

## Mit Strategischem Kompetenzmanagement zu mehr Agilität im öffentlichen Sektor

Gottfried RICHENHAGEN, Lana KOHNEN, Almut LAHN, Rahel HACKERT

*Institut für Public Management der FOM Hochschule (ifpm)  
Leimkugelstr. 6, D-45141 Essen*

**Kurzfassung:** Im Rahmen des vom BMBF geförderten Projekts IntraKomp wird mit Methoden der Aktions- und Handlungsforschung untersucht, welchen Beitrag das Personalmanagement leisten kann, um die notwendige Anpassungsfähigkeit bzw. Agilität des öffentlichen Sektors zu erhöhen. Ein Hebel zur Erhöhung der Agilität ist die konsequente Ausrichtung des Personalmanagements an den strategischen Zielen der Organisationen. Im Projekt IntraKomp wurde im Rahmen von partizipatorischen Strategie-Workshops eine Kompetenzarchitektur entwickelt, die sich an der Verwaltungsstrategie sowie an den anforderungsanalytisch ermittelten Kompetenzen auf der Ebene von Jobfamilien orientiert.

**Schlüsselwörter:** Strategisches Kompetenzmanagement, öffentlicher Sektor, Jobfamilien, Personalentwicklung, Agilität

### 1. Ausgangslage und Herausforderungen

Der öffentliche Sektor, dessen Betriebe vielfach noch nach den Organisationsprinzipien der Weberschen Verwaltung konzipiert sind, sieht sich einem Umfeld gegenüber, das durch ein zunehmendes Maß an **Volatilität**, **Unsicherheit**, **Komplexität** und **Ambiguität** charakterisiert ist („VUCA-World“, Bennett & Lemoine 2014; vgl. Hill 2015). Disruptive Ereignisse, wie beispielsweise die Finanzkrise 2008 oder die Flüchtlingskrise 2015, führen zu einem „mehrdeutige[n] Umfeld“ (Morner & Misgeld 2017, S. 10) und fordern die Organisationen bzgl. ihrer Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit heraus. Diese Herausforderungen „sind nicht mit einfach umsetzbaren und klar umrissenen Lösungen, zeitlich und organisational begrenzten Maßnahmen [...] zu lösen“ (ebd.). Sie erfordern vielmehr eine sich permanent verändernde, lernende Organisation.

Ein Ansatzpunkt, um die Anpassungsfähigkeit an eine von Unsicherheit und Komplexität geprägte Umwelt zu steigern, ist es, die Agilität von öffentlichen Organisationen zu erhöhen (vgl. Hill 2015; Richenhagen 2017). Wernham (2012, p. xxviii) beschreibt den Begriff des „Agile Governments“ als die Fähigkeit „to change direction quickly when faced with unforeseen circumstances. This reduces risks of failure. [...] Agility, then corresponds to setting realistic targets and reacting fast to changing circumstances“.

Dies bedeutet, dass hierarchische Steuerungsformen durch fluide, zunehmend selbstgesteuerte Arbeitsprozesse *ergänzt* werden. In der Folge verändern sich die Kompetenzbedarfe an die Mitarbeitenden, etwa aufgrund einer erhöhten Vernetzung, zunehmender interdisziplinärer Projektarbeit und der Steigerung der Innovationsgeschwindigkeit.

Bezogen auf den öffentlichen Sektor ist das besondere „Spannungsfeld von Stabilität und Dynamik“ (Becker 2013, S. 15) zu berücksichtigen: Einerseits besteht die

Notwendigkeit, flexiblere, agilere Steuerungsformen einzusetzen. Andererseits ist das Verwaltungshandeln „durch demokratische Legitimation und Verantwortung, rechtsstaatliche Verfahren und Kontrollen und sowie den Schutz der Grundrechte geprägt“ (Hill 2015, S. 411). Dies impliziert, dass es erforderlich ist, traditionelle Arbeitsformen mit „agilen Ansätzen“ zu verbinden (ebd., S. 414). Die Verwaltung muss „beidhändig“ agieren.

## 2. Strategisches Kompetenzmanagement

Das strategische Kompetenzmanagement stellt einen Hebel dar, um die Agilität öffentlicher Organisationen zu beeinflussen. Im Rahmen einer qualitativ ausgerichteten Personalforschung wird daher untersucht, welchen Beitrag die konsequente Ausrichtung des organisationalen Kompetenzmodells an den strategischen Organisationszielen leisten kann, um ein höheres Maß an Selbststeuerung einzelner Organisationseinheiten zuzulassen (vgl. Morner & Misgeld 2017).

Den Ausgangspunkt bildet ein Verständnis des Kompetenzbegriffs als „Selbstorganisationsdisposition“ (Heyse 2017, S. 245). Kompetenzen umfassen demnach „Fähigkeiten, selbstorganisiert und kreativ zu handeln und mit unscharfen oder fehlenden Zielvorstellungen und Unbestimmtheit umzugehen“ (Erpenbeck et al. 2017, S. XII). Kompetenzmodelle sind sehr viel besser geeignet, die zukünftigen Anforderungen zu beschreiben als beispielsweise Persönlichkeitseigenschaften, die früher in der Personalforschung und heute in der Personalpraxis noch oft Verwendung finden.

Ortmann folgend (2010, S. 276) umfasst das Kompetenzmanagement „die unternehmensstrategiebasierte Ableitung und differenzierte Beschreibung der zukünftigen Kompetenzanforderungen, die Erarbeitung kompetenzorientierter Anforderungsprofile für Fach- und Funktionsgruppen, die anforderungsorientierte Erfassung der Kompetenzen der Mitarbeiter sowie die Umsetzung von Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung bestimmter Zielgruppen“.

Auf Basis von Fallstudien in zwei Unternehmen des öffentlichen Sektors, der Stadtverwaltung Recklinghausen sowie dem Wupperverband, wird untersucht, welchen Beitrag das Personalmanagement konkret leisten kann, um die Anpassungsfähigkeit öffentlicher Organisationen zu erhöhen. Das Forschungsdesign orientiert sich an Methoden der Aktions- und Handlungsforschung, sie zielt darauf ab “to increase the ability of the involved [...] organization members to control their own destinies more effectively and to keep improving their capacity to do so within a more sustainable and just environment“ (Greenwood & Levin 2007, S. 5). Bei der Untersuchung wurden qualitative Expertinnen- und Experteninterviews (vgl. Gläser & Laudel 2010), Dokumentenanalysen und insbesondere partizipative Workshops (vgl. Vahs & Weiland 2013) durchgeführt, um eine reichhaltige Methodentriangulation sicherzustellen.

Das Vorgehen wird ergänzt durch die Durchführung und der Analyse von qualitativen Triadengesprächen durch die Projektpartnerin Universität Magdeburg. Sie dienen dem Transfer von implizitem Wissen und der weiteren Identifizierung von Kompetenzbedarfen.

## 3. Analyse des Status Quo der Kompetenzförderungskonzepte

Die erste Projektphase bestand aus der Analyse des Ist-Zustands der Weiterbildungs- und Kompetenzförderungskonzepte (WKK) der beteiligten Projektorganisati-

onen. Ein WKK ist ein konzeptioneller Ansatz, nach dem in Organisationen (Unternehmen oder Verwaltungen) aufbauend auf einer Erstausbildung und beruflichen Tätigkeit Maßnahmen zum Erhalt, zur Erweiterung sowie Anpassung der Kompetenzen von Personen oder Gruppen systematisch durchgeführt werden. Es besteht aus folgenden Elementen:

- einem **Kompetenzmodell**, das dem konzeptionellen Ansatz zugrunde gelegt wurde,
- einem **didaktisch-methodischem Modell**, durch das die Einbeziehung der in der beruflichen Tätigkeit oder bei der Erstausbildung erworbenen Kompetenzen sichergestellt werden soll sowie
- einer **Systematik**, nach der die Maßnahmen realisiert, gesteuert und kontrolliert werden.

Die leitende Fragestellung war hierbei, wie die Kompetenzförderungskonzepte in den Organisationen derzeit praktisch umgesetzt werden und welche Anforderungen hinsichtlich ihrer Weiterentwicklung bestehen. Die hier gewonnen Erkenntnisse bildeten die Basis für die folgende Weiterentwicklung von organisationsspezifischen Kompetenzmodellen.

#### 4. Entwicklung organisationsspezifischer Kompetenzmodelle

Kompetenzmodelle sind Anforderungskataloge an die Mitarbeitenden, „die Kompetenzen zur Leistungserbringung und Problemlösung messbar und für jeden verständlich“ dokumentieren (Sauter & Staudt 2016, S. 9). Sie ermöglichen eine systematische Kompetenzerfassung und -evaluation und bilden die Grundlage für ein strategisch orientiertes Kompetenzmanagement. Im Projekt IntraKomp wurden zwei Vorgehensweisen miteinander verbunden: Erstens erfolgte die Ableitung von Kompetenzbedarfen auf Basis der strategischen Organisationsziele sowie zweitens eine Anforderungsanalyse auf der Ebene von Jobfamilien.

##### 4.1 Berücksichtigung strategischer Anforderungen in den Kompetenzmodellen

Ein Einflussfaktor zur Erhöhung der Agilität ist die konsequente Ausrichtung des Personalmanagements an den strategischen Zielen der Organisation (vgl. Richenhagen 2016). Die Entwicklung der Kompetenzmodelle erfolgte daher in einem ersten Schritt „top-down“, d. h. auf der Basis strategischer Organisationsziele, die auch, soweit möglich, zukünftige Szenarien antizipieren. Im Rahmen partizipativer Workshops wurden hierzu verschiedene betriebliche Akteure und Akteurinnen eingebunden.

Als Bezugsrahmen für die Ableitung beruflicher Kompetenzen wurde der Kompetenzatlas nach Heyse und Erpenbeck (vgl. Heyse 2017) eingesetzt. Der Beitrag dieses Modells liegt insbesondere darin, dass es eine inhaltliche Konkretisierung sowie Strukturierung für berufliche Kompetenzen zur Verfügung stellt.

Konkret wurde der Versuch unternommen, zukünftige Entwicklungen und Rahmenbedingungen, die die Arbeitsanforderungen betreffen, zu antizipieren. Diese wurden dann, bezogen auf das jeweilige Branchenumfeld der Organisationen, konkretisiert. Auf Basis der strategischen Ziele konnten zunächst Personalentwicklungsziele und in der Folge einzelne Kompetenzen abgeleitet werden.

## 4.2 Anforderungsanalyse auf der Ebene von Jobfamilien

Jobfamilien sind Stellenbündel, sie „[...] fassen die Kerntätigkeiten und Basisanforderungen gleicher und hinreichend ähnlicher Stellen zusammen“ (Becker 2013, S. 453; vgl. Richenhagen 2016). Jobfamilien erhöhen die Agilität des Personalmanagements insofern, als sie aufgrund des Prinzips der „Elementarisierung“ Anforderungen in relativ dauerhafte sowie situative Elemente differenzieren (vgl. Becker 2013; Richenhagen et al. 2014). Durch diese Fokussierung auf strategisch relevante, leistungskritische Kompetenzen wird ein horizontaler Transfer von Mitarbeitenden innerhalb der Jobfamilien ermöglicht. Insofern wurde die strategisch orientierte Kompetenzanalyse in einem zweiten Arbeitsschritt, bottom-up, durch ein anforderungsanalytisches Vorgehen auf der Ebene von Jobfamilien ergänzt. Im Rahmen von Workshops wurde durch den Einsatz verschiedener anforderungsanalytischer Methoden (z.B. Critical Incidents, Flanagan 1954) erfolgskritische Kompetenzen identifiziert und bewertet.

Im Rahmen der Entwicklung der Kompetenzhierarchie erfolgte anschließend die Integration der Ergebnisse des beschriebenen Top-Down- und Bottom-Up-Ansatzes in eine ganzheitliche Kompetenzarchitektur (vgl. Höft & Goerke 2014). Das Ergebnis ist ein organisationsspezifisches Kompetenzmodell, das auf der Ebene von Jobfamilien ausdifferenziert wird.

## 5. Bisherige Projektergebnisse

### 5.1 Veränderung von Kompetenzbedarfen im öffentlichen Sektor

Im Hinblick auf die Fragestellung, wie sich Kompetenzbedarfe des öffentlichen Sektors verschieben, weisen die bisherigen Projektergebnisse zunächst eine grundsätzliche Übereinstimmung mit Forschungsergebnissen zu Kompetenzbedarfen in privaten Unternehmen auf. So konstatieren die Autoren der Kompetenzentwicklungsstudie Industrie 4.0 einen „erhebliche[n] Bedarf in deutschen Unternehmen, die Kompetenzentwicklung für die Industrie 4.0 intensiver voranzutreiben“ (acatech 2016, S. 18). Nach Einschätzung der befragten Unternehmen werden insbesondere die Kompetenzen „interdisziplinäres Handeln“, „Prozess-Know-how“, „Führungskompetenz“, „Mitwirkung an Innovationsprozessen“, „Problemlösungs- und Optimierungskompetenz“ sowie „eigenverantwortliche Entscheidungen“ zukünftig an Bedeutung gewinnen (ebd., S. 12 ff.).

Die vorläufigen Projektergebnisse von IntraKomp weisen im Hinblick auf den öffentlichen Sektor zunächst darauf hin, dass sich eine grundsätzliche Erhöhung des Anforderungsniveaus im Hinblick auf unterschiedliche Kompetenzbereiche abzeichnen scheint. Dies betrifft sowohl die gewerblichen Berufe, den Bereich der Sachbearbeitung/Verwaltung sowie auch Führungskräfte unterschiedlicher Hierarchieebenen. Gründe hierfür sind eine grundsätzliche Erhöhung der Komplexität des Verwaltungshandelns, insbesondere aufgrund zunehmender Vernetzung und interdisziplinärer Zusammenarbeit, der Zunahme von Projektarbeit und dem Einsatz neuer Technologien. Weiterhin führen eine veränderte bzw. erhöhte Anspruchshaltung von Bürgerinnen und Bürgern mit ihrem Wunsch nach politischer Beteiligung sowie neue gesetzliche Anforderungen zu einer Veränderung der Kompetenzanforderung von Mitarbeitenden (vgl. auch Hammerschmid 2016, Zukunftspanel Staat & Verwaltung).

Im Hinblick auf die konkreten Kompetenzbedarfe zeigen die bisherigen Ergebnisse von IntraKomp, dass – ähnlich der Kompetenzentwicklungsstudie Industrie 4.0 (acatech 2016) – insbesondere die Kompetenzen „Ganzheitliches und interdisziplinäres Denken“, „Kooperationsfähigkeit“ (insbesondere bzgl. bereichsübergreifender Zusammenarbeit), „interne und externe Kundenorientierung“, „Projektmanagementkompetenzen“, „Innovationsfähigkeit“ sowie „Personalführung“ (insbesondere in Verbindung mit Personalentwicklungskompetenzen) als strategisch relevante Kompetenzen eingeschätzt werden. Ein weiterer besonders wichtiger fachlicher Kompetenzbereich sind IT-Kompetenzen, sowohl auf Anwendungsniveau, als auch bezüglich der (Weiter-) Entwicklung von Systemen.

## *5.2 Anforderungen an das Kompetenzmanagement*

Diesen erhöhten Kompetenzanforderungen steht ein sich abzeichnender Mangel an Fach- und Führungskräften im öffentlichen Sektor gegenüber, aufgrund des demografischen Wandels wird sich diese Entwicklung in Zukunft weiter verschärfen (vgl. Richenhagen 2015). Ein wichtiges Ergebnis des IntraKomp-Projektes ist daher auch, dass der horizontale Transfer von Mitarbeitenden in den öffentlichen Organisationen als wichtiges Instrument betrachtet wird, um die zukünftigen Personalbedarfe decken zu können. Denn die Besetzung von vakanten Stellen wird zukünftig in starkem Maße durch Mitarbeitende der bestehenden Belegschaften erfolgen müssen.

Im Rahmen des IntraKomp-Projekts wurde deutlich, dass bereits jetzt in Einzelfällen der Versuch unternommen wird, eine fach- und bereichsübergreifende Karriereentwicklung zu forcieren. Nach Einschätzung der beteiligten Expertinnen und Experten erfolgt der horizontale Transfer von Mitarbeitenden bislang allerdings kaum systematisch, sondern nur einzelfallbezogen. Insofern besteht eine wichtige Anforderung an das Kompetenzmanagement öffentlicher Unternehmen darin, den horizontalen Transfer von Mitarbeitenden gezielt zu fördern. Durch die konkrete Operationalisierung der Kompetenzen in Kompetenzmodellen können Anforderungsprofile differenzierter erfasst werden. Der Abgleich von Kompetenzprofilen der Mitarbeitenden mit Anforderungen der jeweiligen Zielposition wird erleichtert. In der Folge kann die adressatengerechte Personalentwicklung heterogener Zielgruppen verbessert werden.

Die Ergebnisse des Projekts IntraKomp zeigen weiterhin auf, dass bestehende strukturelle und gesetzliche Vorgaben sich teilweise hemmend auf das strategische Kompetenzmanagement auswirken, dies betrifft etwa Vorgaben zur Stellenbesetzung oder die Entwicklung von Laufbahnmodellen. Entsprechend der Argumentation von Morner & Misgeld (2017), erscheint es daher erforderlich, dass öffentliche Verwaltung geeignete Rahmenbedingungen schaffen, „etwa über Ressourcen, institutionelle Regelungen oder Entscheidungsdelegation“ (ebd., S. 12), und somit eine gezieltere Kompetenzentwicklung und flexiblere, agilere Steuerungsformen ermöglichen.

## **6. Literatur**

- acatech (2016) Kompetenzentwicklungsstudie Industrie 4.0 – Erste Ergebnisse und Schlussfolgerungen, München: 2016.
- Becker M (2013) Personalentwicklung. Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis. 6. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bennet N, Lemoine GJ (2014) What VUCA Really Means for You. Harvard Business Review, 92: 27-28.

- Erpenbeck J, von Rosenstiel L, Grote S, Sauter W (2017) Handbuch Kompetenzmessung. Erkennen, verstehen und bewerten von Kompetenzen in der betrieblichen, pädagogischen und psychologischen Praxis. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Erpenbeck J, von Rosenstiel L, Grote S (2013) Kompetenzmodelle als Zukunftsmodelle. In: Erpenbeck J, von Rosenstiel L, Grote S (Hrsg) Kompetenzmodelle von Unternehmen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 3-31.
- Flanagan JC (1954) The critical incident technique. *Psychological Bulletin* 51:327-358.
- Gläser J, Laudel G (2010) Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Greenwood DJ, Levin M (2007) Introduction to Action Research. *Social Research for Social Change*. 2nd Edition. Thousand Oaks u.a.: Sage Publications.
- Hammerschmid G (2016) Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016. Krise als Chance – Gemeinsam handeln im föderalen Staat: Effizient und digital! Ergebnisse einer deutschlandweiten Behördenbefragung. In: 4. Zukunftskongress Staat & Verwaltung (Hrsg).
- Heyse V (2017) KODE® und Kode®X – Kompetenzen erkennen, um Kompetenzen gezielt zu entwickeln und zu bestärken. In: Erpenbeck J, von Rosenstiel L, Grote S, Sauter W (Hrsg) Handbuch Kompetenzmessung. Erkennen, verstehen und bewerten von Kompetenzen in der betrieblichen, pädagogischen und psychologischen Praxis. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel 245-273.
- Hill H (2015) Wirksam verwalten – Agilität als Paradigma der Veränderung. *Verwaltungs-Archiv*, 106: 397-416.
- Höft S, Goerke, P (2014) Traditionelle Arbeits- und Anforderungsanalyse trifft modernen Kompetenzmanagementansatz: Rosenkrieg oder Traumhochzeit? *Wirtschaftspsychologie* 16: 5-14.
- Mayring P (2015) Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 12. überarbeitete Auflage. Weinheim, Basel: Beltz.
- Morner M, Misgeld M (2017) Selbststeuerung als Lösungsansatz. *Innovative Verwaltung*, 7-8:10-12.
- Ortmann S (2010) Implementierung eines hybriden Systems für Kompetenz- und Performance-Management durch Zusammenführung von KODE®X und die Balanced Scorecard. In: Heyse V, Erpenbeck J, Ortmann S (Hrsg) Grundstrukturen menschlicher Kompetenzen. Kompetenzmanagement in der Praxis, Band 5, Münster u. a.: Waxmann.
- Richenhagen, G. (2017). Auf dem Weg zur Agilen Verwaltung. Statement beim Zukunftskongress Staat und Verwaltung, 21.06.2017 Zukunftsdialog Agile Verwaltung. <https://www.fom.de/forschung/institute/ifpm-institut-fuer-public-management/publikationen-und-vortraege.html#!acc=prof-dr-gottfried-richenhagen>.
- Richenhagen G (2016) Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: Was muss der Praktiker wissen? In: Scholer S, Fischer JH, Schaefer C (Hrsg) Erfolgreiches Personalmanagement – Ressourcen nutzen, Abläufe optimieren, zukunftsorientiert planen. Kissing: Weka Media, Kapitel 3/2.25.
- Richenhagen G (2015) Public Personal Management – zwischen Demografie und Generation Y. In: Widuckel W, de Molina K, Ringelstetter M, Frey D (Hrsg) Arbeitskultur 2020 – Herausforderungen und Best Practices der Arbeitswelt der Zukunft. Wiesbaden: Springer Gabler Verlag, 399-415.
- Richenhagen G, Hölterhoff M, Freudl D (2014) Heute für morgen qualifizieren! – Instrumente für eine strategische Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen (DAQ-Leitfaden). Essen: MA Verlag.
- Sauter W, Staudt, FP (2016) Strategisches Kompetenzmanagement 2.0. Potenziale nutzen – Performance steigern. Wiesbaden: Springer Gabler Verlag.
- Stender J (2009) Betriebliches Weiterbildungsmanagement. Ein Lehrbuch. Stuttgart: Hirzel Verlag.
- Vahs D, Weiland A (2013) Workbook Change Management: Methoden und Techniken. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Wernham B (2012) Agile Project Management for Government. London: Maitland and Strong.



Gesellschaft für  
Arbeitswissenschaft e.V.

**ARBEIT(s).WISSEN.SCHAF(F)T**  
Grundlage für Management & Kompetenzentwicklung

64. Kongress der  
Gesellschaft für Arbeitswissenschaft

FOM Hochschule für  
Oekonomie & Management gGmbH

21. – 23. Februar 2018

---

**GfA Press**

---

**Bericht zum 64. Arbeitswissenschaftlichen Kongress vom 21. – 23. Februar 2018**

**FOM Hochschule für Oekonomie & Management**

Herausgegeben von der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Dortmund: GfA-Press, 2018

ISBN 978-3-936804-24-9

NE: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft: Jahresdokumentation

Als Manuskript zusammengestellt. Diese Jahresdokumentation ist nur in der Geschäftsstelle erhältlich.

Alle Rechte vorbehalten.

© **GfA-Press, Dortmund**

**Schriftleitung: Matthias Jäger**

im Auftrag der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Ohne ausdrückliche Genehmigung der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V. ist es nicht gestattet, den Kongressband oder Teile daraus in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) zu vervielfältigen.

Die Verantwortung für die Inhalte der Beiträge tragen alleine die jeweiligen Verfasser; die GfA haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

**USB-Print:**

Prof. Dr. Thomas Heupel, FOM Prorektor Forschung, [thomas.heupel@fom.de](mailto:thomas.heupel@fom.de)

**Screen design und Umsetzung**

© 2018 fröse multimedia, Frank Fröse

[office@internetkundenservice.de](mailto:office@internetkundenservice.de) · [www.internetkundenservice.de](http://www.internetkundenservice.de)