sondern auch an der nachhaltigen Lernfähigkeit, vor allem an der Lernfähigkeit ganzer Systeme. Gerade für die öffentliche Verwaltung ist das eine neue, gewaltige Herausforderung. Kaum dass sie sich im Zeichen des New Public Management wirkungsorientiert an konkreten Zielen auszurichten lernt (double loop learning), was im politischen Umfeld übrigens nicht immer einfach ist, muss sie nun auch die Steuerbarkeit ihrer eigenen Lernprozesse sicherstellen (deutero learning). Diese Aufgabe stellt sich gleichsam auf der Metaebene. Sie ist weder allein an der hierarchischen Spitze noch im eingeübten Top-

down-Verfahren lösbar. Die Lernfähigkeit wissensbasierter Systeme ist vielmehr von der Selbststeuerungs- und Vernetzungsfähigkeit aller ihrer Systemelemente abhängig. Wenn wir das Führen in der Verwaltung zukunftsorientiert lernen und lehren wollen, müssen wir die Hierarchiefalle zu überwinden versuchen.

Gute Führung eines Systems ist nur dann möglich, wenn sich die Selbstführungskräfte im System wirklich aktivieren lassen. Dazu braucht es mehr Eigenverantwortung und Selbstvertrauen, und zwar bis an die Basis der Wertschöpfungsprozesse. Dem arbeitssoziologischen Paradigma entsprechend haben wir bisher die Mitarbeitenden vor allem nach ihrer Zufriedenheit am Arbeitsplatz, mit den Arbeitsbedingungen und bezüglich der Führung befragt und kaum gemerkt, dass wir damit eine allfällige oder latente Konsumhaltung nur noch verstärken. Dabei hängt die Überlebensfähigkeit einer Organisation in turbulenter Umwelt nicht von der Zufriedenheit ihrer Mitglieder ab, sondern von deren Kompetenz und Bereitschaft, die Situation kritisch zu analysieren, den Handlungs- und Veränderungsbedarf rasch zu erkennen, zu kommunizieren und so weit möglich auch selbstständig wahrzunehmen, um damit das Ihre zur Lernfähigkeit des Systems beizutragen. Wenn das gelingt, stellt sich die Zufriedenheit von selber ein.

Gute Führung fördert deshalb Eigenverantwortung und Selbstvertrauen der Mitarbeitenden und sorgt dafür, dass die individuelle Lernfähigkeit nicht in kollektiver, institutioneller Dummheit erstickt. Das ist gar nicht so einfach. Denn soziale Systeme sind - wie bereits erwähnt - von Grund auf konservativ; sie entstehen aus unseren Handlungs-, Gesprächs- und Denkroutinen. Sie reproduzieren sich durch unser Tun und Lassen, zu einem grossen Teil ohne dass wir das merken. Organisationale Lernfähigkeit kann sich nur in einer Kultur entwickeln, in der Irritationen zugelassen sind und Möglichkeiten zur kritischen Selbstreflexion bestehen. Das gleichsam „Unbewusste“ muss - wie auch das Neue und Fremde - beobachtbar und diskutierbar werden. Organisationen sollten sich immer wieder neu in Frage stellen, indem sie sich selber neue Fragen stellen.

Diesen Prozess kritischer Selbstreflexion in Gang zu bringen und in Gang zu halten, um damit Identität im Wandel zu ermöglichen, muss die Kernaufgabe einer modernen Personalentwicklung sein. Sie sollte die Führungskräfte befähigen, die richtigen Fragen zu stellen. Denn Führen heisst fragen, heisst Lernprozesse auslösen und sich selbst, die Mitarbeitenden, das ganze System lernfähig halten. Wer Führen so versteht, hat nie ausgelernt.

7. Folgerungen für die Personalpolitik der Bundesverwaltung

Welches sind nun die wichtigsten Schlüsse, die aus dem bisher Gesagten für die Personalpolitik der öffentlichen Hand gezogen werden können? Und welche Einsichten ergeben sich namentlich für die Personalarbeit in der schweizerischen Bundesverwaltung? Der Bund hat den Beamtenstatus abgeschafft und verfügt seit dem Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes (BPG) am 1. Januar 2002 über eine Rechtsgrundlage, die als gute Voraussetzung für die Modernisierung des Personalwesens gelten darf. Aber das Recht allein macht die Verwaltung noch lange nicht zum wirkungsorientierten Dienstleister, der am politischen Markt gesellschaftlicher Akzeptanz reüssiert.

Die Verwaltungen sind heute viel offener und sensibler gegenüber ihrem Umfeld, aber sie sollten sich zu den Märkten hin noch mehr öffnen. Das gilt auch für den Arbeitsmarkt. Nach den neuesten Lohnvergleichen liegt die Bundesverwaltung übers Ganze gesehen zwar ziemlich präzise im Markt. Und die Botschaft des Bundesrates vom 23. September 2005 zur beruflichen Vorsorge leitet eine Sanierung der Pensionskasse durch Leistungsabbau ein, die den Bund als Arbeitgeber bezüglich der Gesamtremuneration des Personals im Mittelfeld stabilisieren wird. Doch liessen sich im Einzelfall stärkere Differenzierungen auch nach der Leistung begründen. Das Gerechtigkeitsprinzip verlangt ja, dass nur Gleiches gleich, Ungleiches jedoch ungleich behandelt wird. Aber dieses Bekenntnis zum Diversity Management soll kein Plädoyer für Spitzengehälter aus Steuergeldern sein; unsere Chefs sind zum Glück immer noch stark intrinsisch, also durch den Inhalt ihrer Aufgabe motiviert. Im Vergleich dazu nimmt man oft etwas erstaunt zur Kenntnis, welcher Lohnspreizungen zwischen obersten und untersten Funktionen es in der Privatwirtschaft offenbar bedarf, um wenigstens das Kader bei Laune zu halten.

Eine Öffnung zum Markt hin darf aber nicht Hire-and-Fire in der Anstellungspolitik bedeuten. Das kann sich die öffentliche Hand in ihrer Vorbildfunktion und als Hüterin einer Verfassung, die Willkür verbietet, ohnehin nicht leisten. Sicher lassen sich die Anstellungsbedingungen für manche Funktionen - etwa im Bereich der oberen Kader und der Stäbe - vertraglich flexibler gestalten. Aber die Verfahren, gerade auch im Konfliktfall, müssen transparent und fair sein. Das gilt vor allem auch hinsichtlich der Kündigungspraxis, denn das grösste Problem für eine Organisation ohne faire Trennungskultur sind nicht die entlassenen, sondern die zurückbleibenden Arbeitskräfte, die in einer Mischung aus Angst und unbewusstem Schuldgefühl erfahren mussten, wie man auch mit ihnen umspringen könnte.

Es ist klar, dass wir im Zeichen von Umbau und Abbau der Bundesverwaltung keine Arbeitsplatzgarantie mehr anbieten wollen. Umso mehr sollten wir den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Perspektiven für ihre berufliche Zukunft aufzeigen können. Wer die geforderte Leistung erbringt und bereit ist, Zeit und Engagement in die eigene Entwicklung zu investieren, muss auf eine gewisse Beschäftigungssicherheit zählen oder zumindest damit rechnen dürfen, dass ein öffentlicher Arbeitgeber bei Umstrukturierungen die nötige Hilfe bietet und die entstehenden Kosten nicht einfach abwälzt. Eine ressourcenorientierte, und das heisst entwicklungsfördernde, aber substanzschonende Personalpolitik sollte bereits früh beginnen, wenn Arbeitsmarktfähigkeit und Gesundheit nicht Schaden nehmen dürfen. Vor allem die Lernfähigkeit muss ein Leben lang erhalten und immer mehr zur (Selbst)Steuerungsfähigkeit im Sinne des Veränderungs- und Prozesslernens entwickelt werden. Ob es gelingt, die Kräfte der Selbstführung und der Selbstverantwortung zur Entfaltung zu bringen, ist die entscheidende Personalführungsfrage überhaupt.

Wenn wir der modernen Hirnforschung Glauben schenken, so hängt unser Lern- und unser Changeverhalten im Wesentlichen von früher gemachten, vor allem auch emotional gespeicherten Erfahrungen mit Führungs- und Veränderungsprozessen ab. Der Arbeitsplatz ist der wichtigste Lernplatz. Deshalb muss die individuelle Personenführung, der direkte Kontakt im Führungsverhältnis, noch mehr Gewicht erhalten als bisher. Die hohe intrinsische Motivation vieler Arbeitskräfte im öffentlichen Dienst verleitet die Vorgesetzten manchmal dazu, die Bedeutung dieser kommunikativen Dimensionen zu unterschätzen. Erst wenn die Meinungen stark auseinander driften, merkt man, wie schwierig das Führen gerade von hoch motivierten „Überzeugungstätern“ sein kann. Sie entfalten ihre grössten Stärken nicht auf direkten Befehl, sondern müssen über sinnvolle Argumente und indirekt über ein gemeinsames Verständnis der relevanten Kontexte eingebunden werden. Sinn ist neben Vertrauen die wichtigste Steuerungsgrösse und eine Form der Komplexitätsreduktion, die uns (gemeinsam) handlungsfähig macht. Sinn hat eine narrative Struktur; er lässt sich - mit Hilfe der sokratischen Maeeutik - erfragen und über Geschichten transportieren. Deshalb muss auch über sinnvolle Zusammenarbeit immer wieder gesprochen werden, und dieses Gespräch setzt gegenseitige Achtung voraus.

Das Personalmanagement hat im Verhältnis zur Führungsfunktion eine unterstützende und dienende Aufgabe, aber auch ein eigenes Gewicht als unternehmerische Funktion. Es muss einerseits an der „Front“, also nahe an den Personalführungsprozessen angesiedelt sein und sollte andererseits auf Systementscheide und zentrale Steuerung direkt Einfluss nehmen können. Zu diesem Zweck braucht es in der Bundesverwaltung nach wie vor

ein starkes Personalamt. Die Bereiche, die nach Privatisierungen und Auslagerungen in der Zentralverwaltung zurückbleiben, sollten wie ein Konzern und nicht wie eine Holding geführt werden. Deshalb ist eine stärkere Departementalisierung nicht zu empfehlen; sie käme den Steuerzahler auf jeden Fall teurer zu stehen und würde den internen Austausch und Arbeitsmarkt nur behindern. Aber wichtiger als diese Strukturentscheide ist das ständige Bemühen um Professionalisierung der Personalfunktion. Personaler müssen die Führung kompetent unterstützen, aber sie dürfen nicht zu Handlangern der Führung werden. Zu ihrem Job gehört es, Widersprüche auszuhalten und für einen nachhaltigen Interessenausgleich, für eine verlässliche Personalpolitik einzustehen. Dass dabei eine intakte Sozialpartnerschaft von grossem Vorteil ist, sei hier nur am Rande erwähnt.

28.09.2005 Hb

Adresse des Autors:
Dr. Peter Hablützel, Gerechtigkeitsgasse 43, CH-3011 Bern
Tel. 004131 311 78 07 Handy 004179 244 51 72