

von Eckardstein, Dudo; Ridder, Hans-Gerd; Neumann, Sven

Book

Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management

Provided in Cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Suggested Citation: von Eckardstein, Dudo; Ridder, Hans-Gerd; Neumann, Sven (2003) :
Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management, ISBN
978-3-87988-714-9, Rainer Hampp Verlag, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68564>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dudo von Eckardstein, Hans-Gerd Ridder (Hrsg.)

unter Mitarbeit von Sven Neumann:

Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management

ISBN 3-87988-714-4, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2003, 315 S., € 29.80

In den letzten Jahren sind Nonprofit Organisationen und Organisationen der öffentlichen Hand in den Blickpunkt des wissenschaftlichen Interesses gerückt. Das hat sicher nicht zuletzt mit dem Anpassungsdruck zu tun, dem sich diese Organisationen trotz ihrer teils sehr unterschiedlichen Erscheinungsformen ausgesetzt sehen. Wesentliche Veränderungen in ihren Rahmenbedingungen veranlassen diese Organisationen seit einiger Zeit, über ihre Rahmenbedingungen und zukünftigen Strukturen und Strategien nachzudenken. Von besonderer Relevanz ist hierbei jeweils der Personalbereich, da diese Organisationen zumeist personalintensive Dienstleistungen erbringen. Die Beiträge dieses Bandes greifen diese Veränderungen auf und diskutieren die Bedingungen, Anwendungsmöglichkeiten und Besonderheiten des Personalmanagements. Ziel ist es, damit einen aktuellen Zwischenstand im Entwicklungsprozess des Personalmanagements in Nonprofit und öffentlichen Organisationen zu geben.

Als Zielgruppe dieses Bandes sprechen wir sowohl Wissenschaftler an, denen wir einen Überblick über ein spezifisches Forschungsfeld innerhalb der Nonprofit und Public Management Forschung anbieten wollen, als auch Fach- und Führungskräfte des Nonprofit und Public Managements, die im Personalbereich Managementaufgaben wahrnehmen. Ihnen wollen wir neue Erkenntnisse und Anregungen für die tägliche Praxis vermitteln.

Dudo von Eckardstein
Hans-Gerd Ridder
(Hrsg.)

unter Mitarbeit von Sven Neumann

Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN: 3-87988-714-4
1. Auflage, 2003

© 2003 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Meringerzeller Str. 10 D – 86415 Mering
www.Hampp-Verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

Liebe Leserinnen und Leser!

Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.

Inhalt

Dudo von Eckardstein / Hans-Gerd Ridder: **Vorwort** 7

Teil A) Grundlagen und Überblick

Dudo von Eckardstein / Hans-Gerd Ridder: **Anregungspotenziale für Nonprofit Organisationen aus der wissenschaftlichen Diskussion über strategisches Personalmanagement** 11

Annette Zimmer / Eckard Priller / Thorsten Hallmann: **Zur Entwicklung des Nonprofit Sektors und den Auswirkungen auf das Personalmanagement seiner Organisationen** 33

Teil B) Personalmanagement in Nonprofit Organisationen

Ruth Simsa: **Einflussstrategien von Nonprofit Organisationen: Ausprägungen und Konsequenzen für das Personalmanagement** 53

Dudo von Eckardstein / Helene Mayerhofer: **Personalstrategien für Ehrenamtliche in sozialen NPOs** 77

Helene Mayerhofer: **Der Stellenwert Ehrenamtlicher als Personal in Nonprofit Organisationen** 97

Hans-Gerd Ridder / Sven Neumann: **Personalplanung in Nonprofit Organisationen** 119

Uriel Leviatan: **Leadership, Person-Environment Fit, and Organizational Commitment - A Causal Flow: The Case of Israeli Kibbutzim** 141

Gerhard V. Krönes: **Personalmanagement in der evangelischen Kirche** 163

Teil D) Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen

Manfred Auer / Stephan Laske: Personalpolitik an Universitäten - Bestandsaufnahme und kritische Analyse	181
Bernhard Blanke / Henning Schridde: Wenn Mitarbeiter ihre Orientierung verlieren	203
Christina Hoon: Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung - eine Prozessbetrachtung	225
Peter Conrad: Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen	251
Rainer Koch: New Public Management und Ausgestaltung des öffentlichen Personalwesens	271
Rudolf Schmid: Personalwirtschaft im Krankenhaus: Entwicklungslinien, Sachstand und Handlungsbedarf	293
Autoren	313

Vorwort

Der Typus der Nonprofit Organisation ist definitiv schwer zu fassen. Er gehört dem Bereich privater Organisationen an und könnte insofern von staatlichen Organisationen abgegrenzt werden. Vom Typ der gleichfalls privaten kapitalistischen Unternehmung mit Gewinnerzielungs- und Ausschüttungsabsicht trennt ihn das Verbot der Ausschüttung von Gewinnen, soweit diese entstehen. Was diesen dritten Bereich, der oftmals als „Dritter Sektor“ oder „Nonprofit Sektor“ bezeichnet wird, aber *positiv* darstellt, darüber streitet sich seit langem die Fachwelt, angesichts der Heterogenität der diversen Erscheinungsformen von Nonprofit Organisationen wohl ohne Aussicht auf baldige Klärung. Die in diesem Band zusammengeführten Beiträge gehen gleichfalls nicht von einem einheitlichen Begriffsverständnis aus. Einige Beiträge beziehen sich auf Nonprofit Organisationen im engeren Sinn und orientieren sich dabei z.B. an sozialen Organisationen wie Rotes Kreuz, andere unterlegen ein weites Begriffsverständnis, das auch Betriebe und Verwaltungen in öffentlicher Trägerschaft umfasst. In ihrer Gesamtheit spiegeln die Beiträge ein weites Begriffsverständnis von Nonprofit Organisationen wider, zu denen auch Organisationen in öffentlicher Trägerschaft als Gegenstandsbereich des Public Management gerechnet werden. Daraus ergibt sich ein entsprechend breites Spektrum an Fragestellungen im Zusammenhang des Personalmanagements in diesen Organisationen.

Der Nonprofit Sektor ist auch heute in einer Phase allgemeiner wirtschaftlicher Stagnation insgesamt eine Wachstumsbranche. Durch die Privatisierung bzw. Autonomisierung ehemals öffentlich-rechtlicher Einrichtungen und generell durch den verbreiteten Rückzug des Staates nimmt die Anzahl der Organisationen in diesem Sektor stetig zu. Parallel dazu sind innerhalb des Sektors und in den dazugehörigen Nonprofit Organisationen erhebliche Veränderungen zu beobachten. Der innersektorale Wettbewerb und der Wettbewerb mit Organisationen aus anderen Sektoren nehmen zu. Viele Nonprofit Organisationen sind mit Veränderungsprozessen befasst, um sich an die erhöhten Anforderungen an Produktivität und Qualität der Leistungserbringung in Zeiten des Diktats leerer Kassen anzupassen. Dabei wird immer mehr auf betriebswirtschaftliche Management-Kompetenz zurückgegriffen. Einstige, teils ideologische, Barrieren gegenüber dem For Profit Bereich werden abgebaut, Management-Know-How hat Eingang in unterschiedlichen Formen gefunden, über Import von Managern aus dem For Profit Bereich, durch Management-Beratung sowie über verschiedene Formen der Kooperation mit Unternehmen. Angesichts der Tatsache, dass Nonprofit Organisationen regelmäßig Dienstleistungsorganisationen sind und diese Dienstleistungen ein hohes Ausmaß an Personalintensität mit sich bringen, kommt dem Personalmanagement in den Veränderungsprozessen eine Schlüsselrolle zu.

Die Personalwirtschaftslehre als eine Spezialisierungsrichtung der Betriebswirtschaftslehre hat in ihrer kurzen Geschichte zunächst den Nonprofit Bereich kaum zur Kenntnis genommen, das Interesse war fast ausschließlich auf personalwirtschaftliche Fragestellungen der Unternehmen in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gerichtet. Umgekehrt sahen die meisten Vertreter von Nonprofit Organisationen nicht die Notwendigkeit, sich für die in der Personalwirtschaftslehre untersuchten Fragen nachhaltig zu interessieren. Erst seit wenigen Jahren weitet sich die Aufmerksamkeit der personalwirtschaftlichen Disziplin auch auf Nonprofit Organisationen aus, und diese fragen ihrerseits, ob die Anwendung personalwirtschaftlicher Denkfiguren, Methoden und empirischer Erkenntnisse für sie von Nutzen sein könnte, andere wiederum haben diese schon weitgehend in ihre Praxis integriert.

Ein erster Blick auf die personalwirtschaftliche Praxis der Nonprofit Organisationen in diesem „neu entdeckten“ Feld lässt zum Teil deutliche Unterschiede zu privatwirtschaftlich geführten Unternehmen erkennen. Nicht in allen Nonprofit Organisationen gibt es bislang ein vergleichbares Personalmanagement, was manche zur Formulierung der *These von personalwirtschaftlichen Defiziten* des Nonprofit Bereichs veranlasst hat. Man könnte aber auch formulieren: Personalmanagement in Nonprofit Organisationen ist anders und auf eine spezifische Weise ausbaufähig. Insofern ist zu erwarten, dass sich Widerstände von Seiten des Nonprofit Sektors gegen ein betriebswirtschaftlich geprägtes Personalmanagement auflösen werden, wenn es den *Besonderheiten des Nonprofit Bereichs* Rechnung trägt. Im Übrigen praktizieren auch längst nicht alle Profit Unternehmen ihr Personalmanagement nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

Ein genauerer Blick macht zudem sichtbar, dass bislang im Nonprofit Sektor die Art der Wahrnehmung personalwirtschaftlicher Funktionen spezifischen Gegebenheiten und empfundenen Notwendigkeiten der Organisationen dieses Sektors entsprach und insofern durchaus als funktional bezeichnet werden konnte. Erst seitdem verschärfte Anforderungen an Kostenwirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung unter Bedingungen des Wettbewerbs an Nonprofit Organisationen gestellt werden, verändern sich die Ausgangsbedingungen, und es macht vermehrt Sinn, nach den Möglichkeiten der Anwendung eines betriebswirtschaftlichen Personalmanagements zu fragen, weil dieses in und für Organisationen entwickelt wurde, die sich ähnlichen Anforderungen schon seit langem ausgesetzt sehen.

Die Beiträge dieses Bandes beleuchten die mit diesen Veränderungen verbundenen Fragen und versuchen hierauf zumindest vorläufige Antworten zu geben. Sie diskutieren die spezifischen Bedingungen, Anwendungsmöglichkeiten und Besonderheiten des Personalmanagements in Nonprofit Organisationen mit unterschiedlichen Perspektiven. Insgesamt ist es das Ziel dieses Bandes, einen ak-

tuellen Zwischenstand im Entwicklungsprozess des Personalmanagements in Nonprofit Organisationen zu markieren.

Der Band enthält auch einige Beiträge, die wir im Heft 3/2001 der Zeitschrift für Personalforschung herausgegeben hatten, das als Schwerpunktheft dem Personalmanagement in Nonprofit Organisationen gewidmet war. Um ihnen eine größere Verbreitung und bessere Zugänglichkeit im Nonprofit Sektor zu ermöglichen, haben wir diese Beiträge in aktualisierter Form nochmals in den vorliegenden Band aufgenommen und, um das inhaltliche Spektrum auszuweiten, um zusätzliche Beiträge ergänzt. Wir würden uns freuen, wenn dieser Band zu einer Intensivierung der Diskussion über die spezifischen Möglichkeiten des Personalmanagements in Nonprofit Organisationen beitragen könnte.

Zum Schluss möchten wir Herrn Dipl.-Ök. Sven Neumann für die vielfältige und umsichtige Unterstützung bei der Vorbereitung des Manuskripts sehr herzlich danken.

Wien und Hannover
im November 2002

*Dudo von Eckardstein
Hans-Gerd Ridder*

Dudo von Eckardstein/ Hans-Gerd Ridder

Anregungspotenziale für Nonprofit Organisationen aus der wissenschaftlichen Diskussion über strategisches Personalmanagement

1. Problemstellung

Zahlreiche Argumente weisen heute dem Personal in Nonprofit Organisationen (NPOs) wie auch in For Profit Organisationen (FPO) einen hohen und noch zunehmenden Stellenwert zu. Häufig genannt wird z.B. die Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb des Nonprofit Sektors und zwischen NPOs und FPOs, die Knappheit finanzieller Ressourcen (v.Eckardstein/Mayerhofer 2001, 226), darüber hinaus aber auch die hohe Personalintensität, die für die meisten NPOs als Dienstleistungsunternehmen typisch ist. Die Zuschreibung des hohen Stellenwerts bleibt aber ohne Aussage, wenn nicht deutlich gemacht wird, welches die Konsequenzen sein sollen, die das Management einer NPO daraus für die Ausrichtung der konkreten Personalarbeit und für die strategische Positionierung der Organisation im Personalbereich zieht. Anhand welcher Orientierungen lassen sich Strategien der Personalarbeit entwickeln und implementieren, die zum Erhalt und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Organisation beitragen? Damit ist die zentrale Fragestellung dieses Beitrags umrissen. Ziel ist, anhand der stark anwachsenden Literatur über den Zusammenhang von Unternehmensstrategie und Personalstrategien *erstens* diese Diskussion in ihren Grundzügen nachzuzeichnen und *zweitens* daraus im Hinblick auf ihre Anwendungsmöglichkeiten und Nützlichkeit für NPOs Anregungen zu entwickeln. Im folgenden Kapitel 2 geben wir einen gerafften Überblick über Ansätze der Strategieentwicklung, in Kapitel 3 fragen wir nach möglichen Zusammenhängen bzw. Passungen zwischen einzelnen dieser Ansätze und NPO-Typen, in Kapitel 4 schließlich erörtern wir Anregungen aus der Strategiediskussion, die für die Entwicklung von Personalstrategien für NPOs allgemein genutzt werden können.

2. Ansätze zur Entwicklung von Personalstrategien

2.1 Einführung

Die fachwissenschaftliche Diskussion zur Entwicklung und Implementierung von Unternehmensstrategien und Personalstrategien hat im Laufe vor allem der letzten 15 Jahre zahlreiche neue Konzepte entwickelt und teilweise empirisch hinsichtlich ihres Beitrags zum Unternehmenserfolg untersucht (Elšik 1982, Elšik 1999, Ridder 1999, Ridder et al. 2001). Dabei sind zur Entwicklung von Personalstrategien viele Anregungen entstanden. Sie beziehen sich durchweg auf FPOs. Im folgenden Abschnitt soll die insgesamt unübersichtliche Diskussi-

on in groben Zügen nachgezeichnet werden, um auf dieser Grundlage Möglichkeiten der Übertragbarkeit auf NPOs diskutieren zu können. Für die angestrebte Skizze orientieren wir uns an dem Strukturkriterium, in welchem Verhältnis die Personalstrategie und die Unternehmens- bzw. Geschäftsbereichsstrategie zueinander stehen. Wir sehen insgesamt die folgenden vier Ausprägungen dieses Verhältnisses, und zwar

- (1) Personalstrategie und Unternehmensstrategie werden als unabhängig voneinander gedacht,¹
- (2) die Personalstrategie wird als abhängige Variable der Unternehmensstrategie gesehen,
- (3) die Unternehmensstrategie wird als abhängige Variable der Personalstrategie gesehen,
- (4) Unternehmensstrategie und Personalstrategie werden interaktiv festgelegt.

Diesen vier Ausprägungen lassen sich die Konzepte der Strategieentwicklung zumindest tendenziell zuordnen.

2.2 Unabhängigkeit von Unternehmens- und Personalstrategie

Zu den Ansätzen, die dieser Kategorie zuzurechnen sind, zählen wir die sog. universalistischen Ansätze der Personalstrategie (Elšik 1999, 11ff.) bzw. *best practices*. So hat Walton (1985) einer *Kontroll-Strategie* eine *Commitment-Strategie* gegenübergestellt. In ähnlicher Weise formulieren v.Eckardstein et al. (1988) und v.Eckardstein (2002b) eine *tayloristische* und eine *integrative Personalstrategie* als Gegensatzpaar. Pfeffer nennt zunächst 16 Personalmanagement-Praktiken, die in der Summe weithin der Commitment-Strategie von Walton bzw. der integrativen Personalmanagementstrategie nach v.Eckardstein et al. entsprechen (Pfeffer 1994). Später verdichtet er diese auf nur mehr 7 Praktiken, und zwar:

- Beschäftigungssicherheit,
- Auswahl bei der Rekrutierung,
- selbststeuernde Teams/Teamarbeit,
- vom Unternehmenserfolg abhängige Vergütung,
- umfangreiches Training,
- geringe Statusunterschiede,
- intensive Information (Pfeffer 1998).

Kern dieser von der Unternehmensstrategie grundsätzlich unabhängigen Sichtweise der Personalstrategie ist die Vorstellung, dass sich darin ein Menschenbild

¹ Gliederung in teilweiser Anpassung an Staehle 1999, 786ff.

der Akteure - bzw. breiter das Realitätskonzept der Akteure - hinsichtlich der Frage niederschlägt, welche günstige Voraussetzungen bzw. Bedingungen für die Entwicklung und Entfaltung menschlicher Arbeitsleistung seien. Diese sollten realisiert werden. Diese Menschenbilder bzw. Realitätskonzepte sind in zeitlicher Hinsicht relativ stabil, weshalb sie auch Veränderungen der Unternehmensstrategie überdauern, solange die maßgeblichen Akteure dieselben bleiben.

Zwar werden von verschiedenen Autoren ausdrücklich Abstimmungsprozesse zur Unternehmensstrategie und zu anderen situativen Parametern gefordert (Tichy/Fombrun/Devanna 1982, Beer et al. 1985, v.Eckardstein et al. 1988, v.Eckardstein 2002b), jedoch sind diese Parameter nicht objektiv wirksam, sondern bedürfen der Wahrnehmung und Verarbeitung durch die Akteure, müssen also gewissermaßen durch diese hindurchgehen (vgl. z.B. auch Garnjost/Wächter 1996, 803), wodurch sich trotz der Abstimmungsprozesse eine weitgehende Unabhängigkeit von der Unternehmensstrategie ergibt.

Gegen die Formulierung von best practice-Ansätzen wird viel Kritik eingebracht. So wird zunächst der Bezug in Frage gestellt: Für welche Interessen passen die Praktiken am besten? Generell dürfte kaum Interessenidentität zwischen allen Stakeholdern einer Organisation in jeder Hinsicht gegeben sein. Weiterhin wird auf das Ausblenden nationaler und damit arbeitsrechtlicher und kultureller Kontexte verwiesen (Boxall/Purcell 2003, 63ff.).

2.3 Personalstrategie als abhängige Variable der Unternehmensstrategie

Personalstrategien werden nach diesem Ansatz als *Mittel* im Dienste der Unternehmensstrategie konzipiert und hängen somit unmittelbar von dieser ab. In der Wirtschaftspraxis ist diese Sichtweise zumindest hinsichtlich spezifischer Gestaltungsfelder des Personalmanagements auch heute weit verbreitet und kaum in Frage gestellt. So erscheint es als weithin selbstverständlich, dass z.B. die Personalbestandsplanung an den Marktzielen einer Organisation auszurichten sei. Dass in Rationalisierungsstrategien, z.B. zur Verringerung der Kostenbelastung, anders als mit Personalabbau im Personalbereich reagiert wird (so bei VW durch die Einführung einer Viertagewoche), ist eher Ausnahme als die Regel.

Typisch für diese Relation von Unternehmens- und Personalstrategie ist der klassische sog. Michigan-Ansatz, der von Tichy/Fombrun/Devanna entwickelt wurde. Dieser Ansatz gibt der Unternehmensstrategie eine Vorrangposition, auf die in Folge die Personalstrategie sowie die Organisationsstruktur abzustimmen sei. Die Personalstrategie enthält als zentrale Aktionsfelder die Personalauswahl, Anreize und Personalentwicklung, mit denen die Leistung gesteuert werden soll. Durch Leistungsbeurteilung werden die Anreize und die Personalentwicklung gewissermaßen adjustiert (Tichy/Fombrun/Devanna 1982).

Eine frühe deutsche Studie von Ackermann/Wührer hat auf Grund einer empirischen Analyse Zusammenhänge zwischen unternehmensstrategischer Ausrichtung und praktizierter Personalstrategie untersucht und bestimmten Unternehmensstrategien Personalstrategien als abhängige Variable zugeordnet (Ackermann/Wührer 1983).

Wohl am prominentesten ist der Ansatz der sog. Marktorientierung (*market based view*), der auf die Wettbewerbsstrategie nach Porter zurückgeht. Porter (1988) definiert sog. Marktkräfte, deren Konstellation darüber bestimmt, wie attraktiv ein Markt für einen Anbieter ist (Marktkräfte ergeben sich nach seiner Sicht aus der Gefährdung durch eventuell in den Markt eintretende Wettbewerber, der Verhandlungsmacht der Abnehmer und Lieferanten, der Gefährdung durch Substitutionsprodukte und der Rivalität der Wettbewerber auf diesem Markt). Sog. Norm-(Unternehmens-)Strategien werden als Antwort auf eine bestimmte Kräfte-Konstellation des Absatzmarkts empfohlen. Das Unternehmen hat sich insofern an den Absatzmarkt als unabhängige Variable anzupassen und mit ihm auch die Personalstrategie.

Gegen die Sichtweise der Abhängigkeit der Personalstrategie von der Unternehmensstrategie sind zahlreiche Argumente vorgebracht worden, die die praktische Funktionsfähigkeit dieses Ansatzes in Frage stellen. So wird die kurzfristige Anpassungsfähigkeit und Veränderbarkeit der Personalstrategie bei Änderungen der Unternehmensstrategie bezweifelt. Weder lassen sich angesichts arbeitsrechtlicher Bedingungen Personalbestände kurzfristig beliebig reduzieren, noch gestatten die begrenzte Verfügbarkeit von Arbeitskräften und die notwendigen Zeiten für Anlernen und Qualifizierung den schnellen Personalaufbau. Die Auswirkungen auf die Interessen der Beschäftigten und damit auf die institutionalisierte Arbeitnehmervertretung bleiben ausgeblendet, ebenso die Vereinbarkeit mit der Organisationskultur sowie die Auswirkungen auf das Commitment der Beschäftigten. Dies sind Faktoren, die möglicherweise besondere Stärken des Unternehmens verkörpern. Nicht zuletzt wird angeführt, dass eine derartige strategische Orientierung zur Angleichung der Unternehmensstrategien auf einem Markt und in der Folge zu einer Intensivierung des Wettbewerbs mit rückläufigen Renditen führen müsse (Porter 1999, 97ff.).

2.4 Unternehmensstrategie als abhängige Variable der Personalstrategie

Wegen der Kritik am vorigen Ansatz erfreut sich heute die umgekehrte Sicht, die Unternehmensstrategie folgt der Personalstrategie, in Form des ressourcenorientierten Ansatzes der Personalstrategie (*resource based view*) einer großen Zustimmung.

Die Grundidee des ressourcenorientierten Ansatzes lautet, dass Unternehmen interne Ressourcen als Potenziale von Wettbewerbsfähigkeit verstehen müssen, um langfristige Erfolge erreichen zu können. Im Kern geht es also darum, Stär-

ken und Schwächen von Ressourcen zu identifizieren und insbesondere ihre Stärken auszubauen.

Barney hat diese Ressourcen wie folgt spezifiziert (vgl. Barney 1991; Barney/Wright 1998; Ridder et al. 2001, 27ff.):

Financial capital resources: Hierunter werden alle Geldmittel verstanden, die ein Unternehmen in die Lage versetzt, Strategien zu entwickeln und umzusetzen.

Physical capital resources: Hierunter werden z.B. Gebäude, technische Ausstattung, Zugang zu Rohstoffen oder die geografische Lage eines Unternehmens verstanden.

Organizational capital resources: Hierunter werden die Struktur, Planungssysteme, Koordination, Controlling und das HR-System verstanden.

Human capital resources: Diese umfassen Fähigkeiten, Urteilsvermögen und Intelligenz der Arbeitnehmer einer Unternehmung.

In der Logik des Ressourcenansatzes ist zu prüfen, ob die für eine Organisation verfügbaren Ressourcen wettbewerbsfähig sind und darüber hinaus vorteilhafte Ressourcenpositionen als Wettbewerbsvorteile entwickelt werden können (Barney 1991) oder ob sich diese Ressourcen auf anderen Märkten oder für andere Leistungen einsetzen lassen (Wernerfelt 1984).

Bezieht man diese Grundheuristik z.B. auf Organisations- und Personalressourcen, kann der Frage nachgegangen werden, ob und in welcher Weise Personal oder spezifische Personalsegmente als Quelle von Wettbewerbsfähigkeit identifiziert werden können, ob und wie die bestehenden Organisationsabläufe so verbessert werden können, dass sie als Grundlage von Wettbewerbsvorteilen herangezogen werden können. Beispielsweise entstehen Wettbewerbsvorteile, wenn es Unternehmen gelingt, für den Wettbewerb entscheidende Manager oder Fachkräfte von strategischer Bedeutung zu beschäftigen oder wenn das Unternehmen wettbewerbsentscheidende Fähigkeiten im Rahmen ihrer Personalentwicklung zu vermitteln versteht. In ähnlicher Weise können auch informelle Abstimmungssysteme zwischen Managern oder zwischen Gruppen, die Unternehmenskultur oder Mission bzw. die Reputation eines Unternehmens einen Wettbewerbsvorteil darstellen. In Untersuchungen konnte z.B. gezeigt werden, dass die Zusammensetzung von Managementteams als Quelle von Wettbewerbsvorteilen bestimmt werden kann (Flood et al. 1997). Die langfristige Entwicklung von Kernkompetenzen verbessert die Überlebensfähigkeit von Organisationen und räumt ihnen Wettbewerbsvorteile ein (Prahalad/Hamel 1999), Organisationen erarbeiten sich in transparenten Märkten Wettbewerbsvorteile durch eine verbesserte Organisation und Logistik (Barney/Wright 1998).

2.5 Wechselseitiger Zusammenhang von Personal- und Unternehmensstrategie

Ansätze, die dem wechselseitigen Zusammenhang zuzuordnen sind, betonen die Notwendigkeit einer *interaktiven* Strategieentwicklung. Die jeweiligen Gegebenheiten bzw. Restriktionen der Unternehmensstrategie für die Personalstrategie und vice versa für die Entwicklung der Strategien sollten beachtet und gegebenenfalls verändert werden. Bei der Entwicklung und Implementierung sind Geschäftsstrategie und Personalstrategie zu integrieren.

Hierzu gehört als prominenter Ansatz das sog. *Harvard-Konzept* von Beer et al. (1985, 16ff.). Personalmanagement wird dabei zumindest in seiner strategischen Dimension als Aufgabe des General Management begriffen und nicht als Spezialistenaufgabe. Wenn die Unternehmensleitung neben ihrer Verpflichtung zur Festlegung der Unternehmensstrategie sich mit grundlegenden Entscheidungen im Personalbereich befasst, so erscheint schon unter dem Aspekt der Einheitlichkeit der Akteure eine Verzahnung beider Felder gegeben, ohne dass sich eine Prioritätsfrage stellen müsste.

Das Harvard-Konzept verbindet Politikfelder des Personalmanagements (*HRM Policy Choices*) mit situativen Faktoren und den Interessen zentraler Stakeholder. Die Unternehmensstrategie ist Teil der situativen Faktoren.

Situative Faktoren und Stakeholder bestimmen gleichermaßen die Wahl von Praktiken in den Politikfeldern mit. Die situativen Faktoren wirken als Beschränkung und/oder geben die Richtung bei der Entscheidung für die Wahl einer Praktik vor, sie wirken aber auch über die Beeinflussung der Stakeholderinteressen mittelbar auf diese Entscheidung ein. Als Ergebnis aus dem Einsatz der jeweiligen Praktiken in den Politikfeldern resultieren die vier Cs Commitment, Competence, Congruence und Cost effectiveness in einer mittelfristigen Perspektive. Die Ergebnisse (die vier Cs) sind über Rückkopplungsschleifen mit den Interessen der Stakeholder, den situativen Faktoren und auch der Entscheidung über Praktiken in den Politikfeldern verknüpft, woraus sich eine Zirkularität ergibt.

Die Autoren verstehen das skizzierte Konzept als eine Landkarte von kausalen Beziehungen, die Zusammenhänge zwischen den genannten Parametern herstellen und als Analyseinstrument für die Entscheider des Managements dienen sollen, die ihrerseits als Interessenträger unter den Stakeholdern aufgeführt werden. Die Landkarte soll helfen, die Entscheidungen über die zu wählenden Praktiken umfassend vorzubereiten.

Die Autoren führen aus, dass die Entscheidung über die Praktiken und damit die Personalstrategie nicht unwesentlich durch die „Philosophie“ des Managements

bestimmt wird, die sich nach ihrer Vorstellung explizit oder implizit in den Sichtweisen und Überzeugungen (*beliefs*) hinsichtlich der Art der Unternehmensführung, der Position des Unternehmens in der Gesellschaft oder der Rolle der Beschäftigten im Unternehmen äußert. Sie führen an anderer Stelle aus, dass die Manager sich bei ihren Entscheidungen auch an ihren *Annahmen* über die Merkmale des Personals orientieren und dass sie überprüfen müssten, ob diese Annahmen genügend realistisch sind. Sowohl in der Philosophie wie in den Annahmen des Managements (auch als Realitätskonzept zu bezeichnen) (v.Eckardstein 2002b, 394) wird deutlich, dass die Autoren nicht einen deterministischen Zusammenhang zwischen den Parametern ihres Konzepts vertreten, sondern sie gehen von der Subjektivität der Entscheider aus.

Beer et al. (1985, 27) fordern eine Abstimmung (*Fit*) zwischen der Personalstrategie und der unter den situativen Faktoren aufgeführten Geschäftsstrategie. Sie beklagen, dass diese oftmals nur unzureichend gegeben sei, mit negativen Folgen für die Rendite auf das eingesetzte Kapital. Sie stellen fest, dass kein Unternehmen nachhaltig gegen die Interessen der zentralen Stakeholder bei den Entscheidungen über die Personalstrategie verstoßen könne, ohne sich in seiner Existenz zu gefährden. Die Autoren leiten daraus die Forderung nach Interessenabstimmung ab.

Insgesamt stellt das Harvard-Konzept einen umfassenden Bezugsrahmen mit normativen Elementen für personalstrategische Entscheidungen dar. Das Konzept ist nicht explizit empirisch gestützt, wird aber durch eine Vielzahl von Fallstudien und Praxisbeispielen belegt.

Unter Implementierungsaspekten macht es Sinn, auch das schon angesprochene, anderweitig eingeordnete Michigan-Konzept hier zu positionieren, da auf diesem Feld ein hoher Abstimmungsbedarf herausgestellt wird. Es scheint sich aber eher um einen Abstimmungsbedarf *nach* der Prioritätenentscheidung über die Unternehmensstrategie zu handeln, weshalb wir an der ursprünglichen Zuordnung festhalten.²

3. Zusammenhänge der Ansätze der Strategieentwicklung mit Typen von Nonprofit Organisationen

Sämtliche vier skizzierten Ansätze sind für FPOs konzipiert worden. Bei unseren Überlegungen zu ihrer Bedeutung für NPOs gehen wir nun in zwei Schritten vor: In diesem Kapitel fragen wir, ob zwischen einzelnen *Ansätzen als Ganzes* und bestimmten *Typen* von NPOs eine besondere Passung erkannt werden kann.

² Wir stoßen hier an die Grenzen unserer Einteilung, die die Komplexität der Ansätze nicht voll erfassen kann.

Die im Nonprofit Sektor vertretenen Organisationen weisen ein hohes Maß an Heterogenität auf. Badelt nennt mehrere Versuche, mit denen in sich homogenere Untergruppen von NPOs in Typen eingeteilt werden sollen (Badelt 2002, 3ff.). Uns erscheint eine Typisierung von Zauner (Zauner 2002, 174) für unsere Zwecke am ehesten nützlich. Er unterscheidet nach der „Nähe“ einer NPO zu gesellschaftlichen Subsystemen mit folgenden Merkmalsdimensionen: Wirtschaftsnähe, Nähe zur staatlichen Verwaltung, Nähe zur (Mitglieder-)Basis. Je nach Vorherrschen einer Dimension - sofern nicht zwei oder alle drei Dimensionen etwa gleich stark ausgeprägt sind - gelangt er zu drei Kategorien von NPOs, und zwar:

- *wirtschaftsnahe NPOs* (z.B. Kreditgenossenschaften, Wohnbaugenossenschaften),
- *verwaltungsnahe NPOs* (z.B. Vereine), die öffentliche Aufgaben wie Bewährungshilfe, Rettungsdienste wahrnehmen und die in mancherlei Weise in einem Abhängigkeitsverhältnis zur öffentlichen Hand stehen (z.B. durch Subventionierung oder Leistungsverträge, durch staatliche Reglementierung für die Leistungserbringung),
- *basisnahe NPOs* (z.B. Kirchen, politische Parteien, Gewerkschaften), die die Werthaltungen und Überzeugungen ihrer Mitglieder fördern.

3.1 Zusammenhänge der Ansätze mit wirtschaftsnahen NPOs

In diesem Organisationstypus scheint tendenziell am ehesten eine *Abhängigkeit der Personalstrategie von der Geschäftsstrategie* vorzuherrschen, wie am Beispiel von Kreditgenossenschaften gezeigt werden kann. Cum grano salis betreiben Kreditgenossenschaften (Volksbanken, Raiffeisenkassen) in Abstimmung mit den jeweiligen Zentralgenossenschaften eine einheitliche Geschäftsstrategie. Die regionalen Genossenschaftsverbände tragen mit ihren Revisionsorganen dazu bei, dass das Geschäft nach gewissen Grundsätzen in zentral weitgehend vorgegebenen Feldern abgewickelt wird. Dem passt sich die realisierte Personalstrategie weitgehend an, noch gefördert durch eine einheitliche Management-Ausbildung des Leitungspersonals in den Genossenschaftsverbänden. Trotz dieser im Grundsatz gegebenen Vereinheitlichung des Sektors bleiben institutsspezifische Akzente, die das Realitätskonzept der Manager-Persönlichkeiten widerspiegeln.

3.2 Zusammenhänge der Ansätze mit verwaltungsnahen NPOs

In diesem Organisationstypus besteht tendenziell eine Prägung des Personalmanagements durch eine gewachsene bürokratische Kultur. Sie wird verstärkt durch die Abhängigkeit dieser NPOs von der Verwaltung, und zwar in mehrfacher Hinsicht: Die meisten Organisationen dieses Typus sind auf Subventionen durch die öffentliche Hand angewiesen, die zugleich auch mehr oder weniger direkte Vorgaben hinsichtlich der Art der Tätigkeitsausübung macht (z.B. durch

Stellenpläne, Qualitätsstandards). Dieser Dominanz des mächtigen Partners unterwirft sich das Personalmanagement weitgehend (Beispiel: Vereine der Bewährungshilfe, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, Organisationen der Heimkrankenpflege).

Andere, tendenziell verwaltungsnahe Organisationen, wie z.B. das Rote Kreuz, sind in ihrem Personalmanagement stark von ihrer militärischen Tradition beeinflusst, die auf zentrale Charakteristika des Personalmanagements (noch immer) durchschlägt (z.B. hinsichtlich Führung, Arbeitsorganisation).

Offen ist, wieweit sich diese Prägung als Folge einer Autonomisierung der Organisationen durch die Einführung von Leistungsverträgen auflöst.

Insgesamt scheint das Personalmanagement verwaltungsnaher NPOs bislang überwiegend von der verwaltungsspezifischen Kultur und Tradition beeinflusst und damit *von der Geschäftsstrategie eher unabhängig*.

3.3 Zusammenhänge der Ansätze mit basisnahen NPOs

Große basisnahe Organisationen wie Kirchen, Gewerkschaften, Parteien sind in ihrem Personalmanagement sicher stark durch die überkommenen Organisationskulturen geprägt, ergänzt um Ausflüsse der Mission. Die Geschäftsstrategie selbst scheint wenig Einfluss auf das vorherrschende Personalmanagement zu haben, sie ist ihrerseits ebenfalls eher abhängig von der Organisationskultur, so dass sich ein vergleichbares Ergebnis wie bei verwaltungsnahen NPOs einstellt.

Im Unterschied dazu dürften in kleinen sozialen NPOs die gegebenen Ressourcen, insbesondere in Form der die Organisation tragenden Mitglieder, die Personalstrategie, die als implizit emergent anzunehmen ist, prägen, ebenso wie auch die verfolgte *Geschäftsstrategie*, die somit wesentlich *von der Personalstrategie* und den ihr zugrunde liegenden persönlichen Ressourcen abhängt.

Die hergestellten Verbindungen haben fragend-tentativen Charakter und verstehen sich als Thesen. Sie können nur grobe Tendenzen ausdrücken, zumal die vorgenommene Typenbildung ihrerseits nur eine grobe Einteilung der NPOs ermöglicht. Faktisch gibt es wohl mehr Mischtypen als reine Ausprägungen. Das bedeutet, dass auch dort, wo eine Abhängigkeit der Personalstrategie als Tendenz konstatiert wird, dennoch Überlegungen angebracht erscheinen, wie die Personalstrategie ergänzend aktiv durch das Management der jeweiligen NPO (mit)gestaltet werden könnte. Für die übrigen drei Ansätze gilt das ohnehin.

4. Zur Übertragbarkeit von Ansätzen der Personalstrategiebildung

4.1 Anregungspotenziale der Fit-Analyse

Wir gehen zunächst von der Annahme aus, dass eine Anwendung personalstrategischen Gedankenguts nur Sinn macht, wenn die NPO bzw. deren maßgebliche Akteure die Effizienz und Effektivität der eingebrachten menschlichen Arbeitsleistung im Sinne der Zielsetzung bzw. Mission der NPO nach Maßgabe der Erwartungen der relevantesten Stakeholder verbessern wollen und nach Anregungen hierfür Ausschau halten.

Das breit angelegte Harvard-Konzept bietet wohl die meisten Hinweise für die Anlage einer Fit-Analyse. Vor allem macht es auf die Notwendigkeit aufmerksam, grob jeweils Zusammenhänge zwischen den Politikfeldern des Personalmanagements einerseits und den Interessen der zentralen Stakeholderkategorien und situativen Faktoren andererseits herzustellen. Entsprechend unserer in Kapitel 2 verfolgten Strukturierung greifen wir als erstes die Abstimmung mit der Unternehmens- bzw. Geschäftsstrategie auf, die im Harvard-Konzept als situativer Faktor verstanden wird, die aber auch in den anderen Ansätzen eine große Rolle spielt. Als zweiten Punkt sprechen wir die Abstimmung der Interessen von relevanten Stakeholdern an.

4.1.1 Abstimmung mit der Unternehmens- bzw. Geschäftsstrategie

Bei der Darstellung der diversen Relationen zwischen Unternehmens- bzw. Geschäftsstrategie und Personalstrategie beziehen wir uns auf die vier in Punkt 2.1 angesprochenen Varianten:

Der Fall 1, der von der Unabhängigkeit beider ausgeht und die Orientierung an best practices einschließt, verneint Abstimmungsbedarfe weitgehend, stattdessen wird die Orientierung an allgemein richtigen bzw. an besten Praktiken empfohlen. Für die Fälle 2 bis 4 wird in der Literatur durchgängig von einer Abstimmung ausgegangen, lediglich in deren Richtung werden Unterschiede postuliert, die aber an dieser Stelle ausgeklammert bleiben sollen. Für diese Abstimmung spricht viel Plausibilität, denn das Personal als Ansatzpunkt der Personalstrategie soll die Geschäftsstrategie schließlich realisieren. Orientiert man sich wiederum am Harvard-Konzept, so erscheint Verfügbarkeit von Personal als eine Komponente des human resource flow als besonders wichtiger Gegenstand für Abstimmung, genauer die Relation zwischen verfügbarem Personal und Aufgaben, die im Rahmen der Geschäftsstrategie realisiert werden sollen. In Fall 2 soll die Personalstrategie Verfügbarkeit im Dienste der Geschäftsstrategie herstellen, im Fall 3 reagiert die Geschäftsstrategie auf vorhandene Personalressourcen. Wie diese Abstimmung im Einzelnen angeregt werden kann, wird in Kapitel 4.2.2 vermittelt. Kriterium ist hier auch die Personalauswahl und die Laufbahngestaltung.

Weitere Kriterien der Abstimmung mit der Unternehmens- bzw. Geschäftsstrategie sind Möglichkeiten der Partizipation (employee influence), der Vergütungssysteme und der Arbeitsorganisation (work systems). Uns erscheint insgesamt eine *wechselseitige* Abstimmung empfehlenswert, weil dadurch der Personalstrategie größere Gestaltungsspielräume zur Realisierung der möglichen mittel- und langfristigen Ergebnisse und Konsequenzen eingeräumt werden, ohne dass zwingende Begrenzungen aus der Geschäftsstrategie vernachlässigt werden müssten.

4.1.2 Abstimmung mit den Stakeholder-Interessen

Die Abstimmung mit den Interessen von relevanten Stakeholdern wird ausdrücklich einzig im Harvard-Ansatz angesprochen, in anderen Ansätzen, wie z.B. dem resource based view, scheint sie nicht direkt auf, ist aber hinsichtlich einzelner Stakeholder wie dem Personal als Ressource implizit zu unterstellen. Der Harvard-Ansatz benennt diverse Stakeholder-Kategorien, es bleibt aber offen, wie es zu der Auswahl kommt: Die Kunden als relevante Stakeholder werden z.B. nicht genannt.

Zum Zweck der Entwicklung einer Personalstrategie im konkreten Einzelfall stellen sich in aller Regel drei Fragen:

- welche Stakeholder haben besondere Relevanz für die Strategieentwicklung?
- welche Erwartungen stellen sie an die NPO?
- wie sind die Erwartungen für die Entscheidungsfindung zu gewichten? (Eine Frage, die insbesondere bei konfliktären Erwartungen dringlich zu beantworten ist).

Eine Antwort auf die erste Frage kann nach dem Kriterium der *Bedeutung der Stakeholder für die Existenz und den Erfolg* (v.Eckardstein/Simsa 2001) der NPO entschieden werden. In diesem Sinn haben die Hauptgeldgeber, z.B. eine Gemeinde, die eine NPO finanziert, große Bedeutung. Ihre Interessen, z.B. ausgedrückt in den Verhandlungen über einen Leistungsvertrag, haben zumeist Auswirkungen auf Aspekte der Personalstrategie (Beispiel: Wenn Leistungsverträge jährlich neu verhandelt werden, können nur in geringem Umfang sichere Beschäftigungsverhältnisse in Aussicht gestellt werden).

Das Management der NPO muss im Zweifel festlegen, welche Stakeholder als relevant für die Organisation definiert werden sollen. In aller Regel werden dazu die *Kernsegmente des Personals* gehören, die ihre Mitarbeit in der NPO mit spezifischen Erwartungen verbinden. Gegen diese kann die Personalstrategie nicht nachhaltig verstoßen, weil sie sonst mit hoher Fluktuation und Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Ersatzpersonal rechnen muss.

Hinsichtlich der Frage nach der *Erhebung der Interessen* stehen grundsätzlich zahlreiche Methoden von der Verhandlung bis zur Befragung zur Verfügung. Relevante Stakeholder, die sich aus vielen Einzelpersonen zusammensetzen (z.B. die Mitglieder einer großen Genossenschaft, die Beschäftigten einer großen NPO), sollten regelmäßig systematisch befragt werden, um zentrale Interessen verlässlich zu erheben. Die Informationen aus persönlichen Einzelkontakten des Managements könnten verzerrt sein. Als Methode bietet sich eine schriftliche Mitglieder- bzw. Mitarbeiterbefragung an.

Die Frage nach der *Gewichtung* kann auf unterschiedliche Weise vom Management geklärt werden. Nach einem Vorschlag von v.Eckardstein/Simsa (2001) in Bezug auf die Gewichtung von Erwartungen für die Entwicklung der Strategie der NPO insgesamt kommen die folgenden Verfahren in Betracht:

- a) *Verhandlung*: Mit relevanten Stakeholdern werden ihre Anforderungen mit den Möglichkeiten und Zielen der NPO konfrontiert und abgestimmt.
- b) *Unterwerfung*: Den Interessen zentraler Geldgeber wird eine NPO weitgehend nachkommen müssen.
- c) *Ignorieren*: Nicht alle Interessen können im Rahmen der Personalstrategieentwicklung erfüllt werden. Das kann z.B. auf mangelnde Ressourcen oder auf Widersprüche zur Mission der NPO zurückzuführen sein. Das Management muss sich somit gegen die Realisierung dieser Interessen entscheiden.
- d) *Reframing*: In diesem Fall interpretiert das Management geäußerte oder erhobene Interessen um. Wenn es z.B. kostenmäßig nicht vertretbar erscheint, auf breiter Front gewünschte Gehaltsanhebungen vorzunehmen, könnten verbesserte Arbeitsbedingungen anderer Art vom Management angeboten werden, die kostengünstiger zu realisieren wären.

Insgesamt kann es als *bewährte Regel* gelten, den Interessen der relevanten Stakeholder bei der Entwicklung der Personalstrategie große Aufmerksamkeit zu schenken. Die Interessen können jedoch nicht 1:1 übernommen werden, sondern das Management hat hier eine anspruchsvolle *gate-keeper*-Funktion wahrzunehmen.³

³ Auch der Einsatz der Gestaltungsinstrumente (Praktiken) untereinander (horizontaler Fit) muss Gegenstand der Abstimmung sein. Entsprechende Hinweise geben wir unter dem Aspekt der sog. Bündelung unter Punkt 4.2.3, vgl. auch v.Eckardstein 2002b, 328f.

4.2 Übertragungspotenziale der Ressourcenorientierung

Eine Ressourcenorientierung enthält für Nonprofit Organisationen einen hohen heuristischen Wert. NPOs verfügen in der Regel nicht über Bodenschätze, Patente oder große Finanzreserven. Es liegt daher nahe, den Blick auf diejenigen Spezifika zu richten, die im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit bedeutsam sind und dem eigenen Einflusspektrum unterliegen. Die Dominanz der Umweltrestriktionen wird relativiert und das strategische Denken um die Frage der Bedeutung interner Potenziale für die Strategiebildung erweitert. Wettbewerbsfähigkeit beginnt dann mit der Analyse vorhandener Ressourcen und ihrer Bewertung im Hinblick auf die Entwicklung von Wettbewerbsvorteilen.

4.2.1 Mentale Modelle und institutioneller Wandel

Voraussetzung dieser erweiterten strategischen Optionen ist zunächst die Fähigkeit und die Bereitschaft, Ressourcen zu *erkennen* und sie in alternativen strategischen Szenarien zu denken. Ein Grundproblem besteht auch in der *Bewertung* der Ressourcen einer Organisation durch das Management. Bei diesen Einschätzungen handelt es sich nicht um objektive Bewertungen, sondern Manager verfügen über einen spezifischen Blickwinkel, den es im Hinblick auf strategische Optionen zunächst zu reflektieren gilt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass strategische Veränderungen zunächst mit bestehenden Basisannahmen über Menschen und Arbeitsbeziehungen, mit Erfahrungen und Gewohnheiten, mit etablierten Verfahren und ihrem Beharrungsvermögen kollidieren. Manager legen sich - wenn auch häufig unbewusst - ihre Welt zu Recht. Sie nehmen bestimmte Grundannahmen als Richtschnur, um diese komplexe Welt steuern zu können. Je nach Voreinstellung oder Grundannahme betrachten Manager ihre Mitarbeiter vielleicht als Bestands-, Kosten- oder Leistungsgrößen und leiten daraus entsprechende Handlungsweisen und Verfahren ab (Kappler 1992, 1339). Insbesondere McGregor (1970) hat darauf hingewiesen, dass in Abhängigkeit von solchen Menschenbildern je unterschiedliche Handlungen beobachtet werden können. Wenn z.B. Führungskräfte unterstellen, dass Mitarbeiter angeleitet und ganz generell zur Arbeit angetrieben und entsprechend kontrolliert werden müssen, werden sie entsprechende Führungsmaßnahmen ergreifen. Deutlich unterschiedlich werden sich Führungskräfte verhalten, die davon ausgehen, dass Mitarbeiter an ihrer Arbeit interessiert sind, sich Zielen verpflichtet fühlen und bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. Interessanterweise existieren wechselseitige Verstärkungsprozesse, da Mitarbeiter und Vorgesetzte das jeweilige Verhalten registrieren und diese Beobachtungen Grundlage für Lernprozesse darstellen. So können kontrollorientierte Führungskräfte regelmäßig eine Bestätigung ihres Menschenbildes erhalten, wenn Mitarbeiter ihr Verhalten an diesem Kontrollstil ausrichten.

Entsprechend wird jede Form von Veränderung in einer spezifischen Weise wahr- und aufgenommen. Strategische Neuausrichtungen stoßen auf „bewährte“ Annahmen sowie bereits etablierte Praktiken und müssen in die bestehenden

Steuerungsprinzipien eingepasst werden. Jede Organisation befindet sich in einer spezifischen Umweltkonstellation mit unterschiedlichen Einflussgrößen. Manager haben Wahlmöglichkeiten und treffen Entscheidungen auf der Basis unterschiedlicher Informationen oder der unterschiedlichen Bewertung der gleichen Informationen. Vergangene Erfolge, eine traditionsreiche Mission oder die Erfahrung, schon viele Krisen gemeistert zu haben, erzeugen tief sitzende Überzeugungen, über welche Fähigkeiten eine Organisation verfügt und „was man ihr zumuten kann“. Zumindest aus dem Profit Bereich ist bekannt, dass Manager hierbei häufig Fehleinschätzungen unterliegen und vorwiegend diejenigen Informationen aufnehmen oder hoch gewichten, die diese Fehleinschätzungen unterstützen. Viele Firmenbeispiele zeigen, dass sich Unternehmen auf Grund ihrer Größe oder ihrer Marktmacht für unverwundbar halten und genau aus diesen Wahrnehmungsmustern heraus zu falschen Entscheidungen kommen, die die Existenz der Unternehmung bedrohen (Grant 1991).

Bezieht man diese Erkenntnis auf NPOs ist die Veränderungsfähigkeit dieser mentalen Modelle zentral für jede Form der strategischen Neuorientierung. Tief sitzende Überzeugungen im Hinblick auf Menschen und Verfahrensweisen, Routinen in den Organisations- und Kommunikationsabläufen, geringe Fluktuation und ein gemeinsam geteilter Glaube an die Adäquatheit bestehender Vorgehensweisen vor dem Hintergrund einer wahrgenommenen externen Bedrohung erzeugen fest gefügte Vorstellungen über die Richtigkeit der gegenwärtigen Vorgehensweise und verhindern die Variation von alternativen Optionen.

Neben der organisationalen Fähigkeit, Ressourcen zu erkennen und zu entwickeln, um strategische Optionen aufzubauen, besteht eine weitere Aufgabe darin, die *Einsatzfähigkeit* der verfügbaren personellen und organisationalen Ressourcen zu prüfen und herzustellen. Insbesondere für die Personalressourcen ist davon auszugehen, dass für ihren Einsatz häufig Implementierungsprozesse erforderlich sind, die sich einer linearen Planungslogik entziehen (Wright/McMahan/McWilliams 1994; Mueller 1996). Ein zweiter wichtiger Einflussfaktor ist daher die Unsicherheit im Hinblick auf die Akzeptanz von Veränderungen, wenn die in Aussicht gestellten Vorteile von den internen Anspruchsgruppen nicht als nützlich beurteilt werden oder die Praktizierung geltende Normen und Werte beeinträchtigen. Veränderungen verlaufen selten wie geplant, sondern enthalten eine unkalkulierbare Wandeldynamik. Unterstützend wirken hier *Institutionen des Wandels*, die das Verhalten der Organisationsmitglieder im Veränderungsprozess orientieren und strukturieren (Schirmer 2000). Für wirtschaftsnahe NPOs gehen wir davon aus, dass diese auf Grund der Dynamik des Wettbewerbs über Organisationsformen und Praktiken zur Gestaltung von Veränderungsprozessen verfügen, z.B. durch ihre Erfahrungen mit der erfolgreichen oder nicht erfolgreichen Positionierung in Geschäftsfeldern. Für NPOs in verwaltungsnahen oder basisnahen Bereichen ist hingegen zu fragen, inwieweit diese aktive, auf die Fähigkeit zum strategischen Wandel gerichtete Art der Anpas-

sung an Umweltveränderungen etablieren können. Hinzu kommt, dass insbesondere verwaltungsnahe Nonprofit Organisationen, auf Grund der Stabilität ihrer Umweltbedingungen, eher administrative Organisationsformen und -verfahren für die Bewältigung organisationaler Veränderungssituationen eingesetzt haben und insofern Regeln oder Verfahren zur Steuerung von und Führung in strategischen Veränderungssituationen wenig etabliert sind.

4.2.2 Analyse von organisationalen und personellen Ressourcen

Für NPOs kann damit argumentiert werden, dass sich Wettbewerbsfähigkeit aus dem Vermögen speist, Ressourcen zu erkennen, mit deren Hilfe es gelingt, Dienstleistungen effizienter als Wettbewerber zu erbringen und daraus Renditen für die Investition in strategische Optionen zu erzielen. In Nonprofit Organisationen spielen insbesondere die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für zu erbringende Dienstleistungen eine zentrale Rolle und sind im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit systematisch zu untersuchen. Für diese Analyse von personellen und organisationalen Ressourcen haben Barney/Wright (1998) ein Schema vorgelegt, das als Grundlage einer solchen Beurteilung hier für Nonprofit Organisationen modifiziert wurde (Tab. 1).

Eine ressourcenorientierte Betrachtung in basisnahen NPOs konzentriert sich damit auf diejenigen Ressourcen, die als Voraussetzung von Strategien interpretiert werden können. Ohne unmittelbaren Marktdruck oder fremdgesetzte Regelungen bezieht sich die Analyse auf die Existenz von Kompetenzen, die zukünftige Innovationspotenziale und Tätigkeitsfelder generieren und sich dabei von anderen Nonprofit Organisationen unterscheiden.

In verwaltungsnahen oder marktnahen NPOs verschiebt sich das Gewicht der ressourcenorientierten Betrachtung und orientiert sich im Sinne einer Positiv-Selektion an in der Branche vergleichbaren Personal- und Organisationspraktiken: Erkennen und verwerten Organisationen Stärken in Relation zu Mitantbietern, wird danach gefragt, ob die vorhandene Mission und die sie transportierende Organisationskultur den Einsatz von Personal- und Organisationsressourcen unterstützen, wie ein Vergleich der Qualifikation der Arbeitnehmer ausfällt, ob Personal- und Organisationspraktiken ausgebaut werden müssen. Aus dieser Analyse entstehen Möglichkeiten, Produktivitäts- und Wirtschaftlichkeitsunterschiede herauszuarbeiten. Investitionen in das Arbeitsvermögen, Führung, Organisationsgestaltung und neue organisatorische Arrangements führen zu unterschiedlicher Anstrengung und Verausgabung mit entsprechenden Folgen für den Wirkungsgrad der Ressourcenallokation und der damit verbundenen Entwicklung von Wettbewerbsvorteilen. NPOs erarbeiten dann „Produktivitätsreserven“, die in die Strategiegenerierung investiert werden können.

Vor diesem Hintergrund ist die Konfiguration des personalwirtschaftlichen Bereichs als Gestaltungsaufgabe besonders kritisch.

Tabelle 1: Ressourcenorientiertes Human Resource Management - Empfehlungen für Führungskräfte

Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie kann der Wert der Personal- und Organisationsressourcen beurteilt werden? • Welche Ressourcen sind für die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Organisation kritisch? 	<p>Was sind Konkurrenzfelder z.B. im Hinblick auf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungen? • Arbeitsmärkte? <p>Was sind Kernkompetenzen in den nächsten 5-10 Jahren? Wie unterscheiden sich die Personal- und Organisationsressourcen im Hinblick auf Innovation, Effizienz, Service von anderen Nonprofit Organisationen?</p>
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> • Welche organisatorischen Fähigkeiten werden für die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit benötigt? • Wie sind die ökonomischen Konsequenzen strategischer Optionen zu beurteilen? 	<p>Wer sind (interne und externe) Kunden? Und wie genau sind die Informationen über ihre Tätigkeiten? Welche Politiken und Praktiken erwarten diese Kunden, z.B. unterstützende Führungssysteme, Anwendung von Informationstechnologien, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit? Verstehen Nonprofit Manager die ökonomischen Konsequenzen ihrer Tätigkeiten für diese Kunden?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden die Personal- und Organisationspraktiken im Vergleich zu den Wettbewerbern beurteilt? 	<p>Vergleich der Qualifikation der Arbeitnehmer Welche spezifischen Aspekte der Nonprofit Organisation (z.B. Kultur, Mission) unterstützen den Einsatz von Personal- und Organisationsressourcen? Welche Personal- und Organisationspraktiken müssen ausgebaut werden?</p>
Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Wie kann das Human Resource Management diese Aufgaben unterstützen? 	<p>Ist das Human Resource Management mit den strategischen Optionen verknüpft? Gibt es Standards für die Implementierung von Strategien? Werden Routineprozesse systematisch verbessert?</p>

Quelle: Barney/Wright 1998 (modifiziert)

4.2.3 Konfiguration personalwirtschaftlicher Instrumente

Zentral ist die Frage, wie der Beitrag von Personal- und Organisationsressourcen zur Kompetenz einer Nonprofit Organisation konfiguriert werden kann und welche Konsequenzen daraus für den Aufbau und die Entwicklung dieser Ressourcen zu ziehen sind. Hier gilt zunächst noch einmal die Bedeutung des horizontalen und vertikalen Fits herauszustellen. Auf dieser Basis lassen sich mehrere Strukturprinzipien heranziehen, die u.E. ein erhebliches heuristisches Potenzial für NPOs beinhalten:

- **Segmentierung des Einsatzes von Personal- und Organisationsressourcen**

Lepak/Snell (1999) regen an, für die Auswahl der Personalressourcen zunächst zu prüfen, ob zu beschaffende oder zu entwickelnde Personalressourcen im Sinne der möglichen strategischen Optionen wertvoll sind und ob diese im Kontext der verfügbaren Personalkapazitäten eine hohe Spezifität aufweisen. In Abhängigkeit von dieser Analyse sind die benötigten Personalkapazitäten zu segmentieren: Sind Personalressourcen sowohl für marktfähige Leistungen wertvoll als auch schwer beschaffbar, ist die interne Entwicklung der Mitarbeiter das Mittel der Wahl. Sind Personalressourcen hingegen leicht zu beschaffen und tragen sie wenig zur spezifischen Kompetenz einer Nonprofit Organisation bei, fokussieren die personalwirtschaftlichen Instrumente auf Routinen der Beschaffung, der Vertragsgestaltung und leistungsorientierte Entlohnungspraktiken. Geht es also darum, die Organisationsmission zu professionalisieren, muss insbesondere für markt- und verwaltungsnahe NPOs die Frage thematisiert werden, ob dies mit arbeitsmarktbezogenen Beschaffungsinstrumenten erreicht werden kann. Dies impliziert, dass eine gewohnheitsmäßige interne Auswahl und dass Einstellungsrituale zugunsten von (in diesem Falle ressourcenorientierten) Kriterien aufgegeben werden. Für basisnahe NPOs entsteht der heuristische Nutzen in der Analyse und Beschaffung von (zukünftig) wertvollen Kompetenzen.

- **Zeitbezug des Einsatzes von Personal- und Organisationsressourcen**

Die Entwicklung von Humanressourcen ist eine Investition in die Zukunft, die häufig neben oder gar unabhängig von den kurzfristigen personalwirtschaftlichen Aktivitäten zu betreiben ist. Die Notwendigkeit einer langfristigen strategischen Ausrichtung der Ressourcenentwicklung in Nonprofit Organisationen ist daher schwer zu vermitteln, wenn insbesondere Finanzierungs- und Abrechnungsmodalitäten diese Investitionen nicht unterstützen. Dennoch gilt die langfristige Entwicklung von Mitarbeitern als kritische Größe in der Erschließung strategischer Optionen. Entsprechend kann die Entwicklung der Humanressourcen auf einer Zeitachse gedacht werden (Gratton 1999). Die Verknüpfung von aktuellen Geschäftsstrategien mit dem Leistungsverhalten der Mitarbeiter enthält die Orientierung an *kurzfristigen* Zielen des Ressourceneinsatzes. Für das Erreichen und Sichern von aktuellen Leistungsanforderungen ist es erforderlich,

Ziele und Aufgaben festzulegen, Erfolgsmaße zu definieren und mit den Mitarbeitern und Teams zu vereinbaren. Kurzfristig orientierte Maßnahmen können bspw. auf Grund von gesetzlichen oder organisatorischen Veränderungen notwendig sein. Im Wesentlichen geht es hier um die Frage, ob eine Nonprofit Organisation die notwendigen Entwicklungsbedarfe systematisch erfasst und diese insbesondere mit den Führungskräften im Hinblick auf ihren Beitrag zur Aufgabenbewältigung evaluiert.

Die *langfristige* Orientierung der Ressourcenentwicklung erfordert daher generell für NPOs Prozesse, die den Kontext für die Entwicklung von zukünftigen Strategien bilden (Ulrich 1999). Dies erfordert ein Portfolio von Maßnahmen und Programmen, das eine Potenzialförderung von Fach- und Führungskräften ermöglicht und eine Vorbereitung auf zukünftige Aufgabenstellungen gewährleistet. Als wesentliche Bestandteile einer langfristigen Orientierung gelten z.B. Führungskräfteentwicklung, Personalentwicklung und Organisationsentwicklung.

- **Bündelung von Personalpraktiken**

Eine wichtige Funktion der Veränderung von Kriterien personalwirtschaftlicher Praktiken besteht darin, die organisationale Anerkennung von neuen Aufgaben, Rollen, Zielen und Ergebnissen des Handelns gegenüber den Organisationsmitgliedern zu vermitteln. Die Anpassung von Personalpraktiken kann daher als eine symbolische Verstärkung des Anpassungsprozesses in Nonprofit Organisationen verstanden werden. Für Nonprofit Organisationen ist deshalb eine generelle Empfehlung zur Übernahme von „best practices“ aus dem Profit Sektor zu relativieren. Es kommt auf die Fähigkeit an, ein auf die Vermittlung der strategischen Konzeption ausgerichtetes Personalmanagement zu etablieren. Es ist zu fragen, wie sich in Nonprofit Organisationen Regeln und Prinzipien des strategischen Verhaltens durch personalwirtschaftliche Praktiken begründen, entwickeln und institutionalisieren. Entsprechend konzentrieren sich moderne personalstrategische Konzepte auf die Frage, welche Personalpraktiken im Hinblick auf die jeweils spezifische Strategie aufeinander abgestimmt werden können und sich so in ihrer Wirkung synergetisch verstärken. Aus dieser Perspektive sind personalwirtschaftliche Instrumente nicht als isolierte, auf den Aufbau und die Erhaltung von individueller Arbeitsfähigkeit gerichtete Praktiken zu verstehen. Ein strategisches Konzept beinhaltet vielmehr eine gezielte Auswahl miteinander verbundener Instrumente (bundles), um die strategische Positionierung der Organisation zu unterstützen (MacDuffie 1995; Guest 1997). Die im Ergebnis angestrebte zielgerichtete Einflussnahme auf das Mitarbeiterverhalten beruht auf der inhaltlichen Kongruenz und zeitlichen Konsistenz personalwirtschaftlicher Maßnahmenbündel. Diese Konzeption beinhaltet das Prinzip der Äquifinalität, d.h. es wird angenommen, dass für das Erreichen des angestrebten Zustands theoretisch mehrere, gleich wirksame Konfigurationen von Personalmanagement-Praktiken möglich sind (vgl. Delery/Doty 1996, 808ff.; Elšik 1999, 18ff.). Orga-

nisationen entwickeln dann jeweils unterschiedliche Erwartungen dazu, welche Konfiguration der Personal- und Organisationsressourcen das Erreichen von strategischen Zielen unterstützt und welchen Beitrag dazu Strategien des Human Resource Management leisten können.

5. Zusammenfassung

Seit mehr als 15 Jahren wird das strategische Personalmanagement in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert. Diese Diskussion ist sehr komplex und unübersichtlich. Mit dem vorliegenden Beitrag wird ein ausschnittshafter Überblick über diese Diskussion anhand des Zusammenhangs von Unternehmensstrategie und Personalstrategie gegeben. Auf dieser Grundlage werden mit einem ersten Schritt quasi versuchsweise hypothesenartige Überlegungen zu spezifischen Zusammenhängen zwischen verschiedenen Ansätzen der Personalstrategiebildung und NPO-Typen angestellt. Im zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, welche Anregungen aus der skizzierten Strategiediskussion insgesamt für die Entwicklung von Personalstrategien in NPOs gewonnen werden können. Dabei schälen sich als wichtigste Punkte die Abstimmung mit der Gesamtstrategie und den Interessen der jeweiligen zentralen Stakeholder sowie die gezielte Nutzung und Entwicklung der Personalressourcen heraus. Die Umsetzung dieser Anregungen macht es erforderlich, auch organisatorisch Personalmanagement und Strategieentwicklung in NPOs zusammenzuführen, indem Fragen des strategischen Personalmanagements auf Leitungsebene mitbearbeitet und Personalbeauftragte in strategische Entscheidungen auf Leitungsebene eingebunden werden.

Literatur

- Ackermann, K.F./ Wührer, G. (1983): Personalstrategien in deutschen Großunternehmen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. DBW-Depot. Stuttgart.
- Badelt, C. (2002): Zielsetzungen und Inhalte des „Handbuchs der Nonprofit Organisation“. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 3-18.
- Barney, J.B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. In: Journal of Management 17, 99-120.
- Barney, J.B./ Wright, P.M. (1998): On Becoming a Strategic Partner: The Role of Human Resources in Gaining Competitive Advantage. In: Human Resource Management 37, 31-46.
- Beer, M./ Spector, B./ Lawrence, P./ Miles, D./ Walton, R. (1985): Human Resource Management. A General Manager's Perspective. New York.
- Boxall, P./ Purcell, J. (2003): Strategy and Human Resource Management. Basingstoke, New York.
- Eckardstein, D.v. (2002a): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 309-336.
- Eckardstein, D.v. (2002b): Personalmanagement: In: Kasper, H./ Mayrhofer, W. (Hg.): Personalmanagement, Führung, Organisation. 3. Auflage. Wien, 361-404.

- Eckardstein, D.v./ Mayerhofer, H. (2001): Personalstrategien für Ehrenamtliche in sozialen NPOs. In: Zeitschrift für Personalforschung 15, 225-242.
- Eckardstein, D.v./ Simsa, R. (2001): Erfolgsmessung und -steuerung in NPOs - ein integriertes Konzept der stakeholderorientierten Strategieentwicklung. Unveröffentl. Manuskript. Wien.
- Eckardstein, D.v./ Fredecker, I./ Greife, W./ Janisch, R./ Zingsheim, G. (1988): Die Qualifikation der Arbeitnehmer in neuen Entlohnungsmodellen. Zur Funktion des Qualifikationslohns in personalwirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Strategien. Frankfurt am Main usw.
- Elšik, W. (1982): Strategisches Personalmanagement. Konzeptionen und Konsequenzen. München, Mering.
- Elšik, W. (1999): Strategien im Personalmanagement. In: Elšik, W./ Mayrhofer, W. (Hg.): Strategische Personalpolitik. München, Mering, 3-26.
- Flood, P.C./ Fong, C.-M./ Smith, K.G./ O'Regan, P./ Moore, S./ Morley, M. (1997): Top Management Teams and Pioneering: A Resource-based View. In: The International Journal of Human Resource Management 8, 291-306.
- Garnjost, P./ Wächter, H. (1996): Human Resource Management - Herkunft und Bedeutung. In: Die Betriebswirtschaft 56, 791-808.
- Grant, R.M. (1991): The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. In: California Management Review 33, 114-135.
- Gratton, L. (1999): People Processes as a Source of Competitive Advantage. In: Gratton, L./ Hope-Hailey, V./ Stiles, P./ Truss, C. (Hg.): Strategic Human Resource Management: Corporate Rhetoric and Human Reality. Oxford, 170-198.
- Guest, D.E. (1997): Human Resource Management and Performance: A Review and Research Agenda. In: International Journal of Human Resource Management 8, 263-276.
- Kappler, P. (1992): Menschenbilder. In: Gaugler, E./ Weber, W. (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens. 2., neu bearb. und erg. Auflage. Stuttgart, 1324-1342.
- Lepak, D.P./ Snell, S.A. (1999): The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. In: Academy of Management Review 24, 31-48.
- MacDuffie, J.P. (1995): Human Resource Bundles and Manufacturing Performance: Organizational Logic and Flexible Production Systems in the World Auto Industry. In: Industrial and Labor Relations Review 48, 197-221.
- McGregor, D. (1970): Der Mensch im Unternehmen. Düsseldorf, Wien.
- Mueller, F. (1996): Human Resources as Strategic Assets: an Evolutionary Resource-Based Theory. In: Journal of Management Studies 33, 757-785.
- Pfeffer, J. (1994): Competitive Advantage through People. Boston.
- Pfeffer, J. (1998): The Human Equation: Building Profits by Putting People First. Boston.
- Porter, M.E. (1988): Wettbewerbsstrategie. 5. Auflage. Frankfurt/M., New York.
- Porter, M.E. (1999): Nur Strategie sichert auf Dauer hohe Erträge. In: Ulrich, D. (Hg.): Strategisches Human Resource Management. München, 97-123.
- Prahalad, C.K./ Hamel, G. (1999): Nur Kernkompetenzen sichern das Überleben. In: Ulrich, D. (Hg.): Strategisches Human Resource Management. München, Wien, 52-73.
- Ridder, H.-G. (1999): Personalwirtschaftslehre. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Ridder, H.-G./ Conrad, P./ Schirmer, F./ Bruns, H.-J. (2001): Strategisches Personalmanagement. Landsberg/Lech.
- Schirmer, F. (2000): Reorganisationsmanagement. Wiesbaden.
- Staehle, W.H. (1999): Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 8. Auflage. München.

- Tichy, N.M./ Fombrun, C.J./ Devanna, M.A. (1982): Strategic Human Resource Management. In: Sloan Management Review 24, 47-61.
- Ulrich, D. (1999): Das neue Personalwesen: Mitgestalter der Unternehmenszukunft. In: Ulrich, D. (Hg.): Strategisches Human Resource Management. München, Wien, 33-51.
- Walton, R. (1985): From Control to Commitment in the Workplace. In: Harvard Business Review 63, 77-84.
- Wernerfelt, B. (1984): A Resource-Based View of the Firm. In: Strategic Management Journal 5, 171-180.
- Wright, P.M./ McMahan, G.C./ McWilliams, A. (1994): Human Resources and Sustained Competitive Advantage: A Resource-Based Perspective. In: International Journal of Human Resource Management 5, 301-326.
- Zauner, A. (2002): Über Solidarität zu Wissen. Ein systemtheoretischer Zugang zu Nonprofit Organisationen. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 153-177.

Zur Entwicklung des Nonprofit Sektors und zu den Auswirkungen auf das Personalmanagement seiner Organisationen

1. Einleitung

Der Nonprofit Sektor als Bereich zwischen Markt und Staat findet in Wissenschaft, Politik und der allgemeinen Öffentlichkeit zunehmend Beachtung. Zu diesem Sektor zählt ein weites Spektrum von Organisationen, das in Deutschland von den großen Wohlfahrtsverbänden über Sport- und Hobbyvereine bis hin zu den Initiativen und Projekten im Umweltbereich reicht. Zur Begründung der Bedeutungszunahme dieses Bereiches ist anzuführen, dass Nonprofit Organisationen verstärkt Aufgaben wahrnehmen, die bisher von Ämtern und Behörden geleistet wurden. Infolge gesellschaftlicher Veränderungen, wie der Pluralisierung der Lebensformen, entsteht zudem ein vielfältiger Bedarf an personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, der weder vom Markt noch vom Staat hinreichend bedient wird. Und schließlich lässt sich weltweit eine „associational revolution“ (Salamon 1994), ein Gründungsboom von Dritte-Sektor-Organisationen gerade in jenen Bereichen beobachten, die einen engen Bezug zur politisch-gesellschaftlichen Modernisierung aufweisen und beispielsweise für den Umweltschutz oder die verstärkte Berücksichtigung bürgerschaftlicher Anliegen eintreten.

Trotz seines deutlich gestiegenen Stellenwerts in der aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte (z.B. Evers/Olk 1996; Giddens 1999; Beck 2000) ist bisher vergleichsweise wenig über den Dritten Sektor bekannt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Sektor in vielen Ländern, so auch in Deutschland und Österreich, bisher von der amtlichen Statistik nicht oder nur partiell erfasst wird. Insofern sind die empirischen Analysen des „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ von besonderer Bedeutung. Das international vergleichende Forschungsprojekt hat sich die Aufgabe gestellt, weltweit einen Beitrag zur Sichtbarmachung des Dritten Sektors zu leisten (Salamon/Anheier 1994; 1999). Im folgenden Beitrag wird zunächst auf die Methodik des Projektes eingegangen; daran anschließend werden zentrale Ergebnisse des internationalen Vergleichs sowie der deutschen Teilstudie vorgestellt. Vor diesem Hintergrund werden Nonprofit Organisationen als spezielles Segment des Arbeitsmarktes behandelt, das spezifische Anforderungen an das Personalmanagement stellt.

2. Das Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

2.1 Koordination und methodisches Vorgehen

Seit 1990 wird im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project der Dritte oder Nonprofit Sektor in ausgewählten Ländern sowohl quantitativ in seiner ökonomischen Struktur erfasst als auch qualitativ in seinen historischen, gesellschaftlichen und politischen Dimensionen analysiert. Waren in der ersten Projektphase (1990-1995) sieben Industrie- sowie fünf Entwicklungsländer beteiligt, so konnte in der zweiten Phase der Kreis der Länder auf mehr als 20 erweitert werden (Salamon/Anheier 1999, 11).

Im Rahmen des Johns-Hopkins-Projekts wird mit einer Definition der Nonprofit Organisation gearbeitet, die vorrangig an operativen Kriterien ausgerichtet ist (Salamon/Anheier 1992a, 1992b). Danach sind zum Nonprofit Sektor alle diejenigen Organisationen zu rechnen, die formell strukturiert, organisatorisch unabhängig vom Staat und nicht gewinnorientiert sind, eigenständig verwaltet werden, keine Zwangsverbände darstellen und zumindest teilweise durch freiwillige Beiträge (Zeit- und Geldspenden) getragen werden (zur Definition s. Priller/Zimmer 2001a; Seibel 1992).

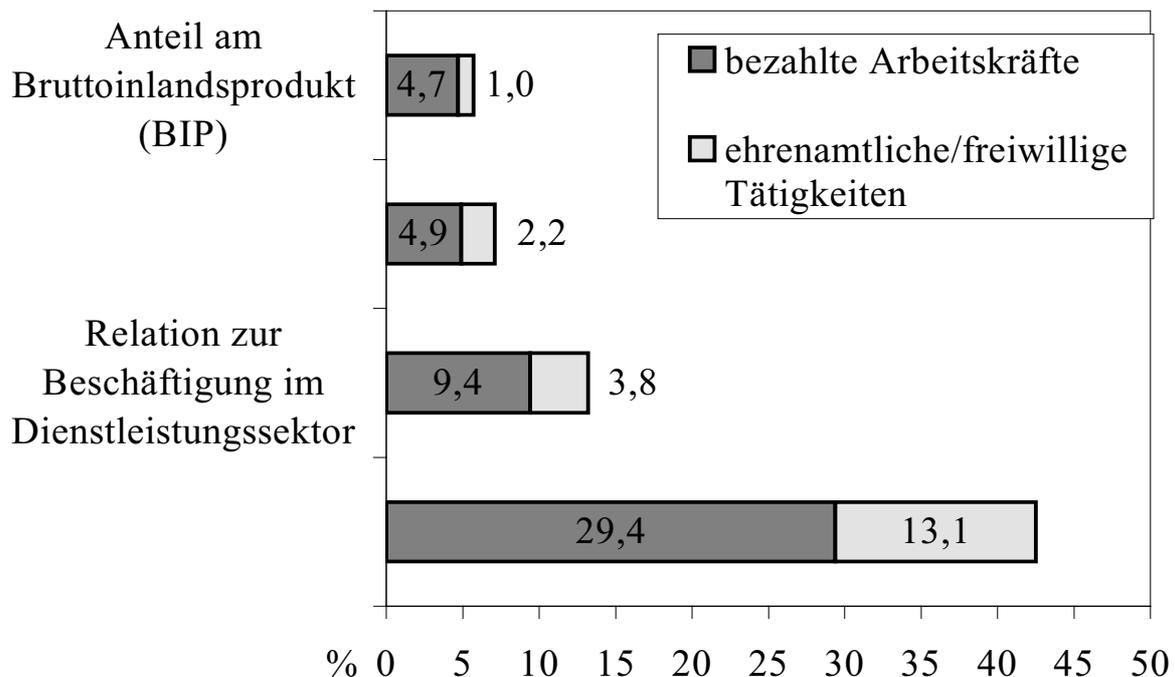
Die quantitative Erfassung des Sektors auf Länderebene wird anhand von Tätigkeitsbereichen vorgenommen. Da auf kein bestehendes Klassifikationssystem zurückgegriffen werden konnte, wurde den Erhebungen die im Rahmen des Projektes entwickelte International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO) als eigenständige Taxonomie der Tätigkeitsbereiche von Nonprofit Organisationen zugrundegelegt, die das vielfältige Tätigkeitsprofil der Organisationen in insgesamt zehn Einzelbereiche differenziert (Zimmer/Priller 2001, 130 f.). Hinsichtlich der Datenermittlung wurde soweit wie möglich auf vorhandenes Material zurückgegriffen, das im Hinblick auf die ICNPO einer sekundärstatistischen Analyse unterzogen wurde. So wurde für das deutsche Teilprojekt (Phase II) hauptsächlich auf die amtliche Statistik rekurriert sowie das statistische Material von Einzelorganisationen, wie etwa den Wohlfahrtsverbänden, zu Rate gezogen. Als eigenständige Primärerhebungen wurden im Rahmen der deutschen Teilstudie eine repräsentative Befragung zum ehrenamtlichen Engagement und zum Spendenverhalten mit 3.000 Personen sowie die Organisationserhebung „Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel“ durchgeführt, an der sich insgesamt 2.240 Organisationen beteiligten.¹

¹ Die Untersuchung wurde dankenswerterweise durch Mittel der Hans Böckler Stiftung unterstützt. Eine detaillierte Beschreibung der methodischen Vorgehensweise und Darstellung der Ergebnisse findet sich in dem der Hans Böckler Stiftung vorliegenden Abschlussbericht (Zimmer/Priller 1999).

2.2 Zu den Ergebnissen des internationalen Vergleichs

Als ein zentrales Ergebnis des internationalen Vergleichs ist festzuhalten, dass der Nonprofit Sektor in seiner wirtschaftlichen Bedeutung in allen untersuchten Ländern weitaus größer ist, als bisher angenommen wurde (s. Abbildung 1).

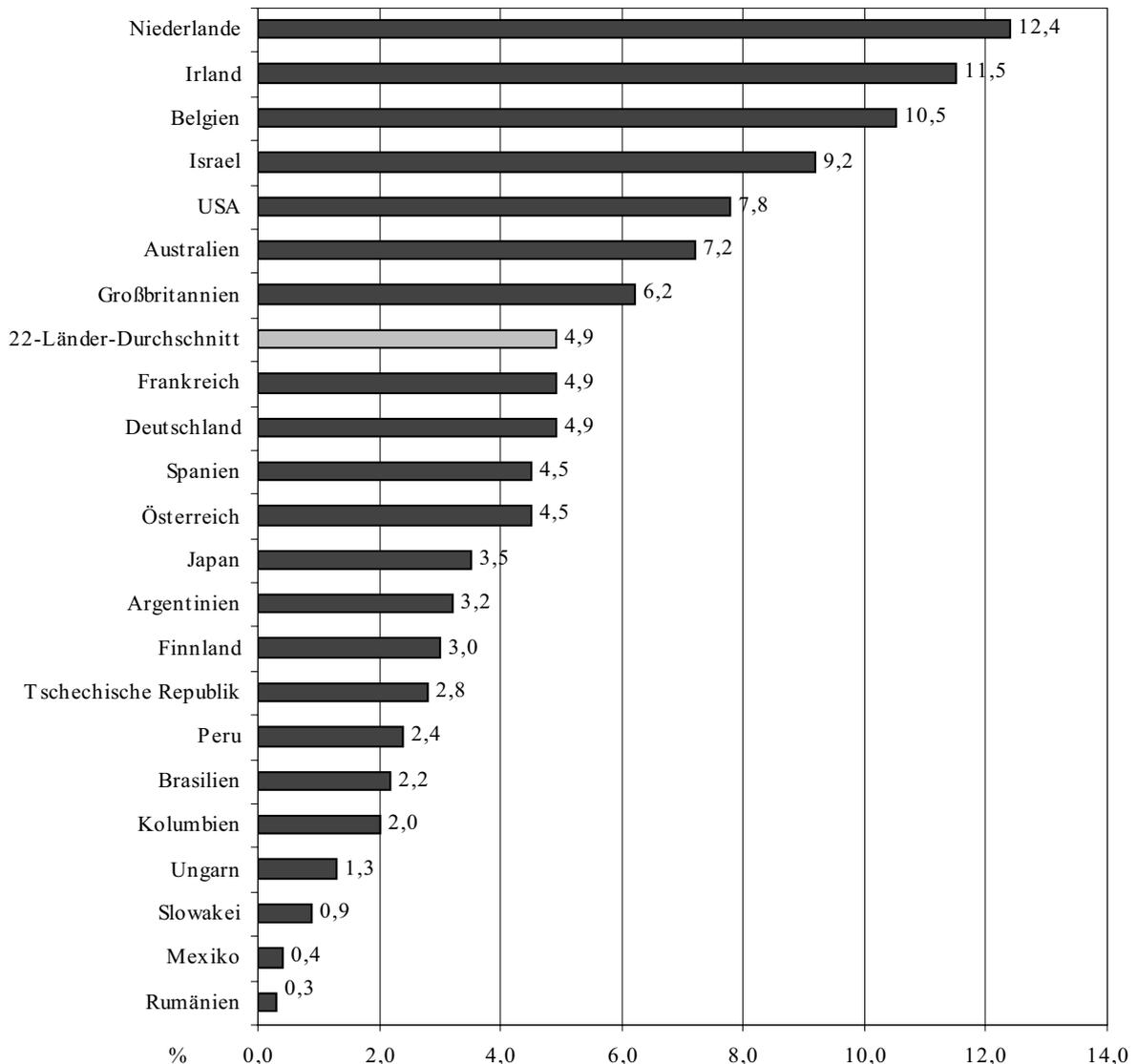
Abbildung 1: Wirtschaftliche Bedeutung des Nonprofit Sektors (mit und ohne ehrenamtliche/freiwillige Tätigkeiten) 1995, in Prozent



Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Für 1995 weist der Sektor in der internationalen Perspektive einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 4,7 Prozent aus. Dieser Wert, berechnet auf der Basis der bezahlten Beschäftigten, erhöht sich bei Berücksichtigung der ehrenamtlich und freiwillig geleisteten Tätigkeiten auf 5,7 Prozent. Im 22-Länder-Durchschnitt (für diese 22 Länder lagen bis 1999 entsprechende Daten vor) beträgt der Anteil der im Nonprofit Sektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung (ohne Landwirtschaft) 4,9 Prozent. Unter Berücksichtigung des Zeitaufwands für ehrenamtliche und freiwillige Tätigkeiten erhöht sich der Anteil sogar auf 7,1 Prozent (Salamon 2001). Insgesamt waren 1995 in den untersuchten Ländern, nach Vollzeitäquivalenten berechnet, rund 19 Millionen Arbeitsplätze im Nonprofit Bereich vorhanden. Der Ländervergleich zeigt in den letzten Jahren ein enormes Wachstum der Beschäftigung. Zwischen 1990 und 1995 stieg der Anteil der Beschäftigten im Nonprofit Sektor um 23 Prozent, während gesamtwirtschaftlich nur ein Beschäftigungszuwachs von sechs Prozent zu verzeichnen war (Salamon/Anheier 1999, 28). Allerdings bestehen zwischen den untersuchten Ländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Beschäftigungsintensität des Sektors (s. Abbildung 2).

Abbildung 2: Anteil der Beschäftigten des Nonprofit Sektors an der Gesamtbeschäftigung 1995, für 22 Länder



Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Anders als gemeinhin angenommen, verfügen die USA anteilig nicht über den größten Nonprofit Sektor, sondern liegen vielmehr hinter den Niederlanden, Irland, Belgien und Israel. Der Sektor ist in seiner arbeitsmarktpolitischen Bedeutung vor allem in jenen Ländern besonders exponiert, in denen sich auf breiter Basis eine Kooperation zwischen Staat und Nonprofit Sektor entwickelt hat. Dies trifft in Europa in hohem Maße für die Niederlande und Belgien zu. Hier sind Nonprofit Organisationen politikfeldübergreifend als private Partner in die wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungsproduktion eingebunden, während sich in Deutschland die Zusammenarbeit vorrangig auf die Kernbereiche der sozialen Dienstleistungserstellung, namentlich auf die Tätigkeitsfelder Gesundheitswesen und Soziale Dienste, erstreckt (s. Tab. 1).

Entgegen weitverbreiteten Vorstellungen werden Nonprofit Organisationen weltweit nicht vorwiegend durch private Spenden, sondern durch Gebühren und staatliche Mittel finanziert. Gemäß den Ergebnissen des internationalen Vergleichs des Johns-Hopkins-Projekts setzen sich die Einnahmen des Sektors zu 47 Prozent aus Gebühren, zu 42 Prozent aus öffentlichen Zuschüssen und nur zu elf Prozent aus Spenden zusammen (ebenda, 24).

Als gemeinsamer Trend, wenn auch nicht in jedem Land gleich stark ausgeprägt, lässt sich in den 90er Jahren ein gewisser Kommerzialisierungsdruck nachweisen, in dessen Folge Nonprofit Organisationen stärker auf Gebühren und ähnliche selbst erwirtschaftete Erträge angewiesen sind (Salamon 1999, 11). Besonders ausgeprägt ist die Finanzierung durch Gebühren bzw. eigenerwirtschaftete Mittel in Lateinamerika, in Mittel- und Osteuropa sowie in den außereuropäischen Industrieländern (Australien, Japan und den USA). Demgegenüber ist der Nonprofit Sektor in Westeuropa sowie in Israel überwiegend öffentlich finanziert, wobei im Rahmen des Projekts auch die Zahlungen Dritter bzw. die Leistungsentgelte der Sozialkassen und öffentlichen Krankenversicherungen als öffentliche Mittel behandelt werden. Deutschland und Österreich zählen zu den Ländern, deren Sektor sich durch „Staatslastigkeit“ bzw. eine überwiegend öffentliche Finanzierung auszeichnet (Zimmer/Priller 2001, 136).

3. Zu den Ergebnissen der deutschen Teilstudie²

3.1 Zur wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Sektors

Analog zur internationalen Entwicklung weist auch der Sektor in Deutschland ein beachtliches ökonomisches Wachstum auf. Im Jahr 1990 tätigte der Sektor bezogen auf die alten Länder der Bundesrepublik Ausgaben von fast 93,4 Milliarden Mark. Dieser Wert hat sich 1995 unter Einschluss der neuen Länder auf rund 135 Milliarden Mark und damit deutlich erhöht (Zimmer/Priller 2001, 132). Waren 1990 in den alten Ländern rund 1,3 Millionen Bundesbürger im Nonprofit Sektor hauptamtlich beschäftigt, ist deren Zahl für das Jahr 1995 (alte und neue Länder) auf 2,1 Millionen gestiegen. Umgerechnet entsprach dies etwa 1,4 Millionen Vollzeit Arbeitsplätzen. Damit hatte der Nonprofit Sektor in Deutschland 1995 einen Anteil an der Gesamtbeschäftigung von fast fünf Prozent.

² Die deutsche Teilstudie wurde in der ersten Projektphase von Wolfgang Seibel (Universität Konstanz) und Helmut K. Anheier (London School of Economics) geleitet (zu den Ergebnissen s. Anheier et al. 1997). In der zweiten Projektphase ist die deutsche Teilstudie unter Federführung von Eckhard Priller und Annette Zimmer am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung sowie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster angesiedelt (zu den Ergebnissen der zweiten Phase s. Priller et al. 1999; Priller/Zimmer 2001b; Zimmer/Priller 2001).

Hierbei ist jedoch das ehrenamtliche Engagement noch nicht berücksichtigt. Gemäß den Ergebnissen der im Rahmen der deutschen Teilstudie des Johns-Hopkins-Projekts durchgeführten repräsentativen Befragungen zum ehrenamtlichen Engagement der Bevölkerung ist jeder Fünfte in Deutschland in Nonprofit Organisationen unentgeltlich tätig.³ Rechnet man dies in Beschäftigtenzahlen um, so arbeiten im Dritten Sektor eine weitere Million Personen (berechnet in Vollzeitäquivalenten). Bei Berücksichtigung der ehrenamtlich Engagierten beläuft sich die Gesamtzahl der im deutschen Dritten Sektor Tätigen auf knapp 2,5 Millionen Vollzeitäquivalente, ein Anteil von acht Prozent an der Gesamtbeschäftigung.

3.2 Zur internen Strukturierung des Sektors

Das hauptamtliche Beschäftigungssegment des Sektors wird in Deutschland derzeit maßgeblich durch die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Dienste geprägt. Zusammengenommen hatten diese beiden Bereiche 1990 und 1995 jeweils einen Anteil von fast 70 Prozent an der Gesamtbeschäftigung des Sektors (s. Tab. 1).

Der arbeitsmarktpolitisch hohe Stellenwert der Bereiche Soziale Dienste und Gesundheitswesen ist eine Folge der gesetzlichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips. Wie an anderer Stelle ausführlich dargelegt (Zimmer 1997, 78 ff.), ist der Staat in Deutschland zum Teil verpflichtet, bei der Ausführung sozialstaatlicher Aufgaben auf bestimmte private Anbieter - namentlich die Wohlfahrtsverbände - zurückzugreifen. Durch das Subsidiaritätsprinzip waren die Wohlfahrtsverbände bisher vor der Konkurrenz privat-kommerzieller Anbieter geschützt, wobei bei Garantie ihrer Eigenständigkeit die öffentliche Hand zu großen Teilen ihre Finanzierung sicherstellte (Sachße 1994). Allerdings wird die privilegierte Stellung der Wohlfahrtsverbände im deutschen Sozialsystem seit Anfang der 90er Jahre sukzessive zurückgenommen (Backhaus-Maul/Olk 1994). Auf dem sich entwickelnden Sozialmarkt konkurrieren zunehmend privat-gemeinnützige und kommerzielle Anbieter um öffentliche Zuwendungen sowie insbesondere um die Leistungsentgelte der Sozialversicherungen bzw. Kostenträger (Ottvad et al. 2000). Gleichzeitig sind Rückgänge bei der öffentlichen Förderung sozialstaatlicher Aufgaben nachzuweisen. Sie sind erste Indizien dafür, dass öffentliche Zuwendungen analog zur internationalen Entwicklung auch in Deutschland ihre Bedeutung bei der Finanzierung der hauptamtlichen Beschäftigung des Sektors in Zukunft eher einbüßen werden.

³ Andere Untersuchungen weisen einen noch höheren Anteil von engagierten Bürgern aus. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführte repräsentative Erhebung, der Freiwilligen-Survey, kommt zu dem Ergebnis, dass 34 Prozent der Deutschen über 14 Jahre ehrenamtlich tätig sind. Davon engagieren sich rund 80 Prozent in Nonprofit-Organisationen (Rosenblatt 2000, 7).

*Tabelle 1: Beschäftigung im Nonprofit Sektor 1990 und 1995 in Deutschland
(Basis: Vollzeitäquivalente)*

Bereiche nach ICNPO	1990		1995		Veränderung: Beschäftigte 1990-1995 (in %)
	Beschäftigte (Vollzeit- äquivalente)	Anteil am NPO-Sektor (in %)	Beschäftigte (Vollzeit- äquivalente)	Anteil am NPO-Sektor (in %)	
Gesundheitswesen	364 100	35,8	441 500	30,6	+21,3
Soziale Dienste	328 700	32,3	559 500	38,8	+70,2
Bildung und Forschung	131 450	12,9	168 000	11,7	+27,8
Wohnungswesen und Beschäftigung	60 600	5,9	87 850	6,1	+45,0
Kultur und Erholung	64 350	6,3	77 350	5,4	+20,2
Wirtschafts- und Berufsverbände	44 800	4,4	55 800	3,9	+24,5
Bürger- und Verbraucherinteressen	13 700	1,3	23 700	1,6	+73,0
Umwelt- und Naturschutz	2 500	0,2	12 000	0,8	+380,0
Internationale Aktivitäten	5 100	0,5	9 750	0,7	+91,1
Stiftungen	2 700	0,3	5 400	0,4	+100,0
Insgesamt	1 018 000	100	1 440 850	100	+41,5

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

Beachtliche Beschäftigungszuwächse konnten zwischen 1990 und 1995 Organisationen derjenigen Bereiche verbuchen, denen es entweder gelungen war, verstärkt auf den Markt zu rekurrieren und den Anteil ihrer Einnahmen aus Gebühren und Entgelten zu erhöhen oder aber erhebliche Einnahmenezuwächse bei den Spenden- und Sponsoringgeldern zu erzielen. So verschoben die Organisationen im Bereich Soziale Dienste ihren Finanzierungsmix erfolgreich zugunsten der selbsterwirtschafteten Mittel. Dies führte dazu, dass der Bereich Soziale Dienste im Beschäftigungsranking des Dritten Sektors das Gesundheitswesen, dessen Organisationen sich überwiegend durch öffentliche Zuwendungen und Leistungsentgelte finanzieren, auf den zweiten Platz verwies (Zimmer/Priller 2001, 136). Demgegenüber waren Organisationen in den Bereichen Internationale Aktivitäten sowie Umwelt- und Naturschutz auf dem Spendenmarkt besonders erfolgreich, was in einer deutlichen Erhöhung des durch Spenden finanzierten Anteils ihrer Gesamtfinanzierung zum Ausdruck kommt. Beide Bereiche zeichnen sich inzwischen durch einen diversifizierten Finanzierungsmix aus, wobei die international tätigen Nonprofit Organisationen ihre Finanzierung zu knapp 41 Prozent aus Spendenmitteln bestreiten (ebenda). Wenn auch der Anteil der Bereiche Internationale Aktivitäten sowie Umwelt- und Naturschutz an der Gesamtbeschäftigung des Sektors mit knapp zwei Prozent und 21.750 bezahlten

Beschäftigten kaum ins Gewicht fällt, so verzeichneten sie in den 90er Jahren jedoch prozentual die größten Zuwächse hinsichtlich der Beschäftigung.

Die Beschäftigungsdynamik des Nonprofit Sektors hat, wie neuere Analysen zeigen, weiter angehalten. Nach der Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2001, 8) ist die Anzahl der Beschäftigten der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der EKD, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) zu Beginn des Jahres 2000 im Vergleich zu 1996 um knapp vier Prozent (44.355 Beschäftigte) gestiegen. Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten erhöhte sich dabei um über 20 Prozent (81.444), während die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um etwas über fünf Prozent sank. Im Jahre 2000 waren damit in diesen Organisationen insgesamt 1.164.329 hauptamtliche Mitarbeiter/-innen beschäftigt, davon mehr als zwei Fünftel (477.653) als Teilzeitarbeitskräfte (ebenda, 7).

Ein weiteres Wachstum für den Nonprofit Sektor weist ebenfalls eine Studie auf der Grundlage von Auswertungen des IAB-Betriebspanels nach. Demnach hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in diesem Bereich zwischen Mitte 1999 und Mitte 2000 um beachtliche vier Prozent in Deutschland erhöht (s. Dathe/Kistler 2002, 22).

Die traditionelle „Zweiteilung“ des deutschen Dritten Sektors (Zimmer 1997) wird durch diese Entwicklung jedoch kaum tangiert: Im internationalen Vergleich zeichnet sich der deutsche Dritte Sektor dadurch aus, dass einem im Wesentlichen durch Leistungsentgelte der Sozialversicherungen sowie durch öffentliche Mittel finanzierten sozialen Dienstleistungsbereich, der maßgeblich durch die Wohlfahrtsverbände geprägt wird, ein eher staatsfern organisierter und stärker zivilgesellschaftlich eingebetteter Bereich der Mitgliederorganisationen sowie der im Umfeld der neuen sozialen Bewegungen entstandenen „neuen politischen Organisationen“, wie etwa Terres des Hommes oder amnesty international, gegenübersteht. Zwar weist die bereits aufgezeigte Beschäftigungszunahme bei den Umweltorganisationen und den im Bereich Internationales tätigen Organisationen auf einen Bedeutungsgewinn dieser Segmente des Sektors hin (Anheier et al. 2000), doch wird hierdurch die Dominanz des sozialen Dienstleistungsbereichs nach der Anzahl der Beschäftigten nicht in Frage gestellt. Gleichwohl verändern sich in diesem Teilbereich gegenwärtig die Beschäftigungsstrukturen und -verhältnisse ganz maßgeblich als Folge der Neuorientierung sozialstaatlicher Politik. Konkret wird derzeit die Gestaltung der Sozialpolitik von der Staats- auf die Marktlogik umgestellt (Leisering 1999, 189f.). Wurden die Wohlfahrtsverbände von Seiten des Staates bisher als funktionale Äquivalente öffentlicher Dienstleistungen betrachtet und in entsprechender Weise alimentiert und behandelt, so gelten sie inzwischen als Anbieter sozialer Dienst-

leistungen unter anderen und müssen sich zunehmend gegenüber der Konkurrenz privat-kommerzieller Anbieter behaupten. Dadurch werden sie zu einem marktkonformen und an Effizienz- und Leistungskategorien orientierten Organisationsverhalten gezwungen. Vor diesem Hintergrund gewinnt Personalmanagement als Instrument der Qualitätssicherung und Kosteneffizienz von Nonprofit Organisationen eine ganz zentrale Bedeutung (von Eckardstein 2002, 309).

Der komplexen Beschäftigungsstruktur des Sektors wird man nicht gerecht, wenn man nur die bezahlten Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt. Ökonomisch betrachtet, entfällt im Nonprofit Sektor Deutschlands auf drei hauptamtliche Vollzeitkräfte jeweils der zeitliche Aufwand (umgerechnet auf Vollzeit) von zwei Ehrenamtlichen (Priller/Zimmer 1999, 128f.). Allerdings stellt sich dieses Verhältnis in den einzelnen Bereichen des Sektors sehr unterschiedlich dar. So waren 1995 im Bereich Kultur und Erholung, der nur einen Anteil von 5,4 Prozent (77.350 Vollzeitäquivalente) der bezahlten Beschäftigung auf sich vereinigt (s. Tab. 1), die meisten ehrenamtlich und freiwilligen Mitarbeiter tätig. Bezieht man die ehrenamtliche Arbeit in die arbeitsmarktpolitische Bilanz dieses Tätigkeitsbereichs mit ein, so kommt man auf ein zusätzliches Äquivalent von 400.000 Vollzeitarbeitsplätzen. Von dieser außerhalb der regulären Beschäftigung investierten Zeit entfällt ein hoher Anteil auf den Freizeitbereich. Hier war 1995 mehr als ein Drittel aller im Nonprofit Sektor ehrenamtlich Engagierten tätig, und in diesem Bereich wurden hinsichtlich des Zeitvolumens rund 30 Prozent der gesamten ehrenamtlichen und freiwilligen Arbeit geleistet, und zwar überwiegend in Sportvereinen. Zwar sind auch im Gesundheitswesen und bei den Sozialen Diensten freiwillige und ehrenamtliche Mitarbeiter tätig, doch sie sind hier keineswegs so stark vertreten wie in Sport- oder Kulturorganisationen (Priller/Zimmer 1999, 132). Übereinstimmend wird in aktuellen Studien (Klages 2000; Rosenblatt 2000) die zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung herausgestellt, sich zu engagieren und aktiv an der gesellschaftlichen Entwicklung teilzuhaben. Dieses Ergebnis wird auch von der im Rahmen der deutschen Teilstudie des Johns-Hopkins-Projekts durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum ehrenamtlichen Engagement bestätigt. Ferner kommt die Untersuchung, analog zu anderen Studien, zu dem Ergebnis, dass hierbei den Motiven „Spaß haben“ sowie „Menschen treffen/Freunde gewinnen“ ein hoher Stellenwert zukommt (Zimmer/Priller 2001, 141). Darüber hinaus wurde in den empirischen Studien zum ehrenamtlichen Engagement eine hohe Bereitschaft bei denjenigen ermittelt, die bisher noch nicht aktiv tätig waren. Zum Teil wurde hierbei sogar eine Engagementbereitschaft von 40 Prozent bei den noch nicht aktiven Bürgern festgestellt (Klages 2000, 40). Auch hinsichtlich der Gründe, warum man sich noch nicht engagiert hat, kommen die Studien zu einem übereinstimmenden Ergebnis. An erster Stelle wird jeweils genannt, dass man nicht persönlich gefragt oder gebeten worden sei (Priller/Zimmer 1999, 135). Nicht zuletzt stellt dieses ungenutzte Beschäftigungspotential eine Reserve für die Orga-

nisationen dar. Für ein modernes Personalmanagement ist es eine Herausforderung, neben der attraktiven Arbeitsplatzgestaltung für die regulären Beschäftigten Tätigkeitsfelder zu erschließen und zu gestalten, die den Erwartungen und der Motivation der ehrenamtlich und freiwillig Engagierten entsprechen (Biedermaier 2000).

4. Beschäftigungsstrukturen und Arbeitszeitregime in Nonprofit Organisationen

Vermittelt bereits eine Betrachtung der Makro-Ebene des Sektors einen Eindruck von der Komplexität seiner Beschäftigungsstrukturen, so wird dieses Bild weiter differenziert durch die Ergebnisse der im Rahmen der deutschen Teilstudie durchgeführten Organisationsbefragung (Zimmer/Priller 1999).

Bei der im ersten Halbjahr 1998 durchgeführten Erhebung „Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel“ wurden 8.400 Fragebögen postalisch verschickt. Mit 2.240 verwertbaren Fragebögen konnte eine für diese Erhebungsform akzeptable Rücklaufquote von 27 Prozent erreicht werden. In Anlehnung an das Klassifikationssystem des Johns-Hopkins-Projekts wurden Organisationen aus allen Arbeitsbereichen einbezogen und zu Aufgaben- und Tätigkeitsfeldern, Finanzierung und Mittelerschließung, zur Personal- und Beschäftigungssituation sowie zu ihren aktuellen Problemen befragt. Die Ergebnisse der Befragung vermitteln einen Eindruck von der Heterogenität der Beschäftigungsstrukturen und der Komplexität der Arbeitszeitregime in Nonprofit Organisationen, wobei die Kernaussagen von inzwischen vorliegenden Fallstudien (Bode/Graf 1999; Bode 1999) und Befragungen mit kleineren Stichprobenzahlen (Betzelt/Bauer 2000) im Wesentlichen bestätigt werden.

4.1 Nebeneinander von Ehren- und Hauptamtlichkeit als Spezifikum von Nonprofit Organisationen

Die hinlänglich bekannte Aussage, dass Beschäftigung in Nonprofit Organisationen durch ein Nebeneinander von Ehren- und Hauptamtlichkeit geprägt ist, konnte durch die Erhebung quantitativ präzisiert werden. So verfügen nicht alle, aber ein beachtlicher Anteil der Organisationen (67 %) über hauptamtliche Beschäftigte. Dabei zeichnet sich die hauptamtliche Beschäftigtenstruktur der Organisationen durch einen hohen Frauenanteil (65 %) aus. In den beschäftigungsintensiven Bereichen Soziale Dienste und Gesundheitswesen ist der Frauenanteil mit über 70 Prozent besonders hoch. Allerdings variiert das hauptamtliche Beschäftigungssegment sehr deutlich nach Tätigkeitsbereichen: Während die Organisationen in den Bereichen Gesundheitswesen (100 %), Bildung und Forschung (92 %), Internationale Aktivitäten (89 %) und Wohnungswesen (88 %) jeweils einen außerordentlich hohen Anteil an Hauptamtlichen aufweisen, wird die Beschäftigtenstruktur der Organisationen in den Bereichen Umwelt und Na-

turschutz (50 %), Sport (42 %) und Freizeit (35 %), aber auch bei Stiftungen (42 %) in weitaus geringerem Umfang durch Hauptamtliche geprägt. Bei der Mehrzahl der befragten Organisationen gestaltet sich die Beschäftigung als Mix von freiwilligem Engagement und bezahlter Tätigkeit, wobei trotz veränderter Rahmenbedingungen, insbesondere zurückgehender öffentlicher Unterstützung, für die Zukunft nicht mit gravierenden Einbußen im hauptamtlichen Beschäftigungssegment gerechnet wird.

Die Einschätzung der Organisationen im Fragebogen zur bisherigen Entwicklung der hauptamtlichen Beschäftigung fiel insgesamt eher positiv aus. Auf die Frage, wie sich die Beschäftigung in ihrer Organisation in den letzten Jahren entwickelt hat, wurde von der überwiegenden Mehrheit (83 %) angegeben, dass die Zahl der Beschäftigten zwischen 1995 und 1997 entweder gestiegen oder gleichgeblieben ist. Auch perspektivisch rechnen die Organisationen mit einer eher positiven Beschäftigungsentwicklung. Auf die Frage „Welche Beschäftigungsentwicklung erwarten Sie in den kommenden fünf Jahren in ihrer Organisation?“ wurde von der Mehrheit der Befragten (59 %) eine steigende Entwicklung oder zumindest ein gleichbleibendes Niveau prognostiziert, wobei die zukünftige Beschäftigungsentwicklung in den Bereichen Umwelt und Naturschutz, Sport und Internationale Aktivitäten besonders günstig eingeschätzt wurde, während die sehr beschäftigungsintensiven Bereiche Gesundheitswesen, Bildung und Forschung sowie Soziale Dienste sich pessimistischer zeigten (Zimmer/Priller 1999, 68).

Die hauptamtliche Beschäftigung verdrängt jedoch keineswegs das ehrenamtliche Engagement. Vielmehr kann der Stellenwert des ehrenamtlichen Engagements gemäß den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Um sich ein genaues Bild vom Ausmaß dieser Tätigkeit machen zu können, wurde in der Studie zwischen ehrenamtlicher Tätigkeit als Wahrnehmung von Leitungs-, insbesondere Vorstandsaufgaben, sowie freiwilliger Mitarbeit als unbezahlter Mithilfe bzw. Beschäftigung differenziert. In fast allen befragten Organisationen waren zum Zeitpunkt der Befragung Ehrenamtliche tätig (93 %); und drei von vier Organisationen berichten zugleich über das Vorhandensein von sonstigen freiwilligen Mitarbeitern (73 %). Einsatzfelder der freiwilligen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, deren Anzahl nach Angaben von mehr als der Hälfte der Organisationen (57 %) in der letzten Zeit gleichgeblieben ist und bei jeder fünften Organisation (21 %) zugenommen hat, liegen vor allem in der Öffentlichkeitsarbeit, der Verwaltung, der Beratungstätigkeit und der Lobbyarbeit.

Nach wie vor finden sich unter den Ehrenamtlichen mehr Männer als Frauen. Demgegenüber ist das Verhältnis Männer zu Frauen bei den freiwilligen Mitarbeitern in etwa ausgeglichen. Auch hier lassen sich bereichsspezifisch markante

Unterschiede feststellen. Das starke Engagement von Frauen in den Bereichen der Sozialen Dienste und des Gesundheitswesens, und zwar als freiwillige Helferinnen, ist bekannt und auch im Rahmen aktueller Untersuchungen insbesondere der Wohlfahrtsverbände nachhaltig bestätigt worden (Diakonie Korrespondenz 1999). Doch auch die Organisationen in den Bereichen Sport und Kultur weisen im Hinblick auf ehrenamtliches und freiwilliges Engagement stark gegenderte Strukturen auf: Nach wie vor haben Männer die Leitungsfunktionen inne, während Frauen eher als freiwillige Mitarbeiterinnen tätig sind.

Defizite im Personalmanagement zeigen sich insbesondere hinsichtlich der Anwerbung und Betreuung von Ehrenamtlichen und freiwilligen Mitarbeitern: Nur jede zweite Organisation bemüht sich gezielt um die Gewinnung von freiwillig und unentgeltlich Tätigen. Auch die Betreuung der Ehrenamtlichen und freiwillig Tätigen lässt bei der Mehrheit der Organisationen eher zu wünschen übrig. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Anwerbung von qualifizierten Ehrenamtlichen und freiwilligen Mitarbeitern ein erhebliches Problem darstellt: zwölf Prozent der befragten Organisationen fühlen sich hiermit sehr stark, weitere 26 Prozent stark konfrontiert. Von Schwierigkeiten bei der Anwerbung von Ehrenamtlichen und freiwilligen Mitarbeitern waren die in den Bereichen Umwelt und Naturschutz sowie im Sport tätigen Organisationen, die in beachtlichem Umfang von Ehrenamtlichen getragen werden, besonders betroffen. Dort beklagt jeweils über die Hälfte der Organisationen starke oder sehr starke Schwierigkeiten dieser Art.

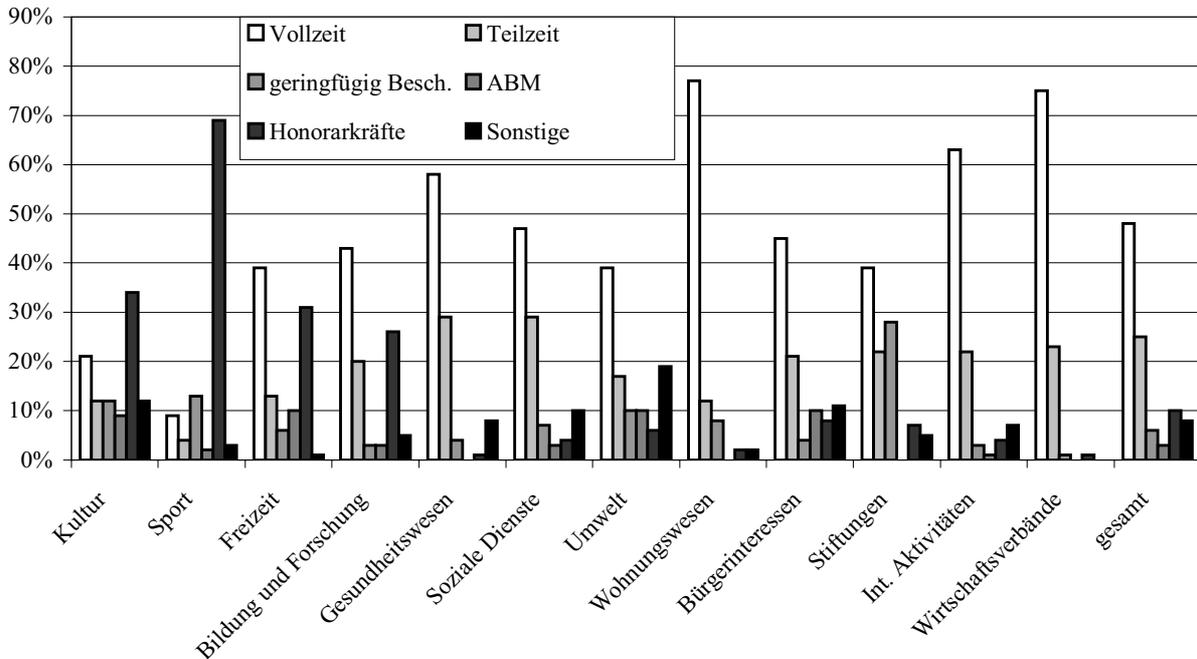
Doch nicht nur hinsichtlich der Rekrutierung, sondern auch hinsichtlich der arbeitsorganisatorischen Einbindung und der Gestaltung der Aufwandsentschädigungen für die freiwilligen Mitarbeiter lassen sich erhebliche Defizite feststellen: Nur jede vierte der befragten Organisationen trifft mit ihren Freiwilligen verbindliche Absprachen über den Aufgabenzuschnitt und die Organisation der Tätigkeit. Monetäre Gratifikationen werden von der Mehrheit der Organisationen nicht geleistet. Mehr als zwei Drittel der befragten Organisationen gewähren auch keine Aufwandsentschädigungen; allerdings wurden in jeder zweiten Organisation zumindest Kostenerstattungen gezahlt.

4.2 Verschiedene Beschäftigungsformen

Ein weiteres Charakteristikum der Nonprofit Organisation ist im bezahlten Beschäftigungssegment die Vielfältigkeit der Arbeitszeitregime. Gemäß den Ergebnissen der Organisationsbefragung sind die bezahlten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen fast zur Hälfte Vollzeitbeschäftigte (48 %); der Anteil von Teilzeitkräften (25 %) ist relativ hoch im Vergleich zur Gesamtwirtschaft (14 %). Einen bedeutenden Anteil haben ebenfalls die Honorarkräfte (10 %), die geringfügig Beschäftigten (6 %) sowie ABM-geförderte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (3 %). Schließlich sind acht Prozent der Mitarbeiter der befragten Organisationen

nach §242s oder §249h Geförderte, Zivildienstleistende, Praktikanten und Absolventen eines freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres.⁴ Nach Tätigkeitsbereichen der Organisationen differenziert, weist die Beschäftigungsstruktur beachtliche Unterschiede auf (s. Abbildung 3).

Abbildung 3: Anteile von Beschäftigungsformen



Datenbasis: WWU Münster/WZB – Organisationserhebung 1998 (n = 2.240)

Dem Normalarbeitsverhältnis in Nonprofit Organisationen kommt eine wesentliche und in einem solchen Maße nicht erwartete Bedeutung zu. Diese Beschäftigungsform konzentriert sich aber auf die vergleichsweise großen Organisationen. So sind 51 Prozent der in großen Organisationen⁵ Beschäftigten Vollzeitkräfte, in den kleinen Organisationen sind dies nur 26 Prozent. Auch Teilzeitkräfte stellen in großen Organisationen einen höheren Anteil, während insbesondere Honorarkräfte in kleinen Organisationen stark präsent sind (22 % gegenüber 9 % in großen Organisationen). Ferner variieren die Beschäftigungsformen stark nach Tätigkeitsbereichen. Im Wohnungswesen (77 %), bei Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften (75 %), im Bereich Internationale Aktivitäten (63 %) und im Gesundheitswesen (58 %) stellen Vollzeitkräfte jeweils die

⁴ In Abbildung 3 sind diese Beschäftigungsformen unter der Kategorie „Sonstige“ zusammengefasst.

⁵ Als große Organisationen sind in der Organisationsbefragung alle Dach- und Spitzenverbände sowie alle Organisationen mit mindestens 500 hauptamtlichen Mitarbeitern, zwei Millionen DM Jahreseinnahmen oder 5000 Mitgliedern eingestuft, als kleine Organisationen sind hier alle übrigen bezeichnet.

überwiegende Mehrheit der Beschäftigten. Im Gegensatz dazu ist die Beschäftigungsstruktur im Sport stark von Honorarkräften geprägt, die hier die deutliche Mehrheit der Beschäftigten bilden (69 %). Teilzeitbeschäftigte finden sich in allen Bereichen, jedoch überdurchschnittlich in den Sozialen Diensten und im Gesundheitswesen. Einen Mix aus unterschiedlichen Beschäftigungsformen weist der Bereich Kultur auf. Neben Voll- und Teilzeitbeschäftigten sind hier analog zum Sport schwerpunktmäßig Honorarkräfte sowie geringfügig Beschäftigte in beachtlichem Umfang tätig.

Im hauptamtlichen Beschäftigungssegment ist künftig ein zunehmender Trend zur Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse zu erwarten. Vier von zehn Organisationen rechnen mit Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur. Dabei geht fast jede zweite (45 %) der auf Veränderungen eingestellten Organisationen von einer Abnahme der Vollzeitbeschäftigung aus; ebenfalls jede zweite Organisation (55 %) erwartet eine Zunahme von Teilzeitarbeit; jede dritte Organisation (34 %) sieht auch die geringfügige Beschäftigung und fast jede zweite (41 %) die Arbeit mit Honorarkräften anwachsen. Ein Rückgang der Vollzeit- und gleichzeitig eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung wird besonders in den beschäftigungsintensiven Bereichen Gesundheitswesen, Soziale Dienste sowie Bildung und Forschung erwartet.

Mit deutlichen Veränderungen ist ebenfalls bei den Tätigkeitsfeldern des Personals zu rechnen. Auf die Frage, wo man mögliche freie Mittel für Personaleinstellungen einsetzen würde, sah jede zweite Organisation (51 %) den Dienstleistungs- bzw. eigentlichen Tätigkeitsbereich als vordringlich an. Bereits mit 47 Prozent folgte fast gleichauf die Absicht, Personaleinstellungen für die Öffentlichkeitsarbeit vorzunehmen. Jede dritte Organisation sieht zudem Bedarf an Personal für die Mitgliederbetreuung und die Mitteleinwerbung (jeweils 30 %). Demgegenüber besteht nur für jede vierte Organisation (24 %) Personalbedarf für den Verwaltungsbereich.

Auch hier lassen sich bereichsspezifisch starke Unterschiede feststellen. Während die bisher gering professionalisierten und stärker von Ehrenamtlichkeit geprägten Bereiche, wie etwa der Sport oder die Kultur, bei Personaleinstellung eher den Verwaltungsbereich und das Management verstärken würden, neigen die mehrheitlich mit Hauptamtlichen arbeitenden Organisationen hier eher zur Zurückhaltung. Im Gegensatz zu den klassischen Mitgliederorganisationen, wie etwa den Sport- und Kulturvereinen sowie den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, die zusätzliches Personal für die Verbesserung der Mitgliederbetreuung einsetzen wollen, kommt der Mitteleinwerbung bei den international tätigen Organisationen ein ganz zentraler Stellenwert zu, während hier die Mitgliederbetreuung für ihr Personalmanagement kaum eine Rolle spielt. Mit Ausnahme der Stiftungen erachten alle befragten Organisationen Öffentlichkeitsar-

beit als ein derart zentrales Aufgabengebiet, dass zusätzlicher Personalbedarf gerade für diesen Bereich gesehen wird. Besonders die Organisationen in den Bereichen Umwelt und Internationale Aktivitäten würden gern mehr Personal für die Öffentlichkeitsarbeit einsetzen. Dies ist insofern naheliegend, als der Finanzierungsmix der hier tätigen Organisationen sich in den 90er Jahren in erheblichem Umfang zugunsten einer Spendenfinanzierung verändert hat und die Organisationen dabei nachhaltig auf eine intensive Öffentlichkeitsarbeit angewiesen sind (Zimmer/Priller 2001, 136).

4.3 Personalrekrutierung, Entlohnung und Arbeitszeitgestaltung

Allgemein ist das Personalmanagement im Nonprofit Sektor im hauptamtlichen Beschäftigungssegment noch wenig ausgeprägt. Dabei stellt die zentrale Aufgabe des Personalmanagements, die Verfügbarkeit von Personal sowie dessen Arbeitsleistung auf einem hohen Qualitätsniveau und mit vertretbaren Kosten zu sichern, eine äußerst aktuelle Forderung dar (von Eckardstein 2002, 310). Die Organisationen klagen laut Ergebnissen der Organisationsbefragung zwar nicht über Schwierigkeiten bei der Anwerbung qualifizierter Mitarbeiter, jedoch sehen sich insbesondere die in den Bereichen Internationale Aktivitäten und Kultur tätigen Organisationen mit dem Problem konfrontiert, die Gehaltsstrukturen angemessen zu gestalten. Diese Fragen spielen für die Sozialen Dienste und den Gesundheitsbereich offenbar eine geringere Rolle, da hier die Vergütung in Deutschland verbreitet nach Tarif bzw. vergleichbaren Regelungen erfolgt. Dennoch sehen von den befragten Organisationen 17 Prozent die zu geringe Bezahlung ihres Personals als ein sehr starkes bzw. starkes Problem an. Gleichzeitig haben lediglich sieben Prozent der Organisationen mit einer geringen Motivation der Mitarbeiter Probleme. Die hohe Motivation der Mitarbeiter dürfte eine Möglichkeit für das Personalmanagement darstellen, Defizite in der Bezahlung auszugleichen sowie eine Arbeitsleistung in hoher Qualität zu erreichen.

Neben den Gestaltungsmöglichkeiten über die Vergütung können in zahlreichen Nonprofit Organisationen in Abhängigkeit von den Tätigkeiten Möglichkeiten einer spezifischen Arbeitszeitgestaltung genutzt werden. Aus der Perspektive des Personalmanagements ist bereits der Einsatz einer flexiblen Arbeitszeitregelung, und zwar primär die tägliche und wöchentliche Arbeitszeitflexibilisierung, positiv herauszustellen, die von drei Vierteln der Organisationen (75 %) zumindest in Einzelfällen bei ihren Beschäftigten praktiziert wird. Dabei liegen die Organisationen in den Bereichen Kultur (91 %), Umwelt (87 %), und Internationale Aktivitäten (83 %) an der Spitze, während von den Organisationen in den Bereichen Stiftungen (68 %), Freizeit (67 %) sowie Wirtschaftliche Entwicklung und Wohnungswesen (44 %) flexible Arbeitszeitregelungen am wenigsten genutzt werden. Insgesamt wird von modernen Instrumenten der Arbeitszeitflexibilisierung, wie etwa Zeitkonten, Arbeitsplatzteilung, Jahres- oder Lebensarbeitszeit, bisher kaum Gebrauch gemacht. Defizite lassen sich insbesondere im

Hinblick auf eine familienfreundliche Gestaltung des Arbeitsplatzes feststellen. Obgleich die Beschäftigungsstruktur der Nonprofit Organisationen überwiegend weiblich ist und sich durch einen Frauenanteil von 65 Prozent auszeichnet, bietet weniger als jede dritte Organisation (29 %) familienfreundliche Leistungen an. Am häufigsten werden diese in den Bereichen Gesundheitswesen und Bildung (44 %) eingesetzt, wo große Organisationen dominieren und mehrheitlich Frauen arbeiten. Als Instrumente von familienfreundlichen Leistungen wurden vor allem die „bevorzugte Neueinstellung von Frauen“ (45 %) und „Hilfestellung nach Kinderpause“ (37 %) genannt. Dagegen werden eine Frauenquote (11 %), ein Frauenförderplan (9 %) und die Möglichkeit der Telearbeit (17 %) von den Organisationen bisher kaum in Betracht gezogen.

5. Resümee: Ergebnisse der empirischen Untersuchung und Anforderungen an das Personalmanagement

Für den Nonprofit Sektor ist das Personalmanagement aufgrund seines erheblichen Beschäftigungswachstums von zentraler Bedeutung. Gemäß den Ergebnissen des Johns-Hopkins-Projekts ist die Beschäftigung im Nonprofit Sektor weltweit wesentlich stärker gewachsen als die Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft. Allein im bezahlten Beschäftigungssegment waren 1995 in Deutschland rund 1,4 Millionen Personen im Dritten Sektor beschäftigt. Dies entsprach in etwa der Beschäftigungsintensität des Transportsektors oder der Kommunikationsindustrie.

Dominiert wird die hauptamtliche Beschäftigung des Nonprofit Sektors in Deutschland von den Bereichen Soziale Dienste und Gesundheitswesen und hier maßgeblich von den Mitgliederorganisationen der Wohlfahrtsverbände. Aufgrund der privilegierten Stellung der Wohlfahrtsverbände, deren Finanzierung durch die gesetzliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips bisher weitgehend sichergestellt und vor privat-kommerzieller Konkurrenz geschützt war, kam dem Personalmanagement als Instrument der Kosteneffizienz lange Zeit keine große Bedeutung zu. Infolge der Neujustierung der Sozialpolitik in Richtung einer stärkeren Marktorientierung gewinnt Personalmanagement als Mittel der Qualitätssicherung bei angemessenen Kosten in den genannten Bereichen nachhaltig an Relevanz.

Im Unterschied zu Firmen und Unternehmen zeichnet sich die Arbeit von Nonprofit Organisationen durch das Nebeneinander von hauptamtlichen Beschäftigten sowie einen maßgeblichen Anteil Ehrenamtlicher und freiwillig Tätiger aus. In einigen Bereichen, wie etwa im Sport sowie in kleinen Organisationen, wird die Mitarbeiterstruktur nahezu ausschließlich von Ehrenamtlichen und Freiwilligen geprägt. Doch auch bereichsübergreifend zählt ehrenamtliches Engagement und unentgeltliche Mitarbeit zu den Charakteristika der Nonprofit Or-

ganisationen. Hinsichtlich des Personalmanagements von Ehrenamtlichen und freiwillig Tätigen sind empirisch erhebliche Defizite festzustellen. Die Organisationen entsprechen nicht annähernd den Anforderungen, die heute an ein innovatives und modernes Freiwilligen-Management gestellt werden (Biedermann 2000; Langnickel 2000). Ferner wird die Ressource Ehrenamtliches Engagement bisher kaum ausgeschöpft. Empirisch ist eine zunehmende Engagementbereitschaft festzustellen. Bisher hat sich das Personalmanagement der Nonprofit Organisationen den Herausforderungen, aktiv um freiwillige, ehrenamtlich tätige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu werben sowie die Arbeitsfelder der Ehrenamtlichen und freiwillig Tätigen so zu gestalten, dass sie den Erwartungen und der Motivation der an Engagement Interessierten entsprechen (Schwarz 1992, 569), nur sehr begrenzt gestellt.

Übereinstimmend wird das Nebeneinander von haupt- und ehrenamtlicher Beschäftigung als NPO-spezifische Herausforderung an das Personalmanagement betont und auf die verbindende Klammer der Organisationskultur sowie der Wert- oder ideellen Orientierung der Nonprofit Organisationen verwiesen (Drucker 1990; von Eckardstein 2002, 310). Angesichts zunehmenden Kostendrucks durch rückläufige öffentliche Finanzierung und der erstarkenden kommerziellen Konkurrenz wird es in einigen Bereichen für Nonprofit Organisationen immer schwieriger, ihre Organisationskultur und damit ihre Identität zu pflegen sowie ihre Wertorientierung beizubehalten. So ist es nicht verwunderlich, dass viele der im Gesundheitswesen tätigen Nonprofit Organisationen in ihrer Selbsteinschätzung einem privatwirtschaftlichen Unternehmen immer ähnlicher werden (Zimmer/Priller 1999). Dadurch wird es für das Personalmanagement immer schwieriger, die Balance im Spannungsfeld zwischen „gemeinnützigem“ und „unternehmerischem“ Denken und Handeln (Witt/Sturm 1998, 291), die den Sektor auszeichnet, zu gewährleisten. Diesen Herausforderungen, der gleichzeitigen Sicherung ökonomischer und sozialer Effizienz, hat sich das Personalmanagement von Nonprofit Organisationen bisher kaum systematisch gestellt. Vor allem kommt man in Bezug auf die Beibehaltung der Wertorientierung bzw. „Mission“ der Organisationen mit einer einfachen Übertragung von Managementansätzen aus der Privatwirtschaft nicht weiter. Vielmehr stellt der Nonprofit Sektor in dieser Hinsicht besondere Anforderungen an neu zu entwickelnde Ansätze und Strategien.

Die Rückkoppelung an die ideellen Ziele und die Gemeinwohlorientierung der Organisationen ist für das Personalmanagement von Nonprofit Organisationen auch deshalb zentral, weil Leistungssteigerungen und Motivationsverbesserungen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aufgrund der knappen finanziellen Ausstattung der meisten Organisationen nur in einem sehr begrenzten Umfang über monetäre Zuwendungen und vorteilhafte Entgeltgestaltung zu verwirklichen sind. Von den nicht-monetären Instrumenten des Personalmanagements,

die über eine flexible Regelung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit bis hin zu Zeitkonten und Arbeitsplatzteilung reichen, wird auch im Nonprofit Sektor bisher nur eher begrenzt Gebrauch gemacht. Auch auf die sog. Vereinbarkeitsproblematik von Familie und Beruf wird in Nonprofit Organisationen im Rahmen ihres Personalmanagements bislang kaum eingegangen. Familienfreundliche Leistungen werden von den Organisationen nur begrenzt angeboten, wobei man sich zudem an den klassischen und inzwischen überholten Instrumenten einer Frauenförderung, wie etwa „Hilfestellung nach der Kinderphase“, orientiert.

Analog zu Firmen und Unternehmen sieht sich das Personalmanagement in Nonprofit Organisationen mit einer zunehmenden Heterogenisierung der Arbeitszeitregime konfrontiert. Organisationen in den Bereichen Kultur und Sport können in dieser Hinsicht bereits auf umfangreiche Erfahrungen zurückgreifen, während sich Organisationen in den beschäftigungsintensiven und weitgehend öffentlich finanzierten Bereichen erst mit dem Abschied vom „Normalarbeitsverhältnis“ vertraut machen müssen.

Eine besondere Herausforderung wird durch die Veränderung der Organisationsumwelt an das Personalmanagement herangetragen. Die notwendige und längst überfällige Diversifikation der Finanzierungsstruktur der Nonprofit Organisationen, die zunehmend auf Einnahmen am Markt, und zwar auf dem Markt der Gebühren, und auf eigenerwirtschaftete Mittel sowie Spenden- und Sponsoringgelder rekurrieren, macht eine gezielte Personalrekrutierung notwendig. Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising werden neben der Dienstleistungserstellung als Einsatzbereiche von Personal zunehmend wichtiger. Doch gerade Öffentlichkeitsarbeit sowie Fundraising werden von der Philosophie des Personalmanagements im Nonprofit Bereich bislang noch nicht hinreichend berücksichtigt (Haibach 2000; Ernst 2000).

Insgesamt kann man festhalten, dass angesichts zunehmenden Kostendrucks durch rückläufige öffentliche Finanzierung, erstarkender kommerzieller Konkurrenz (z.B. private Pflegedienste und -heime) und wachsender Beschäftigtenzahlen das Personalmanagement in vielen Bereichen des Dritten Sektors deutlich an Relevanz gewinnt. Zudem stellt der Dritte Sektor besondere Anforderungen an das Personalmanagement und erfordert eigene, neu zu entwickelnde Konzepte, die das Zusammenspiel von ehrenamtlichen, freiwilligen und hauptamtlichen Mitarbeitern, die Heterogenität der Beschäftigungsformen und Arbeitszeitregime ebenso berücksichtigen wie die spezifische Kultur und die ideelle bzw. Gemeinwohlorientierung seiner Organisationen.

Literatur

- Anheier, H.K./ Priller, E./ Zimmer, A. (2000): Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors. In: Klingemann, H.-D./ Neidhardt, F. (Hg.): Die Zukunft der Demokratie (WZB-Jahrbuch). Berlin, 71-98.
- Anheier, H.K./ Priller, E./ Seibel, W./ Zimmer, A. (Hg.) (1997): Der Dritte Sektor in Deutschland. Berlin.
- Backhaus-Maul, H./ Olk, T. (1994): Von Subsidiarität zum „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Streeck, W. (Hg.): Staat und Verbände, Sonderheft 25 der PVS. Opladen, 100-135.
- Beck, U. (Hg.) (2000): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie. Frankfurt a.M.
- Betzelt, S./ Bauer, R. (2000): Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber. Opladen.
- Biedermann, C. (2000): Was heißt Freiwillige managen?- Grundzüge des Freiwilligen-Managements. In: Nährlich, S./ Zimmer, A. (Hg.): Management in Nonprofit-Organisationen. Opladen, 107-128.
- Bode, I. (1999): Von bewegt bis flexibel - Zur Entwicklung von Arbeitsverhältnissen im Dritten Sektor. In: Zeitschrift für Sozialreform 45, 920-939.
- Bode, I./ Graf, A. (1999): Arbeiten für gute Zwecke. Organisation und Beschäftigung im Dritten Sektor. Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung, No. 4. Duisburg.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2001): Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Stand: 01.01.2000. Berlin.
- Dathe, D./ Kistler, E. (2002): Arbeit(en) in Betrieben des Dritten Sektors. Ergebnisse einer Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels. Stadtbergen, Manuskript.
- Diakonie Korrespondenz (1999): Ehrenamt in Einrichtungen von Diakonie und Caritas in den neuen Bundesländern. Reutlingen.
- Drucker, P. (1990): Managing the Non-Profit Organization. London.
- Eckardstein, D.v. (2002): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 309-336.
- Ernst, J. (2000): Profil zeigen - Die Leitbildentwicklung als notwendige Voraussetzung für eine effektive Öffentlichkeitsarbeit. In: Nährlich, S./ Zimmer, A. (Hg.): Management in Nonprofit-Organisationen. Opladen, 225-244.
- Evers, A./ Olk, T. (1996): Wohlfahrtspluralismus. Analytische und normativ-politische Dimension eines Leitbegriffs. In: Evers, A./ Olk, T. (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Opladen, 9-60.
- Giddens, A. (1999): Der Dritte Weg. Frankfurt a.M.
- Haibach, M. (2000): Fundraising - die Kunst, Spender und Sponsoren zu gewinnen. In: Nährlich, S./ Zimmer, A. (Hg.): Management in Nonprofit-Organisationen. Opladen, 65-83.
- Klages, H. (2000): Die Deutschen - ein Volk von Ehrenmännern? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 13, 33-47.
- Langnickel, H. (2000): Ehrenamtliche Vorstandsarbeit - eine Frage der Qualität. In: Nährlich, S./ Zimmer, A. (Hg.): Management in Nonprofit-Organisationen. Opladen, 147-174.
- Leisering, L. (1999): Der deutsche Sozialstaat. In: Ellwein, T./ Holtmann, E. (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 181-192.
- Otnad, A./ Wahl, S./ Miegel, M. (2000): Zwischen Markt und Mildtätigkeit. München.
- Priller, E./ Zimmer, A./ Anheier, H.K. (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 9/99, 12-21.
- Priller, E./ Zimmer, A. (1999): Ende der Mitgliederorganisationen? In: Witt, D./ Blümle, E.-B./ Schauer, R./ Anheier, H.K. (Hg.): Ehrenamt und Modernisierungsdruck in Nonprofit-Organisationen. Wiesbaden, 127-147.

- Priller, E./ Zimmer, A. (2001a): Wohin geht der Dritte Sektor? In: Priller, E./ Zimmer, A. (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat? Berlin, 9-26.
- Priller, E./ Zimmer, A. (Hg.) (2001b): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat? Berlin.
- Rosenblatt, B.v. (2000): Große Vielfalt bei ehrenamtlicher Tätigkeit und bürgerschaftlichem Engagement. In: ISI vom 24. Juli 2000, 6-10.
- Sachße, C. (1994): Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffes. In: Zeitschrift für Sozialreform 40, 717-731.
- Salamon, L.M. (1994): The Rise of the Nonprofit Sector. In: Foreign Affairs 74, 109-122.
- Salamon, L.M. (1999): The Nonprofit Sector at a Crossroads: The Case of America. In: Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 10, 5-23.
- Salamon, L.M. (2001): Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends. In: Priller, E./ Zimmer, A. (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat? Berlin, 29-56.
- Salamon, L.M. /Anheier, H.K. (1992a): In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of Definitions. In: Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 3, 125-151.
- Salamon, L.M./ Anheier, H.K. (1992b): In Search of the Nonprofit Sector. II: The Question of Definitions. In: Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 3, 267-309.
- Salamon, L.M./ Anheier, H.K. (1994): The Emerging Sector. An Overview. Baltimore.
- Salamon, L.M./ Anheier, H.K. (1999): Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends. Gütersloh.
- Schwarz, P. (1992): Management in Nonprofit-Organisationen. Stuttgart, Bern.
- Seibel, W. (1992): Dritter Sektor. In: Bauer, R. (Hg.): Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens. München, 455-460.
- Witt, D./ Sturm, H. (1998): Eigenarten der Personalwirtschaft in Verbänden. In: Strachwitz, R.G. (Hg.): Dritter Sektor - Dritte Kraft. Stuttgart, 291-313.
- Zimmer, A. (1997): Public-Private-Partnerships: Staat und Nonprofit-Sektor in Deutschland. In: Anheier, H.K./ Priller, E./ Seibel, W./ Zimmer, A. (Hg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Berlin, 75-98.
- Zimmer, A./ Priller, E. (1999): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Abschlussbericht des Projekts der Hans Böckler Stiftung „Arbeitsplatzressourcen im Nonprofit-Sektor. Beschäftigungspotentiale, -strukturen und -risiken“. Münster (Maschinenschrift).
- Zimmer, A./ Priller, E. (2001): Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel. In: Gegenwartskunde 50, 121-147.

Ruth Simsa

Einflussstrategien von Nonprofit Organisationen: Ausprägungen und Konsequenzen für das Personalmanagement

1. Einleitung

Einflussstrategien von Nonprofit Organisationen (NPOs) können sehr unterschiedlich ausgeprägt sein, wobei die gewählten Strategien auch große Auswirkungen auf die Binnenstruktur der Organisationen und damit auch auf Anforderungen an deren Personalmanagement haben. In Anschluss an die Vorstellung einer Typologie, die Einflussformen von NPOs systematisiert, werden in diesem Beitrag Rückwirkungen der einzelnen Strategien auf die Organisationen dargestellt und Thesen zu daraus folgenden Konsequenzen für das Personalmanagement entwickelt.

Die Arbeit ist eine theoretische Analyse, wobei allerdings Ergebnisse empirischer Untersuchungen, die im Rahmen der NPO-Forschung zu Fragen der Strategien sowie der organisationalen Besonderheiten von NPOs generiert wurden, herangezogen und auf Basis der vorgestellten Typologie interpretiert werden.

Im ersten Schritt wird in Kap. 2 eine Typologie von Einflussformen entwickelt. Als Grundlage dafür wie auch für die Abschätzung der Konsequenzen unterschiedlicher Strategien für die NPOs werden in Kap. 2.1 theoretische Hintergründe zum Begriff und der Plausibilität von Einflussnahme auf Organisationen analysiert, sowie in Kap. 2.2 Voraussetzungen für gelingende Interventionen zusammengefasst. Die Grundformen der Strategien werden schließlich in Kap. 2.3 im Einzelnen erläutert. In Kap. 3 werden deren Rückwirkungen auf die NPO dargestellt und in ihren Auswirkungen auf das Personalmanagement diskutiert. Dabei werden spezifische Konsequenzen für das Personalmanagement berücksichtigt, die als ergänzend zu fachspezifischen Anforderungen bzw. allgemeinen Anforderungen in NPOs zu verstehen sind.

2. Strategien der Einflussnahme von Nonprofit Organisationen

Ein wesentliches Ziel fast aller NPOs ist die Einflussnahme auf das gesellschaftliche Geschehen. NPOs setzen in ihren Zielen und Aktivitäten an gesellschaftlichen Problemen an und wollen meist auf Basis der Kritik bestehender Verhältnisse Veränderungen herbeiführen (Simsa 2002). Sei es die Verbesserung der Lebensbedingungen von bestimmten Klienten, die Interessenvertretung für eine Bevölkerungs- oder Berufsgruppe, der Schutz des Ökosystems oder auch die Verbreitung von Kulturgut oder Wissen - meist kann die Arbeit von NPOs entsprechend ihrer Mission als Versuch der Herbeiführung gesellschaftlicher Ver-

änderungen, also als Versuch der Einflussnahme interpretiert werden. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass Strategien der Einflussnahme von NPOs sehr verschiedene Formen annehmen können.

Zunächst geht es also um die Frage, *wie* NPOs Einfluss auf die Gesellschaft nehmen. Generell wird der Einfluss von Organisationen auf die Gesellschaft weitgehend theoretisch vernachlässigt, während umgekehrt die Auswirkungen der Gesellschaft auf Organisationen v. a. in kontingenztheoretischen und institutionalistischen Ansätzen intensiv untersucht wurden. So wurden zwar in Bezug auf das Verständnis von Organisationen wesentliche theoretische Weiterentwicklungen vollzogen, die Frage des Einflusses von Organisationen auf Gesellschaft ist allerdings vergleichsweise marginalisiert, was auffällt ist „[...] die nach wie vor bestehende, so erstaunliche Theorielücke betreffend den so unverkennbaren, durchdringenden, nahezu unvermeidlichen Einfluss von Organisationen auf fast alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens“ (Ortmann/Sydow/Türk 1997, 18).

Bei der Analyse unterschiedlicher Einflussstrategien ist es jedenfalls sinnvoll, den Relationen von NPOs und anderen Organisationen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Gesellschaftliche Veränderungen, die von Organisationen aufgegriffen und restabilisiert werden, weisen eine besonders hohe Reichweite und Stabilität auf (Luhmann 1998b; Baecker 1993; Schimank 1997; Willke 1995; Mayntz 1992). Die Gesellschaft ist damit hinsichtlich ihrer Probleme in hohem Maß auf organisationsförmige Bearbeitung angewiesen (Wimmer 1995). Dies bedeutet, dass wirksame gesellschaftliche Einflussnahme über die direkte oder indirekte Beeinflussung der Entscheidungen von Organisationen verlaufen muss. Auch Einfluss auf individuelle Werthaltungen oder öffentliche Kommunikation kann Veränderungen bewirken, besonders stabil und weitreichend sind diese allerdings nur dann, wenn sie über deren Umweltbedingungen auch Strukturen von Organisationen verändern. Pelikan u. a. formulieren: „Da in modernen Gesellschaften Subsysteme fast ausschließlich organisationsförmig funktionieren, muss eine Veränderung an den wichtigsten Organisationen dieser gesellschaftlichen Bereiche ansetzen“ (Pelikan/Demmer/Hurrelmann 1993, 14).

2.1 Theoretischer Einschub:

Zum Verständnis der Einflussnahme auf Organisationen

Entgegen tradierten Vorstellungen geht die neuere Literatur davon aus, dass Einflussnahme nicht als direktes externes Einwirken auf soziale Systeme verstanden werden kann. Soziale Systeme, wie z. B. Organisationen haben ein Eigenleben, eine eigene Logik, und sie verarbeiten Irritationen aus ihrer Umwelt nach ihren eigenen Kriterien. Einflussnahme ist damit immer eine Intervention, welche die Autonomie des intervenierten Systems respektieren muss (Willke 1987a, 1996). Eine Intervention ist das gezielte, d. h. bestimmte Wirkungen beabsichtigende,

Herantragen von Diskrepanzen und Variationen an ein anderes System.¹ Kasper/Mayrhofer/Meyer betonen, dass Interventionen als Einflussversuche auf soziale Systeme generell von Ungewissheit und Nicht-Kausalität gekennzeichnet sind (1999). Dies zeigt sich in der Praxis häufig anhand von Eigendynamiken, ungewollten Nebenfolgen, Unregelmäßigkeiten im Verhältnis von Steuerungs handeln und -erfolgen, d. h. generell im Rahmen von Effekten, die sich aus systemischen Eigenlogiken ergeben.

Systeme können also letztlich nur sich selbst steuern. Diese Selbststeuerung kann aber darauf abzielen, die Umwelt eines anderen Systems so zu verändern, dass dieses zu bestimmten Veränderungen angeregt wird. Das System macht sich ein Bild von der Operationsweise des Steuerungsobjekts und versucht, sich selbst so zu ändern, dass dies für dessen Selbststeuerung relevant ist. Ob und wie das zu steuernde System auf diese Veränderungen, die aus seiner Sicht geänderte Umweltbedingungen darstellen können, reagiert, hängt von seiner eigenen Operationslogik ab und liegt nicht im Einflussbereich des steuernden Systems.

Die Ausführungen verdeutlichen insgesamt die Grenzen der Steuerung sozialer Systeme: Insbesondere die soziologische Systemtheorie (Luhmann 1998a; Luhmann 2000; Willke 1995), die auch in der Betriebswirtschaftslehre zunehmend rezipiert wird (z. B. Kasper 1989; Kasper/Mayrhofer/Meyer 1999), stellt die Möglichkeit zielgenau planbarer und kalkulierbarer Steuerung prinzipiell in Frage, und betont die Erwartbarkeit nichtintendierter Folgen. Jeglicher Steuerungsversuch muss zwei Hürden überwinden: Ignoranz und Abwehr. Ignoranz meint den Fall, dass der Steuerungsimpuls nicht über die Schwelle der Indifferenz des zu steuernden Systems gelangt, also für dieses keine relevante Information darstellt. Abwehr meint Widerstand gegen die intendierten Veränderungen: Soziale Systeme sträuben sich in der Regel gegen Veränderungsansprüche (vgl. Heintel/Krainz 1994; Argyris 1985; Wollnik 1994; in Bezug auf Reformen Luhmann 2000, 332ff; zur Funktionalität dieser Abwehr vgl. Wimmer 1995, 38; Luhmann 2000, 360).

Diese Einschränkungen heißen nun nicht, dass Einflussnahme grundsätzlich nicht möglich ist. Soziale Systeme sind in hohem Maß umweltabhängig. Wenn es nun gelingt, in der Umwelt eines Systems Bedingungen zu schaffen, die für dieses relevant sind, dann kann dessen Selbststeuerung beeinflusst werden: Einflussnahme muss also darauf abzielen, geeignete Irritationen zu finden, die in den Adressaten der Intervention erwünschte strukturelle Veränderungen hervorrufen (Wollnik 1994, 144).

¹ Wenn mit Interventionen und Steuerung auch bestimmte Wirkungen erwünscht und einkalkuliert sind, so ist diese Intentionalität allerdings nur als Zuschreibung feststellbar und impliziert auch nicht, dass das Resultat der Intervention der Intention entsprechen muss.

Unter der Voraussetzung richtiger Annahmen über das zu beeinflussende System können daher die Bedingungen für bestimmte Operationen begünstigt oder erschwert werden.

Strukturen von Organisationen können als Entscheidungsprämissen und diesen zugrunde liegende Erwartungsstrukturen interpretiert werden (Luhmann 2000, 331). Wollnik spezifiziert dies, er versteht organisationale Strukturen aufgrund ihrer geringen Statik als Interpretationstendenzen, welche die Wahrnehmung und Handhabung von Informationen strukturieren (1994, 134). Diese sind somit die Grundlage des Selbstverständnisses der Organisation, sie bestehen aus Selbstfestlegungen über Ziele und Wege der Zielerreichung, aus Selbstbeschreibungen und aus Mustern der Beurteilung bestimmter Sachverhalte. Interventionen sind ihm zufolge Anstöße aus der Umwelt der Organisation, die Veränderungen von deren Interpretationstendenzen anregen.²

Möglichkeiten der Intervention in Organisationen wurden bislang v. a. in Bezug auf Management und Organisationsberatung analysiert (z. B. Willke 1996; Wimmer 1999). Mit einem Fokus auf interorganisationale Beziehungen können folgende Interventionsformen unterschieden werden:

Interventionen mit dem geringsten steuernden Charakter beziehen sich auf Anstöße zur Reflexion und Selbstbeobachtung (Willke 1992, 1996; Wollnik 1994), ihre Wirksamkeit ist von der Einsicht des intervenierten Systems abhängig. Eine weitere Möglichkeit ist die Problematisierung (Wollnik 1994; vgl. auch Simon 1997), d. h. die Konfrontation der Organisation mit Systemzuständen, die gemäß ihrer eigenen Präferenzen negativ zu bewerten sind. Den Interpretationstendenzen des Systems wird hier nicht widersprochen, sondern seine Bewertungskriterien werden auf es selbst angewandt. Eine Regierung z. B., die ein Interesse an der Förderung einer bestimmten Arbeitnehmergruppe hat, kann darauf hingewiesen werden, dass manche ihrer Maßnahmen gerade das Gegenteil dieses Zieles bewirken. Eine Voraussetzung für den Erfolg dieser Intervention ist neben der Kenntnis der Bewertungsmaßstäbe des intervenierten Systems, dass dessen Ziele und Prioritäten jenen des intervenierenden Systems entsprechen.

Eine weitere Form sind Bestätigungen. Aktivitäten oder Zustände des Systems werden hier auf Basis fremder Bewertungsmaßstäbe positiv ausgezeichnet. Ein Beispiel dafür ist die Auszeichnung umweltfreundlicher Unternehmen. Eine dritte Strategie ist die Optionenbildung (Willke 1992, 189): Durch das Angebot von Szenarien und Alternativen wird dem System bei Wahrung seiner Autono-

² Die Hauptschwierigkeit von Interventionen in soziale Systeme besteht damit darin, dass Kommunikationsbeiträge, welche nur nach gegebenen Interpretationstendenzen verarbeitet werden, eben diese Interpretationstendenzen ändern sollen.

mie die Entwicklung zusätzlicher Strategien, Verhaltensweisen oder Präferenzen ermöglicht.

Insgesamt setzen diese Strategien eine Veränderungsbereitschaft und Einsicht des intervenierten Systems voraus. Eine Strategie, die sich davon weniger abhängig macht, ist der Versuch der Einflussnahme auf Kosten-Nutzen-Verhältnisse von Entscheidungen. Mit der Einwirkung auf Umweltbedingungen des intervenierten Systems ist die Möglichkeit weniger „weicher“ Strategien angesprochen. Erwartungen über Kosten-Nutzen-Zusammenhänge beeinflussen systeminterne Selektionen und das intervenierte System kann somit auf Basis seiner eigenen Nutzenkalküle durch die Veränderung der Kosten bestimmter Entscheidungen beeinflusst werden (Willke 1987b, 9; vgl. auch Luhmann 1988, 346). Durch die Änderung rechtlicher Vorschriften oder auch die Androhung von Boykotten können z. B. den Entscheidungsalternativen von Unternehmen veränderte Präferenzen zugewiesen werden.

2.2 Voraussetzungen gelingender Interventionen

Erfolgreiche Interventionen müssen generell zwei Anforderungen entsprechen:

Erstens muss die Intervention als relevante Information wahrgenommen werden. Die Voraussetzung dafür sind ihre Formulierung in der „Sprache“ des intervenierten Systems und damit auch richtige Vermutungen über dessen Logik. Zweitens müssen die von der Intervention ausgelösten Wirkungen den Zielen des intervenierenden Systems entsprechen, um als erfolgreich zu gelten. Auch dafür sind zum einen richtige Vermutungen über Möglichkeiten, Problemlösungsmuster und Entscheidungskriterien des intervenierten Systems notwendig. Zum anderen sind damit Möglichkeiten der Gestaltung von Umweltbedingungen des zu beeinflussenden Systems angesprochen, d. h. die Durchsetzungsmacht des intervenierenden Systems in Form eines ausreichenden Mobilisierungs- oder Druckpotentials.

Eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Intervention sind somit richtige Annahmen über die Operationslogik bzw. Interpretationstendenzen des intervenierten Systems. Erstens können nur auf Basis passender Annahmen geeignete, d. h. für das intervenierte System relevante, Irritationen gefunden werden. Zweitens erhöhen passende Annahmen über die Logik des intervenierten Systems die Wahrscheinlichkeit der Verarbeitung dieser Irritationen im Sinn der Ziele der Intervention (Willke 1996). Vermutungen über Strukturen und Interpretationstendenzen eines anderen Systems sind vermutlich treffender, wenn das intervenierende System die diesen zugrunde liegenden Beobachtungsdifferenzen aufgrund seiner eigenen Strukturen kennt, d. h. wenn Logiken und Interpretationstendenzen der beteiligten Organisationen ähnlich sind.

2.3 Eine Typologie von Einflussformen von NPOs

Systematisiert man nun Strategien der Einflussnahme von NPOs, dann kann dabei von folgenden Aspekten ausgegangen werden:

Den zentralen Fokus stellt die Einflussnahme von NPOs auf andere Organisationen dar, da diese zu stabilsten und weitreichendsten Ergebnissen führt. Besonders interessant sind dabei die Beziehungen der NPO zu jenen Organisationen, die von ihr als Verursacher oder Verantwortliche für Probleme identifiziert werden. Diese Beziehungen können nach zwei Dimensionen unterschieden werden.

Eine Dimension ist die Intensität der Kopplung bzw. des Kontakts zwischen den beteiligten Organisationen, d. h. aus der Sicht der NPO das Maß, in dem sie in ihren Aktivitäten an anderen Organisationen orientiert ist. Diese Kopplung kann *direkt* ausgeprägt sein, wie z. B. in Verhandlungen oder im Rahmen gemeinsamer Produktentwicklung, oder *indirekt*, wie z. B. bei Organisation eines Konsumboykottes. Grundsätzlich gilt: je geringer die Kopplung ausgeprägt ist, desto weniger zielgerichteter Einfluss wird ausgeübt.³

Eine weitere Dimension ist das Maß an Unterschieden der Logiken und Sichtweisen – der Interpretationstendenzen - der NPO und der anderen Organisationen. Die Wirksamkeit von Einflussversuchen hängt neben der Intensität der Kopplung auch von der „Passung“ der Logiken der beteiligten Systeme ab. Je stärker der Bezug der intervenierenden Operation zur Operationslogik des intervenierten Systems ist, desto eher ist die Intervention für dieses verständlich. Zu hohe Ähnlichkeit wiederum ist allerdings in Bezug auf potentielle Veränderungen problematisch. Die Voraussetzung von Entwicklung und Veränderung sind Unterschiede (Variationen). Zu große Ähnlichkeiten der Strategien, Wahrnehmungsmuster und Logiken der beteiligten Organisationen verringern die Chance auf die Erzeugung merklicher Variationen. Im Hinblick auf die Beeinflussung anderer Systeme ist somit insgesamt die Balance von Fremdheit und Ähnlichkeit ausschlaggebend. Zu viel Fremdheit birgt die Gefahr der Nicht-Anschlussfähigkeit, bei zu hoher Ähnlichkeit können keine ausreichenden Irritationen ausgelöst werden.

Unterlegt man diese beiden Dimensionen einer Typologie von Einflussstrategien, dann lassen sich vier Grundtypen unterscheiden, nämlich Konfrontation, Kooperation, Schadensbegrenzung und konkurrierende bzw. ergänzende Leistungserbringung (siehe Abb. 1; vgl. ausführlich Simsa 2001a). Bevor diese Strategien im Einzelnen erläutert werden, ist festzuhalten, dass einzelne NPOs ent-

³ Dieser Zusammenhang gilt ausdrücklich für zielgerichteten, d. h. den Intentionen der intervenierenden Organisation entsprechenden, Einfluss. Organisationen können extrem hohen Einfluss auf Systeme haben, an denen sie sich in ihren Entscheidungen überhaupt nicht orientieren.

weder unterschiedliche Einflussformen aufweisen oder sich nur auf eine der Strategien spezialisieren können. Die meisten Organisationen sind strategisch in mehreren Typen verortet, wobei oft allerdings eine Orientierung dominiert, manche NPOs spezialisieren sich auf eine Strategie. Welche Tätigkeiten welchem Typ zugerechnet werden, kann nur im historisch-kulturellen Kontext beurteilt werden. In bestimmten Kontexten kann z. B. pure Hilfestellung als Konfrontation wirken.

Abbildung 1: Einflussformen von NPOs



Konfrontation strebt Einflussnahme mittels Kritik und Protest an, Beispiele sind die Organisation von Konsumboykotts, Streiks oder andere Formen der Blockade von Operationen der adressierten Organisation, Protestkampagnen, Demonstrationen, die Veröffentlichung von Informationen über kritisierte Zustände oder über Verhalten, welches politischen Abkommen oder Richtlinien widerspricht. Salamon sieht in dieser Einflussform eine zentrale Stärke von NPOs (1994, 96). Amnesty International etwa konfrontiert Regierungen mit Berichten über Menschenrechtsverletzungen, welche deklarierten Zielen dieser Regierungen widersprechen, oder protestiert mittels Briefaktionen gegen die Inhaftierung politischer Gegner. Auch für Umweltschutzorganisationen ist die Einflussform des Protests typisch, z. B. im Rahmen des Boykottaufzuges von Greenpeace gegen die Produkte der Firma Shell im Rahmen der Brent-Spar-Affäre oder beim Versuch der Verhinderung von Atomtests durch illegales Befahren der betreffenden Meerregionen. Weitere in der Öffentlichkeit breit rezipierte Beispiele sind Proteste gegen das geplante Multilateral Agreement on Investment oder auch Demonstrationen anlässlich des Gipfels des Weltwährungsfonds. Auch im Rahmen sozialer Dienste kommt diese Einflussform zum Tragen, Kramer beschreibt es als eine Funktion von NPOs „[...] to monitor and pressure government in order to safeguard and to raise the quality of public services“ (1981, 261).

Die adressierten Organisationen werden mit Inhalten konfrontiert, die in dem jeweiligen Kontext fremd sind, ihre Interpretationsschemata werden abgelehnt.

Die Logiken und Interpretationstendenzen der NPO und der intervenierten Organisation sind divergent, wobei sehr unterschiedliche Ausprägungen von „Fremdheit“ möglich sind. Wie in jeder konflikthafter Beziehung besteht ein hohes Maß an Kopplung (Bergmann 1987; Schwarz 1990).⁴ Ihr zentraler Wirkungsmodus ist die Einführung neuer Themen oder Sinnzusammenhänge (Bruckmeier 1994). Neben dem Angebot zusätzlicher Optionen und der Anregung zu Reflexion eigener Sichtweisen ist die Kritik meist auf die Einflussnahme auf Kosten-Nutzen-Verhältnisse bestimmter Optionen gerichtet. Um die Kosten der Konfrontation zu vermeiden, werden u. U. die Forderungen der intervenierenden Organisationen erfüllt. Ein wichtiger Faktor der Einflussnahme ist damit in den meisten Fällen die Mobilisierung von Öffentlichkeit (Wapner 1996).

Kooperation strebt die Zielerreichung durch ein Zusammenspiel unterschiedlicher Organisationen an. Die häufigste Form der Kooperation von NPOs und anderen Organisationen sind jene mit staatlichen Organisationen,⁵ z. B. im Rahmen der Ausarbeitung internationaler oder nationaler Abkommen, die Zusammenarbeit in Kommissionen, die Teilnahme von NPOs an Verhandlungen oder neokorporatistisch-arbeitsteilige Arrangements in den sozialen Diensten oder der Gesundheitspolitik.

Ein Beispiel für Einfluss im Rahmen von Verhandlungen ist das 1991 von sieben territorial betroffenen Staaten getroffene Abkommen über den ökologischen Schutz der Antarktis. Hier waren NPOs maßgeblich am Zustandekommen der Entscheidung durch die Generierung neuer Zusammenhänge beteiligt (z. B. der Verdeutlichung politischer Implikationen ökologischer Probleme), durch Expertise und simultane Arbeit auf internationaler und nationaler Ebene (Clark 1994). Ein anderes Beispiel ist die Verbändewohlfahrt in der Bundesrepublik Deutschland. Die Inkorporierung zentraler Interessenvertretungsverbände diente hier der Unterstützung der staatlichen Regulierung zentraler gesellschaftlicher Interessenkonflikte (Heinze/Olk 1981; Olk/Rauschenbach/Sachße 1995; Grunow 1995). Generell werden v. a. im Bildungs- und Sozialbereich zahlreiche gesellschaftliche Aufgaben vom Staat an Verbände übertragen und finanziert. Ein weiteres Feld, in dem öffentliche Stellen in hohem Maß auf die Kooperation mit NPOs zurückgreifen, ist die Strategieentwicklung und -implementierung (Anheier/Seibel 1990; Feris 1998; Seibel 1992; Smith 1993). V. a. im Zusammen-

⁴ Vgl. auch Bora: der Protest ist definiert durch ein Gegenüber, welches er gerade durch das Protestieren anerkennt (1999, 86).

⁵ Da hier Relationen zu jenen Organisationen beschrieben werden, welche als Verursacher oder Verantwortliche bestimmter Probleme wahrgenommen werden, werden Kooperationen zwischen NPOs, welche ebenfalls hohen Stellenwert haben nicht berücksichtigt (siehe dazu z. B. Smith 1993, Kramer 1981, Altvater et al. 1997; Keck/Sikkink 1998; Kramer et al. 1993, 158ff).

hang mit komplexen oder neuartigen Problemstellungen sind Staaten in hohem Maß auf die fachspezifische Expertise von NPOs, auf deren Flexibilität und auf deren Kontakt mit relevanten Bezugsgruppen angewiesen. Ein Vergleich unterschiedlicher Strategien der Prävention der HIV-Krankheit wie auch der Unterstützung von Erkrankten etwa zeigt deutlich, dass lokale, staatlich unterstützte NPOs bessere Chancen der Erreichung ihrer Zielgruppe haben, als staatliche Organisationen (Panchaud/Cattacin 1997). Ähnliches gilt für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen oder auch die Umsetzung von Drogenpolitik. In der Entwicklungspolitik zeigt sich an der Zunahme finanzieller Verflechtungen auch eine Zunahme an Kooperation: NPOs können Gelder in Regionen und Projekte bringen, zu denen größere öffentliche Institutionen keinen Zugang haben (Smith 1993). Beispiele für Kooperationen mit Wirtschaftsunternehmen sind die gemeinsame Entwicklung umweltfreundlicher Produkte oder die Veranstaltungsorganisation zugunsten sozialer Zwecke.

Während Kooperationsbeziehungen mit NPOs für ökonomische oder staatliche Organisationen oft die Funktion haben, ihnen Glaubwürdigkeit zu verleihen, können NPOs neben finanzieller Unterstützung v. a. auch strategische Vorteile aus der Kooperation mit staatlichen Instanzen ziehen (Clark 1994).

In kooperativen Strategien besteht ein hohes Maß an Kopplung. Die Interpretationstendenzen der NPO und der intervenierten Organisation sind zwar nicht notwendig deckungsgleich, müssen aber zumindest partiell ähnlich sein, um Kooperation zu ermöglichen. In Bezug auf die Einflussnahme kommen hier v. a. die Interventionsformen der Bestätigung, der Optionenbildung und der Problematisierung in Frage. Expertise, Legitimität, Anschlussfähigkeit an unterschiedliche Umwelten und die graduelle Umdefinition von Themen sind zentrale Einflussfaktoren der NPOs (Princen 1994).

Schadensbegrenzung zielt im Wesentlichen auf die Milderung negativer Effekte der Operationen von anderen Organisationen ab. Beispiele dafür sind humanitäre Leistungen im Rahmen sozialer Dienste, Hilfsorganisationen oder z. T. entwicklungspolitische Arbeit. Ein markantes Beispiel für den Reparaturgedanken ist die Gründungsidee des Roten Kreuzes, die sich darauf bezog „[...]Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten [...]“ (zit. nach Bucher 2000, 110). Die Organisation Ärzte ohne Grenzen, um ein anderes Beispiel zu nennen, betreut und unterstützt u. a. von ihrem Besitz vertriebene Personen in Indonesien, Opfer von Epidemien oder auch Straßenkinder in verschiedenen Ländern der Dritten Welt und leistet eine Basisgesundheitsversorgung in Ländern, in denen keine staatliche Wohlfahrtssicherung gegeben ist (siehe dazu Ausgaben des Magazins „Diagnose“). Auch eine Vielzahl an lokalen Initiativen der Betreuung von Obdachlosen, Langzeitarbeitslosen oder älteren Personen ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Da wenig Einflussnahme auf Verursachungszusammenhänge und die Funktionsweise anderer Organisationen angestrebt wird, ist wenig Kontakt mit Verantwortlichen oder Verursachern notwendig, wohl aber ein Mindestmaß an Akzeptanz zur Sicherstellung finanzieller Unterstützung. Eine Voraussetzung von Reparatur- und Hilfsleistungen ist damit auf Seiten der NPOs eine möglichst geringe „Störung“ der Funktionslogik anderer Organisationen. Schadensbegrenzende Strategien beruhen in der Regel auf hohen Divergenzen zwischen der Logik und den Interpretationstendenzen von NPOs und denen jener Organisationen, die als Verursacher oder Verantwortliche gesehen werden. Hier überwiegen also Divergenzen von Sichtweisen und Zielen, diese werden aber nur wenig im direkten Kontakt ausgetragen.

Im Rahmen **konkurrierender oder zusätzlicher Leistungserbringung** bieten NPOs Leistungen an, die auch von wirtschaftlichen oder staatlichen Organisationen erbracht werden. Beispiele dafür sind Angebote in den Bereichen Kultur, soziale Arbeit, Ausbildung oder Kinderbetreuung. So finden sich sowohl staatliche und private gewinnorientierte als auch von NPOs geführte Altersheime, Kindergärten oder Schulen. Staatliche Universitäten sehen sich nun auch in Europa einer Zunahme privater Konkurrenz gegenüber, und auch im Rahmen sozialer Dienste, welche lange Zeit v. a. von staatlichen und nichtgewinnorientierten Organisationen angeboten wurden, werden zunehmend mehr Wirtschaftsunternehmen tätig.

Das Angebot durch NPOs kann hier parallel stattfinden, d. h. NPOs und andere Organisationen sind schlicht in den gleichen Bereichen tätig, es kann aber auch subsidiär sein, d. h. die NPOs werden nur bei mangelnder Leistungserbringung anderer Organisationen tätig (Simsa 2001b). Die Gründung privater, nichtgewinnorientierter Kindergruppen z. B. beruht häufig auf Kritik an der pädagogischen Orientierung oder den Öffnungszeiten bestehender Angebote. Oft beruht die „Konkurrenz“ aber auch auf einer gegenläufigen Entwicklung, d. h. andere Organisationen treten in Leistungsbereiche ein, die ursprünglich nur von NPOs abgedeckt wurden. Ein Beispiel dafür ist die Zunahme kommerzieller Fitnesscenter, die in Konkurrenz zu nichtgewinnorientierten Sportvereinen treten.

Auffallend ist hier eine Tendenz der Angleichung von NPOs an Wirtschafts- oder Verwaltungsorganisationen (Dees 1998; Moss Kanter/Summers 1987; DiMaggio 1987; Horak 1999; Salamon 1994; Murray/Tassie 1994). In Bezug auf Leistungen, die vom Staat ausgelagert, aber weitgehend staatlich finanziert werden, ist eine Annäherung von Strategien und Strukturen der NPOs an jene von Verwaltungsorganisationen beobachtbar, bei Konkurrenz der NPOs zu Wirtschaftsunternehmen oft eine Angleichung an deren Logiken. Andererseits gibt es oft auch substantielle Unterschiede in der inhaltlichen Leistungserbringung verschiedener Organisationstypen in ähnlichen Leistungsbereichen, die Leistungen

sind somit nicht in jeder Hinsicht vergleichbar. Studien in einzelnen Tätigkeitsbereichen, weisen z. T. eine höhere Qualität oder höheren innovativen Gehalt der Leistungen von NPOs aus (Rose-Ackermann 1997; Kingma 1997; Badelt 1999).

3. Rückwirkungen unterschiedlicher Strategien auf die Organisation und Konsequenzen für das Personalmanagement

Im Folgenden werden Auswirkungen einzelner Einflussstrategien auf die sie ausübenden NPOs beschrieben sowie daraus resultierende mögliche Konsequenzen für das Personalmanagement angedacht. Bei Überlegungen zu den Folgen der gewählten Strategien wird jeweils von Organisationen ausgegangen, die primär diese Strategie anwenden, d. h. vorwiegend konfrontative, kooperative etc. Orientierungen aufweisen. Diese Herangehensweise dient der analytischen Klarheit, in der Praxis verfolgen NPOs natürlich oft unterschiedliche Strategien. Aus dem jeweils vorliegenden „Mischungsverhältnis“ von Orientierungen ergeben sich spezifische Herausforderungen, auf die hier wegen ihrer Vielfalt nicht im Einzelnen eingegangen werden kann.⁶ Weiters werden im Hinblick auf Anforderungen an das Personalmanagement im Folgenden nur spezifische mögliche Konsequenzen der verfolgten Strategien angeführt, allgemeine Aufgaben des Personalmanagements in NPOs können hier nicht behandelt werden (vgl. dazu v. Eckardstein 1999).

3.1 Konfrontative Strategien

Konfrontative Strategien implizieren ein hohes Maß an Kopplung bei gleichzeitig hoher Divergenz von Interpretationstendenzen. Die daraus resultierende zentrale Herausforderung liegt in der Entwicklung einer ausreichenden Kenntnis der Organisationen, auf die die NPO Einflussnahme anstrebt. Gezielter Einfluss hängt wesentlich von passenden Annahmen über die Funktionslogik des intervenierten Systems ab: zu viel Fremdheit ist wirkungslos oder führt zu gegenläufigen, unerwünschten Entwicklungen. Damit wird die Gestaltung von Anschlussfähigkeit und die Entwicklung eines ausreichenden Maßes an „Einfühlungsvermögen“ in die Logik der adressierten Organisationen zu einer wesentlichen strategischen Frage. Mitarbeiter, die zwar von der Mission der NPO überzeugt sind, Umweltgegebenheiten in ihrem Engagement aber nicht mehr realistisch wahrnehmen, werden nur mit viel Glück erfolgreiche Strategien entwickeln.

Trotz der Notwendigkeit der Anschlussfähigkeit sind die Anforderungen an das Verständnis der adressierten Organisation geringer als im Fall kooperativer Stra-

⁶ Besonders schwierig gestaltet sich die Situation z. B., wenn eine NPO gegenüber einer spezifischen Organisation gleichzeitig in Kooperations- wie auch in Konfrontationsbeziehungen steht. Vgl. z. B. Clark 2001.

tegien. Die innere Repräsentanz der Logik der intervenierten Organisation ist weniger notwendig bzw. kann sogar hinderlich sein. Konfrontation benötigt hohe Überzeugung von eigenen Ideologien und Zielen und damit auch die Fähigkeit der Abgrenzung von Konfliktgegnern. Im Falle überwiegend konfrontativer Strategien sind somit Widersprüche gegenüber der Umwelt in hohem Maß gegeben, die in NPOs oft beobachtete interne Widersprüchlichkeit (Simsa 1999) ist dagegen weniger ausgeprägt.

Abgrenzung und Konfrontation als zentrale Momente der Selbstdefinition der Organisation übertragen sich allerdings häufig auch auf intraorganisationale Kulturmuster. Das Problem der in NPOs häufig feststellbaren dysfunktionalen Tendenz der Harmonisierung und Vermeidung notwendiger Konflikte (Zauner/Simsa 1997) etwa ist in konfrontativ orientierten NPOs vergleichsweise gering ausgeprägt. Demgegenüber wirken Strategien, die gegenüber anderen Organisationen entwickelt und praktiziert werden, oft stark auch auf die eigene Organisation zurück und äußern sich als Tendenz einer oft zu hohen Konfliktneigung sowie als Abgrenzung von und Kampf gegen interne Normen und Strukturen. Die Kernkompetenzen im Kampf gegen andere werden somit auch gegenüber der eigenen Organisation angewandt (Patak/Simsa 1993).

Die Strategie der Konfrontation kann weiters hohe Attraktivität für potentielle Spender und Mitarbeiter haben. Spektakuläre Maßnahmen wie das Anketten von Aktivisten an Fabriksgebäuden, die Fahrt mit Schiffen in Gewässer, in denen Atomtests stattfinden sollen oder tagelange Demonstrationen gegen die Politik der WTO wecken Assoziationen eines sich aktiv Wehrens, eines „David gegen Goliath“ und haben damit hohen identifikatorischen Wert (bisweilen auch: Erlebniswert) insbesondere für jüngere Personen: „People appreciate such acts because those doing it are risking arrest, injury, and even death - and all for a cause that transcends narrow self-interest. These people are heroes in an age of very few heroes“ (Princen 1994, 35).

Für das Personalmanagement vorwiegend konfrontativ orientierter NPOs lassen sich daraus folgende Konsequenzen ableiten:

Das Problem der Motivation wie auch des burn-outs ist aufgrund der dynamischen, oft aktionistischen Operationsformen tendenziell weniger zentral als in anderen NPOs. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang allerdings zwei Aspekte: Zum einen ist die Sicherung von Karrierewegen bzw. individuellen Entwicklungsmöglichkeiten über unterschiedliche berufsbiografische Entwicklungsphasen zu beachten. Der Aufbau und die längerfristige Nutzung von Humanressourcen sind zentrale Anforderungen an ein Personalmanagement (Mayrhofer 1999). Protest und Konfrontation sprechen oft junge Personen an, um Reibungsverlusten aufgrund zu hoher Fluktuation zu entgehen, muss die Organi-

sation aber auch Möglichkeiten des Älterwerdens zur Verfügung stellen und absichern.

Zum anderen muss gewährleistet werden, dass Gratifikationen nicht primär für direkt konfrontativ orientierte Tätigkeiten vergeben werden, sondern dass auch die Bedeutung der „Hintergrundarbeit“, wie z. B. Tätigkeiten in der Führung, der Verwaltung oder der Logistik, in Bewertungsschemata gewürdigt werden. Aktivisten stehen zwar im öffentlichen Rampenlicht, sie benötigen aber ein hohes Maß an Zuarbeit, welche in konfrontativ orientierten Organisationen leicht vernachlässigt werden kann. Auf die Gewinnung von ehrenamtlichen Mitarbeitern auch für diese Tätigkeiten muss ebenfalls besonderes Augenmerk gelegt werden. Voraussetzung dafür sind Diskussions- und Entscheidungsprozesse hinsichtlich der meist tabuisierten Themen Leistung und Leistungserbringung (was gilt als Leistung, nach welchen Kriterien wird sie bewertet, und wer erbringt welche Leistungen?) (Drossos/Kreuzer 1996).

Die Notwendigkeit der Sicherung eines Minimums an Anschlussfähigkeit an adressierte Organisationen stellt ebenfalls Anforderungen an das Personalmanagement. Erstens sollte die Personalauswahl darauf abzielen, neben konfrontativ und kompromisslos eingestellten Mitarbeitern auch Personen zu gewinnen, die weniger stark ideologisch orientiert sind und damit die Anschlussfähigkeit an die Umwelt der Organisation sichern und einer ideologischen Abschottung der Organisation entgegen arbeiten. Im Zuge von Auswahlverfahren kann darauf geachtet werden, nicht nur Personen aus einer engen Subkultur aufzunehmen. Zweitens kann dieser Anforderung auch in Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen Rechnung getragen werden, indem hier Erfolge und Misserfolge von einzelnen Aktivitäten analysiert und in Zusammenhang mit der Vermittlung und Erweiterung von theoretischem Wissen über die Funktionslogik anderer Systeme gebracht werden. Die erste internationale Protest-Kampagne gegen die Bewerbung chemisch produzierter Babymilch durch die Firma Nestlé wurde z. B. von Nestlé faktisch ignoriert - die „Sprache“ der Kampagne war in der internen Kommunikationslogik des Konzerns nicht verständlich. Den hier engagierten NPOs gelang allerdings in der Folge mittels Evaluationen und einer daraus resultierenden Weiterentwicklung ihrer theoretischen (aber höchst praxisrelevanten) Einsichten eine Adaptierung ihrer Strategien, welche letztlich zielführend war.

Die Neigung zu konfliktförmigen Kommunikationen wie auch die damit einhergehende Tendenz der Abwehr formaler Strukturen sollte ebenfalls Gegenstand des Personalmanagements werden. Es kann sinnvoll sein, Weiterbildungen wie auch arbeitsplatzbezogene Unterstützungsmaßnahmen (Workshops, Coachings, Teamentwicklung) in hohem Maß dem Thema der Handhabung von Konflikten zu widmen, insbesondere Kenntnisse im Umgang mit bzw. in der Vermeidung

der Eskalation von Konflikten sind in primär konfrontativ orientierten NPOs besonders wichtig.

Eine wesentliche Herausforderung ist auch die Sicherung einer angemessenen Balance zwischen einer klaren Festlegung und Kommunikation formaler Strukturen einerseits und der Ermöglichung von Freiräumen andererseits, wobei hier sowohl Personalmanagement als auch Organisationsentwicklung angesprochen sind. Für das Personalmanagement gilt es insbesondere, hohe Aufmerksamkeit auf klare und praxisbezogene Vertragsgestaltung mit Mitarbeitern zu legen. Dysfunktionale Umgehungen formaler Strukturen können zudem zum Gegenstand von Workshops, Abteilungsklausuren, Mitarbeiterbesprechungen etc. gemacht werden, womit das Personalmanagement entsprechend häufigen Selbstbeschreibungen (Boos 1996) als Motor und Begleiter von Prozessen organisationalen Lernens werden kann.

3.2 Kooperative Strategien

Im Gegensatz zu konfrontativen Strategien ist hier die zentrale strategische Frage weniger die Sicherung ausreichender Anschlussfähigkeit, vielmehr ist die Sicherstellung notwendiger Abgrenzung prekär: Die Herausforderung liegt in der Bewahrung einer ausreichenden Distanz bzw. einer Mehrfachrepräsentanz unterschiedlicher Logiken. Eine Voraussetzung für Kooperation ist die interne Repräsentanz der Logiken der Kooperationspartner, sowie die Entwicklung kompatibler Ziele und Strategien der beteiligten Organisationen (vgl. auch Heimerl/Meyer 2002). Insbesondere intensive Kooperation kann zu Angleichungstendenzen und damit zum Verlust der Spezifika der NPO führen.

Aufgrund der Notwendigkeit der Anschlussfähigkeit an verschiedene Umwelten können Organisationen mit primär kooperativen Strategien besonders ausgeprägte interne Widersprüche aufweisen. Während Kooperationspartner beispielsweise Kompromissbereitschaft erwarten, verlangen Spender, ehrenamtliche Mitarbeiter und die Öffentlichkeit kompromissloses, durchsetzungsfähiges Verhalten. Konfliktäre Erwartungen unterschiedlicher Anspruchsgruppen können organisationsintern auf mehrere Arten ausgetragen werden. Ein üblicher Weg ist die Identifikation einzelner organisationaler Subeinheiten mit spezifischen Anspruchsgruppen, ein weiterer ist die „Flucht“ in Ambiguität und Latenz. Um keinen der relevanten Stakeholder vor den Kopf zu stoßen, wird nur ein Minimum an Zielen und Aktivitäten expliziert, was zur Diffusität von Strukturen führen kann (Brown 1988; Tassie/Murray/Cutt 1998; Murray/Tassie 1994; Patak/Simsa 1993). Eine weitere Handhabungsform von Differenzen stellt die latente, aber oft dysfunktionale Priorisierung einer Anspruchsgruppe dar, die z. T. zu einem Verlust der Kapazität der Anschluss- und Vermittlungsfähigkeit gegenüber zentralen Umwelten führt.

Das Maß an erreichten Veränderungen beeinflusst in der Regel die Motivation von Mitarbeitern oder Spendern. Dieses kann stark variieren. So kann in manchen Konstellationen unverhältnismäßig hoher Einfluss ausgeübt werden (Fowler 1992; Princen 1994), oft schränken aber ungleiche Machtverhältnisse und Abhängigkeit die Handlungsspielräume und Erfolge der NPO ein, was negative Rückwirkungen auf die Organisationskultur sowie das Engagement von Mitarbeitern und Spendern haben kann.

Für das Personalmanagement vorwiegend kooperativ orientierter NPOs lassen sich daraus folgende Konsequenzen ableiten:

Aufgrund der damit oft einhergehenden Angleichungstendenzen an Kooperationspartner können Identitätsprobleme der Organisation eine Folge von intensiver Kooperation sein. Unterschiede zu Kooperationspartnern gehen verloren, Aktivisten beklagen den Verlust des „alten Geistes“, und die Frage der „Besonderheit“ der Organisation stellt sich. Der Wahrscheinlichkeit von hohen internen Widersprüchen und Identitätsproblemen kann im Rahmen von Weiterbildungen und organisationalen Entwicklungsprozessen Rechnung getragen werden, besonders hohe Bedeutung gewinnen hier Widerspruchsmanagement, die Arbeit am Selbstverständnis der Organisation und an identitätsbildenden Maßnahmen, etwa im Rahmen von Prozessen der Leitbildentwicklung, der Erfolgsmessung oder der Zielformulierung. Zentrale Anforderungen an persönliche Kompetenzen der Mitarbeiter sind weiters Verhandlungsführung, Flexibilität und Anschlussfähigkeit an unterschiedliche Umwelten, d. h. die Offenheit für unterschiedliche Organisationskulturen und Kommunikationsmuster.

Die Notwendigkeit der Sicherung einer eigenen Identität bei gleichzeitiger Anschlussfähigkeit an Kooperationspartner muss auch in der Personalauswahl berücksichtigt werden. Eine in diesem Zusammenhang zu klärende Frage ist, ob eher eine interne Homogenität oder eine Heterogenität der Personalstruktur gefördert werden soll. Es kann sinnvoll sein, unterschiedliche externe Anforderungen durch eine „Aufteilung“ von Kontakten und Kulturmustern zwischen verschiedenen Abteilungen und deren Mitarbeitern zu handhaben, d. h. widersprüchliche Anforderungen durch eine Heterogenität der Personalstruktur abzubilden. Wenn bereits Tendenzen einer dysfunktionalen Ähnlichkeit zu wichtigen Kooperationspartnern beobachtbar sind, dann sollte z. B. bei der Besetzung von zentralen Positionen darauf geachtet werden, auch eher „kulturfremde“ Personen zu rekrutieren.

Im Zuge langfristiger Kooperationsbeziehungen v. a. mit staatlichen Organisationen können - insbesondere bei Abhängigkeitsstrukturen, die die Handlungsspielräume der NPO stark einschränken - Motivation, Initiative und Innovationsbereitschaft sinken sowie Tendenzen der Verbürokratisierung um sich greifen, was im Zuge von Organisationsentwicklung, der Gestaltung von Anreizsystemen und der Personalauswahl und -weiterbildung zu bearbeiten ist.

3.3 Schadensbegrenzende Strategien

An Schadensbegrenzung orientierte NPOs vertreten zwar tendenziell unterschiedliche Ziele und Interpretationsmuster als jene Organisationen, die als Verantwortliche oder Verursacher gesehen werden, da sie primär an Reparatur und Hilfe orientiert sind, werden diese Unterschiede allerdings nicht in Kontakt mit diesen Organisationen ausgetragen. Interne Widersprüche wie auch die Notwendigkeit der Sicherung an Anschlussfähigkeit bzw. Abgrenzung sind hier daher vergleichsweise gering ausgeprägt.

Die Orientierung an Reparaturleistungen und Schadensbegrenzung bedingt allerdings eine hohe Konfrontation der Mitarbeiter mit Problemen und Leid, ohne die Entlastungsmöglichkeiten konfrontativer Aktivitäten zu implizieren. Gekoppelt mit der meist gegebenen Unerreichbarkeit von Zielen kann dies im Innenverhältnis depressive Modalitäten auslösen. Mitarbeiter beschreiben ihre Tätigkeit oft als sehr belastend, als „Sisyphusarbeit“, und burn-out-Effekte treten besonders häufig auf (v. Eckardstein 1999). In den meisten Organisationen gibt es spezifische Entlastungsmöglichkeiten, man kann Organisationsziele fallweise zumindest hypothetisch in Frage stellen, sich über Kunden oder eigene Produkte lustig machen etc. In Organisationen, die menschliches Leid vermindern wollen und täglich mit schwierigen Lebenslagen, Krankheit, Armut, ungerechter Inhaftierung etc. zu tun haben, gibt es diese Möglichkeit der Aggressions- und Spannungsabfuhr kaum. Verbunden mit meist weniger spektakulären Operationen führen die damit implizierten Belastungen dazu, dass die Attraktivität schadensbegrenzender Strategien für ehrenamtliche Mitarbeiter gegenüber konfrontativen NPOs insbesondere bei jüngeren Personen eher gering ist.

Außenorientierte Modalitäten des Guten, Helfenden und Sorgenden werden zudem in oft hinderlicher Weise auf organisationsinterne Verhältnisse übertragen. „Die eigene Tätigkeit wird stimmungsmäßig überschwemmt von den Inhalten, man hat Schwierigkeiten, hier einen Unterschied zu machen.“ (Krainz/Simsa 1995, 266) Dies führt zu mit dem Operationsmodus der Schadensbegrenzung häufig verbundenen hohen und dysfunktionalen Tendenzen der Konfliktvermeidung. Die daraus resultierende aggressionsunterdrückende Kultur kann hohe Latenzen von Konflikten bedingen und führt - als strukturelle und operative Schwäche - oft zu Selbstbehinderungen der Organisation.

Für das Personalmanagement vorwiegend schadensbegrenzender orientierter NPOs lassen sich daraus folgende Konsequenzen ableiten:

Insgesamt sind im Zusammenhang mit schadensbegrenzenden Strategien tendenziell besonders hohe emotionale Anforderungen an Mitarbeiter organisationsintern zu bewältigen. Abgesehen von geringen Entlastungsmöglichkeiten erfolgt die Hilfeleistung oft unter größten persönlichen Belastungen und z. T. auch

Risiken.⁷ Aufgrund der damit einhergehenden Gefahr depressiver organisationaler Kulturmuster gewinnt die Motivation von Mitarbeitern, bzw. die Verhinderung von Motivationsverlusten sowie die Vorbeugung gegen burn-out-Effekte besondere Bedeutung.

Besonderes Augenmerk gebührt in diesem Zusammenhang der Sicherung von Entlastungsmöglichkeiten, des Feierns und der Honorierung von Erfolgen und des Angebotes adäquater Anreize, wie z. B. attraktiver Weiterbildungsangebote. Besondere mit der Tätigkeit einhergehende Belastungen müssen organisationsintern abgedeckt werden. Ein Schritt dazu ist die Entwicklung einer Kultur der Sensibilität für und Akzeptanz von Belastungen. Selbst, wenn es anderen noch schlechter geht, ist die häufige Haltung des Erduldens und Sich-Aufopfrens langfristig dysfunktional. Da die Feststellung von Erfolgen in schadensbegrenzenden Organisationen z. T. besonders schwierig ist (auf jede Person, der geholfen wird, kommen in der Regel viele weitere, für die nichts getan werden kann) hat auch die Entwicklung angemessener Kriterien der Leistungsmessung hohe Bedeutung.

Weiters kann es notwendig sein, dysfunktionalen Tendenzen der Konfliktvermeidung durch Entwicklungsmaßnahmen Rechnung zu tragen. Sowohl Weiterbildungsmaßnahmen zum Thema des Umgangs mit und des Sinns von Konflikten als auch Coachings, Teamentwicklungen oder prozessorientierte Beratungen können in diesem Zusammenhang sinnvoll sein.

3.4 Strategien konkurrierender oder zusätzlicher Leistungserbringung

Bei diesen Strategien geht es nicht um Einflussnahme auf andere Organisationen, vielmehr werden Leistungen erbracht, die auch von anderen Organisationstypen übernommen werden. Interpretationstendenzen und Ziele unterschiedlicher Organisationstypen in einem Tätigkeitsbereich sind damit nicht notwendig verschieden, die Orientierung an anderen Organisationen ist nicht als enge Kopplung zu verstehen, sondern entspricht üblichen Konkurrenzverhältnissen.

Dennoch müssen NPOs neben der Logik des jeweiligen Marktsegmentes auch spezifischen Bedingungen Rechnung tragen. Sie beschäftigen in der Regel ehrenamtliche Mitarbeiter und sind aufgrund ihrer Rechtsform und ihrer Mission neben wirtschaftlichen auch ideellen Zielen verpflichtet. Oft wird die Organisationskultur wie auch die Motivation der Mitarbeiter wesentlich von der konfessionellen, weltanschaulichen oder karitativen Orientierung der NPO geprägt, Mitarbeiter zeigen z. B. höheres Engagement oder akzeptieren niedrigere Gehälter als in gewinnorientierten Organisationen. Tendenzen einer zunehmenden

⁷ Vgl. beispielsweise den Bericht vom Einsatz der Organisation Ärzte ohne Grenzen in Afghanistan (Grafl 2000) oder die Ausführungen von Bucher über die Arbeit von Mitarbeitern des Roten Kreuzes (Bucher 2000).

Kommerzialisierung des Nonprofit-Sektors sowie der wachsenden Konkurrenz von Wirtschafts- und Nonprofit Organisationen sind in diesem Zusammenhang für viele NPOs prekär: Entweder erhöhen sich mit der damit verstärkten Notwendigkeit der Balance von Wirtschaft und Wertorientierung (v. Eckardstein/Simsa 1999) organisationale Widersprüche oder die wertorientierte Identität wird zugunsten der kommerziellen Identität aufgegeben.

Zum einen können damit intraorganisationale Widersprüche und Spannungsfelder ebenso stark ausgeprägt sein, wie in kooperativ orientierten NPOs, zum anderen können auch Tendenzen der Annäherung an Strukturen und Logiken von Wirtschafts- oder Verwaltungsorganisationen zur Herausforderung für das Management der NPO werden. Letztere sind dann problematisch, wenn sie zu Konflikten oder zu Motivationsverlusten der haupt- oder ehrenamtlichen Mitarbeiter führen, d. h. wenn für diese nicht mehr nachvollziehbar ist, warum sie die in NPOs typischerweise höheren Widersprüche und schlechteren Arbeitsbedingungen überhaupt noch akzeptieren sollten.

Spezifische Belastungen können auch aufgrund der ungleichen Konkurrenzbedingungen entstehen. Die für NPOs typische hohe ideologische Orientierung (Pankoke 1995; Seibel 1992; Bode 1998; Zech 1997) fördert Motivation und Engagement wie auch Kohäsion und kann auch in Bezug auf das Vertrauen von Kunden oder Spendern einen Konkurrenzvorteil von NPOs darstellen (Rose-Ackerman 1997). Gleichzeitig kann die mit der Mission einhergehende Wertorientierung aber auch insofern nachteilige Wirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der NPOs haben, als hier häufig unterschiedliche, nichtpriorisierbare Ziele gleichzeitig verfolgt werden, welche die messbare ökonomische Effizienz einschränken. Mit der Organisation von Rettungsfahrten beispielsweise konkurriert das Rote Kreuz zwar mit Wirtschaftsunternehmen, es übernimmt im Gegensatz zu diesen allerdings auch unrentable Fahrten und verfolgt zudem politische Ziele. Eine häufige Folge dieser Mehrdimensionalität von Zielen sind höhere Kosten und die Tendenz zur Selbstüberforderung der Organisation.

Für das Personalmanagement dieser NPOs lassen sich daraus folgende Konsequenzen ableiten:

Um einer Abwanderung von Mitarbeitern entgegen zu treten, erfordert die teilweise härter werdende Konkurrenz eine Beobachtung von und Anpassung an Qualifikationsstandards und Arbeitsbedingungen in anderen Organisationstypen der gleichen Branche. Sowohl in der Rekrutierung von Personal als auch in Weiterbildungsmaßnahmen und Entlohnungssystemen muss branchenüblichen Standards Rechnung getragen werden. Auch in Bezug auf die Attraktivität der Organisation für ehrenamtliche Mitarbeiter kann eine bewusste Qualifizierungspolitik (v. Eckardstein 1999) sinnvoll sein, welche Weiterbildungsmöglichkeiten gezielt

als Attraktor einsetzt und damit sowohl die Bindung alter als auch das Engagement neuer ehrenamtlicher Kräfte fördern kann.

Gleichzeitig wird, wie auch in primär kooperativ orientierten NPOs, die Arbeit an der Identität und den Zielen der NPO besonders wichtig. Im Zusammenhang mit Prozessen der Organisationsentwicklung kann das Personalmanagement hier z. B. im Zuge von Weiterbildungsmaßnahmen oder Teamsupervisionen, wie auch der Moderation von Workshops zur Zielformulierung, Konfliktbearbeitung oder Organisationskultur Beiträge leisten.

Um unter Konkurrenzbedingungen existieren zu können, ist eine hohe Professionalität und Effizienz erforderlich. Dabei stehen die Entlastungen, die eine primäre Marktorientierung in Wirtschaftsunternehmen bietet, hier nur begrenzt zur Verfügung. In der Entwicklung von Kriterien der Erfolgsmessung und Entlohnung wie auch im Zuge der Anwendung von Instrumenten wie dem Mitarbeitergespräch ist daher darauf zu achten, den häufig vorkommenden Tendenzen der Selbstüberforderung entgegen zu treten. Wesentlich sind dafür v. a. die klare, explizite Formulierung von Leistungskriterien und Anforderungen, regelmäßige Rückmeldungen im Rahmen von Beurteilungsgesprächen und die Sicherung angemessener materieller oder immaterieller Entlohnung. Weiterbildungsmaßnahmen können hier zum einen eine wichtige individuelle Unterstützung von Mitarbeitern im Umgang mit Konflikten oder Stress darstellen, zum anderen kann auch die Vermittlung von theoretischen Hintergründen entlastend wirken, wenn damit z. B. Tendenzen der Personalisierung von Überlastungserfahrungen durch Verdeutlichung ihrer organisationalen Ursachen entgegen gewirkt wird.

4. Ausblick

NPOs haben eine hohe gesellschaftliche Bedeutung, die in manchen Bereichen gegenwärtig sogar noch zunimmt. Mit wachsendem Erfolgsdruck und der Anforderung an höhere Professionalität nimmt auch die Bedeutung ihres Personalmanagements zu und steht ähnlichen Professionalisierungserwartungen gegenüber wie das generelle Management. Anforderungen an das Personalmanagement von NPOs sind besonders differenziert und werden in der Praxis oft unterschätzt. Neben Anforderungen, die sich aus gesellschaftlich-politischen Entwicklungstendenzen ergeben, und besonderen Bedingungen des jeweiligen Tätigkeitsbereiches der NPO können auch die gewählten Einflussstrategien zum Gegenstand des Personalmanagements werden, indem sie Kulturmuster der und Herausforderungen an die Organisation prägen. Da die verfolgten Strategien oft vielfältig sind, d. h. in der Praxis oft mehrere Strategien gleichzeitig verfolgt werden, sind Zusammenhänge vielfältiger und komplexer, als sie hier dargestellt werden konnten.

Dennoch kann das hier vorgestellte Modell der Selbstreflexion und -beobachtung zugrunde gelegt werden. Die Entscheidung für eine der Einflussformen oder auch für deren parallele Anwendung betrifft zentrale strategische Orientierungen der Organisationen.⁸ Sowohl für strategische Entscheidungen als auch für die Beobachtung ihrer Konsequenzen kann das Modell somit hilfreich sein. Die klare Benennung und Unterscheidung einzelner Typen verdeutlicht damit einhergehende Widersprüche, Unklarheiten und Anforderungen und kann damit die oft nur latent vorgenommenen Orientierungen besprechbar machen. Damit können auch Entscheidungen über Strategien des Personalmanagements klarere Beobachtungen zugrunde gelegt werden. Eine Grundlage erfolgreichen Personalmanagements ist die sensible Beobachtung der eigenen Organisation, und diese kann u. a. mit Hilfe des vorgestellten Modells strukturiert werden.

Generell zeigt die vorgenommene Analyse die in der Praxis oft unterschätzte hohe Bedeutung theoretischen Wissens. Sowohl für die Entwicklung adäquater Strategien des Personalmanagements selbst als auch für die Inhalte von Weiterbildungsmaßnahmen ist eine Kenntnis von organisationalen Logiken, Strukturen und Eigendynamiken von hoher Bedeutung. Die Bewältigung von spezifischen arbeitsbezogenen Belastungen kann mittels theoretischer Kenntnisse erleichtert werden, die Umsetzung des Schlagwortes „von Weiterbildung zum Wissensmanagement“ (Heitger 1996) kann damit auch höchst konkrete Entlastungen bieten.

Literatur

- Altwater, E./ Brunnengräber, A./ Haake, M./ Walk, H. (Hg.) (1997): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster.
- Anheier, H.K./ Seibel W. (Hg.) (1990): The Third Sector. Comparative Studies of Non-profit Organizations. Berlin, New York.
- Argyris, C. (1985): Strategy, Change, and Defensive Routines. London.
- Badelt, C. (Hg.) (1999): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart.
- Baecker, D. (1993): Die Form des Unternehmens. Frankfurt/Main.
- Bergmann, W. (1987): Was bewegt die soziale Bewegung? Überlegungen zur Selbstkonstitution der „neuen“ sozialen Bewegungen. In: Baecker, D./ Markowitz, J./ Stichweh, R./ Hartmann, T./ Willke, H. (Hg.): Theorie als Passion. Niklas Luhmann zum 60. Geburtstag. Frankfurt/Main, 362-394.
- Bode, I. (1998): Entscheidende Momente. Nonprofit-Organisationen im Krankenversicherungswesen zwischen Markt und Solidarität. In: AK Nonprofit-Organisationen (Hg.): Nonprofit-Organisationen im Wandel. Stuttgart, Berlin, Köln, 47-75.
- Boos, F. (1996): Personalentwicklung bye bye? In: Beratergruppe Neuwaldegg (Hg.): Personalmanagement bye bye? Wien, 13-33.

⁸ Gratz beschreibt eine diesbezügliche Identitätsfrage am Beispiel der Patientenanwaltschaft: „Wie sehr orientieren wir uns in unserer Arbeit am Modell des Anwalts, des Einzelfallhelfers oder des politischen Lobbyisten?“ (1997, 2).

- Bora, A. (1999): Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften. Baden-Baden.
- Brown, D.L. (1988): Organizational Barriers to Strategic Action by NGOs. In: IDR-Reports 5.
- Bruckmeier, K. (1994): Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 24, 227-241.
- Bucher, H. (2000): Strategische Herausforderungen der Rot-Kreuz-Bewegung. Tagungsunterlage des 4. Internationalen Colloquium der NPO-Forscher. Fribourg.
- Clark, M. L. (1994): The Antarctic Environmental Protocol. NGOs in the protection of Antarctica. In: Princen, T./ Finger, M. (Hg.): Environmental NGOs in World Politics. London.
- Clark, J.D. (2001): Ethische Globalisierung. Dilemmata und Herausforderungen der Internationalisierung der Zivilgesellschaft. In: Simsa, R. (Hg.): Management der Zivilgesellschaft. Gesellschaftliche Herausforderungen und organisationale Antworten. Stuttgart, 221-232.
- Dees, G. (1998): Social Enterprise - Enterprising nonprofits. In: Harvard Business Review 76, 54-69.
- DiMaggio, P. (1987): Nonprofit Organizations in the Production and Distribution of Culture. In: Powell, W.W. (Hg.): The Nonprofit Sector. A Research Handbook. New Haven, 195-220.
- Drossos, G./ Kreuzer, I. (1996): Schleudersitz. In: Beratergruppe Neuwaldegg (Hg.): Personalmanagement bye bye? Wien, 33-53.
- Eckardstein, D.v. (1999): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 257-276.
- Eckardstein, D.v./ Simsa, R. (1999): Entscheidungsmanagement in Nonprofit-Organisationen. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 389-403.
- Eckardstein, D.v./ Kasper, H./ Mayrhofer, W. (Hg.) (1999): Management. Theorien-Führung-Veränderung. Stuttgart.
- Feris, J.M. (1998): The Role of the Nonprofit Sector in a Self-Governing Society. A View from the United States. In: Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 9, 137-151.
- Fowler, A. (1992): Building Partnerships between Northern and Southern Development NGOs - Issues for the Nineties. In: Development 1, 5-18.
- Grafl, C. (2000): Welt von gestern. In: Diagnose. Das Magazin von Ärzte ohne Grenzen Österreich, 2-3.
- Gratz, W. (1997): Zwischen allen Sesseln. Über Vereine, die soziale Dienstleistungen erbringen. Unveröffentlichtes Manuskript. Wien.
- Grunow, D. (1995): Zwischen Solidarität und Bürokratie. Organisationsentwicklung von Wohlfahrtsverbänden. In: Rauschenbach, T./ Sachße, C./ Olk, T. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/Main, 253-279.
- Heimerl, P./ Meyer, M. (2002): Organisation und NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 259-290.
- Heintel, P./ Krainz, E.E. (1994): Was bedeutet „Systemabwehr“? In: Götz, K. (Hg.): Theoretische Zumutungen. Vom Nutzen der systemischen Theorie für die Managementpraxis. Heidelberg, 160-193.
- Heinze, R.G./ Olk, T. (1981): Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 33, 94-114.

- Heitger, B. (1996): Von der Weiterbildung zum Wissensmanagement. In: Beratergruppe Neuwaldegg (Hg.): Personalmanagement bye bye? Wien, 117-146.
- Horak, C. (1999): Management von NPOs - Eine Einführung. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 139-152.
- Kasper, H. (1989): Die Handhabung des Neuen in organisierten Sozialsystemen. Habilitationsschrift, Wien.
- Kasper, H./ Mayrhofer, W./ Meyer, M. (1999): Management aus systemtheoretischer Perspektive – eine Standortbestimmung. In: Eckardstein, D.v./ Kasper, H./ Mayrhofer, W. (Hg.): Management. Theorien-Führung-Veränderung. Stuttgart, 161-210.
- Keck, M.E./ Sikkink, K. (1998): Activists beyond borders. Advocacy Networks in International Policies. Ithaka, London.
- Kingma, B.R. (1997): Public good theories of the non-profit sector. Weisbrod revisited. In: Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 8, 135-148.
- Krainz, E.E./ Simsa, R. (1995): Gute Menschen. Zur Beratung von Freiwilligen-Organisationen. In: Grossmann, R./ Krainz, E.E./ Oswald, M. (Hg.): Veränderung in Organisationen. Management und Beratung. Wiesbaden, 255-269.
- Kramer, R.M. (1981): Voluntary Agencies in the Welfare State. Berkely, Los Angeles, London.
- Kramer, R.M./ Lorentzen, H./ Melief, W.B./ Pasquinelli, S. (1993): Privatization in Four European Countries. Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships. Armonk, London.
- Luhmann, N. (1988): Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- Luhmann, N. (1998a): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Erster Teilband. Frankfurt/Main.
- Luhmann, N. (1998b): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Zweiter Teilband. Frankfurt/Main.
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen, Wiesbaden.
- Mayerhofer, H. (1999): Qualifikationsmanagement. In: Eckardstein, D.v./ Kasper, H./ Mayrhofer, W. (Hg.): Management. Theorien-Führung-Veränderung. Stuttgart, 489-520.
- Mayntz, R. (Hg.) (1992): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh.
- Moss Kanter, R./ Summers, D. (1987): Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach. In: Powell, W.W. (Hg.): The Nonprofit Sector. A Research Handbook. New Haven, 154-167.
- Murray, V./ Tassie, B. (1994): Evaluating the Effectiveness of Nonprofit Organizations. In: Herman, R. (Hg.): The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management. San Francisco, 303-324.
- Olk, T./ Rauschenbach, T./ Sachße, C. (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Oder: über die Schwierigkeit, Solidarität zu organisieren. In: Rauschenbach, T./ Sachße, C./ Olk, T. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/Main, 11-34.
- Ortmann, G./ Sydow, J./ Türk, K. (1997): Organisation, Strukturation, Gesellschaft. Die Rückkehr der Gesellschaft in die Organisationstheorie. In: Ortmann, G./ Sydow, J./ Türk, K. (Hg.): Theorien der Organisation. Opladen, 15-35.
- Panchaud, C./ Cattacin, S. (1997): Non-profit organisations and the management of AIDS/HIV. In: Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 8, 213-234.
- Pankoke, E. (1995): Subsidiäre Solidarität und freies Engagement. Zur „anderen“ Modernität der Wohlfahrtsverbände. In: Rauschenbach, T./ Sachße, C./ Olk T. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt, 54-84.

- Patak, M./ Simsa, R. (1993): Paradoxien in Nonprofit-Organisationen. In: Heitger, B./ Schmitz, C./ Gester, P.-W. (Hg.): Managerie. 2. Jahrbuch. Systemisches Denken und Handeln im Management. Heidelberg, 242-250.
- Pelikan, J.M./ Demmer, H./ Hurrelmann, K. (1993): Gesundheitsförderung durch Organisationsentwicklung - Einführung in die Fragestellung. In: Pelikan, J./ Demmer, H./ Hurrelmann, K. (Hg.): Gesundheitsförderung durch Organisationsentwicklung. Konzepte, Strategien und Projekte für Betriebe, Krankenhäuser und Schulen. Weinheim, München.
- Princen, T. (1994): NGOs. Creating a niche in environmental diplomacy. In: Princen, T./ Finger, M. (Hg.): Environmental NGOs in World Politics. London, 19-47.
- Rose-Ackerman, S. (1997): Altruism, ideological entrepreneurs and the non-profit firm. In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 8, 120-134.
- Salamon, L. (1994): The Nonprofit Sector and the Evolution of the American Welfare State. In: Herman, R. (Hg.): *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco, 83-99.
- Schimank, U. (1997): Zur Verknüpfung von Gesellschafts- und Organisationstheorie. In: Ortman, G./ Sydow, J./ Türk, K. (Hg.): *Theorien der Organisation*. Opladen, 312-314.
- Schwarz, G. (1990): *Konfliktmanagement. Sechs Grundmodelle der Konfliktlösung*. Wiesbaden.
- Seibel, W. (1992): *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheidende Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden.
- Simon, F. (1997): *Die Kunst, nicht zu lernen. Und andere Paradoxien in Psychotherapie, Management, Politik...* Heidelberg.
- Simsa, R. (1999): Zwischen Wirtschaft und Werten. Nonprofit-Organisationen als spezifisches Feld von Training und Beratung. In: *Gruppendynamik. Zeitschrift für angewandte Sozialpsychologie* 29, 339-352.
- Simsa, R. (2001a): *Gesellschaftliche Funktionen und Einflussformen von Nonprofit-Organisationen. Eine systemtheoretische Analyse*. Frankfurt/Main usw.
- Simsa, R. (Hg.) (2001b): *Management der Zivilgesellschaft. Gesellschaftliche Herausforderungen und organisationale Antworten*. Stuttgart.
- Simsa, R. (2002): NPOs und die Gesellschaft: Eine vielschichtige und komplexe Beziehung – Soziologische Perspektiven. In: Badelt, C. (Hg.): *Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management*. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 129-152.
- Smith, B.H. (1993): Non-governmental organizations in international development. Trends and future research priorities. In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 4, 326-344.
- Tassie, B./ Murray, V./ Cutt, J. (1998): Evaluating Social Service Agencies. Fuzzy Pictures of Organizational Effectiveness. In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9, 59-80.
- Wapner, P. (1996): *Environmental activism and world civic politics*. New York.
- Willke, H. (1987a): Strategien der Intervention in autonome Systeme. In: Baecker, D./ Markowitz, J./ Stichweh, R./ Tyrell, H./ Willke, H. (Hg.): *Theorie als Passion. Niklas Luhmann zum 60. Geburtstag*. Frankfurt/Main, 333-361.
- Willke, H. (1987b): Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Glasgow, M./ Willke, H. (Hg.): *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*. Pfaffenweiler, 3-27.
- Willke, H. (1992): *Ironie des Staates*. Frankfurt/Main.
- Willke, H. (1995): *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Stuttgart.
- Willke, H. (1996): *Systemtheorie II: Interventionstheorie*. Stuttgart.

- Wimmer, R. (1995): Die permanente Revolution. Aktuelle Trends in der Gestaltung von Organisationen. In: Grossmann, R./ Krainz, E.E./ Oswald, M. (Hg.): Veränderung in Organisationen. Management und Beratung. Wiesbaden, 21-41.
- Wimmer, R. (1999): Wider den Veränderungsoptimismus - Möglichkeiten und Grenzen einer radikalen Transformation von Organisationen. In: Krainz, E.E./ Simsa, R. (Hg.): Die Zukunft kommt - wohin geht die Wirtschaft. Gesellschaftliche Herausforderungen für Management und Organisationsberatung. Wiesbaden, 97-120.
- Wollnik, M. (1994): Interventionschancen bei Autopoietischen Systemen. In: Götz, K. (Hg.): Theoretische Zumutungen. Vom Nutzen der systemischen Theorie für die Managementpraxis. Heidelberg, 118-159.
- Zauner, A./ Simsa, R. (1997): Konfliktmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Stuttgart, 405-418.
- Zech, R. (1997): Effizienz lernen in Non-Profit-Organisationen des Bildungsbereichs. In: Zech, R. (Hg.): Pädagogische Antworten auf gesellschaftliche Modernisierungsanforderungen. Bad Heilbrunn, 22-62.

Personalstrategien für Ehrenamtliche in sozialen NPOs

1. Einleitung: Ehrenamtliche als Personalressource

Wesentliche gesellschaftlich notwendige Leistungen werden von Nonprofit Organisationen (NPOs) und deren ehrenamtlichen MitarbeiterInnen² und hauptamtlichen MitarbeiterInnen erbracht. NPOs als Ausdruck einer „Civil Society“ sind wichtiger Bestandteil des kulturellen und sozialen Lebens; sie spielen in demokratischen Systemen eine beachtliche (sozial)politische Rolle, sind aber gleichzeitig auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor (Badelt 2002a, 5). Budgetprobleme der meisten Wohlfahrtsstaaten und demographische Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung, steigende Armut, Anstieg von Pflegebedürftigkeit, altersspezifische chronische Erkrankungen und Alterseinsamkeit lassen den Bedarf an sozialen Versorgungsleistungen schneller steigen als deren Finanzierungsmöglichkeiten (Olk 1991, 7). Mit zunehmender (gesellschaftspolitischer) Bedeutung der Leistungserbringung durch NPOs steigen die qualitativen („professionelle“ Dienstleistung) und quantitativen (Menge der zu betreuenden Personen) Anforderungen. Gleichzeitig verstärkt sich die Konkurrenz (Badelt 2002b, 678) sowohl zwischen den NPOs (um Spenden, staatliche Zuschüsse, KundInnen/KlientInnen) als auch zu staatlichen Einrichtungen und zu privatwirtschaftlichen Unternehmen (McIntyre Hall/Hall 1996). Die Leitungen von NPOs sind unter diesen Umständen verstärkt gezwungen, sich um eine erfolgreiche strategische Positionierung auf ihrem jeweiligen „Markt“ sowie um das Angebot qualitativ hochwertiger Dienstleistungen zu wettbewerbsfähigen Kosten zu bemühen. Hierbei kommt dem Personal eine Schlüsselfunktion zu, da die Dienstleistungen durchweg persönlich erbracht werden.

Nonprofit Organisationen sind bei der Leistungserstellung neben dem Einsatz hauptamtlich Beschäftigter in einem hohen Ausmaß von der Mitwirkung Ehrenamtlicher abhängig. NPOs sind, betrachtet man die Veränderungen im Profil der Ehrenamtlichen, auch auf der personellen Inputseite mit Werte- und Verhaltensänderungen (z.B. Thomas/Finch 1990; Wessels 1994; Wischeropp 1998; War-

¹ Autor und Autorin danken Frau Mag. Marie Theres Raberger, Forschungsassistentin an der Abteilung für Personalmanagement bis 30.4.2001, für ihre Mitwirkung an der zugrundeliegenden Untersuchung.

² Cnaan/Handy/Wadsworth 1996: Für einen Überblick über Definitionsmöglichkeiten von Ehrenamt und Freiwilligkeit. Ehrenamtliche Tätigkeit ist definiert als jene Arbeit, die

- ohne monetäre Gegenleistung,
- für Dritte, die nicht im gemeinsamen Haushalt leben, bzw. für die Gesellschaft und
- im Rahmen einer institutionellen Einbindung erbracht wird (Bachstein 1997, 2).

dell/Lishman/Whalley 2000) konfrontiert und haben in ihrem (Personal-)Management darauf zu reagieren. „Volunteers are still willing to help, but this has to be married with their own needs and expectations [...] Organizations may have to adopt new structures of working which reflect the complexity of motivation” (Wardell/Lishman/Whalley 2000, 238). Dass bezahlte wie unbezahlte Mitglieder einer Organisation im Sinne der Organisation handeln, ist höchst voraussetzungsvoll. Für das Handeln von Ehrenamtlichen wie Hauptamtlichen im Sinne der Organisation ist erforderlich, dass individuelle und organisationale Zielsetzungen zumindest zum Teil in Einklang gebracht werden. Aufgabe des Personalmanagements ist es, auf dieser Basis Humanressourcen bereitzustellen und auf ihren Einsatz im Sinne der Organisationsziele hinzuwirken.

Zur Funktion und Bedeutung ehrenamtlicher Arbeit in gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Perspektive liegen zahlreiche Untersuchungen vor (z.B. Gaskin/Smith/Paulwitz 1996; Bachstein, 1997; Anheier et al. 2002, 29; Wagner 1999; Badelt 2002c; Badelt/Hollerweger, 2001). Weitere Untersuchungen haben die Motivationsstruktur Ehrenamtlicher zum Gegenstand (z.B. Pearce 1993; Wessels 1994; Bundesministerium 2000; Wardell/Lishman/Whalley 2000; Klenner/Pfahl, 2001). Doch fehlt es bislang an empirischer Evidenz, wie aus *Managementperspektive* Personal und insbesondere Ehrenamtliche in NPOs eingesetzt werden, in welcher Weise Personalmanagement betrieben wird. Konzeptionelle Arbeiten hierzu haben Wehling (1993) und von Eckardstein (2002) vorgelegt.

Hier setzt unser Forschungsinteresse an. Wir wollen herausfinden, wie Personalmanagement von und in sozialen NPOs praktiziert wird. Dabei interessiert uns speziell, welche Muster von Personalstrategien für Ehrenamtliche, die auf operativer Ebene in NPOs tätig sind (also nicht für Ehrenamtliche in Führungs- und Leitungsfunktionen) beobachtet werden können.

2. Theoretischer Bezugsrahmen

Der Studie liegt ein personalstrategischer Bezugsrahmen (von Eckardstein/Greife 1988; von Eckardstein 2002) zugrunde, der folgende Variablen enthält: 1. Situativer Kontext, 2. Wahrnehmung und Verarbeitung des Kontext durch die personalverantwortlichen Akteure in Form der Personalstrategie, die sich 3. in der Art und Weise des Gebrauchs personalwirtschaftlicher Gestaltungsinstrumente zur Umsetzung der verfolgten Ziele niederschlägt.

Mit diesem Bezugsrahmen knüpfen wir an die Diskussion der Personalstrategie an, die seit ca. 15 Jahren auf wissenschaftlicher Ebene geführt wird (Elšik 1999).

Wir beziehen uns insbesondere auf die Diskussion zu Personalstrategietypen, denen eine besondere Bedeutung zur Ausschöpfung des menschlichen Leistungsvermögens und damit zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Organisation beigemessen wird. So hebt Walton (1985, 78ff.) die Commitment-Strategie von der Kontroll-Strategie ab, von Eckardstein/Greife (1988) unterscheiden in ähnlicher Weise die integrative von der tayloristischen Strategie, Pfeffer (1994) beschreibt eine größere Anzahl von personalwirtschaftlichen Gestaltungsinstrumenten, die als Ganzes der Commitment- bzw. der integrativen Personalstrategie entsprechen. Miles/Snow (1984) differenzieren zwischen Strategietypen, die jeweils bestimmten unternehmenspolitischen Strategien entsprechen sollen. Schuler/Jackson (1987) formulieren Strategietypen, mit denen die Wettbewerbsstrategien nach Porter (1988) gefördert werden sollen. In den beiden letzteren Ansätzen kommt ein starker situativer Bezug von Strategien zu besonderem Kontextfaktoren zum Ausdruck.

Da wir häufiger, und nicht zuletzt bei NPOs, beobachten konnten, dass bestimmte Kontextfaktoren, wie z.B. Wettbewerbsdruck, Kürzung von Subventionen, von den personalverantwortlichen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen und unterschiedlich verarbeitet, d.h. in personalwirtschaftliches Gestaltungshandeln umgesetzt werden, erschien es uns wichtig, diese Subjektivität der personalverantwortlichen Akteure in den Bezugsrahmen mit aufzunehmen. Damit legen wir darin ein konstruktivistisches Element an, das die situative Kontextabhängigkeit der Personalstrategie deutlich lockert.

In diesem Sinn wählen die Akteure aus den zahlreichen Kontextfaktoren jene aus, denen sie aufgrund ihrer professionellen Sozialisation und ihrer Werthaltung eine besondere Bedeutung für Entscheidungen über Personalmanagement zuschreiben (z.B. Kostendruck, gesetzliche Vorgaben, Praktiken anderer Organisationen, denen sie eine Vorbildfunktion beimessen). An diesen Kontextfaktoren orientieren sie sich sodann bei ihren Entscheidungen über zu treffende Maßnahmen bzw. über einzusetzende Instrumente des Personalmanagements.

Als Gestaltungsinstrumente stehen insbesondere zur Verfügung: die betriebliche Beschäftigungspolitik mit Entscheidungen über die anzustrebende Personalstruktur sowie über Rekrutierung und evtl. Trennung, persönliche Führung, Arbeitsorganisation (Auslegung von Tätigkeitsbereichen, Einzel- oder Gruppenarbeit), Entgeltsystem und Personalentwicklung (von Eckardstein/Schnellinger 1978). Damit sind die wohl zentralen Gestaltungsinstrumente abgedeckt. Obwohl die personalwirtschaftliche Literatur hier nicht durchgängig in der jeweils favorisierten Begrifflichkeit übereinstimmt und bei der Darstellung der Gestaltungsinstrumente unterschiedliche Aggregationsebenen verwendet (z.B. Führung als Oberbegriff, der auch Beurteilung einschließt bzw. Führung und Beurteilung als getrennte Gestaltungsinstrumente), gibt es hinsichtlich der in Betracht

kommenden Maßnahmen weite Übereinstimmung (z.B. Beer et al. 1984; Drumm 1995; Ferris/Rosen/Barnum 1995; Ridder 1999; Berthel 2000).

Bei der empirischen Analyse des Einsatzes von Gestaltungsinstrumenten kam es uns weniger darauf an zu erheben, *ob* ein Gestaltungsinstrument eingesetzt wird, z.B. Personalauswahl, denn in irgendeiner Weise wird wohl von jedem Instrument (= Maßnahmenbündel) Gebrauch gemacht, irgendwie wird jeder Bewerber „ausgesucht“ und aufgenommen. Stattdessen legen wir den Schwerpunkt auf die Frage, *wie* von dem Instrument Gebrauch gemacht wird, z.B. mit welchen Auswahlmaßnahmen im Einzelnen und auf welche Weise gearbeitet wird, wie die jeweilige Praxis begründet wird (verfolgte Intentionen, hergestellter Zusammenhang zu Kontextfaktoren), welche Wirkungen erzielt werden, wie die MitarbeiterInnen den Einsatz der Maßnahmen kommentieren. Auf diese Weise entsteht ein sehr komplexes Datenmaterial, das im weiteren Verlauf einer starken Verdichtung nach auszuwählenden Kriterien bedarf.

Bei der Absicht, Personalstrategien zu erheben, ist mit Mintzberg (1978, 1987) grundsätzlich zwischen Strategien als *Plan* im Sinne intendierter Strategien, und jenen als *Muster* zu unterscheiden. Bei der Umsetzung intendierter Strategien ergeben sich regelmäßig emergente Elemente, die ungeplant ihren Niederschlag in der realisierten Strategie finden, wie auch Elemente der intendierten Strategie absinken und in der realisierten Strategie, dem beobachtbaren bzw. durch Interpretation von Beobachtungen zu ermittelnden Strategiemuster nicht mehr in Erscheinung treten. Eine Personalstrategie kann daher als ein Grundmuster von regelmäßigen Praktiken des Personalmanagements bezeichnet werden, in dem sich die intendierten Aktivitäten der personalverantwortlichen Akteure und emergente Elemente miteinander verbinden. Unsere Interviews mit Leitungspersonen lassen die verfolgten Intentionen deutlich werden. Auf der anderen Seite ermöglichen die Interviews mit dem operativen Personal eine Einschätzung darüber, was von den verfolgten Intentionen tatsächlich in Maßnahmen umgesetzt wurde und wie diese beurteilt werden.³

3. Die Untersuchung

Unsere Untersuchung stellt eine explorative empirische Studie auf der Basis von Fallstudien in insgesamt 12 sozialen NPOs in Österreich dar. Als soziale NPOs definieren wir solche, die Dienstleistungen auf den Feldern Beratung, Betreuung, Pflege, Erziehung und Ausbildung erbringen (Bachstein 1997, 2).

³ Unsere ursprüngliche Absicht, zusätzlich Zusammenhänge zwischen Personalstrategie und Auswirkungen (auf Kosten und Qualität) auszuleuchten, mussten wir aufgeben, weil die hierfür erforderlichen Informationen nicht in ausreichendem Maße von den untersuchten NPOs zur Verfügung gestellt werden konnten.

In unsere Studie wurden NPOs der folgenden Art einbezogen:

- 2 Landes- und 3 Bezirksstellen zweier Rettungsdienste (A, F sowie B, H, L)
- 1 Allgemeine Hilfsorganisation in der Alten-, Behinderten- und Obdachlosenbetreuung (J)
- 1 Allgemeiner regionaler Betreuungsdienst (Nachbarschaftszentrum mit Gesundheits- und Ernährungsberatung) (G)
- 1 NPO zur Betreuung geistig Beeinträchtigter (C)
- 1 NPO zur Integration Behinderter (D)
- 1 NPO zur Betreuung Haftentlassener (I)
- 1 NPO zur Betreuung Obdachloser (E)
- 1 NPO zur Begleitung sterbender Menschen (K)

Die Fallstudien basieren auf leitfadengestützten Interviews mit Leitungspersonal sowie ehrenamtlichen und hauptamtlichen MitarbeiterInnen auf der ausführenden Ebene. Insgesamt wurden 31 Einzelinterviews und 20 Gruppendiskussionen durchgeführt, an welchen in Summe 115 Personen teilnahmen. Es wurden 93 MitarbeiterInnen (45 Ehren- und 48 Hauptamtliche) sowie 22 Personalverantwortliche (2 Ehren- und 20 Hauptamtliche) interviewt. An der Befragung nahmen 61 Männer und 54 Frauen teil.

Die Auswahl der Fälle erfolgte nach dem Prinzip des Theoretical Sampling (Lamnek 1993).

- Es wurden nur soziale NPOs ausgewählt, die neben bezahlten hauptamtlichen auch ehrenamtliche MitarbeiterInnen einsetzen.
- Es wurde auf Heterogenität nach Zweck, Größe, Alter und Tradition der NPO geachtet.
- Schließlich orientierten wir uns am Kriterium der Verfügbarkeit der Organisation für unsere Erhebung.

Die Auswertung des verschrifteten Materials erfolgte nach der qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 1993). In die Erhebung und Auswertung waren auch die Studierenden des Personalwirtschaftlichen NPO-Seminars im Wintersemester 2000/01, geleitet vom Autor, einbezogen.

4. Ergebnisse

4.1 Ausgewählte Einzelbefunde

Mit diesem Beitrag vermitteln wir lediglich einen Ausschnitt aus den insgesamt erhobenen Ergebnissen⁴, die nach Maßgabe von drei Kriterien im Folgenden

⁴ Siehe dazu von Eckardstein/Mayerhofer/Raberger 2001, Projektbericht an der Abteilung für Personalmanagement.

verdichtet werden. Durch diese Verdichtung wird die Herausarbeitung von Mustern von Personalstrategien angestrebt, denen wir ein hohes Unterscheidungsvermögen zugestehen.

Folgende drei Kriterien ziehen wir heran:

- die Art des Einsatzes Ehrenamtlicher in Relation zu Hauptamtlichen, jeweils auf ausführender Ebene,
- den Entwicklungsstand des Personalmanagements,
- die Handhabung von Qualifikations- und Leistungsunterschieden unter den Ehrenamtlichen.

Die *Art des Einsatzes* Ehrenamtlicher in Relation zu den Hauptamtlichen auf der ausführenden Ebene ermöglicht eine Unterscheidung, in welcher Weise die Ehrenamtlichen in die Leistungserstellung der NPO eingebunden sind. Aufgrund unserer Erhebungen können wir drei Ausprägungen dieses Kriteriums unterscheiden:

- Ehrenamtliche unterstützen die Hauptamtlichen, indem sie *ergänzende Tätigkeiten* bzw. *Hilfstätigkeiten* übernehmen, während die Hauptamtlichen sich auf den Kern der zu erbringenden Leistung konzentrieren.
Beispiel: In einer NPO zur Begleitung Sterbender werden die gesamten Pflegetätigkeiten von hauptamtlichen Kräften übernommen, Ehrenamtliche stehen den Patienten zu Gesprächen und helfender Betreuung zur Verfügung. Der ergänzende bzw. mithelfende Einsatz Ehrenamtlicher entlastet die Hauptamtlichen und trägt in diesem Beispiel wesentlich zur Erhöhung der Gesamtqualität der Leistung bei, die von der Organisation erbracht wird.
- Ehrenamtliche werden *äquivalent* zu Hauptamtlichen eingesetzt.
Beispiel: In einer Organisation des Rettungswesens übernehmen Ehrenamtliche die Leistungserbringung in den Nachtstunden und an Wochenenden, während die gleiche Leistung an Werktagen tagsüber von hauptamtlichen Kräften erbracht wird. Voraussetzung hierfür ist, dass die Ehrenamtlichen die gleiche bzw. annähernd die gleiche Qualifikation wie die Hauptamtlichen mitbringen.
- Ehrenamtliche übernehmen *ausschließlich* die Erbringung der Leistungen der NPO.
Beispiel: In einer Einrichtung zur Betreuung psychisch eingeschränkter Menschen sind Ehrenamtliche allein mit dieser Funktion betreut. Aufgabe der Hauptamtlichen ist es, den Einsatz der Ehrenamtlichen zu gestalten. Voraussetzung für das Funktionieren ist, dass die Ehrenamtlichen genügend auf diese Aufgabe vorbereitet wurden.

Es ist offensichtlich, dass die jeweiligen Einsatztypen unmittelbare Relevanz für die Ausprägung der Personalstruktur haben, die man als Gegenstand und Ergebnis von Entscheidungen der personalverantwortlichen Akteure in der NPO betrachten kann. Bei kurzfristiger Sicht hat die Personalstruktur auch den Charakter eines Kontextfaktors, der die Möglichkeiten personeller Gestaltung begrenzt (Nienhäuser 1998, 181). Entscheidungen für einen äquivalenten und einen ausschließlichen Einsatz von Ehrenamtlichen reduzieren die Personalkosten der NPO pro geleisteter Stunde, weil die Kosten ehrenamtlicher Arbeit wesentlich niedriger als die hauptamtlicher Arbeit sind. Hauptamtliche befürchten daher oftmals durch Ehrenamtliche ersetzt zu werden. Um diese Gefahr von vorn herein zu vermeiden, erfolgt in einzelnen NPOs eine schriftliche Festlegung, welche (anspruchsvollere) Aufgaben nur von Hauptamtlichen, und welche (weniger anspruchsvolle) Arbeiten auch von Ehrenamtlichen wahrgenommen werden dürfen. Auf diese Weise wird ein äquivalenter Einsatz regelmäßig vermieden. Wenn Ehrenamtliche auf diese Weise auf die Erbringung von geringerwertigen Tätigkeiten beschränkt werden, obwohl zumindest in mehreren Fällen ihre Qualifikation für einen äquivalenten Einsatz ausreichen würde, besteht die Gefahr, dass die Ehrenamtlichen sich in ihrem Einsatzpotential abgewertet fühlen.

Den ausschließlichen Einsatz Ehrenamtlicher konnten wir nur in einer einzigen Organisation unserer Stichprobe feststellen. Soweit es in einem derartigen Fall gelingt, genügend qualifizierte Ehrenamtliche zu gewinnen und sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weiter unterstützend zu begleiten, ist diese Art des Einsatzes sicherlich die kostengünstigste überhaupt.

Das *zweite* von uns herangezogene Kriterium ist der *Entwicklungsstand des Personalmanagements*. Mit diesem Kriterium versuchen wir die derzeitige Praxis in den personalwirtschaftlichen Aufgabenfeldern innerhalb der NPOs abzubilden. Dabei ist die Ausgestaltung in unterschiedlich differenzierter Form vorfindbar: *Rudimentäres Personalmanagement* ist dadurch gekennzeichnet, dass alle Teilaufgaben des Personalmanagements unterdurchschnittlich ausgeprägt sind (mit Ausnahme der Weiterbildung),⁵ und es in seiner Ausrichtung insgesamt wenig zielgerichtet und systematisch erscheint. *Entwickeltes Personalmanagement* charakterisiert sich durch geplante Aktivitäten in verschiedenen Aufgabenbereichen, die auch untereinander und auf die Zielsetzung der Organisation abgestimmt werden. Der Grad der Formalisierung der Personalaufgaben ist dabei nicht das ausschlaggebende Kriterium zur Zuordnung zu rudimentär-entwickelt, denn diese erscheint stärker durch Organisationsgröße⁶ und Entwicklungsphase⁷

⁵ Die Operationalisierung der Ausprägung von rudimentär ähnelt jener von Wührer 1985, dieser unterscheidet zwischen rudimentär, entwicklungsorientiert und planungsorientiert.

⁶ Mit zunehmender Organisationsgröße steigt der Grad der formalen Differenzierung (Kieser 1999, 177).

der NPO beeinflusst. Relevant ist vielmehr die informell oder formell vorhandene Initiative zur Realisierung von Personalaufgaben.⁸ „(Beispiel: Bei der Rekrutierung von Ehrenamtlichen werden allenfalls einfache Aufnahmeinterviews durchgeführt. Elaborierte Verfahren finden keine Anwendung. Die Art der Handhabung der Personalaufnahme wird nicht begründet und nicht mit einer strategischen Zielsetzung in Verbindung gebracht.)

Es liegt gewissermaßen auf der Hand, dass sich ein rudimentär ausgeprägtes Personalmanagement am ehesten in kleinen NPOs nachweisen lässt, die aus nachvollziehbaren Gründen andere Probleme zu bewältigen haben, als ihr Personalmanagement zu reflektieren und in einer differenzierten Weise anzuwenden. Dasselbe Argument gilt sicherlich auch für basisnahe Organisationen, die mehr einer Bewegung als einer Organisation ähneln. Zu unserer Überraschung fanden wir ein derartiges Personalmanagement allerdings auch in relativ großen, traditionsreichen NPOs. Allerdings wurde uns in den Interviews mitgeteilt, dass beabsichtigt sei, das Personalmanagement zu „modernisieren“. Der Vorteil eines rudimentären Personalmanagements gegenüber einem entwickelten besteht sicherlich darin, dass der Aufwand dieses Personalmanagements, seine Betriebskosten, niedrig gehalten werden können. Als nachteilig erweist sich auf der anderen Seite, dass aktuelle personalwirtschaftliche Zielsetzungen wie Qualitätssicherung und -verbesserung auf diese Weise schwerlich erreicht werden können.

Unser *drittes* Kriterium bezieht sich auf die Art des Umgangs der NPOs mit Qualifikations- und Leistungsunterschieden unter den Ehrenamtlichen. Die Bedeutung dieses Kriteriums liegt in seiner Relevanz für die Qualität der Leistungserbringung. Es ist davon auszugehen, dass in der Realität in jedem Fall Unterschiede im zeitlichen Einsatz und in der Verfügbarkeit von Ehrenamtlichen einerseits und in ihrer Qualifikation im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben andererseits bestehen. Wir unterscheiden bei diesem Kriterium wiederum zwei dichotome Ausprägungen: nicht segmentierend und segmentierend. Nicht segmentierend nennen wir die Ausprägung, wenn im Rahmen des Personalmanagements keine Unterschiede im Hinblick auf zeitliche Einsetzbarkeit und Qualifikation gemacht werden. Von einem segmentierenden Umgang mit Unterschieden zwischen den Ehrenamtlichen sprechen wir, wenn im Personalmanagement darauf explizit oder implizit reagiert wird, z.B. bei der Auswahl, der Weiterbildung und beim Einsatz.

⁷ Ein zentrales Kriterium zur Bestimmung der Entwicklungsphase einer Organisation ist die formale Differenzierung. Wir beziehen uns dabei auf das Entwicklungsmodell nach (Glasl/Lievegoed 1993).

⁸ Wird auch als Prinzip der Personalisierung der Personalarbeit genannt Wehling 1993, siehe vorne.

In welcher Weise sich der segmentierende und der nicht segmentierende Umgang der Organisation konkret zeigen, geht aus Tabelle 1 hervor.

Tabelle 1: Vorgehensweisen im Umgang mit unterschiedlichen Ehrenamtsgruppen

Gestaltung des Personalmanagements	Umgang mit Unterschieden
Berücksichtigt keine Unterschiede (Nicht segmentierend)	Beklagen
	Negieren
	Tabuisieren
Berücksichtigt Unterschiede zwischen Ehrenamtlichen (Segmentierend)	Dulden
	Einbinden
	Reaktivieren
	Trennen

Im Folgenden erfolgt eine Kurzbeschreibung der einzelnen Vorgangsweisen:

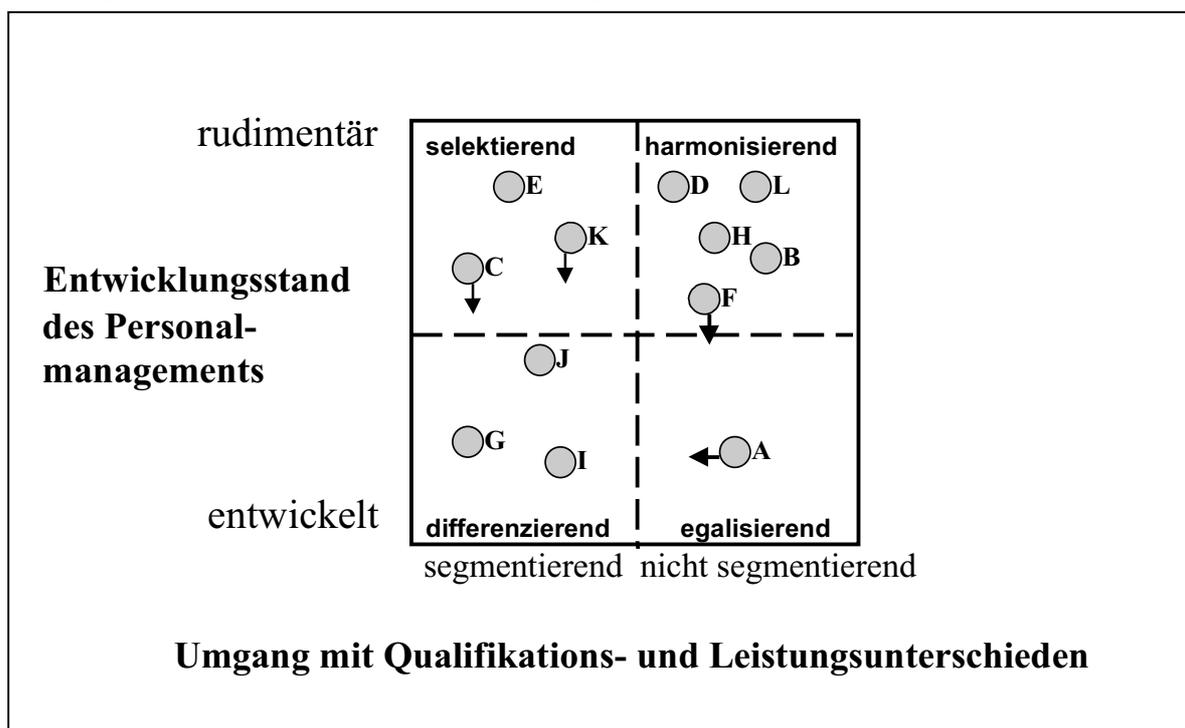
- *Beklagen*: dass es innerhalb der Ehrenamtlichen eine Kerngruppe mit hoher Einsatzbereitschaft gibt, es aber schwierig sei, die übrigen Freiwilligen für die Organisation sinnvoll einzusetzen und dass diese von den „Leistern“ mit getragen werden müssen.
- *Negieren*: dass es Unterschiede innerhalb der Ehrenamtlichen gibt, welche nicht ausgeglichen werden können. Diese NPOs gehen davon aus, dass etwa durch entsprechende Weiterbildung alle freiwilligen MitarbeiterInnen dieselbe Leistungsqualität erbringen können.
- *Tabuisieren*: dass es überhaupt Unterschiede innerhalb der Ehrenamtlichen geben könnte. Die Unterschiede dürfen nicht angesprochen werden. Ebenso werden damit verbundene Probleme - Konflikte unter den MitarbeiterInnen, unterschiedliches Niveau der Leistungserbringung usw. - tabuisiert.
- *Dulden*: der Nichtaktiven, indem ihre Existenz akzeptiert wird, sie aber nicht in den operativen Ablauf und organisatorische Entscheidungen eingebunden werden. Die aktiven Ehrenamtlichen sowie die Hauptamtlichen einer NPO bezeichnen diese Gruppe zuweilen als „klientöse Ehrenamtliche“, welche quasi von ihnen mit betreut werden.
- *Einbinden* der Nichtaktiven: Ehrenamtlichen wird die Möglichkeit geboten, auch ohne (weiteres) zeitliches Engagement die NPO zu unterstützen. Einen besonderen Stellenwert nehmen hier „strategische nichtaktive Mitglieder“ ein: Prominente oder Opinion Leader übernehmen einerseits eine Vorbildrolle für die Gesellschaft und verhelfen andererseits der NPO zu höherem Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit.

- *Reaktivieren*: ist der Versuch, Ehrenamtliche, welche nicht mehr mitarbeiten, wieder in die Aktivität zurück zu holen, um keine möglicherweise gut ausgebildeten Freiwilligen zu verlieren.
- *Trennen*: wenn Leistung zeitlich und qualitativ nicht wie vereinbart erbracht wird. Allerdings fällt es den meisten Personalverantwortlichen schwerer, sich von freiwilligen MitarbeiterInnen als von hauptamtlichen zu trennen.

4.2 Muster von Personalstrategien

Im Folgenden verwenden wir die beiden Kriterien Entwicklungsstand des Personalmanagements und Art des Umgangs mit Qualifikations- und Leistungsunterschieden unter den Ehrenamtlichen, um durch Kombination dieser beiden Dimensionen in einer Vier-Felder-Matrix Muster von Personalstrategien für Ehrenamtliche abzuleiten (Abb. 1). Das Kriterium Art des Einsatzes Ehrenamtlicher haben wir für die Typisierung nicht herangezogen, weil es nur in einer der zwölf von uns untersuchten Organisationen in der Ausprägung „ausschließlicher Einsatz Ehrenamtlicher“ aufgetreten war.

Abbildung 1: Matrix der Personalstrategien gegenüber Ehrenamtlichen



Der Vier-Felder-Matrix können folgende Muster von Personalstrategien gegenüber Ehrenamtlichen zugeordnet werden: selektierend (C, E, K), harmonisierend (B, D, H, F, L), differenzierend (G, I, J) und egalisiertend (A). Die Kreise in den Feldern der Matrix stehen für die untersuchten NPOs, die Pfeile an den Kreisen symbolisieren die Bemühungen einiger NPOs, das Personalmanagement in eine bestimmte Richtung zu verändern.

Die empirische Analyse zeigt,

- zwei Drittel der Organisationen nutzen Personalmanagement und dessen Instrumente in wenig differenzierter Weise,
- die Hälfte der untersuchten Organisationen stimmen ihr Personalmanagement auf die vorfindbaren Unterschiede zwischen den Ehrenamtlichen ab, die andere Hälfte berücksichtigt die Unterschiede nicht.

Agiert die Organisation gegenüber den Ehrenamtlichen segmentspezifisch, kommen die Strategien selektierend und differenzierend zum Einsatz.

Selektierende Personalstrategie

Das **Hauptkennzeichen** dieser Personalstrategie ist, dass Instrumente des Personalmanagements nach zeitlichem Einsatz und Qualifikation der Ehrenamtlichen differenziert eingesetzt werden und zwar eher pragmatisch-intuitiv als geplant bzw. konzeptionell aufeinander abgestimmt.

Besondere Sorgfalt wird der Auswahl der Ehrenamtlichen entgegengebracht, z.B. durch fachspezifisch ausgerichtete Ausbildungen in Seminarform, deren Abschluss die Voraussetzung für die Aufnahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit darstellt. Die Selbstselektion der Interessierten soll damit verbessert und ein hohes Leistungsniveau gewährleistet werden.

Die Qualifizierung innerhalb der NPO zielt auf bereits hoch aktive Ehrenamtliche. Diese werden auch als MultiplikatorInnen zur kostengünstigen Qualifizierung anderer Ehrenamtlicher eingesetzt. Neben individueller Qualifizierung soll damit organisationales Lernen unterstützt werden. Die Realisierung von individuellen Wünschen in der Ausgestaltung der übernommenen Aufgabenbereiche werden als stärkster Anreiz für das Engagement gesehen.

Die Führung erfolgt informell und ist durch aktives Handeln auch bei Konflikten gekennzeichnet.

Der situative **Handlungskontext** in diesen Organisationen (C, E, F) ist gekennzeichnet durch konkrete Mission-/Zielbeschreibungen, starke Informalitätstendenzen (wenig Aufgabenteilung) und starke persönlichen Bindungen.

Die Differenzierung der Personalmaßnahmen erfolgt individuell in den Bereichen Anreizgestaltung und Führung. Die Unterschiede im Segment der Ehrenamtlichen sollen aus Kostengründen minimiert werden, von ‚nichtaktiven‘ Ehrenamtlichen trennt sich die Organisation.

Konsequenzen für die NPO:

Die mehrfach angegebene Zielsetzung der Akteure, ein professionelles Personalmanagement aufzubauen, spiegelt den Entwicklungsstand des Personalmanagements wider. Das starke persönliche Engagement von Führungskräften in Sa-

chen Personal dürfte zentrale Variable für das Erreichen effizienten und effektiven Ressourceneinsatzes sein. Hohe emergente Anteile - im Sinne von ungeplanten Phänomenen - kennzeichnen das Vorgehen. Denn die Begründungen für Auswahl und Einsatz bestimmter Instrumente fehlen, doch gelingen die Differenzierungen. Die konsequente Entwicklung und Verfolgung von strategischen Zielsetzungen aus Sicht der Organisation wird mit diesem Personalstrategiemuster nicht gefördert.

Differenzierende Personalstrategie

Die **Hauptkennzeichen** differenzierender Personalstrategie sind ein hohes Ausmaß und relativ formalisiertes und aufeinander abgestimmtes System an Gestaltungsinstrumenten. Das Personalmanagement akzeptiert Unterschiede und segmentiert innerhalb der Gruppe der Ehrenamtlichen. Priorität haben ‚Hochaktive‘, die übrigen Segmente - ‚Normalaktive‘ und ‚Nichtaktive‘ - werden gezielt z.B. über bestimmte individuell verhandelte Aktivitäten bzw. Projekte eingebunden.

Diese NPOs betreiben Personalmanagement aus Effizienzgründen und bezeichnen sich selbst als Unternehmen! Ehrenamtliche werden als „Aushängeschilder und Kostenfaktoren“ (G:S57)⁹ betrachtet.

Der Umgang mit potentiellen Ehrenamtlichen verfolgt zwei Zielsetzungen: einerseits soll „niemand abgeschreckt werden“ sich bei der Organisation zu engagieren; andererseits wird dem Auswahlprozedere größerer Wert beigemessen. Die Auswahl zielt darauf ab, Ehrenamtliche entsprechend ihren persönlichen Wünschen einzusetzen; bei Fehlbesetzungen werden andere Möglichkeiten der Unterstützung der NPO angeboten. Als Instrumente kommen Auswahlgespräch und Auswahlseminar zum Einsatz.

Die Weiterbildung erfolgt gezielt für „HochleisterInnen“, sowohl was das Angebot als auch den Zugang zu Veranstaltungen betrifft. Auch erfolgt die Verlagerung der Weiterbildung in die Privat- bzw. Eigeninitiative.

Als Anreize für die Tätigkeit Ehrenamtlicher werden Weiterbildung und „kleine Dankesgesten“ benannt. Bei Leistungsbeurteilung und Führung gilt ein Nebeneinander von standardisierten Maßnahmen und dem Bemühen, individuelle Bedürfnisse zu berücksichtigen. Es werden z.B. MitarbeiterInnengespräche mit Zielvereinbarungen eingesetzt. Die Informations- und Arbeitsabläufe sind geregelt und Entscheidungskompetenzen festgelegt (Kombination von Linien- und Teamstruktur).

⁹ Der erste Buchstabe kennzeichnet die Organisation, die weiteren die Fundstelle in den Originalmaterialien.

Der situative **Handlungskontext**: Die relativ großen NPOs befinden sich in der Integrationsphase (G, I) bzw. am Übergang von der Differenzierungs- in die Integrationsphase (J). Die Mission ist konkretisiert, die Organisationskultur ist durch professionelle Abwicklung und Effizienzstreben zu charakterisieren.

Konsequenzen für die NPO:

Akteure benennen als zentrale Zielsetzung des Personalmanagements Kostenminimierung. Diese Zielsetzung hat eine eindeutige Ausrichtung und scheint durch den Einsatz der Gestaltungsinstrumente auch unterstützt zu werden. Von Seiten der Akteure dokumentiert sich eine Art Tauschprinzip: Ehrenamtliche haben - wie Hauptamtliche - quantitative wie qualitative Standards einzuhalten, dafür werden ihre individuellen Interessen berücksichtigt, etwa dadurch, dass eine aktive Einbindung bzw. eine Funktionsänderung bei Rückgang des Aktivitätswunsches möglich ist. Die Berücksichtigung individueller Wünsche beim gleichzeitigen Einhalten von allgemeinen Standards stellt insbesondere bei etwas größeren Organisationen eine große Herausforderung dar.

Werden Unterschiede zwischen den Ehrenamtlichen gering gewertet bzw. überhaupt in Abrede gestellt, kommen die harmonisierende und die egalisierende Personalstrategie zum Einsatz.

Harmonisierende Personalstrategie

Hauptkennzeichen dieser Personalstrategie ist die starke persönliche Verbundenheit der Beteiligten. Dies kann tatsächlich aufgrund der Größe bzw. der Gestaltung des Arbeitsablaufes der Fall sein, möglicherweise auch Ausdruck eines Mythos, der von der Organisation gepflogen wird und die Mission der Organisation unterstützen soll.

Es werden vereinzelt Maßnahmen eingesetzt, aber weder zielgruppendifferenziert noch konzeptionell abgestimmt. Keine Personalfunktionen werden intensiver wahrgenommen. Für die Anwerbung gilt, dass ‚Ehrenamtliche immer gebraucht werden‘, ein bestimmtes Profil, z.B. in Bezug auf zeitliches Engagement oder Qualifizierung, wird nicht verfolgt. Weiterbildungsmaßnahmen werden auf freiwilliger Basis angeboten und zielen in einzelnen NPOs dezidiert auf die „familiäre Bindung zwischen den Mitgliedern und der Organisation“ (H/E2).

Der zentrale Anreiz wird in der Zugehörigkeit von Ehrenamtlichen zur „Familie“ gesehen und in der Möglichkeit zu persönlichen Kontakten. Die Führung erfolgt informell. Der Leistungsbeitrag aller Ehrenamtlichen wird als gleichwertig bezeichnet, wobei etwaige Unterschiede durch Hauptamtliche ausgeglichen werden müssen. Vorgesetzte werden als Vater-/Mutterfiguren charakterisiert.

Der situative **Handlungskontext** kann beschrieben werden mit fehlender Konkretisierung der Mission; Organisationskultur und Zusammenarbeit sind vorrangig geprägt durch die persönliche Beziehung. Diese Strategie ist in Organisatio-

nen mit geringer (D, K), mittlerer (H) und hoher Anzahl (B, L) an Ehrenamtlichen zu finden.

Konsequenzen für die NPO:

Akteure benennen den Aufbau eines Personalmanagements als Ziel oder erklären, dass keine Zielsetzung und damit eigentlich auch kein Personalmanagement vorhanden ist.

Mit der starken Personalisierung und der Abschottung nach außen, z.B. vermittelt durch die implizite wie explizite Selbstbeschreibung als Familie, gehen für die Organisationen wichtige Informationen verloren. Denn das wohlwollende Nicht-Erkennen von Schwächen impliziert oftmals auch das fehlende Erkennen von Stärken. Aufgrund der Zuschreibungen an die Führungsbeziehung (Vorgesetzte: Vater-/Mutterfiguren, Ehrenamtliche: Kinder?) dürften die Chancen zur Mitgestaltung durch die MitarbeiterInnen eher gering sein.

Auch bei dieser Strategie scheint es eine Art Tausch zu geben: Die Organisation übersieht Schwächen der Ehrenamtlichen, diese wiederum verzeihen im Gegenzug Schwächen der Organisation (z.B. kommen Ehrenamtliche nicht der Kritikfunktion nach und zeigen etwa ineffiziente Abläufe auf).

An Ehrenamtlichen darf keine Kritik geübt werden: „Ehrenamtliche in Watte packen! Wenn beim Hauptamtlichen Qualität nicht passt, dann erfolgt der Dienstweg; beim Ehrenamtlichen wird immer danke gesagt, aber wenn Qualität passt: Danke, sehr gut und vieles mehr“(B/A16 und U16). Da in diesen Organisationen Ehrenamtliche häufig äquivalent zu Hauptamtlichen eingesetzt werden, kann dieses Vorgehen Demotivation Hauptamtlicher hervorrufen.¹⁰ Für Ehrenamtliche, deren Motive in sozialer Integration und/oder Kontakten (Wehling 1993, 48ff.; Nadai 1996, 129) liegen, dürften NPOs dieser Gestalt aber sehr wohl attraktiv sein.

Egalisierende Personalstrategie

Hauptkennzeichen: Ein umfangreiches, weitgehend konzeptionell abgestimmtes Personalinstrumentarium, das für alle Ehrenamtlichen ohne Ansehen ihres Einsatzes oder ihrer Aktivität zum Einsatz kommt.

Die Auswahl Ehrenamtlicher zielt auf den Ausschluss von absolut ungeeigneten Kräften ab, ansonsten werden alle Interessierten aufgenommen. Im Rahmen von zwei Gesprächen - an Zentralstelle und am Einsatzort - wird versucht, Interessen zu erforschen und abzuklären, ob Ausschlusskriterien (vorab festgelegte psychische wie physische Hinderungsgründe) vorliegen. Ehrenamtliche durchlaufen wie Hauptamtliche umfangreiche Einführungs- und Ausbildungsprogramme, teils verpflichtend, teils auf freiwilliger Basis. Als Grundgedanke interpretieren wir: ‚Ausreichende Schulung macht aus allen Ehrenamtlichen MitarbeiterInnen, die entsprechend leisten und sich in die Organisation einfügen!‘.

¹⁰ Z.B. durch die Equity-Theory argumentierbar (Adams 1979).

In punkto Anreiz wird auf die Eigenmotivation der Ehrenamtlichen gesetzt. Besonders wird dem Sozialmotiv durch die starke Verankerung der ‚Kameradschaft‘ in der Organisationskultur und die Integration Ehrenamtlicher in Einsatzteams nachgekommen. Durch die Arbeit im Team soll die Kontrolle der Leistung, quasi als Nebeneffekt, erfolgen.

Der situative **Handlungskontext** in der Organisation A ist durch die Einbettung der Einsatzteams in starke hierarchische Abläufe mit intensiven bürokratischen Elementen gekennzeichnet. Ehrenamtliche werden als sehr bedeutsam für die Organisation gesehen, und es wird ein reibungsloses Miteinander von Ehrenamtlichen, aber auch von Ehrenamtlichen und Hauptamtlichen angestrebt. Unterschiede werden wohl gesehen, aber nicht bearbeitet.

Konsequenzen für die NPO:

Die Entwicklung der Gesamtorganisation wird als zentrale Zielsetzung des Personalmanagements angegeben. Geht man davon aus, dass Organisationsentwicklung auf den drei zentralen Elementen Strategie, Struktur und Personal beruht, ist die Ausgestaltung des Personalmanagement vor diesem Hintergrund als durchaus zielführend einzuschätzen. Die stark hierarchisch-formale Prägung der NPO wird von den Befragten als kritisch wahrgenommen. Es scheint, als werde versucht, durch das Festhalten an der Egalität die hierarchisch-formale Prägung der Organisation gewissermaßen auszugleichen. Ohne entsprechende Aktivitäten zur Neuausrichtung von Struktur und Strategie ist eine nachhaltige Veränderung als unwahrscheinlich einzuschätzen (von Eckardstein/Zauner 2002, 553 f.).

Durch die starke Ausrichtung auf Qualifizierung können auch Qualifikationsreserven aufgebaut werden, die der Organisation einen größeren Flexibilitätsspielraum im personellen Einsatz ermöglichen. Allerdings ist dem entgegenzuhalten, dass, wenn die erworbenen Qualifikationen nicht genutzt werden können, dies in „Leerkosten“ (Neuberger 1991, 307) für die Organisation und in Unzufriedenheit (Mayerhofer 1999, 516) der Ehrenamtlichen münden kann.

4.3 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Studie vermitteln als erstes eine Vorstellung von den unterschiedlichen Funktionen, die Ehrenamtlichen durch das Personalmanagement im Rahmen der Leistungserbringung zugewiesen werden. Die Spanne von ausschließlichem über äquivalenten bis ergänzendem Einsatz ist erheblich. In personalstrategischer Hinsicht stellt sich vor diesem Hintergrund für jede NPO nahezu zwingend die Frage, wieweit der praktizierte Einsatz von Ehrenamtlichen sinnvoll ist oder ob Veränderungen angebracht wären, z. B. der Wechsel von ergänzendem Einsatz für alle Ehrenamtlichen hin zu äquivalentem Einsatz für einige ausgewählte.

Weiterhin zeigen sich erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Differenziertheit des Einsatzes von Personalmaßnahmen. Von den Möglichkeiten eines differenzierten Personalmanagements wird bei weitem nicht durchgängig Gebrauch gemacht. Diese empirische Feststellung bedeutet keine Wertung, weil zahlreiche Argumente diese Verhaltensweise gut erklären und als vorteilhaft für die Zielsetzung der NPO erscheinen lassen können. Die Richtungspfeile in Abbildung 1 zeigen jedoch, dass drei NPOs unseres Samples sich zu differenziertem Personalmanagement bewegen wollen. Insofern besteht ein wahrgenommener Veränderungsbedarf. Zu fragen ist in diesem Zusammenhang, wieweit Kompetenzen im Bereich Personalmanagement in den übrigen NPOs verfügbar sind.

Hinsichtlich des Umgangs mit Qualifikations- und Leistungsunterschieden vermuten wir eine organisationskulturelle Zweiteilung der NPOs. Nicht zwischen Ehrenamtlichen zu segmentieren bedeutet, besonderen Wert auf Gemeinsamkeit und auf die Anerkennung der gespendeten Arbeit zu legen; diese zu bewerten könnte die SpenderInnen verstimmen. Zwischen ihnen Unterschiede zu machen heißt demgegenüber, den Leistungsgedanken stärker zu forcieren, aber auch die individuellen Wünsche Ehrenamtlicher dadurch besser berücksichtigen zu können. Damit nähern sich die Arbeitsbedingungen in NPOs an die in Unternehmen an, was jene Ehrenamtliche, die gerade nicht in ihrer Freizeit unter Leistungsdruck tätig sein wollen, abschrecken dürfte. Der eingangs angesprochene Konkurrenzdruck lässt möglicherweise keine Alternative. Andererseits ist durchaus plausibel zu erwarten, dass stärker leistungsorientierte bzw. mit dem Zweck der NPO identifizierte Ehrenamtliche diese Ausrichtung des Personalmanagements als attraktiv empfinden.

Für Zwecke der organisationsspezifischen Personalstrategieentwicklung werfen die Befunde wiederum die Frage nach der Selbstpositionierung auf und sind geeignet, eine Überprüfung der bislang verfolgten Personalstrategie im Zusammenhang mit den verfolgten Zielen auszulösen.

Hinter der Zusammenfassung von Verhaltensweisen zu Mustern von Personalstrategien steht letztlich die Frage nach dem Charakter der NPO im Spannungsfeld heutiger Entwicklungen des Nonprofit Sektors im Bereich sozialer Dienste. Bemerkenswert ist (unter Berücksichtigung der Veränderungswünsche) der Trend in die differenzierende Personalstrategie einerseits und die nach wie vor nicht schwache Besetzung der harmonisierenden Personalstrategie andererseits, während die beiden übrigen Felder schwach besetzt sind. Das mag an der Stichprobe liegen und nicht repräsentativ für die Entwicklung des Sektors sein. Doch überrascht das Bild nicht, weil es mit angesprochenen Tendenzen der Professionalisierung und der Ökonomisierung sowohl von Seiten der NPO als auch von Seiten der ‚neuen Ehrenamtlichen‘ übereinstimmt.

5. Ausblick

Der Beitrag berichtet aus einer explorativen Studie. Die Ergebnisse sind daher weder repräsentativ für NPOs im sozialen Bereich und noch weniger für den Nonprofit Sektor. Neben der Differenziertheit von ehrenamtlicher Arbeit auf operativer Ebene wird deutlich, dass Personalfunktionen in sozialen NPOs sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Die verdichtende Zusammenfassung der Unterschiede in Mustern von Personalstrategien hat Hypothesencharakter. Sie könnte zu weiterer Forschung zum Personalmanagement anregen, die zukünftig angesichts der angesprochenen Entwicklungen im Nonprofit Sektor (Konkurrenz- und Kostendruck) einen höheren Stellenwert im Hinblick auf die Entwicklung und Ausschöpfung der verfügbaren Humanressourcen erhalten dürfte. Dafür spricht sicherlich auch, dass große NPOs zunehmend ein betriebswirtschaftlich geprägtes Management aufbauen, das auf elaborierte Weise vom Instrumentarium des Personalmanagements Gebrauch macht bzw. machen wird. In denselben Zusammenhang gehört die Inanspruchnahme professioneller Managementberatung durch NPOs.

Für die Forschung ergeben sich daraus zahlreiche Fragestellungen. Zunächst wäre im Rahmen einer quantitativen Untersuchung zu klären, wieweit die explorativ ermittelten Strategietypen verallgemeinert werden können, sowie wieweit die ermittelten Muster einer weiteren Präzisierung bedürfen, z.B. nach unterschiedlichen Motivationsstrukturen der Ehrenamtlichen. Weiterhin ist zu fragen, welcher Beitrag von Personalstrategietypen auf den Erfolg von NPOs erwartet werden kann, wann mit dysfunktionalen Effekten zu rechnen ist. Mit diesen Fragestellungen wird an die Forschung zu Personalstrategien im Unternehmensbereich angeschlossen (Elšik 1999). Eine andere Frage ist die nach den Prozessen der Strategiebildung und -implementierung unter den besonderen Bedingungen von NPOs, wie dem Spannungsverhältnis von Effizienz- und Wertorientierung (Badelt 1999, 265f.). Schließlich bedarf es der Ausweitung der Analyse auf andere Nonprofit Branchen sowie vergleichender internationaler Untersuchungen.

Literatur

- Adams, J.-S. (1979): Inequity in Social Exchange. In: Steers, R.M./ Porter, L.W. (Hg.): Motivation and Work Behaviour. Auckland, 107-124.
- Anheier, H.K./ Seibel, W./ Priller, E./ Zimmer, A. (2002): Der Nonprofit Sektor in Deutschland. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 19-44.
- Bachstein, W. (1997): Der Nonprofit Sektor im Bereich sozialer Dienste: Ergebnisse einer quantitativen Primärerhebung. Working Paper No. 5 an der Abteilung für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.
- Badelt, C. (1999): Personalpolitische Herausforderungen im Nonprofit Sektor. In: Elšik, W./ Mayrhofer, W. (Hg.): Strategische Personalpolitik. München, Mering, 247-270.

- Badelt, C. (2002a): Zielsetzungen und Inhalte des Handbuchs der Nonprofit Organisationen. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 3-18.
- Badelt, C. (2002b): Ausblick: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 659-691.
- Badelt, C. (2002c): Der Nonprofit Sektor in Österreich. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen, 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 63-86.
- Badelt, C./ Hollerweger, E. (2001): Das Volumen Ehrenamtlicher Arbeit in Österreich. Working Paper No. 6 an der Abteilung für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.
- Beer, M./ Spector, B./ Lawrence, P.R./ Mills, D.-Q./ Walton, R.E. (1984): Managing Human Assets. New York.
- Berthel, J. (2000): Personal-Management Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit. 6. Auflage. Stuttgart.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2000): Freiwilliges Engagement in Deutschland, 3 Bände. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Cnaan, R.A./ Handy, F./ Wadsworth, M. (1996): Defining Who is a Volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 25, 364-383.
- Drumm, H.-J. (1995): Personalwirtschaftslehre. 3. Auflage. Berlin usw.
- Eckardstein, D.v. (2002): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 309-336.
- Eckardstein, D.v./ Greife, W. (1988): Die Qualifikation der Arbeitnehmer in neuen Entlohnungsmodellen. Zur Funktion des Qualifikationslohns in personalwirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Strategien. Frankfurt am Main.
- Eckardstein, D.v./ Mayerhofer, H./ Raberger, M.-T. (2001): Personalstrategien für Ehrenamtliche in sozialen NPOs. Projektbericht der Abteilung für Personalmanagement an der Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.
- Eckardstein, D.v./ Schnellinger, F. (1978): Betriebliche Personalpolitik. München.
- Eckardstein, D.v./ Simsa, R. (2002): Entscheidungsmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 427-441.
- Eckardstein, D.v./ Zauner, A. (2002): Veränderungsmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 547-570.
- Elšik, W. (1999): Strategien im Personalmanagement. In: Elšik, W./ Mayerhofer, W. (Hg.): Strategische Personalpolitik. München, Mering, 3-26.
- Ferris, G.R./ Rosen, S.D./ Barnum, D.T. (1995): Handbook of Human Resource Management. Cambridge, MA.
- Gaskin, K./ Smith, J.D./ Paulwitz, I. (1996): Ein neues bürgerschaftliches Europa: Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern. Freiburg im Breisgau.
- Glasl, F./ Lievegoed, B. (1993): Dynamische Unternehmensentwicklung. Wie Pionierbetriebe und Bürokratien zu schlanken Organisationen werden. Bern, Stuttgart.
- Kieser, A. (1999): Organisationstheorien. 3. Auflage. Stuttgart usw.
- Klenner, C./ Pfahl, S. (2001): (Keine) Zeit für's Ehrenamt? Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit. In: WSI Mitteilungen 54, 179-187.
- Lamnek, S. (1993): Qualitative Sozialforschung: Methodologie. Weinheim.
- Mayerhofer, H. (1999): Qualifikationsmanagement, in: Eckardstein, D.v./ Kasper, H./ Mayerhofer, W. (Hg.): Management Theorien - Führung - Veränderung. Stuttgart, 489-520.
- Mayring, P. (1993): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim.

- McIntyre Hall, L./ Hall, M.F. (1996): Big Fights: Competition Between Poor People's Social Movement Organizations. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 25, 89-99.
- Miles, R.E./ Snow, C.C. (1984): Designing Strategic Human Resources Systems. In: *Organizational Dynamics* 13, S. 36-52.
- Mintzberg, H. (1978): Patterns in Strategy Formation. In: *Management Science* 24, 934-948.
- Mintzberg, H. (1987): The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. In: *California Management Review* 30, 11-24.
- Nadai, Eva (1996): *Gemeinsinn und Eigennutz: Freiwilliges Engagement im Sozialbereich*. Bern usw.
- Neuberger, O. (1991): *Personalentwicklung*. Stuttgart.
- Nienhüser, W. (1998): *Ursachen und Wirkungen betriebliche Personalstrukturen*. Stuttgart.
- Olk, T. (1991): *Ehrenamtliche Arbeit in England*. Freiburg in Breisgau .
- Pearce, J.L. (1993): *Volunteers. The organizational behavior of unpaid workers*. London, New York.
- Pfeffer, J. (1994): *Competitive Advantage Through People*. Boston
- Porter, M.E. (1988): *Wettbewerbsstrategie (Competitive Strategy). Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten*. 5. Aufl., Frankfurt.
- Ridder, H.-G. (1999): *Personalwirtschaftslehre*. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Schuler, R.S./ Jackson, S.E. (1987): Linking Competitive Strategies with Human Resource Management Practices. In: *Academy of Management Executive* 1, 207-219.
- Thomas, A./ Finch, H. (1990): *On Volunteering: A Qualitative Research Study of Images, Motivations and Experiences*. 5/Paper No. 2, Social and Community Planning Research, The Volunteer Centre, UK.
- Wagner, A. (2002): Der Nonprofit Sektor in der Schweiz. In: Badelt, C. (Hg.): *Handbuch der Nonprofit Organisationen*. 3., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 45-62.
- Walton, R. (1985): From control to commitment in the workplace. In: *Harvard Business Review* 63, 77-84.
- Wardell, F./ Lishman, J./ Whalley, L.J. (2000): Who Volunteers? In: *British Journal of Social Work* 30, 227-248.
- Wehling, M. (1993): *Personalmanagement für unbezahlte Arbeitskräfte*. Bergisch Gladbach, Köln.
- Wessels, C. (1994): *Das soziale Ehrenamt im Modernisierungsprozeß: Chancen und Risiken des Einsatzes beruflich qualifizierter Frauen*. Pfaffenweiler.
- Wischeropp, G. (1998): Das neue Selbstbewußtsein der Helfer. In: *Psychologie Heute* 25, 62-68.
- Wührer, G. (1985): *Strategien des Personalmanagements. Klassifikation und Analyse der Einflußgrößen*. Krefeld.

Helene Mayerhofer

Der Stellenwert Ehrenamtlicher als Personal in Nonprofit Organisationen

1. Ehrenamtliche MitarbeiterInnen - eine Herausforderung für das Personalmanagement?

*„First, I have to figure out how to recruit them. Then I have to figure out how to best use them. Finally, too often, I have to figure best how to get rid of them.”
(Oster 1995, 73)*

Dieses Statement stammt von einem amerikanischen Personalverantwortlichen und bezieht sich auf Ehrenamtliche.¹ Ähnliche Feststellungen könnten jederzeit über bezahlte Arbeitskräfte sowohl von ManagerInnen aus Unternehmen als auch aus Nonprofit Organisationen (NPO)² gemacht werden. Offensichtlich gleichen sich in der praktischen Arbeit die Aufgabenfelder des (Personal-)Managements für Ehrenamtliche und bezahlte Arbeitskräfte in einer Organisation (Oster 1995, 65), wenn auch von der Organisation selbst unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt werden (Drumm 1995, 8). Darüber hinaus wird Management von unbezahlten Arbeitskräften gemeinhin im Vergleich zu bezahlten als besonders spannungsreich und problembeladen beschrieben (von Eckardstein 2002, 311; Zauner/Simsa 2002, 448).

„Der Mensch ist Mittel. Punkt“ (Neuberger 1991, 9). Es stellt sich daher die Frage, ob denn Menschen, die ohne monetäre Gegenleistung aus freien Stücken in ihrer Freizeit, meist zusätzlich zu ihrer Erwerbsarbeit, in Organisationen ‚zu einem guten Zweck‘ Leistungen erbringen, als ein solches ‚Mittel‘ zu betrachten sind, und sie folglich den Bemühungen eines Personalmanagements unterliegen können und sollen.

Bei dieser Frage handelt es sich, alleine schon aufgrund der quantitativen Dimensionen von ehrenamtlicher Arbeit, um eine beachtenswerte Problemstellung. In Österreich (Badelt/Hollerweger 2001, 6) sind mehr als fünfzig Prozent aller

¹ Personen, die ehrenamtliche Tätigkeiten ausführen, werden unterschiedlich benannt, z.B. als Freiwillige, Helfer, Volunteers, Voluntary workers, im personalwirtschaftlichen Zusammenhang auch als „unbezahlte Arbeitskräfte“ (Wehling 1993).

² Diese werden etwa als Freiwilligenorganisationen, Selbsthilfeorganisationen, Nongovernment Organizations (NGO) etc. bezeichnet. Der Terminus „NPO“ stellt die Abgrenzung gegenüber gewinnorientierten Unternehmen in den Vordergrund, der Begriff „NGO“ zielt vorrangig auf die Unterscheidung gegenüber staatlichen Organisationen ab.

über 15-Jährigen, in ganz Europa³ mehr als ein Viertel ehrenamtlich tätig, über die Hälfte davon regelmäßig und darunter in etwa gleicher Beteiligung von Frauen und Männern (Gaskin/Smith/Paulwitz 1996, 64f.). Innerhalb der Ehrenamtlichen finden sich geschlechtsspezifische Schwerpunkte nach Tätigkeitsbereichen (Frauen sind stärker aktiv in religiösen und sozialen Diensten, Männer in der Katastrophenhilfe und im Sport) (Badelt/Hollerweger 2001, 8). Ungefähr ein Drittel der Ehrenamtlichen arbeitet europaweit jeweils fünf bis zehn Stunden, während ein Viertel bis zu 20 Stunden pro Monat für Volunteering einsetzt. Ehrenamtlich tätige Menschen erwirtschaften damit einen beträchtlichen (Brutto-)Produktionswert und tragen ganz wesentlich dazu bei, dass gesellschaftlich sinnvolle und notwendige Aufgaben auch außerhalb der Familie, kommerzieller und staatlicher Organisationen erfüllt werden.

Ehrenamtliche entscheiden sich aus eigenem Antrieb für die „Sache“ ohne finanzielle Interessen in einer Organisation mitzuarbeiten. Sie sind damit Arbeitskräfte, die dem Wunschenken vieler Unternehmer entsprechen. Doch diese Menschen stehen einer Organisation i.d.R. auch kritischer gegenüber, da sie über die Wahlfreiheit verfügen, für welchen Zweck und in welcher Form sie tätig sein möchten. Sollen nun aus Sicht der NPO Ehrenamtliche zur Mitarbeit gewonnen werden - unter anderem auch aufgrund der geringen Kosten - sind verschiedene Herausforderungen zu lösen: Wie sollen in einer Art hierarchiefreiem Raum Arbeit koordiniert, Qualität gesichert und Individualinteressen berücksichtigt werden? Wie soll geführt werden, wenn die Positionsmacht einer Führungskraft fast völlig fehlt?

In der praktischen Arbeit in NPOs wird auf das Instrumentarium des Personalmanagements zurückgegriffen (oftmals allerdings nicht professionell), somit erfolgt de facto eine Gleichsetzung von Ehrenamtlichen mit Personal. Dieser Beitrag beschäftigt sich in theoretischer Perspektive mit der Frage: Sind Ehrenamtliche als Personal zu betrachten und folglich Objekte des Personalmanagements? In Kapitel 2 erfolgt die Beschreibung und Abgrenzung der Phänomene Ehrenamtlichkeit und Personal. Die Analyse von Unterschieden und Gemeinsamkeiten bezahlter und ehrenamtlicher Arbeitsleistung in Organisationen bildet dabei die Basis für die Einschätzung, ob nun Ehrenamtliche als Personal zu verstehen sind (3.1). Spezifische Aspekte des Personalmanagements aufgrund der Personalstruktur in NPOs werden auf der normativen und der institutionellen Gestaltungsebene diskutiert (3.2).

³ Siehe dazu die vergleichende Studie in den Ländern: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Republik Irland, Slowakei und Schweden (Gaskin/Smith/ Paulwitz 1996).

2. Ehrenamtlichkeit und Personal

2.1 Definition und Beschreibung von Ehrenamtlichkeit

Motivationen für ehrenamtliches Engagement

Steht beim unbezahlten Engagement in Unternehmen (z.B. als Volontäre) tendenziell eine Investition mit Rückflüssen in der Zukunft (bessere Chance auf einen Arbeitsplatz) im Vordergrund, sind die Motivlagen für die Mitarbeit in Nonprofit Organisationen so vielschichtig wie deren Erscheinungsformen (z.B. kleiner basisnaher Kulturverein, große Rettungsorganisation). Aus ökonomischer Perspektive können drei prinzipielle Erklärungskategorien (Badelt 2002b, 584ff.) für ehrenamtliches Engagement herangezogen werden:

- Altruismus: Aktivitäten werden zur Steigerung des Wohlbefindens (zum Nutzen) anderer bzw. zur Realisierung von als wichtig eingeschätzten gesellschaftlichen Anliegen erbracht (z.B. Betreuung von Obdachlosen, Mitwirkung in Umweltschutzorganisationen),
- Eigenwert der Tätigkeit: Im Prozess der Erbringung ehrenamtlicher Tätigkeit werden z.B. persönliche Bedürfnisse nach sozialer Integration oder nach Anerkennung durch andere befriedigt,
- Freiwilligenarbeit als Tauschverhalten: Erhalten Ehrenamtliche auch kein monetäres Entgelt, so erhalten sie doch Gegenleistungen etwa in Form von Information, Einfluss, Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte in NPOs (z.B. Interessensvertretung), oder im Erwerb von (beruflichen) Qualifikationen etc.

Empirisch zeigt sich eine Verlagerung zwischen den Motivkategorien: neben altruistischen Beweggründen gewinnen der Prozess ehrenamtlicher Aktivitäten (z.B. Wunsch nach sinnvollen und interessanten Tätigkeiten, Hilfe bei der Überbrückung von Lebenskrisen⁴) und Tauschaspekte (z.B. die Erwartung, durch ehrenamtliches Engagement leichter einen (Wieder-)Einstieg ins Erwerbsleben zu schaffen und/oder neue Fertigkeiten zu erlernen⁵ an Bedeutung (Wardell/Lishman/Whalley 2000, 237f.). Individualisierungstendenzen in der Gesellschaft zeigen sich somit auch in Bezug auf die Motivationen für ehrenamtliches Engagement (Priller/Zimmer 2001, 161f.).

Ehrenamtliche Arbeit ist vielfältig

Ehrenamtliche Arbeit ist - in einem breiten Begriffsverständnis - in verschiedenen Formen und in privaten wie institutionellen Zusammenhängen zu finden: als Übernahme von Tätigkeiten, die in der Familie, der Nachbarschaft oder im Rahmen einer Organisation durchgeführt werden. Dabei werden Aktivitäten gesetzt, die vorrangig auf einen Eigenbedarf (z.B. Selbsthilfegruppen) oder auf die

⁴ Beispielsweise die Ergebnisse von Wessels 1994; Sing 2001.

⁵ Beispielsweise Thomas/Finch 1990.

Erstellung von Leistungen für Dritte (z.B. für pflegebedürftige Menschen) gerichtet sind.

Ehrenamtliche Tätigkeit umfasst verschiedene Qualifikationsebenen und Hierarchiestufen. Ehrenamtliche übernehmen Leitungs- und Repräsentationsaufgaben und bezahlte MitarbeiterInnen arbeiten direkt an der Umsetzung der Organisationsziele - oder aber umgekehrt. Häufig werden Ehrenamtliche und bezahlte MitarbeiterInnen für die gleichen Aufgabenbereiche eingesetzt (z.B. im Rettungsdienst). Daneben findet sich auch die ‚klassische‘ Form des Ehrenamts, welches durch die hauptsächliche Übernahme von Hilfstätigkeiten bzw. die Zusammenarbeit zu bezahlten (professionellen) Kräften zu beschreiben ist (Wardell/Lishman/Whalley 2000, 242). Diese traditionelle Vorstellung von Ehrenamt dürfte ein Grund dafür sein, warum ehrenamtliche Arbeit oftmals als Laienarbeit und als Gegensatz zu professioneller Arbeit verstanden wird, was aber inhaltlich überhaupt nicht zutreffen muss (Badelt 2002b, 575).

Definition von ehrenamtlicher Arbeit

Grundsätzlich kann also ehrenamtliche Arbeit in einem weiten Sinn verstanden werden. Für die Bearbeitung der Frage nach der Einbeziehung von Ehrenamtlichen in die Aktivitäten des Personalmanagements ist eine enge Definition von Ehrenamt vorzuziehen. Als **ehrenamtliche Tätigkeit** soll daher jene Arbeit bezeichnet werden, die

- ohne monetäre Gegenleistung,
- für Dritte, die nicht im gemeinsamen Haushalt leben, bzw. für die Gesellschaft und
- im Rahmen einer institutionellen Einbindung erbracht wird (Bachstein 1997, 2).⁶

Damit nimmt dieser Beitrag Bezug auf formelle ehrenamtliche Arbeit, die in Organisationen stattfindet. Nachbarschaftshilfe - als Beispiel für informelles ehrenamtliches Engagement – bleibt hier ausgeklammert.

Gegenleistungen für ehrenamtliche Arbeit

Erbringen Menschen Arbeitsleistungen im Rahmen einer Organisation, so erhalten sie dafür in der Regel *monetäre* und *immaterielle* Gegenleistungen. Ehrenamtlicher Arbeit stehen keine Geldflüsse (oder vergleichbare Naturalleistungen)⁷ oder nur solche in eingeschränktem Umfang gegenüber: Wenn überhaupt, so erhalten Ehrenamtliche direkte finanzielle Zuwendungen als Kostenersatz für getätigte Ausgaben und als Aufwandsentschädigungen. Letztere stellen eine Art

⁶ Cnaan/Handy/Wadsworth (1996) geben einen Überblick über Definitionsmöglichkeiten von Ehrenamt und Freiwilligkeit.

⁷ Dies ist aus arbeitsrechtlichen wie sozialrechtlichen Gründen von besonderer Bedeutung für die Organisation. Siehe dazu: Runggaldier/Drs 2002, 338ff.

Abgeltung für Opportunitätskosten der Ehrenamtlichen dar, und auch ein „versteckter Entlohnungscharakter“ wird darin gesehen (Badelt 2002b, 574).

Immaterielle Gegenleistungen für ehrenamtliche Tätigkeit können Ehre und Anerkennung ebenso sein wie der Zugang zu Information, Erhalt von Publicity, Einfluss, Macht oder Kontrolle. Letztere können über Umwege auch zu materiellem Gewinn in anderen Lebensbereichen der Ehrenamtlichen beitragen.

In einem Großteil europäischer Länder werden die eigenen Ausgaben Ehrenamtlicher von ihren NPOs rückerstattet.⁸ Wenn Ehrenamtlichen keinerlei finanzielle Aufwendungen refundiert würden, wäre ein großer Teil potentieller Ehrenamtlicher vom Engagement ausgeschlossen, nämlich einkommensschwache Personen, die erst durch diese Zahlungen die Möglichkeit erhalten, sich ehrenamtlich zu engagieren.⁹ Wehling (1993) weist in diesem Zusammenhang auf einen möglichen, nichtintendierten Effekt hin: Ehrenamtliche könnten ihr Engagement reduzieren, sobald finanzielle Gegenleistungen von Seiten der NPO erbracht werden, da dies als eine zu starke Annäherung an das Erwerbsleben bzw. an Tauschverhalten erlebt wird.¹⁰

Ein Grenzfall zwischen ehrenamtlicher Arbeit und Erwerbsarbeit liegt vor, wenn die Arbeitsleistung deutlich geringer entlohnt wird als am externen Arbeitsmarkt. Einen Teil an ehrenamtlicher Arbeit erbringen auch bezahlte Arbeitskräfte in NPOs, nämlich insofern, da sie im Schnitt zu geringeren Löhnen und Gehältern arbeiten. Für die USA wurde festgestellt, dass im Durchschnitt die Gehälter von white collar workers in NPOs um rund 20% unter jenen in gewinnorientierten Organisationen liegen.¹¹ Diese Lohndifferenz „[...] in part reflects the willingness of nonprofit workers to ‚donate‘ part of the wages they deserve in support of the mission of their organization. Individuals are drawn to organizations for ideological reasons and are thus willing to work for lower wages” (Os-

⁸ Etwa drei Viertel der belgischen, dänischen, deutschen und britischen, zwei Drittel der französischen und über die Hälfte der niederländischen und irischen Organisationen bieten ihren Freiwilligen die Erstattung zumindest der eigenen Ausgaben (Gaskin/Smith/Paulwitz 1996, 95f.).

⁹ Unbezahlte oder stark unterbezahlte Arbeit setzt voraus, dass die Person bereits über einen gesicherten Lebensunterhalt verfügt (von Eckardstein 2002, 311). Weiters ist darauf hinzuweisen, dass ein positiver Zusammenhang zwischen steigendem sozio-ökonomischen Status (wie Bildung, Einkommen etc.) und der Bereitschaft zur ehrenamtlichen Arbeit besteht (Sing 2001, 165).

¹⁰ Wehling 1993, 255ff.: Wenn eine an sich intrinsisch motivierte Aktivität durch materielle Gegenleistungen belohnt wird, kann dies vom Erbringer bzw. der Erbringerin als unangemessene Bewertung und Kontrolle interpretiert werden.

¹¹ Oster 1995, 66: „Nonprofit jobs not only pay less for workers with comparable characteristics (gender, age, experience, education), but they offer fewer benefits.[...] there is greater wage equality between men and women in the nonprofit sector than the for-profit.”

ter 1995, 66). Neben ideologischen Gründen kann auch eine Art Abtausch zwischen Lohn und Arbeitsbedingungen (z.B. mehr Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung, geringer kontrolliertes Arbeitsumfeld) festgestellt werden.

Leistungen für Dritte

Leistungen, die ausschließlich der Befriedigung individueller Eigenbedürfnisse dienen und jene, die zur Befriedigung von Bedürfnissen der eigenen Haushaltsmitglieder erbracht werden, zählen in der Fachliteratur nicht zur ehrenamtlichen Arbeit (Badelt 2002b, 575f.). Ehrenamtliche Arbeit beginnt dort, wo Aktivitäten zur Befriedigung kollektiver Eigenbedürfnisse¹² (z.B. im Rahmen einer Selbsthilfegruppe) oder primär Leistungen für Dritte erbracht werden. Nonprofit Organisationen versuchen Bedürfnisse zu befriedigen, die von Staat und Markt nicht (angemessen) bereitgestellt werden (Zauner 2002, 162f.). Die Umsetzung der Organisationsziele einer NPO, auch als Mission bezeichnet, wird oftmals erst durch den Einsatz von kostengünstigem Personal - von Ehrenamtlichen (z.B. für Feiertagsschichten oder Wochenenddienste) - möglich.

Ehrenamtliche Tätigkeit in institutioneller Einbindung

Unbezahlte Leistungen werden häufig im informellen soziokulturellen Umfeld (in Familie, Haushalt, Freundeskreis etc.) erbracht. Hier wird nur auf jene Aktivitäten Ehrenamtlicher Bezug genommen, die im Rahmen von Organisationen, gegebenenfalls gemeinsam mit bezahlten Arbeitskräften, gesetzt werden.

Als (geringst bezahlte) PraktikantInnen in Ausbildung oder Volontäre in Zeitschriftenredaktionen sind Ehrenamtliche in gewinnorientierten Organisationen zu finden. Auch im öffentlichen Sektor wird versucht, Menschen durch das Aufzeigen von gesellschaftlicher Relevanz und möglichen persönlichen Vorteilen für ehrenamtliche Mitarbeit zu gewinnen (Badelt 2002b, 438). Die Mehrzahl ehrenamtlicher Aktivitäten wird jedoch in Nonprofit Organisationen erbracht, daher wird auch in der Folge auf diese spezifische Organisationsform näher eingegangen.

Grundsätzlich können unter NPOs verschiedene Formen von Gruppenbildungen subsumiert werden, die über ein Mindestmaß an formaler Organisation¹³ (Badelt 2002a, 8f.) verfügen (z.B. formalisierte Entscheidungsstrukturen oder Verantwortlichkeiten, juristische Registrierung). Die formale Ausdifferenzierung etwa

¹² Selbsthilfe (SH) innerhalb der Familie wird als primäre SH bezeichnet und zählt nicht zu ehrenamtlicher Arbeit; Selbsthilfegruppen (sekundäre SH) und Selbsthilfeorganisationen unterscheiden sich durch den Grad an Formalisierung der organisatorischen Ausdifferenzierung (Wehling 1993, 9).

¹³ Dieser Merkmalskatalog findet etwa im „Johns Hopkins Project“ Verwendung, das international einen Vergleich der Nonprofit Sektoren erarbeitet.

gestaltet sich je nach Größe, Wachstumsphase und Entwicklungsstand¹⁴ aber durchaus unterschiedlich (Kieser 1999, 175). Je nach vorrangiger Zielsetzung der Organisation kann zwischen basisnahen, wirtschaftsnahen und verwaltungsnahen NPOs differenziert werden (Zauner 2002, 161f.).¹⁵ Allen NPOs ist gemeinsam, dass sie sich - insbesondere in Zeiten angespannter Budgetlagen und stärker werdender Ansprüche ihrer Ehrenamtlichen wie auch der weiteren Stakeholdern¹⁶ - bestimmten Effektivitäts- und Effizienzgedanken nicht entziehen können. Die Anwendung von Wirtschaftlichkeitskriterien und betriebswirtschaftlichen Instrumenten in NPOs ist dabei nicht unumstritten,¹⁷ da der Verlust der ‚spezifischen Qualität‘ befürchtet wird. Die Frage nach der Richtigkeit und Qualität des Tuns gilt in diesem Zusammenhang ganz generell für wertorientierte NPOs, wie z.B. Kirchen, politische Parteien, Umwelt- und Selbsthilfeorganisationen.

Das Verhältnis zwischen Ehrenamtlichen und NPOs ist nur zum Teil durch gesetzliche bzw. formalisierte Regelungen bestimmt:

In Bezug auf die *Mitgliedschaft* in einer NPO ist deren Rechtsform wesentlich. Die von NPOs bevorzugte Rechtsform ist die eines Idealvereins, welche durch ein besonders offenes Regelungsgefüge gekennzeichnet ist (Ettel/Novotny 2002, 236ff.). Die Grobstruktur ist dabei gesetzlich geregelt (z.B. Mitglieder- bzw. Vereinsversammlung als willensbildendes Organ; Vorstand bzw. Leitungsorgan). Darüber hinaus sind alle den Verein berührenden Fragen durch die Vereinsmitglieder selbst festzulegen; Entscheidungen innerhalb des vereinbarten Rahmens trifft der Vorstand. Mit der Mitgliedschaft sind meist verschiedene

¹⁴ Etwa nach den Wachstumsphasenmodell von Glasl/Lievegoed (1993) zu beschreiben, siehe dazu Heimerl-Wagner/Meyer 2002, 261f.

¹⁵ Diese Grundtypen verorten die Organisationen im Spannungsfeld von Staat, Markt und Gesellschaft aufgrund der übernommenen Funktionen:

- **Verwaltungsnahen NPOs:** Dazu zählen solche Organisationen, die z.B. durch wiederkehrende Leistungsverträge eng an eine staatliche oder kommunale Stelle gekoppelt sind und die ihr Leistungsangebot mit diesen Auftraggebern abstimmen. Diese NPOs übernehmen Aufgaben der Sozialpolitik.
- **Wirtschaftsnahen NPOs:** Diese NPOs bedienen sich geldbasierter Steuerungselemente und sind so in ihren organisatorischen Handlungen oft kaum von Profit Organisationen zu unterscheiden. Beispiele dafür sind z.B. große Hilfsorganisationen mit hohen Beschäftigungszahlen, genossenschaftliche Zusammenschlüsse.
- **Basisnahe NPOs:** Darunter versteht man eher junge Organisationen, die aus idealistischen Gruppenformationen hervorgegangen sind. Z.B. karitative Vereinigungen, Solidaritätsgruppen, politische Vereinigungen, kulturelle und freizeitorientierte Vereine.

Je nach Zugehörigkeit zu den Grundtypen sind z.B. Besonderheiten der Wettbewerbssituation, der Mitbestimmungsmöglichkeiten durch Ehrenamtliche, der Kultur, der budgetären Situation und der Qualitätsgestaltung, verbunden.

¹⁶ Zur Problematik der unterschiedlichen Erwartungen der Stakeholder siehe Herman/Renz 1998.

¹⁷ Zur Diskussion der Übertragbarkeit z.B. Leat 1995, 10ff.; Badelt 1999, 250ff.

Rechte und Pflichten verbunden (z.B. Zahlung eines Jahresbeitrages, Recht zur Teilnahme an Wahlen zur personellen Besetzung von Entscheidungsgremien). Innerhalb einer Rechtsform können Mitglieder mit unterschiedlicher Rechtsstellung eingeführt werden. In Idealvereinen gibt es beispielsweise ‚fördernde‘ und ‚ordentliche‘ Mitglieder, wobei letztere mit größeren Mitspracherechten ausgestattet sind.

Die *ehrenamtliche Tätigkeit* ist oftmals nicht formal zwischen Ehrenamtlichen und NPO geregelt, obwohl selbstverständlich ein Einvernehmen darüber hergestellt wird, in welcher Form ehrenamtliche Arbeiten erbracht werden. Die Gestaltung solcher Vereinbarungen ist aus sozialrechtlicher und arbeitsrechtlicher Perspektive nicht unproblematisch, da sie letztendlich ein Arbeitsverhältnis mit entsprechenden Konsequenzen begründen können.¹⁸ So lässt das deutsche und österreichische Arbeitsvertragsrecht auch „[...] unentgeltliche Arbeitsverträge (freie Dienstverträge) zu, doch gelten diese im Zweifelsfall als entgeltlich“ (Runggaldier/Drs 2002, 346), was gegebenenfalls eine Mindestentlohnung auf Kollektivvertragsbasis/Tarifvertrag nach sich ziehen könnte.¹⁹

NPOs sind in ihrer Missionserfüllung stark vom Engagement und der Nutzung der Arbeitskraft von Menschen angewiesen, die aus eigenem Antrieb in ihrer Freizeit aktiv werden und nicht existenziell von ihrem Ehrenamt abhängen.²⁰ Als ein wesentlicher Unterschied von Nonprofit Organisationen zu gewinnorientierten Organisationen ist somit die Zusammensetzung der Personalstruktur festzumachen - vorausgesetzt Ehrenamtliche können als eine Gruppe von Personal interpretiert werden. Dies soll im nächsten Abschnitt diskutiert werden.

2.2 Definition und Beschreibung von Personal

Die Fragen „was unter Personal zu verstehen ist und welche Rolle Menschen und deren Arbeitsleistung in Organisationen spielen?“ sind nur vordergründig trivial. Die Unschärfen und Überlappungen ergeben sich beim Versuch der Zuordnung von vorfindbaren empirischen Erscheinungen wie der ehrenamtlichen Mitarbeit. Vorab wird daher auf das Begriffsverständnis von Personal eingegangen. In einem zweiten Schritt erfolgt eine weitere Präzisierung der Beschreibung von Personal, wobei auf Merkmale von Arbeitsleistungen in Organisationen nach Neuberger (1991, 14) zurückgegriffen wird.

¹⁸ Siehe zu dieser Problematik: Runggaldier/Drs 2002, 337ff.

¹⁹ Denn sobald auch nur ein geringes Entgelt zugesichert wird, darf dieses nicht unter dem allenfalls zur Anwendung kommenden Mindestlohn liegen.

²⁰ Die Existenz ist in der Regel durch Einkommen aus anderen Quellen gesichert. Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass für viele Menschen eine ehrenamtliche Tätigkeit auch den Versuch darstellt, wieder im Erwerbsleben Fuß zu fassen bzw. Lücken in der (Erwerbs-) Biographie zu schließen (vgl. Wessels 1994; Sing 2001).

- „Als Personal werden die in Organisationen [...], insbesondere die in Betrieben im Hinblick auf die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben beschäftigten Menschen bezeichnet“ (Weber 1992, 1826).
- „Personal als Menge aller Mitarbeiter steht mit dieser [Unternehmung] in einem Beschäftigungsverhältnis, das rechtlichen und tarifvertraglichen Regelungen unterliegt“ (Drumm 1995, 10).
- „Tätigkeiten und Probleme des Personal-Management treten grundsätzlich in jeder Betriebsform auf, sobald mehrere für die Erfüllung der betrieblichen Ziele angestellte Personen beschäftigt werden“; in einem breiten Begriffsverständnis sind als Betriebe alle Institutionen zu bezeichnen, „[...] in denen aufgrund einheitlicher Planung Aktivitäten zur Erreichung der Ziele dieser Institutionen durchgeführt werden. [...] Private und öffentliche Haushalte zählen ebenso dazu wie Unternehmungen, Vereine, Verbände, militärische, kulturelle, soziale, kirchliche Einrichtungen“ (Berthel 2000, 1).

Personal wird zwar häufig als die Gesamtheit von Menschen in Organisationen beschrieben, doch dabei steht nicht das Individuum oder die einzelne Person im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern das ‚Aggregat‘ Personal,²¹ bezeichnet auch als Belegschaft, menschlicher Faktor, personelle Kapazität etc. Es scheint, dass „[...] die Bezeichnung der im Betrieb arbeitenden Menschen als ‚Personal‘ Ausdruck eines Wunsches ist: dem Wunsch nach reibungslosem Funktionieren. Hinter dem verdinglichenden Etikett ‚Personal‘ verschwinden menschliche Lebendigkeit und Vielfältigkeit, die als störend oder vielleicht sogar bedrohlich erlebt werden“ (Krell 1992, 50).

Der ökonomische Kern des Verständnisses von menschlicher Arbeitskraft in Organisationen nimmt auf Gutenberg’s Sichtweise vom *Menschen als Produktionsfaktor* Bezug. „Die Transformation des Menschen in Personal fokussiert damit auf den Leistungsbeitrag zur Faktorkombination“ (Ridder 1999, 36). Die bestmögliche Nutzung menschlicher Arbeitsleistung zur Erreichung der Unternehmenszielsetzungen steht dabei im Zentrum des Interesses, wobei sich die Faktorisierung der Arbeitsleistung sowohl auf die Unternehmensleitung²² als auch auf die ArbeitnehmerInnen bezieht. Von dieser Basis aus können folgende Grundsätze personalwirtschaftlichen Handelns abgeleitet werden (Ridder 1999, 38; Klimecki/Gmür 1998, 30f.):

²¹ Neuberger 1991, 8ff.; Nienhüser 1998, 14: „Es geht personalstrategisch in erster Linie um Eigenschaften und Verhalten von Personenmehrheiten und deren Steuerung. Ein solches Personalmanagement muß daher auch ansetzen an den Merkmalen von Personenmehrheiten, eben an den Charakteristika des ‚Personals‘ und weniger an den Eigenschaften von Individuen.“

²² Dies insofern, da die Übertragung von Agenden der EigentümerInnen von Unternehmen auf Personal (leitende Angestellte bzw. ManagerInnen) erfolgt.

- Kern der Personalwirtschaft, als Teil der Betriebswirtschaft, ist Arbeitsleistung. Personal ist der Träger dieser Arbeitsleistung und wird im Zusammenhang mit anderen Produktionsfaktoren genützt.
- Die Arbeitsleistung dient der Erreichung von Unternehmenszielen. Die Erzielung einer möglichst ergiebigen Arbeitsleistung wird angestrebt.

Die in Betracht gezogenen Einflussfaktoren auf die menschliche Arbeitsleistung, die Einschätzung ihrer Gestaltbarkeit/Steuerbarkeit sowie der Aspekt der strategischen Einbindung der Personalarbeit in die Unternehmensstrategie²³ unterscheiden sich nach den jeweiligen theoretischen Zugängen und durchliefen im Zeitablauf verschiedene Schwerpunktsetzungen.²⁴ Doch als der Kristallisationspunkt personeller Aktivitäten und Zielsetzungen kann die Arbeitsleistung zur Organisationszielerreichung gelten. Auch eine systemtheoretische²⁵ Herangehensweise, die den Fokus weg vom Personenaggregat hin zur Betrachtung der Funktion von Personal als Träger von relevanten Qualifikationen²⁶ in den Mittelpunkt rückt, stellt den Beitrag zur Organisationszielerreichung nicht in Abrede, sieht ihn aber in anderer Verknüpfung.²⁷ Weiters wird je nach theoretischer Ausrichtung ein stärker harmonisierendes oder konflikthafte Verhältnis von Zielsetzungen der Organisation (z.B. Gewinn, geringe Personalkosten) und Zielsetzungen des Individuums (z.B. interessante Arbeit, hoher Lohn) unterstellt.²⁸

„Gewonnen (lediglich) als Arbeitskräfte haben die Menschen - geformt zu Personal - Arbeit zu leisten“ (Neuberger 1991, 14). Die **Arbeitsleistung** von Personal kann anhand folgender Merkmale beschrieben werden:

- *Zielbestimmung*: Es wird ein konkretes Ergebnis planvoll angestrebt und nicht Selbstverwirklichung.
- *Kooperation*: Einzelarbeit ist eher die Ausnahme, ein arbeitsteiliges Zusammenwirken die Regel.

²³ Zu Personalstrategiekonzepten siehe z.B. Elšik 1992, 1999; Wright et al. 1999.

²⁴ Stand in der Arbeitswissenschaft mehr die ergonomische Gestaltung im Mittelpunkt (siehe dazu auch Krell 1984), geht eine verhaltenswissenschaftliche Herangehensweise von der Notwendigkeit zur Differenzierung, zur Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus. Schließlich wird zunehmend die Idee der Steuerbarkeit im Sinne eines mechanistischen Weltbildes zugunsten einer systemischen Betrachtung abgelöst.

²⁵ Eine personalwirtschaftliche Auseinandersetzung mit Systemtheorie und Personalfragen: Mayerhofer 1996, Systemtheorie und NPOs: Zauner 2002

²⁶ Zu Abstimmungsprozessen im Qualifikationsmanagement siehe Mayerhofer 1999, 502ff.

²⁷ Klimecki/Gmür (1998, 127) etwa definieren Personal in ihrem entwicklungsorientierten Personalmanagementansatz als „Gesamtheit aller Qualifikationen und Motivationen, die einem Unternehmen zur Realisierung seiner Wertschöpfungsprozesse als Ressourcen zur Verfügung stehen.“

²⁸ Zum Überblick über verschiedene theoretische Zugänge und Ansätze des Personalmanagements siehe z.B. Liebel/Oechsler 1994; Dulebohn/Ferris/Stodd 1995; Klimecki/Gmür 1998; Ridder 1999.

- *Organisiertheit*: (Zusammen-)Arbeit ist formal, generell und verbindlich geregelt.
- *Fremdarbeit*: Leistungen werden für Dritte und nicht für den Eigenbedarf (Konsum/Reproduktion) erbracht.
- *Marktförmigkeit*: Die Arbeitsleistung kann am Markt getauscht werden, aber vollständige Konkurrenz ist die Ausnahme, es besteht partielle Transparenz, Berechenbarkeit und Stabilität.
- *Geldförmigkeit*: Leistungen werden über das symbolische Kommunikationsmedium Geld verglichen und abgerechnet, nicht etwa aufgrund von Liebe, Freundschaft oder Schenkung (Neuberger 1991, 14).

Aus dieser Merkmalsbeschreibung der Arbeitsleistung werden in der Folge Beschreibungsinhalte von **Personal** zur weiteren Präzisierung des Personalbegriffs abgeleitet:

- Die Zielbestimmung erfolgt durch die Organisation: *Personal ist unselbständig tätig* für die Zwecke der Organisation. Je nach Hierarchieebene (als ArbeiterIn, Angestellte/r oder Führungskraft) besteht ein unterschiedliches Ausmaß an Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Organisationsziele.
- Kooperation: Zielerreichung der Organisation ist nur durch mehr oder weniger *planvolles Zusammenwirken* der „Personenmehrheiten“ (Nienhüser 1998, 14) möglich.
- Organisiertheit: Es besteht eine *vertragliche Bindung* zwischen ArbeitsleistungserbringerInnen und Organisation. *Weisungsrecht* und *Sanktionsmöglichkeiten* von Vorgesetzten (Positionsmacht) manifestieren die Einbindung von Personal in eine (formale) Struktur.
- Fremdarbeit: Arbeitsleistung wird nicht für sich selbst oder die Familie erbracht, sondern für *Dritte* im Rahmen einer *institutionellen Einbindung*.
- Marktförmigkeit: Es besteht über den Arbeitsmarkt die Möglichkeit, *Arbeit zu tauschen*. Die Mitwirkung in einer bestimmten Organisation ist daher *freiwillig*.²⁹ Dieser Markt ist unvollständig, es gelten *kollektivvertragliche Regelungen*.
- Geldförmigkeit: Die Arbeitsleistung unterliegt der Bewertung und Abrechnung mittels Geldeinheiten. Die Abgeltung erfolgt über *monetäre Gegenleistungen*, primär in Lohnform (teilweise mit Naturalbezug), eventuell gekoppelt mit flexiblen Leistungsbestandteilen.

Nach der Präzisierung des Verständnisses von Personal erfolgt nun die Übertragung der Merkmale auf unbezahlte Arbeitsleistungen.

²⁹ Wobei diese Freiwilligkeit faktisch durch die Notwendigkeit zur Existenzsicherung und dem teilweisen Überangebot am Arbeitsmarkt eingeschränkt ist.

3. Ehrenamtliche als Personal

3.1 Ehrenamtliche und bezahlte Arbeitsleistungen

Auf der Basis eines Vergleichs der Merkmale von bezahlter und ehrenamtlicher Arbeit soll nun die Frage beantwortet werden, ob Ehrenamtliche als Personal zu interpretieren sind. Die Ausprägungen ehrenamtlicher Arbeit werden anhand der Merkmale Zielbestimmung, Kooperation, Organisiertheit, Fremdarbeit, Marktförmigkeit und Geldförmigkeit analysiert und in Relation zu bezahlter Arbeit gesetzt.

Zielbestimmung: Ehrenamtliche beeinflussen den Prozess und das Ergebnis der Zielbestimmung in NPOs ganz wesentlich.

Der Anspruch an Kontrolle und Mitbestimmung bei Entscheidungen³⁰ ist bei ehrenamtlicher Arbeit sehr hoch (von Eckardstein/Simsa 2002, 434). Insbesondere in jungen und/oder basisnahen Organisationen verkörpern Ehrenamtliche die Zielsetzungen der Organisation, denn durch sie werden die Zwecke der NPO begründet. Freiwillige MitarbeiterInnen in einer Organisation arbeiten häufig selbstbestimmt bzw. in einer Art basisdemokratischem Kooperationsmodell mit anderen, bezahlten oder auch unbezahlten Arbeitskräften zusammen und bestimmen somit auch über weite Bereiche, durch welche Mittel und Aktivitäten Ziele erreicht werden sollen.

Damit haben Ehrenamtliche in der Regel einen weit stärkeren Einfluss auf die Zielbildung von Organisationen, als dies gemeinhin durch Personal geschieht, was **gegen** eine Belegung mit dem Begriff Personal spricht. Allerdings hat in Unternehmen das Management, das auch Teil des Personals ist, starken Einfluss auf die Zielsetzung bzw. den Mitteleinsatz zur Zielerreichung.

Erfolgt ehrenamtliche Tätigkeit aber in einem großen, verwaltungsnahen oder wirtschaftsnahen Verband, reduziert sich die Einflussmöglichkeit auf die Zielsetzung durch den/die Einzelne ganz massiv (z.B. auf die Wahl von Delegierten, auf Gebrauch des Stimmrechts im Rahmen einer Mitgliederversammlung).

Die Einflussmöglichkeiten von Ehrenamtlichen stehen damit in engem Zusammenhang mit deren Positionierung in der organisationalen Hierarchie und mit Organisationsmerkmalen der NPO. Dies also spricht eher **für** die Belegung von Ehrenamtlichen mit dem Personalbegriff. Lediglich in als basisnah zu beschreibenden NPOs sind Ehrenamtliche im engeren Wortsinn unmittelbar TrägerInnen von Zielen.

³⁰ Das kann bisweilen die Handlungsfähigkeit der Organisation beeinträchtigen.

Kooperation: In allen Organisationen einer Gesellschaft arbeiten Menschen arbeitsteilig an der Verwirklichung von Organisationszielen (Hax 1977 in Drumm 1995, 8).³¹ Auch ehrenamtliche Tätigkeit erfolgt in institutionellen Zusammenhängen und damit nicht als Einzelarbeit; häufig überwiegt eine sehr intensive Zusammenarbeit³² - sowohl zwischen Ehrenamtlichen als auch zwischen Ehrenamtlichen und bezahlten Arbeitskräften. Diese arbeitsteilig erfüllten Aufgaben sind zu koordinieren und deren Leistungsqualität sicherzustellen.

Hier ist kein Unterschied zwischen ehrenamtlicher und bezahlter Arbeit festzustellen, was **für** ein Verständnis von Ehrenamtlichen als Personal spricht.

Organisiertheit: Dieses komplexe Merkmal kann anhand von drei Aspekten betrachtet werden:

Rechtlicher Aspekt: Die *Mitgliedschaft* in der NPO ist im Gegensatz zur *Arbeit* Ehrenamtlicher meist formal geregelt (z.B. über Vereinsstatuten). In der Praxis finden sich auch verschiedene Formen von ‚Vereinbarungen‘ zur Arbeitstätigkeit von Ehrenamtlichen. Diese weisen zwar unterschiedliche rechtliche Qualität auf, gemeinsam ist ihnen aber die Bemühung, ehrenamtliches Engagement durch formale Elemente verbindlicher und damit berechenbarer (z.B. Ausmaß und Kontinuität) für die Organisation zu machen. Auf individueller Ebene bestehen oft eine Reihe von ‚Verpflichtungen‘ gegenüber KlientInnen und/oder anderen Mitgliedern der NPO, die eine persönliche Bindung zwischen Ehrenamtlichen und Organisation zur Folge haben.

Struktureller Aspekt: „Personal - das ist die Mitgliedschaft, die [...] gegliedert (=einer systematischen Ordnung unterworfen) ihre Funktion erfüllt“ (Neuberger 1991, 8). Auch ehrenamtliche Tätigkeit vollzieht sich in einer gewissen Systematik und erfüllt die Funktion oftmals in der Zusammenarbeit mit bezahlten Arbeitskräften. Dabei wird in basisnahen/jungen NPOs das Vorhandensein von hierarchisch anmutenden Strukturen häufig abgelehnt bzw. deren Sinnhaftigkeit stark hinterfragt (von Eckardstein/Simsa 2002, 434; Mayerhofer/Meyer 2002, 458). Hierarchische Über- und Unterordnungen sind aber auch völlig akzeptiert und in vielen NPOs die Regel, insbesondere wenn inhaltliche Gründe (z.B. klare Abläufe bei Einsätzen) dafür sprechen.

Personeller Aspekt: Die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Ehrenamtlichen sind eingeschränkt, damit gestalten sich die Führungsinteraktionen zwischen Vorge-

³¹ Allerdings konstatiert Drumm spezifische Problemlagen in Unternehmen, aufgrund von Gewinnstreben und Bedarfsdeckung, die sich deutlich von nicht erwerbswirtschaftlichen Organisationen unterscheiden. Dem ist entgegenzuhalten, dass NPOs ebenfalls Zielsetzungen verfolgen und Bedarf an Leistungen in einer Gesellschaft decken.

³² Da etwa das Kontaktmotiv große Bedeutung für die Ausübung eines Ehrenamtes besitzt (siehe 2.1).

setzten und Ehrenamtlichen deutlich symmetrischer. Ein Führungsverhalten, das sich gegenüber bezahlten Arbeitskräften oftmals stark auf die existenzielle Abhängigkeit und Machtressourcen der Position bezieht, ist gegenüber Ehrenamtlichen ‚machtlos‘ (von Eckardstein 2002, 321ff.). Führungskonzepte, die partizipative Elemente in den Mittelpunkt stellen, gewinnen damit an Bedeutung. Dies gilt allerdings nicht nur für Ehrenamtliche, auch für bezahltes Personal wird ein Wertewandel hin zu mehr Selbstentfaltung und damit auch zur Übernahme von mehr Verantwortung konstatiert.³³ Im Rahmen eines solchen Führungskonzeptes können i.d.R. alle Gruppen von Personal ihren Handlungsspielraum vergrößern. Insofern ist ein enger Konnex zum Merkmal Zielbestimmung gegeben.

Das Merkmal der Organisiertheit für ehrenamtliche Arbeit gestaltet sich vielschichtig. Der rechtliche Rahmen, in dem sich ehrenamtliches Engagement vollzieht und die Ausgestaltung der Führung, insbesondere der Sanktionsmöglichkeiten, ist deutlich unterschiedlich, was **gegen** ein Verständnis von Ehrenamtlichen als Personal spricht. Hingegen ist die strukturelle Einbindung, im Sinne der Einordnung in eine Aufbau- und Ablaufstruktur einer NPO - mit mehr oder weniger formalen Elementen - mit jenen von bezahlten Arbeitskräften als durchaus vergleichbar einzuschätzen. Dies spricht **für** eine Gleichsetzung von Ehrenamtlichen mit Personal.

Fremdarbeit: Ehrenamtliche Leistung, im hier betrachteten Sinne, beginnt nicht bei der Befriedigung eines individuellen Bedürfnisses oder Leistungen im unmittelbaren soziokulturellen Umfeld, sondern bei der Leistung für Dritte. So gesehen ist in Bezug auf das Merkmal Fremdarbeit kein Unterschied zwischen ehrenamtlicher und bezahlter Arbeitsleistung festzustellen. Das spricht **für** die Interpretation von Ehrenamtlichen als Personal. Dieses Merkmal verdeutlicht die Abgrenzung gegenüber anderen Aktivitäten und damit die Alternativen an Zeitverwendung (z.B. Überstunden zwecks beruflichen Aufstieg, Tennis - spielen), die in Konkurrenz zum ehrenamtlichen Engagement stehen. Insofern ist auch von einem relativ engen Zusammenhang mit Zielbestimmungsprozessen innerhalb der Organisation auszugehen, da die Sinnhaftigkeit und der Wille zur Erbringung von Leistungen für Dritte immer wieder neu erzeugt werden muss. Dies gilt im gleichen Maße für ehrenamtliche wie bezahlte Arbeitskräfte. Die Möglichkeit zur Realisierung der eigenen Vorstellungen und Interessen im Rahmen der Zielbestimmung der Organisation kann die Sinnstiftung unterstützen.

³³ Z.B. von Rosenstiel et al. 1989; Ansatzpunkte zum wertorientierten Personalmanagement auch in Scholz 1994, 9f.

Marktförmigkeit: ArbeitnehmerInnen können ihre Arbeitskraft am Markt gegen Leistungen tauschen, z.B. je nach Ausstattung mit Humankapital zu unterschiedlich günstigen Bedingungen. Verschiedene Institutionen, wie z.B. Arbeitsamt und Personalvermittlung, unterstützen das Matching zwischen Nachfrage und Angebot. Kollektivvertragliche Regelungen greifen in diesen unvollständigen Markt ein.

Für ehrenamtliche Arbeit gibt es in diesem Sinne diesen Markt nicht. Es wird jedoch versucht, durch die Einrichtung von Vermittlungsstellen (z.B. Freiwilligenbüros) das Potenzial an ehrenamtlicher Arbeit gesellschaftlich besser auszuerschöpfen und eine größere Transparenz an Möglichkeiten für Interessierte aufzuzeigen. Dies unterstützt den aktuellen Trend im Ehrenamt, dass Menschen ihre ehrenamtliche Aktivität stärker nach der Möglichkeit zur Realisierung der eigenen Interessen aussuchen. Auch die Tendenz zur stärkeren Professionalisierung ehrenamtlicher Arbeit ist festzustellen, ebenso wie eine stärkere Ökonomisierung für den Bereich der sozialen Dienste konstatiert wird (Behr/Liebig 2001, 189). Diese Entwicklungen weisen zukünftig in Richtung Marktförmigkeit und in Richtung Ehrenamtliche als Personal.

Geldförmigkeit: Ehrenamtliche Leistungen entziehen sich teilweise der Bewertung durch monetäre Größen, einerseits aufgrund der Beschaffenheit der Ergebnisse und damit verbundener Messprobleme (z.B. wie kann ein durch Betreuungsleistung vermutetes Absinken von Medikamentenabhängigkeit a.) festgestellt und b.) in Geld bewertet werden?). Andererseits ist auch die Auswahl und Heranziehung von Vergleichsgrößen zur Festsetzung von adäquaten „Preisen“ für bestimmte Arbeitsleistungen (z.B. Kinobesuch mit psychisch Kranken) (noch) nicht gelöst.³⁴ Auch erfolgt keine Abrechnung in Geldeinheiten, denn Ehrenamtliche erhalten per definitionem keinen Lohn und keine Erfolgsbeteiligung (manchmal allerdings lohnähnliche Gegenleistungen), was **gegen** eine Belegung Ehrenamtlicher mit dem Personalbegriff spricht. Allerdings gewinnen Bestrebungen zur Bewertung ehrenamtlicher Leistungen aus Gründen der Legitimation an Bedeutung, insbesondere gegenüber externen Stakeholdern.³⁵ Diese Situation verweist auf die Erfordernis, innerhalb der Organisation und auch in anderen gesellschaftlichen Subsystemen immer wieder Bewertungskriterien neu zu verhandeln. Das gilt somit auch für die Bewertung von Arbeitsleistungen des bezahlten

³⁴ Auf volkswirtschaftlicher Ebene stellt sich das Problem im Rahmen der Schätzung des Produktionswertes von ehrenamtlicher Arbeit ebenso wie beispielsweise bei der Bewertung von Hausarbeit.

³⁵ Es besteht de facto die Erfordernis, etwa bei Abschlüssen von Leistungsverträgen zwischen NPO und kommunalen Auftraggebern, (ehrenamtliche) Leistungen zu bewerten und Preise zu kalkulieren.

Personals.³⁶ Dies lässt zumindest die Tendenz zur Geldförmigkeit ehrenamtlicher Arbeit erkennen.

Zusammengefasst ergeben sich folgende Gemeinsamkeiten und Unterschiede ehrenamtlicher und bezahlter Arbeitsleistung in Bezug auf die Merkmale:

Abbildung 1: Merkmalsausprägungen bezahlter und unbezahlter Arbeitsleistung

Merkmale	Ausprägungen zwischen ehrenamtlicher und bezahlter Arbeitsleistung
Zielbestimmung	ähnlich
Kooperation	ähnlich
Organisiertheit	
Rechtlicher Aspekt	unterschiedlich
Struktureller Aspekt	ähnlich
Personeller Aspekt	unterschiedlich ev. mit Tendenz
Fremdarbeit	ähnlich
Marktförmigkeit	unterschiedlich ev. mit Tendenz
Geldförmigkeit	unterschiedlich ev. mit Tendenz

Die „Bereitstellung und der zielorientierte Einsatz von Personal“ (Weber 1992, 1826) ist auch aus der Perspektive der NPO von besonderer Relevanz. Der Beitrag Ehrenamtlicher zur Erreichung des Organisationszieles steht damit im Vordergrund. Für die Gestaltung des Prozesses der Leistungserstellung innerhalb der Organisation kann den Merkmalen Zielbestimmung, Kooperation, Organisiertheit und Fremdarbeit stärkeres Gewicht zugeschrieben werden als den übrigen Merkmalen. Denn diese - Marktförmigkeit und Geldförmigkeit - beziehen sich stärker auf externe Tausch- und Verwertungsaspekte und weniger auf den internen Leistungsprozess.

Ehrenamtliche können aufgrund der Ausprägungen der Merkmale ehrenamtlicher Arbeit fast durchgängig als Personal interpretiert werden. Ihre faktische Eingebundenheit in den Leistungsprozess als Personal ist ohnehin unumstritten. NPOs agieren mit Personenmehrheiten und nicht mit Individuen. Ehrenamtliche sind immer auch Mittel zur Organisationszielerreichung, wenn auch in einer Doppelrolle.

3.2 Personalmanagement für Ehrenamtliche in NPOs

Ehrenamtliche übernehmen Funktionen von Personal. Da das gesamte Personal einer Organisation „Objekt personalwirtschaftlicher Ziele und Aktionen“

³⁶ Etwa die Diskussion über neue Tugenden von FacharbeiterInnen, die Überarbeitung von Arbeitsbewertungssystemen, die Verwendung stärker leistungsbezogener Lohnbestandteile etc.

(Drumm 1995, 23) ist, macht es Sinn, Ehrenamtliche als eine Zielgruppe für Aktivitäten des Personalmanagements in NPOs zu betrachten.

Das Personalmanagement in Nonprofit Organisationen unterliegt im Vergleich zu gewinnorientierten Organisationen aber spezifischen Bedingungen, die durch eine starke Wertorientierung, eine begrenzte Verfügbarkeit von Leistungs- und Kostenstandards, eine differenzierte Personalstruktur und Motivationsstruktur der Organisationsmitglieder zu beschreiben und in der Gestaltung zu berücksichtigen sind.³⁷ In der Folge wird Personalmanagement in NPOs anhand von zwei Gestaltungsebenen betrachtet - der normativen Ebene und der institutionellen Ebene. Diese scheinen durch die Mitwirkung Ehrenamtlicher besonders tangiert zu werden.³⁸

Die normative Ebene

Als Gestaltungsaspekte auf normativer Ebene sollen Prinzipien verstanden werden, die die obersten Ziele des Personalmanagements umfassen. Darin dokumentiert sich etwa auch die Rolle, die Ehrenamtlichen zur Missionserfüllung der Organisation zugeordnet wird. Zur Erreichung von Organisationszielen sind die Interessen der Organisation zumindest teilweise mit Individualzielen von Arbeitskräften in Einklang zu bringen, worin etwa Berthel (2000, 3) eine der „Hauptaufgaben des Personalmanagements“ sieht. Diese Zielsetzung der Integration von Interessen ist von besonderer Bedeutung bei der Ausrichtung eines Personalmanagements für Ehrenamtliche. Denn diese unbezahlte, freiwillige Arbeit, steht in Konkurrenz zu vielfältigen Aktivitätsmöglichkeiten in der Freizeit.

Die Übertragbarkeit von auf die Arbeitsleistung fokussierten Zielsetzungen des Personalmanagements vom Profitbereich auf NPOs wird für bezahlte MitarbeiterInnen vordergründig wenig problematisch eingeschätzt. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch die Beitrittsentscheidungen von ArbeitnehmerInnen in NPOs maßgeblich durch Werthaltungen gegenüber dem Organisationszweck mitbegründet sind (Oster 1995, 66f.). Darüber hinaus bestehen Bedenken, dass eine primär ökonomische Orientierung die Verfolgung metaökonomischer Zielsetzungen³⁹ in den Hintergrund treten lässt, welche aber gerade auch die ‚spezifische Qualität‘ einer NPO ausmachen (Leat 1995, 11f.).

³⁷ Siehe dazu von Eckardstein 2002, 312ff.

³⁸ Für die strategische und operative Ebene sei auf Mayerhofer/von Eckardstein 2001 und auf den Beitrag von von Eckardstein/Mayerhofer/Riedl in Eschenbach (Hg.) 1998 verwiesen.

³⁹ Beispielsweise könnte die Beschäftigung von auf dem Arbeitsmarkt nur mehr beschränkt konkurrenzfähigen Personen als Teil des Organisationszieles, vor dem Hintergrund von Effizienzüberlegungen, hintangestellt werden.

Empirisch zeigt die Auswertung von Fallstudien in 12 österreichischen sozialen NPOs (von Eckardstein/Mayerhofer/Raberger 2001), dass die Zielsetzungen des Personalmanagements stark differieren, insgesamt die Kostenorientierung aber relativ stark betont wird. Kostenminimierung als Zielsetzung von Personalaktivitäten wird explizit in jenen Organisationen angegeben, die auch ein umfangreicheres Personalmanagement-Instrumentarium einsetzen (Mayerhofer/von Eckardstein 2001, 6). Die Kostenorientierung kann dabei auch in Zusammenhang mit der internen Rolle der Personalarbeit gebracht werden. So ist zu vermuten, dass, wenn den Beteiligten Zeit und Energie für Personalaktivitäten abverlangt werden, diese auch entsprechende Ergebnisse erwarten. Interessant ist, dass vorrangig ökonomische Ziele genannt werden und nicht etwa emanzipatorische, ethische etc.⁴⁰ Als weitere Ziele werden von den untersuchten NPOs der Aufbau bzw. die Professionalisierung des Personalmanagements und die Weiterentwicklung der gesamten Organisation (Organisationsentwicklung und Personalentwicklung) angestrebt.

Jedenfalls bleibt kritisch anzumerken, dass eine einseitige Zielsetzung des Ökonomischen, im Sinne einer reinen Kostenorientierung, oftmals aus emotionalen, wie rationalen Gründen von Ehrenamtlichen abgelehnt wird und somit ehrenamtliches Engagement beeinträchtigen könnte (Badelt 1999, 252f.). Ehrenamtliche erfüllen zwar Funktionen von Personal, doch wird eine zu große Ähnlichkeit zu Erwerbsarbeitsverhältnissen abgelehnt. Drucker (zit. in Oster 1995, 73) formuliert dies provokant „volunteers cannot [...] be bossed like galley slaves“.

Die institutionelle Ebene

Die institutionelle Ebene betrifft Aspekte der Trägerschaft von Personalmanagementzielen und -aktivitäten sowie die Gestaltung von Strukturen und die Aufgabenteilung zwischen spezialisierten Personalfachleuten und Linienvorgesetzten ebenso, wie innerhalb des Fachbereichs Personal (Klimecki/Gmür 1998, 123ff.).

Ehrenamtliche haben innerhalb der NPO eine Doppelfunktion: einerseits legen sie Ziele der Organisation und damit auch Ziele des Personalmanagements fest, andererseits sind sie Betroffene ihrer eigenen Entscheidungen. Sie haben diese Doppelfunktion damit wie Vorgesetzte in Wirtschaftsunternehmen⁴¹, da sie nicht nur Objekt, sondern gleichzeitig auch TrägerInnen von Zielen und Aktionen des Personalmanagements sind.

Grundsätzlich sind für NPOs - ebenso wie für Unternehmen - alle Varianten von zentraler und dezentraler Wahrnehmung der Aufgaben denkbar (Wehling 1993,

⁴⁰ Dies verlangt aber nach weiterer Forschung.

⁴¹ Drumm (1995, 23) konstatiert dies für Vorgesetzte in Unternehmen.

148).⁴² In Bezug auf die organisatorische Gestaltung zeigt die Auswertung der Fallstudien, dass Personalmanagement in Nonprofit Organisationen als ‚Zusatzaufgabe‘ wahrgenommen wird (Mayerhofer/von Eckardstein 2001, 5f.). Diese ist Ehrenamtlichen und/oder bezahlten Arbeitskräften neben anderen Management- bzw. Leitungsaufgaben übertragen. Nur in wenigen NPOs sind eigene Personalstellen eingerichtet; deren Aufgabenbereiche umfassen die Entwicklung von Personalmanagementinstrumenten sowohl für Ehrenamtliche wie für bezahlte Arbeitskräfte und die Zusammenarbeit mit den direkten Vorgesetzten. In diesem Zusammenhang kann auch vom Prinzip der Personalisierung von Personalarbeit⁴³ gesprochen werden; d.h. ob, und wenn ja was im Bereich Personal geschieht, ist davon abhängig, ob Personen in dieser Organisation vorhanden sind, die sich Ideen des Personalmanagements zu eigen machen und damit verbundene Aufgaben einbringen und vertreten.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Die Untersuchung der Frage, ob Ehrenamtliche als Personal zu betrachten sind, ist aus verschiedenen Perspektiven zu bearbeiten. Im Rahmen dieses Beitrags wurde versucht, ausgehend von den Merkmalen bezahlter Arbeit in Organisationen im Vergleich zu unbezahlter Arbeit, diese Frage zu beantworten. Ehrenamtliche sind vor diesem Hintergrund als Personal zu betrachten. Sie weisen zwar im Vergleich zum Personal einerseits einige Unterschiede in den Bereichen rechtliche Bindung (Teilaspekt von Organisiertheit), Markt- und Geldförmigkeit ihrer Leistung auf. Andererseits überwiegen die Merkmale, die eine Belegung von Ehrenamtlichen mit dem Begriff Personal unterstützen. Insbesondere sind dies die Merkmale Zielbestimmung, Kooperation, Fremdarbeit und der strukturelle Aspekt von Organisiertheit.

Ehrenamtliche sind daher auch in die Bestrebungen eines Personalmanagements, welches Ziele einer effizienten Nutzung von Human Ressourcen verfolgt, mit einzubeziehen. Ehrenamtliche sind nicht mit formellen Elementen an die Organisation gebunden, verfügen über andere Einkommensquellen und sind damit auch ‚weniger abhängig‘, aber hoch motiviert. Diesbezüglich sind Ehrenamtliche möglicherweise mit hochqualifizierten, stark nachgefragten Arbeitskräften zu vergleichen, die es sich aussuchen können, für welchen Zweck und für welche Organisation sie tätig werden.⁴⁴ Personen mit Personalverantwortung - seien es nun ehrenamtliche oder bezahlte Personalfachleute oder auch Führungskräfte

⁴² Zur Ausgestaltung von Personalaufgaben siehe Metz 1995.

⁴³ Wehling (1993, 149) verwendet in Anlehnung an Horch die Terminologie „Prinzip der Personalisierung von Verhaltenserwartungen“.

⁴⁴ Aufgrund dieser herausfordernden Problemlage in NPOs könnten auch Unternehmen von Weiterentwicklungen lernen, wie dies etwa Bruch (1994) konstatiert.

- sind daher besonders gefordert, was die Berücksichtigung individueller Interessen in der Arbeitsaufgabengestaltung und die Etablierung von Entscheidungs-, Kommunikations- und Kooperationsstrukturen betrifft. Die Erforschung strategischer Orientierungen und entsprechender Praktiken des Personalmanagements in NPOs, ebenso wie die Rolle Ehrenamtlicher, etwa in der Perspektive verschiedener Organisationstheorien, steht noch aus.

Die Ressource Ehrenamt ist eine begrenzte Ressource. Gerade traditionelle Wohlfahrtsverbände beklagen den „Tod des Ehrenamtes“ (Wischeropp 1998, 68). Möglicherweise kann ein Personalmanagement, das bezahlte wie unbezahlte Arbeitskräfte als wertvolle Ressource betrachtet und somit vom ‚Mittel zum Mittelpunkt‘ macht, Abhilfe leisten.

Literatur

- Bachstein, W. (Hg.) (1997): Der Nonprofit Sektor im Bereich sozialer Dienste: Ergebnisse einer quantitativen Primärerhebung. In: Working Paper No. 5 an der Abteilung für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.
- Badelt, C. (1999): Personalpolitische Herausforderungen im Nonprofit Sektor. In: Elšik, W. / Mayerhofer, W. (Hg.): Strategische Personalpolitik. München, Mering, 247-270.
- Badelt, C. (Hg.) (2002a): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart.
- Badelt, C. (2002b): Ehrenamtliche Arbeit im Nonprofit Sektor: In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 573-604.
- Badelt, C./ Hollerweger, E. (2001): Das Volumen Ehrenamtlicher Arbeit in Österreich. In: Working Paper No. 6 an der Abteilung für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.
- Behr, K./ Liebig, R. (2001): Transferpotenziale von Tätigkeiten jenseits der Lohnarbeit. In: WSI Mitteilungen 54, 188-195.
- Berthel, J. (2000): Personal-Management. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit. Stuttgart.
- Bruch, H. (1994): Personalfragen der Zukunft, Antworten aus dem Non-profit-Bereich. In: Zeitschrift Führung + Organisation 63, 46-50.
- Cnaan, R.A./ Handy, F./ Wadsworth, M. (1996): Defining Who is a Volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 25, 364-383.
- Drumm, H.-J. (1995): Personalwirtschaftslehre. 3. Auflage. Berlin usw.
- Dulebohn, J.H./ Ferris, G.R./ Stodd, J.T. (1995): The History and Evolution of Human Resource Management. In: Handbook of Human Resource Management. Cambridge, MA, 18-41.
- Eckardstein, D.v. (2002): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 309-336.
- Eckardstein, D.v./ Mayerhofer, H./ Raberger, M.-T. (2001): Personalstrategien für Ehrenamtliche in sozialen NPOs, Projektbericht der Abteilung für Personalmanagement an der Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.
- Eckardstein, D.v./ Mayerhofer, H./ Riedl, G. (1998): Instrumente für das Personalmanagement in NPOs. In: Eschenbach, R. (Hg.): Führungsinstrumente für die Nonprofit Organisation. Stuttgart, 135-166.

- Eckardstein, D.v./ Simsa, R. (2002): Entscheidungsmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 427-442.
- Elšik, W. (1992): Strategisches Personalmanagement. München, Mering.
- Elšik, W. (1999): Strategien im Personalmanagement. In: Elšik, W./ Mayrhofer, W. (Hg.): Strategische Personalpolitik. München, Mering, 3-26.
- Eschenbach, R. (Hg.) (1998): Führungsinstrumente für die Nonprofit Organisation. Stuttgart.
- Ettel, M./ Nowotny, C. (2002): Rechtliche Gestaltungsformen für NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 225-258.
- Gaskin, K./ Smith, J.D./ Paulwitz, I. (1996): Ein neues bürgerschaftliches Europa: Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern. Freiburg im Breisgau.
- Glasl, F./ Lievegoed, B. (1993): Dynamische Unternehmensentwicklung. Wie Pionierbetriebe und Bürokratien zu schlanken Organisationen werden. Bern, Stuttgart.
- Heimerl-Wagner, P./ Meyer, M. (2002): Organisation und NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 259-290.
- Herman, R.D./ Renz, D.O. (1998): Nonprofit Organizational Effectiveness: Contrasts Between Especially Effective and Less Effective Organizations. In: Nonprofit Management & Leadership 9, 23-38.
- Kieser, A. (1999): Organisationstheorien. 3. Auflage. Stuttgart usw.
- Klimecki, R.G./ Gmür, M. (1998): Personalmanagement. Funktionen, Strategien, Entwicklungsperspektiven. Stuttgart.
- Krell, G. (1984): Das Bild der Frau in der Arbeitswissenschaft. Frankfurt/Main, New York.
- Krell, G. (1992): Wie wünschenswert ist eine nach Geschlecht differenzierende Personalpolitik? In: Krell, G./ Osterloh, M. (Hg.): Personalpolitik aus Sicht von Frauen. Was kann die Personalforschung von der Frauenforschung lernen? München, Mering, 49-60.
- Leat, D. (1995): Challenging Management. An exploratory study of perceptions of managers who have moved from for-profit to voluntary organisations, VOLPROF (Centre for Voluntary Sector and Not-for-Profit Management). London.
- Liebel, H.J./ Oechsler, W.A. (1994): Handbuch Human Resource Management. Wiesbaden.
- Mayerhofer, H. (1999): Qualifikationsmanagement. In: Eckardstein, D.v./ Kasper, H./ Mayrhofer, W. (Hg.): Management Theorien - Führung - Veränderung. Stuttgart, 489-520.
- Mayerhofer, H./ Eckardstein, D.v. (2001): Human Resource Strategies for Voluntary Workers in Social Non-Profit Organisations. Workshop on the Challenges of Managing the Third Sector, European Institute for Advanced Studies in Management, Tagungsband. Brüssel. 1-19.
- Mayerhofer, H./ Meyer, M. (2002): Projekte und Projektmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 457-488.
- Mayrhofer, W. (1996): Systemtheorie und Personalwirtschaft. In: Weber, W. (Hg.): Grundlagen der Personalwirtschaft: Theorien und Konzepte. Frankfurt/Main, 89-114.
- Metz, T. (1995): Status, Funktion und Organisation der Personalabteilung. München, Mering.
- Neuberger, O. (1991): Personalentwicklung. Stuttgart.
- Nienhüser, W. (1998): Ursachen und Wirkungen betriebliche Personalstrukturen. Stuttgart.
- Oster, S.M. (1995): Strategic management for nonprofit organizations: theory and cases. New York.
- Priller, E./ Zimmer, A. (2001): Bürgerschaftliches Engagement und Dritter Sektor. In: WSI Mitteilungen 54, 157-164.

- Ridder, H.-G. (1999): Personalwirtschaftslehre. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Rosenstiel, L.v./ Nerdinger, F./ Spieß, E./ Stengel, M. (1989): Führungsnachwuchs im Unternehmen. München.
- Runggaldier, U./ Drs, M. (2002): Arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen beim Einsatz von Mitarbeitern in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 337-360.
- Scholz, C. (1994): Personalmanagement. Informationstheoretische und Verhaltenswissenschaftliche Grundlagen. 4. Auflage. München.
- Sing, D. (2001): Ehrenamtliches Engagement von Frauen als Arbeitsmarktstrategie. In: WSI Mitteilungen 54, 165-171.
- Thomas, A./ Finch, H. (1990): On Volunteering: A Qualitative Research Study of Images, Motivations and Experiences. Paper No. 2, Social and Community Planning Research. The Volunteer Centre UK.
- Wardell, F./ Lishman, J./ Whalley, L.J. (2000): Who Volunteers? In: British Journal of Social Work 30, 227-248.
- Weber, W. (1992): Personalwesen. In: Gaugler, E./ Weber, W. (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens. Stuttgart, Sp. 1826-1836.
- Weber, W. (Hg.) (1996): Grundlagen der Personalwirtschaft: Theorien und Konzepte. Frankfurt/Main.
- Wehling, M. (1993): Personalmanagement für unbezahlte Arbeitskräfte. Bergisch Gladbach, Köln.
- Wessels, C. (1994): Das soziale Ehrenamt im Modernisierungsprozeß: Chancen und Risiken des Einsatzes beruflich qualifizierter Frauen. Pfaffenweiler.
- Wischeropp, G. (1998): Das neue Selbstbewußtsein der Helfer. In: Psychologie Heute 05/1998, 62-68.
- Wright, P.M./ Dyer, L.D./ Boudreau, J.W./ Milkovich, G.T. (1999): Strategic Human Resources Management in the twenty-first Century. Schriftenreihe: Research in Personnel and Human Resources Management. London.
- Zauner, A. (2002): Über Solidarität zu Wissen. Ein systemtheoretischer Zugang zu Nonprofit Organisationen. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 153-177.
- Zauner, A./ Simsa, R. (2002): Konfliktmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen: Strukturen und Management. 3. Auflage. Stuttgart, 443-456.

Personalplanung in Nonprofit Organisationen

1. Einleitung: Personalwirtschaft in Nonprofit Organisationen

Der in der Bundesrepublik Deutschland neben dem Markt und dem Staat existierende „Dritte Sektor“ beinhaltet Institutionen, die als „Nonprofit Organisationen“ (NPO) bezeichnet werden. Diese Organisationen treten abseits von marktwirtschaftlichen Mechanismen auf und stellen somit eine besondere Form im Geflecht gesellschaftlicher und organisationaler Austauschbeziehungen dar. Sie sind sowohl integrativer Bestandteil der politisch-sozialen als auch kulturellen und wirtschaftlichen Infrastruktur. Die Vielfalt der in diesem Feld vorzufindenden Organisationen führt zu einer heterogenen Zusammensetzung des Tätigkeitsspektrums, wobei sie das Postulat des Gewinnausschüttungsverbots aufweisen. Der Nonprofit Sektor ist innerhalb der letzten 40 Jahre hinsichtlich der Beschäftigtenzahl stark gewachsen (Priller/Zimmer 2001; zur nationalen Bedeutung des Nonprofit Sektors vgl. Anheier 1997, zur internationalen Bedeutung vgl. Salamon 2001). Allein im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege hat die Anzahl der Einrichtungen von ca. 50.000 in 1970 auf über 90.000 in 2000 zugenommen (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2001, 13). Heute nehmen im Spektrum der Haupttätigkeitsfelder die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Dienste mit über einer Million hauptamtlich Beschäftigten eine dominante Position ein (vgl. Zimmer/Priller/Hallmann in diesem Band).

Für diese Tätigkeitsfelder wird ein nachhaltiger Wandel erwartet. Diese Erwartungen basieren auf einer Vielzahl von Faktoren:

- Auf *politischer Ebene* erzeugen europäische Liberalisierungsbemühungen und sinkende Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte einen höheren Handlungsbedarf im Hinblick auf die *effiziente Steuerung* von Nonprofit Organisationen (Badelt 2000; Boßenecker 1996). Die nationalen Kostenträger fordern z.B. neben einer transparenten Darstellung der Mittelverwendung auch „adäquate Vorgehensweisen“ in der Dienstleistungserbringung.
- Der Zugang für *private Anbieter* zu Nonprofit Bereichen wurde geöffnet. Diese Entwicklung bringt Bewegung in die Anbieterstruktur der sozialen Dienstleistungen und *erzeugt partiellen Wettbewerb* (Badelt 1999, 524f.).
- Im Hinblick auf die *demographische Entwicklung* ist absehbar, dass die Lebenserwartung der deutschen Bevölkerung zunimmt und somit prozentual der ältere Anteil der Bevölkerung steigt (Statistisches Bundesamt 2000, 10). Es ist ein *steigender Bedarf* nach Dienstleistungen in den meis-

ten Bereichen der sozialen Dienste zu erwarten (Wieseler 1998, 113ff.; Ottnad/Wahl/Miegel 2000, 84ff.).

- Der im Zeitverlauf stattfindende *gesellschaftliche Wertewandel* korrespondiert mit dieser Entwicklung (Fretschner/Hilbert 2000, 285). Pflege von älteren Menschen wird *zunehmend in professionalisierten Einrichtungen* stattfinden. Aber auch für den Bereich der Kinderbetreuung rufen gesellschaftliche Entwicklungen Konsequenzen hervor, da z.B. durch die zunehmende Berufstätigkeit der Mütter mehr Plätze zur Betreuung benötigt werden.

Die Relevanz personalwirtschaftlicher Fragen ist vor diesem Hintergrund offensichtlich. Dienstleistungen werden oftmals direkt „am Kunden“ erbracht, und Personalkosten verursachen den Großteil der Kosten (vgl. Schmid in diesem Band). So entfielen z.B. 1999 im Tätigkeitsfeld der Krankenhäuser auf den Bereich der Personalkosten 67,4 v. H. der Gesamtkosten (Statistisches Bundesamt 2001, 453), Meyer beziffert in seiner Untersuchung von sozialen Organisationen den Personalkostenanteil auf durchschnittlich 70 v. H. (Meyer 1999b, 37). Zudem müssen NPO, soweit sie direkt durch monetäre Zuweisungen Dritter finanziert werden (zur sozialrechtlichen Konstruktion vgl. Meyer 1999a, 102ff.), transparent und nachvollziehbar gegenüber Kostenträgern auftreten und die effektive Nutzung der Mittel nachweisen. Entsprechend gewinnt eine *Personalwirtschaft* zunehmend an Bedeutung (z.B. Maelicke 1998; von Eckardstein 1999; Ridder/Schmid 1999).

Die Anwendung von erprobten personalwirtschaftlichen Instrumenten liegt daher nahe, erweist sich aber unter verschiedenen Gesichtspunkten als klärungsbedürftig. Der Personalbereich von NPO ist zunächst durch die spezifische Personalstruktur der Dualität von Ehrenamtlichen und Hauptamtlichen gekennzeichnet. Darüber hinaus lässt sich auf der Basis vorliegender Studien zur Personalstruktur und deren Entwicklung (z.B. Blandow 1988; Goll 1991; Meyer 1999b; Priller/Zimmer 2000; Betzelt/Bauer 2000) eine Vielfalt an Beschäftigungsformen in NPO aufzeigen. Im Unterschied zu Profit Organisationen ist der Objektbezug ökonomisch nicht beliebig. Es gibt keine „Produkte“ im engeren Sinne und die Qualität der Arbeitsdurchführung ist unter sozialen bzw. gesellschaftlichen Vorzeichen mit einer differenzierten Verantwortungsproblematik verknüpft.

Die damit verbundene Heterogenität der personalwirtschaftlichen Behandlung dieser Beschäftigungsformen und ihrer Inhalte ist empirisch schwer zu erheben und wird theoretisch unterschiedlich interpretiert. Dennoch generiert eine Durchsicht der einschlägigen empirischen Literatur ein vergleichsweise eindeutiges Muster. Ausgehend von einem nicht immer näher bezeichneten idealen personalwirtschaftlichen Referenzsystem wird in der Regel Personalwirtschaft in Nonprofit Organisationen attestiert, dass

- Problembewusstsein für die Relevanz des Personals und den Ausbau der Personalwirtschaft zwar vorhanden ist (z.B. Seiffarth 2001),
- systematische strategische Überlegungen aber nicht erkennbar sind (z.B. Hammerschmid 1993; allgemein Weber/Hamprecht 1994 und Witt/Lakes 1999) und
- geeignete Instrumente für eine professionelle Vorgehensweise fehlen, selten zur Anwendung kommen oder verbesserungsbedürftig sind (Oliva/Oppl/Schmid 1991; Goll 1991; Naegler 1992; Csongár 1995; Bader 1999; von Eiff 2000; Tauch 2002).

Veränderungen und neue Erfordernisse im personalwirtschaftlichen Bereich in NPO werden insbesondere dort konstatiert, wo Wettbewerbs- oder Konkurrenzdruck den Ausbau partieller personalwirtschaftlicher Instrumente nach sich zieht, z.B. im Bereich der Personalentwicklung (Betzelt/Bauer 2000).

Diese Befunde geben deutliche Hinweise, dass sich die Personalwirtschaft in NPO mit Änderungsprozessen auseinandersetzen hat. Dieser Umbruch wird an Geschwindigkeit zunehmen, wenn die o. a. Einflussfaktoren an Gewicht gewinnen. Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Beitrag zunächst um die Frage, ob und in welcher Weise die von uns untersuchten Nonprofit Organisationen ihre Personalwirtschaft an interne und externe Einflussgrößen anpassen. Als Analyserahmen für diese Erhebung haben wir hierzu den Ansatz des strategischen Personalmanagements gewählt, um die vertikale und horizontale Integration von personalwirtschaftlichen Maßnahmen erheben zu können (Kapitel 2). Hierbei geht es uns ausdrücklich weder um eine Bestätigung oder Widerlegung von Defiziten im personalwirtschaftlichen Bereich von Nonprofit Organisationen, noch um eine Beurteilung der vorgefundenen Strukturen. Vor dem Hintergrund einer sehr schmalen empirischen Basis geht es uns vielmehr darum, in einem ersten Schritt danach zu fragen, welche personalwirtschaftlichen Strukturen in Nonprofit Organisationen vorhanden sind, welche Perspektiven im Hinblick auf Veränderungen entwickelt und welche Beschränkungen im Hinblick auf eine gewünschte Weiterentwicklung identifiziert werden (Kapitel 3). Auf der Basis dieser Befunde werden wir in einem zweiten Schritt Erklärungsmuster generieren. Vor dem Hintergrund des neo-institutionalistischen Ansatzes gehen wir davon aus, dass Nonprofit Organisationen nicht umstandslos personalwirtschaftliche Instrumente übernehmen können, sondern spezifisch ihr strategisches Kapital entwickeln (Kapitel 4). Darüber hinaus verfügen NPO über normatives Kapital, das zu professionalisieren und mit dem strategischen Kapital zu verknüpfen ist (Kapitel 5).

2. Strategisches Personalmanagement

2.1 Analyserahmen der Untersuchung

Wir haben das strategische Personalmanagement als Analyserahmen eingesetzt, da hier - zeitversetzt - eine gewisse Übereinstimmung mit der Entwicklung des Personalmanagements in Profit Organisationen besteht. Zu Beginn der 80er Jahre wurde zunächst in den USA, dann aber -mit gewissen Akzentverschiebungen- auch in Europa der notwendige Ausbau eines strategischen Personalmanagements diskutiert (Ridder 1999, 93ff.). Noch unter dem Eindruck einer sich weltweit verschärfenden Konkurrenz wurde der Frage nachgegangen, ob und inwieweit das klassische Personalmanagement überdacht werden muss. Im Kern wurden vier Faktorenbündel genannt, die Unternehmen zu Anpassungsentscheidungen und zur Entwicklung von strategischen Handlungsweisen führen würden (Conrad 1991):

- intensiverer Preis- und Qualitätswettbewerb,
- technologisch und strategisch verbundener Wandel,
- intensivere Nachfrage nach strategisch wichtigen Qualifikationen, daraus resultierende Knappheit und Lohnkostensteigerung,
- höhere Ansprüche an Selbst- und Mitbestimmung im Arbeitsprozess.

Weitere gewichtige Argumente waren insbesondere die zunehmende Internationalisierung der Unternehmen (Wright/McMahan/McWilliams 1994), die demographische Entwicklung und die daraus resultierende Notwendigkeit eines Aufbaus und der Pflege eines internen Arbeitsmarktes (Brewster/Bournois 1991).

Der damit verbundene Perspektivenwechsel kann dadurch ausgedrückt werden, dass im strategischen Personalmanagement weniger danach gefragt wird, wie Personal verwaltet und Kosten gesenkt werden können, sondern eher betrachtet wird, wie das Management gerade im Hinblick auf den Einsatz von Personal einen Beitrag zur Effektivität der Organisation leisten kann. Die folgende Abbildung zeigt wesentliche Merkmale dieses Perspektivenwechsels:

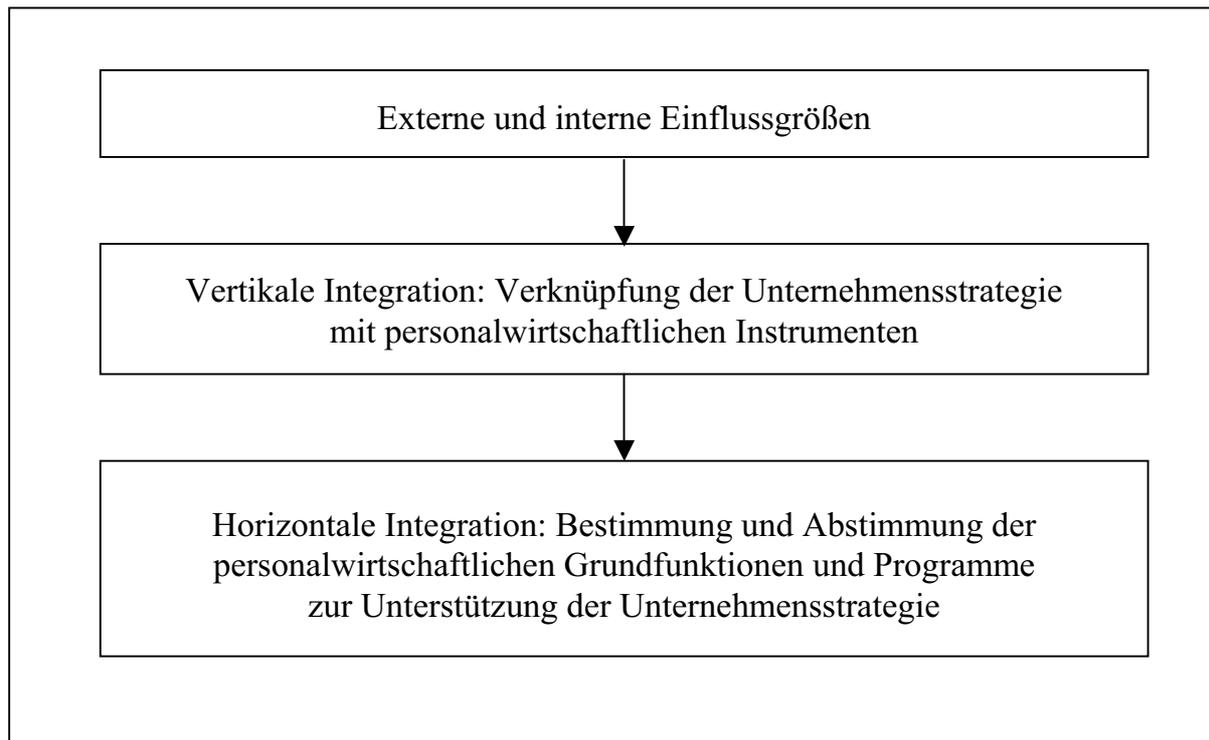
Abbildung 1: Traditionelles vs. Strategisches Personalmanagement

Traditionelles Personalmanagement	Strategisches Personalmanagement
Personalprogramme sind häufig von anderen Unternehmensfunktionen isoliert und führen ein Eigenleben.	Personalprogramme sind integraler Bestandteil der Unternehmensstrategien.
Entwicklung und Implementierung von Personalprogrammen erfolgt durch Personalmanager. Personalmanager haben eine hohe Verantwortung. Die Perspektive ist mittel- und kurzfristig.	Die Entwicklung von Personalprogrammen wird als strategische Entscheidung an der Spitze getroffen. Die Implementierung obliegt Linienmanagern mit entsprechend hoher Verantwortung. Die Perspektive ist langfristig.
Ziele wie Leistung, Kostensenkung, Senkung von Fluktuation und Absentismus oder Arbeitszufriedenheit dominieren und steuern Programme und Aktivitäten.	Personal wird als Ressource zur Unterstützung von Geschäftsfeldstrategien begriffen. Diese steuern die Programme. Weitere Ziele werden lediglich ergänzend berücksichtigt.

Quelle: In Anlehnung an Storey 1995, 6ff.; Ridder 1996, 267.

Diese Umorientierung hat eine Vielzahl von Konzepten und Programmen zur Ausgestaltung des strategischen Personalmanagements ausgelöst (umfassend Ridder et al. 2001, 39ff.) und eine systematische Forschung initiiert, in der dem Zusammenhang zwischen strategischem Personalmanagement und Erfolg nachgegangen wird. Insbesondere Ansätze einer rein strategischen Orientierung fokussieren dabei auf drei miteinander zu kombinierende Elemente eines strategischen Personalmanagements:

Abbildung 2: Strategische Orientierung des Personalmanagements



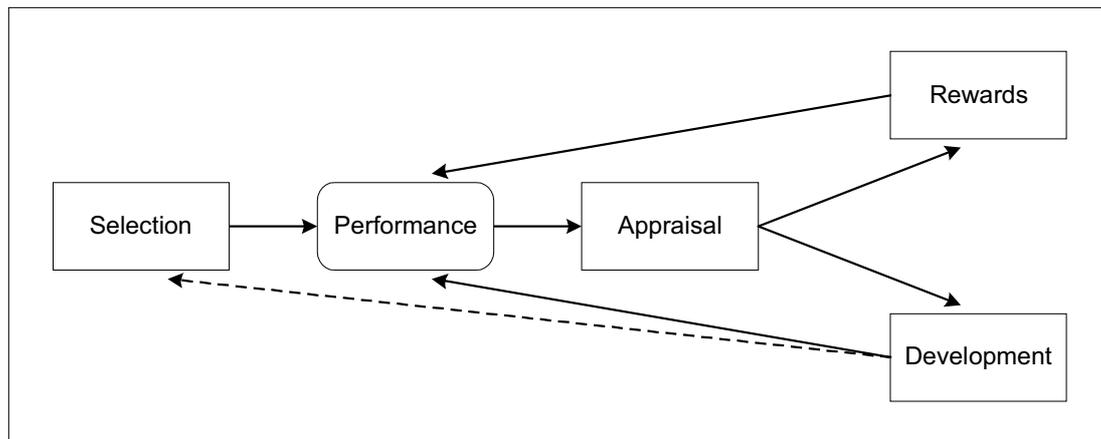
Quelle: Eigene Darstellung.

Externe und interne Einflussgrößen: Jede Organisation hat, wenn sie eine Existenzberechtigung aufweisen soll, einen bestimmten Zweck bzw. eine Mission zu erfüllen. Die Konkretisierung dieser Mission wird in der Strategiebildung vorgenommen. Dabei hat die Organisation zu berücksichtigen, dass sie sich in einem veränderlichen Umfeld befindet, das politisch, kulturell und ökonomisch Einfluss auf die Organisation nimmt. Zur Durchsetzung dieser Strategien bedient sich die Organisation einer adäquaten Struktur. In einer eher engen Sicht gilt die Personalstrategie als eine aus der Unternehmensstrategie abgeleitete Funktion, die mit dieser Struktur in Übereinstimmung zu bringen ist (Elsik 1999, 15ff.). In einer erweiterten Sichtweise wird konzediert, dass die Personalstrategie weitere Einflussgrößen zu berücksichtigen hat. In diesen Ansätzen wird darauf verwiesen, dass insbesondere interne und externe Anspruchsgruppen die Personalstrategie zusätzlich beeinflussen. Beispielsweise können gesetzliche Vorgaben (Mitbestimmung), durchsetzungsfähige Ansprüche der Arbeitnehmer und Gewerkschaften, aber auch gesellschaftspolitische Vorstellungen von Kapi-

talgebern können einen wesentlichen Einfluss auf die Personalstrategie nehmen (Hendry/Pettigrew 1990). Bezogen auf Nonprofit Organisationen könnte man fragen, ob die Personalstrategie bspw. von den Finanzierungsmodalitäten der Kostenträger oder auch von gesellschaftlichen Standards beeinflusst wird.

Vertikale Integration: Wenn Personal als strategierelevante Ressource von Bedeutung ist, ist sie mit anderen Ressourcen frühzeitig abzustimmen, um den Erfolg der Organisation zu gewährleisten. In einer strategieorientierten Perspektive findet dieser Abstimmungsprozess überwiegend zwischen der strategischen Unternehmensführung und der Personalstrategie statt (z.B. Lundy 1994). Die Unternehmensstrategie ist Grundlage von integrierten Technik-, Finanz-, Standort-, Produkt- und Personalentscheidungen. Die Personalentscheidungen folgen dann einem -idealtypischen- Verlauf. Ausgehend von unternehmensstrategischen Vorgaben wird im Rahmen der Personalplanung der quantitative und qualitative Personalbedarf bestimmt und darauf aufbauend mittel- und langfristig festgelegt, ob dieser Bedarf durch Personalbeschaffung oder Personalentwicklung bzw. bei Überhang über Personalfreisetzung befriedigt werden kann (z.B. Gratton 1999). In einer ressourcenorientierten Perspektive wird die Logik umgekehrt. Hier wird danach gefragt, ob das vorhandene Personal über spezifische, nicht imitierbare und wertvolle Qualifikationen verfügt, die als Ausgangspunkt einer strategischen Positionierung der Organisation herangezogen werden können (Lado/Wilson 1994). Hier könnte bspw. danach gefragt werden, ob Nonprofit Organisationen im Hinblick auf ihre Mitarbeiter (z.B. in einem Krankenhaus) über spezielle Qualifikationen verfügen, durch die Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenzorganisationen zu erschließen sind (bspw. durch ein spezialisiertes Ärzteteam).

Horizontale Integration: Der Grundgedanke setzt an der empirischen Beobachtung an, dass personalwirtschaftliche Maßnahmen häufig historisch entwickelt sind, über die Zeit ein Eigenleben entwickeln und damit nicht notwendigerweise gewährleistet ist, dass sich diese Maßnahmen auch ergänzen. Es ist nicht unüblich, dass Unternehmen auf der einen Seite Teams einrichten und Kooperation zur offiziellen Richtschnur der Zusammenarbeit erklären, aber gleichzeitig Leistungsbeurteilung und Leistungsentlohnung diese Absicht konterkarieren. Schon früh wurde daher der Integrationsgedanke zielbezogen entwickelt. Beispielsweise haben Fombrun/Devanna/Tichy (1984) vorgeschlagen, Leistung strategisch zu definieren und darauf personalwirtschaftliche Maßnahmen synergetisch zu beziehen.

Abbildung 3: *The human resource cycle*

Quelle: In Anlehnung an Fombrun/Devanna/Tichy 1984, 240.

Beispielsweise kann die Auswahl von Personal auf der Basis von Kriterien vorgenommen werden, die als Leistungskriterien in das Auswahlprozedere einfließen. Die Beurteilung des Personals wird auf der Basis von strategiebezogenen Leistungskriterien vorgenommen, sodass auch Entlohnung und Personalentwicklung einen klaren Strategiebezug aufweisen. Die Auswahl und die Verknüpfung der Human Resource-Instrumente wird in diesem Ansatz also weder der Tradition eines Unternehmens, noch den Zielen einer Personalabteilung überlassen, sondern unmittelbar aus den Erfolgsperspektiven der strategischen Unternehmensführung abgeleitet. In modernen Varianten werden aus Unternehmensstrategien abgeleitete personalwirtschaftliche Maßnahmen so konfiguriert, dass sie sich wechselseitig ergänzen (Guest 1997). Im Hinblick auf Nonprofit Organisation ist danach zu fragen, ob personalwirtschaftliche Maßnahmen so gebündelt werden, dass die Personalstrategie diese Ziele linear unterstützt.

2.2 Aufbau der Untersuchung

Ziel ist es, in einer explorativen Untersuchung Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Nonprofit Organisationen zu erheben und Erklärungsmuster für den Ausbaustand der Personalwirtschaft zu generieren. Wir haben diesen Analyserahmen herangezogen, um die Strukturen und Perspektiven der Personalwirtschaft auf der Basis von Interviews in sechs Nonprofit Organisationen zu erheben.

Die eingesetzte Methodik basiert auf einer von Eisenhardt (1989, 532ff.) beschriebenen Vorgehensweise, in der systematisch empirisches Datenmaterial und Theorie iteriert werden. In der Forschungsdesignphase wird die Entwicklung eines theoretischen Rahmens vorausgesetzt, da „[...] the simple goal is to have a sufficient blueprint for your study, and this requires theoretical propositions“ (Yin 1994, 28), um auf diese Weise Handlungsmuster zu identifizieren.

Die Daten wurden mit Hilfe offener, halbstrukturierter Experteninterviews im ersten Quartal 2001 erhoben. Im Rahmen dieses Beitrages werden die Ergebnisse von zwei Pflegeeinrichtungen (P 1 und P 2), zwei Krankenhäusern (K 1 und K 2) sowie zwei Verbandseinrichtungen der Wohlfahrtspflege (V 1 und V 2) dargestellt. Interviewpartner waren die Personalleiter oder die Leiter der Einrichtungen.

3. Personalwirtschaftliche Strukturen in Nonprofit Organisationen

In diesem Kapitel wollen wir in einer ersten Auswertung der Frage nachgehen, ob und in welcher Weise externe und interne Einflussgrößen Veränderungen der personalwirtschaftlichen Funktionen in Nonprofit Organisationen auslösen, ob eine Verbindung zwischen Unternehmensstrategie und personalwirtschaftlichen Instrumenten angestrebt wird und ob bzw. wie eine horizontale Integration der personalwirtschaftlichen Grundfunktionen und Programme erfolgt.

3.1 Einflussfaktoren auf den Personalbereich

Bei den befragten Organisationen im Pflegebereich und im Krankenhausbereich nehmen externe Vorgaben eine dominante Rolle ein. In diesen Segmenten werden bei jeder Organisation gesetzliche Vorgaben oder die Veränderung und Beschränkung der Finanzmittel genannt. Weitere genannte Größen wie die Zunahme des Wettbewerbs, die Vergütungsrestriktionen, die Umstrukturierungsmaßnahmen hin zu einer Personalentwicklung sowie die Mitarbeiteransprüche nach geeigneter Qualifizierung weisen ebenfalls Verbindungen zu den gesetzlichen Vorgaben auf, da diese Einflussgrößen auf Änderungen gesetzlicher Vorgaben zurückzuführen sind, die die Einrichtung bzw. die Mitarbeiter betreffen. Die demographische Entwicklung und der damit verbundene höhere Pflegebedarf mit seinen Auswirkungen im Hinblick auf den Personalbedarf wird nur in einem Fall (P 1) als relevant erachtet. Einem Verband (V 1) ist die Veränderung der Arbeitsmärkte bewusst (vom Anbietermarkt zum Nachfragemarkt), aber es wird nur ansatzweise auf diese Entwicklung reagiert. Dies kann damit erklärt werden, dass gesetzliche Vorgaben für die Personalakquisition nicht existieren und damit nicht die gleiche Dominanz wie in den Bereichen der Pflegeeinrichtungen oder Krankenhäuser aufweisen. In diesem Verband werden auch interne Nachfrageverschiebungen als Auslöser für eine veränderte personalwirtschaftliche Orientierung genannt. Mitarbeiter streben demnach zunehmend lebenslange Beschäftigungsverhältnisse an.

Tabelle 1: Einflussfaktoren auf den Personalbereich

Fokus	P 1	P 2	K 1	K 2	V 1	V 2
erste Nennung	höherer Personalbedarf aufgrund höherer Nachfrage, bedingt durch demographische Entwicklung	gestiegene Ansprüche der Mitarbeiter bzgl. Qualifikation	Umstrukturierungsmaßnahmen, u.a. zum Aufbau einer Personalentwicklung	veränderte Rahmenbedingungen der Finanzierung	veränderte Situation am Arbeitsmarkt	ad hoc-Anpassungen der Organisation als Entscheidungsprinzip
zweite Nennung	neues Altenpflegegesetz	Deckelung der Finanzmittel	Budgetierung von Finanzmitteln	Vergütungsrestriktionen	geänderte Arbeitseinstellung der Mitarbeiter, Interesse an lebenslanger Beschäftigung	
dritte Nennung		zunehmender Wettbewerb				

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt ist festzustellen, dass die aufgezeigten Rahmenbedingungen und deren Veränderungen in ihrer Relevanz unterschiedlich wahrgenommen werden. Dominant wirkt der Bereich der finanziellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen. Identifiziert werden kann eine Konzentration auf externe Einflussgrößen als relevante Faktoren für den Personalbereich. Zudem werden interne Faktoren wie Mitarbeiterqualifikation und -einstellung ebenfalls auf externe Ursachen (vorgeschriebene Qualifikationen, Wandel im Umfeld) zurückgeführt. Diese starke Außenorientierung führt allerdings nicht zu einer homogenen strategischen Orientierung und determiniert keineswegs die Art und Weise, wie das Management von Nonprofit Organisationen die wahrgenommenen Einflüsse in personalstrategische Vorstellungen oder personalwirtschaftliche Einzelmaßnahmen überträgt.

3.2 Zusammenarbeit von Geschäftsführung und Personalbereich

Die Form der Zusammenarbeit von Personal- und Geschäftsbereich ist in den betrachteten NPO als hierarchisch geprägtes Unterordnungsverhältnis zu charakterisieren. So finden im Pflegebereich (P 1) regelmäßige Absprachen statt, die eher an eine Berichterstattung erinnern. Im zweiten Fall (P 2) erfolgt ein Abgleich eigenständig erarbeiteter Maßnahmen und Planungen mit globalen Vorgaben der Geschäftsführung. In einem Krankenhaus (K 1) trifft die Geschäftsleitung personalwirtschaftliche Entscheidungen ohne Absprache mit dem Personalbereich. Im Gegensatz dazu lässt im zweiten Krankenhaus die Verwal-

tungsleitung vom Personalbereich zunächst Themen vorbereiten, die als Basis einer konkreten Maßnahmenplanung dienen. In den Verbänden erfolgt die Zusammenarbeit beider Bereiche eher ad hoc und auf konkrete Problemanlässe bezogen. Damit werden zwei Extreme deutlich: In den Pflegeeinrichtungen wird der Personalbereich im Rahmen der Organisationsziele berücksichtigt (P 2) und kann begrenzt eigenständige Ziele einbringen. In den Verbänden ist diese Verknüpfung nicht erkennbar.

Die Krankenhäuser befinden sich zwischen diesen Extremen. In einem Krankenhaus (K 1) werden personalwirtschaftliche Ziele entwickelt, die als Vorgaben der eigenen personalwirtschaftlichen Tätigkeit fungieren. Im zweiten Krankenhaus (K 2) werden personalwirtschaftliche Ziele nur für zeitlich begrenzte Projekte entwickelt.

Tabelle 2: Integration von Geschäftsführung und Personalbereich

Fokus	P 1	P 2	K 1	K 2	V 1	V 2
Ausgestaltung der Zusammenarbeit	regelmäßige Absprache	Abgleich von Maßnahmen mit Zielvorgaben der Geschäftsführung	Geschäftsführung erschwert Personalarbeit durch „Einmischung“	Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für Verwaltungsleitung	Zusammenarbeit erfolgt entsprechend akutem Bedarf	Zusammenarbeit bei konkreter Notwendigkeit
Einbringung von personalwirtschaftlichen Zielen	innerhalb der „Klammer“ der Geschäftsführung möglich	Integration in strategische Gesamtplanung und für eigenes Ressort	nur im eigenen Ressort	nur bei Projekten außerhalb des Tagesgeschäftes	erfolgt nicht aufgrund von Einarbeitung des Personalleiters	erfolgt nicht aufgrund von Zeitmangel des Personalleiters (Tagesgeschäft)
Charakterisierung der Personalwirtschaft bzw. ihrer Aufgabe in der Einrichtung	Planung der Qualifikation des Personals dominant	Stelle für Kostenplanung und Kostenkontrolle	„Einzelkämpferbereich“ und Puffer für Auseinandersetzungen	budgetorientierte Vorgehensweisen, speziell Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen	Hilfegebende Stelle, die entwicklungsbedürftig ist	unterstützender Bereich, dessen Ausbau teilw. sinnvoll erscheint

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zusammenarbeit stellt sich damit insgesamt unterschiedlich dar. Im Pflegebereich erfolgt eine partielle Integration des Personalbereichs in den strategischen Kontext. In den Krankenhäusern stellen wir Mischformen fest, und in den Verbänden ist eine strategische Orientierung nicht erkennbar. Die Charakterisierung der personalwirtschaftlichen Vorgehensweisen durch die Interviewpartner zeigt aber, dass antizipative Planungen zur Generierung von Wettbewerbsvorteilen bislang nicht originärer Bestandteil personalwirtschaftlicher Aufgaben sind.

Lediglich im Fall P 1 wird mit der Planung der Mitarbeiterqualifikationen die Sicherung benötigter Qualifikationen verfolgt.

3.3 Bestimmung und Abstimmung personalwirtschaftlicher Grundfunktionen

Im Folgenden soll nun der Frage nachgegangen werden, in welcher Weise personalwirtschaftliche Funktionen in den Organisationen eingesetzt werden und ob eine Abstimmung der personalwirtschaftlichen Grundfunktionen und Programme mit der Unternehmensstrategie stattfindet.

Personalbedarfsplanung

In quantitativer Hinsicht wird in den Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern eine Orientierung des Personalbedarfs an Verteilungsschlüsseln bzw. Anhaltzahlen vorgenommen. Hintergrund sind hier die Einstufungen der Patienten in Pflegestufen und -tagen bzw. Eingruppierung in Kategorien mit einer entsprechenden Pflegebedarfszeit. Vor diesem Hintergrund wird dann mit dem Kostenträger (bei K 1 und K 2) das quantitativ erforderliche Personal „verhandelt“. Bei den Verbänden findet in einem Fall (V 1) eine quantitative Planung nur dann statt, wenn Abgänge z.B. von Leitern angeschlossener Einrichtungen aufgrund des Alters absehbar sind. Im zweiten Verband (V 2) erfolgt eine Fortschreibung des vorhandenen Stellenplans.

Tabelle 3: Personalbedarfsplanung

Fokus	P 1	P 2	K 1	K 2	V 1	V 2
Basis quantitativer Planung	Einstufung der Bewohner und Personalschlüssel, daran Anpassung Stellenplan	genehmigte Pflegeplätze und entsprechender Personalschlüssel	Basis Pflege-Personal-Regelung und (interne) Anhaltzahlen, dann Verhandlung mit Kassen auf Basis Personalkosten Vorjahr und Prognose lfd. Jahr	Basis Pflege-Personal-Regelung und Anhaltzahlen, zudem interne Prozessanalyse	keine Bedarfsplanung bzw. für Teilbereiche sehr eingeschränkt (bei altersbedingten, bekannten Abgängen)	ad hoc-Konfiguration des Stellenplans bei Bedarf, keine Planung
Basis qualitativer Planung	Abgeleitet aus gesetzlichen Vorgaben	Orientierung an Vorgaben (speziell Facharbeiterquote)	dezentral durch Vorgesetzte	dezentral, Abteilungen melden Bedarf und Qualifikation	Entscheidung über Qualifikationen bei Notwendigkeit	keine Kriterien für Anforderungsprofil, individuelle Festlegung

Quelle: Eigene Darstellung.

Lediglich im Fall P 1 wird mit der Planung der Mitarbeiterqualifikationen die Sicherung benötigter Qualifikationen verfolgt.

3.3 Bestimmung und Abstimmung personalwirtschaftlicher Grundfunktionen

Im Folgenden soll nun der Frage nachgegangen werden, in welcher Weise personalwirtschaftliche Funktionen in den Organisationen eingesetzt werden und ob eine Abstimmung der personalwirtschaftlichen Grundfunktionen und Programme mit der Unternehmensstrategie stattfindet.

Personalbedarfsplanung

In quantitativer Hinsicht wird in den Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern eine Orientierung des Personalbedarfs an Verteilungsschlüsseln bzw. Anhaltzahlen vorgenommen. Hintergrund sind hier die Einstufungen der Patienten in Pflegestufen und -tagen bzw. Eingruppierung in Kategorien mit einer entsprechenden Pflegebedarfszeit. Vor diesem Hintergrund wird dann mit dem Kostenträger (bei K 1 und K 2) das quantitativ erforderliche Personal „verhandelt“. Bei den Verbänden findet in einem Fall (V 1) eine quantitative Planung nur dann statt, wenn Abgänge z.B. von Leitern angeschlossener Einrichtungen aufgrund des Alters absehbar sind. Im zweiten Verband (V 2) erfolgt eine Fortschreibung des vorhandenen Stellenplans.

Tabelle 3: Personalbedarfsplanung

Fokus	P 1	P 2	K 1	K 2	V 1	V 2
Basis quantitativer Planung	Einstufung der Bewohner und Personalschlüssel, daran Anpassung Stellenplan	genehmigte Pflegeplätze und entsprechender Personalschlüssel	Basis Pflege-Personal-Regelung und (interne) Anhaltzahlen, dann Verhandlung mit Kassen auf Basis Personalkosten Vorjahr und Prognose lfd. Jahr	Basis Pflege-Personal-Regelung und Anhaltzahlen, zudem interne Prozessanalyse	keine Bedarfsplanung bzw. für Teilbereiche sehr eingeschränkt (bei altersbedingten, bekannten Abgängen)	ad hoc-Konfiguration des Stellenplans bei Bedarf, keine Planung
Basis qualitativer Planung	Abgeleitet aus gesetzlichen Vorgaben	Orientierung an Vorgaben (speziell Facharbeiterquote)	dezentral durch Vorgesetzte	dezentral, Abteilungen melden Bedarf und Qualifikation	Entscheidung über Qualifikationen bei Notwendigkeit	keine Kriterien für Anforderungsprofil, individuelle Festlegung

Quelle: Eigene Darstellung.

Im qualitativen Bereich orientieren sich die Pflegeheime im Hinblick auf die Qualifikation an den Vorgaben der Kostenträger (bspw. Facharbeiterquote min. 50 v. H.). Hier findet eine Planung nur auf Basis der finanzierten Personalkosten statt. Bei den Krankenhäusern erfolgt die konkrete Planung der Qualifikationen der Mitarbeiter dezentral in den Kliniken durch Vorgesetzte (z.B. Chefarzt), bei einem Fall (K 2) für das Pflegepersonal sogar durch die Pflegedirektion. Die Verbände sind dadurch gekennzeichnet, dass das Anforderungsprofil erst bei einem konkreten Personalbedarf festgelegt wird. Eine antizipative Planung erfolgt nicht.

Die Ausprägungen der Personalbedarfsplanung sind damit in den Bereichen der Pflege und der Krankenhäuser sehr stark durch die Abhängigkeit von den Kostenträgern gekennzeichnet. Die damit verbundene Legitimation der eingesetzten Mittel dominiert insbesondere die Legitimation der Personalkosten. Diese Abhängigkeit hat zu einer stark reglementierten und vereinheitlichten Bedarfsplanung geführt, da die untersuchten Organisationen einer Quasi-Monopolstellung der Kostenträger gegenüberstehen. Für die Organisationen bedeutet dies, dass sie kaum Möglichkeiten haben, durch individuelle bzw. innovative Bedarfsberechnungen Vorteile gegenüber anderen Organisationen zu erzielen oder Tätigkeiten mit anderen als den geforderten Qualifikationen zu besetzen. Allerdings zeigt sich bei den untersuchten Verbänden, dass auch ohne Verhandlungsdruck nicht zwingend eine Personalbedarfsplanung betrieben wird. Dieser Verzicht auf eine systematische Personalbedarfsplanung kann damit begründet werden, dass die Verbände sich in einer relativ stabilen Umwelt wähen, in der ad hoc-Besetzungen zum Erfolg führen und Abweichungen von vorliegenden Verhaltensweisen zur Realisierung von Wettbewerbsvorteilen nicht erforderlich sind.

Personalentwicklung und Karriereplanung

Im Rahmen der Personalentwicklung werden zukünftige Entwicklungen antizipiert, und es werden entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen generiert, um den zukünftigen Personalbedarf zu befriedigen. Dieser Bereich wird hier im Zusammenhang mit den zukünftigen Entwicklungsaussichten der Karriereplanung betrachtet.

Über alle Fälle ist festzustellen, dass keine institutionalisierte Vorgehensweise zur Ermittlung eines Personalentwicklungsbedarfs existiert. Generell erfolgt Personalentwicklung eher kurzfristig. Lediglich die Pflegeorganisationen betreiben ansatzweise den antizipativen Aufbau eines Nachwuchspools, wobei in einem Fall (P 2) systematisch mit Hilfe eines Bewertungsbogens die „Kompetenzen“ eines festgelegten Kreises an potenziellen Führungsnachwuchskräften abgeprüft werden. In den Pflegeeinrichtungen identifizieren die direkten Vorgesetzten den Bedarf auf Basis ihrer (subjektiven) Einschätzung. Mitarbeiter können sich dort auch freiwillig zu Schulungen anmelden. Im Fall P 1 werden Personal-

entwicklungsmaßnahmen auch nach Seniorität als Belohnung eingesetzt. In den Krankenhäusern entscheiden primär die Vorgesetzten über Personalentwicklungsmaßnahmen; der jeweilige Chefarzt für seinen ärztlichen Stab, für den Pflegebereich die Stations- und die Pflegeleitung. Die Vorgehensweise bei der Auswahl der Mitarbeiter ist dabei wenig transparent und erfolgt nicht nach einheitlichen Kriterien. In einem Fall (K 2) führt dies zu der Charakterisierung der Personalentwicklung als „Gießkannenprinzip“. Im Bereich der Verbände erfolgt die Teilnahme an Personalentwicklungsmaßnahmen durch freiwillige Teilnahme (V 1) oder durch die Entscheidung des Vorgesetzten (V1 und V 2). In keinem der aufgeführten Fälle konnte eine systematische Kontrolle des Erfolges für durchgeführte Maßnahmen erhoben werden.

Tabelle 4: Personalentwicklung und Karriereplanung

Fokus	P 1	P 2	K 1	K 2	V 1	V 2
Erfordernis von Personalentwicklung	Primär Anpassung an fachliche Neuerungen, Aufbau Leitungsnachwuchs	Anpassung an konkreten Bedarf (bei Gesetzesänderungen), Aufbau Führungsnachwuchspool	bei Bedarf	„auf Zuruf“ bei akutem Bedarf	bei Veränderungen in der Umwelt	bei Defizitfeststellung bei den Mitarbeitern
Basis für und Auswahl der Mitarbeiter für Personalentwicklungsmaßnahmen	freiwillige Teilnahme, Einschätzung durch Vorgesetzte, als Belohnung, teilw. Beschränkung auf Leitungsebene	durch Einschätzung von Vorgesetzten, teilw. Beschränkung auf Führungsnachwuchskräfte	Auswahl durch Chefarzte, Stations- bzw. Ressortleitungen, kein kontinuierliches Bewertungssystem als Basis	freiwillige Teilnahme, Einschätzung durch Vorgesetzte, bislang entsprechend „Gießkannenprinzip“	freiwillige Teilnahme, Entscheidung durch Vorgesetzte, da häufig Spezialisten, kaum Auswahl erforderlich	durch Vorgesetzte
Existenz und Basis von Entwicklungs- und Karriereplanung	keine Karrieregespräche, -pläne, Vorgesetzte erkennen Intentionen und Absichten der Mitarbeiter	begrenzt, da externe Besetzung von oberen Leitungspositionen, Nachwuchskräftequalifizierung nicht auf best. Leitungsposition	keine Entwicklungsdokumentation und Karrierepläne, Planung obliegt Leitungskräften, dabei verschiedene Vorgehensweisen	Planung existiert nicht, da Personalentwicklung „keine Priorität in der Vergangenheit“ war	keine Planung, da Spezialisentum (kleine Abteilungen)	keine Planung, da stark differenzierte Strukturen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Hinblick auf die Karriereentwicklung existieren in fünf Einrichtungen keine Planungen für die Mitarbeiter. Trotz des Aufbaus von Leitungsnachwuchs gilt dieses auch für die Einrichtung P 1. Lediglich eine Organisation (P 2) führt im Rahmen des Aufbaus des Führungsnachwuchspools begrenzt Planungen durch, die sich aber nicht auf potenzielle Stellen beziehen. Die Kenntnis des Vorgesetzten substituiert institutionalisierte Planungen. Den Vorgesetzten fällt hier der Mitarbeiter positiv durch zusätzliches Engagement auf, oder entsprechende Signale des Mitarbeiters werden registriert.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Bereich der Personalentwicklung weitestgehend durch Vorgesetzte definiert und gesteuert wird und hierbei eher akuter Bedarf Maßnahmen auslöst. Eine systematische Analyse und Identifikation von spezifischen Qualifikationen und der entsprechenden Auswahl der Mitarbeiter, die den Organisationen Vorteile verschaffen könnten, ist nicht zu erkennen. Eine Verknüpfung von Personalentwicklung und Karriereplanung kann ansatzweise für die Pflegeeinrichtungen beschrieben werden, eine Integration mit anderen personalwirtschaftlichen Bereichen, wie z.B. der Bedarfsplanung, besteht nicht. Ob die Ziele, die mit der Personalentwicklung angestrebt werden, zum Unternehmenserfolg beitragen bzw. auf die Erfolgsperspektiven ausgerichtet sind, kann aufgrund der Intransparenz der Vorgehensweise nicht abschließend beantwortet werden.

Arbeitsinhalte

Bei den Arbeitsinhalten können sich Mitarbeiter nicht in allen Organisationen an Stellenbeschreibungen orientieren. Bei den Pflegeeinrichtungen und den Krankenhäusern existieren nur in zwei Fällen (P 1 und K 1) Stellenbeschreibungen. Bei P 1 liegen diese im Bereich der Führungskräfte aufgrund von Anforderungen des Kostenträgers vor. Bei K 1 existieren Stellenbeschreibungen nur für Stationsleitungen und deren Vertretung. Eine weitere Einführung scheiterte aufgrund von Widerstand mit dem Hinweis auf den Arbeitsaufwand bei der Erstellung und der Pflege der Stellenbeschreibungen. Auch wird argumentiert (P 2), dass mit der Zuweisung einer Vergütungsgruppe die damit verbundenen Arbeitsinhalte tariflich geklärt sind und die weitergehende Konkretisierung durch die Leitungskräfte in den Subeinheiten erfolgt (P 1, K 1 und K 2). In den Verbänden liegen aufgrund der spezifischen Tätigkeiten teilweise individuelle Stellenbeschreibungen vor, werden aber nach Meinung der Interviewpartner z.T. nicht gepflegt.

Tabelle 5: Arbeitsinhalte

Fokus	P 1	P 2	K 1	K 2	V 1	V 2
Grundlegende Orientierung	Stellenbeschreibung nur für Führungskräfte, ansonsten entspr. Vorgaben der Führungskräfte	auf Basis der Einstufungen in Lohngruppen sind Aufgabefelder beschrieben	Leitungskräfte verteilen Aufgaben, Einführung Stellenbeschreibungen durch Widerstände blockiert	keine Stellenbeschreibung, Zuweisungen von Arbeitsinhalten obliegen den Leitungen der Subeinheiten	Stellenbeschreibung für alle vorhanden, teilw. aber nicht aktuell	Stellenbeschreibung teilw. vorhanden, teilw. veraltet, teilw. nicht erstellt
Weitergehende Tätigkeitsorientierung (z.B. Zielvereinbarungsgespräche [ZVG] o.ä.)	ZVG nur zw. Geschäftsführung und Führungskräften, nicht mit einzelnen Mitarbeitern	ZVG zw. Geschäftsführung und Leitungskräften, zu Mitarbeitern nur Zielvorgaben	Einführung ZVG erfolgt demnächst, um Beurteilungssystem zu implementieren	Einführung zielorientierter Arbeit geplant, da Schnittstellenprobleme, Kompetenzkonflikte	da „Einzelkämpfertum“ bislang keine ZVG, Einführung wird diskutiert	keine ZVG o.ä. vorhanden
Existenz von Rückkopplungsverfahren (auch i.S.v. Beurteilungen)	Gespräche nicht regelmäßig, nur bei Mitarbeiterwünschen und -problemen	keine systematischen Mitarbeitergespräche oder regelmäßige Beurteilungen	nur bei anstehender Höhergruppierung erfolgt Beurteilung	keine institutionalisierte Rückkopplung	Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche nicht vorhanden	keine organisierten, wiederkehrenden Gespräche

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine weitergehende Orientierung der Mitarbeitertätigkeiten an Zielvereinbarungen als Aushandlung zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten existiert in keiner Einrichtung. Allerdings werden im Pflegebereich Ziele zwischen den Leitungskräften und der Geschäftsführung verhandelt. Im Krankenhausbereich wird von einer eher informellen Absprache ausgegangen, Einführung von Zielvereinbarungsgesprächen ist geplant. Bei den Verbänden erfolgt keine Realisierung von Zielvereinbarungsgesprächen, was der Personalleiter eines Verbandes (V 1) mit der Charakterisierung vieler Tätigkeiten als „Einzelkämpfertum“ erklärt.

Rückkopplungsgespräche werden in der Einrichtung P 1 nur dann durchgeführt, wenn ein Bedarf aufgrund von Problemen oder Wünschen der Mitarbeiter vorliegt. Ein ähnliches Bild zeigt die Organisation K 1, eine Rückkopplung über die Tätigkeit i.S.e. Beurteilung ist nur am Ende der Probezeit und bei einer anstehenden Höhergruppierung vorgesehen. In den Verbänden sowie bei P 2 und K 2 finden keine institutionalisierten Rückkopplungsgespräche statt.

Es ist festzustellen, dass die untersuchten Organisationen im Hinblick auf die Zuweisung von Arbeitsinhalten eher durch informelle und nicht institutionalisierte Vorgehensweisen gekennzeichnet sind. Zurückzuführen ist dies auf die

überwiegende Standardisierung der zu verrichtenden Tätigkeiten. Als Begründung können die bestehenden Finanzierungsrestriktionen herangezogen werden, die den Handlungsspielraum für Mitarbeiter wie Vorgesetzte hinsichtlich durchzuführender Tätigkeiten beschränken. Die Ausrichtung auf bspw. kurzzyklische Zuweisungen von Tätigkeiten wird als notwendig angesehen, da nur die Aufgaben, die durch den Kostenträger tatsächlich bezahlt werden, ausgeführt werden. Eine Kopplung von Tätigkeiten und Leistungskriterien ist damit zumindest an der Basis ausgeschlossen. Eine Verknüpfung von Zielen der Unternehmensführungs- und der Leitungskräfteebene bei P 1 und P 2 sowie die Planung der Implementierung bei K 1 und K 2 zeigt allerdings, dass diese Vorgehensweise auf aggregierter Ebene angestrebt wird. Abschließend ist auch hier festzustellen, dass zu anderen personalwirtschaftlichen Bereichen keine Anknüpfungspunkte gefunden werden konnten. Die Arbeitsinhalte werden weitgehend autonom festgelegt und sind nicht mit der Personalentwicklung verknüpft. Nur bei den Pflegeeinrichtungen kann durch die bestehenden Zielvereinbarungsgespräche zwischen Geschäftsführung und Leitungskräften eine Verbindung in vertikaler Hinsicht identifiziert werden.

4. Personalmanagement als strategisches Kapital

Unsere Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der personalwirtschaftliche Bereich der untersuchten Nonprofit Organisationen teilweise unterschiedliche Merkmale und Vorgehensweisen aufweist. Zunächst haben wir als erstes Ergebnis festgestellt, dass der Einfluss *externer Faktoren* (direkt oder indirekt) für die Befragten von hoher Bedeutung ist. Dies gilt für alle untersuchten Nonprofit Organisationen. Allerdings werden bei den Verbänden in Abwesenheit direkter Abhängigkeiten eher globale bzw. allgemeine Einflussfaktoren genannt.

Die Zusammenarbeit von Unternehmensführung und Personalbereich als zweiter Untersuchungsfokus weist ein interessantes Kontinuum auf. Während im Pflegebereich eine partielle Zusammenarbeit zwischen Personalmanagement und Unternehmensleitung erfolgt, wird dies bei Krankenhäusern auf Teilbereiche und Projekte begrenzt. Bei den Verbänden konnten keine Aktivitäten konstatiert werden. Hier könnte gefragt werden, ob dies auf fehlende externe Kontrollen und/oder stabilere Zukunftsperspektiven zurückzuführen ist. Abstimmungsprozesse zwischen Unternehmensführung und Personalmanagement finden dort statt, wo Wettbewerbselemente eine Öffnung der Orientierung nahelegen. Teilweise wird in den von uns befragten Nonprofit Organisationen eine Ausrichtung an den vorhandenen Potenzialen der Mitarbeiter zur Verbesserung von Wettbewerbsvorteilen vorgenommen.

Der Ausbau der personalwirtschaftlichen Instrumente ist einerseits sehr stark von Vorgaben der Gesetzgeber und Kostenträger beeinflusst, weist aber durchaus unterschiedliche Entwicklungslinien auf. Zunächst kann festgestellt werden, dass die Personalbedarfsplanung und damit zusammenhängende Arbeitsinhalte

sowie Vergütungsstrukturen in unserer Untersuchung durch Kostenvorgaben von den Interviewpartnern als fest zementiert betrachtet werden. Da die Personalkosten gegenüber den Kostenträgern vertreten werden müssen, sind homogene Praktiken nicht überraschend. Bei der Personalentwicklung und der Karriereplanung wurde über alle Bereiche eine Dominanz der Vorgesetzten konstatiert. Allerdings werden bei den Pflegeeinrichtungen Zielvereinbarungsgespräche zwischen Geschäftsführung und Führungskräften geführt, und in einem anderen Fall wird der Aufbau eines Nachwuchspools betrieben.

Insgesamt stellt sich damit ein ambivalentes Bild dar, das einen bedeutenden Forschungsbedarf unterstreicht. Wir stellen zum einen fest, dass in Nonprofit Organisationen eine Orientierung an neuen Umwelten (z.B. an Märkten) stattfindet. So befinden sich die untersuchten Pflegeorganisationen und Krankenhäuser einerseits in starker finanzieller Abhängigkeit und fest gefügten institutionellen Arrangements, die zu homogenen Verfahrensweisen führen, andererseits haben sie im Rahmen der deutschen und europäischen Liberalisierungsbemühungen Konkurrenz erhalten. Diese Organisationen müssen sich neben der Legitimationspflicht für ihren Ressourceneinsatz auch mit einem zunehmenden Wettbewerb am Markt auseinandersetzen und bauen entsprechend strategisches Kapital auf. Hierunter wird die Fähigkeit einer Organisation verstanden, ihre internen Ressourcen auf Markterfordernisse zu beziehen. Entsprechend ist nach Quellen von Wettbewerbsvorteilen zu suchen und danach zu fragen, wie diese Quellen in einer Personalstrategie gebündelt, entwickelt und mit der Unternehmensstrategie in Übereinstimmung gebracht werden (Ridder et al. 2001).

Die von uns identifizierten Beispiele des Managements von Personal im Bereich der Personalentwicklung zeigen deutlich die Bereitschaft, eine entsprechende Orientierung zu entwickeln: So findet bspw. ein Aufbau von Nachwuchspools für Führungs- bzw. Führungskräfte (P 1 und P 2) statt, und Implementierungen von zielorientierten Tätigkeiten in unterschiedlichen Ausprägungen sind geplant (K 1 und K 2). Trotz ähnlicher Rahmenbedingungen bei den Pflegeeinrichtungen und bei den Krankenhäusern entwickeln sich unterschiedliche Vorgehensweisen beim Umgang mit Personal, deren Ursache in den unterschiedlichen Zugängen zu den Ressourcen gesehen werden kann. Nonprofit Organisationen -so unsere Annahme- nehmen bei ähnlicher Ausgangslage die Veränderungen unterschiedlich wahr und aktivieren unterschiedliche Verhaltensweisen. Die zu beobachtende Heterogenität speist sich aus unterschiedlichen externen Anforderungen und internen Bedingungen (Ridder/ Hoon 2001).

Insofern ist eine Übertragung von betriebswirtschaftlichen Musterlösungen u.E. nur dann sinnvoll, wenn es darum geht, etablierte und erprobte Standards zu realisieren. Zwar ergeben sich aus der Übertragung dieser Lösungen Produktivitätsverbesserungen, die aber lediglich Anschluss an den vorhandenen Standard sicherstellen. Auf lange Sicht sinken allerdings die Gewinnmargen, wenn alle Organisationen im Geschäftsfeld diese Konzepte anwenden (Porter 1999). Im

Übrigen hat sich gezeigt, dass Benchmarking-Konzepte auf Übertragbarkeit von einfachen „best-practice-Lösungen“ für vergleichsweise homogene Organisationen setzen, da komplexe Lösungen nur schwer zu übertragen sind. Gerade Nonprofit Organisationen müssen aber differenten Anforderungen gerecht werden und intern eigene Ressourcen professionalisieren. Wenn es darum geht, die ökonomische Rationalität aufzuwerten, Unsicherheiten von Märkten aktiv zu begegnen, ist es die Heterogenität von Organisationen und nicht die Homogenität, die als Voraussetzung für Markterfolg herangezogen wird (Ridder et al. 2001, 14). Als Basis für weitergehende Untersuchungen gehen wir deshalb davon aus, dass aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und der Heterogenität von Nonprofit Organisationen diese ihre internen Ressourcen unterschiedlich auf Markterfordernisse beziehen werden.

5. Personalmanagement als normatives Kapital in Nonprofit Organisationen

Eine zweite Schlussfolgerung betrifft die in den untersuchten Nonprofit Organisationen identifizierten institutionellen Begrenzungen. Managementhandeln in Nonprofit Organisationen orientiert sich an normativen Rationalitäten. Diese Organisationen wurden nicht gegründet, um Gewinne zu realisieren, sondern um soziale und gesellschaftliche Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 70er und 80er Jahren sowie die Sicherung und Stabilität durch das Subsidiaritätsprinzip waren nicht ökonomisch motiviert, sondern entsprachen dem Leitbild eines modernen Sozialstaates. Lange Zeit mussten sich NPO deshalb nicht mit der Problematik nachhaltiger Veränderungsprozesse auseinandersetzen, da in institutionellen (und nicht marktlichen) Arrangements Ressourcenzufluss und gesellschaftliche Akzeptanz geregelt waren (Angerhausen 1998). Das damit verbundene Steuerungssystem basiert auf marktfremden Prinzipien und erzeugt finanzielle Restriktionen, gesetzgeberische Vorgaben oder ordnungspolitische Regelungen. Die im Verlauf der 90er Jahre durch den Abbau der Staatsaktivitäten erforderlich gewordene Anpassung stellt eine gesellschaftlich bedingte Veränderung dar und stößt auf unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen und Bedingungen (zur gesellschaftlichen Modernisierung als Auslöser von Wandlungsprozessen vgl. Meyer/Rowan 1977).

Diese normativen und institutionellen Vorgaben nehmen in der Wahrnehmung der personalwirtschaftlichen Handlungsspielräume eine dominante Rolle ein. Die Ursache für die aktuell stattfindenden Wandelprozesse, die teilweise als „Managementdefizite“ dargestellt werden, liegt laut Decker (1997, 30f.) nicht darin, dass falsche Dinge getan oder Dinge falsch getan wurden, sondern dass die Konzepte und Strategien, die lange Zeit funktioniert haben, aufgrund von Umfeldveränderungen nicht mehr greifen. Dies kann nicht als Mangel oder Defizit interpretiert werden, da allen Organisationen (auch Profit Organisationen) sozial akzeptierte Normen und Werte inhärent sind, die nicht nur von ökonomi-

schen Einflussfaktoren gesteuert werden. Insofern kann es nicht verwundern, wenn nicht-ökonomische Normen und Werte zu nicht mehr hinterfragten institutionellen Strukturen und Verhaltensmustern gerinnen. Die von der normativen Rationalität gesteuerten Prozeduren beeinflussen die Annahmen über die Organisation und das Verhalten ihrer Mitglieder, steuern das Rekrutierungsverhalten und die Formen der Zusammenarbeit. Verfahrensweisen, die sich bezogen auf diese normative Rationalität als akzeptierbar erwiesen haben und jetzt unter ökonomischen Rationalitätskriterien in Frage gestellt werden, erzeugen folglich Widerstand gegen jede von außen an die Organisation herangetragene Veränderungsabsicht. Insofern tendieren -auch in unserer Untersuchung- Nonprofit Organisationen mit dem gemeinsamen Fokus auf normative Rationalität in einer ähnlich strukturierten Umwelt tendenziell zu einer gewissen Homogenität in ihren Strukturen und Aktivitäten. In weiteren Untersuchungen wäre deshalb danach zu fragen, in welcher Weise Normen, Traditionen und selbstverständliche Verhaltensweisen den personalwirtschaftlichen Handlungsspielraum von Managern begründen und damit als Basisentscheidung die Auswahl von personalwirtschaftlichen Instrumenten konstituieren. In gleicher Weise wäre aber auch danach zu fragen, wie diese Basisentscheidungen als „cognitive sunk costs“ die Suche nach angemessenen personalwirtschaftlichen Alternativen begrenzen. Häufig, so Oliver (1997), sind es gerade die selbstverständlichen Annahmen und Prozeduren, die verhindern, dass Alternativen in den Blick geraten, und erst eine externe Evaluation öffnet den Blick für angemessene Alternativen. Gestaltungsorientiert wäre danach zu fragen, in welcher Weise Nonprofit Organisationen in der Lage sind, ihre Grundwerte und sozial bzw. gesellschaftlich akzeptierten Verhaltensweisen als normatives Kapital zu professionalisieren und in personalwirtschaftliche Praktiken zu überführen. Genauer könnte untersucht werden, wie bspw. starke Unternehmenskulturen, eine hohe Qualifikationsbasis oder eine intrinsisch motivierte Belegschaft durch entsprechende personalwirtschaftliche Praktiken unterstützt werden können, bspw. durch Personalentwicklung, organisationale Lernprozesse oder Anreizsysteme.

Institutionalisierung und Homogenität auf der einen Seite, Veränderungsfähigkeit und Heterogenität andererseits sind damit zwei miteinander zu verbindende Komponenten in der Erforschung der Veränderungsfähigkeit von Nonprofit Organisationen (Ridder 2002). Wir schlagen daher vor, den Analyseprozess nicht an der Wirkung von personalwirtschaftlichen Instrumenten zu entwickeln, sondern zunächst an den institutionellen Basisentscheidungen anzusetzen und mit strategischen Veränderungsnotwendigkeiten in Verbindung zu bringen (Conrad/Ridder 1999; Ridder 2001).

Literatur

- Angerhausen, S. (1998): Ende der Schonzeit. Die „neue“ Legitimationsempfindlichkeit von Wohlfahrtsverbänden. In: Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hg.): Nonprofit-Organisationen im Wandel. Frankfurt am Main, 21-45.
- Anheier, H.K. (1997): Der Dritte Sektor in Zahlen: Ein sozial-ökonomisches Portrait. In: Anheier, H.K./ Priller, E./ Seibel, W./ Zimmer, A. (Hg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Berlin, 29-74.
- Badelt, C. (1999): Ausblick: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 517-547.
- Badelt, C. (2000): Der Nonprofit-Sektor im Wandel: Ansprüche der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Schauer, R./ Blümle, E.-B./ Witt, D./ Anheier, H.K. (Hg.): Nonprofit-Organisationen im Wandel: Herausforderungen, gesellschaftliche Verantwortung, Perspektiven. Linz, 31-56.
- Bader, C. (1999): Sozialmanagement: Anspruch eines Konzeptes und seine Wirklichkeit in Non-Profit-Organisationen. Freiburg im Breisgau.
- Betzelt, S./ Bauer, R. (2000): Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber. Opladen.
- Blandow, J. (1988): Beschäftigungsverhältnisse in der freien Wohlfahrtspflege. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 135, 146-148.
- Boeßenecker, K.-H. (1996): Die Freie Wohlfahrtspflege der BRD im europäischen Einigungsprozeß. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 19, 269-285.
- Brewster, C./ Bournois, F. (1991): Human Resource Management: An European Perspective. In: Personnel Review 20, 4-13.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2001): Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Stand: 01.01.2000. Berlin.
- Conrad, P. (1991): Human Resource Management - eine „lohnende“ Entwicklungsperspektive? In: Zeitschrift für Personalforschung 5, 411-445.
- Conrad, P./ Ridder, H.-G. (1999): Human Resource Management: An Intergrative Perspective. Discussion Paper No. 5, Institute of Human Resource Management, University of the Federal Armed Forces. Hamburg.
- Csongár, G. (1995): Analyse von Handlungskompetenz für das mittlere und höhere Management in Einrichtungen sozialer Dienste. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 24, 40-46.
- Decker, F. (1997): Das große Handbuch Management für soziale Institutionen. Landsberg/Lech.
- Eckardstein, D.v. (1999): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 257-276.
- Eiff, W.v. (2000): Führung und Motivation in Krankenhäusern: Perspektiven und Empfehlungen für Personalmanagement und Organisation. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Eisenhardt, K. M. (1989): Building Theories from Case Study Research. In: Academy of Management Review 14, 532-550.
- Elšik, W. (1999): Strategien im Personalmanagement. In: Elšik, W./ Mayrhofer, W. (Hg.): Strategische Personalpolitik. München, Mering, 3-26.
- Fombrun, C.J./ Devanna, M.A./ Tichy, N.M. (1984): The Human Resource Management Audit. In: Fombrun, C.J./ Tichy, N.M./ Devanna, M.A. (Hg.): Strategic Human Resource Management. New York usw., 235-248.
- Fretschner, R./ Hilbert, J. (2000): Zukunftsbranche Gesundheit und Soziales. In: Sozialer Fortschritt 49, 284-288.

- Goll, E. (1991): Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Baden-Baden.
- Gratton, L. (1999): People Processes as a Source of Competitive Advantage. In: Gratton, L./ Hope-Hailey, V./ Stiles, P./ Truss, C. (Hg.): Strategic Human Resource Management. Oxford, 170-198.
- Guest, D.E. (1997): Human Resource Management and Performance: a Review and Research Agenda. In: The International Journal of Human Resource Management 8, 263-276.
- Hammerschmid, P. (1993): Betriebliche Fortbildung im Pflegebereich an bayerischen Krankenhäusern. Daten, Strukturen, Trends. Regensburg.
- Hendry, C./ Pettigrew, A. (1990): Human Resource Management: An Agenda for the 1990s. In: International Journal of Human Resource Management 1, 17-44.
- Lado, A.A./ Wilson, M.C. (1994): Human Resource Systems and Sustained Competitive Advantage: A Competency-Based Perspektive. In: Academy of Management Review 19, 699-727.
- Lundy, O. (1994): From Personnel Management to Strategic Human Resource Management. In: The International Journal of Human Resource Management 5, 687-719.
- Maelicke, B. (1998): Personalmanagement. In: Arnold, U./ Maelicke, B. (Hg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, 523-539.
- Meyer, D. (1999a): Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin.
- Meyer, D. (1999b): Die Freie Wohlfahrtspflege zwischen Wettbewerb und Neokorporalismus. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 22, 30-51.
- Meyer, J.W./ Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83, 340-363.
- Naegler, H. (1992): Struktur und Organisation des Krankenhaus-Managements unter besonderer Berücksichtigung der Abgrenzung zwischen Krankenhausträger und Krankenhaus-Direktorium: Ergebnis einer empirischen Untersuchung. Frankfurt am Main, New York, Paris.
- Oliva, H./ Oppl, H./ Schmid, R. (1991): Rolle und Stellenwert freier Wohlfahrtspflege. München.
- Oliver, C. (1997): Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource-Based Views. In: Strategic Management Journal 18, 697-713.
- Ottnad, A./ Wahl, S./ Miegel, M. (2000): Zwischen Markt und Mildtätigkeit: Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung. München.
- Porter, M.E. (1999): Nur Strategie sichert auf Dauer hohe Erträge. In: Ulrich, D. (Hg.): Strategisches Human Resource Management. München, 97-123.
- Priller, E./ Zimmer, A. (2000): Arbeitsmarkt und Dritter Sektor in Deutschland - Zu den Ergebnissen des internationalen Vergleichs und einer bundesweiten Organisationsbefragung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 23, 304-320.
- Priller, E./ Zimmer, A. (2001): Wachstum und Wandel des Dritten Sektors in Deutschland. In Priller, E./ Zimmer, A. (Hg.): Der Dritte Sektor international: mehr Markt - weniger Staat? Berlin, 199-228.
- Ridder, H.-G. (1996): Human Resource Management. Leitideen für die Personalarbeit der Zukunft. In: Bruch, H./ Eickhoff, M./ Thiem, H. (Hg.): Zukunftsorientiertes Management. Frankfurt am Main, 263-282.
- Ridder, H.-G. (1999): Personalwirtschaftslehre. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Ridder, H.-G. (2001): Strategisches Personalmanagement: Architektur und Steuerungsprinzipien. In: Becker, M./ Schwarz, V. (Hg.): Theorie und Praxis der Personalentwicklung. München, Mering, 92-111.

- Ridder, H.-G. (2002): Herausforderungen an das Personalmanagement in Non Profit Organisationen. In: Schauer, R./ Purtschert, R./ Witt, D. (Hg.): Nonprofit Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie. Linz, 129-149.
- Ridder, H.-G./ Hoon, C. (2001): Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 7, 76-83.
- Ridder, H.-G./ Schmid, R. (1999): Non Profit Management. Entwurf eines Vertiefungsfaches im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Diskussionspapier 226 am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Hannover.
- Ridder, H.-G./ Conrad, P./ Schirmer, F./ Bruns, H.-J. (2001): Strategisches Personalmanagement - Mitarbeiterführung, Integration und Wandel aus ressourcenorientierter Perspektive. Landsberg/Lech.
- Salamon, L.M. (2001): Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich - Zusammenfassende Ergebnisse des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. In: Priller, E./ Zimmer, A. (Hg.): Der Dritte Sektor international. Berlin, 29-56.
- Seiffarth, A. (2001): Erfolge und Innovationen in NPO - ein Forschungsbericht. In: maecenata aktuell, Nr. 26, 27-30.
- Statistisches Bundesamt (2000): Bevölkerung: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahre 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2001): Statistisches Jahrbuch 2001. Wiesbaden.
- Storey, J. (1995): Human Resource Management. London, New York.
- Tauch, J. (2002): Professionalisierung der innerbetrieblichen Fortbildung: eine empirische Studie in der psychiatrischen Pflege. Münster usw.
- Weber, J./ Hamprecht, M. (1994): Zum Planungs- und Kontrollverhalten von Verbänden und ähnlichen Non-Profit-Organisationen. In: Zeitschrift für Planung 5, 209-225.
- Wieseler, S. (1998): Entwicklung des Marktes für soziale Dienstleistungen. In: Arnold, U./ Maelicke, B. (Hg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, 111-134.
- Witt, D./ Lakes, B. (1999): Ergebnisse der Verbändeerhebung 1996/97 - Zum Stand und zu den Problemen des Managements in deutschen Verbänden. In: Witt, D./ Blümle, E.-B./ Schauer, R./ Anheier, H.K. (Hg.): Ehrenamt und Modernisierungsdruck in Nonprofit-Organisationen. Wiesbaden, 95-122.
- Wright, P.M./ McMahan, G.C./ McWilliams, A.(1994): Human Resources and Sustained Competitive Advantage: A Resource-based Perspektive. In: International Journal of Human Resource Management 5, 301-326.
- Yin, R.K. (1994): Case Study Research: Design and Methods. 2. Auflage. Thousand Oaks, London, New Delhi.

Uriel Leviatan

Leadership, Person-Environment Fit, and Organizational Commitment – A Causal Flow: The Case of Israeli Kibbutzim

1. Introduction

Organizational Commitment

Achieving high levels of organizational commitment (OC) by their members is a major goal pursued by most social entities such as organizations, communities, not for profit, social or political movements. Some organizations view OC as a goal in its own right (e.g. political organizations, religious groups, ideological movements and certain voluntary organizations). Other organizations want to intensify their member's commitment because it is a major contributor to organizational effectiveness. In any case, all seek ways to bring their members commitment to highest possible levels. Enhancing organizational commitment of members or employees is one of the major tasks of the organization function in charge of personnel management. This is the task of turning the sheer numbers of employees or members, into quality contributors to the achievement of organizational goals. Enhancing members' or employees' organizational commitment is doubly important for such organizations that rely primarily on the quality of their human resources (rather than on capital, technology, or the sheer quantity of labor.) This is because, as I will show later, commitment on the part of members, or employees, determines the quality of their contribution to the achievement of the organization's goals. Thus, organizations that rely on volunteers or organizations that rely on entrepreneurship of their members or those that rely on personal initiative taking by their members, are the most to gain (or to lose) from changes in their members' commitment. Not-for-Profit organizations fall into this category as many of them depend for their success on these very qualities of their members or employees. The present chapter deals with this concept.

But what is organizational commitment? Although it is a relatively new concept in organizational theory (first introduced around the mid '70s - e.g. Porter et al. 1974), not much agreement exists about its definition or its components - various writers use the concept in different ways (see, for instance, definitions by Wiener 1992; Hulin 1992; O'Reilly/Chatman 1986; Kidron 1978; Oliver 1990; Sverke/Kuruvilla 1995). For the purpose of this chapter, I adopt the suggestion of Mowday et al. (1982) where organizational commitment is viewed to consist of three major components of members' reactions (each defined along dimensions expressing attitudes, emotions, tendencies for behaviors, and behavior manifestations): The component of "Presence" of which the most positive expression is in "staying as a member of the organization"; the component of

“Contribution” of which the most positive expression is “contribution beyond the call of duty”; and the components of “Identification” of which the most positive expression would be “seeing the organization as oneself”.

Each of these expressions by organization members is believed to contribute to organizational effectiveness. Namely, the more positive members’ expression on any of these components, the more benefit to their organization and the higher the levels it achieves on its relevant indicators of effectiveness. The reverse is true when the expressions are negative. The three components are theoretically distinct and therefore it is not a necessity that they vary in unison. However, in the empirical world they usually go together with each other - that is, members who stand positive on any of the three, are likely to be positive on all three. The opposite is true for those that are low on any of the components. Many writers, therefore, lump components of OC together as one variable to crudely express the concept of “Organizational Commitment” - similar to how Hulin (1992) defines it as a general orientation members have towards their organization.

As my interest in this chapter is to investigate what contributes to organizational commitment rather than an elaborate analysis of the concept itself and how OC contributes to organizational effectiveness, I adopt the “crude” approach and mostly refer to OC as one theoretical concept.

2. Major sources that affect organizational commitment – Person-Environment Fit

Once we focus on OC, we need to find answers to the following: What are the sources that explain variance in OC? What function in the organizational structure is responsible for building up these sources? How is OC to be intensified among members of organizations? How do different types of organization (such as: business, voluntary, not for profit, political, social, or community) differ from each other as regards importance of contributions from diverse sources?

Classical models of OC focus on members’ needs and their abilities and suggest as a major source for forming OC the extent of “Fit” between “Person” and “Environment” - fit or congruence between a person’s needs or abilities and the opportunity the organization offers to satisfy those needs and realize those abilities. However, more recent thinking on this matter (but very little research, e.g. Shamir 1990; Leviatan 1997) suggests both a differentiation and a generalization of the sources that contribute to OC.

Generalized is the very idea of fit or congruence: It is not only the congruence between needs/abilities and their fulfillment that leads to commitment, but also the extent of congruence between the values members hold and their realization

by the goals of their organization, and also congruence between self-identity of individuals and the opportunity offered to them for its expression. The three sources are both independent from each other in their contribution to OC, and that contribution is additive and cumulative.

Differentiation among the three sources expresses itself in how each of these sources of OC affects diverse prototypes of organizations as follows:

- (a) Congruence between needs/abilities and opportunities for their fulfillment is central in forming OC for business and work organizations. Strengthening of this particular congruence contributes, first and foremost, to the OC component of “Presence” (e.g. being present at one’s organizational role, staying, keeping or giving up on one’s membership); partly it might contribute also to the OC component of “contribution beyond the call of duty” but only when opportunities are offered for the satisfaction of higher order needs (a-la Maslow, 1954) such as “need for achievement”, “need for influence”, “need for autonomy” or for “self realization and self development”. This source is, on most occasions, indifferent as regards the OC component of “identification with organization.”
- (b) Congruence (or fit) between values of members and the goals their organization pursues is most important in forming OC for voluntary organizations, political movements, ideological groups, and religious organizations. This type of congruence contributes to all three components of OC, irrespective of whether or not needs or abilities are satisfied or realized. In fact, when such congruence exists, individuals ask themselves (to paraphrase the famous demand by President Kennedy) not what their organization can give them, but rather what they can give their organization.
- (c) Lastly, congruence between self-identity of members and how it is expressed in their organization is most essential in forming OC for organizations where one finds a very strong essence of community or an expression of an extension of self (such as family, close-knit communities, intensive neighborhoods, intimate friendship groups.) It is also central in other organizations or communities that were able to induce local patriotism and a strong sense of belonging.

The above analysis of the differential contributions of each of the three sources to OC in the different proto-types of organizations suggest, in fact, that for each of the three proto-types of organizations (business/work, voluntary/ideological, community/family) a different source of OC is paramount. This also means that organizations can be recognized according to the major proto-type they belong to. This on the basis of what constitutes a central source of their members’ OC: is it the congruence between need/abilities and their fulfillment; values/their realization; or self-identity/its expression.

Of the three sources of congruence that contribute to OC, the one of values/organizational goals is clearly the most effective in bringing about OC. It is followed by the congruence of self-identity/its expression, and last comes the congruence of needs-abilities/fulfillment. Yet, in the best of worlds, organizations should aspire for offering their members congruence in all three domains. This is so because each contributes independently and in additive form to raising the level of OC. It should be also noted that, from the perspective of the organization involved, each of these congruencies has unique advantages and weaknesses. For instance:

- (a) Advantages of relying on the source of OC that stems from fit of values/goals are (1) being relatively unique (both values and goals) compared to those in other organizations that compete to attract same membership; (2) stability across time; (3) individuals' commitment demands expenditure of little material resources (the lead slogan here would be: "ask not what the organization might give me - ask what I might give the organization".) Conversely, its major drawback is the inflexibility inherent in it: adult individuals seldom change their values (if they do, it is a very slow process with very low probability of success). Also, most organizations have almost insurmountable difficulties in introducing major changes in their goals.
- (b) Relying on the source of congruence between self-identity/its expressions as a source for OC has similar advantages and disadvantage as the previous source. It is even more unique than the values/goals source but its ingredients are probably even more difficult to change. Another problem with this source is its individual uniqueness - it is more difficult to view all members as one group (since it is based on individual self-identities that are deeply rooted in their psychological and emotional built-up rather than in their intellectual base (as is more representative of their values), or in their rational calculations (as is more representative of their expectations for their needs' fulfillment).
- (c) The source of "satisfaction of needs and realization of abilities" is perhaps the simplest to use by an organization as it involves mostly investment in material resources and it does not depend that much on individual differences. Individual needs are also relatively easy to manipulate. Yet, this source of OC presents major drawbacks compared to the other sources of OC since organizations cannot develop uniqueness in this domain. For instance, all competitors might offer the same, or even more, attractive incentives in the form of opportunities for needs' satisfaction. Also, a given need, relatively speaking, is a relative unstable basis for long term planning as needs change frequently (because, for instance, new needs appear following the satisfaction of old ones.)

3. Importance of leadership

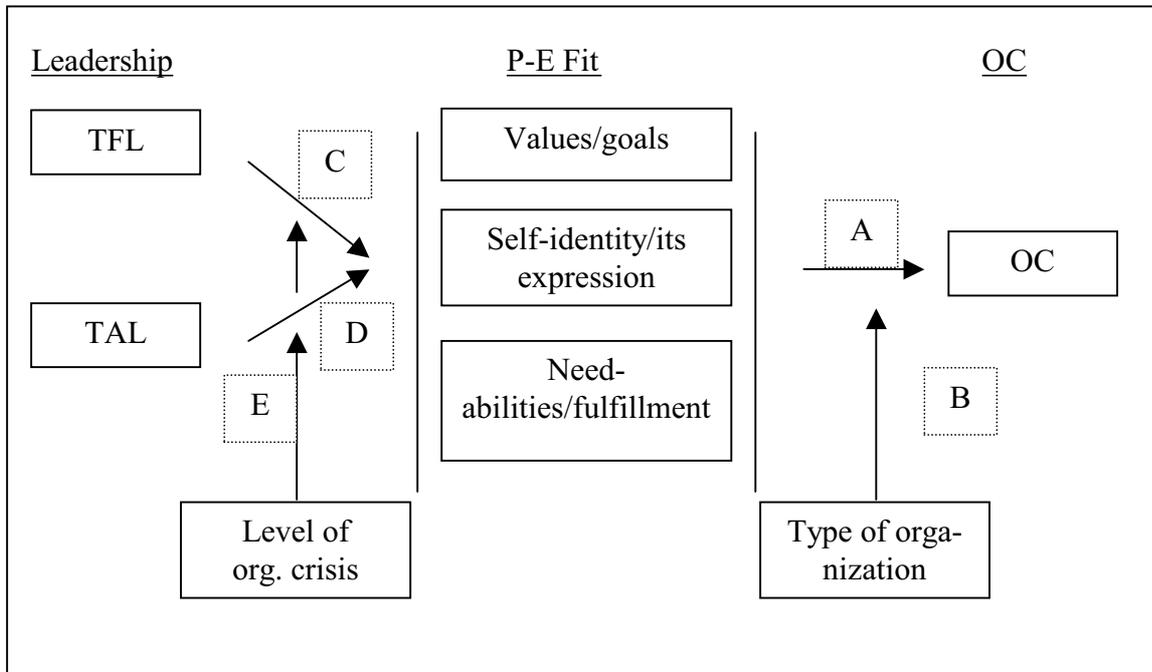
We come now to the next question: how and who is responsible for bringing about the “fit between person and environment” (congruence) in the three sources of OC?

Answering to the “how” is simple: since the desired “fit” (congruence) can be enhanced by changes in both “person” (organizational members) and “environment” (organization), tightening congruence could be achieved by either changes in members of the organization (their needs and abilities, their values, and their self-identities), or by changes in the organizational “environment” (increase in appropriate opportunities for needs/abilities fulfillment, change of organizational goals, or changes in role definitions for the members). A third clear alternative is bringing about changes in both “persons” and the “environment”. Simple is also the answer to the second question of “who” should be charged with responsibility for the correct use of the sources of OC and who should lead to stronger OC of members. It is the leadership function of the organization concerned!

Relevant here is the distinction current writing on leadership makes between “transformational leadership” and “transactional leadership” (e.g. Burns 1978; Bass 1985; 1990) or, between “leaders” and “managers” (Bennis/Nanus 1985). Transactional Leadership deals with increasing Person-Environment Fit via the dimension of fulfilling members’ needs and abilities as a transaction process (“payment” or “incentive” for expression of OC), and it, usually, deals with needs at the lower end of Maslow’s scale. Conversely, Transformational Leadership is charged with increasing congruence or fit of “person” and “environment” via the source of values and their fit with goals of the organization, and with the fit of self-identity with roles people have in the organization and how they express their identity. Transformational Leadership is also responsible for the fit individuals would have for their higher order needs (according to Maslow’s scale of needs) and the opportunities they get for their satisfaction in organizational life (e.g. Shamir et al. 1993). Given this distinction between the two kinds of leadership it follows that voluntary, ideological organizations, and perhaps also community type organizations, require leadership of the Transformational Leadership type while Transactional Leadership is mostly fit for business and work organizations. The theoretical literature on the distinction between Transformational Leadership and Transactional Leadership also suggests that Transformational Leadership becomes paramount when organizations are in crisis, and when old truths and convictions are put in doubt (Shamir/Howell 1999).

I summarize the major part of the discussion thus far with a suggested causal flow model as presented in Figure 1:

Figure 1: A causal flow model depicting expected relations among Organizational Commitment (OC), sources of Person-Environment Fit (P-E Fit) that contribute to it; the conditioning variable of organization proto-type, and organizational leadership – Transformational Leadership (TFL) and Transactional Leadership (TAL), and the conditioning variables of “level of organizational crisis” and type of organization.



The model portrayed in Figure 1 points to the following theoretical hypotheses:

Hypothesis A: The three components of Person-Environment Fit (need-abilities/opportunities for fulfillment; values/organizational goals; self identity/opportunities for its expression) contribute independently to level of OC.

Hypothesis B: The relative importance of the contribution of each of the three components of Person-Environment Fit to OC is conditioned on the type of organization involved (business/work; voluntary/ideological; community/family).

Hypotheses C and D: Transformational Leadership and Transactional Leadership are responsible for the level of fit in the three components of Person-Environment Fit with differential emphasis: The importance of Transformational Leadership is more for the fit with values and self identity while Transactional Leadership is mostly responsible for the fit with needs and abilities.

Hypothesis E: The difference of Transformational Leadership and Transactional Leadership as stated in Hyps. C and D, enhances when organizations are in a major crisis situation.

4. The kibbutz setting

The theoretical material I covered in the previous section is now put to examination with data from Israeli kibbutzim: (a) the three sources of Person-Environment Fit as contributors to OC; (b) the learning from the relative importance of the three sources of OC about the characteristics of the kibbutz commu-

nities and their semblance to each of the three proto-types of organizations (business, voluntary-ideological, and community-family); (c) the importance of leadership in shaping the sources that contribute to OC; (d) distinction between the roles of Transformational Leadership and Transactional Leadership.

I refrain from describing at length kibbutz communities as such since I assume most readers know at least the basics of the kibbutz story.¹ I want, however, to shortly describe how research in kibbutzim at present is relevant for the questions indicated in the previous section.

Importance of OC for kibbutzim:

Kibbutz members' OC is of very central importance for their communities, perhaps more so than for many other social entities. This is because of OC being both a goal in its own right and at the same time serving as means for other ends:

- (a) As communities, demographic survival as such is perhaps their over-riding goal. Since survival is expressed by keeping, at least, a positive demographic balance, kibbutz communities must demonstrate strong attractiveness for their current and potential members. Thus, the OC's component of "members presence (staying)" is, in fact, a paramount goal for kibbutz communities. Indeed, recent research (Leviatan 2001) shows a very strong relationship of mean level of OC for kibbutz life with future demographic growth (two years later; $r=.55$; $n=38$ kibbutzim).
- (b) Organizational Commitment is an expression of the level of human resources that an organization or a community has. It is more central for organizations that have greater dependency on their human resources than for organizations that have other resources to rely on (such as capital, quantity of human labor, technology, or cheap labor). It is so important for kibbutzim because the quality of the kibbutz human resources is perhaps the only relative advantage kibbutzim have vis-à-vis their environments (quality expressed in level of education, training, management skills, and ability for team-work) (Leviatan 2001).

Kibbutzim as expressions of the three proto-types of organizations:

Kibbutzim are communities that combine within them the three proto-types of social organizations (business/work, voluntary/ideological, community/family.) This offers an opportunity to test for the differential importance of each of the three sources (the three expressions of Person-Environment Fit) for OC with same individuals as members in different organization prototypes. It also allows for testing the differential role of Transformational Leadership and Transac-

¹ Those who are less familiar are advised to consult any of the hundreds of written descriptive or research documents, books, and papers on the matter. A wealth of titles (about 6.000) is assembled at the University of Haifa library electronic catalog under the title of Kibbutz Bibliography. A recent, fairly comprehensive, source in English is by Leviatan/Oliver/Quarter (1998).

tional Leadership in bringing about Person-Environment Fit for the different sources of OC.

Kibbutz crisis:

For the last decade and a half, kibbutzim have been experiencing a major crisis (Leviatan et al. 1998a). The crisis was first expressed as economic, but then, very quickly, it became apparent that it is primarily ideological. Basic values and principles of conduct are being put in doubt. Many kibbutzim have gone through major structural changes and abandoned the basic guiding principles they held to in their conduct (Leviatan et al. 1998a). Some examples: at the time when most data for the current study was collected, about a third of kibbutzim gave up on the principle of direct democracy and a similar percentage abandoned the practice of managerial rotation, and that of giving final authority in all matters to the general assembly. Also, many gave up on the equality principle - considered as their most central value (Rosner/Getz 1996; Leviatan/Rosner 2001) - of the distribution of goods and services according to needs. This principle was replaced by variants on the "equity" principle (Adams 1965).

Since social arrangements in kibbutzim are affected by such structural changes, we should expect to have increased heterogeneity among kibbutzim on all measures relevant to this paper: OC, Person-Environment Fit in the various domains, and the expression of leadership in its two manifestations - Transformational Leadership and Transactional Leadership. In particular, one should expect a show of the relative importance of Transformational Leadership over Transactional Leadership in influencing Person-Environment Fit in the domains of values and self-identity.

5. Methods

5.1 Population, sample, and study design

This study investigated 54 veteran kibbutzim as whole communities. For different analyses the number of kibbutzim varied since the particular variables in those analyses were not studied in all kibbutzim. Members of these kibbutzim offered data via self-administered (anonymous) questionnaires. On average, about 60% of all members in these kibbutzim responded to the questionnaires - under-representation of the samples appeared in the youngest ages (18-25) and the oldest (65+). The current study is a secondary analysis of data originally collected during the years 1992-2001 for organizational diagnostic purposes at the request of the same 54 kibbutzim. The average size of the membership in the kibbutzim studied was about 11% larger than in all kibbutzim. For instance, in 1995 they numbered on average 277 members with a range of 97-843 while an average size of membership for all kibbutzim was about 251 with a range of 35-843. The entire sample of respondents from the 54 kibbutzim was about 8650

respondents. The design of the analyses in this study looks for explaining variance in OC of members to their kibbutz as a community, and OC of members in their particular work organizations. Thus, the kibbutz as a community is compared to respondents' work organizations within the kibbutz larger framework. Comparisons are made as regards sources of OC based on Person-Environment Fit in the different domains.

5.2 Research instruments and variables

The main research instrument I used in this study was a questionnaire answered by all respondents. Items in this questionnaire measured the variables included in this study. Most questions were with five response categories where "1" indicated the most positive response while "5" indicated the least positive response. When possible, variables were expressed by indices composed of several items in the questionnaire - each index is the mean score of the several items and it is the result of an analytical factor analysis. Most indicators of "Fit" in a given domain are measured by extent of satisfaction with the domain as it is assumed that "satisfaction with a domain" indicates Person-Environment Fit in that domain. For the test of hypothesis E, I needed data about the depth of crisis in each kibbutz so that the role of leadership as a function of crisis level could be tested. Unfortunately, this kind of data was not available.

5.3 Variables and indices

Organizational Commitment:

1. "OC Kibbutz" - OC for kibbutz life. An index composed of five items: satisfaction with kibbutz life; belief in kibbutz future; would decide again on kibbutz life if had to; would recommend kibbutz life to a young, loved person; would select kibbutz life over any other option when no practical concerns apply.
2. "Job Commitment" - OC for work organization. An index composed of five items: frequency of ... suggesting or trying new approaches at work; doing extra work; helping other workers when in need; looking for more efficient ways to do one's work; extent of involvement at work; extent of one's work place being oneself.

Measures of Person-Environment Fit on various dimensions:

- (a) Congruence in needs and abilities.
3. "Self Realization" (one item). Extent of satisfaction with how kibbutz life fits one's abilities and expectations.
4. "Personal Influence" (four items). Satisfaction with extent of ... having influence in community affairs; in economic affairs; having appropriate information in community affairs; in economic affairs.

5. "Material Standard of Living" (five items). Satisfaction with ... material standard of living; level of housing; consumption; economic situation of kibbutz; economic security.
6. "Work Climate" (five items). Satisfaction with ... interpersonal relations at work; working in a cohesive team; opportunities to use skill and knowledge at work; extent of influence at work; workers support each other.
- (b) Congruence in self-identity
7. "Feeling Belonging" (one item). Extent of satisfaction with feeling belonging and at home in kibbutz.
- (c) Congruence in values and organizational goals.
8. "Ideology Realization" (four items). Satisfaction with extent of one's kibbutz ... realizing the value of equality; expressing one's values; contributing to Israeli society; realizing kibbutz basic values.

Leadership:

Indices of the level of leadership functioning are computed in two ways: The first is a computation of the indices for each respondent based on his/her actual responses to the questions in this domain. My rationale is based on viewing leadership as a reflection in the eyes of the lead. Variance here is, therefore, true variance to be included in the analysis. The second approach I used was to calculate the mean levels of the indices for each kibbutz (across all respondents) and assigning the same score to all respondents from same kibbutz. Here, it is assumed that the variance in responses is error variance and the mean of each index represents some "true", "objective" leadership phenomenon for each kibbutz. In the analyses I will use both kinds of measures. The first approach is represented in measures 9, 10, and 11 and the second in 9a, 10a, and 11a. I assume that social leadership in kibbutzim (general secretaries, members of the general secretariat, chairs of social committees) represents Transformational Leadership. Its domain of activity is the community and it should be charged with responsibility for setting goals and vision, individualized treatment of members, inspiration raising, serving as an example and model. Business leadership, on the other hand, is not necessarily Transformational Leadership and would best be defined as Transactional Leadership. Their major role is the instrumental role of running the kibbutz businesses.

9. "Social Leadership" (two items). Satisfaction with the functioning of leadership in the social domain; trust of leadership in the social domain. (Transformational leadership).
- 9a. Same items calculated as a mean across all respondents of a kibbutz. (Transformational leadership).
10. "Business Leadership" (two items). Satisfaction with the functioning of leadership in the business domain; trust of leadership in the business domain. (Transactional leadership).

- 10a. Same items calculated as a mean across all respondents of a kibbutz (Transactional leadership).
11. "General Leadership" (six items). The four items of "social" and "business" leadership, plus "extent of satisfaction with the general secretariat" (where both types of leaders are represented though with stronger representation for the social leadership); extent of satisfaction with the kibbutz leadership leading in a clear direction.
- 11a. Same items calculated as a mean across all respondents of a kibbutz.

Values held by respondents

If fit of values/organization goal is important for explaining OC, than holding on to the defining values of kibbutz life (Kibbutz By-laws 1973) should be part of the explanation of OC to kibbutz. Indeed, research - both past (e.g. Rosner et al. 1990) and recent (Leviatan/Rosner 2001) - shows this to be the case. I therefore include three measures of belief in values: "belief in communal values", "belief in socially centered values" and "belief in self centered - individualistic values". Two distinctions among these three groups are worth mentioning: The first two groups of values correspond to kibbutz basic ideals (Kibbutz bylaws, 1973) while the third group is somewhat opposed to it. Also, "Communal Values" are more concrete in relation to kibbutz life while "Social Values" and "Individualistic Values" are more general.

12. "Communal Values" (six items). How desirable is it to have in one's most desired place of living ... communal ownership of means of production; communal consumption; communal education; direct democracy; community principle of equality; no link between contribution and remuneration.
13. "Social Values" (four items). Importance of ... being active and influential in society; know that you contribute to formation of society; act for the realization of social ideals; ideological considerations in deciding about life in kibbutz.
14. "Individualistic Values" (four items). Importance of ... life of challenges; material standard of living; responsibility at work; being self in any role.

In addition, the study included measures of demographic and biographic control variables (gender, age, level of formal education, and holding on to managerial offices both at present and during five years prior to data collection).

Translation of the theoretical hypotheses into an operational form for this study now follows:

Hypothesis A: The three components of Person-Environment Fit (measure 3-8) contribute independently to level of OC (measures 1, 2).

Hypothesis B: The relative importance of the contribution of each of the three components of Person-Environment Fit to OC is conditioned on the type of organization (measure of OC for community (1) will be affected strongest by mea-

measures 7, 8 while measure of OC for work organization (2) will be affected strongest by measures 3 – 6).

Hypotheses C and D: Transformational Leadership (9 and 9a) and Transactional Leadership (10 and 10a) are responsible for the level of fit in the three components of Person-Environment Fit with differential emphasis: The importance of Transformational Leadership is more for the fit expressed in measures 7 and 8 while Transactional Leadership is expressed stronger in measures 3 - 6.

6. Findings

Table 1: Variables and indices included in the study and their major characteristics (1 = most positive score; 5 = most negative score)

Variable or Index	N	Number of kibbutzim	Mean	SD	Cronbach Alpha
OC variables					
1. OC Kibbutz (5 items)	8372	54	2.72	0.92	.80
2. Job Commitment (6 items)	6453	45	1.92	0.63	.75
Person-Environment Fit					
3. Self Realization	7974	54	2.76	0.97	
4. Personal Influence (4 items)	8472	54	3.18	0.79	.77
5. Material Standard of Living (5 items)	8633	54	2.85	0.77	.78
6. Work Climate (5 items)	8243	54	2.15	0.75	.82
7. Feeling Belonging	8448	54	2.33	0.99	
8. Ideology Realization (4 items)	8604	54	3.17	0.73	.71
Leadership					
9. Social Leadership (2 items)	8545	54	2.62	0.75	.59
9a. Social Leadership – a kibbutz measure		54	2.64	0.35	
10. Business Leadership (2 items)	8506	54	2.42	0.81	.69
10a. Business Leadership – a kibbutz measure		54	2.43	0.41	
11. General Leadership (6 items)	8363	54	2.76	0.68	.82
11a. General Leadership – a kibbutz measure		54	2.77	0.33	
Values					
12. Communal Values (6 items)	5753	39	2.23	0.93	.83
13. Social Values (4 items)	7739	50	2.43	0.91	.83
14. Individualistic Values (4 items)	7782	50	2.15	0.84	.81
Control variables					
Gender (percent of females)	8419	54	53.00		
Age	8397	54	47.10	15.90	
Formal education (percent above high school)	7115	46	59.60		
Percent holding high or medium level managerial office	2778	15	28.00		
Percent holding high or medium level office within last five years	8055	54	45.90		

Descriptive findings

Table 1 presents all the variables and indices and their major characteristics (number of items in a index, number of kibbutzim where index was measured, Mean, SD, and reliability of indices by Cronbach's Alpha).

Although we do not know what frame of reference respondents use for stating their responses to each of the questions (and therefore the scales are only roughly comparable to each other), it is possible to see several trends in the descriptive findings of Table 1.

- (1) Level of OC for one's work (index 2) is higher than level of OC for one's kibbutz (measures 1).
- (2) Levels of Person-Environment Fit vary from measure to measure and from component to component. Grading of these levels goes as follows (from most to least positive): Work climate, feeling of belonging, self realization, material standard of living. The other two measures have levels above 3.00 (meaning that the mean response, across all respondents, is on the negative side) – personal influence and ideology realization (3.17 and 3.18).
- (3) Business leadership is perceived to function better than social leadership. Once "Satisfaction with the functioning of the General Secretariat and with the clarity of direction lead by leadership" are included into a combined index (11 and 11a), the perceived level of functioning deteriorates.
- (4) The central tendencies show no differences between the parallel measures of leadership (at the individual level and at the kibbutz level).
- (5) Level of belief in the three sets of values ("communal", "social", and "individualistic") tend toward the positive part of the scale (below "3"), indicating, on average, a strong commitment to all three values. However, a certain differentiation is demonstrated among them – the "individualistic" and "communal" values get stronger support.

Test of hypotheses

The first run for testing hypotheses (A) and (B) is by calculating first order correlation coefficients (Pearson's) of the two measures of OC with measures of Person-Environment Fit, belief in values, and demographic variables. These analyses are presented in Table 2.

Relating only to meaningful coefficients, above the level of $r = .10$ (level of statistical significance is not a good differentiator as almost all are significant due to the large N), shows that major trends manifested in Table 2 are as follows:

- (1) In general, the Person-Environment Fit variables correlate much higher with the "OC to kibbutz life" than with "OC to work organization". There are two exceptions to this generalization: "Work climate" correlates higher with "OC to work" and so does the index of "Individualistic values" (which correlates negatively with "OC to kibbutz life").

Table 2: First order correlation coefficients (Pearson's) of OC measures for kibbutz and work, with Person-Environment Fit, belief in values, and demographic variables.

Variable or Index	1. OC Kibbutz	2. (OC) Job Commitment
3. Self Realization	.545 ⁽²⁾	.042 ⁽¹⁾ p=.001
4. Personal Influence	.335	.082
5. Material Standard of Living	.483	-.066
6. Work Climate	.194	.359
7. Feeling Belonging	.515	.070
8. Ideology Realization	.517	-.001 NS
12. Communal Values	.573	.008
13. Social Values (4 items)	.151	.130
14. Individualistic Values	-.130	.255
Control variables		
Gender (percent of females)	.123	.031 p=.014
Age	-.140	.065
Formal education (percent above high school)	.040 p=.001	-.104
Percent holding high or medium level managerial office	.028 NS N=2526	.240 N=1790
Percent holding high or medium level office in last five years	-.002 NS	.198

⁽¹⁾ All correlations are significant at the $p < .000$ level (2-tailed), except where noted differently.

⁽²⁾ Number of respondents for the analyses ranges between 4800-8200 except where indicated differently.

- (2) The contributions of Person-Environment Fit variables to each of the two OC indices is indeed differential. This means that Hypothesis B is partially supported. However, only one needs-abilities/fulfillment variable comes with a coefficient that is higher for "OC for work" and that variable is unique to the work organization ("Work Climate"). All other Person-Environment Fit variables for needs and abilities come with higher coefficients for "OC to Kibbutz life".
- (3) Relationship of the OC measures with the biographic and demographic controls is relatively weak. However, two exceptions are visible: Age is related to "OC to kibbutz" so that older members are more committed; Managerial office is related to "OC to work" so that office holders (both past and present) are more committed to their work organizations.
- (4) All Person-Environment Fit variables and "communal values" correlate relatively high with the "OC to kibbutz" (ranging between .335 - .573). This raises the expectation of support for Hypothesis A. But are these re-

relationships mostly unique or largely overlapping? Analysis for answering these questions is done by the statistical procedure of “stepwise multiple regression” as demonstrated in Table 3a-3b. Table 3 is, therefore, a stronger test of Hypotheses (A) and (B).

Table 3a & 3b: Stepwise multiple regressions where each of the two OC variables serves as a dependent variable and Person-Environment Fit, value commitment, and demographic variables serve as predictors.

Predictors:	B	Beta	r	Beta*r	Contribution (%) to explained variance ⁽¹⁾	R ²
3a: Dependent Var. – Organizational Commitment to kibbutz life						
Communal Values	.346	.348	.573	.199	34.5	
Ideology Realization	.214	.169	.517	.087	15.1	
Feeling Belonging	.182	.195	.515	.100	17.4	
Self Realization	.173	.182	.545	.099	17.2	
Material Standard of Living	.157	.131	.483	.063	10.9	
Gender	.136	.074	.123	.009	1.6	
Social Values	.088	.087	.151	.013	2.3	
Individualistic Values	-.053	-.048	-.130	.006	1.0	
Constant=-.178; R=.760; R ² _{adj.} =.577; SE of estimate=.600; N=5200						.578
3b: Dependent Var. – (Job Commitment) Organizational Commitment to work						
Individualistic Values	.331	.324	.398	.129	44.3	
Work Climate	.259	.316	.378	.119	40.9	
Holding managerial office (1=yes)	.119	.092	.246	.023	7.9	
Holding office in last five years (1=yes)	.102	.084	.208	.017	5.8	
Material Standard of living	-.050	-.061	-.054	.003	1.0	
Constant=2.49; R=.540; R ² _{adj.} =.290 ; SE of estimate=.51; N=1700 (mainly due to fewer kibbutzim (15) where “Holding Current Managerial office” was measured.)						.292
⁽¹⁾ R ² = beta ₁ *r ₁ + beta ₂ *r ₂ + ... + beta _n *r _n . Therefore, beta _n *r _n / R ² * 100 gives an estimate in % of the contribution of predictor n to the explained variance in the dependent variables.						

Table 3 demonstrates several interesting findings:

First, as in Table 2, the independent variables predict “OC for kibbutz life” much better than they do for “OC for work”. 57.8% of the variance is explained in the first compared to only 29.2% of the variance in the second.

Second, there is almost no overlap in the predictors that entered the two regression formulas. The only two variables that are common to both regressions appear with an opposite sign in each: holding to “individualistic values” is the major contributor to “OC for Work” (44.3% of the explained variance and in posi-

tive relationship) while it appears with a negative sign in the other formula, and its contribution is very meager (1.0% of explained variance). “Material standard of living” acts in the opposite way. Its relationship is negative with “OC for work” and of meager contribution to the explained variance, while it has a positive contribution of a sizable weight (11%) in explaining the variance in “OC for kibbutz life”.

Third, demographic and biographic variable have almost no bearing on “OC for kibbutz life”. Gender is the only variable included in the formula. It accounts for 1.6% of the explained variance (female members are less committed). However, the variables of “holding managerial office” (present and past) are important in predicting “OC for work”. They account for 13.7% of the explained variance.

Fourth, the Person-Environment Fit variable that is the most important contributor to “OC for kibbutz life” is that of values/goals (52.9% of the explained variance and about 30.5% of the total variance.) The values contributing most are “communal values”. “Social values” have also a small independent contribution to OC. “Individualistic values” detract a little from OC. “Feeling belonging” (which I identified as representing the component of self-identity) also contributes a major part of the explained variance (17.4%) and need fulfillment variables account for 28.7% of the explained variance. Not so for “OC for work organization”: “Work climate” contributes 40.9% of the explained variance and the “individualistic values” another 44.3% of the explained variance. However, remember that “individualistic values” are, in fact, an expression of self-centered interest and not a social value. Therefore, this variable leans toward the domain of “need satisfaction” rather than value expression.

I move now to the test of Hypotheses C & D. This I will do by relating the variables of “Leadership” (“social”, “business”, and “general” in their two manifestations (vars. 9, 10, and 11; 9a, 10a, and 11a) with the variables denoting the three components of Person-Environment Fit and the variables denoting value convictions. Only seven predictors that entered the regression analysis in Table 3a are presented. (Vars. 3, 5, 7, 8, 12-14.) Table 4 brings correlation coefficients (Pearson’s) of the leadership variables with the predictors of OC for kibbutz life.

I assumed that “Social Leadership” represents Transformational Leadership in kibbutzim while its “Business Leadership” represents Transactional Leadership. This assumption is supported by the findings of Table 4. Social Leadership contributes stronger than Business Leadership to “Ideology Realization”, “Feeling Belonging”, “holding to Communal Values”, and “Self Realization”. All form parts of what one might expect of Transformational Leadership. Business Leadership is stronger in influencing “Material Standard of Living” - which fits expectation from Transactional Leadership, or from “management”.

The correlation coefficients for the aggregated measures of leadership (9a-11a) are always much weaker by comparison to the commensurate coefficients for measures of leadership based on individuals' responses (these are quite high and range between .403 - .552 in the variable of "General Leadership"). It should be so as the latter has the added component of "same instrument" for both groups of questions and also, content wise, should have stronger affects on individual perceptions of Person-Environment Fit measures. It is still encouraging that the indices 9a-11a (which represents "objective" leadership removed from unique personal perceptions) have a sizeable influence on the personal measures of Person-Environment Fit (range of the coefficients are between .161 - .420 for the "General Leadership").

Table 4: First order correlation coefficients (Pearson's) of leadership measures, with Person-Environment Fit components and belief in values.

Variable or Index	9. Social leadership	10. Business leadership	11. General leadership	9a. Social leadership	10a. Business leadership	11a. General leadership
3. Self Realization	.359	.314	.403	.164	.135	.161
5. Material Standard of Living	.417	.490	.542	.338	.422	.420
7. Feeling Belonging	.366	.342	.416	.161	.148	.162
8. Ideology Realization	.489	.413	.552	.257	.208	.253
12. Communal Values	.195	.175	.210	.081	.091	.089
13. Social Values (4 items)	.008 NS.	.042	.021 NS.	.091	.110	.103
14. Individualistic Values	.093	.061	.106	.080	.034 p=.003	.047

⁽¹⁾ All correlations are significant at the $p < .000$ level (2-tailed), except where noted differently.

⁽²⁾ Number of respondents for the analyses ranges between 5.500 - 8.500.

Leadership influences very weakly the two groups of personal values (represented by "Social" and "Individualistic"). This is expected since the leadership in focus is the current leadership, while the respondents (all of them adults) formed their personal values in the past. We cannot know whether or not the same leadership was then in office. The relationship of leadership with "communal Values" is a bit stronger. Probably, because these values deal with more concrete aspects of current kibbutz life – which should be more affected by present leadership.

“General Leadership” (a combined index of both specific leadership indices) is the best predictor of Person-Environment Fit variables and of “Communal Values”. It means that both social (Transformational Leadership) and business (Transactional Leadership) leaderships are independent contributors to levels of congruence and that their contributions are additive and cumulative. (A similar finding appeared when Person-Environment Fit variables were regressed on the two leadership indices.)

The causal flow model in Figure 1 suggests the Person-Environment Fit indices and variables as intervening between leadership functioning and organizational commitment. Namely, leadership is expected to be the “architect” of “congruence” in the various domains. Testing this expectation calls for (1) relating Leadership to OC, and then (2) relating the two to each other while measures of Person-Environment Fit are held constant. One should expect the relationship in the second analysis to drop very appreciably. I performed this analysis. The simple correlation coefficient of “General Leadership” with “OC for kibbutz life” is $r = .445$. However, when the four Person-Environment Fit variables (3, 5, 7, 8) are held constant, using the statistical procedure of partial correlation, the relationship drops to a non-meaningful level of $r = .06$. Thus, the causal flow model depicted in Figure 1 is strongly supported.

7. Discussion and Summary

The hypotheses suggested by the causal flow model of Figure 1 get quite strong support in the findings. The three components of Person-Environment Fit contribute independently to OC for kibbutz life (Hypothesis A); their contribution is additive and cumulative (Hypothesis A). The fit of values/goals is the most central in explaining variance in OC for kibbutz life, twice as important as the needs-abilities/fulfillment.

Hypothesis (B) is also supported but only partially: different components are responsible for OC to the two types of organizations (“Kibbutz” and respondents’ “work organization”). However, only the uniquely related Person-Environment Fit index of “work climate” showed stronger relationship with “OC for work” than with “OC for kibbutz life”. All other variables were more related to “OC for kibbutz life”. Thus, different types of organizations call for different components to develop their members’ OC. However, for a work organizations, it is only the components that are uniquely relevant for it and not generalized components of the kind that contribute to a more inclusive community like a kibbutz.

Leadership is an important function in organization and has strong influence on shaping the Person-Environment Fit variables. In this role, Transformational Leadership (Social) appeared more important than Transactional Leadership

(Business) but both carried an important role (Hypotheses C and D). The effect of leadership on shaping Person-Environment Fit remained (though reduced in intensity) when leadership was defined as aggregate variable per each kibbutz. This shows that “leadership” is not just an attribution concept which individuals use for explaining their reactions to their organizations, but it is a real organizational phenomenon and part of each organization’s structure. The findings also supported the order of causality suggested by the model: Person-Environment Fit variables play a mediating role between Leadership and Organizational Commitment.

The findings are clear in defining “kibbutz community” as leaning mostly in the direction of the voluntary/ideological organization. This would mean also that for kibbutzim Transformational Leadership is the more important kind of leadership. However, since I had no data to decide level of crisis for each kibbutz, I cannot determine for sure whether the difference between Transformational Leadership and Transactional Leadership in affecting Person-Environment Fit variables is mostly due to the type of organization a kibbutz is or because kibbutzim are in crisis.

But, is the kibbutz a social entity - an organization or community - from which generalizations could be made to other organizations in the larger industrial society? Is it not unique in its human composition? Is it not unique in its social arrangements? I have shown elsewhere (Leviatan 1984; Leviatan/Oliver/Quarter 1998b) that social research of the effects and outcomes of various alternative social arrangements adopted by kibbutzim, offers a perfect ground for generalizing into the wider industrial society. In short, it is because of three major reasons: their similarity to the larger society in human composition and origin, and their similarity in patterns of relationships among important variables, proves that we are dealing with another sample of the same population as the larger industrial society and, therefore, justifies comparisons and generalizations; in contrast, their dissimilarity to the larger society in social arrangements, allows for learning what is possible. Since the current study does not focus upon alternative social arrangements, the conclusion for possible generalization is even simpler - it is legitimate to assume that similar findings would apply to samples in the general society.

In summary, the major hypotheses I presented for this study were mostly supported by the findings. In addition to the support of the hypotheses I find two meaningful lessons for theory and practice:

The first lesson is that there exist many social organizations (such as communities, voluntary organizations, Not-for-Profit organization, ideological, political, religious) in whom members’ values and their realization serve as the major contributors for OC. Leadership in such organizations should, therefore, focus,

as their major task, on creating congruence in this domain. In fact, this conclusion should be self-apparent - were not values the initial reason for most members to join such organizations?

The second lesson results from the first. If generating Person-Environment Fit in values is such an important goal for all those organizations, they need leadership that is “transformational” and cannot be satisfied with only “transactional” leadership. Thus, although most literature on transformational leadership deals with business organizations where apparently it is desirable (but not a necessity as many organization do not have such leadership), it is a paramount necessity for organizations of the types I mentioned in the previous paragraph.

Literatur

- Adams, J.S. (1965): Inequity in Social Exchange. In: Berkowitz, L. (Hg.): *Advances in Experimental Psychology*. New York, 267-299.
- Bass, B.M. (1985): *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York.
- Bass, B.M. (1990): From Transactional to Transformational Leadership, Learning to Share a Vision. In: *Organizational Dynamics* 18, 19-31.
- Bennis, W./ Nanus, B. (1985): *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York.
- Burns, J.M. (1978): *Leadership*. New York.
- Hulin, C. (1992): Adaptation, Persistence, and Commitment in Organizations. In: Dunnette, M.D./ Hough, L.M. (Hg.): *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Volume II. Palo Alto, 445--506.
- Kibbutz By-Laws (1973): Kibbutz Artzi (legal law of the kibbutzim). Tel Aviv. (Hebrew)
- Kidron A. (1978): Work Values and Organizational Commitment. In: *Academy of Management Journal* 21, 239-247.
- Leviatan, U. (1984): The Kibbutz as a Situation for Cross Cultural Research. In: *Organization Studies* 5, 67-75.
- Leviatan, U. (1997): Motivation for Work Among Kibbutz Members - Its Essence, Components, and Contributors. In: Adar, G. (Hg.): *Research, Political, and Practical Perspectives of Current Processes in Kibbutzim*. Institute for Social Research of the Kibbutz, University of Haifa. Haifa, 1-14. (Hebrew)
- Leviatan, U. (2001): *Structural Changes Under Investigation*. Institute for Research of the Kibbutz, University of Haifa (Hebrew).
- Leviatan, U./ Rosner, M. (2001): *Belief in Values and the Future of Kibbutzim*. Institute for Research of the Kibbutz, University of Haifa, Haifa. (Hebrew)
- Leviatan, U./ Oliver, H./ Quarter, J. (Hg.) (1998a): *Crisis in the Israeli kibbutz: Meeting the Challenges of Changing Times*. Westport.
- Leviatan, U./ Oliver, H./ Quarter, J. (1998b): Introduction: The Kibbutz in Crisis. In: Leviatan, U./ Oliver, H./ Quarter, J. (Hg.): *Crisis in the Israeli kibbutz: Meeting the Challenges of Changing Times*. Westport, I-XVII.
- Maslow, A.H. (1954): *Motivation and Personality*. New York.
- Mowday, R.T./ Porter, L.W./ Steers, R. (1982): *Organizational Linkage: The Psychology of Commitment, Absenteeism, and Turnover*. San Diego.
- O'Reilly III, C.A./ Chatman, J.A. (1986): Organizational Commitment and Psychological Attachment: The Effect of Compliance, Identification and Internalization on Prosocial Behavior. In: *Journal of Applied Psychology* 71, 492-499.

- Oliver, N. (1990): Work Rewards, Work Values, and Organizational Commitment in an Employee-Owned Firm: Evidence from the U. K. In: *Human Relations* 40, 513-526.
- Porter, L.W./ Steers, R./ Mowday, R./ Boulian, P. (1974): Organizational Commitment, Job Satisfaction, and Turnover Among Psychiatric Technicians. In: *Journal of Applied Psychology* 59, 603-609.
- Rosner, M./ Getz, S. (1996): *The Kibbutz in an Era of Change*. Tel Aviv, Haifa. (Hebrew)
- Rosner, M./ Ben David, Y./ Ovnat, A./ Cohen, N./ Leviatan, U. (1990): *The Second Generation: Kibbutz Between Continuity and Change*. Westport.
- Shamir, B. (1990): Calculations, Values, and Identities: The Sources of Collectivistic Work Motivation. In: *Human Relations* 43, 313-332.
- Shamir, B./ Howell, J. (1999): Organizational and Contextual Influences on the Emergence and Effectiveness of Charismatic Leadership. In: *Leadership Quarterly* 10, 257-283.
- Shamir, B./ House, R.J./ Arthur, M./ Elšik B. (1993): The Motivational Effects of Charismatic Leadership: a Self-Concept Based Theory. In: *Organization Science* 4, 577-594.
- Sverke, M./ Kuruvilla, S. (1995): A New Conceptualization of Union Commitment: Development and Test of an Integrated Theory. In: *Journal of Organizational Behavior* 16, 505-532.
- Wiener, Y. (1982): Commitment in Organizations: A Normative View. In: *Academy of Management Review* 7, 418-428.

Personalmanagement in der evangelischen Kirche

1. Grundlagen

1.1 Einordnung des Themas

Nonprofit Organisationen allgemein erfreuen sich seit wenigen Jahren vermehrter Aufmerksamkeit betriebswirtschaftlicher Forschung und Lehre. Soweit bestimmte Betriebstypen des Nonprofit Sektors behandelt werden, bleiben Kirchen allerdings weitgehend ausgespart, was in Anbetracht insbesondere der Mitarbeiterzahl wie der bewegten Finanzvolumina erstaunlich ist. Kirchenintern ist indes zum Teil durchaus ein Bewusstsein dafür gewachsen, dass man wie in anderen Betrieben mit knappen Mitteln umzugehen hat, wofür betriebswirtschaftliche Erkenntnisse nützliche Dienste leisten können. Dieses Bewusstsein mündete bislang in zwei Reformansätze: zum einen in einem marketingorientierten, der auf eine Studie von Mc Kinsey für das Evangelisch-Lutherische Dekanat München (1996) zurückgeht, zum anderen in einem rechnungswesenorientierten, der sich das New Public Management zum Vorbild nimmt und aus dessen Elementen insbesondere die Kostenrechnung herausgreift (Evangelische Landeskirche in Württemberg 1999). Auf dem Gebiet des Personalmanagements findet die Erkenntnis über bestehenden Reformbedarf insoweit Ausdruck, als Leitlinien zum Umgang mit Ehrenamtlichen entwickelt worden sind (Kirchenamt der EKD 1997)¹ und das traditionelle Berufsbild des Pfarrers ins Wanken geraten ist (Evangelischer Oberkirchenrat 1998).

1.2 Kirche und Evangelische Kirche

Die in der reformatorischen Confessio Augustana von 1530 (Meyer/Schütte 1980, 169f.) enthaltene Charakterisierung von christlicher Kirche dürfte trotz beträchtlicher konfessioneller Differenzen weitgehend konsensfähig sein; danach ist Kirche eine Glaubensgemeinschaft, in der das Evangelium unverfälscht verkündigt wird und die Sakramente der Heiligen Schrift gemäß gereicht werden. Kirche versteht sich als eschatologisches Instrument Gottes; daher unterliegt sie einer Gegenstandsbindung (Oettle 1983, 23): der Zweck von Kirche und die essentiell damit verbundenen Aufgaben dürfen nicht preisgegeben werden, ebensowenig dürfen zusätzliche Aufgaben übernommen werden, die weder Ausfluss göttlichen Gebots noch mit diesem kompatibel sind. Insofern sind Handlungsspielräume von Kirchen kleiner als diejenigen der meisten anderen Nonprofit Organisationen. Auch ist die genossenschaftstypische demokratische Willensbildung, die weit überwiegend in Nonprofit Organisationen anzutreffen

¹ In der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern (2001 a) wurden jüngst die Leitlinien in ein Kirchengesetz transformiert.

ist, theologisch umstritten. Insofern können Kirchen als Nonprofit Organisationen eigener Art gelten.

Dem Thema entsprechend werden evangelische Kirchen als einer von mehreren Kirchentypen herausgegriffen (Krönes 1998). An Stelle einer umfassenden ecclesiologischen Darstellung muss hier eine knappe Skizze genügen. Lutherische und reformierte Kirchen haben ihren Ursprung in der maßgeblich durch Martin Luther angestoßenen Reformation des 16. Jahrhunderts; diese zielte auf geistliche Erneuerung der einen Kirche ab, verfehlte jedoch ihre Absicht insoweit, als sie zur Etablierung eigenständiger Kirchen führte, die inzwischen stark differenziert sind und weltweit Verbreitung gefunden haben. Die Ausführungen konzentrieren sich auf lutherische und reformierte sowie infolge einer Initiative von Friedrich Wilhelm III. im Jahre 1817 entstandene unierte Kirchen (Landau 1990, 151f.). Diese vereinigen Elemente der ersten beiden Typen in sich. Die in der Reformation entstandene Struktur lutherischer und reformierter Kirchen ist in Deutschland bis heute weitgehend erhalten geblieben. Allerdings gingen Kirchen mit der Säkularisation 1803 großer Teile ihres Vermögens verlustig, von dessen Erträgen sie sich bis dato finanzierten (Schlif 1987, 524). Die zunächst als Entschädigung für die weitgehende Enteignung von Staats wegen zugesagten regelmäßigen Zahlungen wurden alsbald zugunsten des kirchlichen Rechts, Mitglieder zu besteuern, auf spärliche Rudimente reduziert. Im Übrigen konnte sich nach Fortfall des landesherrlichen Kirchenregiments im Jahre 1919 das synodale (demokratische) Element synodal-konsistorialer Kirchenverfassungen emanzipieren (Liermann/Frost 1987, 1716f.).

Zwecks besseren Verständnisses für die zu erörternden Probleme wird die Aufbauorganisation evangelischer Landeskirchen in Deutschland umrissen (Frost 1987). Allerdings gibt es sowohl zwischen den erwähnten Bekenntnis-Typen (lutherisch, reformiert, uniert) als auch zwischen Repräsentanten desselben Typs erhebliche organisatorische Unterschiede. Referenztyp für die folgende Darstellung ist die lutherische Kirche. Die unterste Ebene ist die der Gemeinden. Die Gemeindeleitung obliegt einem gewählten Kollegialorgan (Kirchenvorstand, Presbyterium), das überwiegend ehrenamtlich besetzt ist und sowohl für geistliche als auch für Verwaltungsfragen (z.B. Haushalts-, Personal-, Bauangelegenheiten) zuständig ist. Die mittlere Ebene (Dekanatsbezirk, Kirchenkreis, Kirchenbezirk, Propstei) nimmt überörtliche Aufgaben (z.B. Verwaltungshilfe für Kirchengemeinden) wahr. Manche Kirchen haben darüber hinaus Kreisdekane (General- bzw. Landessuperintendenten, Prälaten, Visitatoren), die für mehrere Dekanatsbezirke eine Koordinations- und Verbindungsfunktion zur Landeskirche inne haben. Ferner können Verwaltungsstellen eingerichtet sein, die z.B. Zweckzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs oder Abrechnungsleistungen zur Aufgabe haben. Die oberste Ebene ist die der Kirchenleitung. Sie besteht meist aus der gewählten Landessynode (Hauptaufgaben: Verabschiedung

von Kirchengesetzen und Haushaltsplänen; Verlautbarungen zu kirchenrelevanten Themen), dem Landessynodalausschuss (ständige Vertretung der Landessynode; Aufgaben: z.B. Vorbereitung von Landessynodaltagungen, Überwachung der Umsetzung von Synodalbeschlüssen), dem Landesbischof (Präses) (Hauptaufgaben: geistliche Leitung, Repräsentation, Visitationen) und dem Landeskirchenrat (Kirchenregierung, Kirchensenat); es handelt sich dabei um ein Kollegialorgan aus Kreisdekanen und weiteren Oberkirchenräten, die gleichzeitig Abteilungsleiter im Landeskirchenamt (Konsistorium) sind. Aufgaben des Landeskirchenrats sind vor allem: Teile kirchlicher Personalwirtschaft, allgemeine Verwaltung und Vertretung der Kirche nach außen; der Landeskirchenrat wird vom Landeskirchenamt in seiner Arbeit unterstützt. Die verschiedenen Bekenntnistypen evangelischer Landeskirchen sind je für sich (Vereinigte Evangelisch-Lutherische Kirche Deutschlands VELKD, Reformierter Bund RB, Evangelische Kirche der Union EKU) wie gemeinsam (Evangelische Kirche in Deutschland EKD) genossenschaftsähnlich, das heißt mit einem Verbandsbetrieb ohne leitende Funktion zusammengeschlossen. Allerdings wird jüngst die Abschaffung der Bekenntnisbünde diskutiert (Rasche 2002). Außer den genannten nationalen existieren internationale Vereinigungen.

Um eine Vorstellung von der Größe der evangelischen Landeskirchen zu vermitteln, sei auf die Mitgliederzahl und die Zahl der Ortsgemeinden Bezug genommen. Jeweils ist eine beträchtliche Spanne zu verzeichnen (Statistisches Bundesamt 2001, 97). Im Jahr 1999 wies die Kirche Hannovers rund 3,2 Millionen Mitglieder auf, die Schaumburg-Lippische Kirche dagegen lediglich 66.000, dicht gefolgt von der Kirche der schlesischen Oberlausitz mit 69.000. Die Kirchenprovinz Sachsen verfügte 1999 mit 2.102 über die größte Zahl an Gemeinden. Die bereits erwähnte Schaumburg-Lippische Landeskirche ist auch hinsichtlich der Gemeindezahl die kleinste: diese betrug lediglich 22.

2. Rahmenbedingungen kirchlichen Personalmanagements

2.1 Prinzipielle, betriebstypspezifische Rahmenbedingungen

Die zu erörternden Rahmenbedingungen haben prinzipiellen Charakter und unterliegen keinen Veränderungen; denn ihr Ursprung liegt im Wesen von Kirche.

(1) Kirche ist per definitionem Glaubens- und Dienstgemeinschaft (Luther 1982, 14), deren Hauptaufgabe darin besteht, das Evangelium weiterzutragen. Daher ist sie auf die Mitarbeit von Menschen angewiesen, die sich an Schrift und Bekenntnis gebunden haben. Kirchen sind somit Tendenzbetriebe (Richardi 1992; Rübner 1995). Zwar sind die Ansprüche an die Tendenzloyalität von Mitarbeitern je nach Aufgabengebiet unterschiedlich, jedoch kann auf einen gewissen Grundkonsens zwischen Mitarbeitern und „ihrer“ Kirche nicht verzichtet werden, hat doch jeder Mitarbeiter mehr oder weniger die Funktion eines Aushän-

geschildes. So können amtliche wie ehrenamtliche Beschäftigungsverhältnisse nur Bestand haben, wenn die Mindestanforderungen hinsichtlich der Tendenzloyalität erfüllt sind. Auch findet die Mitbestimmung kirchlicher Mitarbeiter dort ihre Grenzen, wo der biblische Auftrag an Kirchen berührt ist. Der in Deutschland verfassungsrechtlich verfügte Schutz von Tendenzbetrieben findet seinen Niederschlag in § 118 Betriebsverfassungsgesetz; dort (Abs. 2) werden „Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen unbeschadet deren Rechtsform“ von der Gültigkeit des Gesetzes ausgenommen, was insbesondere im Hinblick auf Mitbestimmung und Kündigungsschutz entgeltlich beschäftigter Mitarbeiter von Bedeutung ist. Zwar hat der Gesetzgeber bei seiner im Jahr 2001 verabschiedeten Novelle des Betriebsverfassungsrechts § 118 unangetastet gelassen; gleichwohl wird gegenwärtig im Zuge von Bestrebungen, nun auch das Mitarbeitervertretungsrecht zu reformieren, von gewerkschaftlicher Seite politischer Druck ausgeübt, den Tendenzschutz auszuhöhlen (Arbeitsgemeinschaft der MitarbeiterInnenvertretungen 2002).

(2) Fünf Kategorien kirchlicher Leistungen lassen sich unterscheiden: 1. Verkündigung des Evangeliums, 2. Weitergabe der Sakramente, 3. Hilfeleistungen seelsorgerischer und diakonischer Art, 4. Leistungen in Wissenschaft, Bildung und Erziehung sowie 5. Verlautbarungen in Bezug auf kirchliche Belange wie über den kirchlichen Horizont hinausgehende Fragen. Kirchliche Leistungen sind durchweg immateriell; es handelt sich also um Dienstleistungen. Nach Oettles (1984, 173ff.) Systematik lässt sich präzisieren: es sind konkrete Dienstleistungen an Personen. Bei solchen hängt das Gelingen nicht nur vom Dienstleister ab; vielmehr ist dieser auf das Mitwirken des Leistungsadressaten angewiesen, dessen Bezeichnung als externer Produktionsfaktor sich, der grundlegenden Untersuchung Maleris (1991, 34, 107ff.) folgend, durchgesetzt hat. Bei Kirche tritt eine transzendente Dimension hinzu, sagt doch Jesus unmissverständlich: „Ohne mich könnt ihr nichts tun“ (Joh. 15, 5). Das bedeutet nichts anderes, als dass einzelne Menschen wie die Kirche als Ganzes auf Gottes Wirken angewiesen sind, wenn sie geistlich Substanzielles hervorbringen wollen. Insofern hat Kirche, profan formuliert, nicht nur einen, sondern zwei externe Produktionsfaktoren. Gott aber ist der Souverän, der nicht etwa für kirchliche (oder sonstige) Zwecke verfügbar ist und auch außerhalb menschlicher Zeitvorstellungen handelt. Außerdem ist die beabsichtigte Glaubenswirkung (zu Leistungswirkungszielen Horak 1995, 166f.) kirchlicher Aktivitäten nicht direkt feststellbar, da der Glaube zu den „inneren“ Angelegenheiten von Menschen gehört, die nicht von außen überprüfbar sind. Sollen Erfolge kirchlicher Arbeit wahrnehmbar werden, so ist es daher erforderlich, Indikatoren zu verwenden. Hierfür kommt beispielsweise die Zahl der Gottesdienstbesucher in Frage. Allerdings können Indikatoren auch trügen. Denn der „wahre“ Erfolg kirchlicher Arbeit ist geistlicher Natur und kann ungünstigenfalls sogar dann ausbleiben, wenn Indikatoren Erfolge vermelden. Beispielsweise kann der Unterhaltungswert kirchli-

cher Veranstaltungen für Zulauf sorgen, ohne dass dies in geistlicher Hinsicht zielführend ist. Umgekehrt kann die geistliche Reife von Abnehmern kirchlicher Leistungen zunehmen, ohne dass dies zunächst erkennbare Auswirkungen hat. Denn es ist vorstellbar, dass die geistliche Frucht gemeindlicher Arbeit lange nach dem Zeitpunkt der Erfolgsmessung und ggf. bei Wegzug von Leistungsabnehmern auch an einem anderen Ort zutage tritt. Für das Personalmanagement bedeutet dies, dass eine erfolgsorientierte Honorierung von bezahlten Mitarbeitern nicht möglich ist. Direkte Erfolgsbeteiligungen von Mitarbeitern scheiden wegen der Eigenarten kirchlicher Erfolge ohnehin aus. Eine Entlohnung nach Maßgabe von Erfolgsindikatoren aber birgt die Gefahr der Fehlsteuerung; der Indikator Teilnehmerzahl etwa verleitet dazu, unpopuläre geistliche Wahrheiten um des Massenzulaufs willen zu verschweigen. Das heißt freilich nicht, dass in Kirchen ein recht verstandenes Marketing nicht möglich wäre (Raffée 1999).

(3) Eine weitere Rahmenbedingung betrifft das Spannungsfeld zwischen Kongregationalismus und Unitarismus, in dem sich Kirche befindet. „Kongregationalismus ist eine Form der Kirchenordnung, die auf der Überzeugung gründet, daß die Ortsgemeinde das grundlegende und wesentliche Element von Kirche ist. [...] Durch die Kraft des Heiligen Geistes eignet jeder einzelnen Gemeinde die Befähigung zur verantwortlichen Ordnung ihres Lebens und Gottesdienstes, frei von der Bevormundung durch irgendeine geistliche oder weltliche Autorität“ (Huxtable 1990, 452). Im Gegensatz zu diesem partikularistischen knüpft das unitaristische Kirchenverständnis an der im Begriff der *ecclesia universalis* zum Ausdruck gebrachten Einheit der Christen an und postuliert, diese müsse auch in der organisatorischen Gestalt von Kirche ihren Niederschlag finden. Diese Skizze mag als Begründung dafür genügen, dass die personalwirtschaftlich relevante Frage der (De-)Zentralisierung von Aufgaben nicht nur auf Zeckmäßigkeiten abstellt, sondern ihren ecclesiologischen Hintergrund hat.

(4) Die kirchenspezifische Antinomie zwischen Rationalität und Inspiration findet ihre Ausprägung insbesondere in dem theologisch vielfach diskutierten antithetischen Verhältnis von Amt und Charisma, wobei Ämter wegen ihres Charakters als „institutionalisierte Dienstaufträge“ (Landau 1984, 237) als Ausprägung von Rationalität betrachtet werden können, während Charismen eine Form göttlicher Inspiration darstellen. Die Spannung zwischen beiden rührt daher, dass einerseits Ämter Charismen in ihrer Entfaltungsmöglichkeit beeinträchtigen können bzw. Rationalität Inspiration hintanhält, während andererseits Charismen Ämter bzw. Inspirationen Rationalität in Frage stellen. Gleichwohl muss ein Kompromiss gefunden werden, der beides gelten lässt. Das Problem ist insoweit für das Thema relevant, als es den Formalisierungsgrad kirchlicher Organisation betrifft und daher Mitverantwortung trägt für die Handlungsspielräume von Mitarbeitern.

(5) Schließlich ist die Pluralität kirchlicher Dienstformen anzusprechen. Nach dem Kriterium der absolvierten Ausbildung kann theologisches und nicht-theologisches Personal unterschieden werden.² Nach dem Kriterium der Bezahlung haben Kirchen wie andere Nonprofit Organisationen amtliches (bezahltes) Personal, das haupt- oder nebenamtlich tätig sein kann, und ehrenamtliche (unbezahlte) Mitarbeiter.

2.2 Akzidentielle Rahmenbedingungen

Im vorliegenden Abschnitt geht es darum, akzidentielle (fallweise und veränderbare), gegenwärtige (und prognostizierte) Bedingungen personalwirtschaftlichen Agierens kennen zu lernen; dabei wird explizit auf die deutschen evangelischen Landeskirchen Bezug genommen. Die zu skizzierenden Bedingungen werden separat behandelt, sind aber nicht überschneidungsfrei.

(1) Die Finanzmisere evangelischer Kirchen in Deutschland (Krönes 2000) ergibt sich aus dauerhaft rückläufigen Kirchensteuereinnahmen³, für die folgende Entwicklungen verantwortlich zu machen sind: rückläufige Mitgliederzahl, schrumpfender Anteil steuerpflichtiger Mitglieder und allenfalls gleichbleibende Kirchensteuerzahlungen je Steuerpflichtigen. Die Brisanz dieser Entwicklungen lässt sich mit der Bedeutung von Kirchensteuereinnahmen erklären; quantitativ machen sie einen Einnahmenanteil von rund der Hälfte bis über drei Viertel aus, qualitativ tragen sie zu einer relativen Verstetigung pekuniärer Ressourcenzuflüsse bei. Personalwirtschaftlich relevant ist die partiell schon eingetretene, im Übrigen sich abzeichnende Finanzmisere insofern, als sie die Gehaltszahlungen für amtliches Personal gefährdet, weswegen die Substitution amtlicher durch ehrenamtliche Kräfte erwogen werden muss.

(2) Der Mitgliederschwund reduziert nicht nur die Finanzierungsbasis, sondern auch das Reservoir potenzieller ehrenamtlicher Mitarbeiter, das sich zudem den demographischen Prognosen entsprechend in seiner Altersstruktur verändert.

(3a) Die Ressourcengewinnung von Nonprofit Organisationen (Gewinnung von: ehrenamtlicher Arbeit, Spenden, Sponsorenzuwendungen, öffentlichen Finanzierungshilfen) ist zunehmend dem Wettbewerb ausgesetzt; daher müssen Ressourcen immer professioneller akquiriert werden. Dass insoweit die Qualifikationsanforderungen an Mitarbeiter steigen, bedarf keiner näheren Begründung. (3b) Auch auf dem Gebiet der Leistungsabgabe ist der Wettbewerbsdruck gestiegen; in zeitlicher Hinsicht besteht totale Konkurrenz vielerlei Angebote um knappe

² Die Bezeichnungen Priester und Laien werden wegen des reformatorischen Verständnisses von Kirche als Dienstgemeinschaft nicht verwendet (Wolf 1987, 1754).

³ Mit dem derivativen Besteuerungsrecht ist wenigstens implizit das Verhältnis zwischen Kirche und Staat als weitere akzidentielle Rahmenbedingung genannt, die hier allerdings nicht dargestellt werden kann. Siehe aber Krönes (1998, 130ff.)

Freizeit der Leistungsadressaten. In inhaltlicher Hinsicht stehen kirchliche Angebote im Wettbewerb mit anderen, die ebenfalls Sinnstiftung und Transzendenz verheißen. Auch in dieser Hinsicht haben daher Anforderungen an die Qualifikation von Mitarbeitern zugenommen.

3. Die Gewinnung ehrenamtlicher Mitarbeiter als zentrales Problem kirchlicher Personalbereitstellung

Personalmanagement umfasst grundsätzlich Personalbereitstellung und Personalführung, und zwar jeweils sowohl in Bezug auf amtliches als auch ehrenamtliches Personal. Daraus ergeben sich vier Themenfelder; da der Rahmen des vorliegenden Beitrags nur eine selektive Vorgehensweise zulässt, wird die Bereitstellung ehrenamtlichen Personals in den Vordergrund gestellt. Ergänzend werden im 4. Abschnitt komplementäre Fragen der Personalführung und Organisation thematisiert.

3.1 Ehrenamtliche Arbeit und ihre motivationale Basis

Ehrenamtliche Arbeit ist unbezahlt, produktiv wie die bezahlte (amtliche) Arbeit, freiwillig dem Grunde und der Art nach und in eine Organisation integriert. Nicht definitionsnotwendig sind Nebenberuflichkeit, Verleihung durch Wahl und das Fehlen einer tätigkeitsspezifischen Ausbildung. Folgt man dem verhaltenstheoretischen Ansatz der Betriebswirtschaftslehre (Schanz 1990), so können Bedürfnisse als Motivatoren ehrenamtlichen Engagements angesprochen werden. Sie sind entweder altruistisch oder egoistisch ausgeprägt. Altruismus strebt nach Nutzenstiftung für Dritte oder die Allgemeinheit und motiviert intrinsisch. Egoismus zielt auf Eigennutz ab; resultiert dieser aus der Tätigkeit selbst, etwa weil man gerne im Kirchenchor singt, so motiviert er ebenfalls intrinsisch. Besteht der Eigennutz aus Entgeltsurrogaten wie Geselligkeit, Vorbereitung auf einen beruflichen (Wieder-)Einstieg und Prestige, so liegt extrinsische Motivation vor. Für den Gläubigen ist ein transzendent bewirkter Wandel der der Motivation zugrunde liegenden Bedürfnisse von egoistischen hin zu altruistischen möglich. Auch wenn sich die Motivationskategorien gedanklich separieren lassen, bilden sie faktisch doch ein intransparentes Gemenge. Angemerkt sei, dass Motivation für ehrenamtliches Engagement erfahrungsgemäß nicht genügt; es bedarf zusätzlich eines Anstoßes von außen: man will - gleichgültig, ob aus Demut oder Hochmut - gebeten sein.

3.2 Quantitativer und qualitativer Personalbedarf

Der quantitative Bedarf an ehrenamtlichen Kräften kennt aufgrund des kirchlichen Auftrags keine Grenzen, stellt doch der Personalbestand ungeachtet seines Umfangs stets einen limitierenden Faktor bei der Wahrnehmung des göttlichen Missionsbefehls dar; denn „[...] die Ernte ist groß, aber wenige sind der Arbeiter. Darum bittet den Herrn der Ernte, daß er Arbeiter in seine Ernte sende“

(Mat. 9, 38). *Ceteris paribus* gilt gleichwohl zweierlei: (1) Je weniger finanzielle Ressourcen für die Bezahlung amtlicher Mitarbeiter zur Verfügung stehen, desto mehr Ehrenamtliche müssen eingesetzt werden. (2) Je geringer der Intensitätsgrad ehrenamtlichen Einsatzes (wöchentliche Arbeitsleistung in Stunden) ist, desto größer muss die Anzahl Ehrenamtlicher sein.

Der qualitative Personalbedarf kann nicht generell beschrieben werden; denn er richtet sich nach der Art zu erledigender Aufgaben. Nicht alle Aufgaben eignen sich in gleicher Weise für ehrenamtliche Arbeit. Vielmehr müssen bestimmte Kriterien erfüllt sein, damit Aufgaben einen ehrenamtlichen Bearbeiter finden. Zunächst ist der Bezug zum Betriebszweck zu nennen. Oft basiert die Motivation für ehrenamtlichen Einsatz auf der Sinnstiftung durch den Betriebszweck, hier: den eschatologischen Auftrag von Kirchen. Soweit Aufgaben einen direkten, einsichtigen Bezug zum Betriebszweck aufweisen, kann dessen für ehrenamtliches Engagement motivierende Wirkung ungehindert eintreten. Ein lediglich indirekter Bezug, wie er etwa bei Verwaltungsaufgaben zu finden ist, steht ehrenamtlichem Engagement entgegen (Heinemann/Schubert 1992, 23f.; Hoffmann 1972, 393). Große Gestaltungsspielräume (Autonomie) bei der Aufgabenerfüllung sind zwar nicht durchweg, aber häufig begehrt. Ebenso häufig ist ein hohes Ausmaß sozialer Interaktion, das heißt erlebter Geselligkeit, erwünscht; es setzt allerdings der Arbeitseffizienz Schranken. Je spezifischer die Ansprüche an die Qualifikation von Personen sind, desto geringer sind im Allgemeinen die Chancen, geeignete Kräfte zu finden, die ihre Spezialkenntnisse nicht entgeltlich verwerten wollen oder müssen. Weiter entscheidet die spezifische Zeitlage der Aufgabenerfüllung darüber, ob ehrenamtlicher Einsatz möglich ist. Je größer die Teilbarkeit von Aufgaben ist, desto eher können wegen des individuellen Tätigkeitszuschnitts insbesondere in zeitlicher Hinsicht ehrenamtliche Kräfte eingesetzt werden; jedoch wächst mit zunehmender Arbeitsteilung der Koordinationsbedarf. Die Nachhaltigkeit von Aufgaben schließlich bringt zum Ausdruck, für welchen Zeitraum diese wahrgenommen werden sollen. Daueraufgaben erfordern Bindungen auf lange Sicht einzugehen, während bei Projekt- und Ad-hoc-Aufgaben jeweils ein Ende absehbar ist. Die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement scheint entgegen manchen Befürchtungen nicht abgenommen zu haben (Priller/Zimmer 1999, 132f.), jedoch ist generell der Bindungswille und daher die Bereitschaft, Daueraufgaben zu übernehmen, rückläufig (Bundesregierung 1996, 16f.). Bezieht man die angeführten Kriterien auf das Aktivitätenspektrum evangelischer Landeskirchen, so lässt sich logisch wie empirisch feststellen, dass sich ehrenamtliches Engagement auf die Ebene der Ortsgemeinde und dort auf Tätigkeiten konzentriert, die nicht der institutionalen Verwaltung zuzurechnen sind; auch institutionalen Leitungsaufgaben wird meist nur geringe „Frontnähe“ bezüglich der Umsetzung des kirchlichen Auftrags attestiert, weswegen das Interesse Ehrenamtlicher an ihrer Wahrnehmung nur mäßig ist.

3.3 Corporate Identity

Zu ehrenamtlichem Einsatz ist nur bereit, wer die Frage nach dessen Sinn befriedigend beantwortet bekommt und mit diesem übereinstimmt. Der Weg dahin freilich ist umstritten. Vielfach wird dem Denkansatz gefolgt, Kirche müsse nur für jeden etwas bieten, dann sei auch mit dem Engagement vieler zu rechnen; es wird also auf die Integrationskraft eines diffusen Erscheinungsbildes gesetzt. Dies ist sicher in gewissem Maße richtig, jedoch leidet die Sinnvermittlung, wenn die Grenzen zu weit gesteckt werden (ähnlich Kaplan/Norton 1997, 62). Das implizierte Plädoyer für Pluralität statt Pluralismus müsste freilich theologisch unterfüttert und präzisiert werden, was hier nicht geschehen kann. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass eine profilierte Einheit von Reden und Handeln der Glaubwürdigkeit von Kirche nach innen wie nach außen förderlich ist; sie nützt im Übrigen nicht nur der Personalakquisition, sondern z.B. auch der Spendengewinnung. Profilierungsbemühungen werden bei der Frage der kircheneigenen Identität beginnen müssen. In diesem Zusammenhang sind Selbstverständnis und Ziele zu reflektieren (Kotler/Andreasen 1991, 311). In den evangelischen Landeskirchen werden in Bezug auf ersteres Defizite diagnostiziert (Jäger 1993), die etwa in der badischen und der bayerischen Landeskirche jüngst zur Formulierung eines Leitbildes veranlasst haben (Evangelische Landeskirche in Baden 2000, ELKB 2000a). Was Ziele angeht, so ist der unstrittige Grundsatz, der göttliche Auftrag sei die Basis jeglicher kirchlichen Zielsetzung, konkretisierungsbedürftig. Als problematisch stellt sich dabei aber heraus, dass wegen des großen Spektrums diskutabler Ansichten oft entweder keine Einigung auf eine bestimmte Zielkonzeption zustande kommt (Mertes 2000, 171ff.) oder ein leerformelhafter Kompromiss erzielt wird, der zur allseitigen Erleichterung jeder Bindungswirkung entbehrt. Derlei ist keineswegs auf die kirchenleitende Ebene beschränkt, sondern kommt durchaus auch in Gemeinden vor. Rational betrachtet bleibt als Ausweg eines Patts zwischen den verschiedenen Meinungsfraktionen nur eine Segmentierung von Gemeinde bzw. Kirche z.B. in Gestalt von Richtungs(teil)gemeinden wie die Schaffung von nach Zielgruppen differenzierenden Angeboten. In geistlicher Sichtweise bleibt nur Gebet, gepaart mit viel Geduld. Im Gelingensfall setzt Corporate Identity (Birkigt 2000) den kommunikationsbezogenen Rahmen u.a. für die Gewinnung ehrenamtlicher Kräfte, der von der Personalwerbung ausgefüllt wird.

3.4 Personalwerbung

Grundfrage der Personalwerbung ist, an wen sie adressiert werden soll, um die knappen Akquisitionskräfte bestmöglich zu nutzen. Dazu ist die Mitgliedschaft zu segmentieren; primäres Kriterium hierfür ist das Interesse am gemeindlichen Leben, für das ein regelmäßiger Gottesdienstbesuch ein brauchbares Indiz abgibt. Ein verwertbares Rekrutierungspotenzial stellt nur die stets prä-sente Kerngemeinde dar. „Entkirchlichte“ Kirchenmitglieder kommen, solange sie distanziert sind, für Ehrenämter kaum in Frage. Die Kerngemeinde kann

wiederum insbesondere nach Geschlecht und Alter gruppiert werden; ausreichende Informationen vorausgesetzt, kann je Segment ein Mobilisierungsgrad festgestellt werden, das heißt der Anteil der Ehrenamtlichen an der jeweiligen Bezugsgruppe. Wo im Gemeinde- bzw. Kirchenvergleich, ggf. auch im Vergleich mit anderen Nonprofit Organisationen (Benchmarking) Defizite⁴ zu identifizieren sind, sind möglicherweise Rekrutierungsbemühungen besonders lohnend; Pauschalempfehlungen ohne Kenntnis spezifischer Gegebenheiten sind jedoch kontraproduktiv. Die Akquisition Ehrenamtlicher erfolgt wegen der Dominanz der Gemeinden als Betätigungsfeld (im Gegensatz etwa zu Dekanaten) sinnvollerweise nur örtlich. Auch zeigt die ständige Erfahrung, dass das persönliche Ansprechen potenzieller ehrenamtlicher Mitarbeiter im Hinblick auf den Rekrutierungserfolg von keiner anderen Form der Personalwerbung auch nur annähernd erreicht werden kann. Freiwilligenagenturen, die sich die Vermittlung Ehrenamtlicher an Nonprofit Organisationen angelegen sein lassen, dürfte zumindest in Deutschland keine glorreiche Zukunft beschieden sein. Denn derartige Vermittlungsdienste reüssieren nur, wenn Nonprofit Organisationen aus der Warte potenzieller Ehrenamtlicher weitgehend austauschbar sind; faktisch ist jedoch hierzulande der Betriebszweck motivationswichtig. Überdies werden Menschen ohne vorangehende Sozialisation in der Rolle „einfacher“ Mitglieder nicht als Ehrenamtliche akzeptiert (Heine et al. 1984, 57). Erschwerend kommt bei Kirchen hinzu, dass nur tendenzloyale Mitarbeiter zugelassen werden können.

Schließlich ist anzumerken, dass die menschliche Natur überall gleich ist, so dass bei den Adressaten der Personalwerbung nicht nur mit altruistisch, sondern auch mit egoistisch dominierter Motivationslage zu rechnen ist. Daher müssen außer transzendente Sinn auch konkrete Anreize geboten werden; der Charakter ehrenamtlicher Arbeit verbietet allerdings monetäre Anreize. Stattdessen kann etwa ein größerer Gestaltungsspielraum angeboten werden, als er vielfach in der Erwerbsarbeit erlebt wird. Auch können u.a. arbeitsmarktlich verwertbare Fortbildungen und Bescheinigungen über die Teilnahme an ihnen offeriert werden. Offizielle Amtseinführungen und Verabschiedungen etwa im Gottesdienst tun ein Übriges, um einen hohen und damit attraktiven Stellenwert des Ehrenamts zu kommunizieren.

3.5 Personalauswahl

Die Personalauswahl (von Eckardstein 1997, 232f.), die bei bezahlten Kräften bare Selbstverständlichkeit ist, hat sich bei Ehrenamtlichen weder in Nonprofit Organisationen allgemein noch in Kirchen bisher durchsetzen können. Oft wird händeringend nach Ehrenamtlichen gesucht, und sobald sich jemand aus dem Kreis der Kerngemeinde findet, der dazu bereit ist, herrscht eitel Freude, ohne

⁴ So sind regelmäßig Männer im kirchengemeindlichen Ehrenamt unterrepräsentiert, ebenso die Alterskohorte der 20-40-Jährigen (Sozialwissenschaftliches Institut 1993, 1).

dass die Eignung der betreffenden Person näher reflektiert wird. Wegen der damit oft verbundenen Probleme (Leistungsdefizite, Konflikte und Frustration) enthalten verschiedene Leitlinien zum Umgang mit Ehrenamtlichen, die Evangelische Kirchen in den letzten Jahren verabschiedet haben (Kirchenamt der EKD 1997), das Postulat, Auswahlentscheidungen zu treffen. Kriterien hierfür sind Eignung, Neigung und zeitliche wie örtliche Verfügbarkeit. Maßstab für die Eignung sind die Anforderungen von Aufgaben. Zum Teil stellen Gemeinden Hilfen bereit, um die weithin bestehenden Erkenntnisdefizite (potenzieller) Ehrenamtlicher im Hinblick auf ihre Eignungseigenschaften bzw. ihr Eignungspotenzial zu beheben (Schwarz 2001). Das im 4. Abschnitt aufzugreifende Hauptproblem ist allerdings, dass meist unklar ist, wer Personalauswahl wie andere personalwirtschaftliche Aufgaben wahrnehmen soll.

3.6 Personaleinstellung

Der Begriff Personaleinstellung wirkt in Bezug auf Ehrenämter formalistisch und deplatziert; seine Verwendung soll aber deutlich machen, dass nicht nur bei amtlichem, sondern auch bei ehrenamtlichem Personal - abweichend von der gegenwärtig überwiegend geübten Praxis - Vereinbarungen über Aufgaben und Konditionen ihrer Wahrnehmung (z.B. Beginn mit einer Testphase, Dauer, Kompetenzen, Nutzung von Hilfsmitteln wie Kopiergerät, Auslagenersatz) getroffen werden sollten. Denn dies erleichtert es, Unklarheiten über Erwartungen des Ehrenamtlichen einerseits und solche der Gemeinde andererseits zu vermeiden, womit ein nicht unbeträchtliches Konfliktpotenzial entschärft werden kann. Soweit kein kontinuierlicher Einsatz angestrebt wird, besteht die „Einstellung“ darin, die betreffenden Personen in einer Kartei zu registrieren, die Auskunft über bevorzugte Arbeitsgebiete, Qualifikationen und zeitliche Restriktionen enthalten. Das ist selbst dort, wo man sich gegenseitig zu kennen meint und derlei für unnötig hält, ein nützliches Hilfsmittel, das der Wissensmonopolisierung einzelner einen Riegel vorschiebt. Schließlich gilt es, neue Ehrenamtliche zu integrieren; dazu gehört die rollenspezifische (Neu-) Sozialisation wie die Einarbeitung, die personalentwicklerisch wie ggf. per Supervision unterstützt werden kann.

4. Der Verbleib ehrenamtlicher Mitarbeiter als zentrales Problem kirchlicher Personalführung und Organisation

Der Verbleib einmal gewonnener ehrenamtlicher Mitarbeiter wird hauptsächlich durch zweierlei gefährdet: Zum einen ist es das vielfach als schwierig empfundene Miteinander amtlicher und ehrenamtlicher Mitarbeiter, zum anderen die notorische personalwirtschaftliche Verantwortungslosigkeit. Die Zusammenarbeit beider Personalfraktionen (Witt/Sturm 1998, 300ff.) wird durch Probleme der Koordination, divergierender Interessen sowie mangelnder Kenntnisse und Eignung von Akteuren erschwert. Jedoch bilden die Problemkategorien ein Ge-

menge und lassen sich nicht isoliert und überschneidungsfrei darstellen. Hindernisse der Koordination (nämlich von Kapazitätsnutzung, Angebotsgestaltung und arbeitsteiliger Aufgabenerfüllung) sind vor allem auf die unterschiedlichen Arbeitszeiten amtlicher (vorwiegend tagsüber an Wochentagen) und ehrenamtlicher Kräfte (vorwiegend abends und am Wochenende) sowie die oft große Zahl letzterer zurückzuführen. Daher müssen entweder Aktivitäten aufgeschoben werden, bis alle involvierten Personen erreicht sind, oder es werden - insbesondere, wenn die Zeit drängt - unter Verzicht auf Konsultationen kurzerhand Fakten geschaffen, wobei sich allerdings diejenigen übergangen fühlen, die hätten beteiligt werden sollen (Perels 1990, 37). Weiter befürchten bezahlte Mitarbeiter verschiedentlich den Verlust ihres Arbeitsplatzes, den sie vor ihrem geistigen Auge bereits ehrenamtlich besetzt sehen. Daher ist ihr Interesse an unkooperativem Verhalten, wie etwa dem Aufbau von „Herrschaftswissen“ nachvollziehbar, wenn damit eine wenig angreifbare und unentbehrliche Position zu erringen ist. Im Übrigen neigen amtliche Kräfte zu einer stärkeren Formalisierung von Abläufen als ehrenamtliche, soweit ihnen an sachrationaler Klarheit von Aufgaben und der Art ihrer Erfüllung gelegen ist; Ehrenamtliche dagegen schätzen oft möglichst große Handlungsspielräume und sehen diese ungern durch Formalisierung beschränkt. Unkooperatives Verhalten hat seine Wurzeln jedoch nicht nur in divergierenden Interessen, sondern auch im Mangel an Kenntnissen und an Sensibilität für die jeweils andere Personalfraktion. Bezahlten Mitarbeitern, insbesondere Pfarrern, fällt es oft schwer, angesichts ihres theologischen und kirchenbezogenen Wissensvorsprungs wie auch infolge eines durchaus anzutreffenden amtsorientierten Kirchenverständnisses Ehrenamtliche ernst zu nehmen und ihnen mit Respekt zu begegnen. So monopolisieren sie Informationen, behalten sich selbst dispositive Aufgaben vor und verzichten auf Partizipation Ehrenamtlicher, womit diese zu bloßen Handlangern degradiert werden (Lindner 2000, 6). Freilich ist umgekehrt eine unkonventionelle Arbeitsweise Ehrenamtlicher, zum Teil gepaart mit Kenntnis- und Erfahrungsdefiziten, für bezahlte Mitarbeiter schwer erträglich. Auch fordern Ehrenamtliche gerne recht unsensibel ein über die vereinbarten Dienstzeiten hinausgehendes Engagement Amtlicher und verweisen dabei auf ihr eigenes Freizeitopfer.

Den Problemen in der Zusammenarbeit beider Personalfraktionen kann sowohl therapeutisch als auch präventiv begegnet werden. In extremen, personalentwicklerisch aussichtslosen Fällen besteht die Therapie darin, ungeeignete Mitarbeiter aus ihrer Position zu entfernen; dabei ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verfahren, indem der Umsetzung bzw. Entbindung von Aufgabenteilen der Vorzug vor der kompletten Beendigung einer Mitarbeit gegeben wird, wenn letztere in rechtlicher Hinsicht überhaupt in Betracht zu ziehen ist. Soweit der Dienst Ehrenamtlicher vorzeitig beendet werden muss, ist ein besonders sensibles Vorgehen anzuraten; denn es besteht die Gefahr der Solidarisierung im Kreis der Ehrenamtlichen: Unmut macht sich breit über empfundene

Undankbarkeit für kostbares Engagement. Im Übrigen müssen bei amtlichem wie bei ehrenamtlichem Personal Eignungsdefizite so weit wie möglich durch Schulungen beseitigt werden. Da man auf Gemeindeebene oft mit personalentwicklerischen Aktivitäten überfordert ist, sind diese nach dem Subsidiaritätsprinzip eher auf Dekanats- und Landeskirchenebene anzusiedeln. Vor Ort muss allerdings für Transparenz des Fortbildungsangebots gesorgt werden; auch bedürfen Ehrenamtliche der Ermutigung, von ihm Gebrauch zu machen, sowie des Hinweises auf möglichen Auslagenersatz. Der zentralisierten Personalentwicklung ist ins Stammbuch zu schreiben, dass sie trotz fehlenden eigenen Bezugs zur Gemeindearbeit deren Bedürfnisse bei der Angebotsgestaltung zur Richtschnur nimmt. Um dies zu gewährleisten, ist es hilfreich, einen dem Fachbeirat Ehrenamt der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern (1997; auch ELKB 1998, X) ähnlichen konsultativen Beirat zu etablieren, der mehrheitlich von überwiegend ehrenamtlichen Mitarbeitern auf Gemeindeebene beschickt wird. Im Falle unüberbrückbarer Differenzen mit der institutionalisierten Personalentwicklung sollte der Beirat beispielsweise den Landessynodalausschuss anrufen dürfen.

Der Prävention dient, wie zuvor für Ehrenamtliche bereits skizziert, eine verbesserte Personalauswahl. Verbesserungsfähig ist zum Teil auch das Auswahlprocedere bei der Pfarrstellenbesetzung; manche evangelischen Kirchen räumen dem Landeskirchenamt hierbei beträchtliche Kompetenzen ein; in Bayern etwa wechselt das Entscheidungsrecht über die Besetzung jeder Pfarrstelle zwischen Landeskirchenamt und Gemeinde (ELKB 2001b, § 2). Selbst dann, wenn turnusgemäß die Gemeinde zu entscheiden hat, werden ihr vom Landeskirchenamt lediglich drei Kandidaten aus dem Kreis der Bewerber präsentiert (ELKB 2001b, § 10/I). Gerade in großen Landeskirchen jedoch mit weit über 1.000 Gemeinden überblickt eine Zentrale die örtlichen Verhältnisse kaum, so dass eine weitergehende Dezentralisierung der Pfarrstellenbesetzung die Entscheidungsqualität verbessern dürfte. Eine präventive Strategie hat jedoch nicht nur den Rahmen für die Personalauswahl zu setzen; ihr obliegt auch, bislang vernachlässigte Schlüsselqualifikationen in die Ausbildungsordnungen für amtliches Personal zu integrieren. Angesichts der unstreitig herausgehobenen Position des Pfarrers (bzw. in jüngerer Zeit vermehrt auch: der Pfarrerin (Informationsdienst 1991)) ist der Fokus dabei vor allem auf die Managementfähigkeit zu richten (Evangelischer Oberkirchenrat 1998, 44, Baschang 2001, 87f.). Dazu gehört in erster Linie die Kompetenz zum Umgang mit Mitarbeitern, aber auch mit Finanzen. Hilfreich wäre überdies, von angehenden Theologiestudenten entweder den Nachweis bereits erfolgter ehrenamtlicher Mitarbeit in einer Gemeinde oder ein Vorpraktikum im Gemeindedienst zu verlangen; denn eine kirchengemeindliche Sozialisation vor Studienbeginn kann heute nicht mehr generell als gegeben angenommen werden (Evangelischer Oberkirchenrat 1998, 31).

Neben den Problemen der Zusammenarbeit wurde oben als zweite Gefahr für den Verbleib Ehrenamtlicher die notorische personalwirtschaftliche Verantwortungslosigkeit identifiziert. Sie besteht darin, dass ungeachtet mancher beispielsweise in den erwähnten Leitlinien formulierten Postulate personalwirtschaftliche Aufgaben allenfalls rudimentär wahrgenommen werden (Schall 1991, 15f.). Dies betrifft, wie gesagt, das notwendigerweise weitgehend dezentralisierte Personalmanagement ehrenamtlicher Kräfte, während jenes bezahlter Mitarbeiter überwiegend zentralisiert, institutionalisiert und dem öffentlichen Dienst nachempfunden ist (Richardi 1992). Zugespitzt lautet die Frage daher: Wer kümmert sich auf Gemeindeebene um die Ehrenamtlichen? Dies ist eine Managementaufgabe, die entweder beim Pfarrer oder im Kirchenvorstand (Presbyterium), dem kollegialen Leitungsorgan, anzusiedeln ist. Versteht man den Pfarrer als geistlichen Leiter einer Gemeinde und Mentor ihrer amtlichen und ehrenamtlichen Mitarbeiter, so ist er, geeignete Qualifikation vorausgesetzt, für diese Aufgabe prädestiniert. Tatsächlich aber ist die Institution Pfarrer mit Funktionen überfrachtet und reformbedürftig (Brunner 1970, 52f., Evangelischer Oberkirchenrat 1998), so dass sie für das Personalmanagement Ehrenamtlicher schon allein aus Kapazitätsgründen gegenwärtig nicht ernstlich in Betracht zu ziehen ist. Also muss zumindest vorläufig im Kreis der übrigen Kirchenvorsteher jemand gefunden werden, der die entsprechende Eignung und Neigung aufweist. Daran ist bereits zu denken, wenn der neu gewählte Rumpfkirchenvorstand zusammentritt, um weitere Mitglieder zu berufen (ELKB 2000 c, § 2, § 21). Hinderlich ist dabei freilich die selbst im viel komplexeren politischen Raum unerreichte Länge der Legislaturperiode von sechs Jahren (so in Bayern: ELKB 2000 b, § 30). In großen und lebendigen Gemeinden ist der Personalreferent auf Vorstandsebene, für den hier plädiert wird, überfordert, zumal wenn er selbst ehrenamtlich tätig ist. Daher ist ein Personalausschuss zu bilden, dem jeweils, soweit möglich, ein zu bestimmender Personalverantwortlicher der einzelnen Sparten wie Jugendarbeit, Kirchenmusik und Seniorenarbeit angehören sollte. Dabei ist nicht daran gedacht, kirchliche Aktivitäten zu hierarchisieren; vielmehr erscheinen wenig formalisierte Gespräche „am runden Tisch“ geeignet, personalwirtschaftliche Probleme ehrenamtlicher Arbeit zu erörtern und erforderlichenfalls dem Kirchenvorstand zur Unterrichtung wie zur Entscheidung vorzulegen. Zu klären ist (ggf. in einer Satzung) auch, inwieweit der Kirchenvorstand Entscheidungskompetenz an den Ausschuss abtritt. Ist er nicht in der Lage, aus eigenen Reihen einen Personalreferenten zu stellen, so kann auch ein geeignetes Gemeindemitglied, das ihm nicht angehört, in die Bresche springen; diesem könnte zwecks Anbindung an die Vorstandsarbeit Rederecht bei den Sitzungen eingeräumt werden.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft der MitarbeiterInnenvertretungen in der Evang.-Luth. Kirche in Bayern und dem Diakonischen Werk Bayern e.V. (2002): Novellierung MVG. <http://people.freenet.de/agmav.bayern/Aktuelles.htm>.
- Baschang, K. (2001), Zukunftskirche Volkskirche. Karlsruhe.
- Betriebsverfassungsgesetz BetrVerfG vom 15. Januar 1972, BGBl I S. 13 i.d.F. vom 27. Juli 2001, BGBl I S. 1852.
- Birkigt, K. (2000): Corporate Identity. 10. Auflage. Landsberg/Lech.
- Brunner, H.H. (1970): Kirche ohne Illusionen, Experimenteller Report aus der Zeit nach dem Juli 1983. Zürich, Stuttgart.
- Bundesregierung (1996): Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft, Antwort auf die große Anfrage der Abgeordneten Riegert, K./ Börnsen, W./ Eßmann, H.D., Drucksache 13/5674.
- Eckardstein, D.v. (1997): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. Stuttgart, 227-246.
- Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern (1997): Fachbeirat Ehrenamt, KAbI 262-263.
- Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern (ELKB) (1998): Richtlinien zur Fort- und Weiterbildung von Pfarrern und anderen kirchlichen Mitarbeitern v. 17.2.1986 i.d.F.v. 29.9.1998, KAbI 320.
- Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern (ELKB) (2000a): Leitbild, <http://www.bayern-evangelisch.de/kirche/leitbild-wir.htm>.
- Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern (ELKB) (2000b): Kirchengemeindeordnung v. 12.1.2000, KAbI 64.
- Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern (ELKB) (2000c): Kirchenvorstandswahlgesetz v. 27.1.1994 i.d.F.v. 2.12.1999, KAbI 2000, 8.
- Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern (ELKB) (2001a): Kirchengesetz über den Dienst, die Begleitung und die Fortbildung von Ehrenamtlichen in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern (Ehrenamtsgesetz) v. 11.12.2000, KAbI. S. 9.
- Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern (ELKB) (2001b): Kirchengesetz über das Verfahren bei der Besetzung von Pfarrstellen und Stellen mit allgemeinkirchlichen Aufgaben (Pfarrstellenbesetzungsordnung) v. 6.4.1995, KAbI. S 94, i.d.F.v. 11.12.2000, KAbI. S. 25.
- Evangelisch-Lutherisches Dekanat München/ Mc Kinsey & Company (1996): Das Evangelische München-Programm, Zusammenfassung der Ergebnisse.
- Evangelische Landeskirche in Baden (2000): Leitsätze, was wir glauben, wer wir sind, was wir wollen. Karlsruhe.
- Evangelische Landeskirche in Württemberg (1999): Wirtschaftliches Handeln in der Kirche, Grobkonzept für ein neues kirchliches Finanzmanagement und Rechnungswesen. Stuttgart.
- Evangelischer Oberkirchenrat (1998): Der Beruf der Pfarrerin und des Pfarrers in der Gemeinde, Überlegungen zur Zukunft des Pfarrberufs. Karlsruhe.
- Frost, H. (1987): Kirchenverfassung. In: Herzog, R./ Kunst, H./ Schlaich, K./ Schneemelcher, W. (Hg.): Evangelisches Staatslexikon. 3. Auflage. Stuttgart, 1718-1742.
- Heine, W./ Kube, R./ Merkt, R./ Riße, A. (1984): Rekrutierung und Einbindung ehrenamtlicher Mitarbeiter in der Freien Wohlfahrtspflege. In: Soziale Arbeit 33, 54-61.
- Heinemann, K./ Schubert, M. (1992): Ehrenamtlichkeit und Hauptamtlichkeit in Sportvereinen. Schorndorf.
- Hoffmann, L. (1972): Management und Gemeinde. In: Wössner, J. (Hg.): Religion im Umbruch. Stuttgart, 369-394.
- Horak, C. (1995): Controlling in Nonprofit-Organisationen. 2. Auflage. Wiesbaden.

- Huxtable, J. (1990): Kongregationalismus. In: Müller, G./ Schwertner, S./ Krause, G. (Hg.): Theologische Realenzyklopädie. Berlin, New York, 452-462.
- Informationsdienst der Evangelischen Allianz (1991): Pro und Kontra Frauenordination, Dokumentation Nr. 28.
- Jäger, A. (1993): Konzepte der Kirchenleitung für die Zukunft. Gütersloh.
- Kaplan, R.S./ Norton, D.P. (1997): Balanced Scorecard. Stuttgart.
- Kirchenamt der EKD (1997): Leitlinien für das Ehrenamt in den Gliedkirchen und den Werken und Verbänden der EKD. Hannover.
- Kotler, P./ Andreasen, A.R. (1991): Strategic Marketing for Nonprofit Organizations, New Jersey.
- Krönes, G. (1998): Betriebswirtschaftliche Probleme von Kirchen, eine finanz- und personalwirtschaftliche Untersuchung verschiedener Kirchentypen. Noch nicht veröffentlicht.
- Krönes, G. (2000): Kirche im Wandel, Kirchenfinanzierung vor dem Hintergrund rückläufiger Kirchensteuereinnahmen. In: Schauer, R./ Blümle, E.-B./ Witt, D./ Anheier, H.K. (Hg.): Nonprofit-Organisationen im Wandel. Linz, 119-133.
- Landau, P. (1990): Kirchenverfassungen. In: Müller, G./ Schwertner, S./ Krause, G. (Hg.): Theologische Realenzyklopädie. Berlin, New York, 110-165.
- Landau, R. (1984): Geist/Heiliger Geist/Geistesgaben VI. In: Krause, G./ Müller, G. (Hg.): Theologische Realenzyklopädie. Berlin, New York, 237-242.
- Liermann, H./ Frost, H. (1987): Kirchenverfassung. In: Herzog, R./ Kunst, H./ Schlaich, K./ Schneemelcher, W. (Hg.): Evangelisches Staatslexikon. 3. Auflage. Stuttgart, 1712-1718.
- Lindner, H. (2000): Der gemeinsame Auftrag der haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Kirche, Vortrag vor der Generalsynode der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands. <http://www.velkd.de>.
- Luther, M. (1982): An den christlichen Adel deutscher Nation. Reclam Universal-Bibliothek Nr. 1578 [2]. Stuttgart, 9-109.
- Maleri, R. (1991): Grundlagen der Dienstleistungsproduktion, 2. Auflage. Berlin usw.
- Mertes, M. (2000): Controlling in der Kirche. 2. Auflage. Gütersloh.
- Meyer, H./ Schütte, H. (1980): Die Auffassung von Kirche im Augsburger Bekenntnis. In: Meyer, H./ Schütte, H./ Iserloh, E. (Hg.): Confessio Augustana, Bekenntnis des einen Glaubens, gemeinsame Untersuchung lutherischer und katholischer Theologen, Frankfurt/Main, 169-197.
- Oettle, K. (1983): Das öffentliche Unternehmen als Instrument der staatlichen Politik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Verwaltungswissenschaftliche Informationen, Sonderheft 4, 5-34.
- Oettle, K. (1984): Wirtschaftliche Bedürfnisse und wirtschaftliche Güter - Überlegungen zur Notwendigkeit der Unterscheidung privater und öffentlicher Güter. In: Oettle, K. (Hg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft. Baden-Baden, 159-177.
- Perels, H.U. (1990): Wie führe ich eine Kirchengemeinde? Möglichkeiten des Managements. Gütersloh.
- Priller, E./ Zimmer, A. (1999): Ende der Mitgliederorganisation? Laufen den NPOs die Mitglieder davon? In: Witt, D./ Blümle, E.-B./ Schauer, R./ Anheier, H.K. (Hg.): Ehrenamt und Modernisierungsdruck in Nonprofit-Organisationen. Wiesbaden, 127-147.
- Raffée, H. (1999): Marketing für die Kirche - Irrweg oder Gebot der Vernunft? Idea Dokumentation 3/99, 6-20.
- Rasche, U. (2002): Schlanker, effektiver, übersichtlicher. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 49 vom 27. Februar 2002, S. 8.
- Richardi, R. (1992): Arbeitsrecht in der Kirche. 2. Auflage. München.

- Rüfner, W. (1995): Individualrechtliche Aspekte kirchlichen Dienst- und Arbeitsrechts. In: Listl, J./ Pirson, D. (Hg.): Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Berlin, 901-925.
- Schall, T.U. (1991): Mitarbeiterführung in Kirche und Kirchengemeinde. Würzburg.
- Schanz, G. (1990): Der verhaltenstheoretische Ansatz in der Betriebswirtschaftslehre. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 19, 229-234.
- Schlieff, K.E. (1987): Kirchliches Finanzwesen. In: Görres-Gesellschaft (Hg.): Staatslexikon. 7. Auflage. Freiburg, Basel, Wien, 524-531.
- Schwarz, C.A. (2001): Die 3 Farben deiner Gaben. Emmelsbüll.
- Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland (1993): Ausmaß und Konfliktfelder ehrenamtlicher Arbeit von Männern und Frauen in der bayerischen Landeskirche. Bochum.
- Statistisches Bundesamt (2001): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2001. Wiesbaden, Stuttgart.
- Witt, D./ Sturm, H. (1998): Eigenarten der Personalwirtschaft in Verbänden. In: Strachwitz, R. Graf (Hg.): Dritter Sektor - Dritte Kraft, Versuch einer Standortbestimmung. Stuttgart, 291-313.
- Wolf, E. (1987): Kirchenverfassung. In: Herzog, R./ Kunst, H./ Schlaich, K./ Schneemelcher, W. (Hg.): Evangelisches Staatslexikon. 3. Auflage. Stuttgart, 1742-1755.

Personalpolitik an Universitäten - Bestandsaufnahme und kritische Analyse

1. Kontext und Zielsetzung

Der Veränderungsdruck auf Universitäten wächst zusehends.¹ Eine stärkere Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie die Einführung bzw. Stärkung eines professionellen Managements von Universitäten stellen auch international die universitätspolitischen Eckpfeiler der unterschiedlichen Reformen und Reformvorhaben dar (z.B. Titscher et al. 2000). Die Diskussion über den Umgang mit dem Personal an Universitäten spiegelt diese grundsätzlichen Ausrichtungen deutlich wider. Dienstrechtsreformen in Deutschland und Österreich streben eine Liberalisierung und Deregulierung der vorhandenen arbeitsrechtlichen Bestimmungen an. Teilweise soll damit nachvollzogen werden, was anderen Orts - allerdings zum Teil unter anderen Voraussetzungen etwa am akademischen Arbeitsmarkt - bereits Realität ist. Zugleich wird an vielen Universitäten versucht, ein systematisches und professionelleres Personalmanagement zu etablieren. Damit soll den Universitäten ermöglicht werden, die vorhandenen bzw. zukünftigen personellen Ressourcen durch personalwirtschaftliche Instrumente besser zu erschließen (Ridder/Hoon 2001, 77). In erster Linie wird damit eine Steigerung der (universitätsbezogenen) Arbeitsleistung des Universitätspersonals,² indirekt also der Qualität von Forschung und Lehre, aber auch der Verwaltung angestrebt. Argumentiert wird dies meist mit dem Ziel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten zu stützen bzw. zu steigern; letztlich geht es aber den Protagonisten einer verstärkten Effizienz der Universitäten auch darum, diese bei absehbar beschränkten Budgetmitteln zur Aufrechterhaltung ihres derzeitigen Leistungsniveaus zu veranlassen (z.B. von Eckardstein et al. 2001).

Abseits von konkreten Reformen und den darüber zum Teil sehr heftig geführten Diskussionen versuchen wir in diesem Beitrag, einen kritischen Blick auf die

¹ Die Universitäten scheinen nun auch in Deutschland und Österreich einem erheblichen Anpassungsdruck ausgesetzt zu sein. Damit wird ein Trend nachvollzogen, der vor allem im anglo-amerikanischen Raum (und sehr nachhaltig auch in einzelnen Ländern Süd-Ost-Europas) bereits vor einem Jahrzehnt zu einer wesentlichen Veränderung der Hochschullandschaft führte. Vgl. kritisch dazu u.a. Wilkinson/Willmott 1996; Willmott 1995.

² Ein vermutlich nicht unbeträchtlicher Teil der Arbeitsleistung von Universitätsangehörigen wird als offizielle oder informelle Nebentätigkeit sowohl von der gesellschaftlichen Leistungszurechnung als auch von dem Mittelzufluss aus Universitätsicht „externalisiert“. Diesen Tatbestand vermögen wohl auch strengere rechtliche Steuerungsversuche nur teilweise zu verändern, was nicht zuletzt mit den vielfältigen Verwertungsmöglichkeiten der wissenschaftlichen Arbeit vor allem in anwendungsorientierten Disziplinen zusammenhängt.

Eigenheiten, Probleme und Defizite gegenwärtiger universitärer Personalpraxis zu werfen. Damit verbunden sollen Entwicklungsperspektiven der Personalpolitik an Universitäten wenigstens angedeutet werden. Dabei werden wir zeigen, dass sowohl die Gestaltung der Rahmenbedingungen (Dienstrecht/Gehaltsstrukturen), als auch die konkrete Personalarbeit durch Vorgesetzte bzw. speziell dafür vorgesehene Stellen (Universitätsleitungen, Kollegialorgane, Personalabteilungen usw.) mit unauflösbaren Widersprüchen umgehen müssen, die aus den Grundcharakteristika dieses spezifischen Organisationstypus, den Besonderheiten universitärer Aufgaben und Karrierewege sowie den damit verknüpften Arbeits- und Personalstrukturen resultieren.³ Universitäten unterscheiden sich wesentlich von erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Organisationen (nicht zuletzt aufgrund ihrer institutionellen Geschichte, ihren „Produktions“- und „Markt“-Bedingungen oder der in ihnen wirksamen Steuerungsprinzipien). Insofern können dort möglicherweise mit „Erfolg“ eingesetzte personalwirtschaftliche Instrumente oder Praktiken nicht ohne eine sorgfältige und reflektierte Prüfung übertragen werden. Weder Erfolgsmaßstäbe noch Erfolgsfaktoren sind unhinterfragt als gleichartig anzunehmen (zu Erfolgsfaktoren des Personalmanagements z.B. Klimecki/Gmür 2001, 69 ff.).

Zunächst aber werden wir das Transformationsproblem der Arbeit als theoretischen Bezugsrahmen skizzieren, der eine analytische Hilfe für die Zuordnung personalpolitischer Aufgaben anbietet.

2. Konturen eines theoretischen Bezugsrahmens

Die grundlegende Problematik auch der Personalpolitik an Universitäten lässt sich mit Bezug auf das so genannte *Transformationsproblem der Arbeit* verdeutlichen (Kompa 1992; Neuberger 1997, 116 ff.). Dieses Problem erschließt sich über zwei analytische Dimensionen:

T1: Arbeitskraft → Personal

Die Transformation von „Arbeitskräften in Personal“ bedeutet die Umwandlung der auf dem Arbeitsmarkt vorhandenen, teilweise noch ungeformten Arbeitskraft in „Personal“ (*Personalkonstitution*). „Ungeformt“ heißt hier, dass die Arbeitskräfte noch nicht mit den grundlegenden Werten und Regeln der Organisation vertraut gemacht worden sind, sie noch keinen „Stallgeruch“ haben. Über die vorbetriebliche Sozialisation hinausgehend, die (vor allem durch die Erzeugung

³ Zwei Präzisierungen erscheinen uns an dieser Stelle erforderlich: Zum einen legen wir den Schwerpunkt unserer Betrachtungen auf das wissenschaftliche Personal (zum Bereich des Verwaltungspersonals vgl. neuerdings besonders Ridder/Hoon 2001); zum anderen versuchen wir, in unseren Überlegungen zugleich eine institutionelle und eine subjektorientierte Perspektive des Personalmanagement zu formulieren.

sog. „extra“-funktionaler Qualifikationen wie Disziplin, Pünktlichkeit usw.) ja bereits auf den beruflichen und organisationalen Kontext vorbereitet, werden Einstellungen und Normen vermittelt, die als wesentliche Grundlage von „funktionsfähigem“ Personal angesehen werden. Organisations- und berufsspezifische Einstellungs- bzw. Orientierungsmuster sind prinzipiell an allen Arbeitsplätzen notwendig (Flohr/Niederfeichtner 1982, 21): In stark restriktiven, arbeitsteiligen Arbeitssituationen ist in erster Linie die Akzeptanz dieser Arbeitsbedingungen durch die Arbeitskräfte erforderlich. In Positionen, die weniger standardisiert und vorstrukturiert sind, „[...] kann mittels Einstellungsmustern eine systemgerechte, 'loyale' Nutzung des Handlungsspielraums gesichert werden“ (ebenda).⁴ Eine Verfestigung und Verstärkung von (neuen) Denk- und Verhaltensmustern erfolgt nicht zuletzt durch deren Integration in die Prozesse der betrieblichen Qualifizierung (Dierkes 1988, 570).

Von besonderer Bedeutung ist die Vermittlung normativer Orientierungen bei der Einführung neuer Mitarbeiterinnen⁵ (z.B. Neuberger 1994, 122 ff.; Kieser/Nagel 1987, 1566 f.). Schon bei der Rekrutierung wird auf das Vorhandensein entsprechender Haltungen und Einstellungen geachtet (Laske/Weiskopf 1996; Kieser 1997). Die Kommunikation von Orientierungen in der konkreten Einführungsphase erfolgt systematisch (etwa durch Traineeprogramme, Mentoren- oder Patenkonzepte) oder auch nur „handgestrickt“ bzw. durch die zu erfüllende Tätigkeit - also durch die tägliche Konfrontation mit dem betrieblichen Alltag, in dem die erfahrenen Kolleginnen oder die Vorgesetzten auf die Fettnäpfchen und Tabus aufmerksam machen, in die zu treten es sich nicht empfiehlt bzw. gegen die nicht verstoßen werden sollte.⁶ Die „Macht der Verhältnisse“ (vor allem der konkreten Arbeitsaufgabe und der sozialen Kontrolle) dürfte dabei für die normative Einpassung tatsächlich oft wirksamer sein als durchdachte und durchgestylte Einführungsprogramme.

T2: Personal → Leistung

Die Transformation des Arbeitsvermögens (Personals) in verwertbare Leistung stellt die zweite Dimension des Transformationsproblems dar. Das Arbeitsvermögen als Potenzial muss in konkrete Arbeitsleistung umgesetzt werden (*Personalnutzung*). Durch den Arbeitsvertrag kann lediglich ein abstraktes Leistungsversprechen eingekauft werden. Inwiefern und in welchem Ausmaß diese

⁴ Fraglich erscheint allerdings, ob dies so pauschal und unter Außerachtlassung der jeweiligen Rahmenbedingungen behauptet werden kann: Der teilweise Missbrauch der an der Universität vorhandenen Freiräume durch „dienstrechtlich geschützte“ Personen gibt diesen Zweifeln Nahrung.

⁵ Wir verwenden willkürlich die weibliche oder männliche Form.

⁶ Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass die Kommunikation von Orientierungen auch durch Unterlassung der entsprechenden Hinweise erfolgt.

Leistung tatsächlich erbracht wird, lässt sich durch den Arbeitsvertrag nicht eindeutig definieren. Es besteht eine relativ große Bandbreite: vom „Dienst nach Vorschrift“ bis hin zur „leidenschaftlichen Verausgabung im Dienste der Organisation“. Es ist gerade diese Eigenart des menschlichen Arbeitsvermögens, nämlich gleichzeitig ein fungibel und elastisch einsetzbarer Produktionsfaktor und potenziell eigensinniges Subjekt zu sein, die eine grundlegende Problematik der Personalpolitik darstellt - nicht zuletzt vor diesem Problemhintergrund formuliert Ridder (2001, 98), dass „[...] personalwirtschaftliche Praktiken der Überbrückung von Eigensinn und unternehmerischen Zielen“ dienen. Dabei ist aber zu bedenken, dass eine gewisse Unbestimmtheit des Arbeitsvertrages durchaus auch im Interesse des Käufers und Anwenders der Arbeitskraft liegt: Dies garantiert einen flexiblen Einsatz der Arbeitskraft (Berger/Offe 1982). „Demnach wäre eine Arbeitskraft, die (wie eine Ware) in ihren Gebrauchswerteigenschaften voll spezifiziert und unveränderlich wäre, für die Zwecke betrieblicher Produktion von durchaus geringerem Interesse als die 'lebendige' und 'variable' Arbeitskraft“ (ebenda, 352).

Von der „anderen Seite her“ betrachtet: Der Arbeitnehmer unterschreibt zwar mit dem „employment contract“ einen Blankoscheck, ist aber an der Art, wie sein Arbeitsvermögen konkret genutzt wird, sehr wohl interessiert und beteiligt (Küpper/Ortmann 1986). Die Verfügung über die Arbeitskraft ist untrennbar mit der Verfügung über die Person (mit ihrem Arbeitsvermögen) verbunden: „Der Arbeitnehmer muss auch arbeiten wollen; das Grundproblem jeder betrieblichen Organisation der Arbeit besteht darin, den Arbeiter als Subjekt der Arbeitskraft zu dieser Mitwirkung zu veranlassen“ (Berger/Offe 1982, 352).

Ausgehend von den zwei Ebenen des Transformationsproblems werden wir die u.E. wesentlichsten, teilweise auch heftig umstrittenen Aufgabenfelder der Personalpolitik an Universitäten einer genaueren Analyse unterziehen. Eine eindeutige Zuordnung von personalpolitischen Gestaltungsaufgaben zu den zwei Transaktionsdimensionen lässt sich zwar nicht durchführen bzw. -halten, weil personalpolitisches Handeln immer beide Dimensionen berührt. Trotzdem nehmen wir eine schwerpunktartige Zuordnung vor, die einerseits die Konstitution von Personal (Personalbeschaffung, -auswahl und -integration neuer Mitarbeiterinnen) und andererseits die Nutzung von Personal (Anreizsysteme, Karrierewege, Personalführung, Personalentwicklung) besonders betont.

3. Analyse personalpolitischer Probleme und Defizite an Universitäten

3.1 Allgemeine Vorbemerkungen

Versucht man, das Personalmanagement an Universitäten global zu charakterisieren, so könnte man es als stark verrechtlichtes „muddling through“ bezeichnen. Die vergleichsweise hohe Regelungsdichte basiert in erster Linie auf der

Tatsache, dass es sich bei Beschäftigungsverhältnissen an der Universität gegenwärtig noch vor allem um öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse handelt und diese im Vergleich zum privaten Arbeitsrecht einen noch höheren Regelungsgrad aufweisen.⁷ Daran wird sich vermutlich in absehbarer Zeit auch wenig ändern, solange für längere Übergangsperioden parallele Rechtsverhältnisse nebeneinander bestehen. Das „muddling through“ dagegen ist letztlich eine Konsequenz dessen, dass Universitäten Organisationen darstellen, die durch eine ausgeprägte interne Vielfalt und zugleich durch eine relative wechselseitige Unabhängigkeit ihrer Untereinheiten gekennzeichnet sind - mit Weick (1976) kann man sie deshalb auch als „lose gekoppelte Systeme“ kennzeichnen (auch Orton/Weick 1990; Laske 1997, 146). Die Zersplitterung der Universitäten in zahlreiche kleine Untereinheiten lässt offenbar nur wenig funktionalen Bedarf an einem institutionalisierten Personalmanagement entstehen: In den kleineren Einheiten der Institute oder Abteilungen dominiert oft eine Art „mentales Familienmodell“, d.h. es wird in Personalangelegenheiten eher spontan, emotional, informell und prinzipiell konfliktscheu agiert. Wenn personale Konflikte in diesen kleinen Einheiten allerdings aufbrechen, dann scheinen sie oft eine kaum noch zu kontrollierende Dynamik zu entfalten. Die Beziehungsdimension im kritischen Fall: die Fassade des Verstehens steht im Vordergrund (incl. aller möglichen, damit auch verbundenen negativen Aspekte, wie z.B. Verschleierung von Abhängigkeiten, Überbetonung des Kooperations- gegenüber dem Leistungsklima), ohne dass die strukturelle Macht im Hintergrund verschwindet.⁸ Auf der Ebene der Fakultäten oder auf Universitätsebene geht es dagegen neben einer effizienten Personalverwaltung - mehr entpersönlicht - vorwiegend um die Sicherung von Mindeststandards, d.h. um die Wahrung der Rechtskonformität und die Aufrechterhaltung formaler Qualitätskriterien. Weitergehende Ansprüche oder gar strategische Perspektiven eines Personalmanagements werden kaum formuliert (und von den Betroffenen meist auch nicht reklamiert).⁹ Während die strukturelle Logik von Universitäten hierfür zwar eine gewisse Erklärung bietet, überrascht dies doch angesichts der Tatsache, dass gerade in Know-How-intensiven Organisationen das Personal als Kompetenzträger und als entscheidender strategischer Wettbewerbsvorteil in einer zunehmend von Konkurrenz geprägten Bildungslandschaft eigentlich eine zentrale Rolle spielt und - zumindest aus einer Effizienzlogik heraus - besonders sorgfältig „behandelt“ werden

⁷ Wenn auch mit deutlich abnehmender Tendenz. So hat die österreichische Bundesregierung eine Dienstrechtsreform beschlossen, wonach ab 1. Oktober 2001 im Bereich des wissenschaftlichen Personals mit Ausnahme von Universitätsprofessoren an Universitäten grundsätzlich keine Übernahmen in das Beamtenverhältnis mehr erfolgen.

⁸ Vgl. - wenn auch mit allgemeinem Bezug auf politische Parteien als Nonprofit Organisationen - Zauner 2000.

⁹ Eine Ausnahme sind jene Situationen, in denen es um massive Veränderungen der Rechtslage geht.

sollte.¹⁰ Je mehr das New Public Management als Steuerungsmodell für Universitäten entdeckt wird (z.B. Kieser 2000; Schimank 2000), umso stärker dürfte aber auch die Bedeutung des Personalmanagement wahrgenommen werden.

Ehe wir im Weiteren einige ausgewählte personalpolitische Handlungsfelder an Universitäten beleuchten, stellt sich die Frage, wer eigentlich die Akteure auf diesen Feldern sind: Die im universitären Alltag wohl wichtigsten offiziellen Träger der Personalarbeit sind sicher die unmittelbaren Dienstvorgesetzten. Je nach Rechtslage und Organisationsstruktur sind dies für die Professorinnen die Ministerin oder der Rektor/Präsident, für Angehörige des sog. „Mittelbaus“ sind es die Abteilungs- bzw. Institutsvorstände, ggf. auch die Dekane. Informell übernehmen darüber hinaus die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und die Sekretärinnen vor allem zu Beginn des Arbeitsverhältnisses eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der üblichen Einarbeitungs-, Orientierungs- und Integrationschwierigkeiten. Unterstützt werden diese auf der administrativen Ebene durch Mitarbeiterinnen der Universitätsverwaltung (die allerdings - gewissermaßen als ständige Reproduktion traditioneller Distanzierungen und Abwertungen zwischen Akademie und Administration - manchmal mehr als bürokratische Hürden und weniger als Unterstützung z.B. bei der Sicherung der Legalität wahrgenommen werden). Eine wichtige Rolle in der Personalarbeit – vor allem im Konfliktfall - spielen zudem die Organe der Interessenvertretung der Beschäftigten (Personalvertretung oder Dienststellenausschüsse).

In diesen formellen und informellen Zuständigkeiten für Personalarbeit steckt ein weiteres wichtiges Hemmnis eines professionellen Personalmanagement an Universitäten: Die Vorgesetzten des Universitätspersonals sind - jedenfalls soweit dies die Wissenschaftlerinnen anbelangt - in aller Regel weit mehr an ihren inhaltlichen Fachfragen interessiert; ihre Personalmanagementfähigkeiten haben sich meist naturwüchsig-autodidaktisch on-the-job entwickelt. Von daher hat ein systematisches Personalmanagement in deren professionellem Selbstverständnis in der Regel einen geringen Stellenwert. Entsprechende Führungs- und Förderungsaufgaben werden deshalb auch eher als lästige Pflicht wahrgenommen und folglich am Rande des eigenen Aktivitätenspektrums angesiedelt. Ein zusätzliches „Handicap“ liegt möglicherweise darin, dass sich Professoren von ihrem Selbstverständnis her nur selten als Personal, als abhängig Beschäftigte sehen, deren Dienstverhältnis sie bestimmten Regelungen unterwirft. Das institutionell gedachte Grundrecht der „Freiheit der Wissenschaft“ wird oft individuell in eine „Freiheit des Wissenschaftlers“ gewendet¹¹ - und zuweilen recht extensiv ausge-

¹⁰ Betrachtet man allerdings die praktizierten Reformstrategien der „Managerialisten“ (etwa am Beispiel der jüngsten Organisations- bzw. Dienstrechtsreform österreichischer Universitäten), so konnte man keineswegs den Eindruck gewinnen, dass dieses „Basiswissen Motivation“ schon berücksichtigt wurde.

¹¹ Inwieweit dies der ursprünglichen Verfassungsidee entspricht, sei hier nicht weiter erörtert.

legt. Praktiken, die die zeitliche Verfügbarkeit der Mitarbeiter beeinträchtigen (z.B. systematische Qualifizierungsprogramme), werden dann oft als Störung des „reibungslosen Institutsablaufs“ wahrgenommen. Aber auch von Seiten der Universitätsleitungen wird der zentralen Rolle der direkten Vorgesetzten für das Personalmanagement bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

3.2 Zur Praxis der Personalkonstitution an der Universität

Zu den zentralen personalpolitischen Entscheidungen an Universitäten zählen zweifellos *Personalbeschaffung, -auswahl und -integration*. Diese bestimmen nicht nur die fachliche Qualität und damit die wissenschaftliche Reputation der Institution, sie prägen durch die Persönlichkeit und Außendarstellung der erfolgreich Berufenen auch wesentlich die Wahrnehmung der Universität in der Gesellschaft. Schließlich tragen sie zentral zum „sozialen Funktionieren“ der jeweiligen Einheiten bei.¹²

Es mag überraschend sein, wenn wir bei der Thematik der Personalkonstitution als erstes die Frage danach aufwerfen, ob bzw. inwieweit Universitäten in der Lage sind, ihre Studierenden selbst auszuwählen (schließlich sind diese nicht „Personal“ im klassischen Sinn; sie werden in einem kurzschlüssigen und unreflektierten Verständnis von Universität sogar immer wieder als „Kunden“ bezeichnet). Mit zwei zentralen Argumenten wollen wir diesen „Einstieg“ begründen: Erstens beginnt schon mit der Aufnahme der Studierenden der Prozess der normativen Orientierung des späteren Universitätspersonals (wenn auch zunächst noch indirekt und in seiner längerfristigen Wirkung von der Institution und den Hochschullehrern vielfach negiert). Damit erfolgen wesentliche Vorentscheidungen für die spätere Auswahl zumindest des wissenschaftlichen Nachwuchses. Zweitens schließlich sind wir der Überzeugung, dass Studierende als kreative, leistungsfähige und vor allem -willige Co-Produzentinnen dann ganz wesentlich die Leistungsqualität der Universitäten mit beeinflussen, wenn wir universitäres Lernen und Studium als ergebnisoffen, dialogisch, Wissen entwickelnd und nicht als bloß reproduzierendes Einpauken von Fakten verstehen und organisieren.¹³ Eine nähere Diskussion dieser Frage würde allerdings den vorgegebenen Rahmen sprengen.

¹² Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang auch das akquisitorische Potenzial, das vom Vorhandensein einer „kritischen Masse“ an qualifizierten Fachkolleginnen (und damit einem nachhaltigen fachlichen Profil) ausgeht.

¹³ Jürgen Mlynek, Präsident der Humboldt-Universität drückt dies folgendermaßen aus: „Ein vorrangiges Ziel jeder Universität muss sein, die besten Wissenschaftler und Studierenden für sich zu gewinnen. Wichtig für das Gedeihen von Wissenschaft ist die Auseinandersetzung zwischen Lehrern und Lernenden auf hohem Niveau. Dafür braucht man die richtigen Leute: Universitätspolitik ist daher überwiegend Personalpolitik“; Mlynek 2002

Die der Auswahl des wissenschaftlichen Personals vorgelagerte „Personalbedarfsplanung“ wird nach unseren Erfahrungen häufig als lineare Fortschreibung bestehender Strukturen praktiziert.¹⁴ In vielen praktischen Fällen dürfte die Etikettierung als „Personalbedarfsplanung“ tatsächlich einen erheblichen Euphemismus darstellen. Noch bis vor kurzem handelte es sich dabei - vor allem bei der Bestimmung der Zahl der erforderlichen „Mittelbau“-Stellen - oft eher um eine Additionsübung, die auf einem mentalen Modell der Gleichsetzung von Größe und Bedeutsamkeit, teilweise auch auf einem fragwürdigen, aber evtl. konfliktreduzierenden „Gleichverteilungsprinzip“ basierte.

Bei der Auswahl des wissenschaftlichen „Nachwuchses“ finden sich sehr unterschiedliche Praktiken: Sie reichen von wirklich „offenen“ Ausschreibungen bis hin zu Formen der Kooptation der zukünftigen Kolleginnen durch die bereits vorhandenen „Mittelbauangehörigen“, von einsamen Entscheidungen eines Instituts- oder Abteilungsvorstands bis zu tatsächlich partizipativ gestalteten Auswahlprozessen. Verständlicherweise wird - wo immer dies möglich ist - bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiterinnen versucht darauf zu achten, dass fachliche Qualifikation, Leistungsverhalten und der „soziale fit“ den Anforderungen entsprechen. Allerdings dürften die Auswahlprozeduren im Vergleich zu jenen in professionell geführten Wirtschaftsorganisationen oft eher „handgestrickt und hemdsärmelig“ gestaltet sein.¹⁵

Auswahlentscheidungen bei der Besetzung von Professuren schreiben in der Regel sehr langfristige Folgen fest.¹⁶ Angesichts der strategischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung dieser Entscheidungen verwundert es, wenn man die z.T. eher „lässige“ bis fahr-lässige Vorgehensweise in universitären Bestellungen- bzw. Berufungsverfahren betrachtet. Es führt an dieser Stelle sicher zu weit, sich intensiver mit der Praxis der Personalauswahl an Universitäten zu befassen, zumal es hierzu eingehenderer empirischer Untersuchungen bedürfte.¹⁷

¹⁴ Zur Konkretisierung: In Österreich können Professorinnen, deren Emeritierung bevorsteht, als zwar nicht stimmberechtigte aber vermutlich durchaus einflussreiche Mitglieder der Berufungskommissionen an der Bestellung ihrer Nachfolge mitwirken. Dieser „zwanglose Zwang der sozialen Kontrolle“ führt nicht selten zu einer Form der „Denkmalpflege“ und dürfte nicht immer auf die Sicherung wissenschaftlicher Innovation und Zukunftsfähigkeit ausgerichtet sein.

¹⁵ Dies muss deshalb keineswegs zu schlechteren Ergebnissen führen. Zur Problematik gängiger Personalauswahlverfahren in Wirtschaftsunternehmen vgl. insbesondere Laske/Weiskopf 1996.

¹⁶ Die Berufungsentscheidung für eine z.B. 35-jährige Kollegin (incl. Infrastruktur) entspricht - ausschließlich ökonomisch gesehen und ohne fachliche Differenzierung - einer Investitionsentscheidung von ca. Euro 6 - 7 Millionen.

¹⁷ So wäre u.a. danach zu fragen, inwieweit die Akquisition sich auch international erstreckt, ob eine Strategie des „Jugend forscht“ oder der „Anciennität hat Vorrang“, des „make or buy“ (der Haus- oder Fremdbefugung), der Schwerpunktbildung oder der Breite usw. verfolgt wird.

Die eigenen, sicher nur punktuellen Erfahrungen in derartigen Verfahren zeigen aber, dass nicht nur mikropolitische Prozesse eine wesentliche Rolle spielen, sondern auch ernsthafte inhaltliche Auseinandersetzungen oft nicht stattfinden. So meinte ein Ordinarius im Rahmen eines Berufungsverfahrens: „Ich kann doch die Veröffentlichungen der Kandidaten nicht alle lesen, dazu habe ich wirklich keine Zeit.“¹⁸ Die rechtlich z.T. sehr detailliert vorgeschriebenen, auf „Objektivität“ bedachten Berufungsverfahren degenerieren so zu einer Rationalitätsfassade, hinter der sich die verschiedensten Interessen mehr oder weniger geschickt verstecken.

Nicht zu übersehen ist die Tatsache, dass die Universitäten bzw. die Wissenschaftlerinnen - zwar fachspezifisch differenziert, aber dennoch recht nachhaltig - mit sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen konfrontiert sind: Fachgebieten, für die es außerhalb der Universität kaum einen relevanten Arbeitsmarkt gibt, stehen jene gegenüber, auf denen es einen äußerst intensiven Wettbewerb um qualifizierte Bewerberinnen gibt und die Universitäten es schwer haben, wettbewerbsfähige Angebote zu formulieren. Letzteres führt nicht selten dazu, dass mit einem gewissen Augenzwinkern auf „fringe benefits“, wie z.B. in Form einer liberalen Dienstzeitgestaltung, von locker gehandhabten Regelungen für Nebenbeschäftigungen usw. hingewiesen wird.¹⁹ Dagegen ist in der anderen Situation die Wahrscheinlichkeit massiver (mikro-) politischer Grabenkämpfe sehr hoch, die oft mit massiven persönlichen Belastungen und Konflikten verbunden sind. Auf längere Sicht sind auch institutionelle Folgen, etwa in Form eines äußerst belasteten Kooperationsklimas zu erwarten.

Ein besonderes Problem der Universitäten in Verbindung mit der Rekrutierung qualifizierten Personals stellt sich, wenn Auswahlkommissionen jene Bewerberinnen identifizieren wollen, die tatsächlich ein ernsthaftes Interesse an einer Veränderung haben und die nicht in erster Linie ihre Arbeits- bzw. Einkommenssituation an der Heimatuniversität über Rufabwehrverhandlungen verbessern wollen. Hier produziert das gegenwärtige Universitätssystem geradezu einen Hang zur Unredlichkeit, oder - um es mit Sieghard Neckel (1987) zu formulieren: Bluffen und Täuschen wird zu einer wichtigen Komponente des Leistungsprinzips: Wer nur hinreichend glaubwürdig die Annahme eines Rufes zu

Darüber hinaus scheinen Universitäten davon auszugehen, dass die angebotenen Positionen gewissermaßen „ex institutionem“ attraktiv sind ...

¹⁸ Die Klage des Kollegen ist z.T. durchaus nachvollziehbar. Allerdings sind die entsprechenden Nebenwirkungen mit zu bedenken: Der zunehmende Einsatz von Punktbewertungen bei der Beurteilung der fachlichen Leistungen führt nämlich nicht nur zu einer „Homogenisierung“ der Hochschullehrer, sondern droht auch einer „Analphabetisierung“ der Wissenschaft Vorschub zu leisten (z.B. Laske et al. 2000, 188 f.).

¹⁹ „Selbstverständlich“ gelten diese Privilegien in erster Linie für Professoren; wenn „Vorbildlernen“ tatsächlich wirksam ist, wird sich das entsprechende Verhalten aber auch perpetuieren.

vermitteln versteht, verbessert seine Berufungschancen (und verschlechtert - bei erfolgreicher Rufabwehr - durch die z.T. unzumutbaren Zeitverzögerungen die Situation der Studierenden bzw. der Kollegen an jener Universität, die um eine Stellenbesetzung bemüht ist).²⁰ Das ist weniger eine Frage der individuellen Moral; es ist in erster Linie Folge eines Systems, das bisher kaum nachhaltige Möglichkeiten einer leistungsbezogenen Anreizdifferenzierung entwickelt und eingesetzt hat.²¹

Die mit Berufungsverfahren unvermeidbar verknüpfte Unsicherheit wird - zumindest an österreichischen Universitäten - neuerdings durch die Einbeziehung von Personalberatungsunternehmen zu reduzieren versucht. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, der Führungskompetenz der in die engere Auswahl genommenen Bewerberinnen „auf die Spur zu kommen“. Schließlich hat man inzwischen erkannt, dass die Fähigkeit zur Leitung größerer wissenschaftlicher Einheiten weder ubiquitär noch über eine kontinuierliche Wiederholung eines führungspraktischen Pfingstwunders abgesichert ist. Methodisch wird dabei z.B. so vorgegangen, dass mit Hilfe eines standardisierten Tests - unabhängig von dem eigentlichen Auswahlverfahren - die Führungsqualifikation der Listenkandidaten „festgestellt“ und das Ergebnis den Mitgliedern der Kommission bzw. dem Rektor als entscheidender Person zur Verfügung gestellt wird.²² Eine stärker prozessorientierte Variante, die eher einem „Coaching“ der Berufungskommission im Sinne der Sensibilisierung für Beobachtungskriterien und Frageformen ähnelt, befindet sich derzeit in einem Erprobungsstadium.

Eine spezifische Integrationspolitik gegenüber den neuen Kolleginnen haben Universitäten im deutschsprachigen Raum lange überhaupt nicht verfolgt - die Stabilität des Systems und seiner normierenden Wirkungen wurden wohl (unausgesprochen) als hinreichend stark angesehen. Die schon stattgefundenen beruflichen und organisationale Sozialisierung an anderen Universitäten, die Tätigkeit als Wissenschaftler oder die Absolvierung eines Studiums wurden in der Regel als ausreichend eingeschätzt, um die fachliche, soziale und kulturelle Integration von neu eintretenden Mitarbeitern zu gewährleisten. Erst langsam scheint man sich der Vorteile einer gezielten Transformation der Neulinge zu „Vollmitgliedern“ bewusst zu werden. Jedenfalls werden mittlerweile in einigen Universitäten personalpolitische Programme oder zumindest Bausteine für eine

²⁰ Die Verlagerung von Berufungsentscheidungen und -verhandlungen an die Universität kann zumindest beschleunigend wirken.

²¹ Dass allerdings das deutsche ProfBesReformG dieses Defizit ausgleichen kann, muss nachhaltig in Zweifel gezogen werden; insbesondere v. Eckardstein et al. 2001.

²² Auf die damit verbundene methodische und (mikro-)politische Problematik können wir an dieser Stelle nicht weiter eingehen, wir haben allerdings einige Bedenken gegenüber einer derartigen Vorgehensweise.

systematische Einführung neuer wissenschaftlicher und nicht-wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen praktiziert.

Die Konstitution von Personal, also die Transformation von Arbeitskräften zu Organisationsmitgliedern an deutschsprachigen Universitäten zeichnet sich noch immer durch eine in hohem Maße bestehende Semi-Professionalität aus, auch wenn klare Tendenzen zu einer stärkeren Professionalisierung erkennbar sind. Die eingesetzten Verfahren der Selektion und Sozialisation werden oft eher ‚zufällig‘ verwendet, können in vielen Fällen mit Recht als handgestrickt bezeichnet werden und sind vielfach Gegenstand (mikro-)politischer Prozesse. Nicht zuletzt spiegeln die unterschiedlichen Verfahren die stark hierarchischen und vielfach auf kleine Einheiten ausgerichteten Strukturen wider.

3.3 Praktiken der Personalnutzung an der Universität

Die zweite Phase des Transformationsproblems bezieht sich darauf, das Potenzial der Arbeitskräfte zu realisieren und auszuschöpfen (Leistungsverwertung und -sicherung): Aus dem abstrakten Arbeitsvermögen muss konkrete Arbeitsleistung werden. „[...] only a potential to be productive is bought. The translation of this potential into (teaching and research) productivity cannot be taken for granted. As a consequence, ‚enlightened‘ employers, including universities, have been prepared to accommodate, and even encourage some exercise of discretion by employees where this is judged to be a necessary condition for effectively securing and exploiting their cooperation and good will“ (Willmott 1995, 1005). Dabei ist zu bedenken, dass die Zielsetzungen und Leistungserwartungen in Universitäten oft nur sehr vage bestimmt und deshalb äußerst interpretations-offen sind. Anhand dreier Kernthemen sei dieser Aspekt der Personalpolitik an Universitäten kurz beleuchtet: Karriere- und Anreizgestaltung, Personalführung und Personalentwicklung.

Karriere an Universitäten wird vielfach mit hierarchischem Aufstieg gleichgesetzt. In der Karriereforschung gilt ein solcher Zugang schon lange als überholt, und Karriere wird allgemein als Erwerbsarbeit im Zeitablauf definiert (z.B. Arthur et al. 1989; Berthel/Koch 1985). Damit wird zunächst jeder Erwerbsarbeitsverlauf Gegenstand der Karriereforschung und -gestaltung. Eine derartige Ausweitung der Betrachtungsweise hat auch Konsequenzen für universitäre Karrieren, weil dadurch das Arbeitsleben aller Mitarbeiter (Wissenschaftler und Verwaltungs- bzw. Dienstleistungspersonal) Bedeutung erlangt und über alternative, nicht-hierarchische Karrierewege nachgedacht und diskutiert werden kann. Dies gilt beispielsweise für die zunehmend aktueller werdende Frage, inwieweit es Möglichkeiten einer temporären ‚job rotation‘ zwischen stärker forschungs- und stärker lehrorientierten Aufgaben, zwischen stärker wissenschafts- und stärker managementorientierten Aufgaben oder auch einer vorübergehenden Beschäftigung außerhalb der Universität (in der ‚Praxis‘) gibt, die vom System auch *tat-*

sächlich akzeptiert und wertgeschätzt werden (vgl. z.B. den Erfahrungsbericht über ‚ein Jahr in der Praxis‘ von Laske 1989).

Darüber hinaus ist in einem erweiterten Karriereverständnis das Zusammenspiel zwischen organisationalen (gesellschaftlichen) Karrierestrukturen und individuellem Karrierehandeln fundamental – sowohl für das Verständnis als auch für das Management von Karrieren (Auer 2000, 30 f.). Karrierestrukturen von Organisationen und Karrierehandeln der Organisationsmitglieder bestimmen sehr wesentlich die Entwicklung, die Leistungsfähigkeit und den Erfolg von Organisationen (Weick 1996). Die Verwertung und Sicherung von individueller und kollektiver Leistung ist nicht zuletzt auch von organisationalen und beruflichen Karrieremustern abhängig. Der Stellenwert, der der Veränderung von Karrierestrukturen in den Reformen von Universitäten gegeben wird, macht diesen Zusammenhang mehr als deutlich. Effizienz und Effektivität von Universitäten werden nicht zuletzt davon abhängen, dass eine ausreichende Anzahl von Universitätsmitarbeitern bestimmte Karrierewege erfolgreich durchlaufen. Darüber hinaus wird die Organisation Universität durch das konkrete Karrierehandeln von Mitarbeiterinnen geprägt (z. B. Engagement für oder Desinteresse an der Organisation, aktive Partizipation oder Handeln als Befehlsempfänger, Orientierung nach außen oder nach innen) - auch in der Außenwahrnehmung.

Umgekehrt gilt aber ebenfalls: „Organizations shape careers“, d.h. sie konstituieren (schaffen, reproduzieren und verändern) individuelle Identitäten und individuelles Handeln (Weick 1996). Universitätsmitarbeiter werden ihr Handeln sicherlich nicht nur, aber auch an den Karrieremöglichkeiten und -barrieren im System Universität ausrichten (Arbeitsplatzsicherheit, beruflicher Aufstieg, Anerkennung innerhalb und außerhalb des Systems). Dabei spielen die *organisatorische Anreizstruktur* und das Drohpotential der Universität eine wesentliche Rolle. Man kann nicht generell angeben, welche Faktoren universitärer Arbeit welche Anreizwirkungen entfalten: Die vergleichsweise ausgeprägte Freiheit bei der Definition der Arbeitsinhalte und -prozesse, die nach wie vor existierende Reputation der Wissenschaft, die gemeinsame Arbeit mit jungen Menschen, der sichere Arbeitsplatz, die Idee der internationalen Kooperation, ein hinreichendes Einkommen (vielleicht auch die Chancen auf beachtliche Nebeneinkünfte in einzelnen Fachbereichen), „Fluchträume“ in oder neben der Universität, ein intellektuell herausforderndes Organisationsklima, die gesellschaftliche Rolle der Universität, die Karrieremöglichkeiten; diese und andere Faktoren können als individuelle Anreize wirken. Nachhaltigkeit entfalten sie allerdings meist nur dann, wenn auch die entsprechenden organisationalen Rahmenbedingungen (z. B. Ressourcen) gegeben sind.

Das Drohpotential im Hinblick auf Leistungssicherung besteht vor allem während der Qualifizierungsphase von Mitarbeitern und gegenüber jenen Mitglie-

dern, die nicht in permanenten Arbeitsverhältnissen stehen oder deren Expertenmacht gering(er) ist. Erneut erweisen sich starke hierarchische Unterschiede als ein wesentliches Kennzeichen deutschsprachiger Universitäten. Darüber hinaus ist je nach Fachrichtung der Stellenwert der Universitäten als attraktiver Arbeitgeber sehr unterschiedlich ausgeprägt. Viele universitäre Fachgebiete sind durch ausgesprochen marktfähige Qualifikationen gekennzeichnet; hier bestehen dann auch zahlreiche Karrierealternativen am (akademischen und außerakademischen) Arbeitsmarkt. Andere Fächer und ihre Vertreter sind dagegen fast auf Gedeih und Verderb der Institution Universität „ausgeliefert“. In Deutschland und Österreich zielen die aktuellen Reformen des Dienstrechts und damit der Karrierestrukturen jedenfalls darauf ab, das Drohpotential der Organisation Universität wesentlich zu erhöhen. Den Universitäten werden durch Evaluierungsvorschriften, durch die auf den unterschiedlichen Qualifizierungsstufen zwingend zeitlich limitierte Systemzugehörigkeit,²³ durch leistungsbezogene Besoldung oder die Einführung der „Juniorprofessuren“ stärkere Mechanismen an die Hand gegeben, um nicht ausreichend erscheinendes Leistungsverhalten bzw. um ungenügend erscheinende Leistungsergebnisse zu sanktionieren.²⁴ Insbesondere die weitgehende Abschaffung des Beamtenstatus in der Universität verändert das Anreiz- und Karrieresystem gravierend. Darüber hinaus sind - in Österreich - die finanziellen Bedingungen für wissenschaftliche Nachwuchsstellen massiv verschlechtert worden; d.h. „Einsteiger“ nach dem neuen Dienstrecht erleiden einen massiven Einkommensnachteil gegenüber jenen Mitarbeitern, die nach dem früheren Dienstrecht ihre Beschäftigung an der Universität begonnen haben (€ 1.512 gegenüber € 2.078 brutto). Dass sie formal nur eine Qualifizierungsstelle inne haben und - ebenso formal - nur höchst eingeschränkt für allgemeine Institutsaufgaben oder gar „professorale Zuarbeiten“ eingesetzt werden dürfen, mag eine Begründung für diese Differenz sein; die personalpolitisch Verantwortlichen werden aber sehr genau darauf zu achten haben, dass aus den „Mitarbeitern in Ausbildung“ (so deren offizieller Titel) keine „Mitarbeiter in Ausbeutung“ werden.

²³ In Österreich scheiden im Rahmen des neuerdings praktizierten „Vier-Säulen-Modells“ Mitarbeiter in Ausbildung zwingend nach vier, Universitätsassistenten zwingend nach sechs und Vertragsprofessoren im Prinzip nach sieben Jahren aus dem Dienst der Universität aus. Sie können sich zwar auch an ihrer bisherigen Universität auf eine Position der nächsten „Säule“ neu bewerben, die bisher existierende „Überleitung“ von einem Status in den anderen, ist abgeschafft worden. Nur im Rahmen der vierten „Säule“ gibt es noch die Professur im (privatrechtlichen!) Dauerdienstverhältnis.

²⁴ Um nicht missverstanden zu werden: Wir halten Formen der Leistungskontrolle und der differenzierenden Sanktionierung unzureichenden Leistungsverhaltens durchaus für legitim und sinnvoll, sofern sie den Besonderheiten der Organisation „Universität“ angemessen sind und den Geboten der Transparenz und Fairness entsprechen. So sind etwa Hierarchie- oder Statureffekte in der Leistungsbeurteilung so weit als möglich zu vermeiden.

Im Kontext der österreichischen Dienstrechtsreformen ist besonders interessant, dass in erster Linie auf Drohung und Sanktionierung, aber kaum auf Chancen und Anreize gesetzt wird. Die Möglichkeit, bei entsprechender (extern) evaluierter Leistung im System Universität verbleiben zu können, wird jedenfalls stark eingeschränkt. Die Karrierestrukturen bleiben weitgehend einförmig und bergen ein zunehmendes Risiko in einer Karrieresackgasse zu landen. Je später dies im Karriereverlauf passiert, umso höher ist das Risiko. Auch alternative Karrierewege im Wissenschaftssystem, die etwa besondere Begabungen und Engagement in der Lehre oder im Management von Teilbereichen der Universität „belohnen“, sind nur in sehr beschränktem Ausmaß vorhanden. Dies dürfte einerseits mit Budgetrestriktionen, andererseits aber auch mit mangelnder personalpolitischer Phantasie zu tun haben. Zudem bleibt das Anreizsystem - jedenfalls im Falle Österreichs - ausgesprochen widersprüchlich. So wird zwar in Sonntagsreden vielfach die große Bedeutung der Lehre für die Universitäten hervorgehoben; gemessen an deren faktischer Relevanz für die berufliche Entwicklung innerhalb des Universitätssystems bleibt dies aber weitgehend Rhetorik, die mehr und mehr mit einer Mischung aus Resignation und Zynismus beantwortet wird: „Karriere mit Lehre“ gilt bestenfalls für den Bereich der Berufsbildung. Der für den Verbleib oder den Aufstieg in der Organisation einzig relevante Faktor für die Bewertung der Arbeitsleistung von wissenschaftlichen Mitarbeitern ist in aller Regel deren Publikationsleistung. Schreibt man die gegenwärtige Tendenz zur Internationalisierung auch des deutschsprachigen Hochschulsystems fort, wird sich dies zunehmend auf Veröffentlichungen in internationalen Journals konzentrieren.

Ein wichtiger Aspekt von wissenschaftlichen Karrieren, aber auch von Personalführung an deutschsprachigen Universitäten ist die strukturell relativ starke Abhängigkeit der Nachwuchswissenschaftler von ihren direkten Vorgesetzten (Institutsvorstand, Lehrstuhlinhaberin). Damit entsteht struktureller Leistungsdruck durch die ‚Nähe‘ der beteiligten Akteure. Ohne die Unterstützung der direkten Vorgesetzten ist ein erfolgreiches Durchlaufen der einzelnen vorgegebenen Karriereschritte kaum möglich. Insofern dürfte Konformität mit einer bestimmten wissenschaftlichen Schule und/oder einem bestimmten Wissenschaftler tatsächlich ein wesentlicher Aspekt von Karrieren im deutschsprachigen Universitätssystem sein (Muller-Camen/Salzgeber 2001). Dies bringt neben heiklen und potentiell schwierigen Kooperationsverhältnissen auch die Problematik einer geringen internationalen Ausrichtung mit sich, weil Karriereerfolg in zahlreichen Fachgebieten nur eingeschränkt vom internationalen Publikationsmarkt abhängt (Harley et al. 2001). Gerade hier scheinen die Dinge zwar in Bewegung zu geraten (wie oben erwähnt), allerdings entsteht der Eindruck, dass die bestehenden Abhängigkeits- und Einflusstrukturen durch neue marktgeleitete Mechanismen zwar ergänzt, aber nicht wirklich ersetzt werden. Gleichzeitig steigt für die Nachwuchswissenschaftlerinnen die Unsicherheit, wenn neue dienstrechtliche

Regelungen zwar eingeführt,²⁵ ihre praktische Handhabung jedoch vorläufig ungeklärt bleibt: Macht kann als „Kontrolle relevanter Unsicherheitszonen“ (Crozier/Friedberg 1979) charakterisiert werden, d.h. die Macht der Organisation Universität sowie der Führungskräfte über neue Organisationsmitglieder wird (jedenfalls vorläufig) massiv gestärkt.

*Personalführung an Universitäten*²⁶ ist konstitutiv ein Handeln in vielfältigen, durch den Organisationstypus „Universität“ geprägten Spannungsfeldern. Die Personalverantwortlichen sollten deshalb grundsätzlich zur Kenntnis nehmen, dass es zum Wesen der Universität gehört, unterschiedlichen Steuerungslogiken (Leistung, Geld, Macht, Recht, Vertrauen, Reputation) gleichzeitig zu folgen und dies immer wieder zu unvermeidbaren Konflikten führt. Dabei geht es nicht nur allgemein um die angemessene Berücksichtigung der Interessen der jeweiligen universitären Bezugsgruppen mit dem Ziel, ein hinreichendes Maß an Legitimation zu sichern. Vielmehr geht es auch um die Einsicht, dass die Universität praktisch erst durch eine Reihe von Grundwidersprüchen geschaffen wird, die bis in die unteren Organisationseinheiten „durchschlagen“ und die dort ablaufenden Prozesse mit prägen. Solche Widersprüche sind beispielsweise jene zwischen notwendigen individuellen Freiräumen und Bindung an die Organisation oder ihre Untereinheiten (so unbestimmt deren Identität auch sein mag), zwischen einem quantitativ geprägten Rationalitätsmythos und nur diskursiv bestimmbareren Qualitätsvorstellungen der Universität, zwischen persönlicher Mobilität und institutionell erwünschter Kontinuität oder zwischen Ergebnis- und Prozessorientierung. Und immer wieder geht es um die Bestimmung des Verhältnisses des Einzelnen zur Organisation und das Bemühen um einen langfristigen „sozialen Produktivitätspakt“ (Naschold 1999). Nicht zuletzt die geschilderten Ambiguitäten sind die Begründung dafür, dass Universitäten, Institute oder Abteilungen nicht als triviale Systeme angesehen werden können, die deterministisch von oben gesteuert werden. Wo Unsicherheit herrscht, funktioniert eine auf „binärer“ Logik basierende Personalführung mit Sicherheit nicht. „Die Gesamtsteuerung eines funktional ausdifferenzierten Systems ist realitätsgerecht nur mehr als Rahmensteuerung denkbar“ (Zauner 1990, 227), also durch Zielvereinbarung, Ressourcensicherung, Koordination und Controlling. Dies gilt um so mehr, weil Universitäten stark von ihren Beschäftigten abhängig sind: „[K]nowledge workers [...] are understood to be highly qualified individuals who belong to, or form a distinct component of, an elite group of professionals and managerial employees. The monopoly of expertise possessed by this elite or highly qualified, exceptionally intelligent and/or hard working individuals is associated with the power to design and/or control their own work, and to conceive of, and delegate to, others tasks that are deemed to require comparatively

²⁵ In Deutschland etwa die Abschaffung der Habilitation und die Einführung von „Juniorprofessuren“, in Österreich durch Einführung des „Vier-Säulen-Modells“, vgl. Fußnote 26.

²⁶ Vgl. dazu auch den Beitrag von Krell/Weiskopf (2001).

little or no expertise" (Knights et al. 1993, 976). Hierin wird deutlich, dass trotz des im internationalen Vergleich großen Statusunterschieds zwischen Professoren und „Mittelbau“ Personalführung keinesfalls nur von „oben“ erfolgt, dass vielmehr auch die Mitarbeiter ihre Vorgesetzten mit Hilfe ihrer Experten- und Informationsmacht führen. Dies darf dennoch nicht über die sehr unterschiedlich verteilten strukturellen Einflussmöglichkeiten hinwegtäuschen, die sowohl durch hochschulrechtliche Regelungen (etwa aktuell durch die Reduzierung der Mitbestimmungsmöglichkeiten an österreichischen Universitäten) als auch durch zahlreiche symbolische Aspekte der Führung (Rolle von Titeln, Ritualen, Formalitäten) gefestigt werden.

Die Praxis der Personalführung an Universitäten ist - nach unseren Beobachtungen - von einem breiten Spektrum an Verhaltensweisen gekennzeichnet: Sie reichen von einem ausgeprägten „Laissez-faire“ bis hin zu sehr strikter Kontrolle und autoritärer Steuerung. Im einen Fall liegt dem Führungsverhalten möglicherweise ein Modell von (missverstandener?) Liberalität oder einfach Gleichgültigkeit, im anderen das Konzept von „Führung als motivationaler Dressurakt“ zugrunde. Auch hier gilt, dass erwachsene und kompetente Mitarbeiter sich nicht (oder - in Ermangelung akzeptabler Alternativen - nur zähneknirschend) wie Marionetten lenken lassen (wollen). Funktion der Personalführung wäre es vielmehr, entsprechend dem oben bereits zitierten systemischen Ansatz der Rahmensteuerung, gemeinsam mit den Mitarbeitern Bedingungen zu entwickeln, welche es erlauben, die im „Irrgarten der Widersprüchlichkeiten“ formulierten Aufgaben und Ziele mit Aussicht auf Erfolg zu erfüllen. Soll die zunehmend diskutierte Führungsethik nicht wohlklingende Floskel bleiben, hat Personalführung an Universitäten u.a. darauf zu achten, dass Mitarbeiter frühzeitig Klarheit über Aufgaben, Strukturen und Leistungserwartungen erhalten, sie zügig und regelmäßig Rückmeldungen zu ihrem Leistungsverhalten und ihren beruflichen Perspektiven bekommen, ihnen ausreichende Möglichkeiten zur Qualifizierung für die Aufgaben als Hochschullehrer angeboten werden, sie rasch Gelegenheit zur Behauptung in der (internationalen) „scientific community“ erhalten, dass strukturelle Benachteiligungen (z.B. von Frauen) auszugleichen versucht werden und nicht zuletzt, dass ihre Leistungen sowohl persönlich als auch institutionell erkennbar wertgeschätzt werden usw..²⁷ Insbesondere ist mit zu bedenken, dass Unverbindlichkeit und ein Übermaß an Informalität eher zur Desorientierung führen kann und deshalb aus der Sicht einer ökonomisch wie sozial angemessenen Leistungssicherung durch Personalführung als problematisch anzusehen sind. Im Bereich privatwirtschaftlicher Unternehmen wurden rechtzeitige Information der Mitarbeiter, Transparenz der Ziele und klares Feedback als wesentliche Kennzeichen erfolgreicher Führung festgestellt (z.B. Bu-

²⁷ In diesem Zusammenhang sei betont, dass das in den letzten Jahren (in Österreich selbst bei den zuständigen Ministern) in Mode gekommene „university bashing“ bei den Hochschullehrern meist wenig Motivation aktivieren kann.

ckingham/Coffman 2001); daran könnten sich auch Universitäten stärker orientieren. Die Realisierung dieser Forderungen hieße aber, dass sich die Personalverantwortlichen (und die Organisation Universität selbst!) nicht nur ihrer Führungsrolle und -verantwortung bewusst sein müssen, es bedarf vielmehr auch des Aufbaus der entsprechenden Führungskompetenz - es sei denn, man vertraut weiterhin auf das Prinzip des „survival of the fittest“ (schließlich hat man es selbst unter diesen schwierigen Bedingungen ja auch geschafft).

Nimmt man die eben als Elemente der Personalführung genannten Aufgaben ernst, dann ist *Personalentwicklung an Universitäten* zweifellos eine der Kernfunktionen der Personalpolitik - schließlich geht es nicht nur darum, den Mitarbeitern einen verbindlichen Rahmen dafür anzubieten, dass sie sich zügig und nachhaltig für ihre Tätigkeit als Wissenschaftler qualifizieren können, d.h. sie sich gezielt und systematisch mit den fachlichen Inhalten, den methodologischen Grundlagen und den methodisch-„technischen“ Gestaltungsformen und -möglichkeiten von Lehre und Forschung auseinandersetzen. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus auch die (oft eher unbemerkt und subkutan) erfolgende Aneignung bzw. Vermittlung von Einstellungen, Werten und Haltungen in Bezug auf die eigene Rolle, die Universität, die Studierenden, die Wissenschaft usw.. Hier zeigen sich die Grenzen der analytischen Trennung zwischen Personalkonstitution und -nutzung besonders deutlich. Nicht zu vergessen ist schließlich, dass auch die Personalverantwortlichen selbst durchaus Entwicklungsbedarfe haben (können). Dass diese Prozesse - unabhängig von der jeweiligen Zielgruppe und der besonderen Gestaltung der Personalentwicklung - immer auch eine disziplinierende Wirkung entfalten, zählt zu den vermutlich unvermeidbaren Nebenwirkungen, möglicherweise sogar zu den Grundintentionen jeglicher Personalentwicklung (Gorbach/Weiskopf 1993, 171 ff.).

Faktisch findet Personalentwicklung an Universitäten in erster Linie unsystematisch on the job, im „learning by doing“, in der Entwicklung von „tacit knowledge“ und sehr viel weniger in systematischen Entwicklungs- und Förderungsprozessen oder in speziellen (Weiter)Bildungsveranstaltungen statt. Dies wird auch vielfach als Argument gegenüber organisierten Qualifizierungsprozessen vorgebracht: Diese seien unspezifisch, zeitraubend, defizitorientiert und würden die Teilnehmer infantilisieren. Selbstverständlich gilt es, Instrumente der Personalentwicklung weder zu überschätzen, noch sie mit zu hohen Erwartungen zu überfrachten. Dennoch erscheint es eigentümlich, dass ausgerechnet an Universitäten systematische Lern- und Entwicklungsprozesse für das wissenschaftliche Personal auch von Seiten der Institution selbst eher abgewertet werden. Andererseits aber stoßen universitäre Personalentwicklungsmaßnahmen auch immer auf mangelnde Akzeptanz durch die Mitarbeiter selbst. Bisher jedenfalls zählen entsprechende Aktivitäten noch kaum zum selbstverständlichen personalpoliti-

schen Repertoire der deutschsprachigen Universitäten - dieser Prozess scheint erst langsam an Dynamik zu gewinnen (Meister-Scheytt/Laske 2001).

Betrachten wir den derzeitigen Entwicklungsstand universitärer Personalpolitik, soweit diese sich auf die Aktivierung der Arbeitspotenziale der Wissenschaftler beziehen, dann überwiegt Skepsis: Einerseits scheinen weder die unmittelbaren Vorgesetzten noch die Institution Universität - trotz einiger, allerdings oft punktueller positiver Entwicklungen - dem Thema die notwendige Aufmerksamkeit beizumessen. Andererseits haben wir - ohne dass wir glauben, hier in eine (letztlich unangemessene) Klagehaltung zu verfallen - den Eindruck, dass die Arbeitsbedingungen des wissenschaftlichen Personals sich derzeit erkennbar verschlechtern und dessen Motivation zunehmend beeinträchtigen. Von daher dürfte die „Aktivierung des Arbeitsvermögens“ in den kommenden Jahren personalpolitisch deutlich schwieriger werden. Dies gilt vor allem dann, wenn es um Aufgaben geht, die nicht unmittelbar im Eigeninteresse der Wissenschaftler liegen.²⁸

4. Ein kurzer Ausblick

Angesichts der vorhandenen Defizite und deren möglichen Folgen für die Institution wie für die Betroffenen ist eine Professionalisierung der Personalpolitik an Universitäten sicher notwendig und wünschenswert. Allerdings bedarf es dabei einer differenzierenden Vorgehensweise, damit die möglichen Professionalisierungsgewinne nicht durch Produktivitätsverluste wettgemacht werden: Universitäten sind sehr spezifische Systeme, in denen die Eigenwilligkeit des Personals einerseits zwar das intellektuelle Kapital darstellt, diese Eigenwilligkeit aber andererseits bei „unangemessener Behandlung“ auch ein erhebliches Widerspruchs- und Widerstandspotenzial entwickelt. Das „personalwirtschaftliche Dilemma“ (Krell/Ortmann 1984; Krell 1987) zwischen Verfügbarkeit und Eigensinn scheint gerade in Expertinnenorganisationen (wie Universitäten), die auf die Kreativität, Innovations- und Kritikfähigkeit ihrer Mitglieder angewiesen sind, besonders ausgeprägt zu sein.

Es ist aber nicht nur die Eigenwilligkeit des Personals, die bei der Übertragung von Personalmanagementkonzepten und -instrumenten aus dem Bereich der Wirtschaftsorganisationen auf die Universitäten eine besondere Behutsamkeit

²⁸ Eine mögliche, für die Universität u.E. äußerst kontraproduktive Konsequenz dürfte ein weitgehender Rückzug von Wissenschaftlern aus der akademischen Selbstverwaltung sein - der gegenwärtige Managerialismus-Trend fördert diesen Rückzug ja auch absichtsvoll. Als negative Folge dieser Entwicklung befürchten wir eine Entdemokratisierung sowie eine Zunahme autoritärer Entscheidungsstrukturen und -praktiken in Universitäten. Die Ineffizienz autoritärer Entscheidungen (z.B. durch mangelnde Akzeptanz und deshalb Widerstand der Betroffenen) wird dabei offenbar kaum bedacht.

erfordert. Andere rechtliche Rahmenbedingungen, deutlich unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen (in manchen Fachgebieten ist die Universität monopolistischer Nachfrager), spezifisches Commitment zu einem Fach, einer Disziplin oder einer organisatorischen Einheit, häufig schwer vorhersehbare und zeitlich stark auseinander fallende Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die für die Universität geradezu existenzielle Notwendigkeit einer „Verschwendungsökonomie“ (so das Plädoyer eines leitenden Beamten im österreichischen Wissenschaftsministerium), die Dominanz der Fach- gegenüber der Führungsperspektive bei einem Großteil der Personalvorgesetzten - und vieles mehr, sind bei der Entwicklung einer spezifischen personalpolitischen Konzeption für Universitäten zu berücksichtigen. Möglicherweise gilt es dabei, eine doppelte Strategie zu verfolgen: Einerseits eine Professionalisierung der Personalarbeit im Sinne Wächters (1987), also Einrichtung eigener Stellen, Herausbildung von Expertise, Entwicklung und Einsatz spezifischer Verfahren, andererseits eine Deprofessionalisierung in dem Sinne, dass Vorgesetzte jene personalpolitischen Funktionen ihrer Führungsrolle selbstverständlicher und kompetenter wahrnehmen, als sie dies heute vielfach tun. Dazu bedarf es nicht nur einer veränderten Wahrnehmung der Vorgesetztenrolle durch die jeweiligen Akteure, sondern auch der Anerkennung und Unterstützung des individuellen Engagements im Personalmanagement durch das System Universität.

Literatur

- Arthur, M.B./ Hall, D.T./ Lawrence, B.S. (1989): Generating new directions in career theory: the case for a transdisciplinary approach. In: Arthur, M.B./Hall, D.T./Lawrence, B.S. (Hg.): Handbook of Career Theory. Cambridge, 7-25.
- Auer, M. (2000): Vereinbarungskarrieren. Eine karrieretheoretische Analyse des Verhältnisses von Erwerbsarbeit und Elternschaft. München, Mering.
- Berger, J./ Offe, C. (1982): Die Zukunft des Arbeitsmarktes. In: Schmidt, G./ Braczyk, H.-J./ Knesebeck, J.v.d. (Hg.): Materialien zur Industriosozologie. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 24, 348-371.
- Berthel, J./ Koch, H.-E. (1985): Karriereplanung und Mitarbeiterförderung. Sindelfingen, Stuttgart.
- Buckingham, M./ Coffman, C. (2001): Erfolgreiche Führung gegen alle Regeln. Frankfurt/M.
- Crozier, M./ Friedberg, E. (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein.
- Dierkes, M. (1988): Unternehmenskultur und Unternehmensführung. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 48, 554-575.
- Eckardstein, D.v./ Oechsler, W.A./ Scholz, C. (2001): Personalmanagement und Dienstrechtsreform an deutschen Hochschulen - eine kritische Analyse. In: Zeitschrift für Personalforschung 15, 5-17.
- Flohr, B./ Niederfeichtner, F. (1982): Zum gegenwärtigen Stand der Personalentwicklungsliteratur. Inhalte, Probleme und Erweiterungen. In: Kossbiel, H. (Hg.): Personalentwicklung. Sonderheft der Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 14, 11-49.
- Gorbach, St./ Weiskopf, R. (1993): Personal-Entwicklung: Von der Disziplin des Handelns zur Disziplin des Seins. In: Laske, St./ Gorbach, St. (Hg.): Spannungsfeld Personalentwicklung. Konzeptionen - Analysen - Perspektiven. Wien, 171-192.

- Harley, S./ Muller-Camen, M./ Collin, A. (2001): From academic communities to managed organisations: The implications for academic careers in German and UK universities. Unveröffentlichtes Paper.
- Kieser, A. (1997): Disziplinierung durch Selektion. Ein kurzer Abriss der langen Geschichte der Personalauswahl. In: Klimecki, R./ Remer, A. (Hg.): Personal als Strategie. Neuwied, 85-118.
- Kieser, A. (2000): Alternative Organisationsmodelle autonomer Universitäten. In: Titscher, St./ Winckler, G./ Biedermann, H./ Gatterbauer, H./ Laske, St./ Moser, R./ Strehl, F./ Wojda, F./ Wulz, H. (Hg.): Universitäten im Wettbewerb - Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten. München, Mering, 234-282.
- Kieser, A./ Nagel, R. (1987): Führung von neuen Mitarbeitern. In: Kieser, A./ Reber, G./ Wunderer, R. (Hg.): Handwörterbuch der Führung. Stuttgart, 1566-1572.
- Klimecki, R.G./ Gmür, M. (2001): Personalmanagement. Strategien, Erfolgsbeiträge, Entwicklungsperspektiven. Stuttgart.
- Knights, D./ Murray, F./ Willmott, H. (1993): Networking as Knowledge Work. A Study of Strategic Interorganizational Development in the Financial Services Industry. In: Journal of Management Studies 39, 975-995.
- Kompa, A. (1992): Studienschwerpunktfach Personalwesen. Theoretisches Verständnis, Aufgaben, Gestaltungsbedingungen und Instrumente. Informationsschrift für Studierende an der Universität Augsburg. Broschüre des Sozioökonomischen Instituts. Augsburg.
- Krell, G. (1987): Personaltheorie in historischer Perspektive: Rudolf Seyfferts „Der Mensch als Betriebsfaktor“ (1922). In: Zeitschrift für Personalforschung 1, 299-320.
- Krell, G./ Ortmann, G. (1984): Personal, Personalwirtschaft, Beschäftigungskrise. In: Staehle, W. H./ Stoll, E. (Hg.): Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Krise. Kontroverse Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Krisenbewältigung. Wiesbaden, 321-338.
- Krell, G./ Weiskopf, R. (2001): Mitarbeiterführung (im wissenschaftlichen Bereich). In: Hanft, A. (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagement. Neuwied, Kriftel, 286-291.
- Küpper, W./ Ortmann, G. (1986): Mikropolitik in Organisationen. In: Die Betriebswirtschaft 46, 590-602.
- Laske, St. (1989): Praxisjahr für Professoren? Ausstieg auf Zeit - Ein Einstieg in eine neue Lernchance. In: Österreichische Hochschulzeitung 3, 5-7.
- Laske, St. (1997): Führung als Management von Widersprüchen - Gedanken zur Steuerung von Bildungsorganisationen. In: Benedikter, R. (Hg.): Wirtschaft und Kultur im Gespräch - Zukunftsperspektiven der Wirtschaftskultur. Meran, 136-159.
- Laske, St./ Meister-Scheytt, C./ Weiskopf, R. (2000): Qualitäten der Qualität in Universitäten. In: Laske, St./ Habersam, M./ Kappler, E. (Hg.): Qualitätsentwicklung in Universitäten. München, Mering, 177-201.
- Laske, St./ Weiskopf, R. (1996): Personalauswahl - ... was wird denn da gespielt? - Ein Plädoyer für einen Perspektivenwechsel. In: Zeitschrift für Personalforschung 10, 295-330.
- Meister-Scheytt, C./ Laske, St. (2001): How Universities Learn and Unlearn. Paper presented at 23rd Annual EAIR Forum. Porto.
- Mlynek, J. (2002): <http://www.hu-berlin.de/president/pub/positionspapier.html> vom 13.5.2002
- Muller-Camen, M./ Salzgeber, St. (2001): Changes in Academic Work and the Chair Regime. The Case of German Business Administration Academics. Paper for the Founding Conference of the European Academy of Management, IESE. Barcelona.
- Naschold, F. (1999): Entgelttarifvertrag '99 Rombach Druck- und Verlagshaus und IG Medien - ein Markstein in der Tarifpolitik. In: IG Medien/Rombach Druck- und Verlagshaus (Hg.): Das Rombach-Modell. Vertragswerk mit Kommentaren. Heft 2. Freiburg.

- Neckel, S. (1987): Bluffen, Täuschen und Verstellen. Bemerkungen zu einer Variante des Leistungsprinzips. In: *Freibeuter - Vierteljahrszeitschrift für Kultur und Politik* 32, 81-88.
- Neuberger, O. (1994): *Personalentwicklung*. 2. Auflage. Stuttgart.
- Neuberger, O. (1997): *Personalwesen 1*. Stuttgart.
- Orton, J.D./ Weick, K.E. (1990): Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. In: *Academy of Management Review* 15, 203-223.
- Ridder, H.-G. (2001): Strategisches Personalmanagement: Architekturen und Strukturen. In: Becker, M./ Schwarz, V. (Hg.): *Theorie und Praxis der Personalentwicklung*. München, Mering 2001, 92-111.
- Ridder, H.-G./ Hoon, C. (2001): Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: *Verwaltung und Management* 7, 76-83.
- Schimank, U. (2000): Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universitäten bringen? In: Titscher, St./ Winckler, G./ Biedermann, H./ Gatterbauer, H./ Laske, St./ Moser, R./ Strehl, F./ Wojda, F./ Wulz, H. (Hg.): *Universitäten im Wettbewerb - Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*. München, Mering, 94-147.
- Titscher, St./ Winckler, G./ Biedermann, H./ Gatterbauer, H./ Laske, St./ Moser, R./ Strehl, F./ Wojda, F./ Wulz, H. (Hg.) (2000): *Universitäten im Wettbewerb - Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*. München, Mering.
- Wächter, H. (1987): Professionalisierung im Personalbereich. In: *Die Betriebswirtschaft* 47, 141-150.
- Weick, K.E. (1976): Educational organizations as loosely coupled systems. In: *Administrative Science Quarterly* 21, 1-19.
- Weick, K.E. (1996): Enactment and the Boundaryless Career: Organizing as We Work. In: Arthur, M. B./ Rousseau, D.M. (Hg.): *The Boundaryless Career. A New Employment Principle for a New Organizational Era*. New York, Oxford, 40-57.
- Wilkinson, A./ Willmott, H. (1996): Quality management, problems and pitfalls: a critical perspective. In: *International Journal of Quality and Reliability Management* 13, 55-65.
- Willmott, H. (1995): Managing the Academics: Commodification and Control in the Development of University Education in the U.K. In: *Human Relations* 48, 993-1027.
- Zauner, A. (1990): Beratung im Wandel. In: Kappler, E./ Laske, St. (Hg.): *Blickwechsel - Zur Dramatik und Dramaturgie von Nachfolgeprozessen in Familienbetrieben*. Freiburg, 221-237.
- Zauner, A. (2000): *Die Organisation als Erfolgsfaktor - Perspektiven der politischen Partei als Nonprofit-Organisation*. Unveröffentlichtes Manuskript. Wien.

Wenn Mitarbeiter ihre Orientierung verlieren

Change Management und Verwaltungskultur im Lichte
einer Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Niedersachsen

1. Einleitung

Die seit Anfang der 90er Jahre dauernde vierte Phase der Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland (Seibel 1997) scheint nach dem Urteil vieler Beteiligter und Beobachter in ein Stadium der Reformmüdigkeit geraten zu sein (Röber 2001). Andererseits propagieren insbesondere Promotoren und Professoren, mit der wachsenden Menge an Konzeptliteratur, unverdrossen eine Fortsetzung der Reformbemühungen, schon allein wegen der keineswegs zufriedenstellenden Nachrichten über die öffentlichen Finanzen. Fraglich ist, ob sich „die Geschwindigkeit der Reaktion auf stark veränderte Anforderungsprofile öffentlicher Dienstleistungen“ so einfach erhöhen lässt (Damkowski/Precht 1998, 477), wie vornehmlich von Vertretern eines ganzheitlichen Change Managements erwartet wird. Mitunter erinnern die Mahnungen an Mark Twains Spruch: „Als wir die Ziele aus den Augen verloren hatten, verdoppelten wir unsere Anstrengungen“. Es kann durchaus sein, dass die Verdoppelung der Anstrengungen zum Gegenteil führt, zum Kollaps der Motivation der Mitarbeiter. Diese haben im vergangenen Jahrzehnt nämlich ein Wechselbad der an sie gerichteten *Erwartungen* und *Anforderungen* erlitten, welches mit einer gewissen Sicherheit vermuten lässt, dass die in der Literatur formulierten verwaltungspolitischen Bedingungen für eine erfolgreiche Modernisierungsstrategie nur noch in einzelnen Zweigen der öffentlichen Verwaltung gegeben sind: eine auf Dauer konsequente und motivierte Führung, erkennbare schrittweise („kontinuierliche“) Erfolge und eine dauerhafte Motivation der Beschäftigten auf relativ hohem Niveau, welches durch ebenso konstant motivierte Change Manager aufrechterhalten wird (Böhret 2001; Klages 1998b; Woolridge 2001). Auch ein zweites Set von Bedingungen, die sich auf die *Strategieformulierung und -umsetzung* beziehen, ist so voraussetzungsvoll, dass Skepsis angebracht erscheint. Veränderungs-Veränderung als „geplanter Wandel und strategische Steuerung“, die vor allem *ganzheitlich* anzulegen ist, d.h. alle Dimensionen der Organisationswirklichkeit in einem multidimensionalen Konzept sowohl abbildet als auch in mehr oder weniger gleichzeitig durchzuführende Maßnahmen und im sozialen und kulturellen System der Verwaltung zu verankernden Instrumenten umsetzt (Damkowski/Precht 1998, 477), liest sich plausibel in Lehrbüchern. Ob „Max Webers Welt“ eine solche Strategie zulässt, darüber könnte eine kritische Evaluation Auskunft geben, nur leider erscheint die Verwaltungsreform stark „evaluationsresistent“ (Wollmann 2001).

2. Niedersachsen – muddling through?

Besonders aufschlussreich könnte die breite Aus- und Bewertung der Verwaltungsreform in den Ländern sein, weil sie noch am ehesten dem tradierten bürokratischen Modell entsprechen und ihre Reformvorhaben sich zugleich erheblich unterscheiden (Bürsch/Müller 1999). Dagegen beziehen sich die allermeisten öffentlich zugänglichen Berichte über erfolgreiche Reformprojekte (über Scheitern wird ungern berichtet) auf die Kommunen, die mit dem Neuen Steuerungsmodell der KGSt (Jann 2001) einen uniformen Anfang nahmen (Naschold/Bogumil 2000). Die Bundesländer folgten - mit Ausnahme von Baden-Württemberg und dem Saarland - den Kommunen mit zeitlicher Verzögerung und standen vor erheblich anderen Fragen als denjenigen, ob und wie aus der öffentlichen Organisation ein „Unternehmen“ werden könnte. So ist das Prozessmanagement auf Länderebene deutlich komplexer als in den Kommunalverwaltungen. In der Regel sind verschiedenste Stellen beteiligt (Politische Gremien, zentrale und dezentrale Steuerungsgruppen, Projektgruppen, Staatssekretärsausschuss, Reformbeauftragte u.ä.), und ein Steuerungszentrum ist nicht immer erkennbar oder verfügt nicht über entsprechende Kompetenzen. Zudem verfügen die einzelnen Ministerien aufgrund ihres fachlich differenzierten Auftrages über eine hohe Autonomie in Fragen ihrer internen Organisation. Aus diesem Grund stellt die organisatorische Absicherung von Modernisierungsprozessen auf Landesebene ein wesentliches Problem dar (Hohmann 1998). Niedersachsen startete explizit im Juli 1994 mit dem neuen Typ von Verwaltungsreform. Dabei zeigte sich von Beginn an eine auch für andere Länder nicht untypische widersprüchliche veraltungspolitische Konfiguration:

- zum einen wurde auch hier ein ganzheitlicher Ansatz geplant, die Umsetzung sollte jedoch über Pilotprojekte und den Transfer von positiven Erfahrungen in die „Fläche“ erfolgen,
- zum anderen sollte der Prozess, insbesondere der Transfer, zwar koordiniert und „gesteuert“ werden, zugleich wurde aber einerseits an Zuständigkeiten für bestimmte Instrumente festgehalten (Organisation und Personal beim Ministerium des Innern, neue Steuerungsinstrumente betriebswirtschaftlicher Provenienz beim Finanzministerium), andererseits konnten alle Ressorts entsprechend ihrer Organisationskompetenz eigene Wege gehen.
- Zusätzlich war der Prozess beteiligungsorientiert und beschäftigtenfreundlich angelegt. Mit den Gewerkschaften wurde 1995 eine Vereinbarung über die sozialverträgliche Gestaltung des Vorhabens getroffen, sie und die Verbände des öffentlichen Dienstes nehmen über einen Steuerungskreis an der Verwaltungsreform teil.

Diese Konfiguration hat sich als stabil erwiesen und bringt immer wieder Paradoxien hervor. Die mit den wechselnden Regierungen ebenfalls schwankende, phasenweise strategisch bedeutsame Rolle der Staatskanzlei müsste gesondert betrachtet werden.

Hervorgehoben wird von der Landesregierung der besondere niedersächsische Weg, nicht von einem „design“ auszugehen und dieses Konzept nicht top down, unterstützt von Beraterfirmen (wie einige andere Bundesländer), durchzusetzen, sondern eine Verwaltungsreform aus eigener Kraft und *im Dialog* durchzuführen. Dies bedeutete sowohl einen externen als auch einen internen dialogischen Kommunikationsprozess. Insbesondere der verwaltungsinterne Informationsprozess wurde von den Reformen stark betont: Neben allgemeinen Informationen „muß es ganz konkrete und gezielte Maßnahmen geben, um die abwartende und teilweise auch ablehnende Haltung vieler Beschäftigter abzubauen und die Veränderungsbereitschaft zu erhöhen. Gerade diese Veränderungsbereitschaft aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Ebenen der Landesverwaltung ist für das Gelingen der Reform unerlässlich“ (Verwaltungsreform Niedersachsen 1996, 8).

2.1 Veränderungsbereitschaft: Bedeutung des Leitbilds

Allgemein wird auch im internationalen Vergleich die Bedeutung von Leitbildern (vision) und daraus abgeleiteter „Lernregeln“ (Schedler/Proeller 2000, 256) betont. Da der Organisationswandel Verhaltens- und Orientierungsveränderungen sowohl mit sich bringt als auch (zirkulär) voraussetzt („double-loop learning“, Argyris 1993), müssen die sich aus Strategie und Prozess des Organisationswandels immer wieder neu ergebenden Handlungsziele als Veränderung der Verhaltensorientierung „ganzheitlich“ thematisiert und kommuniziert werden. Insgesamt soll sich aus dem Prozess eine Veränderung der *Verwaltungskultur* ergeben, vom tradierten *bürokratischen Modell* zum „*manageriellen*“ *Modell* (entsprechend dem Leitkonzept der Verwaltungsreformen; Mauch 2001, 24; Schedler/Proeller 2000; Hill 2001).

Die Bedeutung des Kulturwandels ist jedoch erst spät in die Ausformulierungen des sich selbst verändernden New Public Management-Konzeptes (NPM) aufgenommen worden (Naschold u.a. 1998). Zwar wurde im deutschsprachigen Raum häufig auf die Bedeutung von „weichen“ Faktoren der Verwaltungsmodernisierung verwiesen, in einem dominant betriebswirtschaftlichen Interpretationshorizont des NPM ist dies jedoch mit instrumentellen Vorstellungen konnotiert: die Mitarbeiter sollen gewissermaßen „umgeschult“ und dadurch befähigt werden, die Umstrukturierung (nach-)zu vollziehen. Hierbei gewinnen *Informationen* und *Anreize zur Beteiligung an Kommunikation* eine Hauptrolle (Borg 2000, 27). Nach alltäglicher Erfahrung erfasst eine bürokratische Informationspolitik jedoch nur die formalisierten kulturellen Elemente, die „ohne Ansehen der Person“ von außen erkennbar sind, „Artefakte und Symbole (als) sichtbare

Abbildung 1: Orientierungen in der öffentlichen Verwaltung

Bürokratisches Modell	Managerielles Modell
Stetigkeit/ Präzision/ Berechenbarkeit	Phantasie/ Innovation/ Wandel
Gehorsam gegenüber dem Dienstherrn	Bürger- und Kundennähe
Bürger als „Machadressat“	Bürger als „Partner“
Rechtsanwendung/ Verfahren	Leistung/ Ergebnisse
Zuständigkeit in der Hierarchie/ Arbeitszerlegung	Dezentrale Selbstverantwortung/ Kooperation
Fach- und Dienstwissen	Problemlösungskompetenz
Aufstiegsleiter/ Beförderung	Flexibilität/ Mobilität
Sicherheit/ Fürsorge des Herren	Risiko/ Leistungsbewertung
„fachmäßige“ Schulung (Weber)	kreatives Lernen
Standardisierung von Abläufen	situationsgerechte Differenzierung
Haushaltsvollzug	Kostentransparenz
korrekter Ressourcenverbrauch	Aufwand-Ertragsrechnung
Gleichförmigkeit von Produkten	Verbesserung von Qualität
Rechtmäßigkeit	Wirkung
„Selbstbestätigung“ durch interne Kontrolle	Evaluation/ externe Kritik im Wettbewerb

Quelle: Eigene Darstellung

Teile der Organisationskultur“ (Schein 1985 nach Schedler/ Proeller 2000, 241). Diese bilden „nur die Spitze des Eisberges. Die treibenden Faktoren für die Verwaltungskultur liegen in den Grundannahmen und Werten, die *Teil* der Organisation *sind*“ (Schedler/ Proeller 2000, 241; Naschold u.a. 1998, 90). Grundannahmen und Werte können mit dem Begriff des *psychological contract* (Rosseau 1995) erfasst werden, während die Artefakte im formellen Arbeitsverhältnis strukturiert werden: „[...] the contract of employment is more to do with *content* of the employment relationship and the psychological contract more focused on the *process* that creates it and the *context* that surrounds it“ (Woolridge 2001, 5).

Häufig werden in Behördenleitbildern nur Artefakte gesammelt („Wir arbeiten bürgerfreundlich“), während die zugrundeliegenden Werte (values; Steele 1999), welche es dem Individuum ermöglichen, Grundannahmen (core beliefs; Sabatier 1993) über die Umweltbeziehungen und den „Sinn“ der Organisation in den Aufbau, den Ablauf und die Instrumente der Organisation umzusetzen (Agyris 1975), ausgeblendet werden. Ein wirksames Reformleitbild (Wewer 2001) sollte deshalb ein *Spannungsfeld* zwischen verschiedenen Zieldimensionen zum Ausdruck bringen und offenlegen, dass die Verwaltungsveränderung von Zielen geleitet wird, die im *Konflikt* miteinander liegen (trade-offs) und deren simultane Verfolgung nur durch einen reflexiv gestalteten Optimierungsprozess möglich ist, bei dem immer wieder einzelne Ziele zugunsten an-

derer zurückgestellt werden (müssen), sich dies jedoch im Zeitverlauf ausgleichen soll („Magisches Vieleck“; Rheinland Pfalz 1999).

2.2 Der Aktivierende Staat

Beim Leitbild hat in Niedersachsen insoweit eine *bedeutende* Veränderung stattgefunden, als die erste Phase der Reform (1994-1997) implizit dem Leitbild des „schlanken“ Staates folgte (Sachverständigenrat 1998). Angestrebt wurde „eine bürgernahe, leistungsorientierte und wirtschaftliche Verwaltung“ (Verwaltungsreform Niedersachsen 1997, 13). Zwar rangiert die *Aufgabenkritik*, d.h. die Neubestimmung der Außenbeziehung der Verwaltungsorganisation, im Grundbestand des NPM und auch des „schlanken“ Staates an erster Stelle, aber bis dato folgte der Aufgabenab- oder -umbau Konzepten der Public Choice Schule oder institutionenökonomischer Ansätze, die modelltheoretisch Kern- und andere Aufgaben des Staates zu deduzieren suchten (Übersicht bei Ridder/Hoon 2000). In Niedersachsen wurde dagegen versucht, die Aufgabenkritik dem demokratischen Prozess zu überantworten.

„Die Modernisierung des Staates kann nicht als bürokratischer Prozess durch die Landesverwaltung organisiert werden. Die Bestimmung des Umfangs und der Konkretisierung der Staatsaufgaben obliegt letztlich dem politischen Prozess, der durch rechtliche Verbindlichkeit herstellende Entscheidungen des Parlaments und – auf untergesetzlicher Ebene – der Exekutive abgeschlossen wird. In diesem Prozess muss eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgen“ (Verwaltungsreform Niedersachsen 1997, 14).

Mit dieser Wende im Leitbild wird ein Spannungsfeld aufgebaut, in welchem Grundannahmen über das Verhältnis zwischen der „Bürokratie“ und ihrem Umfeld und Werthaltungen zum Verhältnis von Bürgern und Staat thematisiert werden können, die ihrerseits Verwaltungsroutinen in Struktur und Verfahren sowie insbesondere die Handlungsorientierungen des Personals beeinflussen und verändern.

2.3 Von der Bürgerbefragung zur Mitarbeiterbefragung

1997 wurde von den Autoren in Zusammenarbeit mit Matthias Metje (EMNID) eine repräsentative Bürgerbefragung durchgeführt, die zur Neuformulierung des Leitbilds vom *aktivierenden Staat* für die Staatsmodernisierung in Niedersachsen führte (mittlerweile auch Leitbild der Bundesregierung) (Bundesministerium des Innern 1999; AG Aufgabenkritik 1997; Blanke/Schridde/Metje 1998; Blanke/Bandemer von 1999; Blanke/Schridde 1999). In der Regierungserklärung von Ministerpräsident Glogowski von 1998 hieß es:

„Die Landesregierung orientiert sich bei ihren erfolgreichen Bemühungen am Leitbild eines „aktivierenden“ Staates und nicht etwa des „schlanken“ Staates. Das bedeutet: Dort, wo sich staatliche Leistungen in ihrer Struktur bewährt ha-

ben, haben sie auch künftig ihren Platz. Wir wollen aber einen Staat, der eigenverantwortliches Handeln ebenso fördert, wie er vorhandene Selbsthilfepotenziale von Empfängern staatlicher Leistungen aktiviert. Unser Ziel bleibt weiterhin ein gestaltungs- und handlungsfähiger Staat, der wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit in sich vereint.“

Ein umfangreiches „Diskursprojekt“ auf allen Ebenen der Landesverwaltung und mit Bürgern sollte die Verbreitung des Leitbilds gewährleisten. Gleichwohl hatten die Promotoren der Staatsmodernisierung zwei Jahre später nicht den Eindruck, dass das neue Leitbild in nennenswertem Umfang in die Verwaltungswirklichkeit Einzug gefunden hatte. Im Sinne der auf Bateson zurückzuführenden 4-stufigen Lerntheorie (Vince 1996, 30; Mauch 2001, 36) verfolgte die Verwaltungsorganisation weitgehend die Bahn des „regelgestützten Lernens“ (Nagel/Müller 1999, 60ff.). Veränderungen fanden weiterhin aufgrund klarer Anweisungen statt, die gewünschte Eigeninitiative und ein Lernen „in unregelmäßigen Bahnen“ mit Risikobereitschaft wurde nur in Insellösungen vorgefunden. Im Rahmen einer risikominimierenden Reformstrategie versuchte die Bürokratie sich in bürokratischer Mentalität zu einer Dienstleistungsorganisation zu wandeln, wobei offenbar ein „*avoidance-management*“ dominierte und ein „*learning management*“ (Vince 1996) kaum in Sicht kam, vor allem bei den Führungskräften. Dieser „Befund“ konnte dem experimentellen niedersächsischen Weg entsprechend nur „anekdotisch“ aus der alltäglichen informellen und formellen Erfahrung gewonnen werden. Die Beschwerden der Gewerkschaften und Verbände über eine nahezu ausschließlich an der Kostensenkung orientierte Reformpraxis („Um die Motivation der Beschäftigten steht es nicht zum Besten. Frust macht sich breit.“) bestärkten die Reformer in der Absicht, sich nicht länger auf *feed backs* über tradierte Beteiligungsverfahren zu verlassen, sondern eine repräsentative *Mitarbeiterbefragung* in der Landesverwaltung durchzuführen (Blanke/Schridde/Metje 2000). Diese Befragung sollte im Wesentlichen aufklären,

- wie die Ansichten von Bürgern und Staatspersonal über Grundannahmen und Werte bezüglich der Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft übereinstimmen oder auseinanderfielen;
- wie sich die Mitarbeiter im Wettbewerb mit dem nichtöffentlichen Sektor selbst einschätzten;
- welche Informationen und wie viel Motivation für den Fortgang der Verwaltungsreform anzutreffen waren;
- welche Erfahrungen sie mit der Einführung einzelner Instrumente der Reform verbanden und wie sie die einzelnen Instrumente (auch im Zusammenhang) bewerteten (Zufriedenheit);
- wie die Unterschiede zwischen den einzelnen Ressorts beschaffen und zu erklären waren.

3. Empirische Schlaglichter der Mitarbeiterbefragung

Der spezifische Kontext der Mitarbeiterbefragung, wie die „inselartige“ Vorgehensweise in den einzelnen Ministerien, die variierende Kompetenzverteilung, nicht zuletzt der „Paradigmenwechsel“ in der Staats- und Verwaltungsmodernisierung hin zum „Aktivierenden Staat“ sowie das Timing einzelner Modernisierungsschritte innerhalb des Veränderungsprozesses selbst, hat die Zielsetzungen und die „Positionierung“ der Mitarbeiterbefragung (Borg 2000, 35), d.h. also Fragen nach den Zielen, den dabei zu beschreitenden Wegen und dem Commitment verschiedener Gruppen erheblich beeinflusst.

Die Mitarbeiterbefragung beinhaltet insofern mehrere Zielsetzungen. So diente sie schwerpunktmäßig als sog. „Klimabefragung mit Rückspiegelung“ (Borg 2000, 23), enthielt jedoch aufgrund des spezifisch niedersächsischen Weges der Staats- und Verwaltungsmodernisierung mit seinen Vorlauf-, Begleit- und geplanten Folgeprozessen Elemente eines sog. „Auftau- und Einbindungsmanagement-Programms (AEMP)“ sowie durch den Abgleich von Bürger- und Mitarbeiterbefragung methodisch Elemente einer systemischen Mitarbeiterbefragung, durch die die unterschiedlichen bzw. gleichgerichteten Bewegungsrichtungen im Prozess der Staats- und Verwaltungsmodernisierung erfasst werden sollten. Soll nämlich die Kluft zwischen übergeordneten Leitbildern der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, der Organisations- und Personalentwicklung und den neuen (betriebswirtschaftlichen) Steuerungsinstrumenten überwunden werden, dann erfordert ein Wandel der Verwaltungskultur auch einen Wandel der handlungsleitenden Orientierungen und Verhaltensdispositionen der Mitarbeiter. Dieser Veränderungsprozess wird durch vier miteinander verflochtenen Prozessen vorangetrieben: a) durch einen permanenten Prozess der Selbstdiagnose, b) des Selbstentwurfes, d.h. eines Prozesses der Willensbildung, c) psycho-sozialer Prozesse (neue Teams, neue Rollen und Stile) sowie d) individueller und kollektiver Lernprozesse (neue Fähigkeiten und Techniken, neue Wissensinhalte etc.) (Glasl/von Sassen 1983).

Wenn wir im Folgenden einige empirische Schlaglichter auf die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Niedersachsen werfen, dann lassen wir uns dabei von einer Trias handlungsleitender Orientierungen (Grundüberzeugungen, organisationales Selbstverständnis und „Spielregeln“ (values), instrumentelle Entscheidungen) leiten, denn jede einzelne Ebene handlungsleitender Orientierungen stellt unterschiedliche Anforderungen an das Personalmanagement. Gerade die Veränderung grundlegender Verhaltensorientierungen und Mentalitäten, die das Fundament für ein erfolgreiches Change Management bildet, steht um vermeintlich schneller Reformfolge willen allzu häufig hinter rein „technischen“ Teilmaßnahmen zurück. Dadurch droht die Gefahr, den ganzheitlichen Gestaltungsansatz aus den Augen zu verlieren (Ruhnau 2000).

Anstatt das Personalmanagement stärker in die Gesamtstrategie des Veränderungsprozesses einzubinden, reduziert sich die Personalentwicklung neben klassischen Formen der Mitarbeiterbeteiligung und Entlohnungssysteme auf die Funktion eines „qualifikatorischen Lückenfüllers“ (Göbel/Lauen 2001, 33; Reinhardt 2000, 212). Insbesondere dann, wenn die Mitarbeiter nicht nur als Maschine oder Roboter betrachtet werden, sondern sie sich in *reflexiver Auseinandersetzung* mit komplexen Veränderungsprozessen befinden, kommt der personalwirtschaftlichen Trias von Personalgewinnung, -entwicklung und -führung eine erhebliche Bedeutung zu, indem sie „die institutionellen Bedingungen für die Transmission von Wissen und Erfahrungen und für die Veränderung von Handlungsabläufen“ schafft (Göbel/Lauen 2001, 34).

3.1 Grundüberzeugungen zur Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft¹

Eine strategische Option zu einer nachhaltigen Staats- und Verwaltungsmodernisierung wird in einer neuen Bestimmung der Verantwortungsdifferenzierung zwischen Staat und Gesellschaft gesehen. Die AG Aufgabenkritik hatte es seinerzeit wie folgt beschrieben: „Für eine öffentliche Aufgabe hat der Staat die Gewährleistungsverantwortung zu übernehmen, wenn im politischen Prozess durch die demokratisch legitimierten Instanzen ein gewichtiges öffentliches Interesse dafür festgestellt worden ist. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass auch die Finanzierungsverantwortung und die Vollzugsverantwortung beim Staat liegen müssen“ (AG Aufgabenkritik 1997, 12). Diese strategische Ausrichtung wurde in der Bürgerbefragung von 1997 bestätigt. Die Frage war nun, inwieweit die Mitarbeiter/-innen der Landesverwaltung sie mittragen, denn aufgrund der Selbstselektions- und Sozialisierungsprozesse dürfte eine Verwaltungskultur zu erwarten sein, die sich in einer hohen Verantwortungszuweisung an den Staat niederschlägt.

Vergleicht man die Einstellungen der Landesbediensteten und der Bürger im Hinblick auf das staatliche Regelungsausmaß, so lässt sich ein zunächst paradoxes Ergebnis feststellen. Zwei von drei Landesbediensteten bewerteten das staatliche Regelungsausmaß als zu hoch, während nur jeder vierte Bürger diese Meinung vertrat. Ferner sahen 80% der Landesbediensteten die Verwaltungsmodernisierung als absolut notwendig an bzw. standen ihr aufgeschlossen gegenüber. Zwischen den einzelnen „Geschäftsbereichen“ gibt es dabei kaum Unterschiede.

¹ Die Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Niedersachsen wurde im Oktober 1999 in Zusammenarbeit mit Matthias Metje von der Service Barometer AG München als eine repräsentativ angelegte Befragung durchgeführt. Dabei wurde unter allen Bediensteten der Landesverwaltung eine disproportionale Stichprobe nach den Beschäftigungsbereichen Hochschule, Polizei, Schule, Steuerverwaltung und Sonstige gezogen. Die Anzahl der realisierten Interviews betrug insgesamt 500.

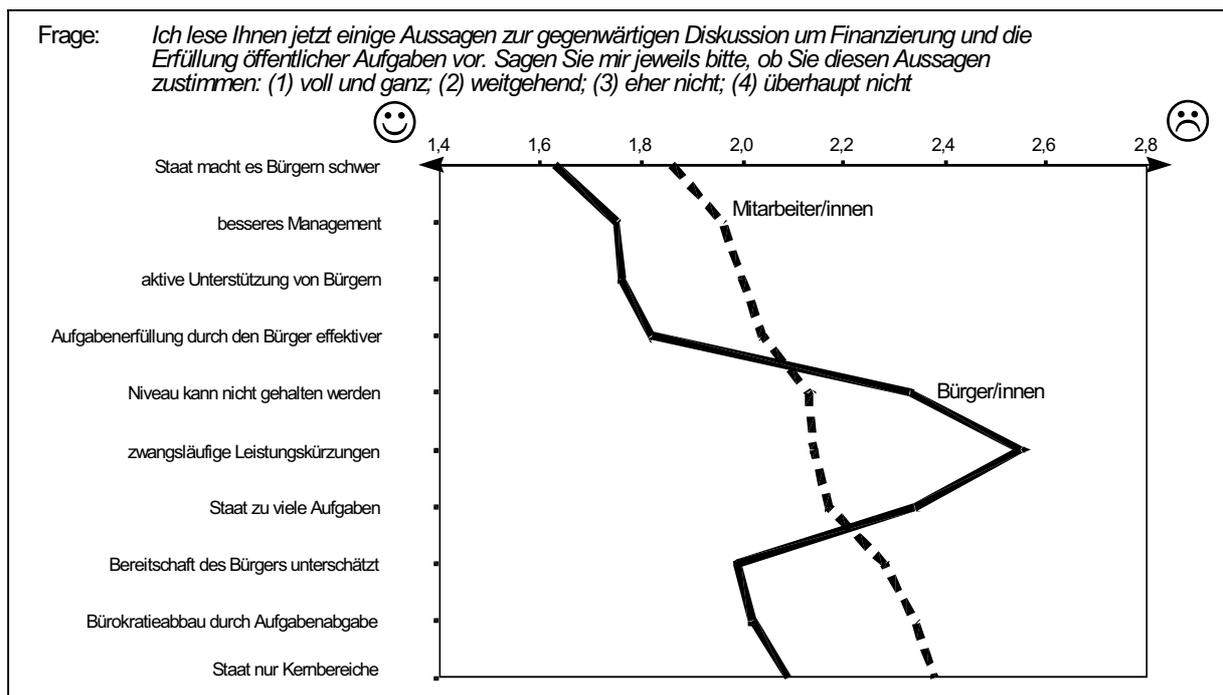
Insofern scheint es durchaus ein breites „Aktivierungspotenzial“ im Hinblick auf die Staats- und Verwaltungsmodernisierung zu geben.

Wendet man den Blick auf einzelne Aufgabenbereiche, so zeigen sich hinsichtlich der Gewährleistung grundlegender öffentlicher Aufgaben des Landes Niedersachsen Differenzen zwischen Mitarbeitern der Landesverwaltung und den Bürgern. Die Bürger nannten sozial- und arbeitsmarktpolitische Handlungsfelder sowie die Bildungs-, Innen- und schon mit Abstand Infrastrukturpolitik. Bei den Mitarbeiter/-innen dominierten zwar ebenfalls sozialpolitische Handlungsfelder, aber darüber hinaus wurden aus der Binnenperspektive der Landesbediensteten Bereiche wie Bau und Planung oder das Konglomerat sonstiger Aufgabenbereiche als wichtigste Aufgabenfelder genannt.

Aus dem Dilemma zwischen der staatlichen Gewährleistungsverantwortung und den Haushalts- und Leistungsdefiziten in einigen staatlichen Handlungsfeldern resultiert die Notwendigkeit, die staatliche Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung zu überdenken. Der Fokus richtet sich dann vorrangig auf die Umstrukturierung der öffentlichen Leistungserstellungsprozesse („Leistungsaktivierung“). In Abbildung 2 sind die Einschätzungen der Mitarbeiter und Bürger des Landes zu verschiedenen Statements dargestellt. Die Zustimmung bzw. Ablehnung der Bürger zu den jeweiligen Statements weist bis auf drei Ausnahmen einen linksversetzten parallelen Verlauf auf. Die höchste Zustimmung erhalten Statements, wie z.B. der Staat mache es den Bürgern mit seinen Vorschriften und Regelwerken schwer, Eigeninitiative zu entwickeln und durchzusetzen, durch ein besseres Management könnte der Staat das Niveau staatlicher Leistungen aufrechterhalten oder aber der Staat könnte durch die aktive Unterstützung von Bürgern viel Geld sparen sowie die partielle Aufgabenerfüllung durch die Bürger sei effektiver. Während bei diesen Statements die Zustimmung der Mitarbeiter geringer ausfällt als bei den Bürgern, liegt die Zustimmung der Landesbediensteten bei solchen Statements, die zum Ausdruck bringen, dass der Staat zu viele Aufgaben an sich gezogen habe, das Niveau der Aufgabenerfüllung nicht mehr gehalten werden könne und zwangsläufige Leistungskürzungen zu erwarten seien, höher.

Die Auffassung, dass die Bereitschaft des Bürgers öffentliche Aufgaben auch selbstverantwortlich zu übernehmen unterschätzt wird, findet bei den Bürgern noch eine relativ hohe, bei den Mitarbeitern jedoch eine geringere Zustimmung. Vergleichsweise schlechte Bewertungen erhalten die Aussagen, dass der Staat einen großen Teil der Bürokratie abbauen könnte, indem er Teile seiner bisherigen Aufgaben direkt in die Obhut der Bürger gibt und dass der Staat möglichst nur noch Kernbereiche regeln und ansonsten auf die Selbstregulierung der nicht-staatlichen Träger vertrauen sollte.

Abbildung 2: Statements zur Finanzierung und Erbringung öffentlicher Aufgaben



Quelle: Bürgerumfrage 1997, Mitarbeiterbefragung 1999

Insgesamt betrachtet scheinen die Bürger im Vergleich zu den Mitarbeitern die Finanzierung und Erbringung öffentlicher Aufgaben deutlich kritischer einzuschätzen als die Mitarbeiter/-innen. Trotz aller Ähnlichkeiten in der Bewertung der Statements lassen sich tendenziell gegenläufige Modernisierungsbewegungen zwischen Mitarbeitern und Bürgern beobachten. Während die Beschäftigten eher zu „staatsentlastenden“ (professionellen) Strategien neigen, tendieren die Bürger zu bürgerorientierten, kooperativen und umstrukturierenden Handlungsansätzen.

Wenngleich Teile der vom Land Niedersachsen wahrgenommenen Aufgaben (z.B. Innere Sicherheit, Bildung) aus der Sicht der Mitarbeiter/-innen einer Aufgabenübertragung entzogen sind, so bieten andere Aufgabenbereiche ein nicht unbeträchtliches Potenzial für eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Die zentrale Differenzierungslinie der Verantwortungsteilung verläuft dabei zwischen Staat und Markt. Dies zeigt sich insbesondere in der Straßenreinigung, Energieversorgung, Abfallbeseitigung, Bauunterhaltung, dem Nahverkehr, dem Unterhalt von Krankenhäusern, der Datenverarbeitung und Verwaltung der Bezüge bzw. Gehälter. Hier scheint es einen weiten Spielraum für Umstrukturierungsmaßnahmen und Ausgliederung von Aufgaben zu geben.

Die Aufgabenübertragung an private Initiativen und ehrenamtliche Vereine (aber auch private Unternehmen) dagegen erscheint den Beschäftigten vor allem in sozial- und kulturpolitischen Aufgabenbereichen denkbar. Fragen der Ver-

antwortungsteilung werden somit nicht zuletzt auch unter fachlichen Gesichtspunkten bewertet. In der Staats- und Verwaltungsmodernisierung ginge es dann um effektive Kombinationen der einzelnen Leistungsträger mit ihren spezifischen Stärken im Rahmen einer gemeinsam geteilten Verantwortung. Eine solche Strategie der Qualitäts- und Produktivitätsorientierung könnte in der Landesverwaltung breite Unterstützung finden, und sie wäre in der Lage, zwischen dem übergeordneten Leitbild des „Aktivierenden Staates“ und neuen Reforminstrumenten zu vermitteln, denn die eigentliche Umsetzungsproblematik der Verwaltungsreform lässt sich vor allem auf die Gestaltung der Veränderungsprozesse zurückführen (Glasl/von Sassen 1983, 18), die auf Seiten der Beschäftigten Wertorientierungen und Verhaltensmuster voraussetzen, die erst erworben werden und Eingang in die kollektiven Wissensbestände und Organisationsstrukturen finden müssen (Nagel/Müller 1999).

Tabelle 1: Vorstellungen von Beschäftigten zur Aufgabenübernahme durch...

	private Initiativen	ehrenamtliche Arbeit in Vereinen	private Unternehmen	könnte/sollte nicht in der Verantwortung dieser Gruppen liegen
Straßenreinigung	7%	1%	80%	10%
Energieversorgung	3%	2%	76%	19%
Abfallbeseitigung	3%	1%	75%	20%
Nahverkehr	3%	1%	71%	24%
Bau/ Unterhaltung öffentl. Bauten	6%	2%	69%	21%
DV in den Verwaltungen	2%	1%	58%	33%
Unterhalt von Krankenhäusern	3%	6%	55%	32%
Verwaltung von Bezügen	2%	2%	51%	44%
Bau/ Erhalt Straßen	3%	1%	49%	46%
Unterhalt von Theatern	13%	11%	40%	34%
Pflege alter Menschen	18%	22%	36%	22%
universitäre Ausbildung	4%	1%	31%	61%
Kinderbetreuung	36%	17%	26%	20%
Betreuung von Behinderten	19%	28%	23%	29%
schulische Ausbildung	5%	3%	20%	70%
Einhaltung von Umweltschutz	6%	5%	6%	82%
Wahrnehmung polizeil. Aufgaben	3%	2%	5%	90%

Quelle: Mitarbeiterbefragung 1999

3.2 Verwaltungsreform und „erlebte Organisationswirklichkeit“

Die allgemein hohe Modernisierungsbereitschaft, die mittlerweile den Status einer „sozial erwünschten“ Haltung inne hat, lässt zunächst eine intensive und po-

sitive Auseinandersetzung mit dem Reformprozess erwarten. Und in der Tat plädieren 80% der Beschäftigten für die Straffung von Verwaltungsabläufen sowie 69% für den Abbau von Hierarchieebenen und nur 28% für den Abbau von Aufgaben, um die Finanzen des Landes Niedersachsen zu konsolidieren (Blanke/Schridde/Metje 2000, 44). Wenn es jedoch konkreter wird, dann sieht sich fast ein Drittel der Beschäftigten nicht in der Lage, nähere Angaben zur Verwaltungsreform Niedersachsen zu machen. Der niedrigste Anteil der Beschäftigten, die nähere Aussagen zur Verwaltungsreform Niedersachsen machen konnten, war dabei im Hochschul- und Schulwesen zu beobachten, während bei der Polizei und in den übrigen Bereichen der Landesverwaltung nahezu drei Viertel der Befragten etwas mit dem Begriff der Verwaltungsreform in Verbindung setzen konnten. Nach Laufbahngruppen unterschieden zeigt sich ein Informationsgefälle. Im gehobenen und höheren Dienst sahen sich 78% der Befragten in der Lage, nähere Aussagen zum Begriff der Verwaltungsreform machen zu können, während es im mittleren Dienst lediglich 58% und im einfachen Dienst 43% waren. Ein ähnliches Informationsgefälle zeigte sich in Abhängigkeit von der Dauer und der Art der Beschäftigung.

Bei den Befragten, die letztlich etwas mit dem Begriff der Verwaltungsreform in Verbindung setzen konnten, dominierten schließlich Assoziationen, die sich unter dem Begriff „Schlanker Staat, straffere Verwaltung“ subsumieren ließen. Dieser Assoziation folgten Aussagen zur Auflösung der Bezirksregierungen sowie von 21% der Beschäftigten Aussagen zur Bürgernähe. Beinahe jeder fünfte Befragte, der Angaben machte, äußerte hingegen negative Assoziationen. Berücksichtigt man die hohe Zahl derjenigen, die keine Angaben machten oder machen konnten, so wird ein erhebliches Potenzial an mangelndem Wissen, Apathie und Widerstand gegenüber der Verwaltungsreform ersichtlich, welches erhebliche Anforderungen an das Change Management aufwirft. Die negativen Assoziationen lassen sich insbesondere bei der Polizei und in den Schulen beobachten, während dort das Leitbild des Schlanke Staates unterdurchschnittlich angeführt wird. Eine ausgeprägte Kundenorientierung findet sich mit 40% der Befragten bei der Steuerverwaltung sowie mit 38% bei der Polizei. Assoziationen zur Verwaltungsreform, die unter dem Begriff Neustrukturierung zusammengefasst werden konnten, dominierten dagegen in den Schulen (44% der Befragten) sowie den „sonstigen“ Teilen (z.B. Sozial-, Agrar-/Forstverwaltungen etc.) der Landesverwaltung.

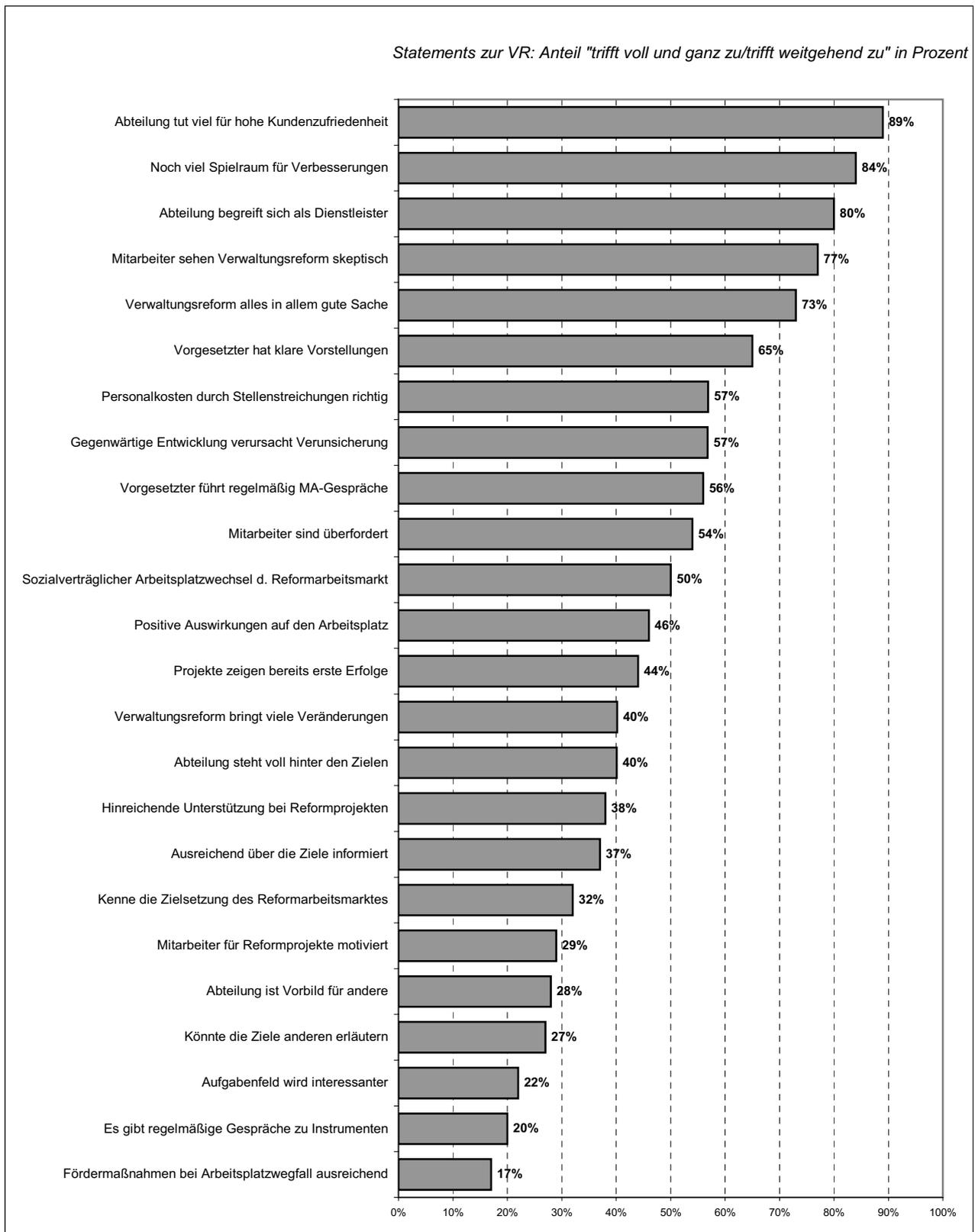
Die jeweiligen Assoziationen zur Verwaltungsreform lassen sich aus dem Zusammenspiel von fachlichen Erfordernissen an die Verwaltungsmodernisierung und den bisherigen Erfahrungen und Beobachtungen der Beschäftigten bei der Implementation der Verwaltungsreform erschließen.

Um die allgemeinen Erfahrungen, Bewertungen und das organisationsbezogene Wissen zur Verwaltungsreform zu erfassen, wurden den Befragten einige detailliertere Statements zur Implementation der Verwaltungsreform in ihrem Arbeitsbereich zur Beurteilung vorgelegt.

Die Beschäftigten sehen vorrangig die Notwendigkeit der Kunden- bzw. Bürgerorientierung des Verwaltungshandelns. Demgegenüber scheinen sie jedoch mit den neuen Steuerungsinstrumenten wenig vertraut zu sein. Insgesamt zeigt sich ein sehr widersprüchliches Beurteilungsmuster der Verwaltungsreform. Einerseits erhalten Statements, die in Zusammenhang mit der Kunden-/Bürgerorientierung stehen und Verbesserungen für die Arbeitssituation der Beschäftigten erwarten lassen, hohe Zustimmungen. Zugleich lassen sich aber auch hohe Zustimmungspotenziale zu Statements, wie z.B. Skepsis, Verunsicherungen, Überforderungen, Rationalisierungen, beobachten, die negative Auswirkungen der Verwaltungsreform betonen. Die Einschätzungen zur Verwaltungsreform sind insofern hochgradig ambivalent und verweisen auf die Umbruchsituation in der Landesverwaltung („Auftau-Phase“). Diese Ambivalenz ist Ausdruck einer mikropolitischen Neubewertung der Machtverteilung innerhalb der Verwaltungshierarchie und eines grundlegenden Spannungsverhältnisses zwischen den Organisationsvorgaben und den eigenen Ansprüchen und Interessen der Mitarbeiter, zwischen denen diese einen Ausgleich herzustellen versuchen. Die gesplante Bewertung der Verwaltungsreform dürfte aber auch Ausdruck der derzeitigen Reformpraxis in vielen Ländern und Kommunen sein, die durch eine betriebswirtschaftliche Engführung und unkritische Übernahme privatwirtschaftlicher Instrumente gekennzeichnet ist, ohne die zu Grunde liegenden Normen und Wertevorstellungen zu problematisieren oder zu reflektieren. Bisweilen lässt sich dabei eine gewisse Wahl- und Konzeptionslosigkeit der Instrumente beobachten, wodurch widersprüchliche Erwartungen und Handlungsimperative erzeugt werden (Gerstlberger u.a. 1999, 92; Klages 1998a, 183).

Die Fülle der oben aufgeführten Statements lässt sich mittels einer Faktorenanalyse auf sechs Dimensionen („Auswirkungen der Reform auf die Abteilung“; „Kenntnis der Zielsetzungen“; „Reformarbeitsmarkt“; „Gespräche mit Vorgesetzten“; „Bürgerorientierung der Abteilung“; „Personalabbau durch Stellenstreichungen“) reduzieren. Eine weitgehende Zustimmung sowohl bei Beamten als auch bei Angestellten bzw. Arbeitern lässt sich in der Dimension „Bürgerorientierung der Abteilung“ beobachten. Die Dimension „Personalabbau durch Stellenstreichungen“ hingegen reagiert sensibel auf die unterschiedliche Ausformung der Beschäftigungsverhältnisse. Beamte stimmen in höherem Maße als die Angestellten bzw. Arbeiter dem Faktor „Personalabbau durch Stellenstreichungen“ zu. „Gespräche mit Vorgesetzten“ dagegen erhalten von den Angestellten/Arbeitern höhere Zustimmungswerte als von den Beamten. Hinsichtlich der Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Abteilung lassen sich zwischen den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen keine Unterschiede beobachten.

Abbildung 3: Beurteilung von Aussagen zur Verwaltungsreform



Quelle: Mitarbeiterbefragung 1999

Im eher ablehnenden Bereich bewegen sich dagegen die Mittelwerte für die Faktoren „Kenntnis der Zielsetzungen der Verwaltungsreform“ und „Reformar-

beitsmarkt“. Die „Kenntnis der Zielsetzungen der Verwaltungsreform“ und die Bedeutung des „Reformarbeitsmarktes“ erhält dabei von den Beamten eine höhere Zustimmung als von den Angestellten/Arbeitern. Gerade diese laufbahn- und vom Beschäftigungsverhältnis sowie dem Beschäftigungsbereich abhängige Bewertung verweist darauf, dass die Verwaltungsreform durch individuelle und organisationsbezogene Faktoren überformt wird.

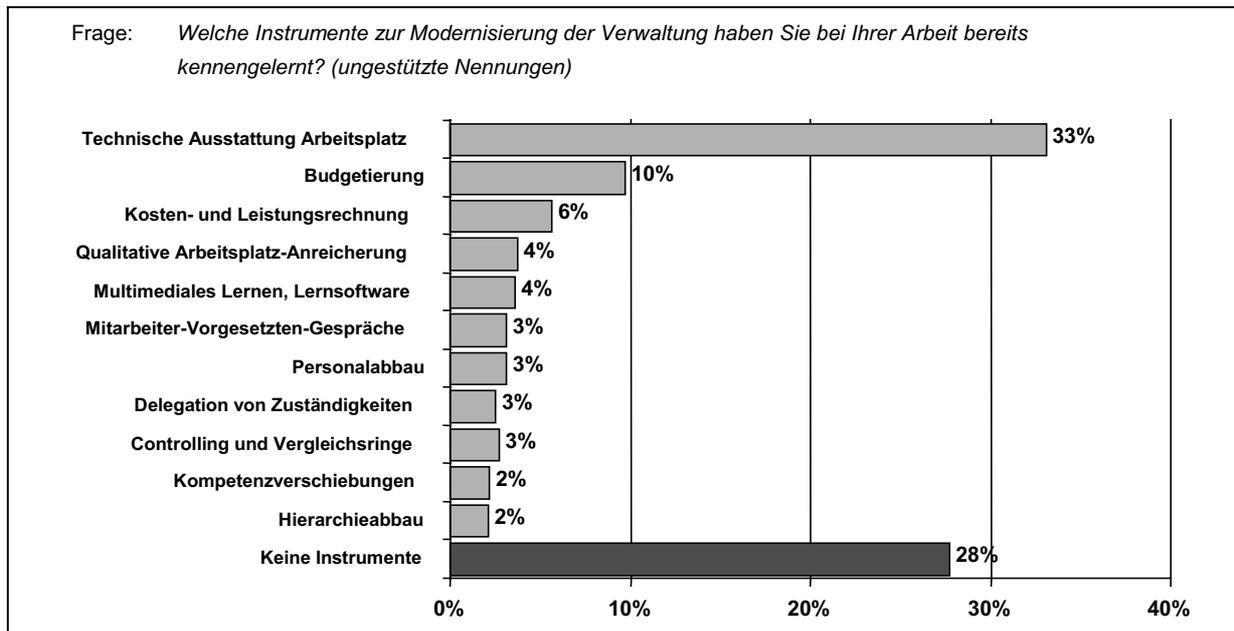
Die hochgradige Ambivalenz und Verunsicherung im Zuge des Reformprozesses spiegelt sich nicht zuletzt in der Bewertung der eigenen Organisation und Arbeitsweise im Vergleich zu privaten Unternehmen wider. So gaben lediglich 42% der Befragten an, dass die Organisation und Arbeitsweise in ihrem Arbeitsbereich besser ist als bei vergleichbaren privaten Unternehmen. Insbesondere die Angehörigen der Polizei schätzen ihren Arbeitsbereich besser ein als bei privaten Unternehmen. Besonders schlecht schneidet die Steuerverwaltung ab. Hier ist nur jeder vierte Beschäftigte von seinem eigenen Arbeitsbereich überzeugt. Jeder zweite Beschäftigte ist sogar vom Gegenteil überzeugt. Dieser niedrige Anteil ist ein deutliches Indiz für den Reformbedarf bzw. die Korrektur der Reformen innerhalb der Steuerverwaltung. Die zunehmende Arbeitsverdichtung, die wachsende Komplexität und verkürzte „Durchlaufzeiten“ des Steuerrechts, die Diskrepanz zwischen den Arbeitsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten in Steuerberatungsbüros etc., die Abwanderung jüngerer Absolventen, Einstellungsstopps und Personalnot oder die als ungenügend empfundene EDV-technische Ausstattung mögen in ihrem Zusammenwirken dazu beitragen, dass nur eine geringe Zahl von Beschäftigten in der Steuerverwaltung von der Organisation und Arbeitsweise in ihrem Arbeitsfeld überzeugt sind. Einen erheblichen Einfluss auf das Arbeitsklima und die Bewertung der Veränderungsprozesse in der Landesverwaltung hat, wie neue Ergebnisse einer Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung zeigen, auch die turbulente politische Umwelt, indem der Aufgabenzuschnitt und die Besetzung der politischen Führung in den einzelnen Ministerien nach wechselnden politischen Kosten-Nutzen-Kalkülen erfolgt (Schridde 2001).

3.3 Instrumentelle Orientierungen und Erfahrungen

Auf die Frage, welche Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung die Beschäftigten bei ihrer Arbeit kennengelernt haben, antwortete fast jede(r) dritte Beschäftigte, dass sie/er bislang keine Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung kennengelernt habe.

Folgt man den Erfahrungen der Beschäftigten, so scheint die Einführung der Verwaltungsreform vor allem in einer technischen Aufrüstung des Arbeitsplatzes zu bestehen. Hierzu gehört u.a. eine bessere EDV-Ausstattung. Die Einführung des automatisierten Kassenwesens beispielsweise gehört zu den teuersten und technisch aufwendigsten Modernisierungsprojekten. Dazu muss die gesamte

Abbildung 4: Kenntnisse von Instrumenten der Verwaltungsreform



Quelle: Mitarbeiterbefragung 1999

Informations- und Kommunikationstechnik des Landes auf den neuesten Stand gebracht werden. Im Rahmen dieser Modernisierungsmaßnahme mussten allein 12.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult werden. Entsprechend schlug sich die intensive Aufrüstung der technischen Ausstattung der Arbeitsplätze darin nieder, dass ein Drittel der Beschäftigten mit dieser Form der Verwaltungsmodernisierung Erfahrungen gesammelt hat. Interessant ist dabei, dass die verbesserte EDV-Ausstattung von den Beschäftigten kaum mit der Verwaltungsreform Niedersachsen assoziiert wird.

Neben der technischen Ausstattung des Arbeitsplatzes wird von einem größeren Kreis der Befragten noch die Budgetierung als ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung genannt. 10% der Befragten haben bislang Erfahrung mit der Budgetierung sammeln können. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Budgetierung in einigen Teilen der Landesverwaltung erst mit dem Haushaltsjahr 1999 eingeführt wurde (z.B. in der Vermessungs- und Katasterverwaltung). Andere Formen, wie z.B. die Sachkostenbudgetierung, sind schon weiter verbreitet. Die Personalkostenbudgetierung wiederum wurde mit dem Jahr 2000 flächendeckend ausgeweitet. Angesichts der bereichsweisen und sukzessiven Einführung der Budgetierung als Instrument der Verwaltungsmodernisierung ist in naher Zukunft davon auszugehen, dass der Kreis der Beschäftigten, die Erfahrungen mit der Budgetierung sammeln werden, zunimmt. Andere etablierte Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, wie z.B. die Kosten- und Leistungsrechnung, die qualitative Anreicherung der Arbeitsplätze, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche, Multimediales Lernen, Personalabbau, Delegation

von Zuständigkeiten, Leistungsvergleiche und Controlling, verfügen dagegen bislang über eine geringe Reichweite. Lediglich zwischen 2% und 6% der Beschäftigten wurden nach eigener Aussage mit diesen Reforminstrumenten konfrontiert. Zentrale Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, wie z.B. Zielvereinbarungen, dezentrale Ressourcenverantwortung oder Flexibilisierung des Haushaltes, erreichen gar nur eine Reichweite von ca. 1% der Beschäftigten.

Insgesamt betrachtet sind die zahlreichen Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung bei einem großen Teil der Beschäftigten sehr unterschiedlich „angekommen“. Die Verwaltungsmodernisierung scheint sich bislang aufgrund der Aussagen der Beschäftigten in den reformpolitisch eher unsensiblen Bereichen, wie z.B. der technischen Ausstattung, zu bewegen.

Der Kreis der Beschäftigten, der mit bestimmten Reforminstrumenten Erfahrungen gesammelt hat, ist umso größer, je enger diese an den beruflichen Sozialisations- und Arbeitsbedingungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Landesverwaltung anliegen und anschlussfähig sind.

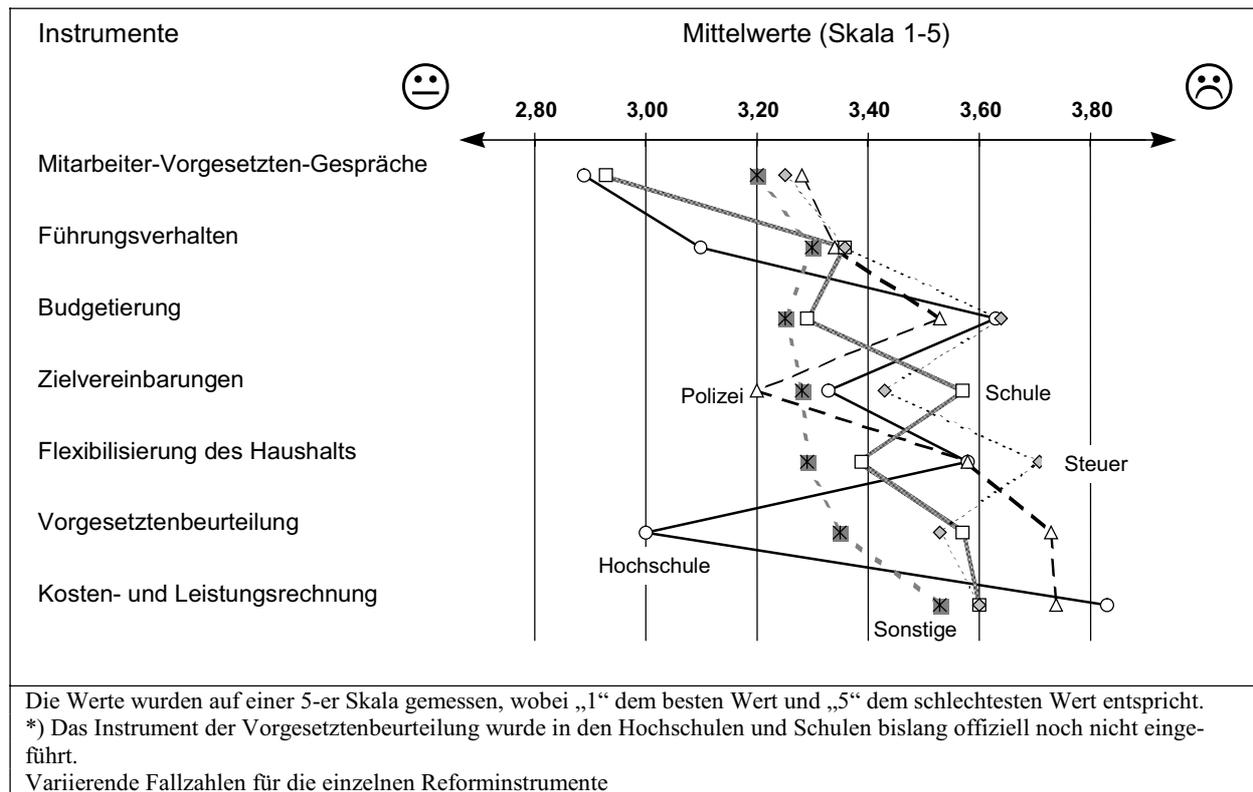
- So weisen die Instrumente Führungsverhalten und Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche den höchsten Anteil der Befragten auf, die mit diesen Instrumenten Erfahrungen gesammelt haben. Die relativ große Reichweite dieser Reforminstrumente lässt sich womöglich aber darauf zurückführen, dass mit diesen Instrumenten lediglich alte Sachverhalte neu „gelabelt“ werden.
- Reforminstrumente, wie z.B. die Budgetierung oder die Flexibilisierung des Haushaltes verweisen dagegen einerseits auf die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung als „Reformpeitsche“ sowie auf die schon immer vorhandenen Kompetenzen von Teilen der Landesverwaltung zur flexiblen Handhabung des Haushaltsrechts. Reforminstrumente wie die Budgetierung oder die Flexibilisierung des Haushaltes sprechen diese Kompetenzen zielgerichtet an.
- „Harte“ Instrumente der Verwaltungsreform, wie z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Zielvereinbarungen, stoßen wiederum an grundlegende Handlungsprinzipien und Verhaltensdispositionen der traditionellen Verwaltungskultur. So wird durch Zielvereinbarungen oder die Vorgesetztenbeurteilung die traditionelle hierarchische Struktur der Verwaltung hinterfragt. Kosten- und Leistungsrechnung hingegen reibt sich an dem für Verwaltungen zentralen Handlungsprinzip der Ordnungsmäßigkeit und hinterfragt die bisherigen Leistungsprozesse der öffentlichen Verwaltung.

Vereinfacht ausgedrückt, richten sich die einzelnen Reforminstrumente nach der traditionellen Verwaltungskultur, den Ansprüchen der Beschäftigten und den jeweiligen Organisationsvorgaben aus. Hinzu tritt die „inselartige Reformstrategie“, die den einzelnen Ressorts einen weiten Spielraum bei der Einführung von Instrumenten zur Verwaltungsreform und zur Staatsmodernisierung beließ. Ein

hoher Anteil von Beschäftigten, die keine Erfahrungen mit Reforminstrumenten gesammelt haben, kann daher nicht zwangsläufig auf eine unzureichende Qualität des Reformprozesses bezogen werden, sondern sie erscheint vielfach als Ausdruck der jeweiligen Vorgehensweisen zur Verwaltungsreform. Im Längsschnitt wäre jedoch zu überprüfen, ob im Fortgang des Reformprozesses zunehmend mehr Beschäftigte einbezogen und dadurch der Kenntnisstand und die Bewertungsfähigkeit zur Einschätzung der Reforminstrumente verbessert werden könnte.

Angesichts der dezentralen Einführung von Instrumenten zur Verwaltungsreform und Staatsmodernisierung verwundert es nicht, dass der Anteil der Beschäftigten, die mit den genannten Reforminstrumenten zufrieden sind, zwischen den einzelnen Teilen der Landesverwaltung variiert. Grundsätzlich zeigt sich bei den personenbezogenen Instrumenten, auf die die niedersächsische Verwaltungsreform besonderen Wert gelegt hat, ein hoher Anteil an Zufriedenheit bei den Beschäftigten.

Abbildung 5: Zufriedenheit mit Instrumenten der Verwaltungsreform nach „Geschäftsbereichen“



Quelle: Mitarbeiterbefragung 1999

Die Zufriedenheit mit den „harten“, eher „betriebswirtschaftlichen“ Reforminstrumenten, wie der Kosten- und Leistungsrechnung, ist geringer als bei den „weicheren“ Instrumenten wie den Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen. Inge-

samt bewegt sich die Zufriedenheit mit den einzelnen Instrumenten überwiegend in einem mittleren bis schlechteren Bereich. Im Allgemeinen gilt bei solchen Zufriedenheitsbewertungen der Wertebereich ab drei als kritischer Bereich (Meyer/Dornach 1997). Das Instrument der Budgetierung erhält im Schul-/Hochschulbereich und der Steuerverwaltung niedrigere Werte. Während Zielvereinbarungen bei der Polizei noch eine vergleichsweise moderate Bewertung erfahren, erhält dieses Instrument in den Schulen eine schlechte Bewertung. Die Flexibilisierung des Haushaltes wird in der sonstigen Landesverwaltung besser bewertet als in der Steuerverwaltung. Die Kosten-Leistungsrechnung, vielfach Synonym für die „Verbetriebswirtschaftlichung“ der öffentlichen Verwaltung, erreicht generell die schlechtesten Zufriedenheitswerte.

Insgesamt betrachtet, hat ein großer Teil der Beschäftigten noch keine Erfahrungen mit den einzelnen Modernisierungsinstrumenten gesammelt. Darüber hinaus zeigt sich ein erhebliches, nach den einzelnen Aufgabenbereichen und Merkmalen wie Beschäftigungsdauer oder Einstellung zur Verwaltungsmodernisierung schwankendes Zufriedenheitsniveau, das sich eher im kritischen Bereich bewegt. Anders formuliert: Es gibt ein nicht unbeachtliches Potenzial an mangelndem Wissen, Unsicherheiten und Unzufriedenheit. Dieses steht im auffälligen Kontrast zu der allgemein hohen Modernisierungsbereitschaft der Beschäftigten.

4. Fazit und Fragen

Bei aller Widersprüchlichkeit der Ergebnisse (und unabhängig davon, wie repräsentativ diese für andere Landesverwaltungen sein könnten), scheint die Mitarbeiterbefragung in Niedersachsen zu zeigen, wie außerordentlich schwierig es ist, neue Prinzipien administrativen Handelns einzuführen. Insbesondere dürfte es noch erheblicher Anstrengungen bedürfen, eine „neue effiziente, ökonomisch mitdenkende Verwaltung“ (Böhret 2001, 45) zu schaffen. Das Paradox der Verwaltungsreform als „Selbstreform“ hinterlässt tiefgreifende Spuren in der Tatsache, dass alles wirklich „Neue“, nämlich die betriebswirtschaftliche Denkweise und ihre Instrumente, in der Wahrnehmung der Beschäftigten gewissermaßen „abgekapselt“ und wie ein Fremdkörper „abgestoßen“ wird. Während sich gleichzeitig das bürokratische Modell in einer Art interner Humanisierung (Dezentralisierung, Dialog) und einer externen Annäherung an den Bürger moderat weiterentwickelt, wird ein neuer Verfahrensunterbau eingezogen, der die gesamte wirtschaftliche Seite der Verwaltung erfasst. Dessen Potenziale können jedoch nur in geringem Maße entfaltet werden, solange seine Instrumente nahezu ausschließlich als moderne bürokratische Rechen- und Kontrollmedien interpretiert werden. Inwieweit z.B. eine *zielorientierte* Kosten- und Leistungsrechnung (Adamaschek 2001) ein unabdingbares Element eines dienstleistenden Verwaltungsbetriebes ist, scheint im praktizierten Wissensmanagement der Reform noch nicht angekommen zu sein. Die neuartigen Anforderungen an Denk- und

Verfahrensgewohnheiten erscheinen offenbar derart anspruchsvoll, dass die Bedingungen für ein ganzheitliches „Change Management“ neu überdacht werden sollten. Dies verlangt nicht zuletzt die Einbindung des Personalmanagements in den Veränderungsprozess. Bleibt es bei einer bloßen zeitlichen Parallelität einzelner Veränderungsschritte, wird das soziale System „Organisation“ schon im Sinne der Selbsterhaltung im alten Modell verhaftet bleiben, denn die neuen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente, wie sie in der Landesverwaltung eingeführt werden, führen zu Spannungen zwischen individuellen Grundüberzeugungen, organisationalen und instrumentellen Handlungsorientierungen. „Insbesondere die Revision der eingeübten Denk- und Verhaltensmuster führt angesichts tendenziellen Gestaltungsoffenheit von Modernisierungsprozessen zu hohen Belastungen“ (Göbel 2000).

Einfache, kurzfristig und linear angelegte fachliche Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen reichen dabei zur Vermittlung komplexer Fähigkeiten (Fach-, Wirkungs-, Prozess-, Lern-, Instrumentar-, Medien-, Sozial- und Selbstkontrollkompetenz), wie sie in einer modernen Verwaltung erforderlich sind, nicht aus (Mauch 2001, 112f.). Vielmehr ist eine strategisch orientierte Analyse des Qualifizierungsbedarfs (Bruns/Ridder 2001) und ihre Einbettung in ein umfassendes Personalmanagement erforderlich. Personalmanagement übernimmt dann „die Aufgabe der Prozessbegleitung und -unterstützung mit strukturalen und interaktionalen Aufgabenschwerpunkten und mit der Zielsetzung der Entwicklung von Organisation und Individuum“ (Göbel/Lauen 2001, 34).

Wenn ein zukunftsbezogenes personalpolitisches Leitbild vom „Organverwalter zum Verwaltungsintrapreneur“ (Göbel 2000) mit Leben erfüllt werden soll und grundlegende Sozialisationschritte der derzeitigen Mitarbeiter nicht rückgängig gemacht werden können, dann muss das Personalmanagement seine Rolle als „operativer Unterstützer“ (Reinhardt 2000) verlassen und eine strategieerfüllende und -gestaltende Rolle im Change Management übernehmen. Insbesondere einer modernen Personalrekrutierung und -entwicklung kommt dabei eine bedeutende Rolle zu (Reichard 2001; Thom/Ritz 2001), um so langfristig das geeignete Personal für eine moderne Verwaltung zu gewinnen und zu fördern.

Literatur

- Adamaschek, B. (2001): Hoheitsverwaltung und/oder Dienstleistungsverwaltung. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 25-34.
- AG Aufgabenkritik (1997): Vorschläge für eine Aufgabenkritik im Land Niedersachsen Bd. I. Hannover.
- Argyris, C. (1975): Das Individuum und die Organisation: Einige Probleme gegenseitiger Anpassung. In: Türk, K. (Hg.): Organisationstheorie. Hamburg, 215-233.
- Argyris, C. (1993): Knowledge for Action. A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change. San Francisco.

- Blanke, B./ Bandemer, St.v. (1999): Der „aktivierende“ Staat. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 6, 321-330.
- Blanke, B./ Schridde, H. (1999): Bürgerengagement und „Aktivierender Staat“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24-25/99 vom 11. Juni 1999, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 3-12.
- Blanke, B./ Schridde, H./ Metje, M. (1998): Bürgerschaftliche Aufgabenkritik und Aktivierender Staat. Expertise für das Innenministerium des Landes Niedersachsen. Hannover.
- Blanke, B./ Schridde, H./ Metje, M. (2000): Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform aus der Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung Niedersachsen. Hannover. <http://www.aktivierender-staat.de>.
- Böhret, C. (2001): Verwaltungspolitik als Führungsauftrag. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 43-49.
- Borg, I. (2000): Führungsinstrument Mitarbeiterbefragung. Theorien, Tools und Praxiserfahrungen. Göttingen.
- Bruns, H.-J./ Ridder, H.-G. (2001): Qualifizierung und Fortbildung. In: Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 204-213.
- Bundesministerium des Innern (1999): Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, Berlin.
- Bürsch, M./ Müller, B. (1999): Verwaltungsreform in den Bundesländern. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Dankowski, W./ Precht, C. (1998): Change Management: Durchsetzungsbedingungen, Implementationshindernisse und Reformstrategien in der Verwaltungspraxis. In: Dankowski, W./ Precht, C. (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Stuttgart usw., 470-487.
- Gerstlberger, W./ Grimmer, K./ Wind, M. (1999): Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors: extra. Berlin.
- Glasl, F./ Sassen, H.v. (1983): Standortklärung der Organisationsentwicklung. Reformstrategien und Organisationsentwicklung. In: Glasl, F. (Hg.): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung. Stuttgart, 17-46.
- Göbel, M. (2000): Wandel im mittleren Verwaltungsmanagements! Vom Organverwalter zum Verwaltungsintrapreneur? In: Zeitschrift für Personalforschung 14, 242-269.
- Göbel, M./ Lauen, G. (2001): Personalentwicklung und organisationales Lernen im Prozess reflexiver Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management 8, 32-36.
- Hill, H. (2001): Mehr Eigenverantwortung in Verwaltungen. In: Personalwirtschaft 28, 55-57.
- Hohmann, W. (1998): Niedersachsen: Verstärkte Nutzung betriebswirtschaftlicher Elemente bei der Steuerung und Bewirtschaftung des Haushalts. In: Dankowski, W./ Precht, C. (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Stuttgart usw., 59-78.
- Jann, W. (2001): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 82-92.
- Klages, H. (1998a): Verwaltungsmodernisierung: „Harte“ und „weiche“ Aspekte, Speyerer Forschungsberichte 172, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. 2. Aufl. Speyer.
- Klages, H. (1998b): Verwaltungsmodernisierung: „Harte“ und „weiche“ Aspekte II, Speyerer Forschungsberichte 181, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Speyer.
- Mauch, S. (2001): Fortbildung 21. Personal- und Organisationsentwicklung. Stabsstelle für Verwaltungsreform Innenministerium Baden-Württemberg. Band 22. Stuttgart.
- Meyer, A./ Dornach, F. (1997): Das Deutsche Kundenbarometer 1997 - Qualität und Zufriedenheit. München.
- Nagel, E./ Müller, W.H. (1999): New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung! WWZ-Forschungsbericht 1/99, Basel.

- Naschold, F./ Bogumil, J. (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Aufl. Opladen.
- Naschold, F./ Oppen, M./ Wegener, A. (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Berlin.
- Reichardt, C. (2001): Personalmanagement. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 180-186.
- Reinhardt, R. (2000): Die europäische Personalentwicklung im Wandel: Selbstverständnis und Praktiken in lernorientierten Unternehmen. In: Zeitschrift für Personalforschung 14, 209-237.
- Rheinland-Pfalz (1999): Voran in Rheinlandpfalz: eine Bilanzierung der Verwaltungsmodernisierung. Band 9. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Ridder, H.-G./ Hoon, C. (2000): Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung. Arbeitspapier Nr. 231. Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Hannover.
- Röber, M. (2001): Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 49-57.
- Rosseau, D. (1995): Psychological Contracts in Organizations. Understanding Written and Unwritten Agreements. London usw.
- Ruhnau, J. (2000): Veränderungsprozesse erfolgreich meistern - aber wie? Erfahrungen aus einer Gießerei in der Automobilzuliefererindustrie. In: Angewandte Arbeitswissenschaften 163, 20-35.
- Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Hèritier, A. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24. Opladen, 116-148.
- Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (1998): Abschlußbericht. Bonn.
- Schedler, K./ Proeller, I. (2000): New Public Management. Bern usw.
- Schridde, H. (2001): Statement zu den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung 2001 im Ministerium für Frauen, Arbeit, Soziales des Landes Niedersachsen. Universität Hannover. Abteilung Sozialpolitik und Public Policy. Hannover.
- Seibel, W. (1997): Verwaltungsreformen. In: König, K./ Siedentopf, H. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, 87-100.
- Steele, J. (1999): Wasted Values harnessing the commitment of public managers, Public Management Foundation, London.
- Thom, N./ Ritz, A. (2000): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden.
- Verwaltungsreform Niedersachsen (1996): Text der Großen Anfrage der Fraktion der SPD und Antwort der Landesregierung vom 10.4.1996. Niedersächsisches Innenministerium 13.4-01472/112. Hannover.
- Verwaltungsreform Niedersachsen (1997): Bilanz und weiteres Vorgehen, Modernisierung des gesamten öffentlichen Sektors. Niedersächsisches Innenministerium 13.4- 01472/100-7. Hannover.
- Vince, R. (1996): Managing Change. Bristol.
- Wewer, G. (2001): Leitbilder und Verwaltungskultur. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 155-103.
- Wollmann, H. (2001): Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, 424-432.
- Woolridge, E. (2001): Understanding the Psychological Contract in the Public Sector. Public Management and Policy Association. London.

Christina Hoon

Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung - eine Prozessbetrachtung

1. Einleitung

Die Vielzahl der Literaturbeiträge zur Verwaltungsreform zeigt das Interesse an der Reform öffentlicher Verwaltungen, die seit Beginn der 90er Jahre in Deutschland zu beobachten ist. Während sich das Interesse zunächst auf die Entwicklung der New Public Management-Bewegung und die Deskription des New Public Management als Reformkonzept konzentrierte, ist die aktuelle Diskussion stark auf die Umsetzung einzelner Reformelemente und die damit verbundenen Wirkungen ausgerichtet (Pitschas 1999, 3). Die Einführung von Personalentwicklung gilt im Rahmen der Reformbestrebungen als ein zentrales Element des New Public Management (Oechsler/Vaanholt 1998, 152f.; Kühnlein/Wohlfahrt 1996; Klages 1999, 61ff.). Die Beiträge zur Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen sind daher auf das Ziel ausgerichtet, die Personalentwicklung als zentrales Reformelement zu diskutieren, den Stand der Umsetzung zu erheben sowie erste Umsetzungserfolge zu identifizieren und Reformdefizite aufzuzeigen (Drescher 2001; Reichard 1995). Die Ursachen von Reformdefiziten und Umsetzungsproblemen werden dabei insbesondere in konzeptionellen Problemen der Personalentwicklung vermutet, und es werden Best-Practice-Vorgaben zur inhaltlichen Gestaltung der Personalentwicklung im Reformprozess abgeleitet. Um genauer nach den Umsetzungsproblemen bei der Einführung von Personalentwicklung zu fragen und Hinweise auf den dynamischen Verlauf von Reformprojekten zu bekommen, sind jedoch weniger die inhaltlichen Gestaltungsaspekte der Reformbestrebungen zu betrachten. Vielmehr ist von Interesse, sich den Umsetzungsproblemen aus einer Prozessperspektive zu nähern und den Verlauf von Reformprozessen zu untersuchen (Ridder/Hoon 2001; Hoon 2002).

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es daher, den Verlauf der Einführung von Personalentwicklung in einer öffentlichen Verwaltung aus einer Prozessperspektive zu untersuchen und Faktoren zu identifizieren, die auf den Prozessverlauf Einfluss nehmen. Dazu wird zunächst die aktuelle Reformdiskussion um Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen nachgezeichnet und hinsichtlich ihres Erklärungsgehalts analysiert (Kap. 2). Im Anschluss daran wird eine Fallstudie vorgestellt, die den Verlauf der Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung untersucht. Die methodische Anlage der Arbeit greift dabei auf die induktive Theorieentwicklung aus Prozessdaten zurück. Entsprechend der zugrunde liegenden Methodik wird zunächst in einer Einzelfallstudie

der Prozess zur Einführung von Personalentwicklung vorgestellt, der in einer öffentlichen Verwaltung über einen Zeitraum von ca. zehn Jahren rekonstruiert worden ist (Kap. 3). Auf Basis der empirischen Erkenntnisse wird mit der Strategieprozessforschung ein Theoriesegment herangezogen, das den dynamischen Verlauf von Prozessen untersucht und einen Erklärungsbeitrag zu den Faktoren leisten kann, die auf den Prozessverlauf Einfluss nehmen (Kap. 4). Kapitel 5 stellt erste Untersuchungsergebnisse zur Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung vor.

2. Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen: Stand der Reformdiskussion

Das New Public Management schließt in Deutschland an vier Reformwellen an, die seit den 50er Jahren auf das Ziel der Reform des öffentlichen Sektors ausgerichtet sind (Hesse/Ellwein 1997). Die Reformwellen der Vergangenheit sowie die Kontextveränderungen des öffentlichen Sektors verstärkten die Forderung nach einem neuen, das Bürokratiemodell ersetzenden Führungs- und Steuerungskonzept (Naschold 1995, 32). Anfang der 90er Jahre zeigten internationale Vergleichsverwaltungserfolge versprechende Konzepte ausländischer Verwaltungen in der Bewältigung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme (Aucoin 1990, 115; Naschold 2000, 34ff.). Das New Public Management-Konzept zielt darauf ab, den öffentlichen Sektor an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und vor dem Hintergrund wachsender Staatsausgaben, knapper Finanzmittel und veränderter Erwartungen seitens des Bürgers und der Beschäftigten leistungsfähiger zu gestalten (Budäus 1998; Hesse/Ellwein 1997, 353ff.; Reiner mann 2000). Die Neugestaltung der öffentlichen Verwaltungen steht dabei in engem Zusammenhang mit der Einführung von Personalentwicklung (Ridder/Bruns 2001, 212f.). Die Personalentwicklung wird als zentrales Element der Verwaltungsreform begriffen und soll mit ihren spezifischen Maßnahmen und Instrumenten bei den Beschäftigten ansetzen und zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen beitragen (Wagner 1998, 23f.; Kühnlein/Wohlfahrt 1996; Oechsler/Vaanholt 1998; Reichard 2001, 181f.; KGSt 1994). Die Empfehlungen zur konzeptionellen Gestaltung und Umsetzung von Personalentwicklung sind sehr unterschiedlich. Entsprechend ist eine Vielzahl von Studien zu finden, die neben weiteren Reformelementen auch auf die Personalentwicklung als Element der Verwaltungsreform fokussieren und den Stand der Umsetzung erheben:

- Die Studien des Deutschen Städtetags (DSt) und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) führen im Rahmen von Mitgliederbefragungen eine Bestandsaufnahme über den Einsatz von Personalentwicklung im Reformprozess durch (KGSt 2000; Deutscher Städtetag 1996, 1998; Grömig/Grüner 1998; Bürsch/Müller 1999). In den Untersuchungen wird der Stand der Umsetzung von Maßnahmen und In-

- strumenten der Personalentwicklung im Verlauf aktueller Reformprojekte dokumentiert, und es werden Modernisierungsprofile abgeleitet.
- In weiteren Studien wird im Rahmen von Selbstevaluationen und Befragungen die Personalentwicklung als Reformelement in unterschiedlichen Reformprojekten untersucht und hinsichtlich des Stands der Umsetzung verglichen (Hill/Klages 1998; Kühnlein/Wohlfahrt 1996; Konzen-dorf/Bräunlein 1998). Im Ergebnis zeigt der Vergleich unterschiedlicher Reformstrategien bestehende Reformdefizite auf und führt zur Formulierung von Best-Practice-Vorgaben erfolgreicher Umsetzungsstrategien.
 - Schließlich sind Studien zu finden, in denen die Reformdurchführung untersucht und vor dem Hintergrund spezifischer Kriterien bewertet wird (Maaß/Reichard 1998; Bogumil et al. 1996; Kißler et al. 2000). Die Arbeiten versuchen, Umsetzungserfolge oder Reformdefizite auf spezifische Reformstrategien zurückzuführen und die Umsetzung von Personalentwicklung ex-post auf einen Erfolgsbeitrag hin zu untersuchen.

Insgesamt dokumentieren die vorgestellten Arbeiten den Stand der Personalentwicklung und zeigen auf der einen Seite erfolgreiche Reformvorgehen auf, aus denen pragmatische Best-Practice-Konzepte zur Gestaltung von zukünftigen Reformprojekten abgeleitet werden. Auf der anderen Seite macht der Vergleich unterschiedlicher Reformprojekte die Hindernisse, Blockaden und Schwachstellen bei der Umsetzung von Personalentwicklung deutlich. Die Ursachen für die aufgezeigten Reformdefizite werden beispielsweise in der unzureichenden Ausgestaltung der Personalentwicklungsmaßnahmen, in konzeptionellen Mängeln und in einer fehlenden Bedarfsplanung vermutet (KGSt 2000, 16ff.; Drescher 2001, 64f.). Weitere Ursachen für Defizite in der Implementierung von Personalentwicklung werden in der mangelnden Vernetzung der einzelnen Bausteine gesehen. Zudem werden die beobachteten Reformdefizite damit begründet, dass die eingesetzten Personalentwicklungsmaßnahmen zu wenig bereichsspezifisch ausgerichtet sind und wenig maßgeschneidert auf die öffentlichen Verwaltungen angewendet werden (Löffler 2001, 212f.; Budäus/Finger 1999, 327ff.; Reichard 1998, 59ff.). Trotz der umfangreichen Darstellung von Reformdefiziten und Implementierungsproblemen konnten die Studien bislang kaum Aussagen zu Ursachen für das Scheitern von Reformprozessen treffen und nur wenig Hinweise auf die erfolgreiche Gestaltung von Reformprozessen geben (Grunow 1998, 1f.; Hammerschmid 2001, 72). Die Ursachen für Reformdefizite werden dabei nicht nur in der konzeptionellen Gestaltung einzelner Reformelemente vermutet, sondern insbesondere in der Reformstrategie und im Implementierungsvorgehen gesehen (Bogumil 1998, 133f.). Aktuelle Untersuchungen unterliegen daher dem Ziel, weniger auf die konzeptionelle Gestaltung des Reformprozesses als Erfolgsfaktor zu fokussieren, sondern vielmehr den Prozessverlauf selber als Faktor für den Umsetzungserfolg zu betrachten (Naschold 1995). In diesem Zusammenhang untersuchen weiterführende Studien internationale Reformprojek-

te, vergleichen den Verlauf der Implementierungsprozesse und leiten länderspezifische Modernisierungsstrategien ab (Naschold 1995; Pollitt/Bouckaert 2000; Löffler 1998; Hammerschmid 2001). Im Prozess zur Veränderung von Verwaltungsstrukturen werden daher die Beteiligungsorientierung der Akteure, die Rolle der Verwaltungsleitung, die Funktion der Führungskräfte, die politischen Mobilisierungsprozesse sowie der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen als Erfolgsfaktoren begriffen, die auf den Implementierungsprozess der Reformelemente Einfluss nehmen (Naschold et al. 1994, 13; Sperling 1999, 29ff.; Kißler et al. 2000). Obwohl die Arbeiten einen guten Einblick in die Umsetzung von Reformprojekten geben, fokussieren die Arbeiten weniger auf den Verlauf der Reformprozesse, sondern nehmen vielmehr eine statische, inhaltsorientierte Betrachtungsweise ein. Auch die methodische Anlage der Arbeiten ist auf eine statische Betrachtungsweise ausgelegt und kaum dazu geeignet, den dynamischen Verlauf von Reformprozessen zu erheben (Wollmann 2000, 224f.). Um Aussagen über den Einsatz von Personalentwicklung machen zu können, soll daher im Folgenden der Verlauf zur Einführung von Personalentwicklung in einer öffentlichen Verwaltung aus einer Prozessperspektive untersucht werden. Ziel der Arbeit ist es, den dynamischen Verlauf empirisch zu erheben und die Faktoren zu identifizieren, die auf den Prozess Einfluss nehmen.

3. Fallstudie:

Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung

Das Forschungsprojekt umfasst die wissenschaftliche Begleitforschung der Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung. Ausgangspunkt der methodischen Konzeption der Untersuchung ist die dem Beitrag zugrunde liegende Prozessperspektive. In der Prozessforschung wird der Prozess als eine in den Kontext eingebettete, zeitlich verbundene und mit anderen Prozessen verwobene Abfolge von Ereignissen begriffen (Pettigrew 1992). Der Untersuchung dynamischer Phänomene im Rahmen der Prozessforschung liegt das Ziel zugrunde, Prozesstheorien zu bilden, die einen Erklärungsbeitrag dazu leisten, wie sich Prozesse entwickeln und warum sie sich in der beobachteten Form entwickeln. Nach Huff/Reger (1987) ist die Theorieentwicklung aus Prozessdaten dann sinnvoll, wenn Phänomene kaum untersucht worden sind oder bislang wenig über eine Thematik bekannt ist. Die Vorgehensweise zur Theorieentwicklung startet nach Eisenhardt (1995) mit der Formulierung einer Forschungsfrage, vor deren Hintergrund das empirische Material organisiert und hinsichtlich sich herausbildender Muster analysiert wird. Der Analyse des empirischen Materials schließt sich die Formulierung von Kategorien an, die in einem nächsten Schritt anhand eines Theoriesegments verfeinert und erweitert werden. Die verfeinerten Kategorien werden wiederum mit dem empirischen Material verglichen. Der iterative Abgleich zwischen den induktiv gebildeten Kategorien und dem Theoriesegment endet mit der Bildung von Propositionen. Die Propositionen tragen

schließlich dazu bei, das Theoriesegment zu verbessern, zu konkretisieren oder zu widerlegen.

Die Prozessperspektive impliziert ein Forschungsdesign, das die Untersuchung einer dynamischen Abfolge von Aktivitäten und Handlungen über einen längeren Zeitraum unterstützt (Van de Ven 1992; Langley 1999). Als Forschungsdesign wurde eine longitudinale Einzelfallstudie gewählt, um ein Fallbeispiel in seiner gesamten Reichweite und Tiefe zu erheben (Yin 1994). Als Datenquellen wird in der Einzelfallstudie auf die teilnehmende Beobachtung von Arbeitsgruppentreffen und Veranstaltungen, auf Protokolle sowie auf interne und externe Dokumente zurückgegriffen. Zudem wurden mit den Schlüsselpersonen des Prozesses Experteninterviews geführt. Mit der Durchführung einer Einzelfallstudie zur Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung ergibt sich die Möglichkeit, den Einführungsprozess als dynamische Abfolge einzelner Ereignisse über einen längeren Zeitraum zu betrachten und die Faktoren zu identifizieren, die auf den Prozessverlauf Einfluss nehmen.

Im vorliegenden Fall befindet sich die betrachtete Hochschule und ihre Verwaltung in einem umfassenden Veränderungsprozess, der im Rahmen der Hochschulreform die Umwandlung in einen Landesbetrieb mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente umfasst. Ende 1998 trifft die Verwaltungsleitung die Entscheidung, zur Unterstützung des Veränderungsprozesses in der Hochschulverwaltung für die Dauer von drei Jahren ein „Projekt Personalentwicklung“ einzurichten. Die vorliegende Einzelfallstudie umfasst die Rekonstruktion der Einführung von Personalentwicklung über einen Zeitraum von ca. 10 Jahren.

Um das umfassende Datenmaterial der longitudinalen Fallstudie zu strukturieren, ist der betrachtete Prozess in einem ersten Schritt in zwei Subprozesse mit vier Sequenzen unterteilt worden, die jeweils voneinander abgegrenzte Dateneinheiten umfassen und das empirische Material in analysfähige Dateneinheiten zerlegen (Abbott/Tsay 2000). Obwohl die Sequenzbildung im vorliegenden Fall nicht zur Datenanalyse beitragen kann, ermöglichen die Sequenzen jedoch einen ersten Einblick in die Abfolge des Prozesses und stellen ein wirkungsvolles Mittel zur Organisation des Datenmaterials dar. Die acht Sequenzen des Prozesses werden im Folgenden näher beschrieben.

1. Subprozess, Sequenz 1 (1991-1994): „Das ist nichts für uns“

1991 beginnen auf Landesebene erste Überlegungen zum Thema Hochschulreform. Vom Landesministerium wird 1993 der Beschluss gefasst, ein Modellvorhaben zur globalen Steuerung von Hochschulhaushalten zu starten und die Universitäten als Landesbetriebe mit Globalhaushalt zu führen. Eine Beschäftigte der Hochschulverwaltung startet 1993 eine Vortragsreihe, in der aktuelle The-

men zur Hochschulreform vorgestellt und diskutiert werden. In diesem Rahmen wird auch ein externer Referent zum Thema Personalentwicklung eingeladen. Die Diskussion um die Einführung von Personalentwicklung wird von den Entscheidungsträgern als interessant, aber für die Hochschulverwaltung als nicht umsetzungsfähig bewertet.

1. Subprozess, Sequenz 2 (1995-1996): „Wenig Interesse an Personalentwicklung“

Anfang 1995 startet im Rahmen der Hochschulreform der „Modellversuch Landesbetrieb“, und es wird ein Kabinettsbeschluss verabschiedet, der die Einführung von Personalentwicklung zur Unterstützung des anstehenden Reformprozesses fordert. Zur Einführung von Personalentwicklung sieht der Kabinettsbeschluss vor, für die Behörden ein „Rahmenkonzept der Personalentwicklung“ zu erarbeiten. Neben dem Kabinettsbeschluss sowie dem Gutachten einer externen Unternehmensberatung, das die Einführung von Personalentwicklung in der Hochschulverwaltung empfiehlt, führen auch enge Kontakte zu Reformprojekten anderer Behörden dazu, dass sich einzelne Beschäftigte der Hochschulverwaltung für die Personalentwicklung engagieren. Während eine Mitarbeiterin der zentralen Weiterbildungseinrichtung ein Konzeptpapier zur Einführung von Personalentwicklung verfasst, richten die Mitglieder des Personalrats eine interne Arbeitsgruppe zur Personalentwicklung ein und werben auf Dienststellenbesprechungen für Personalentwicklung. Die Hochschul- bzw. Verwaltungsleitung zeigt jedoch insgesamt wenig Interesse an der Thematik.

1. Subprozess, Sequenz 3 (1997-Mitte 1998): „Ausbildung zum Personalentwickler“

Das „Rahmenkonzept der Personalentwicklung“ wird 1997 als Kabinettsbeschluss verabschiedet und sieht die Umsetzung erster Personalentwicklungsmaßnahmen in den Behörden bis Ende 1999 vor. Vor dem Hintergrund des Kabinettsbeschlusses und dem Gutachten der externen Beratung sammelt eine Führungskraft weiterführende Informationen über die Personalentwicklung und verfasst einen Vermerk zur Einrichtung einer Planstelle für Personalentwicklung. Ein Beschäftigter beginnt eine vom Ministerium angebotene Weiterbildung zum Personalentwickler, und es werden Vorträge zum Thema Hochschulreform gestartet. Die Vorträge zur Personalentwicklung stoßen auf großes Interesse, werden aber für die Hochschule aufgrund der Stelleneinsparungen und knapper Finanzmittel als nicht umsetzungsfähig bewertet. 1998 wird der Kabinettsbeschluss gefasst, alle Hochschulen ab dem 01.01.2001 in Landesbetriebe zu überführen. Die Hochschule konstituiert daraufhin das Projekt „Uni 2001“, das die Umwandlung der Hochschule in einen Landesbetrieb erarbeiten soll. Die ersten Arbeitsergebnisse des Projektes „Uni 2001“ verdeutlichen den Schulungsbedarf, der mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb verbunden ist. Einzelne Beschäftigte diskutieren daraufhin die Einführung von Personalentwicklung, insbe-

sondere als Möglichkeit zur Deckung der Qualifikationsbedarfe aus dem Landesbetrieb. Die Verwaltungsleitung stimmt der Einrichtung einer Arbeitsgruppe Personalentwicklung zu, in der weitere Informationen zur Umsetzung und Ausgestaltung einer Personalentwicklung gesammelt werden sollen.

1. Subprozess, Sequenz 4 (Mitte 1998-Ende 1998): „Projekt Personalentwicklung“

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Personalentwicklung regen an, eine weitere Vortragsreihe zur Hochschulreform zu starten und in diesem Zusammenhang sich auch näher mit der Personalentwicklung auseinander zu setzen. Aus dem Vortrag eines externen Referenten zur Personalentwicklung entnimmt die Arbeitsgruppe den Vorschlag, für die Einführung von Personalentwicklung keine Planstelle einzurichten, sondern ein Projekt mit entsprechender Projektstruktur zu starten. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe erarbeiten daraufhin einen Projektvorschlag und verfassen einen Vermerk zur Einführung von einem „Projekt Personalentwicklung“ für die Dauer von drei Jahren, dem die Verwaltungsleitung zustimmt.

2. Subprozess, Sequenz 1 (Anfang 1999-Mitte 1999): „Konstitution des Projektes“

Zum Start der „projektorientierten Personalentwicklung“ werden eine Lenkungsgruppe und eine Kerngruppe eingerichtet, die sich aus Mitgliedern der Verwaltungsleitung, den Interessenvertretungen, Führungskräften und weiteren Beschäftigten zusammensetzen. Während die Lenkungsgruppe grundlegende Entscheidungen über die strategische Ausrichtung des Projektes trifft, bezieht sich der Aufgabenbereich der Kerngruppe auf die Koordination bestehender Personalentwicklungsaktivitäten sowie der Entwicklung neuer Konzeptideen. Die Kerngruppe startet ihre Arbeit mit einer Bestandsaufnahme der vorhandenen Personalentwicklungsmaßnahmen innerhalb der Hochschulverwaltung und definiert unter Einbindung unterschiedlicher Interessengruppen die zukünftigen Handlungsfelder der Personalentwicklung. Die Handlungsfelder umfassen alle Maßnahmen, die innerhalb des Projektes umgesetzt werden sollen und stellen somit die Ziele der „projektorientierten Personalentwicklung“ dar.

2. Subprozess, Sequenz 2 (1999): „Ausprobieren von ersten Maßnahmen“

Aus den Handlungsfeldern der Personalentwicklung leitet die Kerngruppe erste Maßnahmen ab, die konzeptioniert und umgesetzt werden sollen. Die Verwaltungsleitung gibt der Kerngruppe zu diesem Zeitpunkt vor, die Schwerpunkte des Projektes insbesondere an der Umwandlung in einen Landesbetrieb und den daraus resultierenden Anforderungen auszurichten. Die Kerngruppe konzentriert sich daher zunächst auf den Entwurf eines Schulungskonzeptes, das die Beschäftigten in kaufmännischer Buchführung und der entsprechenden Software schulen soll. Neben der Einführung einer Mitarbeiterzeitung, der Erarbeitung ei-

nes Workshopkonzeptes „meine Zukunft im Landesbetrieb“, dem Start von Schulungen zu Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen und dem Aufbau eines Moderatorenpools wird der Lenkungsgruppe ein Leitbildentwicklungsprozess vorgeschlagen. Die Lenkungsgruppe stimmt den Entwürfen der Kerngruppe zu, signalisiert jedoch schon im Vorfeld eine geringe Unterstützung für einen umfassenden Leitbildentwicklungsprozess. Die Kerngruppe bekommt den Auftrag, eine „kleine Lösung“ zur Leitbildentwicklung zu erarbeiten.

2. Subprozess, Sequenz 3 (2000): „Positive Resultate erzielen“

Aufgrund der positiven Resonanz auf die Workshops „meine Zukunft im Landesbetrieb“ erarbeitet die Kerngruppe die Konzeption einer Workshopreihe für unterschiedliche Beschäftigtengruppen, der die Lenkungsgruppe zustimmt. Der Workshop mit den Führungskräften verdeutlicht im Ergebnis den Bedarf einer Führungskräftebildung und die Formulierung von Grundsätzen für Zusammenarbeit und Führung, an denen sich die Führungskräftebildung ausrichten soll. Die Lenkungsgruppe erteilt der Kerngruppe daraufhin den Auftrag, eine Führungskräftebildungskonzeption zu erarbeiten. Zur Konzeptionierung der Führungskräftebildung sucht die Kerngruppe den Kontakt zu anderen Organisationen und nutzt den Erfahrungsaustausch mit weiteren Organisationseinheiten. Die Verwaltungsleitung stimmt dem Führungskräftebildungskonzept zu, stoppt aber den Start der Schulung, da zur gleichen Zeit die Schulungen zum Landesbetrieb beginnen. Die Kerngruppe bringt die Schulungskonzeption erneut in die Lenkungsgruppensitzung und bekommt schließlich die Zustimmung für den Start der Führungskräftebildung im Anschluss an die Schulungen zum Landesbetrieb. Weiterhin stellt die Kerngruppe eine Konzeption zur Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses vor. Die Lenkungsgruppe zeigt grundsätzliches Interesse, bewertet das vorgestellte Konzept jedoch als zu komplex und gibt der Kerngruppe den Arbeitsauftrag, zusätzliche Referenzmodelle zu prüfen und ein transparenteres Konzept zu erstellen.

2. Subprozess, Sequenz 4 (2001): „Weiterführung bereits umgesetzter Maßnahmen“

Die Kerngruppe beschäftigt sich mit der weiterführenden Konzeptionierung der Maßnahmen, die im Verlauf des Projektes bereits umgesetzt worden sind. Hierzu gehört die Weiterführung der Workshopreihe „meine Zukunft im Landesbetrieb“, die Ausweitung der Führungskräftebildung auf einen zweiten Durchgang sowie die Ausweitung der Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche auf die gesamte Verwaltung. Weiterhin beginnt die Kerngruppe, an Stelle eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ein einfaches, transparentes Vorschlagswesen zu konzeptionieren. Die Kerngruppe prüft daraufhin die Konzepte anderer Organisationen und nutzt die Kontakte, um weitere Erfahrungen über die Einführung eines Vorschlagswesens zu sammeln. Die Projektarbeit schließt Ende 2001

mit der Durchführung einer Projektevaluation in Form einer Mitarbeiterbefragung.

Der Fallbeschreibung liegt eine Eventliste zugrunde, in die alle innerhalb des Prozessverlaufs beobachteten Events aufgenommen worden sind (Poole et al. 2000). Als Events stellen sich die einzelnen Aktivitäten und Handlungen innerhalb der Organisation und im Kontext der Organisation dar, die im engeren oder weiteren Zusammenhang mit der Einführung von Personalentwicklung stehen (Langley 1999). Alle innerhalb des Untersuchungszeitraums auftretenden Events des Prozesses werden durch verschiedene Datenquellen wie externe Dokumente, interne Dokumente, Protokolle, Experteninterviews oder interne Memos belegt und in die Eventliste aufgenommen. Die Eventliste stellt jedes Event mit einer laufenden Nummer, dem Datum, einer kurzen Eventbeschreibung und den Datenquellen dar, die das Event validieren (Abbildung 1).

Abbildung 1: Auszug aus der Eventliste

Nr	Event-datum	Beschreibung der Events	Datenquelle	Codierung der Events
...				
1. Subprozess, 3. Sequenz				
24	18.02.1997	Kabinettsbeschluss zum Rahmenkonzept: Einführung von Personalentwicklung in allen Behörden bis 1999	Externes Dokument Nr. 4a, 4b	Kontext
25	04.08.1997	Ministerium stellt Mittel für die Einführung von Personalentwicklung bereit	Externes Dokument Nr. 6a	Kontext
26	05.05.1997, 09.06.1997	Beschluss der übergeordneten Behörde empfiehlt der Verwaltung die Einführung von Personalentwicklung	Externes Dokument Nr. 6a, 6b, 6c	Kontext
27	1997	Führungskraft nutzt den Kontakt zu anderen Hochschulen und sammelt umfassende Informationen über die Personalentwicklung	Interview 2, S. 2	Initiative/ Akteur
28	10.1997	Führungskraft verfasst einen ersten Vermerk zur Einrichtung einer Stelle für Personalentwicklung	Internes Dokument Nr. 27/ Interview 2, S. 3f.	Initiative/ Akteur
29	1997	Verwaltungsleitung unterstützt den Vermerk aufgrund der Stelleneinsparungen nicht	Interview 2, S. 5	Entscheidung/ Akteur
30	1997	Ministerium bietet den Behörden ein Ausbildungsprogramm zum Personalentwickler an	Externes Dokument Nr. 1/ Interview 3, S. 4	Kontext
...				

Quelle: Eigene Darstellung

Um das Datenmaterial zu analysieren und erste Hinweise auf die Dynamik des Prozesses zu bekommen, schlagen Miles/Huberman (1999) vor, die einzelnen

Sequenzen im Prozessverlauf und die innerhalb der Sequenzen zu beobachtenden Events zu visualisieren. Dazu werden zunächst in einem ersten Schritt die Anzahl der Events innerhalb der einzelnen Sequenzen und die Dauer der Sequenzen erhoben (Poole et al. 2000) (Abbildung 2).

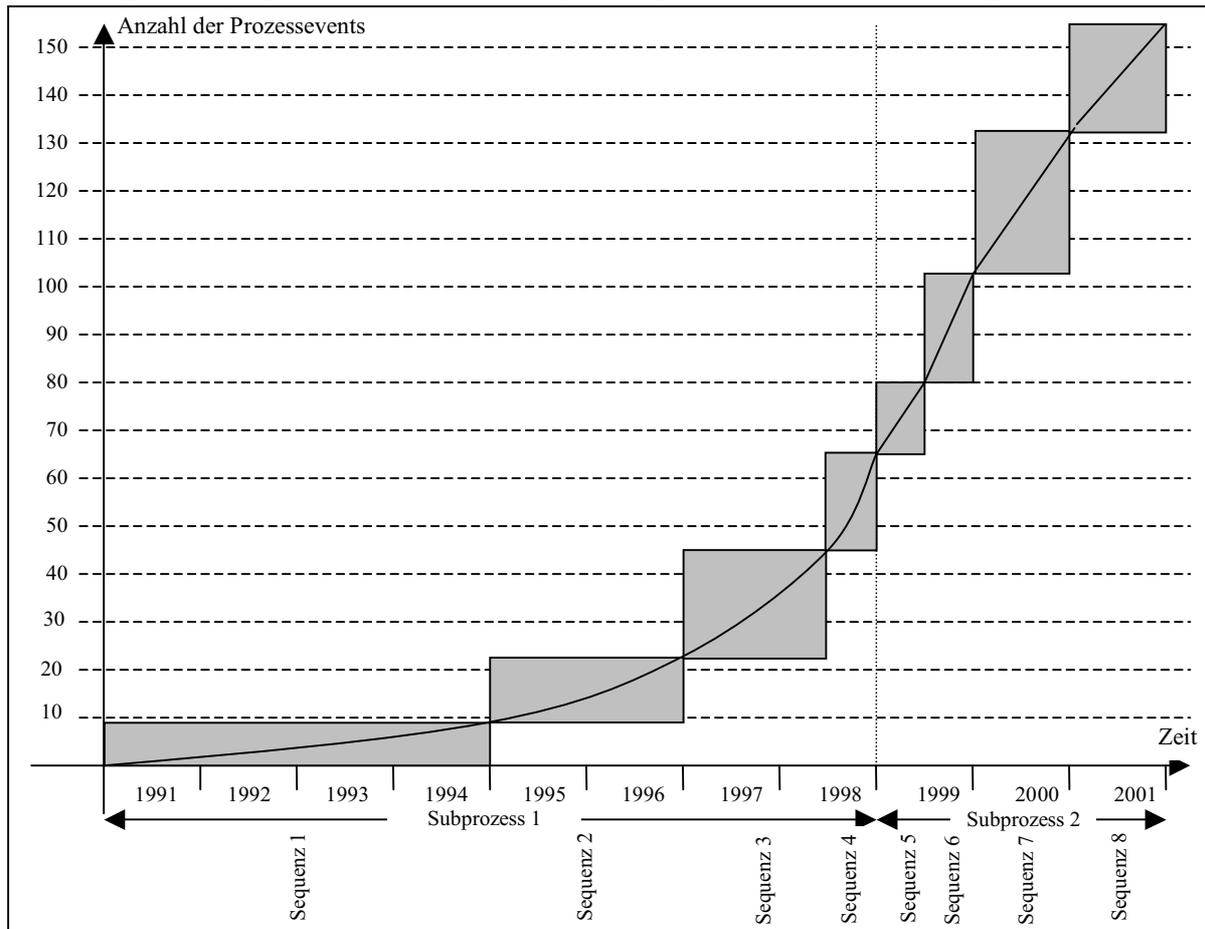
Abbildung 2: Events der beiden Subprozesse

Subprozess	Sequenz	Anzahl der Events	Zeitraum der Sequenz	Codierte Events in der chronologischen Reihenfolge	Art der Codierung und Anzahl der Events Kontext (Con), Initiative (Ini), Unterstützende Aktivitäten (Uakt), Entscheidung (Ent), (Akteure (Akt))	
Subprozess 1	Sequenz 1	9 Events	4 Jahre	3Con, 1Uakt, 1Ent, 2Uakt, 1Con, 3 Akt	Con 4 Ini 1	Uakt 3 Ent 1 (Akt 3)
	Sequenz 2	14 Events	2 Jahre	2Con, 2Uakt, 1Ini, 1Con, 1Uakt 1Con, 1Ini, 2Ent, 1Con, 1 Uakt, 1Ent, 4 Akt	Con 5 Ini 2	Uakt 4 Ent 3 (Akt 4)
	Sequenz 3	21 Events	1,5 Jahre	2Con, 1Ini, 2Uakt, 3Con, 2Ini, 1Ent, 2Ini, 2Con, 1Ini, 1Uakt, 1Ent, 1Con, 5Akt	Con 8 Ini 6	Uakt 3 Ent 4 (Akt 5)
	Sequenz 4	20 Events	0,5 Jahre	1Ini, 2Con, 1Uakt, 1Ent, 2Ini, 2Uakt, 1Con, 1Ent, 1Ini, 1Ent, 3Con, 2Ini, 1Con, 1Ent, 6Akt	Con 7 Ini 6	Uakt 3 Ent 4 (Akt 6)
Subprozess 2	Sequenz 1	15 Events	0,5 Jahre	2Ini, 1Uakt, 1Ini, 1Con, 1Ent, 1Con, 3Ini, 2Uakt, 2Ini, 1Ent, 9Akt	Con 2 Ini 8	Uakt 3 Ent 2 (Akt 9)
	Sequenz 2	22 Events	0,5 Jahre	1Ini, 1Uakt, 3Ini, 2Ent, 2Con, 2Ini, 1Con, 3Ini, 1Uakt, 4Ent, 1Con, 2Ini, 9Akt	Con 4 Ini 11	Uakt 2 Ent 6 (Akt 9)
	Sequenz 3	30 Events	1 Jahr	2Con, 4Ini, 1Uakt, 4Ent, 5Ini, 1Con, 2Ini, 5Ent, 1Uakt, 3Ini, 2Ent, 9Akt	Con 3 Ini 14	Uakt 2 Ent 11 (Akt 9)
	Sequenz 4	21 Events	1 Jahr	1Con, 4Ini, 1Uakt, 1Ent, 2Ini, 1Uakt, 1Con, 2Ent, 4Ini, 2Uakt, 2Ini, 9Akt	Con 2 Ini 12	Uakt 4 Ent 3 (Akt 9)

Quelle: Eigene Darstellung

In einem zweiten Schritt werden die zeitliche Dauer der Sequenzen und die innerhalb der Sequenzen zu beobachtenden Events visualisiert. Die Visualisierung des Prozesses mit Hilfe der Anzahl der Events innerhalb der Sequenzen gibt einen ersten Einblick in den Prozessverlauf und die damit verbundene Dynamik (Abbildung 3).

Abbildung 3: Verlauf des Prozesses zur Einführung von Personalentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt stellt sich der Prozess in einem treppenförmigen Verlauf dar. Zu Beginn des Prozesses sind Sequenzen zu erkennen, die über einen längeren Zeitraum insgesamt wenige Events umfassen und wenig Dynamik zeigen. Die Dynamik nimmt im Verlauf des Prozesses zu, und insbesondere die dritten und vierten Sequenzen des ersten Subprozesses zeigen innerhalb einer kurzen Sequenzlänge eine hohe Anzahl an Events. Die Dynamik des Prozesses nimmt zu Beginn des zweiten Subprozesses weiterhin zu. Innerhalb der kurzen Sequenzlängen ist eine Vielzahl von Events zu erkennen, die zu einem dynamischen Prozessverlauf führen. Insgesamt weitet sich die Anzahl der Events innerhalb der dritten und vierten Sequenz des zweiten Subprozesses weiter aus. Die Menge der Handlungen und Aktivitäten, die auf die Einführung von Personalentwicklung abzielen, nimmt weiter zu und verstärkt die Dynamik des Prozesses. Der Verlauf des Prozesses mit den Treppen unterschiedlicher Länge und Höhe lässt vermuten, dass innerhalb des Prozesses Faktoren zu erkennen sind, die den Umfang und die Dynamik des Prozesses erhöhen und dazu beitragen, dass der Prozess auf eine höhere Stufe gehoben wird.

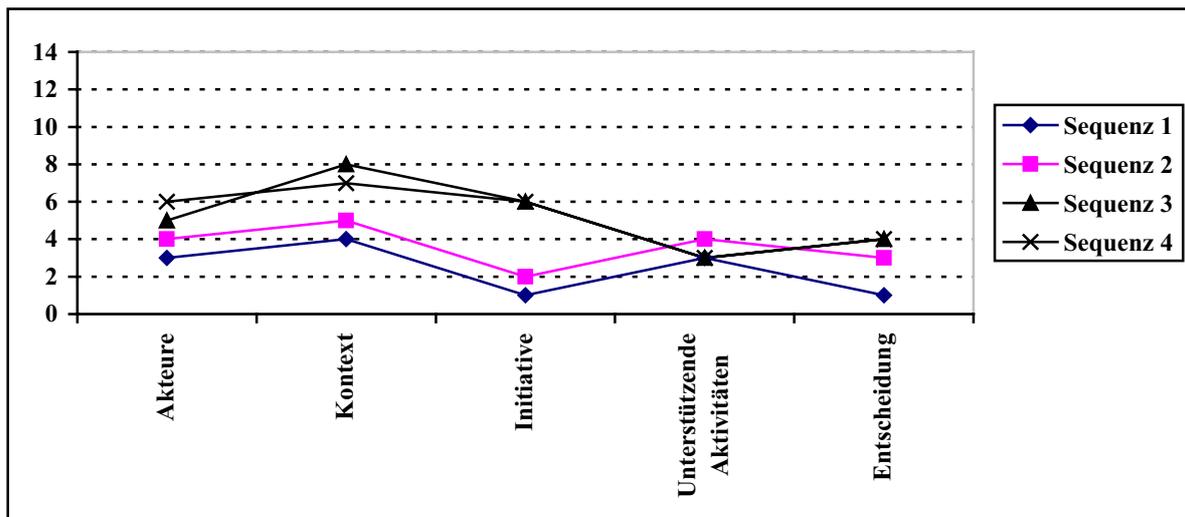
Um in einem nächsten Schritt nach Mustern innerhalb des Prozesses zu suchen und Hinweise auf die Motoren zu bekommen, die dem Prozess zugrunde liegen, schlagen Poole et al. (2000, 229) vor, die Art und die Anzahl der einzelnen Events der Sequenzen genauer zu betrachten. Dazu werden die einzelnen Events der Eventliste zunächst codiert (Abbildung 2). Im vorliegenden Fall werden in einem induktiven Vorgehen Codierregeln entwickelt, die das empirische Material in fünf Basiskategorien codieren (Poole et al. 2000). Die Basiskategorien des vorliegenden Falles stellen sich wie folgt dar:

- Die Basiskategorie „Kontextfaktoren“ codiert die Events im Prozess, die von außerhalb der Organisation oder von internen Organisationseinheiten auf den Prozess Einfluss nehmen.
- Die Basiskategorie „Initiative“ umfasst die Codierung der Ideen, Aktivitäten und Handlungen, die die Akteure nutzen, um sich für die Thematik zu engagieren und eine Initiative zu zeigen, wie die Suche nach Informationen, die Interpretation von Informationen oder die Umsetzung von konkreten Maßnahmen.
- Die Basiskategorie „unterstützende Aktivitäten“ codiert die Suche der Akteure nach Unterstützung für die Initiative durch die Nutzung von Kommunikationsbeziehungen, die Suche nach zusätzlichen Ressourcen oder den Aufbau von Expertenwissen.
- Die „strategische Entscheidung“ ist als die zustimmende, ablehnende oder ignorierende Haltung der Entscheidungsträger hinsichtlich der Initiativen codiert.
- Die Basiskategorie „Akteure“ beinhaltet die Codierung der Beteiligten, die sich innerhalb des Prozessverlaufs für die Einführung von Personalentwicklung engagieren.

Durch die Codierung wird es möglich, die einzelnen Sequenzen einer Analyse zu unterziehen und nach der Dynamik des Prozesses zu fragen bzw. nach den „Motoren“ zu suchen, die zur Dynamik des Prozesses beitragen. Die Visualisierung der einzelnen Events der Sequenzen unter Verwendung ihrer Codierung zeigt unabhängig von der zeitlichen Dauer der einzelnen Sequenzen folgenden Eventverlauf im ersten Subprozess (Abbildung 4).

Die Sequenzen des ersten Subprozesses zeigen insgesamt eine hohe Anzahl von Events, die im Kontext der Organisation zu identifizieren sind und auf den Prozessverlauf Einfluss nehmen. Es sind insbesondere Faktoren aus dem externen Kontext zu beobachten, die das Initiativverhalten der Akteure innerhalb des ersten Subprozesses beeinflussen. Die externen Vorgaben des Ministeriums zum Landesbetrieb und zur Personalentwicklung werden von Akteuren zum Anlass genommen, sich für die Einführung von Personalentwicklung zu engagieren.

Abbildung 4: Sequenzen des ersten Subprozesses



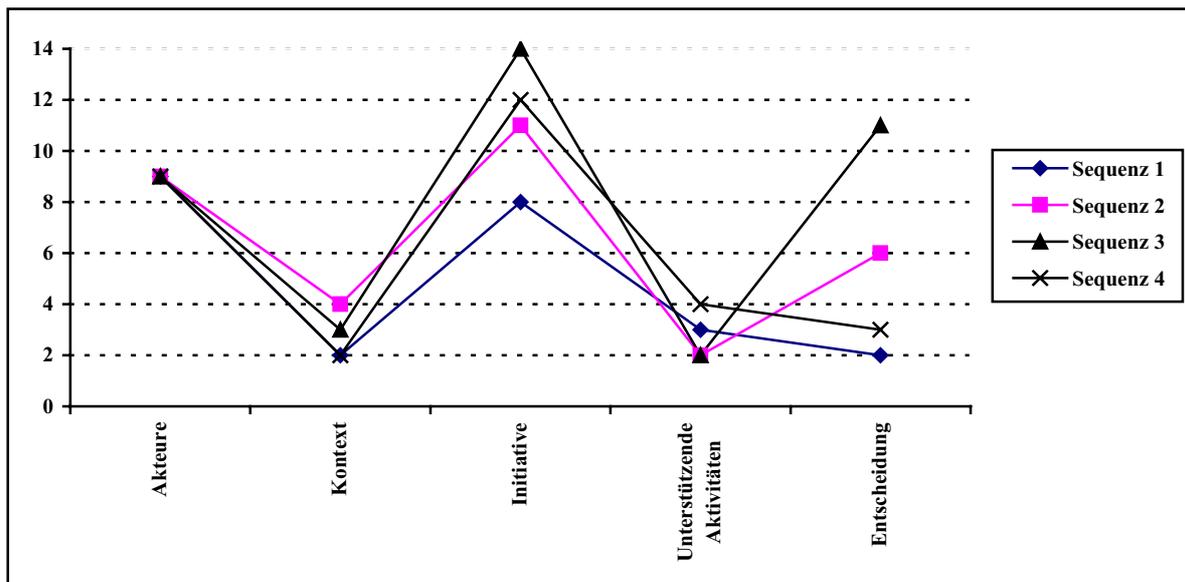
Quelle: Eigene Darstellung

Es wird deutlich, dass die ersten beiden Sequenzen insgesamt wenig Dynamik in der Form zeigen, dass einzelne Akteure die Vorgaben des Ministeriums aufnehmen und Informationen über die Thematik sammeln, aber lediglich wenige zielgerichtete Initiativen starten. Im Gegensatz dazu ist im Verlauf der nachfolgenden Sequenzen eine steigende Anzahl von Akteuren zu beobachten, die sich für die Personalentwicklung engagieren und versuchen, zielgerichtete Initiativen durchzuführen. Verschiedene Akteure, die sich für Personalentwicklung interessieren, verfassen vor dem Hintergrund der Kontextfaktoren Vermerke, Konzepte und Diskussionsbeiträge und diskutieren in Arbeitsgruppen verschiedene Vorgehensweisen zur Einrichtung einer Personalentwicklung. Ziel der Initiativen ist die zustimmende Haltung der Verwaltungsleitung gegenüber der Thematik, um weiterführende Initiativen starten zu können. Die Initiativen tragen dazu bei, den Prozess in seinem dynamischen Verlauf auf eine höhere Stufe zu heben.

Während innerhalb des ersten Subprozesses eine hohe Anzahl an Events zu beobachten ist, die aus dem Kontext der Organisation Einfluss auf den Prozessverlauf nehmen, zeichnet sich der zweite Subprozess weniger durch den Einfluss externer Kontextfaktoren aus (Abbildung 5).

Vielmehr ist eine hohe Anzahl an Initiativen zu erkennen, die mit Hilfe unterstützender Aktivitäten zur Umsetzung der Personalentwicklung beitragen. Aus dem Engagement einzelner Akteure im Verlauf des ersten Subprozesses hat sich eine feste Akteursgruppe formiert, die das Prozesshandeln des zweiten Subprozesses bestimmt. Die Mitglieder der Akteursgruppe konzipieren Maßnahmen der Personalentwicklung, holen sich die Zustimmung der Lenkungsgruppe und setzen die Maßnahmen um. Die Entscheidungen zur Umsetzung einer Maßnahme

Abbildung 5: Verlauf der Sequenzen des zweiten Subprozesses



Quelle: Eigene Darstellung

leiten zu den Initiativen nachfolgender Sequenzen über. Zur Untersuchung von Prozessen impliziert die Prozessforschung, nach Prozesstreibern zu suchen, die weiterführende Prozessaktivitäten und -handlungen auslösen, den Prozess dynamisieren und schließlich in seinem Umfang auf eine höhere Stufe heben (Van de Ven 1992). Die Ergebnisse der Datenanalyse machen deutlich, dass die identifizierten Kategorien „Akteure“, „Initiative“, „Unterstützende Aktivitäten“, „Entscheidung“ und „Kontext“ Einfluss auf den Prozessverlauf nehmen. Zur weiteren Untersuchung der Dynamik ist daher innerhalb der einzelnen Sequenzen genauer nach dem Kontext zu fragen, in die der Prozess eingebettet ist, und es ist nach dem Einfluss der Kontextfaktoren auf den Prozessverlauf zu fragen. Des Weiteren sind die Akteure in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen. Hier ist innerhalb der Sequenzen von Interesse, welche Akteure ein Initiativverhalten zeigen und welche unterstützenden Aktivitäten die Akteure im Prozessverlauf nutzen, um sich für die Einführung von Personalentwicklung zu engagieren. Zudem ist danach zu fragen, wie innerhalb des Prozessverlaufs Entscheidungen getroffen werden. Um genauere Hinweise zu den empirisch abgeleiteten Kategorien und damit auf die Dynamik des Prozesses zu bekommen, soll daher auf die Arbeiten der Strategieprozessforschung zurückgegriffen werden, in denen Prozesse unter dynamischen Aspekten betrachtet und Faktoren untersucht werden, die auf den Prozessverlauf Einfluss nehmen.

4. Strategieprozessforschung

Die Arbeiten der Strategieforschung fokussieren auf Aktivitäten innerhalb einer Organisation, die in der Folge zu einer Strategie führen. Während die Strategie-

inhaltsforschung auf die Strategie und ihren Erfolgsbeitrag in einem sich wandelnden Kontext fokussiert, steht bei der Strategieprozessforschung der Prozess der Strategieformulierung und –implementierung im Mittelpunkt der Betrachtung (Chakravarthy/Doz 1992; Rühli/Schmidt 2001). Der Strategieprozess ist als eine sich entwickelnde Abfolge von einzelnen Ereignissen im Zeitablauf zu begreifen, die im Ergebnis zu einer Strategie führen, wobei die Herausbildung einer Strategie weniger als singuläres Ereignis, sondern vielmehr als ein sich sukzessiv entfaltender Prozess zu verstehen ist (Mintzberg/Waters 1985). In diesem Prozessverständnis sind nicht nur die Ereignisse, Aktivitäten und Handlungen von Interesse, die der Strategieprozess durchläuft, sondern auch die Kräfte, die den Prozess beeinflussen (Van de Ven 1992, 169ff.; Pettigrew/Woodman/Cameron 2001). Entsprechend lassen sich innerhalb der Strategieprozessforschung verschiedene Forschungsfelder erkennen, die sich dem Verlauf strategischer Prozesse aus unterschiedlichen Perspektiven nähern. Zum einen nehmen die Arbeiten eine Leading-Change Perspektive ein und untersuchen die Akteurskonstellationen im Prozessverlauf. Zum anderen fokussieren die Arbeiten auf die strategische Entscheidung und untersuchen als Strategic Decision-Making Ansatz den Verlauf des Entscheidungsprozesses und die Faktoren, die auf den Entscheidungsprozess Einfluss nehmen.

Eine Vielzahl der Arbeiten begreifen Strategieprozesse als Interaktion der beteiligten Akteure und fokussieren im Rahmen des Leading-Change Ansatzes auf die Akteure des Prozesses, die mittels der ausgeführten Aktivitäten und Handlungen auf den Prozessverlauf Einfluss nehmen (Burgelman 1996; Noda/Bower 1996; Bartlett/Ghoshal 1993). Die Studien von Bartlett/Ghoshal (1993; 1995) betrachten den Strategieprozess als Interaktion zwischen den Akteuren der oberen, mittleren und unteren Hierarchieebene. Die Interaktion der beteiligten Akteure im Strategieprozess stellen die Autoren mit Hilfe von drei miteinander verbundenen Kernprozessen dar, die den „renewal process“, den „integration process“ und den „entrepreneurial process“ umfassen (Bartlett/Ghoshal 1993, 38ff.). Innerhalb der drei Kernprozesse übt jede Managementebene eine Schlüsselrolle aus, wobei der Einflussgehalt der einzelnen Ebenen vom jeweiligen Prozess abhängig ist. Während die Autoren das Top-Management als Kontextgestalter begreifen, die Initiative und Veränderungsbereitschaft erzeugen und Leistungsstandards vorgeben, fungieren die mittleren Manager als Berater des unteren Managements. Den Mitgliedern des unteren Managements kommt die Rolle der Initiatoren zu, die neben der operativen Umsetzung insbesondere strategische Ideen initiieren. Die strategischen Ideen der unteren Manager werden durch die mittleren Manager bewertet und an das Top-Management weitergeleitet. Durch die unterstützende oder ablehnende Haltung des Top-Managements in Bezug auf eine strategische Idee gibt das Top-Management wiederum die strukturellen und strategischen Rahmenbedingungen vor, die den Handlungsraum der mittleren und unteren Managementebene bestimmen (Bart-

lett/Ghoshal 1993, 44). Insgesamt stellen die Arbeiten den Strategieprozess als organisationsweites Phänomen dar, das durch die wechselseitige Interaktion der beteiligten Akteure gekennzeichnet ist. Die Arbeiten sprechen den Handlungen und Aktivitäten der Führungskräfte und die damit verbundene Einflussnahme auf den Strategieprozess einen hohen Erklärungsgehalt zu (Burgelman 1996).

In diesem Zusammenhang versuchen weitere Arbeiten eine Präzisierung der beteiligten Akteure und Akteursgruppen sowie ihrer Tätigkeiten und Rollen im Prozessverlauf. Hier sind insbesondere die Arbeiten von Floyd/Wooldridge (1992; 1997) von Interesse, die den Einfluss von mittleren Führungskräften auf die Organisation untersuchen. Die Autoren begreifen die Rolle der mittleren Führungskräfte im Strategieprozess als Mediatorenrolle, die sich durch vier unterschiedliche Funktionen der mittleren Manager im Strategieprozess darstellt (Floyd/Wooldridge 1992, 154f.). Top-down sind die mittleren Manager sowohl durch die Abstimmung des operativen Handelns mit den strategischen Vorgaben („implementing deliberate strategy“), als auch durch den Aufbau einer strategischen Anpassungsfähigkeit auf der unteren Ebene („facilitating adaptability“) im Sinne eines Change Agents an der Umsetzung der Strategie beteiligt. Als Mediatoren unterstützen die mittleren Manager weiterhin bottom-up strategische Initiativen aus der operativen Ebene und entwickeln neue Strategien und strategische Optionen („championing alternatives“). Aufgrund ihrer Position verfügen die mittleren Manager über problemlösungsrelevante Informationen und Detailkenntnisse, um Informationen außerhalb der Organisation zu sammeln, hinsichtlich der Relevanz für die zukünftige Entwicklung der Organisation zu beurteilen und Konzepte und Maßnahmen an die obere Hierarchieebene weiterzuleiten („synthesizing information“).

Auch die Studien von Dutton et al. (1997; Dutton/Ashford 1993) begreifen Führungskräfte der mittleren Ebene als zentrale Akteure im Strategieprozess. Die Autoren zeigen auf, dass die Initiative für neue Ideen oder strategische Änderungen von den Mitgliedern der mittleren Ebene ausgehen. Die Initiative umfasst das Verhalten, im Umfeld der Organisation nach innovativen Ideen zu suchen, relevante Themen zu erkennen und die Thematik auf die Agenda der Organisation zu bringen (Dutton/Ashford 1993, 397). Die Studien konnten zeigen, dass die Initiative der mittleren Manager, dem Top-Management eine neue Thematik vorzuschlagen, mit einem Risiko für die eigene Glaubwürdigkeit verbunden ist (Dutton 1997, 416f.; Dutton et al. 2001). Entsprechend werden die mittleren Manager nur dann Initiative für eine strategische Thematik zeigen, wenn sie den sie umgebenden Kontext als günstig einstufen.

Der Zusammenhang zwischen den Kontextfaktoren und dem Verhalten der beteiligten Akteure in Entscheidungsprozessen wird in den Studien des Strategic Decision-Making untersucht (den Überblick bei Rajagopalan/Rasheed/Datta 1993; Rajagopalan et al. 1997). Die Studien von Bourgeois/Eisenhardt (1988)

und Eisenhardt/Zbaracki (1992) untersuchen den Einfluss dynamischer und stabiler Umwelten auf das Entscheidungsverhalten der beteiligten Akteure. Die Studien gehen davon aus, dass in dynamischen Umwelten weniger Entscheidungen getroffen werden als in stabilen Umwelten, da die Informationen der dynamischen Umwelt durch hohe Aktualität und Komplexität gekennzeichnet sind. Die hohe Aktualität und Komplexität der Informationen dynamischer Umwelten führt dazu, dass die Vorhersagegenauigkeit von Prognosen geringer ist, kürzere Reaktionszeiten zur Verfügung stehen und sich der Entscheidungsprozess verzögert (Eisenhardt/Zbaracki 1992, 35ff.). Die Arbeiten von Papadakis/Lioukas/Chambers (1998) untersuchen einen Zusammenhang zwischen den Charakteristika einer strategischen Entscheidung und dem Entscheidungsprozess. Die Arbeiten konnten aufzeigen, dass die Charakteristika der Entscheidung wie die damit verbundene Unsicherheit, der Handlungsdruck und die Bedeutsamkeit Einfluss auf den Verlauf des Entscheidungsprozesses nehmen. Fredrickson (1986) konnte in diesem Zusammenhang aufzeigen, dass die in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen Einfluss auf den aktuellen Entscheidungsprozess nehmen können und beispielsweise als Quelle einer „organizational inertia“ gelten.

Die Arbeiten von Schilit/Paine (1987) und Kipnis/Schmidt (1988) untersuchen die Einflussnahme einzelner Akteure auf den Entscheidungsprozess zur Durchsetzung von Interessen und Zielen. Vor dem Hintergrund der upward-influence Theorie zeigen die Autoren auf, dass Führungskräfte Taktiken nutzen, um ihre Ziele und Interessen gegenüber dem oberen Management durchzusetzen (Schilit/Paine 1987). Weiterführende Arbeiten konnten verdeutlichen, dass insbesondere die mittleren Manager spezifische Taktiken nutzen, um auf die Entscheidungen des Top-Managements Einfluss zu nehmen (Nutt 1997; Farmer et al. 1997). Die spezifischen Taktiken der mittleren Manager stellen sich als Koalitionsbildung, informelle Absprachen mit den Prozessbeteiligten oder als Einbindung externer Experten dar und sind darauf ausgerichtet, die Initiativen für neue Ideen gegenüber dem Top-Management zu unterstützen und abzusichern.

Vor dem Hintergrund der induktiv aus dem empirischen Material abgeleiteten Kategorien (Kapitel 3) können die Beiträge der Strategieprozessforschung im Rahmen der vorliegenden Arbeit einen Erklärungsbeitrag leisten. Die Arbeiten der Strategieprozessforschung verdeutlichen, den Strategieprozess als Interaktion zentraler Akteure zu begreifen, die sich im Prozess engagieren und ein Initiativverhalten zeigen. In Bezug auf die Kategorie „Akteure“ machen die Erkenntnisse der Strategieprozessforschung die zentrale Rolle der mittleren Manager bei der Initiierung neuer Ideen und der Initiative für innovative Thematiken deutlich (Floyd/Wooldridge 1997, 467). Aufgrund ihrer Position und Funktion innerhalb der Organisation verfügen die Akteure der mittleren Hierarchieebene über die Ressourcen, um sich für innovative Themen zu engagieren. Weiterhin haben die

Akteure aufgrund ihrer Position innerhalb der Verwaltung einen guten Zugang zu externen Informationsquellen, aus denen die Akteure ihr Expertenwissen generieren. Entsprechend verfügen die Führungskräfte über einen hohen Informationsstand und können den Entscheidungsträgern die Initiativen aufgrund ihres Expertenstatus leichter „verkaufen“.

Im Hinblick auf die Kategorie „Initiative“ gehen die Arbeiten zudem davon aus, dass das Engagement der Akteure im Prozess mit einem Risiko für die eigene Person verbunden ist. Entsprechend werden sich die Initiatoren verschiedener Taktiken bedienen, mit denen sie ihre Initiativen gegenüber dem Top-Management unterstützen und sich für weiterführende Initiativen absichern (Nutt 1997). Insbesondere die Koalitionsbildung mit den Führungskräften der gleichen oder einer höheren Hierarchieebene sowie das Vorbringen rationaler Argumente stellen sich dabei als wirkungsvolle Taktiken zur Durchsetzung von Interessen und Zielen und zur Absicherung der Initiativen im Prozessverlauf dar. Hier wird in Bezug auf die Kategorie „unterstützende Aktivitäten“ deutlich, dass die Akteure Taktiken einsetzen, um ihre Interessen im Prozessverlauf durchzusetzen und sich gegenüber den Risiken abzusichern, die mit der Initiative verbunden sind. Die Arbeiten verweisen zudem auf einen Zusammenhang zwischen den Kontextfaktoren und dem Akteursverhalten im Prozessverlauf. Im Hinblick auf die empirische Kategorie „Kontext“ machen die Studien deutlich, dass die Faktoren aus dem externen Kontext der Organisation auf das Entscheidungsverhalten Einfluss nehmen und dazu beitragen, den Prozess zu dynamisieren (Eisenhardt/Zbaracki 1992; Rajagopalan et al. 1997; Rajagopalan/Rasheed/Datta 1993). Die Arbeiten der Strategieprozessforschung zeigen, dass die zentralen Entscheidungsträger in dynamischen Umwelten langfristige, ressourcenintensive Entscheidungen treffen (Fredrickson 1986). Vor dem Hintergrund der Kategorie „Entscheidung“ sind die Erkenntnisse der Strategieprozessforschung von Interesse, die im Entscheidungsprozess den Einfluss eines im externen Kontext wahrgenommenen Handlungsdrucks sowie einer mit der Thematik verbundenen Unsicherheit auf den Verlauf von Entscheidungsprozessen aufzeigen. Entsprechend der methodischen Anlage der Arbeit werden die Erkenntnisse des Theoriesegments in das empirische Material gegeben und die verfeinerten und präzisierten Kategorien werden anhand der empirischen Daten geprüft.

5. Erste Ergebnisse: Einflussfaktoren des Prozessverlaufs

In der vorliegenden Arbeit wurde aufgezeigt, dass die Personalentwicklung als ein zentrales Reformelement des New Public Management begriffen wird. In der aktuellen Reformdiskussion werden der Einführung von Personalentwicklung zwar konzeptionelle Defizite und Implementierungsprobleme attestiert, Erklärungsbeiträge für eine wenig erfolgreiche Einführung von Personalentwicklung konnten bislang nicht ausreichend erarbeitet werden (Naschold et al.

1994; Grunow 1998). Dabei werden die Ursachen von Implementierungsproblemen insbesondere in der konzeptionellen Gestaltung der Personalentwicklung vermutet, und kaum aus einer Prozessperspektive heraus untersucht. Ziel des vorliegenden Beitrags war es daher, den Verlauf der Einführung von Personalentwicklung in einer öffentlichen Verwaltung zu untersuchen und Hinweise auf die Faktoren zu bekommen, die Einfluss auf den Prozessverlauf nehmen und den Prozess auf eine höhere Stufe heben. Erste Ergebnisse zeigen auf, dass sich vier Faktoren identifizieren lassen, die auf den Prozess der Einführung von Personalentwicklung einwirken und einen Erklärungsbeitrag zur Dynamik des Prozesses leisten können.

Zunächst sind einzelne Akteure zu erkennen, die als Experten für die Thematik gelten und eine Nähe zu den Entscheidungsträgern aufweisen. Aufgrund ihres Wissens und ihrer Position können die Akteure ein Engagement im Prozessverlauf zeigen. Zudem sind Faktoren aus dem internen Kontext zu erkennen, die das Initiativverhalten der Akteure bestärken und dazu beitragen, dass die Akteure weiterführende Maßnahmen initiieren. Die Akteure greifen auf einen im externen Kontext wahrgenommenen Handlungsdruck zurück, um weiterführende Aktivitäten und Handlungen gegenüber den Entscheidungsträgern zu legitimieren. Auch die Einbindung von Experten in das Komitee trägt dazu bei, die Initiativen der Akteure abzusichern. Durch die Einrichtung des Komitees wird

Abbildung 6: Überblick über die Einflussfaktoren des Prozessverlaufs

Einflussfaktoren auf den Verlauf der Einführung von Personalentwicklung in einer öffentlichen Verwaltung
Externer Kontext: <ul style="list-style-type: none"> • Handlungsdruck als externer Kontextfaktor
Rolle der Akteure im Prozessverlauf: <ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Rolle der mittleren Manager
Unterstützende Aktivitäten der Akteure: <ul style="list-style-type: none"> • Einflusstaktik zur Absicherung von Initiativen
Entscheidungsverhalten im Prozessverlauf: <ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristige, wenig ressourcenbindende Entscheidung zur Legitimation

Quelle: Eigene Darstellung

das Risiko des Einzelnen im Prozess reduziert und die Dynamik im Prozessverlauf erhöht. Schließlich konnte aufgezeigt werden, dass Entscheidungen, die kurzfristig und wenig ressourcenintensiv umzusetzen sind, dazu beitragen, die Aktivitäten der Akteure zu legitimieren und das Engagement der Prozessbeteiligten zu stärken. Die vier Faktoren, die auf den Prozess der Einführung von Personalentwicklung in einer öffentlichen Verwaltung Einfluss nehmen, werden in Abbildung 6 dargestellt.

Einfluss des externen Kontexts auf den Prozessverlauf:

Im empirischen Material wird der Einfluss externer Kontextfaktoren auf den Prozessverlauf deutlich. Insbesondere zu Beginn des Prozesses machen die Vorgaben der übergeordneten Behörde zur kurzfristigen Umwandlung der Hochschule in einen Landesbetrieb die Dringlichkeit deutlich, die mit dem anstehenden Veränderungsprozess verbunden ist. Die aus dem Landesbetrieb resultierende Dringlichkeit verstärkt das Verhalten einzelner Akteure, den Veränderungsprozess durch Personalentwicklung zu unterstützen und sich für die Einrichtung einer Personalentwicklung zu engagieren. Dabei greifen die Akteure zur Legitimation ihrer Initiativen gegenüber der Verwaltungsleitung auf den Handlungsdruck zurück, der mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb verbunden ist. In den Arbeiten der Strategieprozessforschung wird der Zusammenhang zwischen einem wahrgenommenen Handlungsdruck und dem Entscheidungsverhalten deutlich (Papadakis/Kaloghirou/Iatrelli 1999). Ein wahrgenommener Handlungsdruck erhöht die Aktivitäten der beteiligten Akteure im Prozessverlauf und dient den Akteuren als Absicherungsmechanismus (Papadakis/Lioukas/Chambers 1998; Rajagopalan et al. 1997). Im Gegensatz zu den Arbeiten der Strategieprozessforschung machen die vorliegenden Untersuchungsergebnisse jedoch deutlich, dass die Akteure die Legitimation ihres Verhaltens nicht nur aus dem externen Kontext, sondern vielmehr aus den vorangehenden Prozesshandlungen beziehen.

Im Verlauf des zweiten Subprozesses ist im empirischen Material zu erkennen, dass der externe Handlungsdruck abnimmt, da das Ministerium keine weiteren Vorgaben macht. Entsprechend lassen sich die Initiativen nicht mehr durch die Vorgaben der übergeordneten Behörde legitimieren. Zur Rechtfertigung der weiterführenden Initiativen gegenüber den Entscheidungsträgern greifen die Akteure daher auf die Umsetzung von Maßnahmen und Instrumenten und der damit verbundenen positiven Resonanz im Projekt zurück. Als Ergebnis ist daher festzuhalten, dass die Faktoren aus dem externen Kontext der Organisation das Initiativverhalten der Akteure gegenüber den Entscheidungsträgern legitimieren und zu Beginn des Prozesses zu einem dynamischen Prozessverlauf beitragen. Während der externe Kontext, d.h. der wahrgenommene Handlungsdruck zu Beginn des Prozesses das Verhalten der Akteure gegenüber den Entscheidungsträgern zwar legitimiert und weiterführende Aktivitäten bestärkt, beziehen die Akteure im weiteren Verlauf des Prozesses jedoch die Legitimation ihres Handelns aus den positiven Resultaten bislang durchgeführter Prozessaktivitäten.

Rolle der Akteure im Prozessverlauf:

Das empirische Material verdeutlicht die zentrale Rolle einzelner Akteure, die sich bereits vor dem Start des „Projektes Personalentwicklung“ für die Personalentwicklung interessieren und Initiativen zeigen. Da die Vorgaben bezüglich der Umsetzung einer Personalentwicklung von Seiten der übergeordneten Behörde

nicht klar sind, sammeln die Akteure durch eine Zusatzausbildung, externe Kontakte oder frühere Tätigkeitsfelder Informationen über die Thematik und schlagen der Verwaltungsleitung eine Vorgehensweise zur Umsetzung der Personalentwicklung vor. In den Arbeiten der Strategieprozessforschung werden die Führungskräfte der mittleren Hierarchieebene als zentrale Akteure begriffen, die aufgrund ihrer Position und Funktion innerhalb der Organisation strategische Initiativen zeigen können (Floyd/Wooldridge 1992, 1997; Bartlett/Ghoshal 1993). Aufgrund ihrer Nähe zu den Entscheidungsträgern und durch ihren hohen Informationsstand befinden sich die Akteure in einer Position, die es ihnen ermöglicht, relevante Themen zu erkennen und auf die Agenda der Organisation zu bringen (Dutton et al. 1997; Dutton/Ashford 1993). Auch in der vorliegenden Untersuchung stellen sich die zentralen Akteure als Führungskräfte der mittleren Hierarchieebene dar oder befinden sich in einer entsprechenden informellen Position. Weiterhin haben die Akteure aufgrund ihrer formalen oder informellen Position innerhalb der Verwaltung einen guten Zugang zu externen Informationsquellen, aus denen sie ihr Expertenwissen generieren. Entsprechend verfügen die Akteure über einen hohen Informationsstand und können der Verwaltungsleitung die Initiativen aufgrund ihres Expertenstatus leichter „verkaufen“. Der Expertenstatus der Akteure legitimiert die Initiativen zur Konzeptionierung und Umsetzung von Maßnahmen gegenüber den Entscheidungsträgern. Zusammenfassend macht die vorliegende Untersuchung deutlich, dass die zentralen Akteure der mittleren Hierarchieebene angehören oder eine vergleichbare informelle Position innehaben und aufgrund ihres Expertenstatus und ihrer Nähe zu den Entscheidungsträgern ein Initiativverhalten im Prozessverlauf zeigen.

Unterstützende Aktivitäten der Akteure:

Durch die Einrichtung einer Kerngruppe gelingt es den Akteuren, ihre Interessen zu bündeln und externe und interne Experten in den Prozess einzubinden. In diese Koalition sind die Akteure eingebunden, die bereits früh eine Initiative gezeigt haben und deren Wissen und Engagement an das Projekt gebunden werden soll. Die Arbeiten zur Strategieprozessforschung konnten einen Zusammenhang zwischen der Komiteebildung und der Absicherung von Initiativen und Interessen aufzeigen (Kipnis/Schmidt 1988; Nutt 1997). Das Engagement für eine Thematik, die mit Unsicherheit verbunden ist und nicht dem Status Quo der Organisation entspricht, beinhaltet für die Akteure das Risiko, an Glaubwürdigkeit und Kompetenz zu verlieren (Dutton et al. 1997, 410; Dutton et al. 2001). Die Einbindung von internen und externen Experten erhöht die Relevanz der Thematik und trägt zur Legitimierung der Initiativen bei. Auch im vorliegenden Fall reduziert die Bildung eines Komitees das Risiko des Einzelnen, sich für eine Thematik zu engagieren. Insgesamt ist festzustellen, dass die Koalitionsbildung dazu beiträgt, die Initiativen der Akteure abzusichern und daher positiven Einfluss auf die Dynamik des Prozesses nimmt.

Entscheidungsverhalten im Prozessverlauf:

Das empirische Material verdeutlicht, dass innerhalb des Projektes kleine, überschaubare Entscheidungen getroffen werden. Weiterhin zeichnen sich die im Prozessverlauf getroffenen Entscheidungen dadurch aus, dass sie kurzfristig umzusetzen sind und bei ihrer Umsetzung nur wenige Ressourcen gebunden werden. Es ist zu erkennen, dass viele Maßnahmen zunächst in Pilotprojekten ausprobiert und bei erfolgreicher Umsetzung auf die gesamte Verwaltung ausgeweitet werden. Aus diesem Grund ist zu vermuten, dass die wenig ressourcenintensiven, kurzfristigen Entscheidungen die Akzeptanz der Beschäftigten erhöhen und die Beteiligten bestärken, weiterführende Maßnahmen und Instrumente anzustoßen und neue Themen aufzugreifen. Während der Zusammenhang zwischen den Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen worden sind, und dem aktuellen Entscheidungsverhalten in der Studie von Fredrickson (1986) bestätigt werden konnte, geht die Arbeiten der Strategieprozessforschung zudem davon aus, dass bei unsicherer und komplexer Thematik ressourcenintensive, langfristige Entscheidungen getroffen werden (Bourgeois/Eisenhardt 1988; Eisenhardt/Zbaracki 1992). Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse zeigen jedoch, dass die erfolgreiche Umsetzung der getroffenen Entscheidungen die zentralen Akteure in ihren Initiativen bestärkt und weiterführendes Engagement vor der Verwaltungsleitung legitimiert. Dabei wird die Umsetzung der Entscheidungen im Prozessverlauf durch die Art der getroffenen Entscheidung erleichtert. Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass das Treffen von kleinen, wenig ressourcenbindenden Entscheidungen und deren erfolgreiche Umsetzung dazu beitragen, weiterführende Aktivitäten vor den Entscheidungsträgern zu legitimieren und damit positiv auf die Dynamik des Prozesses einzuwirken.

6. Schlussbetrachtung

Im Rahmen des Forschungsprojektes zur Einführung von Personalentwicklung in einer öffentlichen Verwaltung wurde zunächst eine Analyse des empirischen Materials innerhalb der Sequenzen des Prozessverlaufs durchgeführt. Durch den iterativen Abgleich des empirischen Materials mit dem Theoriesegment und einer tiefer gehenden Analyse sind Faktoren erarbeitet worden, die auf den dynamischen Prozessverlauf Einfluss nehmen. Die vier Faktoren umfassen zunächst den Einfluss des externen Kontexts auf den Prozessverlauf. Die vorliegenden Ergebnisse machen deutlich, dass ein im externen Kontext wahrgenommener Handlungsdruck strategisches Verhalten verstärken und weiterführende Initiativen legitimieren kann. Weiterhin ist zu erkennen, dass die Akteure neben der Legitimation durch einen externen Handlungsdruck auch bereits erfolgreich durchgeführte Prozesshandlungen nutzten, um zukünftige Initiativen zu legitimieren. Als zentrale Akteure stellen sich die Führungskräfte der mittleren Hierarchieebene dar, die aufgrund ihres hohen Informationsstandes und der Nähe zu

den oberen Führungskräfte strategische Initiativen erkennen, anstoßen und umsetzen können. Durch die Bildung eines Komitees gelingt es den zentralen Akteuren zudem, ihre Einzelinteressen zu bündeln und das mit dem Einsatz für eine strategische Thematik verbundene Risiko auf mehrere Akteure zu verteilen. Entsprechend sichert die Komiteebildung die strategischen Initiativen des einzelnen Akteurs ab und verstärkt weiterführende Prozessaktivitäten. Neben der Absicherung der Akteure durch unterstützende Aktivitäten verdeutlichen die Ergebnisse zudem die Bedeutung der strategischen Entscheidungen, die im Rahmen des Prozessverlaufs getroffen werden. Aufgrund ihres kurzfristigen und wenig ressourcenintensiven Charakters sind die strategischen Entscheidungen gut umzusetzen und bestärken die Akteure darin, weiterführende Prozesshandlungen anzustoßen und neue Initiativen zu zeigen. Insgesamt stellen die Faktoren, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit vorgestellt worden sind, erste Ergebnisse dar, die im Sinne der induktiven Theorieentwicklung weiter zu verfeinern und zu prüfen sind. Insbesondere die Ableitung von Propositionen sowie ihre Spiegelung an den Arbeiten der Strategieprozessforschung sollen dazu herangezogen werden, um die empirischen Erkenntnisse zu bestärken und schließlich zu einer Weiterentwicklung des Theoriesegments beitragen zu können.

Literatur

- Abbot, A./ Tsay, A. (2000): Sequence Analysis and Optimal Matching Methods in Sociology. In: *Sociological Methods and Research* 29, 3-33.
- Aucoin, P. (1990): Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. In: *International Journal of Policy and Administration* 3, 115-137.
- Bartlett, C.A./ Ghoshal, S. (1993): Beyond the M-Form: Toward a Managerial Theory of the Firm. In: *Strategic Management Journal* 14, 23-46.
- Bartlett, C.A./ Ghoshal, S. (1995): Changing the Role of Top Management. *Beyond Strategy to Purpose*. In: *Harvard Business Review* 73, 132-142.
- Bogumil, J. (1998): Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung. In: Bogumil, J./ Kißler, L. (Hg.): *Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung*. Baden-Baden, 131-149.
- Bogumil, J./ Kißler, L./ Greifenstein, R./ Wiechmann, E. (1996): Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen. Polis Nr. 35. Arbeitspapier der FernUniversität Hagen. Hagen.
- Bourgeois, L.J./ Eisenhardt, K.M. (1988): Strategic Decision Processes in High Velocity Environments: Four Cases in the Microcomputer Industry. In: *Management Science* 34, 816-835.
- Budäus, D. (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung. In: Budäus, D./ Conrad, P./ Schreyögg, G. (Hg.): *Managementforschung 8, New Public Management*. Berlin usw., 1-10.
- Budäus, D./ Finger, S. (1999): Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland. In: *Die Verwaltung* 32, 313-343.
- Burgelman, R.A. (1996): A Process Model of Strategic Business Exit: Implications for an Evolutionary Perspective on Strategy. In: *Strategic Management Journal* 17, 193-214.

- Bürsch, M./ Müller, B. (1999): Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern. Friedrich-Ebert-Stiftung. Düsseldorf.
- Chakravarthy, B.S./ Doz, Y. (1992): Strategy Process Research: Focusing on Corporate Self-Renewal. In: *Strategic Management Journal* 13, 5-14.
- Deutscher Städtetag (1996): Städte auf dem Reformweg. Materialien zur Verwaltungsreform. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A, Heft 22. Köln, Berlin.
- Deutscher Städtetag (1998): Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A, Heft 27. Köln, Berlin.
- Drescher, A. (2001): Personalentwicklung im Reformprozess - Eine Standortbestimmung für die öffentliche Verwaltung. In: Becker, M./ Schwarz, V. (Hg.): *Theorie und Praxis der Personalentwicklung*. München, Mering, 54-70.
- Dutton, J.E./ Ashford, S.J. (1993): Selling Issues to Top Management. In: *Academy of Management Review* 18, 397-428.
- Dutton, J.E./ Ashford, S.J./ O'Neill, R.M./ Hayes, E. (1997): Reading the Wind: How Middle Managers Assess the Context for Selling Issues to Top Managers. In: *Strategic Management Journal* 18, 407-425.
- Dutton, J.E./ Ashford, S.J./ O'Neill, R.M./ Lawrence, K.A. (2001): Moves that Matters: Issue Selling and Organizational Change. In: *Academy of Management Journal* 44, 716-736.
- Eisenhardt, K.M. (1995): Building Theories from Case Study Research. In: Huber, G.P./ Van de Ven, A.H. (Hg.): *Longitudinal Field Research Methods - Studying Processes of Organizational Change*. Thousand Oaks, 65-90.
- Eisenhardt, K.M./ Zbaracki, M.J. (1992): Strategic Decision Making. In: *Strategic Management Journal* 13, 17-37.
- Farmer, S.M./ Maslyn, J.M./ Fedor, D.B./ Goodman, E. (1997): Putting Upward Influence Strategies in Context. In: *Journal of Organizational Behavior* 18, 17-42.
- Floyd, S.W./ Wooldridge, B. (1992): Middle Management Involvement in Strategy and its Association With Strategic Type: A Research Note. In: *Strategic Management Journal* 13, 153-167.
- Floyd, S.W./ Wooldridge, B. (1997): Middle Management's Strategic Influence and Organizational Performance. In: *Journal of Management Studies* 34, 465-485.
- Fredrickson, J.W. (1986): The Strategic Decision Process and Organizational Structure. In: *Academy of Management Review* 11, 280-297.
- Grömig, E./ Gruner, K. (1998): Reform in den Rathäusern. In: *Der Städtetag* 8, 581-588.
- Grunow, D. (1998): Lokale Verwaltungsmodernisierung "in Progress"? In: Grunow, D./ Wollmann, H. (Hg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Basel usw., 1-24.
- Hammerschmid, G. (2001): *New Public Management zwischen Konvergenz und Divergenz. Eine institutionenökonomische Betrachtung*. Wien.
- Hesse, J.J./ Ellwein, T. (1997): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Band 1. 8., völlig neubearbeitete und erweiterte Aufl. Opladen.
- Hill, H./ Klages, H. (Hg.) (1998): *Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung: Eine Dokumentation zur 66. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung*. Stuttgart usw.
- Hoon, C. (2002): Strategieprozesse in öffentlichen Verwaltungen - Einführung von Personalentwicklung in einer Hochschulverwaltung. In: *Verwaltung und Management* 8, 221-227.
- Huff, A.S./ Reger, R.K. (1987): A Review of Strategic Process Research. In: *Journal of Management* 13, 211-236.
- KGSt (1994): *Personalentwicklung. Grundlagen für die Konzepterarbeitung*. KGSt-Bericht Nr. 13. Köln.
- KGSt (2000): *Personalentwicklung im Veränderungsprozess*. KGSt-Bericht Nr. 3. Köln.

- Kipnis, D./ Schmidt, S.M. (1988): Upward-Influence Styles: Relationship With Performance Evaluations, Salary, and Stress. In: *Administrative Science Quarterly* 33, 528-542.
- Kißler, L./ Bogumil, J./ Greifenstein, R./ Wiechmann, E. (2000): *Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis*. 2., unveränderte Aufl., Berlin.
- Klages, H. (1999): *Verwaltungsmodernisierung: "Harte" und "weiche" Aspekte I*. 3., unveränderte Aufl. Speyerer Forschungsberichte Nr. 172. Speyer.
- Konzendorf, G./ Bräunlein, T. (1998): *Verwaltungsmodernisierung in den Ländern*. Speyerer Forschungsberichte Nr. 187. Speyer.
- Kühnlein, G./ Wohlfahrt, N. (1996): *Zwischen Mobilität und Modernisierung: Personalentwicklungs- und Qualifikationsstrategien in der Kommunalverwaltung*. 2., unveränderte Aufl. Berlin.
- Langley, A. (1999): Strategies for Theorizing From Process Data. In: *Academy of Management Review* 24, 691-710.
- Löffler, E. (1998): "New Public Management" im internationalen Vergleich. In: Grunow, D./ Wollmann, H. (Hg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Basel usw., 323-336.
- Löffler, E. (2001): Governance - die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: *Verwaltung und Management* 7, 212-215.
- Maaß, C./ Reichard, C. (1998): Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen. In: Grunow, D./ Wollmann, H. (Hg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Basel usw., 267-285.
- Miles, M.B./ Huberman, A.M. (1999): *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. 2. Aufl. London usw.
- Mintzberg, H./ Waters, J.A. (1985): Of Strategies, Deliberate and Emergent. In: *Strategic Management Journal* 6, 257-272.
- Naschold, F./ Oppen, M./ Tondorf, K./ Wegener, A. (1994): *Neue Städte braucht das Land - Public Governance: Strukturen, Prozesse und Wirkungen kommunaler Innovationsstrategien in Europa. Eine Projektskizze*. WZB, Forschungsschwerpunkt Technik, Arbeit, Umwelt. Berlin.
- Naschold, F. (1995): *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 1)*. Berlin.
- Naschold, F. (2000): *Modernisierung des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich*. In: Naschold, F./ Bogumil, J. (Hg.): *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2., vollständig aktualisierte und stark erweiterte Aufl. Opladen, 27-77.
- Noda, T./ Bower, J.L. (1996): Strategy Making as Integrated Processes of Resource Allocation. In: *Strategic Management Journal* 17, 159-192.
- Nutt, P.C. (1997): Successful and Unsuccessful Tactics in Decision Making. In: Papadakis, V./ Barwise, P. (Hg.): *Strategic Decisions*. New York, 205-228.
- Oechsler, W.A./ Vaanholt, S. (1998): *Human Resource Management - Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemäßes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung*. In: Budäus, D./ Conrad, P./ Schreyögg, G. (Hg.): *Managementforschung* 8, *New Public Management*. Berlin usw., 151-190.
- Papadakis, V.M./ Kaloghirou, Y./ Iatrelli, M. (1999): Strategic Decision Making: From Crisis to Opportunity. In: *Business Strategy Review* 10, 29-37.
- Papadakis, V.M./ Lioukas, S./ Chambers, D. (1998): Strategic Decision-Making Processes: The Role of Management and Context. In: *Strategic Management Journal* 19, 115-147.

- Pettigrew, A.M. (1992): The Character and Significance of Strategy Process Research. In: *Strategic Management Journal* 13, 5-16.
- Pettigrew, A.M./ Woodman, R.W./ Cameron, K.S. (2001): Studying Organizational Change and Development: Challenges for Future Research. In: *Academy of Management Journal* 44, 697-713.
- Pitschas, R. (1999): Verwaltungsmodernisierung, Dienstrechtsreform und neues Personalmanagement. In: *Die Verwaltung* 32, 1-20.
- Poole, M.S./ Van de Ven, A.H./ Dooley, K./ Holmes, M.E. (2000): *Organizational Change and Innovation Processes. Theory and Methods for Research.* New York usw.
- Pollitt, C./ Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* Oxford.
- Rajagopalan, N./ Rasheed, A.M./ Datta, D.K. (1993): Strategic Decision Processes: Critical Review and Future Directions. In: *Journal of Management* 19, 349-384.
- Rajagopalan, N./ Rasheed, A.M./ Datta, D.K./ Spreizer, G. (1997): A Multi-Theoretic Model of Strategic Decision Making. In: Papadakis, V./ Barwise, P. (Hg.): *Strategic Decisions.* New York, 113-132.
- Reichard, C. (1995): Von Max Weber zum „New Public Management“ - Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert. In: Hablützel, P./ Haldemann, T./ Schelder, K./ Schwaar, K. (Hg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz.* Bern, Stuttgart, Wien, 57-79.
- Reichard, C. (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Edeling, T./ Jann, W./ Wagner, D. (Hg.): *Öffentliches und Privates Management. Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?* Opladen, 53-70.
- Reichard, C. (2001): Personalmanagement. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl.* Opladen, 180-186.
- Reinermann, H. (2000): Leitbild und theoretische Grundlagen der neuen Verwaltungskonzepte. Eine Expertise. Speyerer Arbeitshefte Nr. 130. Speyer.
- Ridder, H.-G./ Bruns, H.-J. (2001): Qualifizierung und Fortbildung. In: Blanke, B./ Bandemer, St.v./ Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl.* Opladen, 204-213.
- Ridder, H.-G./ Hoon, C. (2001): Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: *Verwaltung und Management* 7, 76-83.
- Rühli, E./ Schmidt, S.L. (2001): Strategieprozessforschung. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 71, 531-549.
- Schilit, W.K./ Paine, F.T. (1987): An Examination of the Underlying Dynamics of Strategic Decision Subject to Upward Influence Activity. In: *Journal of Management Studies* 24, 161-187.
- Sperling, H.-J. (1999): *Verwaltungsmodernisierung und Partizipation.* Marburg.
- Van de Ven, A.H. (1992): Suggestions for Studying Strategy Process: A Research Note. In: *Strategic Management Journal* 13, 169-188.
- Wagner, D. (1998): Personalmanagement als elementarer Bestandteil des Public Management. In: *Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung.* Berlin, 23-50.
- Wollmann, H. (2000): Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung - zwischen Analysepotenzial und -defizit. In: Stockmann, R. (Hg.): *Evaluationsforschung.* Opladen, 195-231.
- Yin, R. K. (1994): *Case Study Research. 2. Auflage.* Thousand Oaks, London, New Delhi.

Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen

1. Einleitung

Die komplexen Verwaltungsorganisationen des Staates sind in den letzten Jahren unter verstärktem Druck zur Erneuerung und Umgestaltung geraten. Dieser Problemdruck speist sich aus gesellschaftlich-politischen, finanziellen und konzeptionellen Quellen. Zum einen sind es die übernationalen Einflüsse infolge der Globalisierung, der europäischen Integration und absehbarer gesellschaftlicher Anforderungen an den öffentlichen Dienst, die zu einem Wandel seiner Aufgaben und Funktionen führen. Zum Zweiten ist binnenstaatlich die Bereitschaft drastisch gesunken, bisher öffentlich wahrgenommene Aufgaben über Steuern zu finanzieren. Zum Dritten wird die Disfunktionalität der Leistungserstellung im Vergleich zu erwerbswirtschaftlichen Betrieben moniert und die funktionale Antiquiertheit bisheriger Denkvorstellungen, Führungsinstrumente und Verfahrensweisen des Verwaltungshandelns behauptet. Die Suche gilt konzeptionellen und instrumentellen Innovationen, die zu mehr Bedarfsorientierung führen und eine größere Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung öffentlicher Dienste erlauben (Bonorden 2001; Lorig 2001). Als Sammelbegriff, um die verschiedenen Bereiche und Perspektiven zu kennzeichnen, unter denen diese Fragestellungen behandelt werden, hat sich das New Public Management eingebürgert. Drei Schwerpunkte sind zu unterscheiden (Budäus 1998):

- der allgemeine grundlegende Funktionswandel des Staates und der öffentlichen Verwaltungen. Hier geht es - mit wirtschaftlichen Begründungen - vor allem um ein Zurückdrängen der Staatstätigkeit durch Aufgabenabbau, Privatisierung und der Entwicklung neuer innovativer Organisationsformen, die eine aus öffentlicher und privater Leistung vernetzte Dienstleistungserbringung möglich machen;
- der zweite Bereich bezieht sich auf Reformen bzw. Initiativen, die die Struktur- und Handlungsbedingungen des öffentlichen Sektors als Ganzes betreffen. Hier geht es darum, echte Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, um eine stärkere Finanzierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch die Nutzer zu erreichen und ihnen Wahlmöglichkeiten zugunsten unterschiedlicher Anbieter zu ermöglichen;
- die dritte Ebene betrifft die Binnenreform der Institutionen und wird durch Begriffe wie Managerialismus oder Public Management belegt. Hier geht es um die interne Reform von Strukturen, Verfahren und personalem Verhalten in öffentlichen Verwaltungen. Bislang ist diese Ebene im Schwerpunkt auf den kommunalen Bereich bezogen und wird unter dem Ansatz des `neuen Steuerungsmodells` verhandelt. Neue strukturelle und

nicht-strukturelle Koordinations- und Steuerungsinstrumente spielen eine wichtige Rolle. Zu den Ersteren zählen die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen oder das Umstrukturieren bisheriger Leistungen entlang von Marketingkonzepten, um daraus entwickelte Produkte und Produktlinien besser bewirtschaften und steuern zu können. Weiche Reformansätze beziehen sich auf die Entwicklung von Leitbildern, auf die Personal- und Führungskräfteentwicklung oder Organisations- bzw. Verwaltungskulturen. Auch im letztgenannten Bereich geht es verstärkt darum, an den theoretischen und praktischen Entwicklungsstand von Unternehmen anzuschließen und ihn für die besonderen Anwendungsbedingungen des Verwaltungshandelns zu erschließen.

Im Unterschied zu vorangegangenen Veränderungsansätzen werden heute theoretische Ansätze diskutiert, die eine paradigmatische Wende beinhalten (Koch 1995). Statt systemkonformer Veränderungen im Rahmen des bürokratischen Modells (z.B. Dienstrechtsreform, Entbürokratisierungsprogramme, Aufgabenkritik, Gebietsreformen) geht es hier um einen grundsätzlichen Wandel in den handlungsleitenden Perspektiven. Ein zentraler Punkt betrifft das dem Verwaltungshandeln zugrunde liegende Bürokratiekonzept, das nach und nach durch neue - vor allem marktnahe - Organisationsvorstellungen und Koordinationsinstrumente ersetzt werden soll, um auf dieser veränderten gedanklichen Grundlage neue Managementverfahren einsetzen zu können, die verwaltungsbetriebliche Handlungsprobleme effizienter lösen sollen. Auch für den Personal- und Organisationsbereich des Verwaltungsbetriebs wird die Übertragung und Anwendung von Personalmanagement-Ansätzen und Führungsinstrumenten diskutiert und empfohlen, die ihren Erfolg bislang unter den Bedingungen des Erwerbsbetriebs entfaltet haben, typischer Referenzbereich sind demnach unternehmerische Bezugsrahmen und Instrumente (z.B. Vaanholt 1997; Wagner 1998; Bonorden 2001; Pitschas 1999; Maderyc 2001; Davis 1998; O'Neill/Hughes 1998; Koch 2001, 2002).

2. Verwaltungsbetriebliche Leistungserstellung und strategisches Handeln

Im Vordergrund der oben angesprochenen Binnenreform stand bislang die Implementierung betriebswirtschaftlicher Methoden und Instrumente, Struktur- und Organisationsveränderungen sowie Veränderungen im Haushaltswesen der Verwaltungsbetriebe. Zwar werden die Humanressourcen zunehmend als der entscheidende Produktionsfaktor genannt und das Management des Verwaltungspersonals für erfolgswirksam betrachtet, dennoch liegen hier nach wie vor die größten Defizite, wenn es um eine Neugestaltung oder Rationalisierung der Leistungserstellung auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Denkansätze und Verfahren geht (z.B. Vaanholt 1997; Bonorden 2001). Als Gründe für die bis-

lang unzureichende Umsetzung neuer Ideen gelten vor allem auch die generellen Schwierigkeiten des politischen Systems, wenn langfristige und dauerhafte Perspektiven etabliert werden sollen, die über tagesaktuelle Problemlösungen hinausreichen. Da politische Entscheidungen von aktuellen Stimmungen mit abhängig sind, stehen längerfristige Veränderungsvorhaben in der steten Gefahr des Scheiterns, weil politische Mehrheiten - und die von diesen Akteursgruppen jeweils präferierten Konzeptionen und Methoden - wechseln (Bull 2001). Diese Unsicherheit bei der Verfolgung langfristiger Veränderungsziele und darauf abgestimmter Instrumente schlägt auch auf strategische Konzeptionen des Personalmanagement und seine Einzelmaßnahmen durch. Es sind 'klassische Fälle' des Managements von Dilemmata (z.B. Neuberger 1995), die sich nur sehr begrenzt im Rahmen einer schematischen Planabfolge interpretieren und lösen lassen. Angemessener dürfte es sein, diese Veränderungen als (organisations-)politische Prozesse zu fassen, die normative, strategische und vollziehende Momente mit jeweils bereichsspezifischen Logiken beinhalten. Sie sind häufig nur begrenzt kompatibel, was zu erfolgsgefährdenden Konflikten oder Handlungsparalysen führen kann (Wagner 1998).

Der Erfolg unternehmerischer personalstrategischer Konzepte ist auch abhängig von ihrem spezifischen Anwendungskontext (Jann 1998). Da sich erwerbswirtschaftliche und verwaltungsbetriebliche Handlungskontexte unterscheiden, bedürfen Übertragungen aus dem unternehmerischen Anwendungsbereich in die verwaltungsbetriebliche Domäne entweder der situativen Relativierung bzw. Anpassung oder der Herstellung einer Strukturgleichheit, indem die verwaltungsbetrieblichen Handlungsbedingungen nach dem Bild der Unternehmung modelliert werden. Dieser Transformationsprozess wirft allerdings erhebliche methodische und politische Probleme auf. Denn entweder können die Konzeptionen ihre Leistungsfähigkeit nicht voll entfalten, weil die Restriktionen im Handlungsfeld intransparente, widersprüchliche Lösungen bedingen und mehr oder weniger schnell versanden. Oder der prinzipiell mögliche strukturelle Wandel der Randbedingungen unterbleibt, weil die politischen Entscheidungsträger die Folgen von Veränderungen und die Rückwirkung auf ihre Machtbasen nicht ausreichend klar kalkulieren können und sie deswegen unterlassen (z.B. Bull 2001 zu den 'hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums' als einem Beispielfall oder Battis 1997 zur Dienstrechtsreform).

2.1 Randbedingungen und Besonderheiten verwaltungsbetrieblicher Leistungserstellung

Im Rahmen einer Diskussion über die Funktionen, Bezugsrahmen und Instrumente eines strategischen Personalmanagement für verwaltungsbetriebliche Zwecke müssen zwei miteinander zusammenhängende theoretische Fragen beantwortet werden, die sich auf die doppelte Spezifik eines strategischen Personalmanagements für Verwaltungsbetriebe beziehen und - entsprechend der Ori-

entierungsfunktion von Bezugsrahmen - die instrumentelle Umsetzung anleiten. Einmal geht es um die bereits angesprochene Kontextualisierungsthese, zum anderen um die Spezifik der Dienstleistungsproduktion, die sich von den in den Übertragungsvorschlägen zumeist implizit verwendeten Analyseschemata der Sachleistungsproduktion in erheblichem Umfang unterscheidet. Auf beide Momente soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Gedankliche Bezugsrahmen des betriebswirtschaftlichen Personalmanagement sind typischerweise aus der Perspektive von Unternehmungen konzipiert, die Sachleistungen erzeugen. Auf Grund dieser Kontextabhängigkeit entstehen `Passungsprobleme` für eine unmittelbare Übertragung auf den Verwaltungsbetrieb in zweifacher Hinsicht. Erstens geht es um die spezifischen Zwecksetzungen des Verwaltungsbetriebs, zweitens geht es um die Konsequenzen, die sich aus den Unterschieden der Herstellung von Sach- und Dienstleistungen ergeben und entsprechende Folgen für das Management haben.

Öffentliche Verwaltungsbetriebe und erwerbswirtschaftliche Betriebe unterscheiden sich in ihren Zwecksetzungen, teilweise strukturell und in den dominanten Koordinationsverfahren sowie in der Art ihrer Organisationsverfassung. Diese Randbedingungen wirken sich auch auf den Leistungsprozess und die Möglichkeiten seiner managerialen Gestaltung aus und führen - im Vergleich zum Referenztyp Unternehmung (Sach- und Dienstleistung) - solange zu stark unterschiedlichen Handlungs- und Veränderungsspielräumen, wie keine Angleichung erfolgt. Daraus folgt, dass die damit gegebenen konzeptionellen und instrumentellen Besonderheiten in Managementkonzepte eingearbeitet werden müssen, die - jeweils abhängig vom Stand der Randbedingungen - für verwaltschaftsbetriebliches Handeln gelten können.

Der öffentliche Verwaltungsbetrieb ist durch die Erstellung von Dienstleistungen geprägt, sein zentrales Einsatzgut ist die menschliche Arbeitsleistung. Faktortheorietische Analysen zeigen, dass sich die Dienstleistungsproduktion in Abhängigkeit von ihrem Produkt- bzw. Prozesscharakter und dem Ausmaß ihrer Immaterialität von der Sachleistungsproduktion wesentlich unterscheiden kann (z.B. Maleri 1973; Corsten 1985, 1990; Schneider 1999). Diese differentiellen Gesichtspunkte werden noch im Zusammenhang mit der verwaltschaftsbetrieblichen Leistungserstellung näher beachtet. Zwar kann eine produktionsorientierte Betrachtung von Dienstleistungen an den bekannten betriebswirtschaftlichen Faktoransätzen der Sachleistungserstellung ansetzen, sie müssen aber im Hinblick auf die Immaterialität von Dienstleistungen (Meffert/Bruhn 2000) und den Einbezug des externen Faktors (i.d.R. der Kunde, Leistungsbezieher oder Bürger als Leistungsnachfrager, Antragsteller etc.) modifiziert werden (Corsten 1997; Bowen/Gilliland/Folger 1999). Außerdem umfasst eine betriebswirtschaftliche Theorie der Faktorkombination ungleiche Betrachtungsobjekte, für die keine einheitlichen Kombinationsregeln gelten können. Die Produktivitätsbeziehungen der sachlichen Produktionsfaktoren sind naturwissenschaftlich-physikalisch ana-

lysierbar, die Produktivitätsbeziehungen des menschlichen Arbeitseinsatzes müssen aber im sozialen Kontext individuellen Verhaltens sowie des Verhaltens von Gruppen untersucht und erklärt werden (Reichwald 1973). Um hier zu einer gegenstandsadäquaten 'Modellbildung' für den Bereich der menschlichen Arbeitsleistung zu kommen, wird üblicherweise auf sozial- und verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse zum Leistungsverhalten zurückgegriffen. Auch bei der Integration des externen Faktors ergeben sich erhebliche konzeptionelle Probleme, da der Leistungserstellungsprozess in unterschiedlichem Maße autonom bzw. integrativ erfolgt, die Integration des externen Faktors ist eine variable Größe (Engelhardt/Kleinaltenkamp/Reckenfelderbäumer 1993). Ist die Einbindung produktionstechnisch bedingt, kann die Erstellung nur bei Präsenz des Abnehmers der Leistung oder eines von ihm zur Verfügung gestellten Objekts erfolgen (z.B. typisch für personenbezogene Dienstleistungen wie Beratung oder die Reparatur von Apparaten). Sie kann aus Bedarfsgründen herrühren (z.B. bei der Potentialvorhaltung, typisch für Verkehrs- und Transportbetriebe, da ohne Präsenz des Abnehmers keine Potentialnutzung erfolgt und eine wirtschaftliche Verwertung nicht stattfinden kann) oder informatorische Gründe haben (z.B. typisch für die Antragsbearbeitung, da die informatorische Mitwirkung eines Antragstellers unabdingbar für eine Bearbeitung und Entscheidung über einen Leistungsbezug ist) (Ernenputsch 1986). Fasst man die Dienstleistungsproduktion faktortheoretisch, führt dies zur Erweiterung oder Modifikation des faktortheoretischen Modells, das der Sachleistungsproduktion üblicherweise zugrunde liegt. Die genannten Spezifika müssen konzeptionell eingearbeitet werden, um zu einem adäquaten gedanklichen Bezugsrahmen zu gelangen. Im Einzelnen liegen hier erhebliche Defizite in der Grundlagenforschung vor (Corsten 1990), sodass auch aus diesen theoretischen Überlegungen her ein Grund dafür vorliegt, dass die Konvergenz künftiger öffentlicher und privater Managementsysteme bislang eher skeptisch gesehen wird (Reichard 1998). Allgemein unterscheidet Wollmann (1996) in diesem Zusammenhang drei Entwicklungspfade, 'Fraktionen' oder Denkstilgemeinschaften:

- die 'Modernisierer' beziehen sich auf Managementkonzepte erwerbswirtschaftlicher Betriebe und wollen vor allem die hierfür typischen Change Management-Modelle und Verfahren im Rahmen des New Public Management für die Umgestaltung und Optimierung des öffentlichen Sektors nutzen;
- die 'Konventionalisten' betonen die Anwendungsgrenzen betriebswirtschaftlicher Konzeptionen und Methoden für die besonderen Anforderungen und Leistungsbedingungen der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Sie plädieren für betriebspezifische Veränderungsansätze, die im Wesentlichen eine Weiterentwicklung und Verbesserung bestehender Verfahren darstellen;
- die 'Alternativen' stimmen mit Zielsetzungen der Modernisierungsfraktion überein, wollen wie diese ein Aufbrechen von Kernstrukturen der öf-

fentlichen Verwaltung, fordern aber eine stärkere demokratische Beteiligung und erweiterte Kontrollmöglichkeiten.

Mögliche Zwecke und die Eignung des strategischen Personalmanagements für die Managementprobleme des öffentlichen Verwaltungsbetriebs sind noch im Rahmen der Konzeptentwicklung. Bislang werden verschiedene Kandidaten betrachtet (Reichard 1998; Wagner 1998), wobei vor allem die neueren Forschungsergebnisse zum strategischen Management der Humanressourcen aus Unternehmungssicht zeigen, dass bloßes Imitieren kaum chancenreich sein dürfte (Ridder et al. 2001). Spezifische, angepasste Lösungen müssen entwickelt werden. Dafür sprechen mehrere Gründe:

- verwaltungsbetriebliches strategisches Handeln bedarf politischer Voraussetzungen,
- binnenstrukturelle Veränderungen haben selbst den Charakter reorganisationspolitischer Prozesse (Schirmer 2000) und werden als technisch-organisatorische Lösungen nur unzureichend beschrieben,
- die Umgestaltungsziele sind von (gesellschafts-)politischen Grundhaltungen mitgeprägt.

Daraus folgt, dass ein betriebswirtschaftlich-technisch angelegtes Rationalisierungsdenken, das die jeweils geltenden politischen Handlungsbedingungen des Verwaltungsbetriebs und seiner Veränderungsmöglichkeiten ausblendet, keine geeignete Analysebasis abgeben kann, weil es bereits an der empirischen Angemessenheit für den speziellen Institutionentypus Verwaltungsbetrieb mangelt.

2.2 Basis für personalstrategische Überlegungen

Quantitative und qualitative Anforderungen an das Personal und an die Führung des Verwaltungsbetriebs werden durch die Leistungsangebote und die Prozesse zu ihrer Erstellung (z.B. neue Dienstleistungsangebote, strukturelle Veränderungen des Verwaltungsbetriebs, informationstechnologische Rationalisierung) gesteuert. Damit bilden die Leistungen des Verwaltungsbetriebs (seine 'Produkte') und die Prozesse, die zu ihrer Erstellung dienen (die Besonderheiten der Produktion von Dienstleistungen) den Dreh- und Angelpunkt strategischer Überlegungen. Heute diskutierte Szenarien über gesellschaftliche Entwicklungen bilden die Grundlage für eine produkt- und absatzgetriebene Perspektive. Sie können zu Prognosen von Aufgaben- und Funktionsveränderungen verwaltungsbetrieblicher Dienstleistungen verdichtet werden, die das Personalmanagement problemartspezifisch in seinen verschiedenen Aufgabenfeldern strategisch bearbeitet. Verwaltungsbetriebliche Leistungen (nach Art, Umfang und Leistungsbedingungen) sind außerdem von den Entscheidungen des politischen Systems abhängig. Daher muss eine szenariengestützte aufgaben- und anforderungsanalytische Perspektive um die (Prognose von) Veränderungskonsequenzen erweitert werden, die sich auf die veränderte Aufgabenbreite, die Aufgabentiefe und die Durchführungsbedingungen öffentlicher Dienstleistungen beziehen, die aus vor-

gelagerten politischen Grundsatzentscheidungen entstehen. Sie spiegeln das gesellschaftliche Grundverständnis über Art und Ausmaß staatlicher Tätigkeit wider und indizieren auch, welche Kosten für eine Erstellung bzw. Bereitstellung verwaltungsbetrieblicher Leistungen politisch durchsetzbar sind oder gesellschaftlich `bewilligt` werden. Grundsatzentscheidungen dieser Art führen zu Aufgabenzuwächsen (z.B. in Folge gesetzlicher Regelungen), Funktionsabschmelzungen (etwa in der Form von entstaatlichter Leistungserbringung durch Privatisierung als Outsourcing/Kontraktmanagement), Funktionswandel, indem gemischte Formen der Leistungserstellung ermöglicht werden (vgl. z.B. Partnership - Konzepte) oder zum Einsatz neuer Managementverfahren (z.B. marktanalogue statt bürokratische Koordinationsverfahren). Es sind Prämissen nachfolgender Entscheidungen des verwaltungsbetrieblichen Handelns, die in ihren quantitativen, qualitativen und instrumentellen Konsequenzen auf das Personal erfasst und `einkalkuliert` werden müssen. Dann entstehen realistische Daten, auf denen strategisches Personalmanagement aufsetzen kann. Trotz der unbestreitbaren prognostischen Schwierigkeiten, die für die beiden vorgenannten Prognosebereiche gelten, spricht für ein antizipatives strategisches Personalmanagement, dass frühzeitig erkannte Veränderungsnotwendigkeiten eher hilfreich sind, um ökonomische Vorteile einzufahren als Vorgehensweisen, die kurzfristigen Reaktionszwängen geschuldet sind.

Bei der Prognose von Aufgaben- und Funktionsveränderungen der Aufgaben des öffentlichen Verwaltungsbetriebs bezieht man sich auf verschiedenste gesellschaftliche Entwicklungen, um neue oder veränderte Anforderungen abzuleiten, an denen sich strategisches Personalmanagement dann abarbeiten kann. Beispielhaft lässt sich dies an den veränderten Anforderungen an das Verwaltungshandeln verdeutlichen, die aus dem demographischen Wandel resultieren. Verwaltungsbetriebliche Einzelleistungen sind ebenso betroffen wie die Beschaffung und Führung von Humanressourcen einschließlich der Führungskräfte oder die Einführung neuer Personalmanagementverfahren.

Für die Personalbeschaffung des öffentlichen Dienstes entstehen in einem solchen Szenario wegen des verringerten Bevölkerungswachstums neue Knappheitssituationen. Verschärfend tritt die vorhandene Altersstruktur der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes hinzu. Eine Konsequenz ist, dass die altersbedingten Ausscheidensraten der Beschäftigten in den nächsten Jahren erheblich zunehmen. Das wiederum hat zur Folge, dass für den Verwaltungsbetrieb neue Anforderungen an das Personalmarketing und monetäre und nicht-monetäre Anreizsysteme entstehen, um mit erwerbswirtschaftlichen Betrieben konkurrenzfähig bleiben zu können. Auch die Personal- und Führungskräfteentwicklung (Stichwort: `New Public Managers`) sowie die Organisationsentwicklung sind davon betroffen, wenn sich das zukünftige Führungsverhalten mehr am Typus des privatwirtschaftlichen Managers orientiert soll. Die Führungskräfte-Auswahl und die Potentialerkennung müssen dann über moderne personalwirtschaftliche Instrumente erfolgen. Flexiblere Formen der Arbeitsorganisation, neue Arbeits-

formen, veränderte Arbeitszeitkulturen und neue Formen des organisationalen Lernens müssen entwickelt werden, um den Know-How-Transfer zwischen altersbedingt ausscheidenden Mitarbeitern und deren Nachfolgern zu ermöglichen (Reichard 1998; Bonorden 2001). Zu den weiteren strategischen Aktionsfeldern zählen das langfristig angelegte Personalkostenmanagement (Versorgungsleistungen, Beihilfe/gesetzliche Krankenversicherung), die Einrichtung und Nutzung flexibler Besoldungsstrukturen, die Vereinheitlichung und Vereinfachung des Dienstrechts, Vorschriftenabbau und die Entschlackung von Detailnormen. Des Weiteren werden genannt: die Sicherung personalpolitischer Standards, die Integration der Frauenförderung in sämtliche personalpolitische Handlungsfelder, die Integration der Gesundheitsförderung in personalpolitische Konzepte, die Entwicklung und Nutzung eines zentralen und dezentralen Personal-Controllings für die strategische und operative Steuerung, die Vereinheitlichung von Kenn- und Vergleichszahlen im Personalwesen, um zu Leistungsvergleichen kommen zu können. Angesprochen werden außerdem organisatorische Konsequenzen, die Ausdruck der wachsenden Bedeutung des Personalmanagements insgesamt sind. Dies betrifft zum Beispiel die Ressortzuordnungen für Personalmanagementfragen. Bislang fehlt es an einer Ausdifferenzierung der Personalfunktion auf der obersten Leitungsebene, die - analog dem Personalvorstand bzw. dem Arbeitsdirektor im erwerbswirtschaftlichen Bereich - die strategische Einbindung dieser Querschnittfunktion in die unterschiedlichen Bereiche des öffentlichen Dienstes sicherstellen könnte (Reichard 1998; Bull 2001).

3. Unternehmerisches strategisches Personalmanagement und strategisches Human Resources Management

Im unternehmerischen Zusammenhang sind Personalmanagementstrategien funktionale Teilstrategien mit unternehmensweiter Querschnittbedeutung. Der entscheidende Ausgangspunkt der Strategienentwicklung ist das unternehmerische Geschäftsfeld, die Personalstrategie hat Mittelcharakter. Vier Beziehungen zwischen Unternehmungsstrategie und Personalmanagementstrategie sind denkbar (Bühner 1997; Scholz 2000; Oechsler 2000):

- die Personalmanagement-Strategie wird aus der Unternehmungsstrategie abgeleitet (derivative Sicht);
- die Personalmanagement-Strategie ist Teil einer Unternehmungsstrategie. Als funktionale Teilstrategie steht sie mit anderen Teilstrategien in wechselseitiger Abhängigkeit (funktionale Verkopplung);
- die Unternehmungsstrategie leitet sich aus der Personalmanagement-Strategie ab; sie gibt den Rahmen für die Entwicklung der Unternehmungsstrategie ab (ressourcenorientierte Sicht);
- Personalmanagement-Strategie und Unternehmungsstrategie sind autonom, zwischen beiden besteht kein inhaltlicher Zusammenhang (Autonomie-Perspektive).

Lediglich die Autonomie-Perspektive bildet einen Idealtypus, die drei anderen Verknüpfungsarten sind empirisch relevant. Ein Manko der bislang Planung und Handlung dominierenden derivativen Sicht ist, dass so die besonderen Leistungseigenschaften des Personals für die langfristige Entwicklung einer Unternehmung und ihren dauerhaften Erfolg leicht aus dem Blick geraten oder Personalstrategien im Wesentlichen impliziter Art sind. Sie können nur über die Handlungskonsequenzen erschlossen werden, die sich aus der gesamten unternehmerischen Strategiebildung ergeben. Funktional verkoppelte Teilstrategien und Ressourcensicht verdeutlichen die Leistungseigenschaften des Personals stärker als eigenständigen Gestaltungsbereich des Managements.

Da Unternehmungen schon lange explizit betriebswirtschaftliche Strategieentwicklung betreiben, um ihren Bestand und ihre Entwicklung zu sichern, ist es naheliegend, an diese Erfahrungen anzuschließen und Verfahren und Vorgehensweisen kritisch auf ihre Verwendbarkeit für den Verwaltungsbetrieb zu prüfen. Stets sind dazu gegenstandsangemessene Bezugsrahmen notwendig (Nienhäuser 1989). Als `gedankliche Leitbilder` fundieren sie die sachgerechte Analyse und machen die Entwicklung und Verwendung kompatibler Managementinstrumente möglich. Außerdem leiten sie das systematische Gestalten an. Ihre Minimalcharakteristik umfasst die zentralen Einflussfaktoren der verwaltungsbetrieblichen Leistungserstellung, mögliche Hebelgrößen für eine gezielte Veränderung, bezeichnet Restriktionen und Gestaltungsschranken und lässt Folgewirkungen erkennen.

Im Folgenden werden verschiedene gedankliche Bezugsrahmen näher betrachtet, die in den letzten Jahren zur Anwendung auf verwaltungsbetriebliche Problemstellungen diskutiert werden. Dabei wird bewusst zwischen Ansätzen zum strategischen Personalmanagement und strategischen Human Resources Management unterschieden. Beide Denkrichtungen differieren im Kern darin, wie sie das betrieblich einzusetzende menschliche Handlungspotential konzipieren und beeinflussen (wollen). Während das strategische Personalmanagement zumeist einem `äußerlichen` Planungs- und Anpassungsdenken verhaftet ist, stellt das strategische Human Resources Management auf den nicht planbaren `Eigensinn` der Akteure ab und betont den steten (organisations-)politischen Charakter von Führung und Management.

3.1 Konzeptionelle Schwerpunkte des Strategischen Personalmanagement

Typischerweise bezieht sich strategisches Personalmanagement auf die gesamte Unternehmung, von einzelnen Mitarbeitern oder Stellen wird abstrahiert und es besteht ein unmittelbarer Bezug zu den Erfolgspotentialen. Personalmanagementstrategien werden dann zu mehr als bloßen Umsetzungshilfen für die Produkt- und Programmplanung. Von ihnen gehen eigenständige Impulse für die strategische Planung und Führung insgesamt aus. Die Leistungsvorteile einer

solchen Betrachtungsweise liegen in ihrer integrativen Systematik. Folgende Aufgabenfelder sind im Einzelnen zu bearbeiten (Scholz 2000):

- die strategische Personalbedarfsbestimmung weist einen engen Bezug zur strategischen Absatz- und Produktionsplanung auf, sie behandelt die Antizipation von langfristigen Bedarfsverschiebungen und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Beschaffung der Humanressourcen nach Art und Menge;
- die strategische Personalbestandsanalyse bezieht sich auf die langfristige Entwicklung der Mitarbeiterstruktur unter Einbezug potentieller Stärken und Schwächen;
- das strategische Personalentwicklungsmanagement versucht auf hoch aggregiertem Niveau eine mögliche Deckungslücke zwischen gruppenspezifischen Fähigkeitsprojektionen und gruppenspezifischen Anforderungsprofilen zu schließen (entstehend z.B. durch Übergang auf andere Produktionsverfahren oder demographische Verschiebungen des Personalbestandes);
- zu den strategischen Personalveränderungen gehört die substantielle Auseinandersetzung mit dem Arbeitsmarkt (Personalmarketing zur Ausschöpfung der akquisitorischen Potentiale, Aufbau strategischer Fluktuationsbarrieren);
- das strategische Personalkostenmanagement (Maßnahmen zur langfristigen Veränderung der Personalkostenstruktur) und die strategische Personalführung mit der langfristigen Konzipierung des Führungsinstrumentariums (z.B. Aufbau und Pflege nichtstruktureller Koordinationsverfahren, Steigerung der Selbststeuerungs- und Selbstmanagement-Fähigkeiten der Mitarbeiter).

3.2 Konzeptionelle Schwerpunkte des Strategischen Human Resources Management

Ressourcenbasierte Ansätze sind auf die Untersuchung und wirtschaftliche Erschließung unternehmungsinterner Potentiale gerichtet, wobei sich ihr Sinn sowohl produktions- als auch wettbewerbstheoretisch begründen lässt (Ridder et al. 2001). Für Unternehmungen kommt es darauf an, solche Ressourcen bzw. Ressourcenkombinationen aufzubauen, dass Wettbewerbsvorteile und Gewinnpotentiale entstehen, die sie von anderen Unternehmungen `positiv` unterscheiden (Bamberger/Wrona 1996). Diese Fragen werden im Rahmen der strategischen Unternehmungsführung entschieden. In den Bezugsrahmen zum strategischen Human Resources Management wird die allgemeine Ressourcensicht auf das Humanpotential und seine betriebliche Gestaltung übertragen. Personalstrategien sind jetzt relativ eigenständige Handlungsbereiche über die es gelingt, spezifische Leistungspotentiale aller Mitarbeiter zu erschließen, aufzubauen und zu nutzen. Damit verbinden sich in den ressourcenorientierten Ansätzen bekannte und neue Gesichtspunkte. Bereits in der Tradition faktortheoretischen Den-

kens *sind* die menschlichen Arbeitsleistungen die produktiven Potenzen der betrieblichen Leistungserstellung. Die perspektivische Erweiterung besteht darin, dass Mitarbeiter und Führungskräfte als Ressourcen betrachtet werden, die noch weitere produktive Potenzen *haben*. Sie können in Abhängigkeit von der Kompetenz des Managements und der zur Führung eingesetzten Instrumente von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich erschlossen, erzeugt und genutzt werden. Aus dieser spezifischen Führungs- und Managementpraxis entsteht dann eine höhere Ergiebigkeit des Leistungserstellungsprozesses insgesamt, was zu den bekannten nachhaltigen und schwer kopierbaren Wettbewerbsvorteilen führt (Ridder et al. 2001; Ridder 2002). In diesem - unter Zuhilfenahme sozial- und verhaltenswissenschaftlicher Führungsinstrumente gesteuerten - Transformationsprozess bleibt die 'Übersetzung' der individuellen Handlungsbereitschaften in Arbeitshandeln allerdings stets prekär, weil der 'Eigensinn' der arbeitenden Subjekte und die Eigendynamik des sozialen Systems Unternehmung bzw. Betrieb steter Interventionen bedarf, um die betriebliche Zielausrichtung zu gewährleisten (Türk 1981, 1995). Dazu dienen moderne Mittel der Arbeits- und Organisationsgestaltung sowie der Mitarbeiterführung. Beispielsweise müssen Führungs- und Kontrollsysteme hoch individuell ausgelegt sein, wofür sich aber administrative Standardlösungen besonders schlecht eignen. Sie sind nicht oder nur unzureichend in der Lage, die jeweiligen Unternehmungskontexte so spezifisch zu berücksichtigen, dass es gelingt, das vorhandene Leistungspotential umfassend und dauerhaft aufzuschließen (Conrad/Manke 2001). Hierfür ist umfassendes, differenzielles Personalmanagement notwendig (z.B. Marr 1989; Marr/Friedel-Howe 1989). Es setzt an der Diversität der Mitarbeiter insgesamt an (Friedel-Howe 1990) und berücksichtigt die individuellen Differenzen zwischen den Mitarbeitern, indem eine anthropozentrisch orientierte arbeitsorganisatorische Strukturgestaltung betrieben wird (z. B. als erweiterte Handlungs- und Kontrollspielräume) und flexible Anreizsysteme geschaffen werden (z.B. Ulich 1994; Marr 2001). Die für ein gelingendes Ressourcenmanagement notwendigen Voraussetzungen erhöhter Selbststrukturierung (organisationale Ebene), verstärkter Selbstabstimmung (Gruppenebene) und größerer Selbstbestimmung (individuelle Ebene) sind Ausdruck einer generellen Partizipationspolitik (Wagner 1994), die die Teilhabe-, Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitarbeiter so gestaltet, dass ihre Folgebereitschaft und ihr Arbeits- und Leistungsverhalten nachhaltig gesichert wird.

4. Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen

Um die mit dem strategischen Personalmanagements von Verwaltungsbetrieben entstehenden Fragen analytisch zu fassen, wird regelmäßig auf Bezugsrahmen zurückgegriffen, die für das Personalmanagement von Unternehmungen entwickelt wurden. Strategische Optionen für das Personalmanagement werden aus

zwei Perspektiven entwickelt, die grundsätzlich auch für das verwaltungsbetriebliche Herangehen gelten können:

- die produkt- oder absatzgetriebene Perspektive versucht langfristige `Verschiebungen` in den Leistungsanforderungen zu identifizieren und mögliche Deckungslücken zu vorhandenen Qualifikationsausstattungen festzustellen. Daraus werden die Aktionsfelder abgeleitet, die mittels personalstrategischer Instrumente bearbeitet werden können, um das Abstimmungsoptimum zu erreichen;
- die ressourcenorientierte Perspektive geht von den betrieblichen Leistungspotentialen aus und sucht nach Möglichkeiten einer verbesserten Ausschöpfung, um langfristige strategische Ziele zu erreichen bzw. den Zielerreichungsgrad zu erhöhen. Im Falle des strategischen Personalmanagement bildet das ‚Mitarbeitergesamt‘ das betriebliche Leistungs- und Fähigkeitsreservoir, das mittels verschiedener Managementverfahren (z.B. über die Mitarbeiterführung oder arbeitsorganisatorische Gestaltung) erschlossen und aufgeschlossen wird, um strategische Zielsetzungen zu realisieren.

Unternehmerisches und verwaltungsbetriebliches Denken stellte lange Zeit auf eine bloße Kostenbetrachtung von Mitarbeitern und Führungskräften ab. Heute wird generell der Ressourcencharakter menschlicher Handlungspotentiale stärker betont und Führung aus einer geschlossenen Personalmanagementstrategie angestrebt. Dieses gewandelte Grundverständnis prägt auch die jüngere verwaltungswissenschaftliche Diskussion (vgl. für viele z.B. Vaanholt 1997; Wagner 1998; Bonorden 2001; Bull/Bonorden 2001), das Management der menschlichen Arbeitsleistung wird als langfristig erfolgsentscheidendes Kompetenzfeld erkannt. An zwei exemplarisch herausgegriffenen Vorschlägen zum strategischen Personalmanagement des öffentlichen Verwaltungsbetriebs sollen die eingangs geschilderten Überlegungen zur Kontextabhängigkeit analytischer Bezugsrahmen und der konzeptionellen Differenzen von Sach- und Dienstleistungsmanagement kurz skizziert und in ihrer Problematik verdeutlicht werden.

4.1 Das Michigan-Konzept als Basis

Vaanholt (1997) und Oechsler/Vaanholt (1998) setzen in ihren Überlegungen an den Konzeptionen von Beer et al. (1985) - dem sogenannten Harvard-Konzept - und Tichy/Fombrun/Devanna (1982) - dem sogenannten Michigan-Konzept an. Sie notieren folgende Gemeinsamkeiten:

- interdisziplinäre Ausrichtung unter Verwendung verhaltenswissenschaftlicher Konstrukte und ökonomischer Theorieelemente,
- verändertes Menschenbild, weil die Mitarbeiter als Potentialfaktoren betrachtet werden, die es zu fördern und zu entwickeln gilt,

- im Unterschied zu herkömmlichen Arbeiten zum Personalmanagement erfolgt die Einbindung personeller Maßnahmen in Strategie- und Strukturentscheidungen,
- bislang isolierte Aktivitäten im Personalbereich werden systematisch integriert,
- die Personalarbeit erfolgt dezentral, und die Führungskräfte sind in den gesamten Zusammenhang eingebunden.

Außerdem spielt der Fit- oder Passungsgedanke eine wichtige Rolle. Der externe Fit beschreibt organisationale Effektivität als Funktion der Abstimmung von Strategie-, Struktur- und Human Resource Managemententscheidungen. Infolge dessen ist Personalarbeit nicht länger abgeleiteter und nachgeordneter Natur. Der interne Fit bezeichnet die systematische Integration bislang isolierter Aktivitäten im Personalbereich. In der Summe ähneln hier die Vorstellungen des New Public Management weitgehend dem unternehmerischen Human Resources Management. Eine Gleichartigkeit der Problemlagen wird konstatiert in Bezug auf tiefgreifende Änderungen in der Arbeitsorganisation, die Abkehr von bürokratischen Strukturen und den damit verbundenen Karrierepfaden, Machtverteilungen und Belohnungssystemen. Vaanholt (1997) sieht den Vorteil solcher Modelle vor allem darin, eine integrierte Betrachtung unterschiedlicher Teilfunktionen des Personalmanagement zu ermöglichen, die strategische Ausrichtung des Handelns zu erlauben und die dezentrale Ressourcenverantwortung der Führungskräfte des Verwaltungsbetriebs zu berücksichtigen. Der Harvard-Ansatz unterscheidet die vier Politikfelder Mitarbeiterbeteiligung, Personalbewegungen (Personalbeschaffung, Personaleinsatz und -freisetzung), Anreizsysteme und Arbeitsorganisation. Diese Bereiche können untereinander und mit der Strategie über drei charakteristische Koordinationsverfahren abgestimmt werden, die jeweils zu spezifischen Arbeitsbeziehungen und Rollenausprägungen für das Personal führen. Im bürokratischen Modell herrscht der Dienstweg vor, die Mitarbeiter sind Untergebene, im Marktmodell werden Mitarbeiter über Verträge eingebunden, die Mitarbeiter sind Vertragspartner und im Clan-Modell herrschen Beratung und Konsens als Mittel der Einbindung vor, die Mitarbeiter werden als Organisationsmitglieder gesehen, die auch bereit sind, Eigeninteressen hinter kollektiven Zielen zu platzieren. Für die Harvard-Konzeption wird die Übertragbarkeit auf den verwaltungsbetrieblichen Kontext aus der General-Management-Perspektive abgeleitet (Vaanholt 1997, 53). Für den Michigan-Ansatz wird festgestellt, dass in ihm keine Beschränkung in den Aussagen auf privatwirtschaftliche Unternehmen enthalten ist und somit wird - zumindest implizit - auf seine Anwendbarkeit für Institutionen des öffentlichen Dienst geschlossen (Vaanholt 1997, 54). Charakteristisch ist, dass Strategie, Struktur und Human Resources Management wechselseitig voneinander abhängig sind und die zentralen Erfolgsgrößen bilden. Wirtschaftliche, politische und kulturelle Einflüsse moderieren die genannten Beziehungen. Die als Kernbereiche des

New Public Management geltende Leistungstiefenoptimierung, die Prozessorganisation, das Qualitätsmanagement und der Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente können demnach mittels dieser Denkvorstellung gut verbunden werden. Der Human Resources Kreislauf liefert den Rahmen für eine Funktionsgliederung des Personalmanagements (Personalplanung, Personalauswahl, Personalbeurteilung, Personalentwicklung, Entgeltgestaltung und Personalfreisetzung). Im Zentrum der funktionalen Gliederung steht die individuelle bzw. institutionelle Leistung, die von den vorgenannten Einflussfaktoren abhängig ist.

4.2 Das Modell von Hendry & Pettigrew als Basis

Wagner (1998) geht direkt von der Frage der Ressourcenspezifität aus, wenn er den Zusammenhang von Ressourcen mit der organisationalen Ausrichtung von Strukturen an den Kernkompetenzen einer öffentlichen Verwaltung anspricht. Analog zu den Annahmen bei der unternehmerischen Argumentation werden die einzigartigen Fähigkeiten der Verwaltung mit den leistungsfähigen und leistungswilligen Mitarbeitern assoziiert und insoweit ein professionelles Personalmanagement gefordert, wie es auch in der Privatwirtschaft Geltung hat (bzw. haben soll), um diese Potentiale zu erschließen. Implizit verwendet er den Bezugsrahmen von Hendry/Pettigrew (1990), der um Einflüsse relevanter Interessengruppen (Regierung, Gesellschaft, Gewerkschaften, Kapitalgeber, Management, Mitarbeitergruppen) und um Zielvariablen (z.B. engagierte Beteiligung, Kompetenz etc. der Mitarbeiter des Verwaltungsbetriebs, Kostenwirtschaftlichkeit, Zufriedenheit) erweitert wird, die langfristig auf gesellschaftliche, institutionelle und individuelle Zielgrößen wirken. Endogen und exogen erzeugte Veränderungsimpulse werden über Handlungsspielräume erfasst, die einmal als voluntaristische Einflüsse, zum anderen als deterministische Einflüsse (als nicht gestaltbare Einflüsse aus dem relevanten Umfeld des Verwaltungsbetriebs) auftreten. Außerdem wird der äußere Kontext skizziert, der die wirtschaftliche Situation und ihren Wandel ebenso umfasst wie Politik, Recht, Kultur und Technologie. Ergebnisse verwaltungsbetrieblichen Handelns wirken in das gesellschaftliche System zurück, sind erfolgsrelevant für die Entscheidungen und Handlungen der Akteursgruppen des äußeren Kontextes und beeinflussen Stakeholder-Gruppen mit ihren Interessenartikulationen. Indirekt und langfristig fließen sie wiederum in das verwaltungsbetriebliche Handeln zurück, da es - abhängig vom Inhalt und Satisfizierungsumfang der Interessen der Stakeholder-Gruppen - zu Erwartungsveränderungen an das verwaltungsbetriebliche Handeln kommen kann. Daraus ergeben sich beispielsweise Änderungen im inneren Kontext oder bei den Aktionsfeldern des Personalmanagements.

4.3 Einschätzung

Der von Vaanholt (1997) und Oechsler/Vaanholt (1998) vorgelegte Ansatz dient im Wesentlichen als Messlatte, um die gegenwärtig praktizierte Personalarbeit im öffentlichen Dienst - differenziert nach Beschäftigtenkategorien - zu prüfen

und zu bewerten. In ihrem Ergebnis entsprechen die bislang eingesetzten verwaltungsbetrieblichen Methoden bei der Personalplanung, der Personalentwicklung und der Personalbeurteilung kaum dem aktuellen Kenntnisstand des Human Resources Management. Außerdem empfehlen die Autoren, die Personalfunktion insgesamt als Dienstleistungszentrum auszurichten und den bisherigen Verwaltungskontext an Regeln und Vereinbarungen (z.B. Dienst- und Tarifrecht, Lockerung bundeseinheitlicher Vorschriften, Schaffung von Experimentierklauseln, Möglichkeiten zum Abschluss regionaler Vereinbarungen) zu flexibilisieren. Die detaillierte Analyse mündet in der Forderung, die Methodenvielfalt und strategische Abstimmung des personalwirtschaftlichen Instrumentariums mit den Reformzielen (des New Public Managements) über sämtliche Funktionsbereiche hinweg auszuweiten. Die Position ist klar: es geht darum, das strategische Personalmanagement für öffentliche Verwaltungsbetriebe an unternehmerischen Vorstellungen auszurichten. Das zugrunde gelegte Konzept hat allerdings inhärente Schwächen, wodurch der gesamte Argumentationszusammenhang einer (relativ) einfach zu bewerkstellenden Übertragung von Managementansätzen leidet. Dafür sind mehrere Gründe verantwortlich:

- mit dem Michigan-Ansatz wird auf ein Ideengebäude zurückgegriffen, das nicht länger dem aktuellen wissenschaftlichen Diskussionsstand entspricht, noch am ehesten könnte man es der klassischen Moderne des Human Resources Denkens zurechnen (Conrad 1991). Es bleibt ungeklärt, welcher Nutzen für den Verwaltungsbetrieb in der Auseinandersetzung mit relativ antiquierten Denkvorstellungen entstehen soll;
- das von den Autoren entwickelte Beurteilungsergebnis ist nicht nur eine Funktion des Gegenstands, sondern auch des Beurteilungsmaßstabs, der zur Güteeinschätzung verwaltungsbetrieblichen Personalmanagements eingesetzt wird. Er muss entweder gerechtfertigt oder in seiner relativen Bedeutung benannt werden. Dies betrifft insbesondere den wesentlichen Mangel des Michigan-Ansatzes, der die Spezifik humaner Ressourcen zwar konstatiert, aber nicht theoretisch erschließt. Eine Folge davon ist, dass die sozialen Rationalisierungsdimensionen, die für die Humanressourcen typisch sind, nicht auf den Begriff gebracht werden und damit auch aus dem Blickfeld intentionaler Praxis geraten. Sie besteht vor allem darin, Humanressourcen und Produktion von Dienstleistungen systematisch aufeinander zu beziehen. Schottet man aber beide Bereiche konzeptionell ab, werden weder die Erfolgspotentiale deutlich, die im betriebspezifischen Zugriff auf Humanressourcen liegen, noch wird klar, dass es hierzu spezieller und sorgfältig gebündelter Managementverfahren bedarf, die in Abhängigkeit von den besonderen Handlungsbedingungen für das Management konzipiert werden müssen, um die Denkvorstellung wirksam werden zu lassen;
- eine weitere Schwierigkeit des Übernahmevorschlages entsteht daraus, dass die Ausschöpfung humaner und sozialer Reserven, die speziell aus

der Verwendung partizipativer Strukturen herrührt und Transaktionskosten reduziert, nicht angesprochen wird. Stattdessen wird im Michigan-Konzept interessenmonistisch argumentiert und für die Strategierealisierung überkommenes top-down-Denken empfohlen (Boxall 1996). Insofern vergibt der Vorschlag die Chancen einer transaktionskostentheoretischen Begründung und einer - zumindest theoretischen - Analyse der Bedeutung subjektiver Handlungspotentiale für den institutionellen Erfolg, wie sie für das Denken in Ressourcenkategorien konstitutiv ist.

Alle diese Aspekte belasten die Empfehlung erheblich, die zukünftige Personalarbeit in Verwaltungsbetrieben mit Hilfe des Michigan-Ansatzes verbessern zu wollen. Belässt man den Michigan-Ansatz in der vorgestellten Form als Basis für Veränderungshandeln, so muss die Diagnose wohl lauten, dass es zur Überdehnung seiner (unternehmerischen) Anwendungsfälle kommt.

Der Vorschlag von Wagner (1998) ist konsequenter auf die besondere Situation des Verwaltungsbetriebs zugeschnitten. Die institutionellen Spezifika und die unterschiedlichen Akteursgruppen mit ihren Interessen werden konzeptionell in den dem Vorschlag Wagner's zugrunde liegenden Ansatz von Hendry/Pettigrew eingearbeitet. Dadurch wird sowohl die organisationspolitische Komponente deutlich als auch die Abhängigkeit des verwaltungsbetrieblichen Veränderungshandelns von vorgelagerten gesellschaftspolitischen Entscheidungen erkennbar. Eine Schwäche der Argumentation liegt darin, dass die Besonderheit der Produktion von Dienstleistungen zwar angesprochen wird, aber keine konzeptionellen oder theoretischen Angebote gemacht werden, die eine tiefergehende Analyse der Verbindung von Ressourcen und Leistungserstellung ermöglichen würden. Hieraus ergeben sich gleichfalls die bei Vaanholt (1997) und Oechsler/Vaanholt (1998) bereits angesprochenen Einschränkungen, denn der Blick auf die Möglichkeiten zur sozialen Rationalisierung des Verwaltungsbetriebs wird in einem wichtigen Punkt versperrt. Dem Konzept mangelt es daher - zumindest in der vorgetragenen Form - an einer angemessenen Darstellung des Leistungserstellungsprozesses von Dienstleistungen.

Beiden hier angesprochenen Diskussionsbeiträgen ist eigentümlich, dass sie sich - unausgesprochen - von idealisierten Annahmen über die prinzipiellen Rationalitätsvorsprünge unternehmerischer Managementverfahren über andere Instrumente leiten lassen. Regelmäßig wird ausgeführt, dass die vorgetragenen Konzeptionen die Basis für die Lösung unternehmerischer Personalmanagementprobleme abgeben, kaum wird hingegen explizit gemacht, dass ihre Problemlösungskapazität natürlich begrenzt ist und selbst eine Fülle bislang ungelöster neuer Fragen aufwirft, wie die jüngere Diskussion um die unbeabsichtigten Folgen `moderner` Managementkonzepte insgesamt zeigt (z.B. Moldaschl 2002). Eine gewisse Bestätigung für die Existenz solcher `Kollateralschäden` der Theo-

rieanwendung findet man in Erfahrungsberichten gerade aus den Ländern, die bei der Umsetzung neuer Managementansätze als NPM-Kernanwender bezeichnet werden (Australien, Neuseeland, Großbritannien). Wenn man die berichteten Fakten zum Bezugspunkt der wissenschaftlichen Meinungsbildung macht, erweist sich der nicht selten geäußerte Optimismus über die generellen Leistungsvorteile des modernen Managements über herkömmliche administrative Verfahren wohl als voreilig. Zum Beispiel kommen Van Gramberg/Teicher (2000) in ihrer explorativen Studie zu den Auswirkungen restrukturierten staatlichen Handelns auf die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes in Australien und Kanada zu einem sehr nüchternen Urteil. Absenkung der Gehälter, verschlechterte Arbeitsbedingungen, verringerte Arbeitsplatzsicherheit, steigende Arbeitsintensivierung werden mit zum Teil deutlich negativen Auswirkungen auf das Engagement und die Leistungsbereitschaft beantwortet. Cain (1998) weist auf die Gefahren moderner Zielbildungs- und Leistungsbeurteilungskonzepte - einem wichtigen Instrument der modernen Personalführung - hin, die in der hierdurch erzeugten Erosion des long-term-commitment der Mitarbeiter liegen. Da die Verfolgung öffentlicher Interessen in weiten Bereichen längerfristige Zeitperspektiven verlangt, kann es hierdurch zu erheblichen Steuerungsproblemen kommen.

5. Ausblick

Aus dieser ernüchternden Analyse zur Leistungsfähigkeit bislang diskutierter Ansätze des strategischen Personalmanagements von Verwaltungsbetrieben ist vor allem weiterer Entwicklungsbedarf, nicht ein Abbrechen der Veränderungsbewegung hin zu mehr wirtschaftlicher Rationalität, zu folgern. Vor allem folgende Gesichtspunkte sind von Bedeutung:

1. die besonderen Rand- und Handlungsbedingungen des öffentlichen Verwaltungsbetriebs müssen konzeptionell eingearbeitet werden, was zu einer Spezifizierung der Anwendungsfälle bislang diskutierter Konzepte führt;
2. es geht noch um erhebliche weitere konzeptionelle und instrumentelle Entwicklungsarbeit, die die Fusion ökonomischer Denkansätze mit verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Arbeiten zu einer umfassenderen Theorie menschlicher Ressourcen und ihrer betrieblichen Verwendung beinhaltet und auf die Spezifika der Produktion von Dienstleistungen ausgerichtet ist;
3. Quick-Fixes für die zweifelsfrei vorhandenen und drängenden Probleme, mit denen Verwaltungsbetriebe aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung, ihrer Binnenstrukturen und ihrer Führungsinstrumente konfrontiert sind, dürfen nicht erwartet werden;
4. für den Umgestaltungsprozess selbst kann das Verwaltungsmanagement nicht auf Instantlösungen oder Hilfe von `außen` hoffen, weil die bestehenden Kontextdifferenzen einfache Übernahmen von Verfahren und In-

strumenten aus anderen Anwendungsbereichen nicht erlauben, stattdessen ist eigenständige Anpassungs- und Entwicklungsarbeit nötig;

5. einiges spricht für die These, dass ein öffentlicher Dienst, der sich konsequent wie eine privatwirtschaftliche Dienstleistungserzeugung aufstellt, Rationalisierungsvorteile erwirtschaften wird, aber dann auch mit vergleichbaren Managementproblemen konfrontiert wird, wie sie für erwerbswirtschaftliche Betriebe prototypisch sind und die bislang - entgegen aller Rhetorik - nur sehr begrenzt in den unternehmerischen Griff zu bekommen waren. Fremdorganisierte Arbeit erzeugt subjektive Entfremdung, hohe Arbeitsunzufriedenheit oder mangelndes Commitment. Eine befriedigende Lösung dieser Fragen ist durch ein Management des Verwaltungsbetriebs, das sich stärker an erwerbswirtschaftlichen Verfahren und Instrumenten orientiert, nicht zu erwarten.

Literatur

- Bamberger, I./ Wrona, T. (1996): Der Ressourcenansatz und seine Bedeutung für die Strategische Unternehmensführung. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 48, 130-153.
- Battis, U. (1997): Das Dienstrechtsreformgesetz. In: Neue Juristische Wochenschrift 50, 1033-1036.
- Beer, M./ Spector, B./ Lawrence, P.R./ Mills, D.Q./ Walton, R.E. (1985): Human Resource Management. New York, London.
- Bonorden, V. (2001): Der öffentliche Dienst: Kritik und Analyse. In: Bull, H.P./ Bonorden, V. (Hg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform. Baden-Baden, 31-50.
- Bowen, D.E./ Gilliland, S.W./ Folger, R. (1999): HRM and Service Fairness. How Being Fair with Employees Spills over to Customers. In: Organizational Dynamics 28, 7-23.
- Boxall, P.F. (1996): The Strategic HRM Debate and the Resource-Based View of the Firm. In: Human Resource Management Journal 6, 59-75.
- Budäus, D. (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - eine Einführung. In: Budäus, D./ Conrad, P./ Schreyögg, G. (Hg.): New Public Management. Berlin, New York, 1-10.
- Bühner, R. (1997): Personalmanagement. 2., überarbeitete Auflage. Landsberg/Lech.
- Bull, H.P. (2001): Die politische und rechtliche Ausgangslage und der internationale Vergleich. In: Bull, H.P./ Bonorden, V. (Hg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform. Baden-Baden, 17-30.
- Bull, H.P./ Bonorden, V. (2001): Offene Punkte, Forschungs- und Entscheidungsbedarfe. In: Bull, H.P./ Bonorden, V. (Hg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform. Baden-Baden, 153-156.
- Cain, J. (1998): The Public Service as an Instrument for the Future. In: Canberra Bulletin of Public Administration 89, 97-105.
- Conrad, P. (1991): Human Resource Management - eine 'lohnende' Entwicklungsperspektive? In: Zeitschrift für Personalforschung 5, 411-445.
- Conrad, P./ Manke, G. (2001): Zielvereinbarung, Leistungsbeurteilung und flexible Vergütung. Ergebnisse einer branchenübergreifenden Studie zur Kombination von drei zentralen Instrumenten der Führung, Motivation und Vergütung. In: Personalführung 34, 52-57.
- Corsten, H. (1985): Die Produktion von Dienstleistungen. Grundzüge Produktionswirtschaftslehre des tertiären Sektors. Berlin.

- Corsten, H. (1990): Betriebswirtschaftslehre der Dienstleistungsunternehmung. 2. durchgesehene Auflage. München, Wien.
- Corsten, H. (1997): Integratives Dienstleistungsmanagement - Idee und Elemente. In: Corsten, H. (Hg.): Arbeitspapier Nr. 12 der Schriften zum Produktionsmanagement. Kaiserslautern.
- Davis, G. (1998): A Future for Public Service? Human Resource Management in a Shrinking Sector. In: Canberra Bulletin of Public Administration 89, 22 - 29.
- Engelhardt, W.H./ Kleinaltenkamp, M./ Reckenfelderbäumer, M. (1993): Leistungsbündel als Absatzobjekte. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 45, 395-426.
- Ernenputsch, M.A. (1986): Theoretische und empirische Untersuchungen zum Beschaffungsprozess von konsumptiven Dienstleistungen. Bochum.
- Friedel-Howe, H. (1990): Ergebnisse und offene Fragen der geschlechtsvergleichenden Führungsforschung. In: Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie 34, 3-16.
- Hendry, C./ Pettigrew, A. (1990): Human Resource Management: An Agenda for the 1990s. In: International Journal of Human Resource Management 1, 17-44.
- Jann, W. (1998): Lernen vom privaten Sektor - Bedrohung oder Chance? Oder: Wer hat Angst vor Public Management? In: Edeling, T./ Jann, W./ Wagner, D. (Hg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Opladen, 11-51.
- Koch, R. (1995): Towards an Entrepreneurial Paradigm in Public Management: International Trends. In: Wanna, J./ Forster, J./ Graham, P. (Hg.): Entrepreneurial Management in the Public Sector. Melbourne, 33-40.
- Koch, R. (2001): Auf dem Weg zu einem New Public Service. Zu den Hebelgrößen eines allokativ- effizienten Umbaus des öffentlichen Dienstes. In: Verwaltung und Management 7, 275-284.
- Koch, R. (2002): NPM - Formen der Leistungserstellung und die Ausgestaltung des Personalwesens. Zu den Ansätzen einer leitbildgerechten Komplettierung eines New Public Management durch ein öffentliches Personalmanagement. Arbeitspapier 5/2002, Institut für Verwaltungswissenschaft, Universität der Bundeswehr Hamburg. Hamburg.
- Lorig, W.H. (2001): Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Management in der bundesdeutschen Parteiendemokratie. Opladen.
- Maderyc, M. (2001): Die Bedeutung von Personalmanagement im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung. In: Bull, H.P./ Bonorden, V. (Hg.): Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform. Baden-Baden, 53-72.
- Maleri, R. (1973): Grundzüge der Dienstleistungsproduktion. Berlin, Heidelberg, New York.
- Marr, R. (1989): Überlegungen zu einem Konzept einer "Differenziellen Personalwirtschaft". In: Drumm, H.J. (Hg.): Individualisierung der Personalwirtschaft: Grundlagen, Lösungsansätze und Grenzen. Bern, Stuttgart, 37-47.
- Marr, R./ Friedel-Howe, H. (1989): Perspektiven der Entwicklung einer Differenziellen Personalwirtschaft für den Entscheidungsorientierten Ansatz. In: Kirsch, W./ Picot, A. (Hg.): Die Betriebswirtschaftslehre im Spannungsfeld zwischen Generalisierung und Spezialisierung: Edmund Heinen zum 70. Geburtstag. Wiesbaden, 323-336.
- Marr, R. (Hg.) (2001): Arbeitszeitmanagement. Grundlagen und Perspektiven der Gestaltung flexibler Arbeitszeitsysteme. 3., neu bearbeitete Auflage. Berlin.
- Meffert, H./ Bruhn, M. (2000): Dienstleistungsmarketing, Grundlagen - Konzepte - Methoden. 3. vollst. überarbeitete und erweiterte. Auflage. Wiesbaden.
- Neuberger, O. (1995): Führungsdilemmata. In: Kieser, A./ Reber, G./ Wunderer, R. (Hg.): HWFü, 2. Auflage. Stuttgart, 533-540.
- Moldaschl, M. (2002): Das Subjekt als Objekt der Begierde - Die Perspektive der 'Subjektivierung von Arbeit'. In: Schreyögg, G./ Conrad, P. (Hg.): Theorien des Managements. Managementforschung Band 12. Wiesbaden, 245-280.

- Nienhüser, W. (1989): Die praktische Nutzung theoretischer Erkenntnisse in der Betriebswirtschaftslehre. Stuttgart.
- Oechsler, W.A. (2000): Personal und Arbeit. 7., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. München, Wien.
- Oechsler, W.A./ Vaanholt, S. (1998): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung. In: Budäus, D./ Conrad, P./ Schreyögg, G. (Hg.): New Public Management. Berlin, New York, 151-190.
- O'Neill, D./ Hughes, O. (1998): Is There a New Model of Public Sector Human Resource Management? In: Canberra Bulletin of Public Administration 89, 30-36.
- Pitschas, R. (1999): Neues Personalmanagement im Wandel des deutschen Verwaltungsstaats und Beamtenrechts. In: Merten, D./ Pitschas, R./ Niedobitek, M. (Hg.): Neue Tendenzen im öffentlichen Dienst. 2. unveränderte Auflage. Speyer, 29-58.
- Reichard, C. (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Edeling, T./ Jann, W./ Wagner, D. (Hg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportane Respects? Opladen, 53-70.
- Reichwald, R. (1973): Die menschliche Arbeit in der betriebswirtschaftlichen Produktionstheorie - eine methodologische Analyse. München (Inaugural-Dissertation).
- Ridder, H.-G./ Conrad, P./ Schirmer, F./ Bruns, H.J. (2001): Strategisches Personalmanagement. Mitarbeiterführung, Integration und Wandel aus ressourcenorientierter Perspektive. Landsberg/Lech.
- Ridder, H.-G. (2002): Vom Faktoransatz zum Human Resource Management. In: Schreyögg, G./ Conrad, P. (Hg.): Theorien des Managements. Band 12 der Reihe Managementforschung. Wiesbaden, 211-240.
- Schirmer, F. (2000): Reorganisationsmanagement. Interessenkonflikte, Koalitionen des Wandels und Reorganisationserfolg. Wiesbaden.
- Scholz, C. (2000): Personalmanagement. 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage. München.
- Schneider, H. (1999): Produktion als Dienstleistungsprozess - ein theoretischer Rahmen. In: Corsten, H./ Schneider, H. (Hg.): Wettbewerbsfaktor Dienstleistung: Produktion von Dienstleistungen; Produktion als Dienstleistung. München, 215-238.
- Tichy, N.M./ Fombrun, C.J./ Devanna, M.A. (1982): Strategic Human Resource Management. In: Strategic Management Review 2, 47-61.
- Türk, K. (1981): Personalführung und soziale Kontrolle. Stuttgart.
- Türk, K. (1995): 'Die Organisation der Welt' Herrschaft durch Organisation in der modernen Gesellschaft. Opladen.
- Ulich, E. (1994): Arbeitspsychologie. 3. Auflage. Zürich, Stuttgart.
- Vaanholt, S. (1997): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden.
- Van Gramberg, B./ Teicher, J. (2000): Creating the managerial State: Industrial Relations and Human Resources Management in the Australian and Canadian Public Sector. In: Working Papers No 73, Monash University, Melbourne.
- Wagner, D. (1994): Personalfunktion in der Unternehmensleitung. Wiesbaden.
- Wagner, D. (1998): Personalmanagement als elementarer Bestandteil des Public Management. In: Wagner, D. (Hg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin, 23-50.
- Wollmann, H. (1996): Verwaltungsmodernisierung - Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C./ Wollmann, H. (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. Basel usw., 1-49.

Rainer Koch

New Public Management und Ausgestaltung des öffentlichen Personalwesens

Zur leitbildgerechten Komplettierung
einer wettbewerblichen Organisation der Leistungserstellung
durch das personalwirtschaftliche Konzept des New Public Service

1. Problem- und Fragestellung

Soweit es gegenwärtig um praktische Bemühungen einer Modernisierung des Managements von Staat und Verwaltung geht, geht es mittlerweile – nach mehr als zwei Jahrzehnten eines ununterbrochenen Reformbemühens – auch nicht mehr um die Kontroverse bzw. Frage der Auswahl oder Anwendung jeweils scheinbar angemessener Konzepte oder Leitbilder. Trotz der anfänglich gegebenen Kontroversen zwischen „Universalisten“ und „Kulturalisten“ lässt sich denn auch über eine Vielzahl an weiterhin gültigen länderspezifischen Besonderheiten hinweg der Trend erkennen, dass hier in mehr oder weniger ungeteilter Weise mit dem Konzept bzw. Leitbild einer verstärkt wettbewerblichen Organisation der Leistungserstellung auf den unter Globalisierungsbedingungen zunehmenden Zwang nach einem gesamtwirtschaftlich produktiveren Einsatz von Ressourcen reagiert wird. Im Grunde besteht daher Übereinstimmung darin, dass sich zumindest dem Leitbild nach erst mit einer Umstellung der grundlegenden Organisation des „Service Delivery Systems“ (definitionsgemäß die makroorganisatorische Form der Leistungserstellung) vom bisher noch stark wohlfahrtsstaatlich geprägten Typus einer monopolartig bzw. hierarchischvertikal geschlossenen Produktion zu einem System der verstärkt wettbewerblichen Auslobung von Leistungsaufträgen – also auch der wahlweisen Anwendungen höchst unterschiedlicher Erstellungsformen – die erhofften Produktivitätssteigerungseffekte erzielen lassen (Considine 2001; Nolan 2001; Kickert 1997; Koch 1995).

Ganz im Gegenteil geht es heute auch eher um die praktischerhebliche Frage, wie sich ein im Prinzip als richtig erkanntes Leitbild (das Wettbewerbsparadigma als New Public Management (NPM)-spezifische Form einer veränderten Leistungserbringung) in möglichst modellgerechter – und dabei auch in insgesamt leistungssteigernder Weise als Maßstab für den weiteren Ausbau bzw. Umbau aller weiteren Steuerungsgrößen bzw. Teilfunktionen eines umfassenden Managementsystems einsetzen lässt. Aus praktischnormativer Sicht geht es daher heute eher um das Problem bzw. die Frage, wie sich denn mit Hilfe einer strategisch angelegten Komplettierung bzw. designtheoretisch überzeugend an-

geleiteten Anpassung weiterer Teilgrößen die Voraussetzungen dafür schaffen lassen, dass sich dann auch mit einem entsprechenden Ausbau der Gesamtkonfiguration zu der denkbar höchsten Leistungswirksamkeit kommen lässt. Hier geht es also darum, und zwar im Sinne zumindest bedingt rational steuerbarer Prozesse, aus der bereits vorgehenden Fülle an Varianten gerade jene zu wählen bzw. weiter zu entwickeln, die es eben vom Gesamtzusammenhang anzustrebender Konstruktionen erlauben dürften, zu einer Optimierung der Leistungsfähigkeit eines Managementwandels zu kommen.

Nachdem es in dieser Hinsicht bereits zur Anpassung erster wichtiger Größen der internen Managementverhältnisse gekommen ist – so etwa mit Blick für das Zielsystem, die Aufgabenbestände, aber auch für das Budget- und Rechnungswesen sowie für die Organisationsverhältnisse, geht es augenblicklich verstärkt um die Frage, wie denn nun mit einer Ein- und Anpassung des Aufbaus und des Managements öffentlicher Dienste (des Personalwesens) dafür gesorgt werden kann, dass es zu einer insgesamt leistungssteigernd wirkenden Komplettierung eines stärker wettbewerbslich ausgerichteten Managements von Staat und Verwaltung kommen kann. In entsprechender Weise lässt sich auch schon bei den hier einschlägigen Modell- bzw. Vorreiterverwaltungen (also bei den sog. NPM-Kernanwendern Australien, Großbritannien und Neuseeland) recht gut erkennen, wie hier nun im Rahmen weiterer vorausgehender Änderungen bzw. Anpassungen der grundlegenden Organisation des „Service Delivery Systems“ bereits versucht wird, mit recht tiefgreifenden Umbauten öffentlicher Dienste – also vom institutionellen Aufbau bis hin zur Neugestaltung von Beschäftigungsverhältnissen oder gar Konzepten der Mitarbeiterführung – zu jeweils stimmigen Ergänzungen zu kommen (Koch 2001; Oechsler/Vaanholt 1998). Konzeptionell betrachtet, geht es hier also auch schon um das Problem bzw. die Frage, mit Hilfe welcher Designs öffentlicher Dienste bzw. welcher Art an Verknüpfungen von Kern- und Folgeelementen einer umfassenden Gestaltung es gelingen kann, nun auch öffentliche Dienste für eine weitere Leistungssteigerung der im Prinzip bereits als richtig erkannten stärker wettbewerbslichen Organisation einer Leistungserstellung heranzuziehen.

Im diesem Zusammenhang zeigt sich im Übrigen, dass im Rahmen der weiteren Modernisierungsbemühungen (ob nun national oder international) von durchaus unterschiedlichen Strategien oder Ansätzen einer Komplettierung bzw. Konfiguration von Gesamtverhältnissen ausgegangen werden mag – also auch von durchaus unterschiedlich gearteten Voraussetzungen bzw. Bedingungen eines denkbar erfolgreichen Gesamtaufbaus von Managementsystemen. Entsprechend dem jüngst entwickelten Verständnis von Personal als einem strategischen Erfolgsfaktor kann dabei ja schon einmal umstritten sein, ob oder inwieweit Personal in diesen Zusammenhängen überhaupt als eine abhängig oder einseitig funktional zu gestaltende Managementgröße zu betrachten ist (Ridder et al. 2001).

Gleichwohl werden wir im Folgenden auf der Basis der Entwicklungen bei den NPM-Kernanwendern darlegen, wie hier immer noch mit Hilfe eines eher traditionellen Ansatzes der Designentwicklung bzw. des Konfigurierens versucht wird, zu einer insgesamt leistungssteigernd wirkenden Komplettierung zu kommen. Wie die Analyse zeigt, mögen die Entwicklungen bei sog. Kernanwendern auch als ein Beispiel dafür stehen, dass es eben auch und gerade mit Mitteln einer leitbildgetreuen bzw. strukturharmonischen Anpassung gelingt, zu einer Optimierung der Leistungsfähigkeit eines neuen Managementsystems zu kommen (Boston 1996; Davis 1998; Painter 1995). Zudem scheint es sich dabei auch um ein Beispiel zu handeln, das nun – wie auch schon für den Fall einer sukzessiven Verbreitung der NPM-Idee selbst – zu einem allgemein erheblichen Beispiel des Imitationslernens zu werden vermag.

2. Konzeptionelle Überlegungen zu einer Komplettierung bzw. Konfiguration eines New Public Managements

Soweit es um Fragen der Ein- und Anpassung des Personalwesens geht, wird es daher zu einer zentralen Frage, wie sich nun im Zuge der Anwendung einer veränderten Managementphilosophie auch in kontrollierter Weise zu einer möglichst insgesamt leistungssteigernd wirkenden Gesamtkonfiguration kommen lässt.

In diesem Zusammenhang ist dann auch für unseren Fall schon einmal von Bedeutung, dass sich hier – gemäß den Annahmen einer wandlungs- und designtheoretisch fundierten Konfigurationslehre – davon ausgehen lässt, dass es sich bei solchen Ausbauaktivitäten eben doch – und auch trotz verbleibender Unbestimmtheiten bzw. eines hohen Risikos der Auslösung nicht intendierter Effekte – um zumindest bedingt rational plan- und steuerbare Prozesse eines umfassenden Organisationswandels bzw. einer sachrationalen Konstruktion von Systemdesigns handelt (Galbraith 1973; Goodin 1966, 35; Beyer 2000). Wie es sich an einer Fülle höchst unterschiedlich konstruierter Gestaltungstheoreme zeigt (wie etwa dem eines als zwingend unterstellten Zusammenhanges von Strategie und Struktur, der behaupteten Prägewirkung von Strukturen für das Verhalten, der strategisch zu nutzenden funktional äquivalenten Wirkung unterschiedlicher Gestaltungsgrößen oder an der Annahme einer eher strukturell bedingten Selbstreferentialität systemischer Lernprozesse), ist es den hier in Frage kommenden unterschiedlichen wandlungs- und designtheoretischen Ansätzen in der Zwischenzeit gelungen, auch schon für den Fall partieller bzw. ausschnittshafter Koppelungen bzw. Verknüpfungen von Leit- und Folgeelementen zu einem stark differenzierten Wissen von einem erfolgsorientierten Komplettieren von Managementsystemen zu kommen. Im Sinne entsprechend entwickelter personalwirtschaftlich relevanter Funktions- und Gestaltungszusammenhänge gilt es daher u.a. in der Zwischenzeit als unumstritten, dass man eben erst zur Einrich-

tung strukturell eröffneter Handlungsspielräume (etwa Varianz der Tätigkeitsanforderungen, Delegation von Entscheidungsmöglichkeiten, gezielte Rückkopplungen) kommen muss, um überhaupt eine auf Seiten der Mitarbeiter vermutete intrinsische Arbeitsmotivation leistungssteigernd nutzen zu können.

Für unsere eigenen Zwecke ist dabei allerdings von noch herausragenderer Bedeutung, dass es im Rahmen dieser Entwicklungen nun auch noch zu einer starken Differenzierung grundlegender Perspektiven (bzw. von Meta-Kriterien) einer erfolgreich zu erarbeitenden Gesamtkonfigurationen bzw. Komplettierungen von Managementssystemen selbst gekommen ist (Barney/Hesterly 1999; Donaldson 1996; Remer 2001). Wie es sich etwa an dem Umstand einer unterschiedlich stark geforderten Ausrichtung von Gestaltungsaktivitäten (bzw. der Öffnung oder Schließung) gegenüber Umweltbedingungen, an den Strategien des „Inside-Out“ bzw. des „Outside-In“ (bzw. der Market based oder Resource based Views) oder aber an der Forderung nach einer möglichst (sachlogisch) konsistenten oder aber – geradezu entgegengesetzt – nach einer kompensatorisch wirkenden Regelung deutlich wird, kann es dann auch mittlerweile als ausgesprochen umstritten gelten, wie denn die grundlegenden Ansatzpunkte für den Zweck einer fortschreitenden erfolgsorientierten Komplettierung überhaupt zu wählen sind. In diesem Zusammenhang ist dann ja auch und gerade festzustellen, dass nunmehr selbst das bisher gewissermaßen klassische (Meta-)Prinzip einer gezielten Gestaltung von Systemzusammenhängen – das kontingenztheoretisch begründete „Fit-Theorem“ in zunehmend differenzierten Varianten (ob nun im Sinne eines eher „statisch“ oder eher „dynamisch“ zu gestaltenden Entsprechungsverhältnisses von Umweltgegebenheiten und systemspezifischen Strukturarrangements) ins Spiel gebracht wird (Van de Ven/Joyce 1981, 340). Gerade in dieser Weise kann es dann für die Ausgestaltung eines strategisch anzulegenden Personalmanagements als höchst umstritten gelten, ob das Personal als eine (gegenüber der sonstigen strategischen Unternehmensführung) funktionspezifisch nachrangige bzw. lediglich abgeleitete Gestaltungsgröße zu behandeln ist – oder aber als ein relativ autonom zu verstehender bzw. eigenständig zu entwickelnder Erfolgsfaktor auf der Ebene der Gesamtorganisation (Riedl 1995, 156; Wagner 1998; Remer 1997).

Zum anderen zeigt sich allerdings für den konkreten Fall von NPM-Modernisierungen, dass es hier auf dem Weg bisheriger Entwicklungen doch noch ganz gezielt – und zwar im Sinne eher konservativer bzw. traditioneller Annahmen der Konfigurationslehre – zu einer Komplettierung anfänglich gegebener (und dem Grunde nach als tauglich angesehener) Kerne nach Prinzipien eines möglichst logischkonsistent bzw. strukturharmonisch fortschreitenden Gesamtaufbaus kommt (Kaul 1999; Pollit/Bouckaert 2000, 3, 62; Scott/Ball/Dale 1999). Trotz weiterhin gegebener Streuungen ist hier über die NPM-Kernanwender hinweg (im Übrigen auch für den Fall der Entwicklung und An-

wendung einer Neuen Steuerung in der BRD) recht gut zu erkennen, wie hier – gerade im Zeichen eines zunehmenden Zwanges zu einem gesamtgesellschaftlich zu verbessernden Ressourcengebrauch – das Leitbild eines stärker wettbewerblich orientierten Umbaus des Managements von Staat und Verwaltung zum Bezugspunkt sog. konvergenter Lernprozesse wird – also auch und gerade zum Bezugspunkt des fortschreitenden Ausbaus im Sinne strukturharmonisch geplanter bzw. auch inhaltlich übereinstimmend entwickelter Anpassungen weiterer Teilfunktionen (also auch des Kristallisations- bzw. Wachstumslernens). Im Sinne einer zunehmenden Selbstdynamik bzw. einer sich selbst tragenden Verstetigung zeigt sich dabei auch schon an den gegebenen Erfahrungen, wie nun gerade mit den weiteren funktionalen Voraussetzungen wettbewerblich organisierter Leistungsprozesse die Maßstäbe (und zwar durchaus im Sinne einseitig bestimmter „Fit- bzw. Anpassungsanforderungen“) für einen weiteren strukturharmonisch und leistungssteigernd wirkenden Ausbau der weiteren internen Managementverhältnisse (also auch der Ausgestaltung der Organisation, der Budgetverhältnisse und auch jeweils notwendigen Planungs- und Entscheidungsverhältnisse) vorgegeben werden (Baird/Meshoulam 1988, 122).

Wie es sich an den gegebenen Abläufen zu erkennen gibt, ist daher schließlich auch gar nicht überraschend, dass es sich bei NPM-Modernisierungen um entsprechend geplante, dann aber auch durch „Best Practice“ Erfahrungen verfeinerte Prozesse der Konfiguration von Managementsystemen handelt – aber auf jeden Fall um Prozesse, die eben unter der Sogwirkung der Imitation bzw. Wiederholung entsprechend positiver Erfahrungen zu konvergenten Entwicklungen führen (Overman/Boyd 1994).

3. Leitbildgetreue bzw. strukturharmonische Komplettierung eines New Public Management

Wie dargelegt, haben wir es auch und gerade bei NPM-Modernisierungen mit dem Fall oder Beispiel zu tun, dass es hier gewissermaßen in traditioneller bzw. konservativer Weise – und damit auch mit dem Ansatz eines logisch konsistenten bzw. strukturharmonischen Ausbaus – zur schrittweisen Komplettierung von Managementsystemen kommt.

In dieser Hinsicht lässt sich daher auch für die Modernisierungsprozesse bei den NPM-Kernanwendern (und mit gewissen „Time Lags“ auch bei den „Late Adopters“ der kontinental europäischen Staaten) erkennen, wie letztlich doch die Begleitumstände der Globalisierung (und nicht nur die gewissermaßen chronisch gegebenen Überlastungen einer wohlfahrtsstaatlichen Leistungsproduktion) dazu anhalten, auf das Leitbild des Wettbewerbsparadigma (in der angelsächsischen Welt auch als „Second Wave“ von NPM-Modernisierungen bekannt) zurückzugreifen, um so den zunehmenden Zwängen einer auch gesamtgesell-

schaftlich zu verbessernden Produktivität bzw. Effizienz im Ressourcengebrauch entsprechen zu können. Wie es sich anhand der einschlägigen konzeptionellen bzw. praktischen Entwicklungen zeigt, kann allerdings für keinen der in Betracht kommenden Fälle unterstellt werden, dass in diesem Zusammenhang auch schon vom Bild bzw. den Annahmen einer „vollkommenen Konkurrenz“ bzw. eines vollkommen preisgesteuerten und insoweit „marktlichen Wettbewerbs“ ausgegangen würde. Ganz im Gegenteil führt auch in diesen Fällen die Wahrnehmung bzw. Berücksichtigung nicht-marktlicher Entscheidungsverhältnisse dazu, dass man sich hier im Sinne eines Leitbildes auch weniger von der „marktlichen Automatik“ einer Anpassung von Angebot und Nachfrage (und somit der quasi zwanghaften Aufdeckung vorteilhafter Alternativen), als viel mehr von dem Gesichtspunkt stärker institutionell zu arrangierender Leistungsverhältnisse – und somit auch eher von dem Gesichtspunkt institutionell bewusst in Gang zu setzender Leistungsvergleiche leiten lässt (Walsh 1995, 39, 46; Althaus 1997; Massey 1993, 22; Newman /Richards/Smith 2000).

In entsprechender Weise ist daher – und zwar im Sinne einer konvergierenden Entwicklung feststellbar, wie sich hier bei den NPM-Kernanwendern die Vorstellung durchsetzt, dass nun auch Leistungsprozesse im öffentlichen Sektor (im Übrigen bis in die bisherigen Kernbereiche, wie Bildung, Gesundheit, Soziales und neuerdings auch Arbeitsvermittlung/ Job Network, hinein) mit Mitteln des Wettbewerbs zu organisieren sind – dass es hier aber primär darum geht, mit dem Einholen bzw. dem Vergleich von Leistungsangeboten, der Initiierung bzw. Provokation von Leistungsvergleichen und schließlich auch mit entsprechend ausgelösten Anpassungsprozessen (mit „Managed markets“) zur Aufdeckung von Vorteilhaftigkeiten – und zu einem insgesamt verbesserten Ressourcengebrauch zu kommen (Ferlie et al. 1966, 56; Ranade 1995). Soweit hier das Wettbewerbsparadigma zum Leitbild bzw. Bezugspunkt für den weiteren Gang einer Komplettierung von internen Managementverhältnissen wird, geht es programmatisch auch darum, das „Institutionenversagen“ (das „Institutional Failure“) des Wohlfahrtsstaates zu überwinden. Genauer gesagt, wird es dann auch zu einem besonders gestaltungssteuernden Regulativ, die bisher bürokratisch-monopolartige Organisation der Leistungserstellung (der "Service Delivery Systems") zugunsten eines Wettbewerbs öffentlich-rechtlich und privatrechtlich verfasster Leistungsanbieter zu öffnen. In entsprechender Weise setzt sich bekanntlich auch die Vorstellung durch, dass sich die Regulierung des Aufgabenvollzugs (auf diesem Wege zu einem „Enterprising the State“) – dem Ideal nach – auch nicht mehr so sehr an den Gesichtspunkten universell einzuräumender Anspruchsberechtigungen, der Standardisierung oder der Gleichbehandlung, als vielmehr eben an jenen einer bewusst herzustellenden Vielfalt des Angebots, der Individualisierung der Bedarfsdeckung, als auch der Wählbarkeit von Leistungen zu orientieren habe. Im Sinne einer generellen Regel setzt sich dabei die Vorstellung durch, dass die internen Managementverhältnisse in einer Weise

umzugestalten sind, dass sich nun auch öffentlich-rechtlich verfasste Leistungsanbieter mit angemessenen Dispositionsmöglichkeiten – kurz, also auch als „efficient player“ – in diese Leistungswettbewerbe begeben können müssen.

Soweit nun das Wettbewerbsparadigma (und nicht nur das binnenorganisatorisch relevante „Corporate Management“ Paradigma) zum eigentlichen Leitbild bzw. Regulativ einer Modernisierung von Staat und Verwaltung wird, ist von vornherein zu bedenken, dass nun im Rahmen praktischer Maßnahmen auch und gerade gesellschaftspolitische bzw. ordnungspolitische Konzepte eines Umbaus der Regierungsweise von Wohlfahrtsstaaten (also auch von Governance-Structuren) zur Anwendung kommen. In dieser Hinsicht ist daher auch für alle NPM-Kernanwender zu erkennen, wie hier (entsprechend den gegebenen neoliberalen Prämissen) mit gesellschaftsweit angelegten Re-Vitalisierungsprogrammen (National Competition Policy in Australien/ National Competiton Act in Neuseeland/ Competiton and Quality-Programme in Großbritannien) der Versuch gemacht wird, den Wettbewerb überhaupt (wieder) zum Maßstab einer Re-Invention oder einer erneuten Justierung des Handlungsgefüges bzw. Funktionengeflechtes von Staat, Wirtschaft und neuerdings auch Zivilgesellschaft zu machen. Für unsere Art der Betrachtung ist dabei dann allerdings von besonderer Bedeutung, dass im Rahmen eines entsprechenden Umbaus des gesamtgesellschaftlichen Handlungsgefüges (also bei Anwendung des Wettbewerbs) nun auch noch zu einer Re-Fokussierung der Rolle bzw. der Funktion des Staates (von der eines rational überlegenen Wohlfahrtsstifters) auf die einer „Enabling Authority“ bzw. eines „Contract States“ (oder aber in der BRD auf die eines „Aktivierenden Staates“) zu kommen ist (Cerny 1990, 204; Self 1993; Davis 1995; Boston, 1995). Soweit es eben um eine Re-Vitalisierung des Wettbewerbs im gesamtgesellschaftlichen Maßstab geht, wird es gewissermaßen zwangsläufig zu einem gestaltungserheblichen Gebot, dass sich nun auch Staat und Verwaltung – und zwar durchaus im Zusammenspiel mit Wirtschaft, dem Dritten Sektor und den weiteren organisierten Akteuren der Zivilgesellschaft (Nachbarschaftsgruppierungen) – systematisch um die Aufdeckung und Aktivierung der jeweils insgesamt produktivsten Verfahren einer Erstellung öffentlich relevanter Leistungen zu bemühen haben. Ganz im Sinne einer leitbildgerechten Entwicklung führt dann also die Anwendung des Wettbewerbsparadigmas schon einmal auf dieser Ebene zu der Vorstellung, dass es nun – und zwar je nach erkannter Vorteilhaftigkeit – in variabler Weise zu einer Öffnung der überbrachten klassischen Formen einer monopolartig-bürokratischen Organisation der Leistungserstellung zugunsten des ganzen Spektrums unterschiedlich denkbarer Formen kommt – neben der Anwendung rein staatlicher Formen also auch zu Öffnungen gegenüber hybriden bzw. kooperativen Formen (so etwa als strategisch angelegtes Partnering im Zeichen neuer Joining-Up-Programme) oder eben rein privat rechtlich organisierten Formen der Fremdfertigung (Domberger 1998).

Soweit es hier zur Funktion des Staates wird, sich um die Aufdeckung insgesamt vorteilhafter Organisations- und Produktionsformen zu bemühen, bedarf es im Rahmen dieser Modernisierung nun auch zwangsläufig grundlegender Umstellungen des Public Managements selbst, um auf operativer Ebene in geregelter Weise in einen entsprechenden Wettbewerb eintreten zu können. Über alle NPM-Kernanwender hinweg ist daher auch zu erkennen, wie der hier angestrebte Übergang zu einer „Enabling Authority“ bzw. zu einem „Gewährleistungsstaat“ (allerdings wiederum über eine Serie konvergenter Lernprozesse vermittelt) nun auch zu einem Paradigmawechsel des Public Managements – also auch zu einem Umbau des überbrachten bürokratischen Systems zugunsten eines wettbewerblich orientierten Vergabe- und Kontraktmanagements anhält (Laughlin/Osborne/Ferlie 2002). Unter dem Gesichtspunkt schrittweise durchgeführter Komplettierungen ist dabei von besonderer Bedeutung, dass hier von den Kernanwendern ganz bewusst der Versuch gemacht wird, nun gerade mit dem Mittel einer organisatorisch strukturellen Anpassung (und nicht nur mit ersten Umstellungen des Budget- und Rechnungswesens) in den Umbau zugunsten wettbewerblicher Formen der Leistungserstellung einzusteigen (Jenkins 1996). Was also den Vorgang des Auf- und Ausbaus eines neuen Managementsystems anbetrifft, ist hier also zunächst einmal der eindeutige Versuch zu erkennen, gerade mit dem Mittel einer „Entkoppelung“ von politischen Zentren und peripheren Dienstleistungseinheiten bzw. mit dem Mittel einer gestuften Freisetzung peripherer Dienstleistungseinheiten (den unteren staatlichen Verwaltungseinheiten) gegenüber marktlichen Angebots- und Nachfragebeziehungen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich nun auch für den Fall einer Erstellung öffentlicher Leistungen – und zwar in Formen eines Wettbewerbs – auf das gesamte Spektrum von öffentlich-rechtlichen bis hin zu rein privatrechtlich verfassten Leistungsanbietern (also bis hin zu privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen) zurückgreifen lässt (Rhodes 1997, 46ff.; Seidle 1995; Ryan et al. 1998). Soweit der Einstieg in dieser Weise gewählt wird, ist dann allerdings auch nur erwartungsgemäß, dass sich alle weiteren Komplettierungen zwangsläufig darauf ausrichten, den neu gebildeten Basiseinheiten nun auch die notwendigen Verfügungsrechte bzw. Dispositionsmöglichkeiten für eine effektive Wettbewerbsteilnahme einzuräumen – die Möglichkeiten also dafür zu eröffnen, dass sie von sich aus Prozesse der Über- oder Unterbietung zu initiieren vermögen, dass sie demgemäß zur Aufdeckung von Vorteilhaftigkeiten – und auf diesem Wege schließlich auch zu einer schrittweisen Realisierung angestrebter Produktivitätssteigerungseffekte beizutragen vermögen.

In deutlicher Übereinstimmung mit den oben ausgeführten Überlegungen zu einem leitbildgerechten und zugleich auch strukturharmonischen Auf- und Ausbau eines neuen Systems des Verwaltungsmanagements kann daher auch anhand dieser Abläufe aufgezeigt werden, dass und wie die Bedingungen bzw. Begleitumstände der Einrichtung einer wettbewerblichen Organisation der Leistungser-

stellung zum Dreh- und Angelpunkt (zum Gestaltungskern) einer geplanten Anpassung aller weiteren Größen der internen Managementverhältnisse werden – so eben der Entwicklung des Finanz- und Budgetwesens (Accrual Accounting/ Activity based Accounting/ Output-orientiertes Budgeting), des Auf- und Ausbaus eines Contract Managements (Annual Plans/ Performance Agreements), der Fortentwicklung eines eben überschreitenden Performance Managements (mit einer stärkeren Spezifizierung von Finanz- und Leistungszielen), aber auch und gerade einer Optimierung des Personalmanagements (Scott/Ball/Dale 1999, 58).

4. Wettbewerbliche Organisation der Leistungserstellung als vermittelnde Größe einer Komplettierung des New Public Management

Wie oben ausgeführt, wird im Rahmen des Auf- und Ausbaus eines NPM-Regimes des Staats- und Verwaltungsmanagements (also der Re-Justierung des gesamtgesellschaftlichen Handlungsgefüges, der Re-Fokussierung des staatlichen Funktionsbestandes und der Einführung eines Kontraktmanagements) ja in zentraler Weise auf eine grundlegende Umstellung der Organisation von „Service Delivery Systems“ (auf den Gesichtspunkt einer dezentral-peripheren Öffnung gegenüber wettbewerblichen Prozessen der Aufgabenerledigung) gesetzt, um so zu der im gesamtgesellschaftlichen Maßstab notwendigen Produktivitätssteigerung im Ressourcengebrauch zu kommen. In entsprechender Weise sind es dann auch die veränderten Funktionsanforderungen bzw. Behauptungszwänge einer solchen dezentral-peripheren Organisation von Leistungswettbewerben, die im Rahmen der faktisch voranschreitenden Komplettierung dazu anhalten, die überbracht bürokratisch verfassten (input-orientiert gestalteten) Steuerungsgrößen interner Managementverhältnisse so anzupassen, dass sich die dezentralen Einheiten nun auch in der Tat mit einer jeweils erneut durchführbaren output-orientierten Optimierung des eigenen Ressourceneinsatzes in den Leistungswettbewerben bzw. Vorteilhaftigkeitsvergleichen mit alternativen Anbietern zu behaupten vermögen (Weller/Lewis 1989; Patterson 1997). Bei schon prinzipiell gegebener Orientierung am Wettbewerbsparadigma bzw. den Konzepten des Corporate Managements ist dann in diesem Zusammenhang zwar von vornherein zweifelsfrei, dass hier mit verstärktem Rückgriff auf markt- bzw. produktionstheoretisch fundierte Konzepte versucht wird, nun auch auf direktem Wege bzw. auf einen Schlag die Gesamtheit überlieferter bürokratischer Managementverhältnisse (also auch von der Planung, der Organisation, dem Haushalts- und Finanzwesen eben hin bis zum Personalwesen) in ein System jeweils flexibel disponierbarer und auch dauerhaft anpassungsfähiger Produktionsfaktoren umzubauen. Soweit in diesem Zusammenhang die organisatorisch arrangierten Öffnungen gegenüber Wettbewerbsprozessen nun selbst den zentralen Einstieg in das neue Managementssystem bilden, ist allerdings andererseits nur selbstverständlich, dass dann auch die Einrichtung entsprechender Organisati-

onsverhältnisse (also die Bündelung und Wahrnehmung von Verfügungsrechten bei den neu zu bildenden Basiseinheiten) zu einer kritisch moderierenden Größe im weiteren Gang der Komplettierung des Managementwandels wird – also auch von sich einen regulierenden Einfluss gerade auf die Ausgestaltung des Personalwesens zu nehmen vermag.

Was dabei die besondere vorantreibende bzw. regulierende Kraft organisatorischer Regelungen angeht, ist zunächst zu bedenken, dass und wie hier (gerade für die ansonsten zentralstaatlich verfassten Länder) mit den bekannten makrostrukturellen bzw. gesamtgesellschaftlichen Vorgängen einer notwendig werdenden Disaggregation, der Dezentralisierung und Teilverselbständigung – und somit auch mit dem Mittel der Einrichtung von Auftraggeber- und Auftragnehmerbeziehungen – erste wichtige Bedingungen für die weitere Vervollständigung NPM-typischer Managementverhältnisse gesetzt werden (Greenwood/Pyper/Wilson 2002, 23; Boston/Martin/Pallot 1996, S. 69ff.; Wettenhall 2001). Für uns ist dabei bedeutungsvoll, dass es im Rahmen entsprechend entkoppelter Gesamtverhältnisse ja schon einmal – zumindest einer Tendenz nach – zum Umstieg von den klassischen hierarchischen Unterstellungsverhältnissen (also durchgängigen Systemen einer Fach- und Rechtsaufsicht bzw. der Detailsteuerung) zu stärker geschäftsmäßig bzw. vertragsförmig und insoweit auch schon aushandlungsorientiert zu arrangierenden Leistungsverhältnissen kommt. Zum anderen fällt hier allerdings noch mehr ins Gewicht, dass es im Rahmen solchermaßen wettbewerblich geöffneter Verhältnisse nun auch zwangsläufig zu einem Umbau der bis dato streng bürokratisch verfassten Basiseinheiten zu flexibel agierenden Markt- zumindest aber Wettbewerbsteilnehmern kommt – es hier also in der bekannten Form zur Einrichtung von Executive Agencies (als Trading- oder Nontrading Agencies) in Großbritannien, von Crown Entities bzw. State-Owned Enterprises in Neuseeland und den rechtlich stark unterschiedlich verfassten (Statutory bzw. Nonstatutory) Agencies im australischen Fall kommt (im Übrigen bei einer gleichzeitigen Verschiebung disponierbarer Budgetanteile von variierend 50 % bis 75 % an die jeweilige Peripherie der Gesamtsysteme) (OECD 2001; Greer 1994; Zifcak 1994). In diesem Zusammenhang lässt sich dann auch schon aus international vergleichender Sicht feststellen, wie hier (im Übrigen wieder inspiriert durch die institutionenökonomische Perspektive) auf das hochfluide Organisationskonzept von Agenturen (im Sinne einer dezentralen Bündelung möglichst unverdünnt überlassener Verfügungsrechte) zurückgegriffen wird, um nun auch von den institutionellen Regelungen selbst her (eben Institutionen als kostenträchtiger Produktionsfaktor) zur Entwicklung möglichst optimaler Leistungs- und Wettbewerbsverhältnisse zu kommen (Dixon/Kouzmin/Kovac-Kakabadse 1998; Koch 2000).

Im Sinne vergleichsweise stabil gewordener Strukturarrangements ist dabei zunächst zu erkennen, wie hier gerade mit der Bündelung möglichst unverdünnter

Verfügungsrechte bei den Geschäftsführungen dieser Einheiten (bei den jeweiligen Chief Executive Officers bzw. den eher kollegial organisierten Boards) sicherzustellen versucht wird, dass sich bei diesen neu eingerichteten Einheiten auch schon von den Entscheidungsbefugnissen her betrachtet eine ausreichende Führbarkeit bzw. Reaktionsfähigkeit unter Wettbewerbsbedingungen einstellt (Flynn 1996; Boston 1989; Mulgan 2002). Zudem ist in diesem Zusammenhang zu beobachten, wie nun mit verschiedenen Reorganisationen der „Grenzverhältnisse“ gegenüber dem Bürger als „Kunden“ (mit der Einrichtung von Verwaltungsinformationszentren/ Call Centers, Internet-gestützten Leistungsportalen bzw. Multi-Channel Zugängen sowie der Entwicklung hoch integrierter „Vertriebswege“) die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um nun bei der Dienstleistungserbringung auch in möglichst authentischer bzw. anliegensgerechter Weise an den jeweiligen Bedürfnissen bzw. Nachfrageströmen ansetzen zu können (Hallams/v.Lucke 2000). Schließlich ist hier gemäß erster Verstetigung solcher Strukturarrangements feststellbar, wie hier gerade mit dem Ansatz eines nach Arbeitsflussmengen variierenden Einsatzes von Organisationsmitteln (also der Anwendung eines Tool-Kit-Approach des Organisierens) versucht wird, nun auch schon in organisatorischer Hinsicht zu einer möglichst optimalen Erfassung und Bearbeitung von „Kundenanliegen“ zu kommen. Trotz einer zwangsläufig gegebenen großen Vielfalt ist diesem Zusammenhang (der Agencification) zu erkennen, wie man sich hier auch und gerade mit einer Arbeitsteilung nach „Life Events“ (Lebenssachverhalten) und einer Koordination mit Mitteln einer schrittweise aufzustockenden Teamorganisation (vom Case- zum Team- Management) die organisatorischen Mechanismen verschafft, um Leistungsnachfragen nicht nur kundengerecht erfassen, sondern darauf auch noch mit einem kosten- und nutzenoptimalen Ressourceneinsatz reagieren zu können (Vardon 2000, 105). Wie es sich an bereits recht prominenten Einzelbeispielen zeigt (etwa Centrelink in Australien), sind in dieser Hinsicht alle Organisationsmaßnahmen darauf gerichtet, sich nun gerade mit dem Mittel einer ganzheitlichen Erfassung von „Kundenanliegen“ und ihrer Bearbeitung mit einem jeweils wertschöpfungsoptimal organisierten Ressourcenaufwand denkbar bestmögliche Ausgangsbedingungen für die jeweils anstehenden Leistungswettbewerbe oder -vergleiche zu sichern.

Soweit es um die weiterhin vorantreibende Kraft organisatorischer Regelungen geht, ist allerdings zu bedenken, dass es hier – was das Organisationsverständnis im engeren Sinn anbetrifft – zunächst doch nur in einer stark NPM angepaßten Art und Weise um die Entwicklung und Anwendung eines allgemein erheblichen (Meta-)Prinzips des Organisierens geht (Klein 1996; Bea/Göbel 1999, 355). Obwohl auch hier wieder (wie etwa für den neuseeländischen Fall) Tendenzen zur Formalisierung bzw. Standardisierung des auch rechtlich erlaubten Variantenreichtums feststellbar sind, geht es bei der Entwicklung und Anwendung dieses Prinzips nicht schon darum, nun wieder selbst fest verbindliche

„Blueprints“ für alternative Organisationskonzepte vorzugeben – den hier überbrachten, im Regelfall bürokratisch verfassten Organisationstyp dezentraler Basiseinheiten also durch ein ebenso auf Dauer gestelltes, quasi postbürokratisches oder postmodernes Strukturarrangement (einen „One size fits all“-Typus) zu ergänzen oder gar zu ersetzen. Ganz im Gegenteil geht es hier ja – und zwar im Sinne eines Verständnis von Organisation als Prozessorganisation – nur mehr darum, die einmal überlassenen Organisationskompetenzen dafür zu nutzen, dass sich eben Regeln der Arbeitsteilung und Handlungskoordination in immer wieder erneut angepasster Weise auf Gesichtspunkte der Produktivitätssteigerung bzw. auf jene eines Wettbewerbserfolges beziehen lassen (Boston 1997; Vardon 1999). Entsprechend der international gegebenen Praxis (vgl. hier etwa das „Prior Option-Verfahren“ im Rahmen des Next Steps Programm in Großbritannien oder die zur allgemeinen Norm erhobenen „Performance Improvement Cycles“ in Australien) ist es in diesem Zusammenhang nunmehr auch üblich geworden, mit gewissermaßen immer wieder aufs Neue durchzuführende Process-Re-Engineerings sicherzustellen, dass sich organisatorisch institutionelle Regeln (also Regeln der Arbeitsteilung und Koordination) gewissermaßen parallel nach den ermittelten wertschöpfungserheblichen Vor- und Zwischenleistung einer insgesamt kundenorientiert zu erbringenden Leistung anwenden lassen (Willcocks/Currie/Jackson 1997).

Wie es sich hier an der Praxis der Errichtung und Einrichtung von Basiseinheiten auch im Einzelfall zeigt (etwa an der Errichtung von Executive Agencies auf der Basis der hier einschlägigen Framework Documents), geht es daher diesem Organisationsverständnis entsprechend um die Bedingung oder Anforderung, zu einem Organisationsaufbau (eben als „High Performance Organisation“ bzw. als „Schlanke Organisation“) bzw. zu einer Kombination von Produktions- und Sozialordnung zu kommen, mit der sich die Leistungserstellung eben möglichst flexibel bzw. anpassungsfähig gestalten lässt – und dabei, wenn möglich, im Wesentlichen auch nur über den Anfall von variablen Kosten (bei gleichzeitiger Minimierung von fixen Kosten) steuern lässt.

5. Komplettierung des New Public Management durch das personalwirtschaftliche Konzept eines New Public Service

Entsprechend dieser Funktion bzw. Bedeutung von Organisationsverhältnissen kann es hier auch nicht mehr nur darum gehen, gestaltungserhebliche Anpassungsbedarfe (wie noch im Rahmen traditioneller betriebssoziologischer Sichtweisen) als sich punktuell verändernde Verhaltensanforderungen aus irgendwie stabil gesetzte, neuartig arrangierte Formen der Arbeitsteilung oder Handlungskoordination abzuleiten. Ganz im Gegenteil ist hier der Fall gegeben, dass sich die gestaltungserheblichen Anpassungserfordernisse ja schon (und zwar im Sinne eines strategisch relevanten Meta-Kriteriums denkbar notwendiger Verknüp-

fungeren) aus dem Bedarf dezentraler Basiseinheiten ergeben und sich nun auch mit flexibel anpassungsfähigen Faktoreinsatzkombinationen im Wettbewerb mit alternativen Anbietern behaupten zu müssen. In entsprechender Weise lässt sich über alle Kernanwender hinweg erkennen, wie hier nun auf entsprechende Anforderungen (ob nun im Sinne des neuen Public Service Act in Australien, dem State Sector Reform Act in Neuseeland oder dem Continuity and Change Programm in Großbritannien) mit einem eher grundlegenden Umbau öffentlicher Dienste – mit einem Paradigmawandel reagiert wird. Bei schon prinzipiell starker Orientierung am Wettbewerbsparadigma bzw. dem klassischen Corporate Management Konzept ist daher auch nur konsequent, dass hier mit einem stärker markttheoretisch begründeten Konzept eines „New Public Service“ – dabei also auch mit Rückgriff auf die „Hard Model-Variante“ des Human Resource Managements – auf die veränderten Anforderungen einer zunehmend wettbewerblich orientierten Dienstleistungsproduktion reagiert wird. Im Sinne durchgängig praktisch-relevanter Konsequenzen ist daher auch zu erkennen, dass es beim Personalgebrauch – zumindest bis dato – weniger um die Entwicklung langfristig erheblicher Erfolgspotenziale als vielmehr um eine Nutzung im Sinne akut notwendig werdender Wertschöpfungseffekte geht (Boyne/Jenkins/Poole 1999; OECD 1996; Van Gramberg/Teicher 2000; Halligan 1999).

Wie nicht anders zu erwarten, ist eine solchermaßen veränderte Sichtweise schon einmal prinzipiell darauf ausgerichtet, den dezentralen Dienstleistungseinheiten nun auch den Personalgebrauch als eine eigenverantwortlich wahrzunehmende quasi-betriebliche Funktion zu überlassen. In dieses Bild einer eigenverantwortlichen dezentralen Nutzung von Personalressourcen gehört dann zunächst, dass den dezentralen Dienstleistungseinheiten – im Übrigen in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang mit der „Agencification“ selbst – nun auch personalwirtschaftliche Verfügungsrechte in mehr oder weniger uneingeschränkter Weise zur Disposition überlassen werden. Wie es sich dabei wieder für alle NPM-Kernanwender (prototypisch aber an der Einrichtung der australischen Public Service and Merit Protection Commission) zeigt, ist daher der Umbau der ehemals bürokratisch-zentralistischen Organisation des Personalwesens (also auch der ehemaligen, stark zentralisierend wirkenden Public Service Boards) zu strategischen Netzwerken bzw. eine entsprechende Re-Fokussierung der Aufgaben zwischen einem strategischen Zentrum und der Peripherie dafür vorgesehen, den dezentralen Einheiten personalwirtschaftliche Verfügungsrechte für die tatsächlich operativ ausschlaggebenden Funktionen in möglichst unverdünnter Weise zu überlassen. Mit Ausnahme der „Spitzenämter“ selbst (im Zweifelsfall also aller Positionen der sog. Senior Executive Services) werden hier den dezentralen Dienstleistungseinheiten alle Kompetenzen zur Regelung von Fragen des „Pay and Grading“ (also Fragen der Anstellung, der Eingruppierung und damit auch der Bezahlung) überlassen. Soweit hier regelungserhebliche Kompetenzen für den Personalbereich nun auch mit allen denkbaren Vor-

und Nachteilen (ggf. also auch mit der Möglichkeit zur Einbehaltung Management bedingt erwirtschafteter Budgetüberschüsse) überlassen werden, setzt dies dann schon einmal – und zwar ganz in Übereinstimmung mit den grundlegenden Funktionsanforderungen einer dezentral peripheren Leistungserstellung – die notwendigen Motive bzw. Zwänge dafür, dass nun auch das Personal als Einsatzgröße mit allen realisierbaren Vorteilhaftigkeiten im Rahmen dezentraler Leistungswettbewerbe genutzt wird (Williams 1993; Flynn 1996, 58; Boston 1995, 164).

Zum anderen ist genauso gut zu erkennen, dass sodann mit systemweit angelegten Maßnahmen versucht wird, den bisherigen Aufbau öffentlicher Dienste als eine (von den Anforderungen der Arbeitsorganisation) relativ stark abgetrennte „Dauerbeschäftigungsorganisation“ (als Karrieresystem/ Ämterstruktur) in einen hoch flexibel disponierbaren Personalressourcenbestand umzugestalten (Hughes 1998, 177; Farnham 1993; Boston 1996, 204). In dieser Hinsicht sollen daher eine globale (zudem auch mit weiteren Kostenarten hoch integrierte) Budgetierung von Personalkosten, eine extreme Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen (im Übrigen bis hin zu einer verstärkten Anwendung von Zeitarbeitsverhältnissen/ „Casual Appointments“/ „Stand-by Appointments“) sowie Ansätze einer vereinfachten Personalverwendung bzw. Qualifikationsnutzung (Auflösung fixer Stellenpläne/ Einführung von Verantwortungsebenen/ Vergrößerung vertikaler bzw. horizontaler Verwendungsreichweiten) dafür sorgen, dass sich nun auch über Personalressourcen zunehmend als ein gut teilbarer bzw. disponierbarer Produktionsfaktor verfügen lässt. Im Einzelnen soll dann auch ein entsprechender Umbau öffentlicher Dienste dafür sorgen, dass sich eben bis in die einzelnen Personalverwendungen hinein – und zwar mit dem Mittel einer verbesserten Anpassungsfähigkeit gegenüber quantitativen bzw. qualitativen Bedarfsschwankungen, mit verbesserten Möglichkeiten eines intensivierten outputorientierten Arbeitseinsatzes (also auch mit stärker individualisierten Beschäftigungsverhältnissen/Leistungsabsprachen), aber auch mit Hilfe eines stärker leistungsorientierten Einsatzes personalspezifischer Finanzaufwendungen (Vergrößerung leistungsorientierter Besoldungsbestandteile) zu einem wertschöpfungs-optimalen Personalgebrauch kommen lässt (OECD 1997). Entsprechend den hier durchschlagenden mikroökonomischen bzw. neoklassischen Annahmen ist in diesem Punkt zudem recht gut zu erkennen, dass auch Prozesse der Mitarbeiterführung nunmehr weniger als (technologisch) komplett auszugestaltende „Betreuungs- oder Entwicklungsverhältnisse“ (Situative Konzepte der Mitarbeiterführung), sondern viel mehr als stärker individuell zu verantwortende und nur mehr kontextuell gesteuerte Prozesse des Selbstmanagements organisiert werden (Cherry 1998). Ganz im Sinne des „Empowerments“ geht es nur mehr darum, den Mitarbeitern zur Erfüllung ihrer Leistungsaufträge Verantwortlichkeiten bzw. Handlungsmöglichkeiten (neben Ressourcenbeständen auch Möglichkeiten der eigenen Karriereentwicklung) zur Verfügung zu stellen, aus denen sie dann

– und zwar auch wieder unter Konkurrenzbedingungen – „Auswahlentscheidungen“ so zu treffen haben, dass sie für sich selbst, aber auch für ihre Arbeitgeber (also gemäß eigenen Nutzenüberlegungen, aber auch im Verhältnis zu organisationsbezogenen Leistungsanforderungen) zu jeweils akzeptablen „Anreiz-Beitrags-Verhältnissen“ zu kommen vermögen (Koch 1999).

Insgesamt betrachtet, zielt dann dieser Umbau öffentlicher Dienste auch darauf, den dezentralen Dienstleistungseinheiten die Voraussetzungen dafür zu eröffnen, dass sich nun auch noch das Personalmanagement bzw. der Gebrauch des Personalfaktors in stärker integrierter Weise mit dem Bedarf nach der Entwicklung konkurrenzfähiger Leistungsplanungen vornehmen lässt. In diesem Zusammenhang sind es insbesondere die im Zuge weitgehender Dezentralisierungen der Tarifpolitik entwickelten Verfahrensweisen eines „Agreement Makings“, die den einzelnen Behörden- oder Geschäftsleitungen die Möglichkeit eröffnen, sich nun auch im Wege direkter und insoweit auch kurzfristig änderbarer Absprachen mit den eigenen Mitarbeitern (ob nun im Sinne kollektiver oder individueller Regelungen) um die Optimierung des Personalgebrauchs im Rahmen dezentraler Leistungsplanung zu bemühen. Wie es auch die Regelungen der einzelnen „Workplace-Relations-Acts“ vorsehen, ist dann das „Agreement Making“ (in Großbritannien die agenturspezifischen Performance Agreements) mittlerweile auch zu dem überhaupt ausschlaggebenden Instrumentarium geworden, um sich nun gerade in kurzen Zyklen (in Ein- oder Zweijahresrhythmen) mit immer erneut anzupassenden „Produktions- und Arbeitsbedingungen“ (von der Anpassung von Personalbeständen, von Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitszeitregelungen hier und von Lohn- und Gehaltsabsprachen dort) auf sich ändernde Wettbewerbsbedingungen einzustellen (Yates 1998). Soweit sich dabei immer wieder aufs Neue auf die denkbar unterschiedlichen Ergebnisse eines „Compulsary Competitive Tenderings“ (also auf Ab- und Zugänge im Aufgabenbestand) selbst anzupassen ist, ist nur selbstverständlich, dass in diesem Zusammenhang nunmehr auch neuartige Verfahren des „Outplacements“ und der „Personalüberleitung“ an Bedeutung gewinnen. Insgesamt gesehen, zeigt sich hier auch, dass es den Anforderungen einer dezentral wettbewerblichen Organisation der Leistungserbringung entsprechend zu einer verstärkt prozessbezogenen Optimierung des Personalgebrauchs kommt.

Zusammenfassend betrachtet, führt daher die hier durchschlagene Konzeption eines „New Public Service“ dazu, dass man sich auch und gerade des Mittels einer zunehmenden Rückführung des öffentlichen Dienstes (als einem vormals aus der gesellschaftlichen Arbeitsteilung herausgehobenen Staatsdienst) auf die Rolle und Funktion eines normalen Arbeitgebers (und somit auch der Mittel der „Normalisierung“ von Beschäftigungsverhältnissen, der „Dezentralisierung“ von Verfügungsrechten und dem einer weitgehenden „Integration“ in aktuelle

Arbeitsprozesse) bedient, um auf den aktuellen Bedarf nach flexibler Kombierbarkeit von Faktoreinsätzen zu reagieren (Kettl et al. 1996).

6. Leistungswirksamkeit einer leitbildgerechten bzw. strukturkonformen Komplettierung

In den vorausgegangenen Passagen ist deutlich gemacht worden, dass und wie es im Rahmen jüngerer Vorgänge einer Modernisierung von Staat und Verwaltung auch und gerade durch leitbildgerechte bzw. strukturharmonische Anpassungen zu einer voranschreitenden Komplettierung des Modells eines New Public Managements kommt. In diesem Zusammenhang ist dann zumindest in groben Zügen aufgezeigt worden, wie nun auch in diesem Fall (über eine Vielzahl gestuft wirksam werdender „Fit“-Verhältnisse bzw. Entsprechungszwänge hinweg) die durchgängige Orientierung am Wettbewerbsparadigma als einem Leitbild der Staats- und Verwaltungsmodernisierung dazu anhält, dass es nun abhängig davon (und zwar – was den Verknüpfungsvorgang anbetrifft – im Sinne einer „abgeleiteten Personalstrategie“) zu einer sachlich-konsistenten Anpassung auch und gerade jeweiliger Öffentlicher Dienste – zum Aufbau eines sog. New Public Service – kommt. Im Vorgang einer entsprechenden schrittweisen Komplettierung von NPM-Regimen stoßen wir dabei zudem auf den Fall, dass hier die Bedingungen der Anpassung (die „Fit“-Zwänge) über den vorausgehenden Einstieg in wettbewerbliche Systeme der Leistungserstellung (bzw. einer entsprechend notwendigen organisatorischen Ausgestaltung der Basiseinheiten als hochfluide Markt- bzw. Wettbewerbsteilnehmer) vermittelt werden.

Darüber hinaus geht es hier allerdings nicht nur um den Gesichtspunkt, dass und wie die grundlegende Orientierung an dem Leitbild einer wettbewerblichen Erstellung öffentlicher Leistungen (bzw. am Aufgabenvollzug im Rahmen eines Wettbewerbs um die jeweils vorteilhaften Erstellungsverfahren) nun auch im Sinne eines gestaltungsmäßig nutzbaren Informationsüberschusses dazu anhält, gewissermaßen logisch zwingend (bei Rückgriff auf die Hard Model Variante eines HRM als partiellem Referenzmodell) zu einem Aufbau öffentlicher Dienste im Sinne eines vorrangig markt- bzw. faktortheoretisch begründeten „New Public Service“ zu kommen. Hier geht es also nicht nur um den designtheoretischen Gesichtspunkt im engeren Sinne, ob der Kern eines Paradigmas des Verwaltungsmanagements über genügend gestaltungserhebliche Informationen verfügt (also auf sachlicher Ebene genügend viele Modellvarianten produziert), um nun auch über alle weiteren Größen von Managementverhältnissen hinweg (also von der Organisation über das Budgetwesen bis hin zum Personalwesen) zu einem insgesamt konsistenten Ausbau dieses Systems (zu einem „Fully fledged Model“) zu kommen. Ganz im Gegenteil geht es hier ja auch um die weitergesteckte wandlungstheoretische Frage (um die Frage eines erfolgreich durchgeführten geplanten Organisationswandels), inwieweit allererst eine entsprechende

Strategie bzw. Variante der Komplettierung nun nachweislich auch (und zwar auch im Unterschied zu denkbar anders gearteten Ansätzen) zu insgesamt leistungssteigernden Wirkungen in der Anwendung eines New Public Managements führt.

Soweit es hier um die Evaluation der denkbaren Leistungswirksamkeit eines solchen Paradigmawechsels im Verwaltungsmanagement geht, gibt es bekanntermaßen schon prinzipiell Probleme, erkennbare Wirkungen nun auch in kontrollierter Weise auf die dabei ins Spiel kommenden erfolgskritischen Größen solcher Änderungsprozesse zuzurechnen. Trotz dieser prinzipiellen Schwierigkeiten kann nun im Falle der Evaluation solcher NPM-spezifischer Modernisierungsvorgänge mittlerweile davon ausgegangen werden, dass die NPM-spezifischen Umstellungen schon einmal pauschal (und zwar wiederum vermittelt über die Herstellung einer Vielzahl unterschiedlicher „Fit-Verhältnisse“) recht positiv auf die angestrebte gesamtwirtschaftlich zu verbessernde Produktivität im Ressourcengebrauch durchschlägt (OECD 2000; OECD 2002). Denn auch ohne eine Kontrolle der hier interessierenden internen Konsistenzen kann festgestellt werden, dass eben die Umstellungen auf ein NPM-Regime des Managements von Staat und Verwaltung schon pauschal zu einer merklichen Erholung der Leistungsdaten von Staat und Wirtschaft geführt haben – diese Umstellungen bei den in Betracht kommenden Kernanwendern eben nicht nur zum Aufgabenabbau, zu einer (am BSP gemessenen) rückläufigen Ressourcenbeanspruchung, zu einer verbesserten (Stück-)Kosteneffizienz sowie zu tatsächlich ausgeglichenen Finanzierungssaldi in den öffentlichen Haushalten führen, sondern darüber vermittelt auch zu gesamtwirtschaftlich relevanten Erholungen, wie etwa einem durchgängig stark steigendem Wirtschaftswachstum, fallenden Arbeitslosenraten etc. (Scott/Ball/Dale 1999, S. 70; Quiggin 1999; Halligan 1997).

Für uns ist dabei nun allerdings von Bedeutung, dass es ansatzweise Hinweise dafür gibt, dass nun auch schon der Umstand eines leitbildgerecht und auch strukturkonform angepassten „New Public Service“ in jeweils funktional verstärkender bzw. in leistungssteigernder Weise in diesen Ergebnissen bzw. Wirkungszusammenhängen durchzuschlagen vermag. So lässt sich eben nicht von der Hand weisen, dass die jetzt gegebenen Möglichkeiten einer verbesserten Steuerbarkeit personalwirtschaftlicher Größenordnungen, eines gezielteren leistungsorientierten Einsatzes finanzwirtschaftlicher Aufwendung (bei gleichzeitig rückläufigen Anteilen der Pay Bills an den jeweiligen BSP) sowie jene eines verstärkten oder intensivierten output-orientierten Arbeitseinsatzes zu der schon insgesamt sichtbar werdenden verbesserten Nutzung öffentlich beanspruchter Ressourcen – und somit auch zu der im Gesamtverhältnis von Staat und Wirtschaft selbst verbesserten Verteilung von Ressourcenbeständen beigetragen haben dürften. Wir stoßen damit auf den Ablauf eines Modernisierungsprozesses,

bei dem es dann nicht nur über eine leitbildgesteuerte Komplettierung zur Entwicklung eines näherungsweise „Fully fledged model“ des Managementwandels kommt. Ganz im Gegenteil sprechen die aufgezeigten Wirkungszusammenhänge auch schon dafür, dass hier – unter den gegebenen Umständen eines zunehmenden Bedarfs nach Produktivitätssteigerung – nun der Ansatz einer leitbildgerechten und dabei auch strukturharmonischen Komplettierung (der Umstand einer „abgeleiteten“ Personalstrategie) nun selbst – zwar im „Windschatten“ allgemeiner Erholungen, aber gleichwohl mit eigenständigen Effekten – zu einer leistungsverstärkenden Reaktion beiträgt. Selbst wenn es im Rahmen des geplanten Managementwandels vielerlei Probleme der Übertragbarkeit zu berücksichtigen gilt, scheinen es die bisherigen Ergebnisse zumindest nahe zu legen, das hier erkennbarer strategische Vorgehen zumindest probeweise zum Gegenstand des Imitationslernens zu machen.

7. Literatur

- Althaus, C. (1997): The Application of Agency Theory to Public Sector Management. In: Davis, G./ Sullivan B./ Yeatman A. (Hg.): *The New Contractualism?* Melbourne, 137-153.
- Baird, L./ Meshoulam, I. (1988): Managing Two Fits of Strategic Human Resources Management. In: *Academy of Management Review* 13, 116-128.
- Barney, J.B./ Hesterly, W. (1999): Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organizations and Economics Analysis. In: Clegg, S.R./ Hardy, C. (Hg.): *Studying Organization*. London, 109-141.
- Bea, F.X./ Göbel, E. (1999): *Organisation, Theorie und Gestaltung*. Stuttgart.
- Beyer, R. (2000): *Organisatorische Veränderungstypen in der öffentlichen Verwaltung. Eine konfigurationstheoretische Analyse mit empirischen Evidenzen*. München, Mering.
- Boston, J. (1989): Corporate Management: The New Zealand Perspective. In: Davis, G./ Weller, P./ Lewis C. (Hg.): *Corporate Management in Australian Government*. Melbourne, 103-126.
- Boston, J. (Hg.) (1995): *The State under Contract*. Wellington.
- Boston, J. (1996): Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and International Transfer of Ideas. In: Weller, P./ Davis, G. (Hg.): *New Ideas, better Government*. Singapore, 107-131.
- Boston, J. (1997): Lessons from the Antipodes. In: O'Toole, B. J./ Jordan, G. (Hg.): *Next Steps, Improving management in Government?* Aldershot, 161-177.
- Boston, J./ Martin, J./ Pallot, J. (1996): *The New Zealand Model*. Oxford.
- Boyne, G./ Jenkins, G./ Poole, M. (1999): Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An Empirical Comparison. In: *Public Administration* 77, 407-420.
- Cerny, P.G. (1990): *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*. London.
- Cherry, N. (1998): Performance Management. The Next Generation. In: *Canberra Bulletin of Public Administration* 89, 67-72.
- Considine, M. (2001): *Enterprising States. The Public Management of Welfare-to-work*. Cambridge.
- Davis, G. (1995): Toward a Hollow State? Managerialism and its Critics. In: Considine, M./ Painter, M. (Hg.): *Managerialism. The great Debate*. Melbourne, 208-223.
- Davis, G. (1998): A Future for Public Service? Human Resource Management in a Shrinking Sector. In: *Canberra Bulletin of Public Administration* 89, 22-29.

- Dixon, J./ Kouzmin, A./ Kovac-Kakabadse, N. (1998): Managerialism Somethig old, Something borrowed, Little new, Economic Prescription versus effective organizational change in public agencies. In: *International Journal of Public Sector Management* 11, 164-187.
- Domberger, S. (1998): *The Contracting Organisation. A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford.
- Donaldson, L. (1996): *For Positivist Organization Theory. Proving the Hard Core*. London.
- Farnham, D. (1993): *Human Resource Management and Employee Relations*. In: Farnham, D./ Horton, S. (Hg.): *Managing the New Public Service*. London, 99-126.
- Ferlie, E./ Ashburner, L./ Fitzgerald, L./ Pettigrew, A. (1996): *New Public Management in Action*. Oxford.
- Flynn, N. (1996): *The United Kingdom*. In: Flynn, N./ Strehl, F. (Hg.): *Public Sector Management in Europe*. London, 50-83.
- Galbraith, J.R. (1973): *Designing Complex Organizations*. Reading MA.
- Goodin, R.E. (1966): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge.
- Greenwood, J./ Pyper, R./ Wilson, D. (2002): *New Public Administration in Britain*. 3. Auflage. London, New York.
- Greer, P. (1994): *Transforming Central Government, The Next Steps Initiative*. Buckinham.
- Hallams, P./ Lucke, J.v. (2000): *Drei Portale aus Australien: Gic, Tigers und Centrelink*. In: Reinermann, H./ Lucke, J.v. (Hg.): *Portale in der öffentlichen Verwaltung, Internet, Call Center, Bürgerbüro*. Speyer Forschungsberichte 205. Speyer, 38-53.
- Halligan, J. (1997): *New Public Sector Models. Reform in Australia and New Zealand*. In: Lane, J.-E. (Hg.): *Public Sector Reform, Rational, Trends and Problems*. London, 17-46.
- Halligan, J. (Hg.) (1999): *Public Service Reform*. Canberra.
- Hughes, O.E. (1998): *Public Management and Administration*. 2. Auflage. Melbourne.
- Jenkins, K. (1996): *Next Steps: Institutional Impact and Beyond*. In: Weller, P./ Davis, G. (Hg.): *New Ideas, better Government*. Singapore, 132-137.
- Kaul, M. (1999): *Reform Strategies for Commonwealth Public Services*. In: Halligan, J. (Hg.): *Public Service Reform*. Canberra, 117-141.
- Kettl, D.F./ Ingraham, P.W./ Sanders, R.P./ Horner, C. (1996): *Civil Service Reform. Building a Government that Works*. Washington.
- Kickert, W.J.M. (1997): *Public Management in the United States and Europe*. In: Kickert, W.J.M. (Hg.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, 15-40.
- Klein, R. (1996): *Self-Inventing Institutions: Institutional Design and the U.K. Welfare State*. In: Goodin, R.E. (Hg.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, 204-255.
- Koch, R. (1995): *Towards an Entrepreneurial Paradigm in Public Management: International Trends*. In: Wanna, J./ Forster, J./ Graham, P. (Hg.): *Entrepreneurial Management in the Public Sector*. Melbourne, 33-40.
- Koch, R. (1999): *New Public Management and Management Education: Foundations of Successful Management Reform*. In: *Australian Journal of Public Administration* 58, 97- 101.
- Koch, R. (2000): *New Organisational Formats of Public Service Delivery in Context of NPM Applications*. In: *Universität der Bundeswehr Hamburg, Beiträge zur Verwaltungswissenschaft* 34. Hamburg.
- Koch, R. (2001): *Auf dem Weg zu einem New Public Service. Zu den Hebelgrößen eines allokativ-effizienten Umbaus des öffentlichen Dienstes*. In: *Verwaltung und Management* 5, 275-284.
- Laughlin, K./ Osborne, S.P./ Ferlie E. (Hg.) (2002): *New Public Management*. New York.
- Massey, A. (1993): *Managing in the Public Sector. A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. Aldershot.

- Mulgan, R. (2002): Public Accountability of Provider Agencies: The Case of the Australian "Centrelink". In: *International Review of Administrative Sciences* 68, 45-59.
- Newman, J./ Richards, S./ Smith, P. (2000): Modelling Institutional Change: The Making of Markets. In: Rhodes, R.A.W. (Hg.): *Transforming British Government, Volume 2: Changing Roles and relationships*. London, 182-204.
- Nolan, B.C. (Hg.) (2001): *Public Sector Reform. An International Perspective*. Melbourne.
- OECD (1996): *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris.
- OECD (1997): *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*. Paris.
- OECD (2000): *Summary of the PSPE Data Analysis and future Directions for HRM Data Collection, PUMA/HRM 7*. Paris.
- OECD (2001): *Distributed Public Government, Agencies Authorities and other Autonomous Bodies*. Paris.
- OECD (2002): *Main Economic Indicators, March*. Paris.
- Oechsler, W.A./ Vaanholt, S. (1998): Human Resource Management - Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemäßes Personalmanagement. In: Budäus, D./ Conrad, P./ Schreyögg, G. (Hg.): *New Public Management*. Berlin, 151-190.
- Overman, E.S./ Boyd, K.J. (1994): Best Practice Research and Postbureaucratic Reform. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, 67-83.
- Painter, C. (1995): The Next Steps Reforms and Current Orthodoxies. In: O'Toole, B.J./ Jordan, G. (Hg.): *Next Steps, Improving Management in Government*. Aldershot, 17-36.
- Patterson, J. (1997): A Managerialist strikes back. In: Considine, M./ Painter, M. (Hg.): *Managerialism. The great Debate*. Melbourne, 72-87.
- Pollit, C./ Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford.
- Quiggin, J. (1999): The Future of Government. Mixed Economy or Minimal State? In: *Australian Journal of Public Administration* 58, 39-53.
- Ranade, W. (1995): The Theory and Practice of Managed Competitions in the National Health Service. In: *Public Administration* 73, 241-262.
- Remer, A. (1997): Personal und Management im Wandel der Strategien. In: Klimecki, R./ Remer, A. (Hg.): *Personal als Strategie*. Neuwied, 399-417.
- Remer, A. (2001): Management im Dilemma - von der konsistenten zur kompensatorischen Managementkonfiguration. In: *Die Unternehmung* 55, 353-375.
- Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham.
- Ridder, H.-G./ Conrad, P./ Schirmer, F./ Bruns, H.-J. (2001): *Strategisches Personalmanagement, Mitarbeiterführung, Integration und Wandel aus ressourcenorientierter Perspektive*. Landsberg/Lech.
- Riedl, J. (1995): *Strategie und Personal: Ansätze zur Personalorientierung der strategischen Unternehmensführung*. Wiesbaden.
- Ryan, N./ Brown, K./ Parker, R./ Boyle M./ Scott, R. (1998): *Case Studies in Delivering Government Services*. Brisbane.
- Scott, G./ Ball I./ Dale T. (1999): New Zealand's Public Sector Management Reform. In: Clark, C./ Corbett, D. (Hg.): *Reforming the Public Sector, Problems and Solutions*. Adelaide, 53-76.
- Seidle, F.L. (Hg.) (1995): *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*. Ottawa.
- Self, P. (1993): *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London.
- Van de Ven, A./ Joyce, W.F. (Hg.) (1981): *Perspectives on Organization Design and Behavior*. New York.

- Van Gramberg, B./ Teicher, J. (2000): Creating the managerial State: Industrial Relations and Human Resources Management in the Australian and Canadian Public Sector. In: Working Papers No. 73, Monash University. Melbourne.
- Vardon, S. (1999): Centrelink. In: Clark, C./ Corbett, D. (Hg.): Reforming the Public Sector, Problems and Solutions. Melbourne, 178-203.
- Vardon, S. (2000): Centrelink. A Three-Stage Evolution. In: Singleton, G. (Hg.): The Howard Government, Australian Commonwealth Administration 1996-1998. Sydney, 96-107.
- Wagner, D. (1998): Personalmanagement als elementarer Bestandteil des Public Management. In: Wagner, D. (Hg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin, 23-50.
- Walsh, K. (1995): Public Services and Market Mechanisms, Competition, Contracting and New Public Management. London.
- Weller, P./ Lewis, C. (1989): Corporate Management: Background and Dilemma. In: Davis, G./ Weller, P./ Lewis, C. (Hg.): Corporate Management in Australian Government. Melbourne, 1-16.
- Wettenhall, R. (2001): Reshaping the Commonwealth Public Sector. In: Singleton, G. (Hg.): The Howard Government, The Australian Commonwealth Administration 1996-1998. Canberra, 65-93.
- Willcocks, L.P./ Currei, W./ Jackson, S. (1997): In Pursuit of the Re-Engineering Agenda in Public Administration. In: Public Administration 75, 617-649.
- Williams, H. (1993): The Impact of Changes at the Centre of Government. In: Weller, P./ Forster, J./ Davis, G. (Hg.): Reforming the Public Service. Melbourne, 37-47.
- Yates, B. (1998): Workplace Relations and Agreement Making in the Australian Public Service. In: Australian Journal of Public Administration 57, 82-90.
- Zifcak, S. (1994): New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra. Buckingham.

Rudolf Schmid

Personalwirtschaft im Krankenhaus: Entwicklungslinien, Sachstand und Handlungsbedarf

1. Zu Problemstellung und Inhalt - Einleitung

„Krankenhäuser sind Einrichtungen, in denen überwiegend komplizierte Dienstleistungen an Patienten erbracht werden, die sich durch ihre Erkrankung in einer existentiellen Ausnahmesituation befinden. Art und Umfang der Leistungen, die zusammen die Behandlung ausmachen, werden im Normalfall nicht von den Präferenzen der Patienten, sondern von den Leistungserbringern nach Maßgabe des von ihnen für medizinisch notwendig Erachteten bestimmt. Die Patienten sind in der Regel nicht in der Lage, den Nutzen der Behandlung abzusehen. Ihr Anspruch auf eine Leistung ist nicht von ihrer Kaufkraft abhängig.

Aus diesen Bedingungen ergeben sich eine Reihe von Besonderheiten, die für den Betrieb der Einrichtung 'Krankenhaus' bedeutsam sind, so u.a.:

- Eine hochdifferenzierte *berufliche Kompetenz* der Mitarbeiter, die ihren Niederschlag in einer ausgeprägten Arbeitsteiligkeit findet.
- Eine hohe *soziale und emotionale Kompetenz* derselben, die für den Umgang mit dem Patienten [...] gefordert ist.
- Die Notwendigkeit zur *Kooperation der Berufsgruppen* miteinander [...]
- Ein hoher Stellenwert der *Bedürfnisse des Patienten* und die Sorge um ihn, die grundsätzlich höherrangig sind als die betriebswirtschaftliche Effizienz [...]
- Die grundsätzliche *Unbegrenztheit der Bedürfnisse*, die u.a. daraus folgt, dass die Opportunitätskosten angesichts des Todes gegen Null gehen.
- Die *Vorhaltung* des zur Behandlung qualifizierten Personals sowie der erforderlichen Geräte und Räume, unabhängig davon, ob sie immer betriebswirtschaftlich sinnvoll ausgelastet werden.
- Die *Unsicherheit über das Ergebnis* einer Behandlung [...] was Kosten-Nutzen-Abwägungen schwierig macht.
- Die Rolle als *karitative Instanz* für Patienten ohne medizinische Behandlungschance“ (Arnold 2002, XV).

Diese „Bedingungen“ für den Betrieb eines Krankenhauses, die Arnold, langjähriges Mitglied und Vorsitzender des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, hier aktuell skizziert, verweisen auf eine letztlich fast paradoxe Situation, in der Krankenhäuser stehen – und damit auch deren Personalwirtschaft, die einen Anteil von bis zu 70% der Ressourcen verantwortet, die einem Krankenhaus zur Verfügung stehen: Einerseits haben Krankenhäuser einem in hohem Maße wertbesetzten, gleichsam unbegrenzten (Leistungs-) Anspruch genüge zu tun, andererseits wird dessen Einlösung unter

Rahmenvoraussetzungen erwartet, die eine Organisation an die Grenzen ihrer Funktionalität bringen können. Dies lässt den Handlungsspielraum der Personalwirtschaft keineswegs unbeeinflusst - im Gegenteil: diese ist damit auch unter Anforderungen gestellt, unter deren Maßgabe es nicht selten bereits als Erfolg zu werten ist, wenn im Personalbereich auch nur die Aufrechterhaltung der Balance im Alltag gelingt. Und dennoch greift eine solche Beurteilung allein zu kurz, denn sie vernachlässigt die dem Krankenhaus und seinem Personal gleichwohl und in besonderer Weise innewohnende, auch gerade aus wertbesetzten Traditionen und Normen heraus sich speisende Dynamik, Motivation und Leistungsbereitschaft. Ein im Kern nicht bestrittener, hoher Grad an berufsgruppenbezogener Professionalität (ärztliche, pflegerische, technisch-funktionale usw.) charakterisiert darüber hinaus das Krankenhauswesen und liefert wesentliche Erklärungsmomente dafür, dass sich einem vielfach hochqualifizierten Spezialistentum eine wachsende Größenordnung von derzeit 16,5 Millionen Behandlungsfällen im Jahr (2000) in Deutschland anvertraut. Berufsgruppeninterne Qualifizierungs- und Auswahlprozesse verantworten seit Jahrzehnten verlässlich ein hohes Niveau der jeweiligen Berufsausübung.

Jedoch: Wie trägt die Personalwirtschaft innerhalb des Krankenhauses den heutigen, oben genannten und vor allem künftig sich keineswegs verringernden Anforderungen Rechnung, kann sie dies, unter welchen Voraussetzungen und wie steht es mit einer berufsgruppenübergreifenden Personalwirtschaft und -steuerung im (einzelnen) Krankenhaus selbst? Wie flexibel kann die Institution Krankenhaus sich darauf einstellen, sich strategisch neu positionieren einschließlich der Verfügbarkeit eines für den Fortbestand wichtigen Handlungsinstrumentariums Personalmanagement? Diese Fragen stellen sich umso drängender, als einerseits der medizinische Fortschritt komplexere, *interdisziplinär* zu organisierende Behandlungsabläufe (und dazu nötige Voraussetzungen im technischen, baulichen, logistischen Bereich usw.) herbeigeführt hat, andererseits eine zunehmend auf fallbezogene Pauschalierung abhebende Krankenhausfinanzierung *berufsspartenbezogenes Denken und Handeln relativiert*. In den Fokus rücken somit die berufsgruppenübergreifende Organisation des (einzel-)fallabhängigen Behandlungsprozesses und die dafür aufzuwendenden Personal- und Sach-Ressourcen. Konsequenterweise muss sich der Blick (heute) darauf zentrieren, ob prospektiv mit den Kostenträgern / Kassen verhandelte (Personal-)Budgets für eine qualifizierte Leistungserbringung auskömmlich sind oder nicht und welche Maßnahmen ggf. zu ergreifen sind; künftig (ab 2003/2004) leitet sich der Deckungsbeitrag für die Personalaufwendungen aus der Summe der fallbezogen erreichbaren Erlöse ab, was die Komplexität des Personalmanagements weiter steigert.

Allerdings ist Zurückhaltung gegenüber der sachlich zunächst berechtigten Annahme geboten, das Krankenhauswesen hätte angesichts einer solchen Ausgangssituation bereits ein ausgefeiltes Methodeninstrumentarium parat. Dem ist nicht so, was weder der mangelnden subjektiven Einsichtsfähigkeit der Beteilig-

ten bzw. „Agents“ geschuldet ist, noch dem fehlenden aktuellen Handlungsdruck. Eine (noch) suboptimale Ausdifferenzierung der personalwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten findet ihre Gründe vielmehr in spezifischen Rahmenbedingungen, die das Krankenhauswesen traditionell kennzeichnen. Unbestritten ist die Notwendigkeit, dieses Instrumentarium umfassend aufzuarbeiten; richtige und *praxisgeeignete* Ansatzpunkte und Wege werden sich jedoch erst dann finden, wenn die Ausgangsbedingungen hierfür im Krankenhauswesen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Folglich hebt dieser Beitrag weniger darauf ab, ein umfassendes System des Personalmanagements im Krankenhaus zu entwerfen, als vielmehr im Abschnitt 2 zunächst diesbezüglich Entwicklungslinien, Handlungsmöglichkeiten und -grenzen aufzuzeigen. In Abschnitt 3 werden dann – einerseits am konkreten Beispiel (Abschnitte 3.1 und 3.2), andererseits mit generalisierender Perspektive (Abschnitt 3.3) – konkret Chancen, Hürden und Schritte für ein Personalmanagement anhand ausgewählter Sachpunkte diskutiert. Kurze schlussfolgernde Bemerkungen (Abschnitt 4) beschließen den Beitrag, der die Notwendigkeit der weiteren Ausgestaltung des Personalmanagements unterstreicht, ebenso wie er die Adäquatheit der diesbezüglich erarbeiteten oder noch zu erarbeitenden Instrumentarien für die Organisation Krankenhaus fordert.

2. Personalwirtschaft im Krankenhaus: Entwicklungslinien und aktuelle Situation

2.1 Personalwirtschaft - eine Notwendigkeit?

Was Krankenhäuser leisten und für ihre Patientinnen und Patienten erbringen - Untersuchung, Behandlung, Pflege, Unterkunft, Verpflegung u.a.m. -, ist Ergebnis eines sehr komplexen Zusammenspiels mehrerer und speziell qualifizierter Berufsgruppen. Die z.T. höchst personalintensiv erstellten Dienstleistungen am Kranken erfolgen unter einer Vielzahl von Regeln und Vorgaben einerseits, erfordern andererseits organisatorische Flexibilität, Anpassungs- und Rund-um-die-Uhr-Bereitschaft, um den jeweiligen Versorgungsauftrag erfüllen zu können. Daraus erklärt sich unmittelbar, dass Krankenhäuser hochdifferenzierte Organisationen mit überdurchschnittlichen Anteilen an Personal und Personalkosten sind: Im Jahr 2000 entfielen in Deutschland (in 2.242 Allgemein- und Fach-Krankenhäusern mit insgesamt 559.651 Betten und ca. 1,1 Millionen Beschäftigten) durchschnittlich 67,3% der Kosten auf den Personalbereich (Statistisches Bundesamt 2001). Dieser deutlich über dem Industrie- und Produktionssektor liegende hohe Anteil an Personalkosten erklärt jedoch nicht, warum bis vor wenigen Jahren zielorientiertes personalwirtschaftliches Handeln und Personalmanagement in Krankenhäusern in der Aufgabenhierarchie nur einen scheinbar eher beiläufigen Platz einnahmen. Diese Situation kennzeichnet allerdings Krankenhäuser nicht allein, sondern sie ist für den Nonprofit Bereich oder „Dritten Sektor“ bzw. den Bereich der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege insgesamt

charakteristisch, der sich für Ansätze und Perspektiven eines „Managements“ und einer „Sozialwirtschaft“ erst seit maximal 10 bis 15 Jahren öffnet (Badelt 1999, Arnold/Maelicke 1998). Es wäre jedoch unzutreffend, davon ausgehend auf immer schon defizitäre Gegebenheiten in Krankenhäusern im Hinblick auf effektive Steuerung zu schließen. So greift z.B. die durchaus anregende These von Seibel (1994), dass Einrichtungen des Nonprofit Bereichs mangels zeitgemäß oder modern strukturierter Managementstrategien grundsätzlich von einem „funktionalen Dilettantismus“ und dem Merkmal des „erfolgreichen Scheiterns“ gekennzeichnet seien, als Erklärungsmuster an dieser Stelle nur dem Anschein nach, sie vernachlässigt, dass ausgeprägte formelle und informelle Regelwerke den erfolgreichen Bestand von (heute so genannten Nonprofit-) Einrichtungen z.T. über ein Jahrhundert sicherten und unter den *Bewertungsmaßstäben der jeweiligen Zeit und Aufgabenstruktur* zweifelsohne *qualifiziertes und sachgerechtes Handeln* ermöglichten. Folglich müssen die für den Nonprofit Bereich bzw. für Krankenhäuser *historisch* konstitutiven Entwicklungsbedingungen mit in die Betrachtung einbezogen werden, um einerseits die Annahme oder die bloße Behauptung eines in Permanenz gegebenen Nachholbedarfs der Krankenhäuser auf dem Gebiet des Personalmanagements mindestens zu relativieren, andererseits zu einer angemessenen Beurteilung der *aktuellen* Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsspielräume zu kommen. In aller Kürze lassen sich folgende Entwicklungen und Einflussfaktoren benennen:

Das heutige Krankenhauswesen ist wesentlich durch seine Herkunft aus dem konfessionell, „philanthropisch“ und sozialetisch motivierten, privat oder verbandlich getragenen Bereich einerseits und aus dem kommunalen, der gemeindlich-gesellschaftlichen Daseinsfürsorge verpflichteten Wirkungsbereich andererseits geprägt. Für Erstgenanntes stehen als typische Beispiele die vor allem im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegründeten Krankenhäuser in Trägerschaft von Orden und Kirchengemeinden sowie die Krankenhäuser des Roten Kreuzes. Kommunale Krankenhäuser entstehen bereits zur Wende des 18./19. Jahrhunderts, in größerer Zahl nach der Reichsgründung 1870 und insbesondere vor und nach der Wende des 19. zum 20. Jahrhundert, auch als Bestandteil eines öffentlich getragenen und verantworteten Gesundheitssektors.

Im kirchlich-konfessionell gebundenen wie im sozialetisch verpflichteten Krankenhaus- und Trägerbereich erfolgten und erfolgen (vielfach noch) Personalauswahl, -steuerung und -einsatz entscheidend entlang übergeordneter Leit- und ideeller Ziele, z.B. ist für Ordensgemeinschaften die Verpflichtung auf die Ordensregeln konstitutive Vorbedingung für die Tätigkeit im Krankenhaus (gewesen). Arbeitseinsatz, Abläufe und auch Hierarchien wurden davon bestimmt; „Personalmanagement“ realisierte sich so gesehen über alltäglich gelebte Arbeits- und Werthaltung als Korrelat und Folge einer institutionell verankerten „Regel“. Im öffentlichen und kommunalen Trägerbereich steckte ein im Allge-

meinen nicht auf das Krankenhauswesen zugeschnittenes, sondern diesbezüglich unspezifisches öffentliches Dienst- und Vergütungsrecht von vorneherein die personalwirtschaftlichen Spielräume ab (diese Situation manifestierte sich im Übrigen auch in den Tarifwerken, die bis heute keine krankenhausspezifischen [Aus-]Gestaltungen - z.B. als sog. Sparten-Tarife - kennen).

Diese Einflussfaktoren entfalteten ihre Wirkung bis weit hinein in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts, und sie markieren Gegebenheiten, in denen „extra-professionelle“ und *krankenhausunspezifische (Vorab-)Festlegungen* des personalwirtschaftlichen Handelns die *Notwendigkeit* eines und den Auftrag zu einem krankenhausbefugten Personalmanagement *nicht erkennbar* und vor allem eben nicht „notwendig“ werden lassen.

Diese Notwendigkeit entsteht auch nicht dadurch, dass (nach zweifelsohne schwierigen Jahren für die Krankenhäuser) nach 1945 und bis hinein in die 60er Jahre sowohl der qualitative und quantitative Ausbau im Gesundheitswesen (ab ca. 1965/1970) und damit in enger Verbindung auch der Gesetz- und Verordnungsgeber Rahmenbedingungen herbeiführen, die den Krankenhäusern ein Wirtschaften nach dem sog. „Selbstkostendeckungsprinzip“ ermöglichen, darunter fallen die Personalkosten ohne Einschränkung. Beides zusammen - Expansion und verbrieftes Vertrauen in den jeweiligen Rückfluss des Verausgabten - setzte, wenn überhaupt, nur schwache Impulse für das Personalmanagement.

Schließlich trug die Wahrnehmung, die Krankenhäuser als „selbstgängige“ Einrichtungen der über lange Jahre mit Zuwachsraten refinanzierten wohlfahrtsorientierten Gesundheits- und Sozialpflege auffasst, jedoch nicht als das, was sie insbesondere heute geworden sind - Betriebe und Unternehmen im Wettbewerb mit z.T. enormem Ressourceneinsatz in vielfacher Millionenhöhe - dazu bei, dass Ansätze bspw. zu einer eigenständigen „Krankenhausbetriebswirtschaftslehre“ überhaupt erst in den Jahren nach 1970 entstehen. Noch 1998 beklagen Helmig/Tscheulin eine nur geringe Berücksichtigung eines „Krankenhausmanagement“ in der betriebswirtschaftlichen Forschung. Ein krankenhausspezifisches, betriebswissenschaftlich erarbeitetes und betriebswirtschaftlich orientiertes Instrumentarium des Personalmanagements kann auch deshalb - und etwa im Vergleich mit dem „For Profit-Bereich“ - noch keine lange Entwicklung aufweisen.

2.2 Änderung der Rahmenbedingungen

Mit einer im Kern *ab ca. 1985/1986* beginnenden Reformphase im Gesundheitswesen beginnen *sich die Rahmenbedingungen für Krankenhäuser* jedoch *grundlegend und tiefgreifend zu ändern*. Eine historisch betrachtet bisher einmalige „Serie“ von (dann ab 1993) fast jährlich erfolgenden Gesetzen und Verordnungen (beginnend mit dem Gesundheitsreform-Gesetz 1.1.1989, fortgesetzt mit

Gesundheits-Strukturgesetz 1.1.1993, der Bundespflegesatzverordnung 1995 und ihren nachfolgenden Novellierungen, dem Solidaritätsstärkungsgesetz 1.1.1999) veranlasst und zwingt zugleich die Krankenhäuser, sich zu „Anbietern von Gesundheitsleistungen auf dem Markt“, zu „Dienstleistungsunternehmen“ im Wettbewerb, zu einer „Klinikorganisation im Sinne eines Profitcenters“ bei vollständiger Abschaffung des Selbstkostendeckungsprinzips umzuwandeln (z.B. Schäfer 2000, Schmid 1998). Diese Entwicklung hat ihrerseits viele Ursachen: Gesetzespolitische Begründungen wie „erforderliche Kostendämpfung im Gesundheitswesen“ und „Beitragssatzstabilität in der Solidarversicherung“ benennen dabei nur pauschal Ursache- und Wirkfaktoren, letztlich sind es eine ungebrochen wachsende Inanspruchnahme und Angebotsdifferenzierung im Gesundheitswesen aufgrund des medizinischen Fortschritts und der demographische Wandel, die Verhältnisse herbeiführen, die mit den tradierten Strukturen des Sozialstaats und seiner Finanzierungsgrundlagen nicht mehr bruchlos in Einklang zu bringen sind. Für den Krankenhausbereich hat dieser seit ca. zehn Jahren wirkende Reform- und Veränderungsimpetus im Übrigen alles andere als bereits seinen Höhepunkt erreicht, im Gegenteil: Die schließlich mit der „*Gesundheitsreform 2000*“ insbesondere durch Einfügung des § 17b in das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) verordnete Umstellung der Krankenhausfinanzierung auf ein *pauschalierendes Entgeltsystem* auf Basis sog. „*Diagnosis Related Groups*“ (DRG-System) für alle Krankenhaufälle (schrittweise einzuführen bis zum Jahr 2007) wird eine *Durchforstung aller Krankenhausstrukturen und -abläufe geradezu erzwingen*, um sie vor dem Hintergrund dieses neuen Vergütungssystems zu erhalten bzw. refinanzierbar zu gestalten. Die neue Vergütungsregelung, die sich am Aufwand für den einzelnen Patienten bzw. Behandlungsfall orientiert, wird folglich dazu beitragen, dass sich sowohl gegebene Klinikstrukturen und -abläufe grundlegend ändern (müssen), Verweildauern und damit Bettenkapazitäten sinken werden; innerhalb der Krankenhausorganisation wird ein fach- und berufsbezogenes Spartendenken zugunsten einer an der interdisziplinär herbeigeführten Optimierung des Behandlungsprozesses orientierten Arbeitsweise aufgegeben werden müssen.

Dieser enorme *Handlungs- und Reformdruck wird zwangsläufig auch die Personalwirtschaft* in den Krankenhäusern in all ihren Facetten *ergreifen*. Dabei stellt der oft im Vordergrund stehende Aspekt der Steuerung der Personalkosten nur einen neben anderen zu beachtenden dar: Gerade in Zeiten der notwendigen Weiterentwicklung von Organisationen sind vor allem auch Motivations- und Führungsstrukturen, Bereitschaft zu Veränderung, Personalauswahl und -qualifikation u.a.m. mindestens ebenso wichtige Aspekte, ohne deren Beachtung zunehmend im Wettbewerb zueinander stehende Dienstleistungsunternehmen mittel- und langfristig sich nicht mit positiven Ergebnissen behaupten können.

Aber haben diese *Anstöße bereits Wirkung gezeigt?* Welcher Ausbau- und Differenzierungsgrad des jetzt benötigten personalwirtschaftlichen Handlungsinstrumentariums für Krankenhäuser liegt vor? Vom Ergebnis her betrachtet ergibt sich eher ein ernüchterndes Bild (so verweist bspw. eine Quersicht zu den Titeln der Beiträge in einschlägigen Fachzeitschriften „Führen und Wirtschaften im Krankenhaus“, „Das Krankenhaus“, „Krankenhaus-Umschau“ in den letzten Jahren nur auf eine vergleichsweise geringe Anzahl von Beiträgen zum Personalmanagement, s.u.) - was allerdings nicht verwundert, wenn wir auf die vergleichsweise knappe Zeitspanne blicken, die dem Krankenhausbereich zur Verfügung stand, auf die Veränderungsimpulse zu reagieren und mit ihnen umzugehen, ein spezifisches Instrumentarium für den Personalsektor zu entwickeln oder aus Betrieben der Wirtschaft zu übernehmen bzw. anzupassen. Aber es gilt in diesem Zusammenhang auch, *spezifische Kultur- und Strukturbedingungen für das Personalmanagement im Krankenhausbereich* und generell in Nonprofit Organisationen (NPO) in Rechnung zu stellen und zu berücksichtigen, mit denen sich dieses auseinanderzusetzen hat:

„Was ein Krankenhaus von einem Industrieunternehmen unterscheidet ist, daß die Pflegekräfte und Ärzte, die den Patienten behandeln, gerade keinen abteilungsbezogenen, gemeinsamen Vorgesetzten kennen. Ärzte und Pflegende arbeiten beide in parallelen Hierarchien mehr oder weniger autonom in Abteilungen zusammen, ohne daß ein gemeinsamer ‚Abteilungschef‘ die Verantwortung für den OP-Bereich oder eine Station innehat. Wenn man trotzdem die hierarchische Struktur als Organisations- und damit als Denkmodell benutzt, kann fälschlicherweise der Eindruck entstehen, daß die Unternehmensspitze die strategischen Aufgaben übernimmt und diese wie in der Industrie über ein gestuftes Verantwortungssystem auf der operationellen Ebene umsetzen kann. Dies entspricht aber nicht der Realität. Im Krankenhaus als Organisation von Professionals haben wir es mit einer Ausführungsebene zu tun, die weitgehend eigenverantwortlich arbeitet. Spätestens wenn Organisationsveränderungen durchgeführt werden müssen, macht sich dies bemerkbar. Dienstanweisungen und von oben verordnete neue Verfahren rufen manchmal erhebliche [...] Widerstände hervor [...] Wenn hier kein Mitspracherecht eingeräumt wird, können sehr leicht potentielle Verantwortungs- und Gewissenskonflikte entstehen“ (Bijkerk 1999, 825).

Des Weiteren tragen Tradition und ideell begründeter Versorgungsauftrag, das Ideal des (selbstlosen) Dienstes am Menschen, eine helfende Grundorientierung u.ä. zu spezifischen Grundhaltungen gegenüber dem Thema Personal bei. Explizit verweisen z.B. konfessionell gebundene Einrichtungen auf die „Besonderheiten des Personalwesens in der Diakonie“: „Personal, also die Personen sind auch Träger und Vermittler der Ideen und der ‚Philosophie‘ einer Organisation und damit Träger und Vermittler des diakonischen-missionarischen Auftrags einer

diakonischen Einrichtung“ (Diakonisches Werk 1993, 608). Daraus leitet sich ein Arbeits- und Dienstrecht ab, das den Gedanken der „Dienstgemeinschaft“ fördert und einen „dritten“ Weg beschreiten will, in der das Arbeitsrecht bestimmt wird von „Partnerschaft, Parität, verantwortliche, faire Konfliktlösung, Wahrung des Auftrags von Kirche und Diakonie“ (Diakonisches Werk 1993, 612). Diese deutlich auf die gelebte „Mission“ einer NPO abhebende Zielsetzung hat zweifelsohne für die Unternehmensidentität, für das Unternehmensleitbild, für Motivation und Engagement der Mitarbeiterschaft eine hohe Bedeutung. Andererseits darf nicht verkannt werden, dass mit altruistischen Zielsetzungen begründete Handlungsvorgaben auch Rückwirkungen auf die Organisation selbst zeitigen können, die mit Personalisierungstendenz, Harmonieneigung, Egalitätsneigung und Informalitätstendenz beschrieben werden (Zauner 1999, 125f.) – Tendenzen/Neigungen, die einem Personalmanagement, das unvermittelt auf arbeits- und dienstrechtlich abgeleitete Hierarchie, Dienstanweisung, Leistung usw. allein und ohne Berücksichtigung der jeweiligen Tradition, Kultur und Werthaltungen setzen würde, mindestens entgegenstehen würden.

Vor diesem Hintergrund ist es auch erklärbar, warum schließlich von einer begrenzten Verfügbarkeit von Leistungs- und Kostenstandards ausgegangen werden muss: „... in Hinblick auf Qualität, Quantität und Kosten der in Anspruch genommenen Leistungen [existieren] keine verfestigten Erwartungen der Empfänger von Leistungen, die durch Mitglieder der NPOs erbracht werden. Als Manager in einer NPO kann man daher nicht immer auf etablierte Standards als Referenzgrößen zurückgreifen, anhand derer die von den Beschäftigten der NPO erbrachten Leistungen eingeschätzt werden können [...] Auch bei den *Personalkosten* gilt diese Unsicherheit der Referenzgrößen“ (von Eckardstein 1999, 258).

Zusammen betrachtet, wird ein Ursachenkomplex offenkundig, der verdeutlicht, warum ein *Personalmanagement im Krankenhausbereich* auch *inhaltlich-strukturell eher noch am Anfang* einer ggf. noch weitgreifenden Entwicklung steht. Für den Sachstand typisch, andererseits kritisch bzw. impulsgebend können aus der o.g. Quersicht von Fachzeitschriften Beiträge von von Eiff zitiert werden, die auf Basis empirischer Untersuchungen verfasst wurden: „Personalarbeit in deutschen Krankenhäusern mutet zwiespältig an: Auf der einen Seite mangelt es nicht an dem Anspruch, Personalarbeit müsse im Sinne von Human Resource Management eng mit der strategischen Entwicklung des Unternehmens gekoppelt sein. Auf der anderen Seite offenbart sich vielerorts eine traurige Realität: die Personalabteilungen administrieren den ‚Kostenfaktor Personal‘ und realisieren als auftragnehmender Dienstleister der Betriebsleitung Personalreduktionsprogramme [...] Man traut der Personalabteilung eine unternehmerische Verantwortung überwiegend nicht zu [...] Personalpolitische Instrumente, die den Führungskräften eines Krankenhauses die Aufgabe der Personalführung erleichtern sollen, sind in maximal 15% der befragten Krankenhäuser vorhanden

und auch dort äußerst rudimentär“ (von Eiff 2001, 256f.). Von Eiff fordert die Entwicklung eines aktiven Personalmanagements, die Behebung von Führungsdefiziten insbesondere mit Blick auf die Motivationsthematik (von Eiff 2000, von Eiff/Stumpf 2000). Mit einem Schwerpunktband „Personal“ im Krankenhaus informiert der „Krankenhaus-Report 2001“ (Arnold/Klauber/Schellschmidt 2002) aktuell über diesbezügliche quantitative und qualitative Entwicklungen.

Wenn nun im Folgenden verschiedentlich sowie veranschaulichend auf die Gegebenheiten im Klinikum Hannover Bezug genommen wird, so ist damit nicht der Anspruch verbunden, einschlägige Sachfragen dort bereits einer Lösung zugeführt zu haben. Der Zweck besteht darin, unter konkreter Bezugnahme auf ein Klinikum, das in einen umfassenden Reorganisations- und Neuordnungsprozess eingebunden ist, den personalwirtschaftlichen Handlungsrahmen und diesbezügliche Instrumentarien an Beispielen vorzustellen, hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Perspektiven aber auch Grenzen.

3. Veranschaulichung in der Praxis: Das Klinikum Hannover – ein kommunaler Krankenhausverbund im Wandel

3.1 Organisationsstruktur

Das Klinikum Hannover wurde zum 1.1.1998 als kommunaler Eigenbetrieb (gemäß Niedersächsischer Gemeindeverordnung) der Landeshauptstadt Hannover gegründet. Es umfasst die bis dahin als Netto-Regiebetriebe einzeln geführten 7 städtischen Krankenhäuser - darunter vier akademische Lehr- bzw. mit der Medizinischen Hochschule Hannover zum Zweck von Forschung und Lehre verbundene Krankenhäuser - und ein Altenzentrum mit zusammen insgesamt knapp 2.000 Betten und über 4.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Das Klinikum Hannover ist der größte kommunale Krankenhausbetrieb in Niedersachsen, beinhaltet in 37 Kliniken und Instituten alle medizinischen Fachrichtungen (außer Orthopädie und Pädiatrie) und versorgt ca. 60.000 stationäre Patienten jährlich. Das Umsatzvolumen beträgt ca. Euro 250 Millionen.

Die Gründung des Klinikums Hannover ist - wie gleichartige Entwicklungen in anderen Orten auch - u.a. Folge der und Reaktion auf die oben genannten, in den 90er Jahren sich deutlich ändernden Rahmenbedingungen für das Krankenhauswesen. Geschaffen werden sollte ein (Eigen-)Betrieb mit zentraler Führung unter Bündelung der strategischen und administrativen Funktionen mit dem Ziel ihrer Effektivierung. Aus den (bundes-)gesetzlichen Vorgaben zum Krankenhausbereich generell, aber auch aus der wirtschaftlich begründeten Notwendigkeit, sachgerechte Strukturen im Aufbau und effiziente Abläufe in kurzer Frist zu schaffen, ergibt sich seit seiner Gründung ein hoher Reorganisationsdruck für das Klinikum Hannover. Medizinische Versorgungseinheiten bzw. Kliniken und Institute sind ebenso nachfrage- und budgetgerecht weiterzuentwickeln wie ad-

ministrative, Wirtschafts-, Bau- und Technikstrukturen. Dem Ziel von synergieerzeugender Zentralisierung von Funktionen (z.B. Datenverarbeitung oder Beschaffungswesen) ist ebenso Rechnung zu tragen wie dem Erhalt dezentraler Verantwortung und standortbezogener Führung. Dem folgt auch die Strukturierung des Personalwesens mit einer zentralisierten Personalabteilung mit übergreifenden und koordinierenden Aufgaben sowie dezentral angesiedelten Personalverwaltungen, die u.a. den alltäglichen Belangen der Mitarbeiterschaft vor Ort nachkommen. In mehrfacher Hinsicht weisen - ohne hier in weitere Einzelheiten zu gehen - die Verhältnisse im Klinikum Hannover durchaus typische Merkmale und Herausforderungen auf, die einem großstädtischen Krankenhaus oder Krankenhausverbund und seinem Management heute auch andernorts eigen sind.

Der dem Klinikum Hannover aufgegebenen Wandlungsprozess ist keineswegs abgeschlossen: Die Vorbereitung auf das bundesgesetzlich im Rahmen der Gesundheitsreform im Jahr 2000 beschlossene neue vollpauschalierte Krankenhausfinanzierungssystem ist ebenso zu leisten wie die Reorganisation der Trägerschaft im Zuge der Bildung einer „Region Hannover“: Das Land Niedersachsen hat - bundesweit beachtet - per Gesetz die „Region Hannover“ als neue kommunale Gebietskörperschaft mit ca. 1,1 Millionen Einwohnern in Form des - vereinfacht gesprochen - Zusammenschlusses (ab 1.11.2001) des Landkreis Hannover und der Landeshauptstadt Hannover geschaffen. Eine Folge dieses beträchtlichen Umgestaltungs- und Verwaltungsreformprozesses ist, dass die Krankenhäuser der Landeshauptstadt (7 an der Zahl) und des - ehemaligen - Landkreises Hannover (6 an der Zahl, heute bereits in Trägerschaft der Region), künftig gemeinsam in die Trägerschaft der Region Hannover übergehen. Der neue Träger Region Hannover umfasst dann ab dem Jahr 2003 insgesamt 13 Krankenhäuser, sie zählt damit zu den großen Krankenhausträgern (Schmid 1999) in der Bundesrepublik.

3.2 Personalwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Möglichkeiten

Grundsätzlicher Bezugspunkt für sämtliche Stellenwirtschaft im Klinikum Hannover ist heute noch der *Stellenplan*. Der Stellenplan enthält Angaben über die Anzahl, die Funktionsbezeichnung und die Vergütungsgruppe der einzelnen Planstellen und ist Teil des Stellenplans der Landeshauptstadt Hannover.

Eine weitere wichtige personalwirtschaftliche Regelung manifestiert sich beim Thema der *Stellenbesetzung*. Mit wenigen Ausnahmen sind *alle Stellen ausschreibungspflichtig*. Dies ist geregelt im Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz, im Frauenförderplan und in einer diesbezüglichen Allgemeinen Dienstanweisung (ADA) der Landeshauptstadt. Die Ausschreibungsverpflichtung bezieht sich zunächst auf die interne Stellenausschreibung, die einen *mitbestimmungspflichtigen Tatbestand* bildet und von der Personalvertretung mitzu-

zeichnen ist. Die externen Stellenausschreibungen, die immer dann geschaltet werden, wenn die internen Stellenausschreibungen zu keinem Erfolg führen, haben ebenfalls einige Formvorschriften. In Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, ist ein Zusatz aufzunehmen, dass Bewerbungen von Frauen besonders erwünscht sind. Gleichzeitig gilt bei allen Stellenausschreibungen die Annahme, dass die Stellen teilzeitgeeignet sind. In Fällen, in denen dies nicht zutrifft, muss dies explizit in der Stellenausschreibung aufgeführt sein. Weiterhin sind die externen Stellenausschreibungen, die auch für Schwerbehinderte geeignet sind, mit einem Zusatz zu versehen, dass Bewerbungen von Schwerbehinderten besondere Berücksichtigung finden. Bei externen Stellenbesetzungen ist zugleich das Arbeitsamt zu befragen, ob geeignete arbeitslose Behinderte zur Verfügung stehen.

Im *Auswahlverfahren* ist neben der Personalvertretung die Frauenbeauftragte nach Niedersächsischem Gleichberechtigungsgesetz und Frauenförderplan zu beteiligen. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass Auswahlkommissionen paritätisch mit Männern und Frauen besetzt sind. Auch dies ergibt sich aus den Regelungen des Frauenförderplans. Sollten schwerbehinderte Bewerberinnen und Bewerber vorhanden sein, ist zwingend die Vertrauensperson der Schwerbehinderten zu laden. Im Mitbestimmungsverfahren wird die Personalvertretung um Zustimmung gebeten. Sollte diese dauerhaft verweigert werden, ist ein Nichteinigerungsverfahren einzuleiten. Dazu ist es notwendig, eine Nichteinigungsstelle zu bilden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist weiterhin, dass Einstellungen bzw. Höhergruppierungen ab Vergütungsgruppe Bundesangestellten-Tarif (BAT) - Stufe III noch der Zustimmung des Organisations- und Personalausschusses des Rates der Landeshauptstadt Hannover bedürfen.

Daneben gibt es weitere personalwirtschaftliche Regelungen bei der Landeshauptstadt Hannover bzw. im Klinikum, wie z.B., dass bei organisationsbedingtem Wegfall von Stellen den Stelleninhabern gleichwertige Stellen anzubieten sind. Sollte dies nicht möglich sein, besteht die Möglichkeit, eine niederwertige Stelle vorzuhalten, der Stelleninhaberin/dem Stelleninhaber aber eine *Besitzstandssicherung* im Sinne des Sozialplans zu gewähren.

3.3 Diskussion zu ausgewählten Aufgaben eines Personalmanagements

Für - ausgewählte - Aufgaben eines Personalmanagements bedeuten diese Gegebenheiten:

Personal(bedarfs)planung:

Eine Personal(bedarfs)planung hat zunächst die Vorgaben und Setzungen im Rahmen des Stellenplans (des Krankenhaussträgers) zu berücksichtigen. So kann etwa der Bedarf nach der Umsetzung von neuen Aufgaben in neue Stellen im Klinikum i.d.R. nicht kurzfristig befriedigt werden, sondern diese sind für den

Stellenplan anzumelden und folgen den (jährlichen) Fristigkeiten, die das Haushaltsrecht setzt. Dazu kommt, dass geforderte Stellenbewertungen - ausschlaggebend für die Vergütung - sich zwar dort dem System fügen, wo vergleichbare oder tradierte Aufgaben bereits vorliegen, jedoch dort einen höheren Zeit-, Konsensfindungs- und Umsetzungsaufwand benötigen, wo neue Felder zu bearbeiten sind. Hier ergeben sich in einem zunehmend sich zum „Markt“ entwickelnden Krankenhausbereich mit z.T. sehr kurzfristig aufeinanderfolgenden Gesetzen und Verordnungen und ihren Folgen nicht selten Problemstellungen, einerseits bei der Einbringung des neuen Aufgabenfeldes in die Logik eines Stellenplans, andererseits in der Findung einer „marktgerechten“ Vergütung. Dies gilt z.B. für Aufgaben wie „Qualitätsmanagement“, „Qualitätssicherung“, „(Medizin-)Controlling“, „Krankenhausmarketing“, „Patientenadministration“, die insbesondere im Zusammenhang mit dem künftigen vollpauschalierten Entgeltsystem (DRG-System, s.o.) deutlich an Bedeutung gewinnen (siehe zu „neuen Berufen“ im Krankenhaus z.B. David/Schäfer 2002). Zwar konnten und können Lösungen jeweils gefunden werden, in Rechnung zu stellen ist jedoch mindestens ein nicht geringer Zeitbedarf, der einer wettbewerblich orientierten Bedarfsdeckung und bedarfsorientierten Personalplanung gegenüber steht. Die (seit 1993 erfolgte) Abkehr von der Vorlage und Aushandlung von Stellenplänen bei den Budgetverhandlungen mit den Kostenträgern zugunsten prospektiv kalkulierter (Personal-)Budgets mindert im Übrigen die Bedeutung von Stellenplänen.

Unabhängig davon stellt eine objektivierbare „Bedarfs“-Planung im Krankenhausbereich auch bezogen auf die Personalwirtschaft ein bis heute - mit wenigen Ausnahmen - ungelöstes Problem dar. Der Versuch, bereits Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre von der Deutschen Krankenhausgesellschaft DKG gestartet, „Anhaltzahlen“ für die (gesamte) Personalausstattung im Krankenhaus zu finden, hat bis auf zwei Ausnahmen (Pflegepersonalverordnung und Psychiatriepersonalverordnung durch den Bundesgesetzgeber) zu keinem Konsens mit den Kostenträgern/Kassen geführt. Das Klinikum Hannover versucht hier, die Personalbedarfsplanung intern unter Zugrundelegung mehrerer Kriterien zu steuern: Eine differenzierte Betrachtung der Versorgungsaufgaben, Vorjahresergebnisse, Leistungsentwicklung, Klinikvergleiche spielen dabei ebenso eine Rolle wie die Umsetzung der Ergebnisse der „externen“ Budgetverhandlungen mit den Kostenträgern in „interne Klinik-Budgets“ sowie die Beachtung fachspezifischer (z.B. Anwesenheit von Fachärzten) und nicht fach- bzw. krankenhausspezifischer Vorgaben (z.B. Arbeitszeitgesetz ArbZG 1994, für Krankenhäuser umzusetzen seit 1996). Daraus ergibt sich jedoch alles andere als ein einfach anzuwendender „Algorithmus“, dessen Umsetzung in konkrete Budgets für die Kliniken ein z.T. sehr hohes Maß an Kooperationsbereitschaft, Akzeptanz externer (z.B. gesetzlicher) Vorgaben, Konsensbildung und integrativ orientiertem Management erfordert.

Ridder und Schirmer ist zwar zuzustimmen, wenn sie bspw. mit Blick „auf den ärztlichen Dienst und den Verwaltungsdienst [...] die Herausforderungen der Personalbedarfsplanung vor allem in der Herausarbeitung neuer Qualifikationsstrukturen liegen [sehen]. Von diesen beiden Säulen des Krankenhauses werden künftig wohl vermehrt Managementqualifikationen erwartet, die ihnen bislang eher fremd waren“ (2000, 391). Offen ist jedoch, wie der Qualifikationsbedarf seine sachliche Entsprechung und finanzielle Deckung findet: Abgesehen von der oben geschilderten, zu berücksichtigenden „Stellenplanlogik“ aufgrund „gedeckelter“ Krankenhausbudgets, bundesgesetzlich verordneter „Beitragssatzstabilität“ besteht auch angesichts der höchst angespannten öffentlichen Finanzlage derzeit hinsichtlich der Kostendeckung für neue Aufgaben bzw. Qualifikation maximal nur insoweit ein Spielraum, als ihn *Kostenumschichtung* eröffnet, wobei in Zeiten weiterhin steigender Patientenfallzahlen mit dem durchaus verständlichen Widerstand von Medizin und Pflege gerechnet werden muss, wenn diese Umschichtung zu Lasten benötigter Ressourcen geht. Ein zwar von den Zielen auf Wettbewerb ausgerichteter, aber dennoch stark gesteuerter und geregelter Markt mit administrierten Preisen schafft hier eine in sich höchst widersprüchliche Situation. Personalbedarfsplanung bedeutet somit mindestens immer auch „Balancefindung“ zwischen Zielen, Trägervorgaben (über den vom Träger beschlossenen Wirtschaftsplan), zu erbringenden Versorgungsleistungen samt Vorhaltung, den Interessen und den finanziellen Möglichkeiten im Krankenhaus.

Personalakquisition:

Das öffentliche Dienst- und Personalrecht schreibt die Abfolge der Personalakquisition genau vor, ebenso die Beteiligung und Mitbestimmung verschiedener Instanzen (s.o.). Abgesehen von der Einhaltung der formalen Vorgaben bei Personalbeschaffungs- und -auswahlprozessen legt das Klinikum Hannover insbesondere bei Führungspersonal (zunehmend) Wert - neben der einschlägigen fachlichen Kenntnisse - auf die Einstellung zu team-, prozess- und interdisziplinär orientiertem Verhalten und Handeln, auf Führungs- und Motivationsverhalten, auf die Kenntnisse übergeordneter Zusammenhänge im Gesundheitswesen, auf die Bereitschaft, Ökonomie und Dienstleistung in Einklang bringen und die Ziele des Gesamtunternehmens unterstützen zu wollen. Zwar existiert hierzu noch kein verbindlicher Kanon, noch ein entsprechend abgestimmtes Beurteilungsraster, die Empirie der letzten Jahre zeigt jedoch (so z.B. Neubauer/Ujlaky 2001), dass diese Qualifikationen mit Blick auf die Zukunft des Krankenhauswesens weiter an Bedeutung gewinnen werden und - folglich - in Bewerbungsverfahren zunehmend von den daran Beteiligten gegenüber den Bewerberinnen/Bewerbern abgefragt werden. Der Gedanke des Aufbaus eines „Assessment Centers“, wie ihn z. B. Lieb (2001) bezogen auf die Chefarztauswahl diskutiert, ist in diesem Kontext nicht uninteressant, dürfte jedoch dem Krankenhausbereich noch fremd sein. Die für die Personalakquisition (künftig) eingesetzten Methoden und Verfahren müssten „daher auch die Frage nach ihrer *organisati-*

onskulturellen Angemessenheit [...] beantworten, um auch den Grundstein für die zukünftige Identifikation des Personals mit der Organisation zu legen“ (Ridder/Bruns 2000, 397).

Für die Gewinnung internen Personals ist im Klinikum Hannover ein „internes Arbeitsmarktbüro“ eingerichtet. Hier haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit sich vormerken zu lassen, falls der Wunsch besteht, den Arbeitsplatz zu wechseln.

Abschließend sei angemerkt, dass sich am Horizont abzeichnet, dass der Bedarf an (Führungs-)Personal im Krankenhaus nicht mehr durch das Angebot gedeckt werden könnte: Gegenwärtig und in den nächsten Jahren intensiviert sich z.B. ein Generationswechsel im ärztlichen Bereich, resultierend aus dem Ausbau des Gesundheitswesens insbesondere in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Ob der Krankenhausbereich noch die Attraktionskraft für den benötigten ärztlichen Nachwuchs aufbringen kann, ist angesichts der Alternativen im ambulanten Bereich, aber auch in der Industrie bereits heute in der Diskussion. Zur Situation der Pflegeberufe vgl. Kirchner; sie prognostiziert einen Rückgang des Arbeitskräfteangebots in den Krankenpflegeberufen u.a. aufgrund der Arbeitsbedingungen, der geringen persönlichen Entwicklungschancen, der Verdienstmöglichkeiten (Kirchner 2002, 144). Der Bedarf an Führungskräften im administrativen Bereich wird weiterhin hoch bleiben, hier ist die krankenhausbereichsinterne Marktlage mindestens angespannt (Herrendorf/Westphal (2001) sprechen bereits von einem „war of talents“); Folge ist, dass sich der Krankenhausbereich auch für Führungskräfte aus anderen Sektoren offen halten muss.

Personalentwicklung/Personalförderung:

Das Klinikum Hannover wendet jährlich ca. Euro 0,5 Millionen direkt für Fortbildungsmaßnahmen auf. Es wird insgesamt die Auffassung geteilt, dass diese Größenordnung angesichts der anstehenden und kommenden Aufgaben und Qualifikationsnotwendigkeiten eher als Untergrenze anzusehen ist. Finanzielle Spielräume können in der derzeitigen Situation allerdings auch hier nur durch interne Umschichtungen geschaffen werden. Ergänzt werden die Fortbildungsangebote durch über Drittmittel (der Industrie) erfolgende Möglichkeiten, insbesondere im ärztlichen Bereich. Das Klinikum fördert diese Inanspruchnahme, jedoch unter Beachtung der hier relevanten Vorschriften zur „Vorteilsnahme“ und „Annahme von Belohnungen“, die bei der Zusammenarbeit von Medizin und Industrie eine Rolle spielen: Die Förderung durch Drittmittel, für Innovation und Fortbildung von Bedeutung muss in jeder Hinsicht frei von dem Anschein der Einflussnahme z.B. auf Beschaffungsentscheidungen oder der individuellen Vorteilsgewährung sein.

Schwerpunkte setzt das Klinikum bei Führungskräfteentwicklungsprogrammen (z.B. Wahrnehmung von Führungsfunktionen, Schulung im Dienst- und Arbeitsrecht) und zunehmend auch auf Programme zur Führungskräftenachwuchsschulung. Führungskräfte aus dem eigenen Bereich heraus zu qualifizieren, ihre Situation im Betrieb hinsichtlich „Ist“ und „Soll“ (z.B. mit dem Instrument der Mitarbeiterbefragung, Ament-Rambow 2001, Meier et al. 2001) zu untersuchen, gewinnt angesichts der o.a. externen Marktlage an Bedeutung, ebenso wie die z.B. durch die fallbezogene Krankenhausfinanzierung notwendige Restrukturierung der Prozesse und Abläufe ohne Fortbildung und Maßnahmen der Personalentwicklung nur schwer zu leisten sein wird.

Personalanpassung:

Das Klinikum Hannover ist wie viele andere Krankenhäuser auch in der schwierigen Situation, aus Kostengründen den Personalbestand anpassen zu müssen (unter der Maßgabe des Trägers: „Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen“). „Die Notwendigkeit, Personal zu reduzieren, zählt zu den schwierigsten Erfordernissen modernen Personalmanagements [...] Bisher ist die Wachstumsbranche sozialer Dienstleistungen von Personalreduzierungen weitgehend verschont geblieben, allerdings führen Kostendämpfungen und Reduzierung von Sozialleistungen immer mehr auch in NPO [...] zu derartigen Maßnahmen“ (Maelicke 1998, 537). So sah sich das Klinikum Hannover 1999 veranlasst, einen sog. Einstellungsstopp anzuordnen, Ausnahmen davon bedürfen einer Leitungsgenehmigung und sind an Budgeteckwerte gebunden. Genutzt wird zur Personalanpassung die Fluktuation, allerdings unter Beachtung der Vorschriften z.B. zu Mutterschutz, Erziehungsurlaub und Frauenförderung, die bei der Wiederbesetzung der frei gewordenen Stellen zu berücksichtigen sind bzw. Wiederbesetzung fordern. Die Objektivierung der Entscheidungen, wann und auf welcher Basis eine Stelle eingespart werden kann, stellt ein komplexes Unterfangen dar, Reorganisations- und Kompensationsmöglichkeiten sind ebenso zu prüfen wie die (oben angeschnittene) Frage nach dem „Personalbedarf“, den bspw. eine Klinik oder auch eine Krankenhausküche (mindestens) aufweisen müssen. In der Bewältigung der vielen Facetten der Personalanpassung und der hier zur Verfügung stehenden Instrumente stehen Gesundheitsbetriebe, die über Jahrzehnte nach innen und nach außen immer auch einen sozialen und wohlfahrtspflegerischen Auftrag vertreten haben (die Frage nach der „Legitimität“ einer personalkostensteuernden Maßnahme erhält vor diesem Hintergrund zusätzlich eine hohe Bedeutung), noch sehr am Anfang. Die Wirkung der Personalanpassung auf die Motivation der Beschäftigten ist ebenso zu berücksichtigen wie ein hoher zeitlicher Einsatz der Führungskräfte im Hinblick auf die Notwendigkeit der Kommunikation zu den Gründen der Personalanpassung. Zu unterstreichen ist die Wichtigkeit der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Personalvertretung. Zu bewältigen ist auch die gerade bei diesem Thema immer hohe Resonanz in den Medien und Rückwirkung in der Politik, wie sie auch das Klinikum Hannover im Zuge des

praktizierten Einstellungsstopps erfahren hat. Evaluative Betrachtungen zeigen zwar Erfolge im Hinblick auf die wirtschaftliche Konsolidierung, das Verständnis hierfür ist in Betrieben des Gesundheits- und Sozialwesens bisher hierfür nur begrenzt entwickelt, folglich verlieren erreichte Erfolge hier nie den Charakter der Ambivalenz im Gesamtunternehmen (z.B. Volk 2000). Mindestens ist immer an einem Gleichgewicht zwischen Personalanpassung und zukunftsorientierten Zielen für die Organisation zu arbeiten.

Diese kurzen Verweise auf aktuelle Beispielsituationen können nur Ausschnitte wiedergeben - Anmerkungen, dass derzeit eine voll EDV-gestützte Dienst- und Personaleinsatzplanung im Klinikum Hannover umgesetzt wird, dass die Personaleinführung in verschiedenen Bereichen vorstrukturiert und geplant erfolgt, hierfür Informations-Materialien gezielt entwickelt werden, könnten die Beispielsreihe zum Personalmanagement weiter ergänzen. Dennoch soll damit kein anderer Anspruch vertreten werden, als der auf „work in progress“ hinzuweisen. Zweifelsohne bestimmen jeweils spezifische Gegebenheiten den Entwicklungsgrad des Personalmanagements und der Personalwirtschaft im Klinikum Hannover und andernorts. Alle, nicht nur kommunale Krankenhäuser, sind jedoch den in den vorausgegangenen Abschnitten skizzierten allgemeinen Einflussgrößen und Faktoren ausgesetzt; offensichtlich ist, dass die Reorganisationserfordernisse im Krankenhausbereich erst seit vergleichsweise kurzer Zeit erkannt worden sind, mit der Folge, dass notwendige Handlungsinstrumentarien noch keinesfalls allseits passend, effektiv - und akzeptiert - zur Verfügung stehen, dennoch Fortschritte bereits zu verzeichnen sind. Die Bedeutung eines „aktiven Personalmanagements“ (von Eiff 2001; Schmidt-Rettig 2002) als Erfolgsfaktor für das Krankenhaus wird weiterhin als erheblich wachsend einzustufen sein.

4. Schlussbemerkung

Die im zweiten Teil des Beitrags und unter veranschaulichender Bezugnahme auf das Klinikum Hannover skizzierte Situation weist „naturgemäß“ alle Merkmale auf, wie sie den öffentlichen Träger- und Verantwortungsbereich, das öffentliche Dienst- und Personalrecht einschließlich dem Recht zur Mitbestimmung sowie die tariflich verhandelten und fixierten Verträge (auf Basis des Bundesangestelltentarif-Vertrags) allgemein und seit Jahrzehnten kennzeichnen. Als Vorteile der Personalwirtschaft im öffentlichen Bereich werden genannt: Hoher Grad an Verrechtlichung, Planbarkeit, Transparenz, Nachvollziehbarkeit etc. und Folgewirkungen, wie z.B. Arbeitsplatzsicherheit, haben den Erfolg des Systems über Jahrzehnte hin bewirkt, der auch nicht in Abrede gestellt werden kann noch soll. Denn weder darf die aus subjektiver Sicht der Betroffenen gegebene Sicherheit und Verlässlichkeit des Systems unterbewertet werden, noch kann der über Jahrzehnte gesellschaftlich gewollte und geförderte Ausbau des öffentlichen Dienstes zu einer hochdifferenzierten „Leistungsverwaltung“ un-

vermittelt kritisiert werden, da er konstitutive Grundkomponente des Sozialstaats schlechthin ist. Eine etwaige radikale Abkehr von den Vorgaben für personalwirtschaftliches Handeln im öffentlichen Trägerbereich wäre auch deshalb illusionär.

Dennoch ist Weiterentwicklung notwendig. Zwei Gründe sind hierfür vor dem Hintergrund des aufgezeigten tiefgreifenden Wandels der Krankenhauslandschaft vor allem zu nennen:

Die über Jahrzehnte gegebene Balance zwischen öffentlichen, freigemeinnützigen/konfessionellen und privaten Krankenhäusern ist nicht mehr gegeben. (Große) private Träger sind mit ihren erheblich weiteren Handlungsspielräumen deutlich auf dem Vormarsch (Schmid 1999), prognostiziert wird ein folglich sinkender Anteil öffentlicher Krankenhäuser an der Gesamtversorgung, ein Trend, der sich in der in fast regelhaften Abständen erfolgenden Ab- oder Übergabe von kommunalen Krankenhäusern in private Trägerschaft äußert. Der Bundesgesetz- und -verordnungsgeber zwingt alle Krankenhäuser zunehmend in den Wettbewerb. Will das öffentlich getragene Krankenhaus darin bestehen und will die kommunale Ebene auch künftig die Gesundheitsversorgung als Träger unmittelbar mitgestalten, so muss - neben anderem - den öffentlich getragenen Krankenhäusern mehr Handlungsspielraum auch im personalwirtschaftlichen Bereich ermöglicht werden - in sozial ausgewogener Weise. Dies betrifft insbesondere die Vorgaben zur Arbeitszeit, die Leistungsbezogenheit der Vergütung (z.B. Knorr/Scheppach 1998) und die Vereinfachung des überdifferenzierten Stufen- und Zuschlagssystems.

Der zweite Beweggrund für eine Weiterentwicklung leitet sich aus der Tatsache ab, dass die Regelungen zur Personalwirtschaft in öffentlicher Trägerschaft im Grunde keine branchen- und spartendifferenzierte Ausgestaltung kennen. Aus Sicht des Krankenhausbereichs wäre zumindest seit der (endgültigen) Abschaffung des „Selbstkostendeckungsprinzips“ mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1993 ein Impuls zu setzen gewesen, dem Auftrag zur prospektiven Verhandlung von Krankenhausbudgets und ihren Folgen auch durch Anpassung tarifvertraglich etc. geregelter Vorgaben Rechnung zu tragen (in die Debatte geworfen wird hier z.B. der Vorschlag der Entwicklung eines sog. Spartentarifvertrages für den Krankenhausbereich).

Die Diskussion ist zu beiden Punkten intensiv im Gang, hat jedoch noch keine neuen Verhältnisse geschaffen noch durchgehend Neubewertungen der Krankenhaussituation herbeigeführt. Angesichts der offen zutage liegenden Herausforderungen nicht nur für den Krankenhausbereich konstatieren Ridder/Neumann im Nonprofit Bereich allgemein ein „ambivalentes Bild“ (2001, 257), in dem sich einerseits die positive Anerkennung der Handlungsnotwendigkeiten, andererseits die Verpflichtetheit gegenüber tradierten normativen Set-

zungen und Regeln niederschlägt. Vor diesem Hintergrund benötigen institutionelle und strategisch orientierte Entscheidungsprozesse einen erheblichen Aufwand an Konsensfindung zur Vereinbarkeit von Wertetraditionen und ökonomischer Rationalität sowie - schlicht - Zeit. Die Zeitspannen sind allerdings für den Krankenhausbereich zunehmend enger geworden, sich auf die sich abzeichnenden bzw. bereits gesetzlich festgelegten und wettbewerbsintensivierenden Herausforderungen einstellen zu können. Sie können ausreichen, wenn die Handlungsnotwendigkeiten erkannt werden, auch im Rahmen des Personalmanagements, entwickelt und ergriffen werden - letztlich mit dem einfachen Ziel, das jedoch in der Personalwirtschaft seinen Stellenwert als Voraussetzung für qualitätsbewusste Dienstleistung bis heute nicht verloren hat: Die richtige Frau/den richtigen Mann an den richtigen Platz zu bringen, Interessen des Krankenhausbetriebes und der Mitarbeiterschaft in Balance zu halten und hierfür vorausschauend die Weichen zu stellen, unter Berücksichtigung der Vorgaben, hochqualifizierte, patientenorientierte Gesundheitsversorgung unter ökonomischen Rahmenbedingungen erbringen zu müssen und zu wollen.

Literatur

- Ament-Rambow, C. (2001): Sind Ihre Mitarbeiter zufrieden? In: Krankenhaus Umschau 70, 264-270.
- Arnold, M. (2002): Editorial - Arbeiten im Krankenhaus. In: Arnold, M./ Klauber, J./ Schellschmidt, H. (Hg.): Krankenhausreport 2001 - Schwerpunkt: Personal. Stuttgart, XV-XXX.
- Arnold, M./ Klauber, J./ Schellschmidt, H. (Hg.) (2002): Krankenhausreport 2001 - Schwerpunkt Personal. Stuttgart.
- Arnold, U./ Maelicke, B. (Hg.) (1998): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden.
- Badelt, C. (Hg.) (1999): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart.
- Bijkerk, J.A. (1999): Personal- und Organisationsentwicklung - Schlüsselfaktoren beim Veränderungsmanagement. In: Braun, G.E. (Hg.): Handbuch Krankenhausmanagement. Stuttgart, 815-838.
- David, D.M./ Schäfer, R.D. (2002): Neue Berufe im Krankenhaus. In: Arnold, M./ Klauber, J./ Schellschmidt, H. (Hg.): Krankenhausreport 2001 - Schwerpunkt Personal. Stuttgart, 99-108.
- Diakonisches Werk der EKD (Hg.) (1993): Leitfaden zur wirtschaftlichen Führung diakonischer Einrichtungen und Werke. 2. Aufl. Stuttgart.
- Eckardstein, D.v. (1999): Personalmanagement in NPOs. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 257-276.
- Eiff, W.v. (2000): Personalmanagement in deutschen Krankenhäusern. In: Das Krankenhaus 92, 708-712.
- Eiff, W.v. (2001): Aktives Personalmanagement gefordert. Die Rolle der Personalabteilung im Krankenhaus. In: Krankenhaus Umschau 70, 256-263.
- Eiff, W.v./ Stumpf, M. (2000): Wann ist Führung erfolgreich. In: Das Krankenhaus 92, 1007-1011.
- Helmig, B./ Tscheulin, D.K. (1998): Krankenhausmanagement in der betriebswirtschaftlichen Forschung. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 68, 83-109.

- Herrendorf, P./ Westphal, G. (2001): „War of Talents“ im Krankenhaus. In: Krankenhaus Umschau 70, 634-636.
- Kirchner, J. (2002): Aufgaben und Perspektiven der Pflege. In: Arnold, M./ Klauber, J./ Schellschmidt, H. (Hg.): Krankenhausreport 2001 - Schwerpunkt Personal. Stuttgart, 141-153.
- Knorr, F./ Scheppach, M. (1998): Leistungsbezogene Entgeltsysteme: für Wohlfahrtsverbände und Non-Profit-Organisationen. Regensburg, Bonn.
- Lieb, N. (2001): Wie findet man den Richtigen? Assessment-Center - Entscheidungen bei der Chefarztauswahl. In: Krankenhaus Umschau 70, 277-281.
- Maelicke, B. (1998): Personalmanagement. In: Arnold, U./ Maelicke, B. (Hg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, 523-539.
- Meier, A./ Wagner, O./ Spangenberg, D./ Priemuth, K. (2001): „Wenn Sie wissen wollen, was Ihre Mitarbeiter denken“. In: Führen und Wirtschaften im Krankenhaus 18, 272-274.
- Neubauer, G./ Ujlaky, R. (2001): Anforderungen an Führungskräfte im Krankenhaus der Zukunft. München, Frankfurt.
- Ridder, H.-G./ Bruns, H.-J. (2000): Personalbeschaffung. In: Eichhorn, P./ Seelos, H.-J./ Graf von der Schulenburg, J.-M. (Hg.): Krankenhausmanagement. München, Jena, 391-397.
- Ridder, H.-G./ Schirmer, F. (2000): Personalbedarfsermittlung. In: Eichhorn, P./ Seelos, H.-J./ Graf von der Schulenburg, J.-M. (Hg.): Krankenhausmanagement. München, Jena, 385-391.
- Ridder, H.-G./ Neumann, S. (2001): Personalwirtschaft im Umbruch? Empirische Ergebnisse und theoretische Erklärung. In: Zeitschrift für Personalforschung 15, 243-262.
- Schäfer, W. (2000): Das Krankenhaus als Anbieter von Gesundheitsleistungen auf dem Markt. In: Eichhorn, P./ Seelos, H.-J./ Graf von der Schulenburg, J.-M. (Hg.): Krankenhausmanagement. München, Jena, 9-25.
- Schmid, R. (1998): Weiterentwicklung des Krankenhauses und seines Leistungsangebots. In: Arzt und Krankenhaus 71, 60-65.
- Schmid, R. (1999): Überregional orientierte und große Träger- und Managementstrukturen im Krankenhausbereich: Entstehungsgründe, Formen, Gestaltungsprinzipien. In: Braun, G.E. (Hg.): Handbuch Krankenhausmanagement. Stuttgart, 215-234.
- Schmidt-Rettig, B. (2002): Anforderungen an das Personalmanagement im Krankenhaus. In: Arnold, M./ Klauber, J./ Schellschmidt, H. (Hg.): Krankenhausreport 2001 - Schwerpunkt Personal. Stuttgart, 65-75.
- Seibel, W. (1994): Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat. 2. Aufl. Baden-Baden.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2001): Grunddaten der Krankenhäuser und Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen. Fachserie 12, Reihe 6.1. Stuttgart.
- Volk, H. (2000): Personalabbau - Schuss in den Ofen? In: Krankenhaus Umschau 69, 996-999.
- Zauner, A. (1999): Von Solidarität zu Wissen. Nonprofit Organisationen in systemtheoretischer Sicht. In: Badelt, C. (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. 2., überarb. und erw. Auflage. Stuttgart, 119-135.

Autorenliste

Dr. Manfred Auer, Jg. 1964, Universitätsdozent an der Universität Innsbruck, Institut für Organisation und Lernen, Abteilung: Personal und Arbeit, Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck, Österreich. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen, Karriereforschung, Arbeit und Familie.

Prof. Dr. Bernhard Blanke, Jg. 1941, Professor an der Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Im Moore 13, 30167 Hannover, Deutschland. Arbeitsgebiete: Public Management, Soziale Sicherung, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik.

Prof. Dr. Peter Conrad, Professor an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Personalmanagement, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, Deutschland. Arbeitsschwerpunkte: Human Resource Management, Führung, Change Management.

Prof. Dr. Dudo von Eckardstein, Jg. 1939, Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Management und Wirtschaftspädagogik, Abteilung für Personalmanagement, Althanstraße 51, 1090 Wien, Österreich. Arbeitsschwerpunkte: Personalmanagement und Unternehmensstrategie, Management von Nonprofit Organisationen, Vergütungssysteme.

Thorsten Hallmann, Jg. 1974, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorststr. 100, 48151 Münster, Deutschland. Arbeitsgebiete: Dritte-Sektor-Forschung, Transformationsforschung, Zivilgesellschaft.

Dipl.-Ök. Christina Hoon, Jg. 1972, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Institut für Betriebsforschung, Abteilung Personal und Arbeit, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover, Deutschland. Arbeitsgebiete: Management von öffentlichen Verwaltungen, Strategieprozessforschung, Strategisches Personalmanagement.

Prof. Dr. Rainer Koch, Jg. 1944, Professor an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Verwaltungswissenschaft, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, Deutschland. Arbeitsgebiete: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, International vergleichende Verwaltungsforschung, Öffentliches Personalmanagement.

Prof. Dr. Gerhard V. Krönes, Jg. 1958, Professor an der Fachhochschule Ravensburg-Weingarten, Postfach 1261, 88241 Weingarten, Deutschland. Arbeitsgebiete: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Personalmanagement, Nonprofit-Management.

Prof. Dr. Stephan Laske, Jg. 1944, Professor an der Universität Innsbruck, Institut für Organisation und Lernen, Abteilung Personal und Arbeit, Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck, Österreich. Arbeitsgebiete: Mitarbeiterführung, Personal- und Organisationsentwicklung, Hochschulmanagement.

Prof. Dr. Uriel Leviatan, Jg. 1940, past director and senior researcher, Institute for Social Research of the Kibbutz at the University of Haifa, Kibbutz Ein Hamifratz, M.P. Ahrat, 25210 Haifa, Israel. Arbeitsgebiete: Organizational behavior and functioning (leadership, commitment, well-being, turnover, effectiveness, environments, values), social gerontology.

Dr. Helene Mayerhofer, Jg. 1964, Universitätsassistentin an der Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Management und Wirtschaftspädagogik, Abteilung für Personalmanagement, Althanstraße 51, 1090 Wien, Österreich. Arbeitsgebiete: Personalmanagement in Nonprofit Organisationen, Mergers & Acquisitions, Personalentwicklung.

Dipl.-Ök. Sven Neumann, Jg. 1972, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hannover, Institut für Betriebsforschung, Abteilung Personal und Arbeit, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover, Deutschland. Arbeitsgebiete: Management von Nonprofit Organisationen, Strategisches Personalmanagement, Neo-Institutionalismus.

Dr. Eckhardt Priller, Jg. 1949, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Deutschland. Arbeitsgebiete: Migrationspolitik, Dritte-Sektor-Forschung, empirische Forschungsmethoden.

Prof. Dr. Hans-Gerd Ridder, Jg. 1951, Professor an der Universität Hannover, Institut für Betriebsforschung, Abteilung Personal und Arbeit, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover, Deutschland. Arbeitsgebiete: Strategisches Personalmanagement, insbes. Human Resource Management, Organisations- und Personalentwicklung, Reorganisationsprozesse in Nonprofit Organisationen.

Prof. Dr. Rudolf Schmid, Jg. 1947, Leitender Direktor der städtischen Kliniken Hannover – Klinikum Hannover, In den Sieben Stücken 2-4, 30655 Hannover, Deutschland. Arbeitsgebiete: Strukturfragen des Gesundheits- und Sozialbereichs, des Krankenhauswesens, der Wohlfahrtspflege, des Sozialmanagements und der Versorgungsforschung.

Dr. Henning Schridde, Jg. 1966, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Im Moore 13, 30167 Hannover, Deutschland. Arbeitsgebiete: Lokale Politikforschung, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Verwaltungsmodernisierung.

Prof. Dr. Ruth Simsa, Jg. 1962, Professorin an der Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Allgemeine Soziologie und Wirtschaftssoziologie, Augasse 2-6, 1090 Wien, Österreich. Arbeitsschwerpunkte: Gesellschaftliche Funktionen und Einflussformen von Nonprofit Organisationen, Organisationsberatung, Soziologie der Gruppe.

Prof. Dr. Annette Zimmer, Jg. 1954, Professorin an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorststr. 100, 48151 Münster, Deutschland. Arbeitsgebiete: Vergleichende Politikwissenschaft, Policy-Analyse, Dritte-Sektor-Forschung.

Wolfgang Elšik, Wolfgang Mayrhofer (Hg.):

Strategische Personalpolitik.

Festschrift für Prof. Dr. Dudo von Eckardstein

ISBN 3-87988-432-3, München und Mering 1999, 368 S., € 32.80

Dieses Buch umfaßt Beiträge zur politischen und strategischen Dimension personalwirtschaftlichen Handelns und Denkens. Beides hat Dudo von Eckardstein schon sehr früh erkannt und in seiner Arbeit aufgegriffen – ihm ist dieses Buch zum sechzigsten Geburtstag gewidmet. Die politische Komponente von Personalmanagement bezieht sich auf die grundsätzlichen, langfristigen, werthaltigen und interessengeleiteten Entscheidungen in Organisationen. Personalmanagement hat daneben auch eine strategische Dimension. In der personalwirtschaftlichen Innenperspektive wird die Ausrichtung der einzelnen funktionalen Teilgebiete auf die Organisationsziele und die Verbundwirkung dieser Bereiche untereinander betont. In der Außenperspektive steht die Einbindung des Personalmanagements in den auf die gesamte Organisation bezogenen Managementprozess, insbesondere im Hinblick auf den Beitrag zum Unternehmenserfolg im Vordergrund.

Die Beiträge in diesem Band decken ein breites Spektrum politischer und strategischer Aspekte des Personalmanagements ab. Es reicht von Fragen des Arbeitsrecht und der Mitbestimmung über „klassische“ Teilfunktionen bis zu Universitäten und anderen Nonprofit Organisationen.

Stefan Titscher, Georg Winckler, Hubert Biedermann, Helmuth Gatterbauer, Stephan Laske, Reinhard Moser, Franz Strehl, Franz Wojda, Heribert Wulz (Hg.): **Universitäten im Wettbewerb.**

Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten

ISBN 3-87988-515-X, München und Mering 2000, 749 S., € 29.65

Die Universitäten sollten jede Reform ablehnen, die nicht mit entsprechenden inhaltlichen Begründungen versehen ist. Folglich haben Universitäten – kommen sie in Reformdiskussionen – die Verpflichtung, selbst einen Beitrag zur Debatte zu liefern. Ein entsprechender Eigenbeitrag kann sich nicht nur an Diskussionsvorlagen eines Ministeriums orientieren. Die Herausgeber sahen daher ihre Aufgabe darin, ein Rahmenkonzept zu entwickeln, das die Situation und Leistungsmöglichkeiten der österreichischen Universitäten verbessern kann.

Das Werk hat als „Schwarzbuch“ der Universitätsreform in Österreichs einschlägigen Fachkreisen bereits jetzt einen großen Bekanntheitsgrad erlangt.

Insgesamt ist diese Publikation von der Idee getragen, Universitäten vom politischen System bzw. von der Bürokratie etwas unabhängiger zu machen, da dies eine Bedingung für die Möglichkeit ist, vorhandene Potenziale besser zu nutzen. Und deshalb haben die hier publizierten Lösungsvorschläge auch über Österreich hinaus Bedeutung.

Manfred Auer, Stephan Laske (Hg.):

**Personalwirtschaftliche Ausbildung an Universitäten –
Grundfragen, Konzepte und Erfahrungen**

Sonderband 1997 der *Zeitschrift für Personalforschung*

ISBN 3-87988-268-1, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1997, 340 S., € 34.77

Karl-Heinz Steffen:

**Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand.
Exemplarische Überlegungen und Analysen zur Optimierung der
Konomie des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland**

ISBN 3-87988-544-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2001, 247 S., € 27.20

Ulrike Brecht:

**Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung.
Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells**

Profession. Wissenschaftsedition im Rainer Hampp Verlag, Folge 13

ISBN 3-87988-477-3, Rainer Hampp Verlag, München und Mering, 2., verb. Aufl. 2000,
319 S., € 29.65

Felix Schiedner:

**Modernisierung ohne Organisationsentwicklung?
Wege zu einer integrativen Entwicklung organisatorischer Potentiale in der
deutschen Verwaltungsmodernisierung**

Profession. Wissenschaftsedition im Rainer Hampp Verlag, Folge 25

ISBN 3-87988-487-0, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2000, 364 S., € 32.80

Petra Abele:

Bürgerämter gestalten. Dienstleistungen – Räume – Partizipation

Profession. Wissenschaftsedition im Rainer Hampp Verlag, Folge 12

ISBN 3-87988-510-9, Rainer Hampp Verlag, München und Mering, 2., erg. Aufl. 2000,
272 S., € 29.65

Jörg Hennig:

**Organisationsreform als mikropolitische Gestaltungsprozeß.
Behörden zwischen Bürokratie und Partizipation**

ISBN 3-87988-274-6, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1998, 266 S., € 25.46

Rainer Beyer:

**Organisatorische Veränderungstypen in der öffentlichen Verwaltung.
Eine konfigurationstheoretische Analyse mit empirischen Evidenzen**

Profession. Wissenschaftsedition im Rainer Hampp Verlag, Folge 24

ISBN 3-87988-486-2, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2000, 294 S., € 29.65

Rafaela Kraus:

Transformationsprozesse im Krankenhaus. Eine qualitative Untersuchung

ISBN 3-87988-314-9, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1998, 256 S., € 25.46

