

Vortrag

Dezentralisierung des Personalmanagements

-

Dargestellt am Beispiel der Feuerwehr Siegen

Anke Schüll, Matthias Ebertz, Sandra Wurm

(Universität Siegen und Stadt Siegen)



doIT-Kongress 2003, 24. November 2003

1. Gliederung
2. Dezentralisierung
3. Personalmanagement
4. Konsequenzen einer Dezentralisierung für das Personalmanagement
5. Dezentralisierung des Personalmanagements bei der Feuerwehr Siegen
6. Zusammenfassung

In diesem Vortrag wird ein laufendes Projekt beschrieben, das 2002 durch die Feuerwehr Siegen initiiert wurde und auf eine Dezentralisierung der Personalverwaltung und des Personalmanagements abzielt. Dieses findet derzeit zentral statt, was dem dezentralen Charakter der Feuerwehr, deren Standorte über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind, nicht gerecht wird. Aus diesem Grund wird ein dezentrales internet-basiertes Personalinformationssystem angestrebt, das es nicht nur den Leitern der Standorte, sondern sogar den einzelnen Mitgliedern gestattet, unmittelbaren Zugriff auf die eigenen Personaldaten zu erhalten und diese selbst zu aktualisieren.

Die Dezentralisierung des Personalinformationssystems spiegelt in diesem Sinne eine dezentrale Organisationsstruktur wieder, die faktisch ohnehin gegeben ist. Nichtsdestotrotz bewirkt der Einsatz dieses Informationssystems Auswirkungen auf das Management. Der Ansatz des Managements by Objectives hat sich für den Untersuchungsbereich als nicht weitgehend genug herausgestellt, da er die tatsächlichen Anforderungen im Untersuchungsbereich nur unzureichend abdeckt. Aus diesem Grund wird der Management-Ansatz der Balanced Scorecard aufgegriffen und ein Rahmenkonzept für Feuerwehren erarbeitet, das auf den grundlegenden Perspektiven Finanzen, Kunden, interne Prozesse sowie Wissen/Erfahrung aufbaut. Im Rahmen der Dezentralisierung wird ausgehend von diesem Rahmenkonzept eine verfeinerte Balanced Scorecard abgeleitet, die aufgrund der Sensibilität der zu übertragenden Daten um die zusätzliche Perspektive der IT-Sicherheit erweitert wird.

1. Dezentralisierung

Während Zentralisation ein Streben hin zu einem Mittelpunkt, dem Zentrum beschreibt, bedeutet Dezentralisation ein Streben vom Zentrum in verschiedene Richtungen weg [HuEg96]. Dezentralisierung kann auf drei Ebenen vollzogen werden [BuFG87], die als Makro-, Meso- und Mikroebenen bezeichnet werden können [PiRe87]. Es kommen verschiedene Arten der Dezentralisierung in Betracht, von denen für die vorliegende Untersuchung die räumliche Verteilung im Vordergrund steht, auf welche die Organisationsgestaltung abgestimmt wird. Auf Makroebene finden Entscheidungen über Standorte ganzer Unternehmen statt, die entweder neu gegründet oder ggf. räumlich verlagert werden. Bezieht sich die Dezentralisierung auf Abteilungen oder Arbeitsgruppen, ist dies der Mesoebene zuzuordnen. Im Rahmen der Mikroebene findet eine räumliche Verteilung einzelner Arbeitsplätze statt.

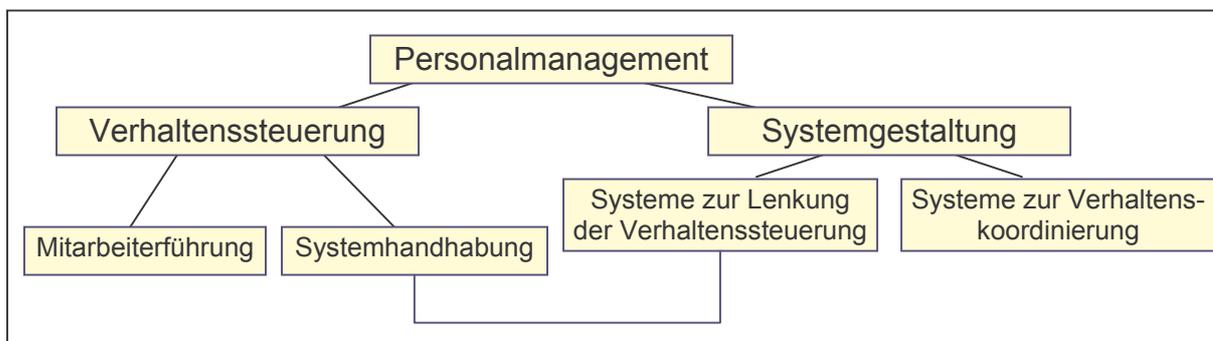
Ebenen der Dezentralisation	Bezugsobjekte der Dezentralisierung
Makroebene	Standorte ganzer Unternehmen
Mesoebene	Abteilungen
Mikroebene	Arbeitsplätze, Mitarbeiter

Ebenen der Dezentralisation

Bezogen auf die Organisationsgestaltung beinhaltet die Zentralisation bzw. Dezentralisation vorwiegend die Zuordnung von Aufgaben zu den oben genannten Ebenen nach dem Rangprinzip [Pico93]. Diese geht von einer Differenzierung von Teilaufgaben nach Ausführungs- und Entscheidungscharakter aus. Dezentralisierung verlagert die Entscheidungsaufgaben sowie die Kontrolle auf die Stellen, die für die Ausführung verantwortlich sind. Dezentrale Organisationen folgen in diesem Sinne dem Subsidiaritätsprinzip, d.h. dass prinzipiell keine Regelungen auf einer Hierarchieebene der Organisation vorgenommen werden sollen, wenn eine untergeordnete Ebene dies ebenso gut entscheiden kann [Rein93]. Ermöglicht bzw. zumindest erleichtert wird die räumlich verteilte (dezentrale) Aufgabenerfüllung durch geeignete Infrastrukturen der Informations- und Kommunikationssysteme [Gatt03].

2. Personalmanagement

Der Begriff Management wird als Summe von Führungstätigkeiten verstanden und bezieht sich auf die Gestaltung von Systemen und die Steuerung von Prozessen in einer Unternehmung oder Institution. Der Begriff „Personalmanagement“ beinhaltet alle Führungstätigkeiten mit einem personellen Aspekt der Systemgestaltung und Prozesssteuerung [Bert00]. Personalmanagement im Sinne von Prozesssteuerung ist gleichzusetzen mit der Steuerung des Verhaltens der Mitarbeiter, d.h. mit der Führung des Personals. Personalmanagement im Sinne der Systemgestaltung richtet sich auf Führungstätigkeiten für das Personal. Hierunter ist die Schaffung von Regeln und Bedingungen zu verstehen, nach denen zum einen die Verhaltenssteuerung gelenkt und zum anderen das Mitarbeiterverhalten direkt zu beeinflussen versucht werden soll. Die geschaffenen Systeme dienen der Regelung von Beschaffung, Auswahl, Entwicklung, Vergütung, etc. des Personals. Der Zusammenhang zwischen Verhaltenssteuerung und Systemgestaltung wird in nachfolgender Abbildung verdeutlicht.



Begriffszusammenhang des Personalmanagements (in Anlehnung an [Bert00])

Allgemein ist Management ein Versuch der zielorientierten Einflussnahme oder Einwirkung auf das Verhalten anderer Personen [Gons01]. Für ein praktisches Personalmanagement bedeutet dies, dass konkrete Vorstellungen vom menschlichen Verhalten und seinen Einflussfaktoren existieren müssen, um durch eine bewusste Gestaltung von Arbeitsbedingungen gewünschte Verhaltensweisen von Mitarbeitern zu fördern und die Wahrscheinlichkeit des Auftretens ungewünschten Verhaltens zu mindern. Auch die Bemühungen im Rahmen der Mitarbeiterführung, Personalentwicklung, -auswahl etc. sind darauf gerichtet, das Leistungsverhalten der Mitarbeiter –unter Beachtung ihrer Eigeninteressen – im Sinne der Unternehmensziele zu beeinflussen [Bert00].

Dass und wie eine bestimmte Leistung zustande kommt, ist zunächst abhängig davon, ob die dazu notwendigen objektiven Arbeitsbedingungen wie Raum, Material, Werkzeuge, etc. zur Verfügung stehen. Die andere Voraussetzung ist das Vorhandensein der hierzu erforderlichen Fähigkeiten bei der Person, die die Leistung erbringen soll [Bach00]. Von Bedeutung ist hierbei, ob der dazu Befähigte das ihm zur Verfügung stehende Potenzial auch bereit ist zu aktivieren. Demnach ist zu konstatieren, dass Können (Kompetenz) und Wollen (Motivation/Leistungsbereitschaft) zusammen wirken müssen, damit eine konkrete Leistung entsteht. Diese beiden Komponenten ergeben gemeinsam die leistungsnotwendige Qualifikation [Bert00][Wilh88].

3. Konsequenzen einer Dezentralisierung für das Personalmanagement

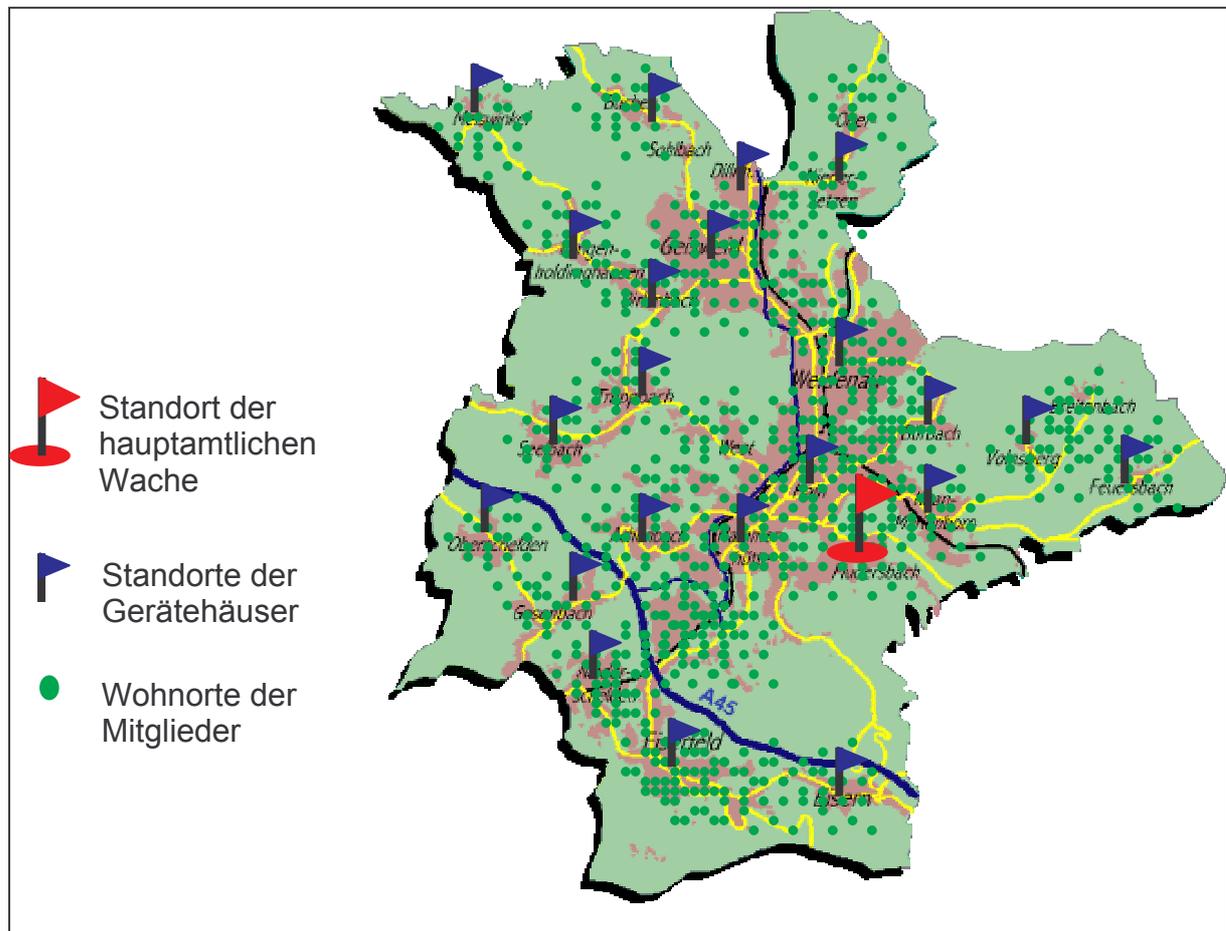
Aus einer Dezentralisierung, der Reduzierung persönlicher Kontakte sowie der damit verbundenen geringeren Möglichkeiten zur Kontrolle ergeben sich Änderungen im Personalmanagement, von denen hier nur einige genannt werden sollen:

- Dezentralisierung von Entscheidungsverantwortung/Delegation
- Geringere Kommunikations- und Kontrollmöglichkeiten
- Wesentliche Anforderungen an die Mitarbeiter:
 - Qualifikation
 - Eigenverantwortlichkeit
 - Selbständigkeit
 - Disziplin
- Zielvereinbarungen
- Vertrauenskultur
- Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien
- IT-Sicherheitsmanagement

Für die Abstimmung der dezentralen Einheiten mit den Unternehmenszielen bieten Zielvereinbarungen einen geeigneten Ansatz, da den dezentralen Einheiten die Entscheidung, die Mittel und die Maßnahmen zur Realisation der Ziele verbleiben [Bölk93]. Die konsequente Verfolgung dieses Ansatzes stellt eine Grundvoraussetzung für den Erfolg der Telearbeit dar und wird in fast 75% zur Führung telearbeitender Mitglieder praktiziert [ScEB01]. Dadurch dass sich Führung auf operativer Ebene zu ca. 80% über Kommunikation vollzieht [Gons01], wird die Bedeutung von geeigneten Informations- und Kommunikationssystemen ersichtlich.

4. Dezentralisierung des Personalmanagements bei der Feuerwehr Siegen

Die Feuerwehr Siegen gliedert sich in hauptamtliche Mitglieder der Feuerwehr Siegen, die Freiwillige Feuerwehr, die Jugendfeuerwehr, die Alters-/Ehrenabteilung sowie sonstige auswärtige Mitglieder. Die Berufsfeuerwehr umfasst etwa 90 Mitglieder. Verstärkt wird sie durch ca. 800 Mitarbeiter der Freiwilligen Feuerwehr, die ehrenamtlich und nebenberuflich im Alarmierungsfall aktiv werden. Die Mitglieder verteilen sich auf ca. 20 Standorte im Stadtgebiet Siegen.



Verteilung der Standorte der Feuerwehr Siegen über das Stadtgebiet

Das 1998 verabschiedete Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) fordert von Gemeinden, in Kooperation mit ihrer Feuerwehr Brandschutzbedarfspläne sowie Pläne für den Einsatz der Feuerwehr aufzustellen. Für die Feuerwehr Siegen wurden in diesem Rahmen Schutzziele formuliert, die nach den Produkten „kritischer Wohnungsbrand“, „Technische Hilfeleistung“ und „Paralleleinsatz“ differenziert werden. Die Operationalisierung der Schutzziele erfolgt über:

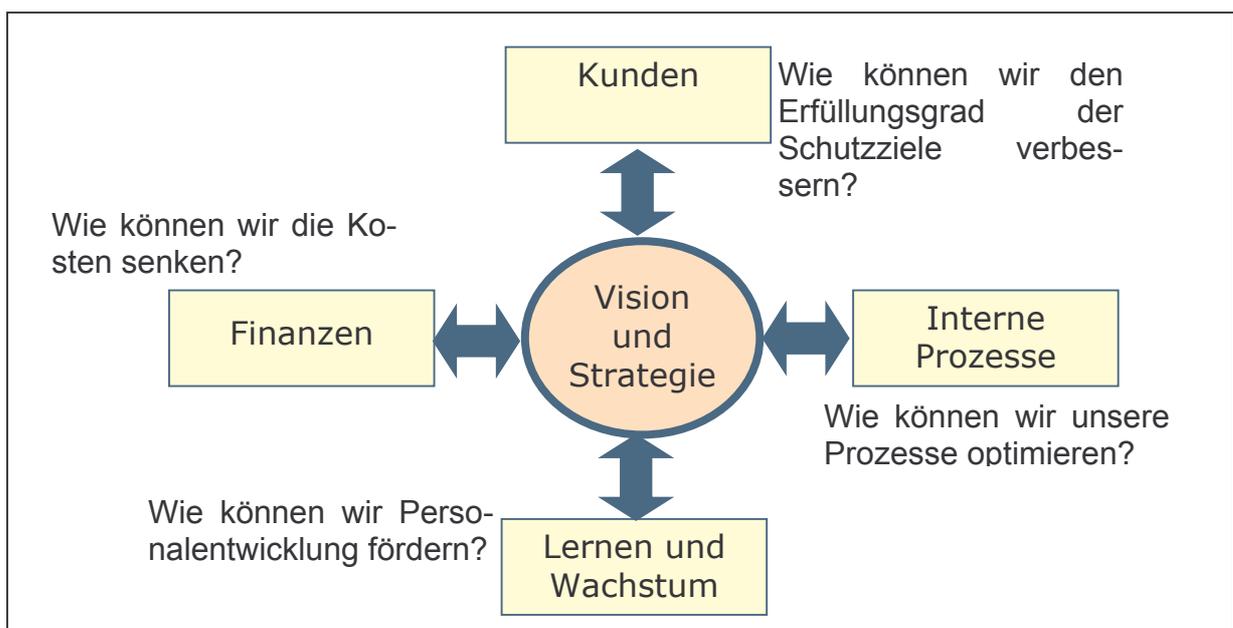
- Die Hilfsfrist, d.h. die Zeit bis zum Eintreffen der Einheiten am Gefahrenpunkt bzw. dem Beginn ihrer Tätigkeit am Einsatzort,
- die Mindesteinsatzstärke (Funktionsstärke), in der die Einheiten am Einsatzort benötigt werden und
- den Erreichungsgrad, d.h. den Umfang der Zielerreichung bezogen auf das Schutzziel.

Die Schutzziele für die Feuerwehr Siegen sind in nachfolgender Tabelle mit ihrer Operationalisierung durch Hilfsfrist, Funktionsstärke und Erreichungsgrad aufgeführt.

	Hilfsfrist	Funktionen	Erreichungsgrad
kritischer Wohnungsbrand	Hilfsfrist 1: 8 min	9	80%
	Hilfsfrist 2: 13 min	15	90%
Technische Hilfeleistung	12 min	6	80%
Paralleleinsatz	8 min	jeweils 6	60%

Schutzziele für die Stadt Siegen gemäß Brandschutzbedarfsplan [FbFR01]

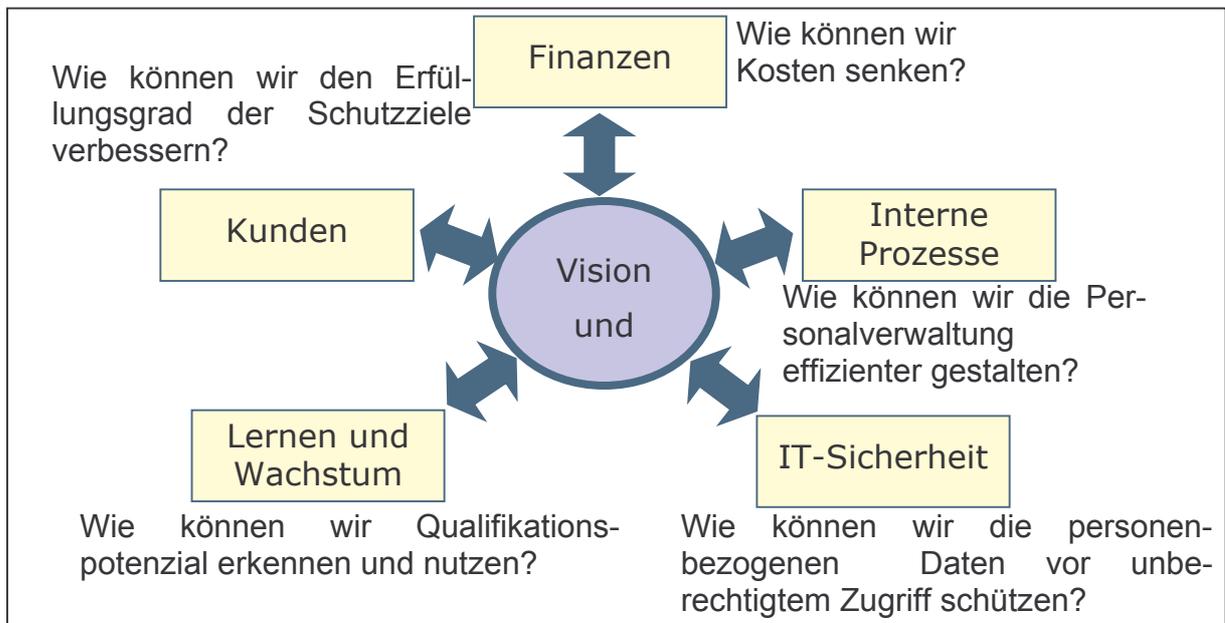
Für die Feuerwehren in NRW lässt sich in Anlehnung an die Empfehlungen zur Erstellung von Brandschutzbedarfsplänen [LFWV01], innerhalb derer eine Festlegung der Schutzziele erfolgt, ein Rahmenkonzept zur Balanced Scorecard aufstellen, das auf oberster Ebene die klassischen Perspektiven der Kunden, Finanzen, Internen Prozesse und des Wissens umfasst [KaNo01]. Die eigentliche Aufgabe der Feuerwehren orientiert sich an der Bevölkerung der Gemeinden als Kunden, die es zu schützen gilt. Da in öffentlichen Verwaltungen der Dienstleistungscharakter im Vordergrund steht, mit den Kosten als Nebenbedingungen [Luge01], kommt der Kundenperspektive eine stärkere Priorisierung zu. Da dies bei Feuerwehren in besonderem Maße gegeben ist, wird die Kundenperspektive an die Spitze gestellt. Als primäre Zielsetzung ist hier eine Verbesserung der Erfüllungsgrade der Schutzziele anzusiedeln. Die vorrangigen Fragestellungen der Perspektiven „Interne Prozesse“ sowie „Lernen und Wachstum“ bleiben auf die Optimierung der Prozesse sowie Förderung des Know Hows der Mitarbeiter konzentriert. Das vorgestellte Rahmenkonzept dient in erster Linie dazu, die Einsetzbarkeit der Balanced Scorecard für Feuerwehren als Managementkonzept grundsätzlich zu überprüfen und Verweise auf die Brandschutzbedarfspläne eine Analogie zu entwickeln, die auf die Einfachheit des Ansatzes sowie die beinahe intuitive Verwendung abzielt. Eine Anpassung des Rahmenkonzeptes auf eine einzelne Feuerwehr ist hierdurch nicht zu ersetzen.



Perspektiven des Rahmenkonzeptes zur Balanced Scorecard der Feuerwehren

Entscheidend für die Erreichung der Schutzziele sind die Einsatzkräfte, von deren Verfügbarkeit die Funktionsstärke ebenso wie von deren Qualifikationsstand der Erfolg eines Einsatzes abhängt. Die Kenntnis über die personelle Struktur der Mitglieder in den Bezirken, deren Stärke sowie Qualifikationsstand und Spezialausbildungen stellt für die Leitung der Feuerwehr Siegen eine wichtige Führungsinformation dar. Diese ist mit der derzeitigen Vorgehensweise der Personalverwaltung allerdings nur sehr aufwändig zu erhalten, da diese zentral, aktenbasiert und nicht durchgängig IT-gestützt stattfindet. Um dieses Defizit zu beseitigen, strebt die Feuerwehr Siegen ein Personalinformationssystem an, das die Selbständigkeit der Standorte stärkt und zugleich führungsrelevante Informationen zentral bündelt. Dies soll durch eine internetbasierte Lösung erfolgen, die es allen Standorten ermöglicht, die Verwaltung der Mitglieder ihres Bezirks selbst durchzuführen. Der Zugriff soll von den Standorten bis auf die einzelnen Mitglieder ausgeweitet werden, die Änderungen bezogen auf ihren eigenen Status selbst verwalten können. Dies führt nicht nur zu einer Entlastung der Mitarbeiter des zentralen Standortes von administrativen Tätigkeiten, sondern zugleich zu einer höheren Aktualität, die dadurch erreicht wird, dass Daten am Ort ihres Entstehens und somit früher erfasst werden.

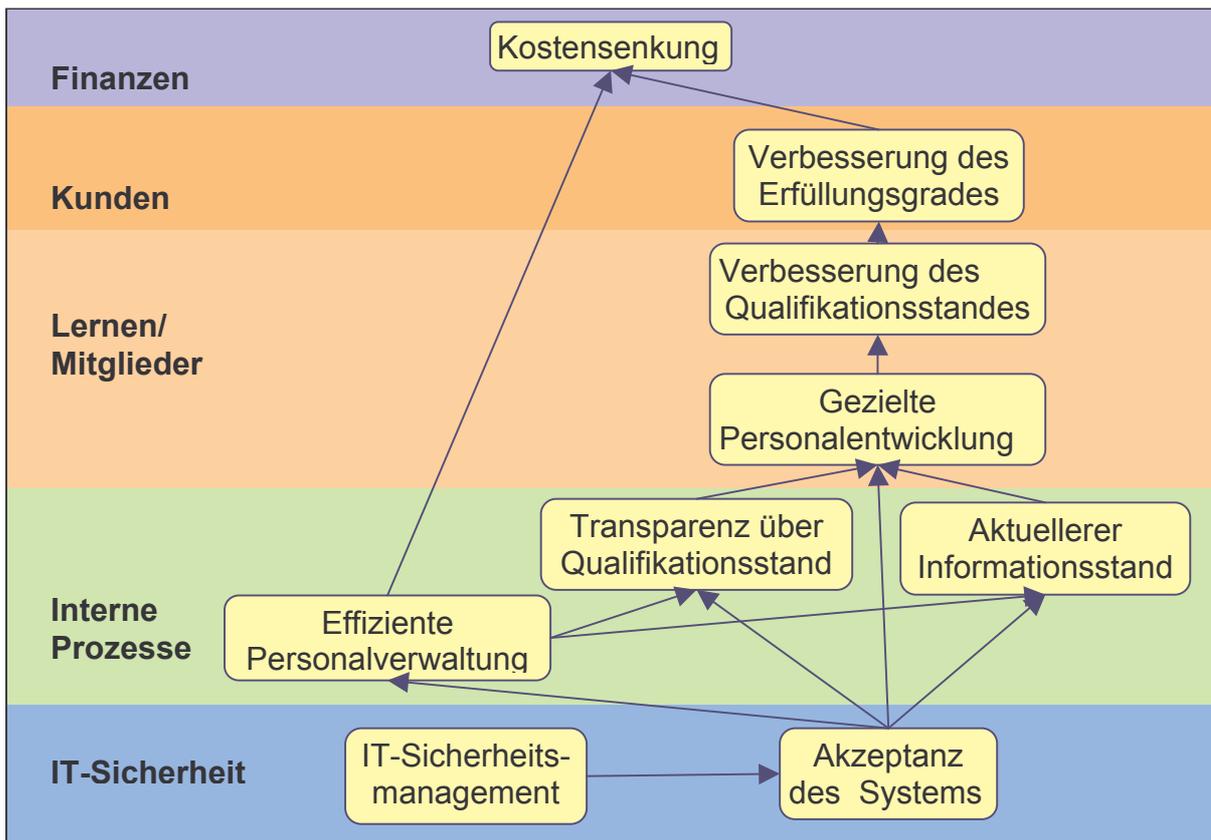
Neben dem Personalinformationssystem kommt dem Managementaspekt besondere Bedeutung zu. Hierbei lässt sich feststellen, dass der Ansatz der Balanced Scorecard weitreichender ist als der des Managements by Objectives und aufgrund seiner strategischen Orientierung und stärkeren Einbindung in die übergeordneten Zielsetzungen auch von größerer Wirksamkeit bezogen auf die Zielerreichung. Daher wurde eine Balanced Scorecard in Verfeinerung des Rahmenkonzeptes aufgestellt, in der die wesentlichen Ziele zum Ausdruck kommen, die mit diesem Projekt realisiert werden sollen. Diese Balanced Scorecard orientiert sich im Wesentlichen an dem Rahmenkonzept, erweitert dieses jedoch mit der IT-Sicherheit um eine zentrale Perspektive. In dieser Perspektive soll die Frage beantwortet werden, wie die Sicherheit der Daten vor unberechtigtem Zugriff gewährleistet werden kann.



Balanced Scorecard für den Bereich Personalmanagement der Feuerwehr Siegen

Die Ziele, die im Einzelnen durch die Dezentralisierung verfolgt werden sowie deren Zusammenspiel untereinander, lassen sich durch ein Ursache-Wirkungsdiagramm

herausarbeiten. Insbesondere weil es um die Übermittlung der eigenen Daten geht, die vom Geburtsdatum und Familienstand bis zur Bankverbindung reichen, die über das unsichere Medium des Internets übertragen werden, kommt dem IT-Sicherheitsmanagement für das Dezentralisierungsprojekt eine elementare Bedeutung zu. Der geringste Zweifel an der Sicherheit der Daten bei der Übertragung ebenso wie innerhalb der zentralen Datenbank wird eine Akzeptanz des Systems dauerhaft unterbinden. Erst die Akzeptanz des Systems führt dazu, dass die Informationen auch vollständig erfasst werden und nur dadurch kann der gewünschte Effekt der Vollständigkeit und Durchgängigkeit der Datenerfassung realisiert und die von der Leitung geforderte Transparenz geschaffen werden.



Ursache-Wirkungskette zur Balanced Scorecard der Personalplanung

5. Zusammenfassung

Das in diesem Beitrag vorgestellte Dezentralisierungsprojekt wurde durch die Feuerwehr Siegen initiiert und bezieht sich auf die Dezentralisierung von Aufgaben der Personalverwaltung auf die verschiedenen Standorte innerhalb des Stadtgebietes bis zu den einzelnen Mitgliedern der Feuerwehr, welche die Verwaltung ihrer eigenen Personaldaten selbsttätig durchführen können. Hierdurch wird die Administration dieser Daten sowie die Verantwortung für deren Aktualisierung an den Ort der Entstehung verlegt, um somit sowohl eine Entlastung der zentralen Personalverwaltung zu erreichen als auch eine höhere Aktualität und damit eine verbesserte Entscheidungsgrundlage für die Leitung der Feuerwehr Siegen zu gewährleisten. Dies ist nur deshalb möglich, weil eine hohe Sensibilisierung der Mitglieder vorliegt, was die Konsequenzen eines Fehlverhaltens z.B. durch Angabe eines falschen Qualifikationsstandes angeht und eine weitreichendere Vertrauensbasis gegeben ist als dies bei gewinnorientierten Unternehmen der Fall sein kann. Bezogen auf die Durchführung des Dezentralisierungsprojektes lässt sich im Ergebnis zusammenfassen:

- Das dezentrale Personalmanagement bildet die ohnehin gegebene dezentrale Standortsituation ab.
- Zielvereinbarungen liegen mit der Definition der Schutzziele vor und werden von den Mitgliedern getragen.
- Das Konzept der Balanced Scorecard, erweitert um die Perspektive der IT-Sicherheit, führt Strategien und Maßnahmen zusammen.
- Eine Vertrauensbasis als Voraussetzung für Dezentralisierung ist in ausgeprägter Form gegeben.
- Die organisatorische Implementierung wird durch ein internetbasiertes Informations- und Kommunikationssystem ermöglicht.
- Die Akzeptanz des Systems erfordert ausgeprägte Maßnahmen zur IT-Sicherheit, die gewährleistet werden.
- Eine Übertragbarkeit auf kommerzielle Unternehmen ist nur mit Einschränkungen möglich.

Aufgrund der hohen Sensitivität der Daten kommt dem Ergreifen von IT-Sicherheitsmaßnahmen eine hohe Bedeutung zu, der bei der Verfeinerung der Balanced Scorecard für das dezentrale Personalmanagement durch eine zusätzliche Perspektive der IT-Sicherheit begegnet wurde. Der Ansatz der Balanced Scorecard hat sich in verschiedensten Anwendungsbereichen gewinnorientierter Unternehmen ebenso wie in öffentlichen Institutionen und humanitären Gesellschaften bewährt und bietet auch für diesen Bereich einen vielversprechenden Ansatz, der im Zuge der weiteren Implementierung evaluiert werden muss.

Literatur

- [Bach00] Bach, Norbert: Mentale Modelle als Basis von Implementierungsstrategien: Konzepte für ein erfolgreiches Change Management, Wiesbaden 2000
- [Bert00] Berthel, Jürgen: Personalmanagement: Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit, 6., überarb. und erw. Aufl., Stuttgart 2000
- [Bölk93] Bölke, Lutz: Marktgesetzlichkeiten auch im öffentlichen Dienst; In: VOP Heft 1, 1993; S.31-36
- [BuFK87] Bullinger, H.-J.; Fröschele, H.-P.; Klein, B.: Telearbeit: Schaffung dezentraler Arbeitsplätze unter Einsatz von Teletex, Hallbergmoos 1987
- [FbFR01] Fachbereich 6/5 Feuerschutz und Rettungsdienst Siegen: Brandschutzsbedarfsplan für die Stadt Siegen, Stand August 2001
- [Gatt03] Gattermann-Kasper, Maik: Gestaltungsperspektiven von Telearbeit; Lohmar, Köln 2003
- [Gons01] Gonschorrek, Ulrich: Personalmanagement, 2. überarbeitete Auflage, Berlin 2001
- [HuEg96] Hunsdiek, Detlef, Eggers, Bernd: Dezentralisierung und Unternehmertum als zentrale Merkmale der Bertelsmann-Unternehmenskultur; In: Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Vorteil Unternehmenskultur: Dezentrale Strukturen und unternehmerisches Denken; Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1996, S. 17-31

-
- [KaNo01] Kaplan, Robert S., Norton, David P.: Die strategiefokussierte Organisation – Führen mit der Balanced Scorecard; Stuttgart 2001
- [LFWV01] Landesfeuerwehrverband Nordrhein-Westfalen e.V.: Hinweise und Empfehlungen für die Anfertigung von Brandschutzbedarfsplänen für die Gemeinde des Landes Nordrhein-Westfalen; Stand 01/2001 (V.6.0)
www.feuerwehrmann.de/Informationen/Brandschutzbedarfsplan/12-1-Anhaenge.htm (6.7.2003)
- [Luge01] Luge, Andreas: Anforderungen an ein neues Management; In: VOP 2001, Heft 1/2, S. 14-17
- [Pico93] Picot, Arnold: Organisationsstrukturen im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung; In: Scharfenberg, Heinz: Strukturwandel in Management und Organisation: Neue Konzepte sichern die Zukunft, Baden-Baden, FBO-Verlag 1993; S. 217-236
- [PiRe87] Picot, A; Reichwald, R.: Bürokommunikation – Leitsätze für den Anwender, 3. Aufl. Hallbergmoos 1987
- [Rein93] Reiner mann, Heinrich; Organisatorische Entflechtung – Strategie für die neunziger Jahre in der öffentlichen Verwaltung? In: Scharfenberg, Heinz: Strukturwandel in Management und Organisation: Neue Konzepte sichern für die Zukunft, Baden-Baden, FBO-Verlag 1993; S. 237-264
- [ScEB01] Schmeisser, W.; Eckstein, Peter P.; Boden, B.: Telearbeit: Eine wenig verbreitete Alternative; In: Personalwirtschaft 10 (2001); 50-55
- [Wilh88] Wilhelm, Erwin: Dynamische Balance: Wege zur erfolgreichen Führung, Frankfurt am Main 1988