

# VERWALTUNG INNOV@TIV

EINE KOOPERATION DES FÜHRUNGSFORUMS  
INNOVATIVE VERWALTUNG UND DER  
WIENER ZEITUNG

SCHWERPUNKT:

■ AGEING WORKFORCE –  
ALTERSSTRUKTUR IM BUNDESDIENST

Eine BKA-Studie zur Altersstruktur zeigt akuten Handlungsbedarf für das Personalmanagement des Bundes

## Bund altert durch Aufnahmestopp

Von Peter Neuberger

Die Entwicklung der Demographie macht auch vor dem Bund nicht halt. Aufnahmestopp ist ein Zusatzproblem.

Wien. Die Demographie hat sich in den letzten Jahren, insbesondere im Zusammenhang mit der Anfälligkeit umlagefinanzierter Sozialsysteme auf demographische Schwankungen, zu einem populären sozialpolitischen Thema entwickelt.

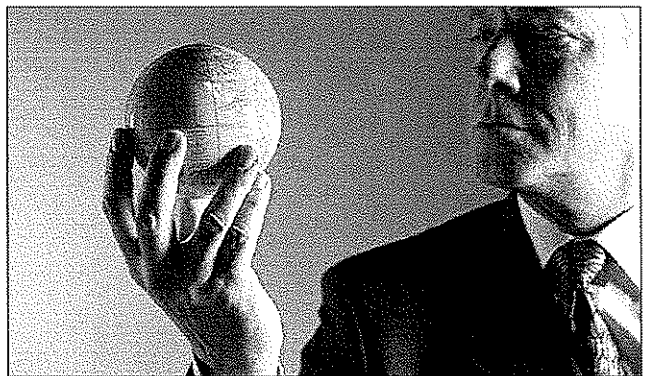
„Im Windschatten“ dieses eher volkswirtschaftlichen Aspekts werden aber auch die betriebswirtschaftlichen Implikationen einer alternden Bevölkerung von einer wachsenden Zahl von Fachleuten diskutiert. Dies vor allem deswegen, weil das Segment der jüngeren Arbeitnehmer zugunsten des Anteils älterer Arbeitnehmer immer kleiner wird. Arbeitgeber haben sich darauf einzustellen, dass sich in naher Zukunft die Altersstruktur ihrer Belegschaft deutlich von der heutigen unterscheiden wird.

Die Forschung nähert sich dem Thema auf zwei Ebenen: Bezüglich des Individuums stellt sich die Frage, ob es ein „Alter maximaler Produktivität“ gibt. Auf Organisationsebene wird vor allem ein Zusammenhang zwischen der Altersstruktur der Belegschaft, und der Gesamtleistung des Unternehmens gesucht.

### Höhepunkt zwischen 35 und 45 Jahren

Die Antwort auf die Frage nach dem „produktivsten Alter“ ist dank der zur Verfügung stehenden empirischen Methoden vergleichsweise leicht zu beantworten. Man geht heute davon aus, dass die Produktivität im Laufe des Berufslebens einen verkehrt-U-förmigen Verlauf aufweist, der seinen Höhepunkt, je nach Art der beruflichen Tätigkeit, im Alter zwischen 35 und 45 erreicht.

Für das Personalmanagement ist diese Information zwar interessant, es lassen sich daraus aber kaum konkrete Handlungsstrategien ableiten, weil erfolgreiche



Alter werdende Mitarbeiter bestimmen die Welt des Bundesdienstes. Foto: bildervw

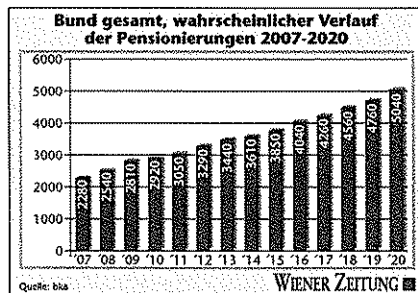
Personalpolitik nicht darin bestehen kann, nur Menschen zu beschäftigen, die gerade ihre produktivsten Jahre durchleben.

Wichtiger ist es für eine Organisation, langfristige Personalplanung zu betreiben und dabei auf eine ausgewogene Altersstruktur zu achten. „Ausgewogen“ bedeutet in diesem Kontext, dass die einzelnen Altersstufen annähernd gleich

stark besetzt sind. Erfahrungsgemäß wird dabei die Fluktuation in das – und aus dem – Unternehmen bei den jüngeren höher sein, als bei den Älteren. Abgesehen von der Fluktuation als Indikator für Mitarbeiterzufriedenheit, ist festzuhalten, dass sich im Hinblick auf die Altersstruktur Zu- und Abgänge in jede einzelnen Alterstufe die Waage halten sollten.

Als unerwünschte Entwicklung ist eine Konzentration des Personals in wenigen Altersstufen zu sehen. Die Frage ist dabei gar nicht so sehr, ob diese Konzentration in jungen oder in alten Jahrgängen auftritt. Ein Überhang an jungen Mitarbeitern wird früher oder später zu einem Überhang an älteren Mitarbeitern.

Fortsetzung Seite 5



## Im Ländle funktioniert: Wege zur wirkungsorientierten Verwaltung

Von Patrick Fritz, Stefan Hagen und Traudlinda Raich

Organisation mit Prozessmanagement. Pragmatische Wissenserweiterung.

Bregenz. Auszug aus einer Stellenanzeige aus den Vorarlberger Nachrichten, erschienen im Jänner 2007:

Die Verwaltung des Landes Vorarlberg wird durch eine leistungsstarke und moderne Informatik unterstützt. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien tragen wesentlich dazu bei, Verwaltungsprozesse effizient zu gestalten. Die Aufgaben für den/die Prozessorganisator/in:

- Aufnahme, Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen als Basis für eine weitgehende EDV-Unterstützung und Automatisierung
- Mitarbeit bei der operativen Planung und Umsetzung der freigegebenen Prozesse in die IT-Systemlandschaft
- Organisation eines begleitenden Anforderungs-



Prozessmanagement in der Vorarlberger Landesverwaltung: Der Landesamtsdirektor fungiert als Promotor. Foto: bka

Change- und Risikomanagement bei der Implementierung von Prozessen

- Definition von Prozesskennzahlen, Prozessmonitoring, genauso wie die laufende Optimierung von wesentlichen Geschäftsprozessen.

Die Stelle des Prozessorganisators kann als bisher fehlendes Glied zwischen den Organisationsbereichen „Verwaltungsentwicklung“ und „Informatik“ betrachtet werden.

Der Bereich „Verwaltungsentwicklung“ entspricht einem Büro für Organisationsentwicklung und besteht seit 1997. Hauptaufgabe für die beiden Mitarbeiter ist die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung im Sinne des New Public Management Gedankens. Die Abteilung Informatik besteht seit 1993 und zählt heute 29 Mitarbeiter.

Zum Hintergrund dieser Stellenausschreibung: Öffentliche Organisationen sind naturgemäß funktional-hierarchisch strukturiert – und dies aus gutem Grund.

Fortsetzung Seite 11

## Europa hilft beim Modernisieren

Von Helfried Bauer

EU-System CAF: Common Assessment Framework. Treffen in Lissabon.

Wien. Alle zwei Jahre treffen sich Verantwortliche für das Qualitätsmanagement im öffentlichen Bereich und viele Anwender des Common Assessment Frame-

work (CAF), also des Qualitätsmanagementsystems der EU für die öffentlichen Verwaltungen. Das Programm der diesmal im Herbst 2007 unter der Ägide der portugiesischen EU-Präsidentschaft in Lissabon durchgeführten Konferenz sah Berichte über Best Practices der CAF-Anwendung und mehrere grundsätzliche Beiträge vor.

Fortsetzung Seite 10

### Inhalt

BKA-Studie zur Altersstruktur im Bund	Seiten 1, 5
Prozessmanagement in Vorarlberg	Seiten 1, 11
CAF-User Treffen in Lissabon	Seiten 1, 10
Psychologie des Alters	Seite 2
Altersschwerpunkt im Arbeitsinspektorat	Seite 3
Personalmanager des Sozialministeriums	Seite 4
GÖD-Glosse	Seite 5
Bundesmitarbeiter-Befragung	Seite 6
Cross-Mentoring	Seite 7
Recht	Seiten 8, 9
Das wirtschaftspolitische Komitee der OECD	Seite 12

Bis zum Jahr 2010 möchten die Promotoren des CAF eine Verdoppelung der Zahl der Anwender erreichen

# Auch im Gefängnis ein Partner

Fortsetzung von Seite 1

(hb) Aus Anlass der Konferenz in Lissabon wurde auch ein halbstündiges Informationsvideo über den Nutzen des CAF vorgeführt. Über einige der Eindrücke und Anregungen, die alle Beteiligten erhielten, soll hier knapp berichtet werden.

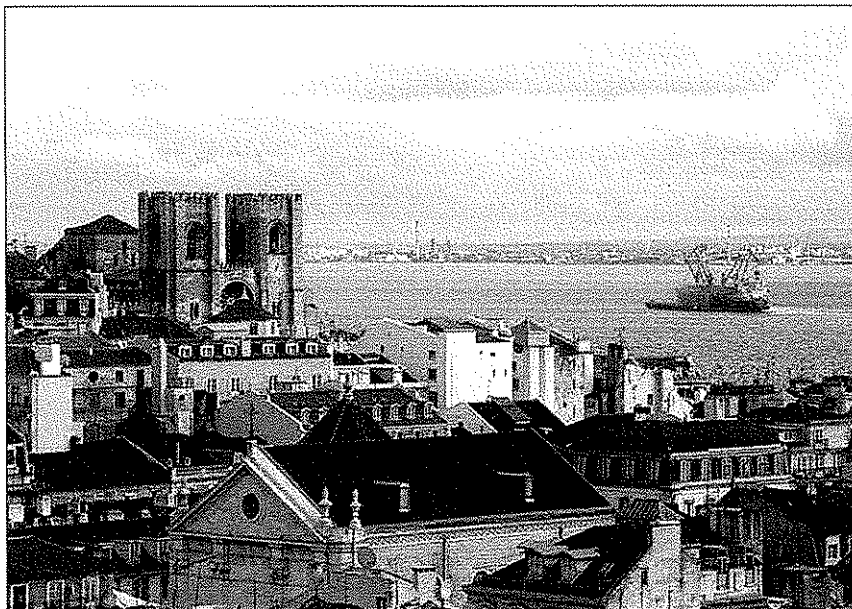
Rund 1100 Verwaltungen aus den EU-Mitgliedstaaten und darüber hinaus (wie z.B. die Türkei) haben den CAF - teilweise auch schon mehrmals - angewendet. Die breite Palette reicht von Ministerien, über Regional- und Kommunalverwaltungen bis zu Schulen, Gefängnissen, Polizeikommissariaten, Forschungsinstituten und internationalen Institutionen wie dem Europäischen Rechnungshof.

Nach Lissabon sind 300 Anwender aus 25 Staaten gekommen, um sich über das System auszutauschen.

Die große Zahl der Selbstbewertungen, die in einer zentralen Datenbank beim European Institute for Public Administration (EIPA) dokumentiert werden, bedeutet auch, dass viele Vergleichsmöglichkeiten bestehen. Der große Erfahrungsschatz veranlasste das CAF-Kernteam, das sind die CAF-Spezialisten der EIPA und die Mitglieder der EU-CAF-Working Group bereits zu zwei Überarbeitungen des CAF sowie zu vielfältigen Schulungsbemühungen.

## Spitäler, Gefängnisse und Geographie-Institute

Eine Anwendung des CAF aus Österreich präsentierte Beate Steiner, Qualitätsbeauftragte des Wiener Krankenanstaltenverbundes. Sie berichtete zunächst über die vielfältigen Ansätze des Qualitätsmanagement in den Wiener Spitälern und Geriatrischen Kliniken und sodann über den Vergleich



In Lissabon (im Bild die Altstadt Alfama) trafen sich 300 CAF-Anwender aus 25 Staaten. Foto: bilderbox

und die Erkenntnisse aus den Selbstbewertungen mit dem CAF in zwei Kliniken. Dazu gehören die verstärkte Identifizierung der Potenziale der Mitarbeiter sowie das Erkennen vorrangiger Verbesserungsbereiche, so vor allem das Verstärken der Ausrichtung an strategischen Zielen, der Ausbau der regelmäßigen Ergebnismessungen sowie Überlegungen für ein verstärktes Benchmarking. Als sehr hilfreich wurden auch die mittlerweile durchgeführten Beschreibungen der Führungsprozesse und die vermehrte Einbindung der Führungsebene in das Qualitätsmanagement bezeichnet.

Besonders interessant war die Präsentation über die Anwendung des CAF im Gefängnis von Gent in Belgien, handelt es sich doch um einen Kernbereich hoheitlicher Aufgabenerfüllung, wo auch der Begriff der Kunden nicht ganz einfach zu konkretisieren ist. In dem seit fast 150 Jahre bestehenden Gefängnis arbeiten 250 Mitarbeiter, die über 400 Insassen betreuen. Nach baulichen Renovierungen sind auch umfassende organisatorische Reformen durchgeführt und moderne Managementmethoden eingeführt worden. Hervorstechend sind der Einsatz von strategischen Zielen, die Verwendung der Balanced Score Card, die verstärkte Kooperation mit mustergültigen Gefängnissen im In- und Ausland und eben die Selbstbewertung mit dem CAF gewesen. Die 2006/2007 durchgeführte Selbstbewertung durch ein 12-köpfiges Team hat beachtliche Ergebnisse für das überarbeitende strategische Konzept 2007/2008

gebracht. Ebenso wurden für die mittleren Führungskräfte (Teamleiter) klar, welche Gesichtspunkte von Leadership besser zu berücksichtigen wären, aber auch die Notwendigkeit einer stärker zielgruppenorientierten Betreuung der Gefangenen (etwa die Betreuung psychisch gestörter Personen).

Wie eine auf 26 Außenstellen zersplitterte Großorganisation (Zentrale in Paris, insgesamt 1800 Mitarbeitern) Nutzen aus der CAF-Anwendung ziehen kann, wurde am Beispiel des französischen Institut Géographique National beleuchtet. Im Rahmen der dort seit über 20 Jahren laufenden Qualitätsbemühungen wurde auch der CAF eingesetzt - in zwei Durchgängen (in 2004 und 2007) sind Selbstbewertungen für insgesamt 32 Kernprozesse durchgeführt worden. Hierzu mussten mehrere instituteigene CAF-Experten (Trainer und Moderatoren) ausgebildet werden. Diese leiteten die Selbstbewertungsteams, denen auch der jeweilige Prozessleiter und 6 bis 9 andere Mitglieder angehörten. Durch die Betrachtung der Kernprozesse wurden Vertreter aus den jeweils zuständigen zentralen und/oder dezentralen Organisationseinheiten zusammengeführt, womit von den Prozessen und Produkten her Verbesserungen für die gesamte Organisation gewonnen wurden. Auch Kritik wurde in dieser Präsentation geäußert, so der doch hohe Zeiteinsatz durch die Vielzahl der Bewertungsgruppen, aber auch wegen des Umstandes, dass nur etwa ein Drittel der im Rahmen der Bewertungen erarbeiteten Verbes-

serungsmöglichkeiten letztlich umgesetzt worden sind. Künftig sollen deshalb Wiederholungen von Selbstbewertungen nur auf freiwilliger Basis, also auf Wunsch der Prozesseigner durchgeführt werden, womit auch die Chancen für vollständigeres Umsetzen der gewonnenen Anregungen steigen.

## Rechnungshof der EU verbessert sich mit CAF

Im Bericht über die Anwendung des CAF im Europäischen Rechnungshof sind die sachlichen Gründe der Entscheidung für den CAF erläutert und die muster-gültige Organisation der Selbstbewertungen dargestellt.

Die Unterstützung durch die oberste Führung sowie der Umgang mit den Resultaten sind hervorgehoben worden: Zunächst ist ein - die Ergebnisse der drei Gruppen zusammenfassender - Bericht verfasst worden, der rund 200 Vorschläge für Verbesserungsmaßnahmen enthielt.

Das Projektteam hat zusätzlich ein strategieorientiertes Papier mit Mitgliedern der Bewertungsteams erarbeitet. Daraus ist schließlich mit Unterstützung der EIPA-Experten ein Maßnahmenkonzept entstanden, welches Ende 2006 vom Rechnungshofpräsidium beschlossen und sodann im Weg von Arbeitsgruppen umgesetzt worden ist. Resultate der kurzfristigen Verbesserungsmaßnahmen liegen bereits vor (etwa im Bereich der Personalentwicklungsstrategie, im EDV-Maßnahmenplan, Revision von Prüfstrategie und Prüfrichtlinien); sie sollen im Weg einer Peer-Review von Experten anderer Rechnungshöfe überprüft wer-

den. Über eine erneute Selbstbewertung mit dem CAF im Jahr 2009 wird noch zu entscheiden sein.

## CAF trägt zu zufriedenen Mitarbeitern bei

Grundsätzliche Beiträge befassten sich mit der durch den CAF ermöglichten Unterstützung der Personalentwicklung im Sinn der Stärkung der Kompetenzen und der Verantwortlichkeit für die erzielten Resultate und mit der Zufriedenheit der Mitarbeiter. Dies ist im Rahmen oft unflexibler Dienstrechte und Besoldungsordnungen in den meisten Ländern nicht ganz einfach zu erreichen. Weiters ist zu diesem Thema auch die Verknüpfung von Leadership und Qualitätsmanagement - sei es mit dem EFQM- oder mit dem CAF-Modell behandelt worden. Der britische Experte Bill Gormley unterstrich etwa die Notwendigkeit einer „Committed Leadership“.

Dies umfasst das Ausarbeiten differenzierter Leitbilder - globale, europäische, nationale, auf die Organisationseinheit bezogene und schließlich auf die individuelle Führung bezogene Visionen. Ebenso sollte von den Führungskräften verstanden werden, dass Leadership auch Erzeugen von Engagement bedeutet, wofür CAF-Selbstbewertungen nicht nur Einschätzungen bzw. Bewertungen des Erfolges solcher Bemühungen bringen, sondern auch ein gemeinsames Verständnis von Werten und der Art der Aufgabenerfüllung sowie ein positives Organisationsklima fördern helfen.

Interessante Beiträge gaben dem Prozessmanagement im Rahmen der Bemühungen um Qualität. Dies

vor allem unter dem Gesichtspunkt der Prozessinnovationen, die durch die Mitarbeiter der jeweiligen Organisation eingebracht werden. Auch die besondere Beachtung der Schnittstellen zwischen verschiedenen Dienstleistern im öffentlichen Bereich für dieselben Zielgruppen wurde als ein manchmal vernachlässigter Bereich bezeichnet, was etwa dann der Fall ist, wenn verschiedene Akteure an der Schaffung des „sozialen Netzes“ beteiligt sind, die sich jedoch nicht ausreichend koordinieren. Nach meiner Ansicht kann diese Problematik durch besondere Aufmerksamkeit bei der Vorbereitung und bei der Moderation von Selbstbewertungen bearbeitet werden. Denn die Bewertungsteams betrachten die Leistungsprozesse klarerweise aus dem Blickwinkel ihrer jeweiligen Organisation und bewerten nicht notwendigerweise die Schwächen der Schnittstellen, die jedoch für die Leistungsempfänger gravierend sein können. Auch durch Einbeziehen von Leistungsempfängern in die Bewertungsteams könnte hier eine kritischere Sicht Platz greifen.

Vielschichtige Querschnittsprozesse, die mit dem CAF nicht vollständig erfasst werden, können bei den Selbstbewertungen jedenfalls auch durch den Moderator eingebracht und diskutiert werden. Dies gilt beispielsweise für das Einrichten der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung oder für ein integriertes Budget- und Leistungscontrolling (umfassende Performance-Steuerung).

Abschließend soll darauf verwiesen werden, dass von Vielen auf der Konferenz die Bedeutung des Trainings und der Einschulung der Bewerter angesprochen worden ist. Dem wird jedoch unter dem Aspekt der oft zu knappen Ressourcen, die für die Selbstbewertung bereitgestellt werden, nicht immer genug Aufmerksamkeit geschenkt. Für größere Organisationen stellt sich auch die Frage der Schulung eigener Moderatoren.

Bis zum Jahr 2010 möchten die Promotoren des CAF eine Verdoppelung der Zahl der Anwender erreichen. Für Österreich würde dies bedeuten, dass zusätzlich 50 neue CAF-Anwender gewonnen werden müssen und dass jene Anwender des CAF, die sich bisher nicht gegenüber dem BKA, dem KDZ oder der EIPA deklariert haben, dies nun tun sollten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedenfalls, dass die Nutzen des Arbeitens mit dem CAF die anfallenden Kosten weit übersteigen, nicht zuletzt weil davon immer wieder neue Impulse für den Modernisierungsprozess ausgehen. ■

## Zum Autor



Hon.-Prof. Dr. Helfried Bauer ist Leiter des KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung und war Lehrbeauftragter an Universitäten/Fachhochschulen. Seine Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte sind öffentliche Finanzen, Politik- und Verwaltungsmodernisierung und gesundheitsökonomische Fragen. ■

Kontakt: bauer@kdz.or.at