

Ridder, H.-G.; Hoon, C.

**Working Paper**

## Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung

Diskussionsbeitrag, No. 231

**Provided in Cooperation with:**

School of Economics and Management, University of Hannover

*Suggested Citation:* Ridder, H.-G.; Hoon, C. (2000) : Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung, Diskussionsbeitrag, No. 231, Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Hannover

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78325>

**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.*

# Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung

Prof. Dr. Hans-Gerd Ridder,  
Dipl.-Ök. Christina Hoon\*

Diskussionspapier 231  
ISSN 0949-9962

**Keywords:** Öffentliche Verwaltung, Verwaltungsreform, New Public Management, Neues Steuerungsmodell, Strategisches Human Resource Management, Neugestaltung der Personalarbeit, Übertragungsproblematik.

**Abstract.** Im Rahmen eines Forschungsprojektes zur Reform einer öffentlichen Verwaltung thematisiert der Beitrag die Übertragung personalwirtschaftlicher Praktiken des privaten Sektors auf öffentliche Verwaltungen. Ausgehend von dem Ansatz eines New Public Management implizieren die Annahmen des Managerialismus, erfolgreiche personalwirtschaftliche Instrumente der Privatwirtschaft zu identifizieren und auf öffentliche Verwaltungen zu übertragen. Insgesamt zeigt sich jedoch, daß die mit dem New Public Management verbundenen Theoriedefizite eine Lücke in der Übertragungsannahme verursachen. Durch Rückgriff auf das strategische Human Resource Management soll aufgezeigt werden, daß der Einsatz von personalwirtschaftlichen Praktiken nicht in einer einfachen Übertragungslogik gedacht werden kann. Dazu wird ein Bezugsrahmen entwickelt, der die Einbindung personalwirtschaftlicher Instrumente in eine HRM-Architektur untersucht. Anschließend soll überprüft werden, ob die strategische Ausrichtung der HRM-Praktiken durch Steuerungsprinzipien und Implementierungsprozesse beeinflusst wird. Der Beitrag endet mit einer Forschungsperspektive, in der weiterführende Forschungsfragen aufgezeigt werden.

---

\* *Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Institut für Betriebsforschung, Abt. Personal und Arbeit, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover.  
E-mail: Hoon@mbx.ifb.uni-hannover.de*

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>New Public Management als Leitbild der Verwaltungsreform</b>	<b>3</b>
2.1	<i>Theoretische Bezugspunkte des New Public Management</i>	4
2.1.1	Externe Orientierung: Public Choice-Theorie	7
2.1.2	Interne Orientierung: Managerialismus	9
2.2	<i>Gestaltungselemente des New Public Management</i>	12
2.2.1	Externe Strukturreform und Binnenreform	12
2.2.2	Neues Steuerungsmodell als Ansatz der internen Steuerung	14
2.3	<i>Neugestaltung der Personalarbeit als zentrales Gestaltungselement</i>	18
<b>3</b>	<b>Strategisches Human Resource Management als Bezugsrahmen</b>	<b>23</b>
3.1	<i>HRM-Architektur</i>	27
3.1.1	Basisannahmen	27
3.1.2	Strategisch orientiertes HRM	32
3.2	<i>Prozesse der Generierung und Implementierung von HRM-Praktiken</i>	38
3.2.1	Steuerungsprinzipien	39
3.2.1.1	Der Ansatz von Guest	39
3.2.1.2	Der Ansatz von Lepak/ Snell	42
3.2.2	Implementierungsprozesse	44
<b>4</b>	<b>Forschungsperspektiven</b>	<b>48</b>
<b>5</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>51</b>

## **1 Einleitung**

In der Literatur werden umfassende Mängelkataloge definiert, die dem am bürokratischen Verwaltungsmodell ausgerichteten Verwaltungshandeln weitreichende Defizite attestieren (vgl. die Systematisierungen bei Naschold 1995b; KGSt 1993, 9ff.; Klages 1995, 205f.; Budäus 1998a, 11ff.). Ineffizienzen im Umgang mit finanziellen Ressourcen, dysfunktionale bürokratische Strukturen sowie pathologische Verwaltungsprozesse werden dabei einer stark reglementierten und standardisierten Verwaltungssteuerung zugeschrieben (vgl. Budäus/Grüning 1998, 4). Die Verwaltung soll im kurzfristigen Routinebereich eine Übersteuerung durch detaillierte Vorschriften, Normenorientierung und straffe Organisationsstrukturen erfahren, während im strategisch-langfristigen Bereich deutliche Steuerungsdefizite zu verzeichnen sind (vgl. Reichard 1992, 2; Janning 1994, 239). Auch wird befürchtet, dass die Aufgabenkomplexität mit der bestehenden vertikal integrierten und horizontal konglomerierten Organisationsstruktur des klassischen Verwaltungsmodells nicht mehr bewältigt werden kann (vgl. Naschold et al. 1996, 20). Zudem wird der Personalarbeit der öffentlichen Verwaltung mit Blick auf das Personalmanagement privatwirtschaftlicher Unternehmen ein „nachlässiger Umgang“ mit der Ressource Personal und somit ein mangelndes systematisches Personalmanagement bestätigt, das den erhöhten Anforderungen seitens der Beschäftigten, der Bürger sowie der Umwelt nicht gerecht werden kann (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1996, 7; Wagner 1998a, 24; Damkowski/Precht 1995, 220; Arbeitsgruppe „Personal“ 1993, 9).

Aufgrund der Erkenntnis, dass Kostensenkungsmaßnahmen und simple Privatisierungsstrategien sowohl zur Bewältigung der diagnostizierten Defizite als auch zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu kurz greifen, werden nachhaltige, weitreichende Reformmaßnahmen gefordert (vgl. Naschold 1995a, 24f.). „Die tradierten Strukturen und Mechanismen der Steuerung [sind] für heutige (und erst recht künftige) administrative Problemlösungsprozesse (...) als veraltet anzusehen. Grundlegende Managementreformen sind daher in der öffentlichen Verwaltung notwendig“ (Reichard 1992, 4).

Entsprechend ist die Auseinandersetzung mit betriebswirtschaftlichen Management- bzw. Steuerungsfragen gegenwärtig ein Standardthema in der Diskussion um die Reform öffentlicher Verwaltungen geworden. Als wesentlicher Reformansatz greift das New Public Management (NPM) (vgl. exemplarisch für viele Budäus 1998a, 1998b; Borins/Grüning 1998; Damkowski/Precht 1995; Reichard 1994, 1995) Erkenntnisse privatwirtschaftlicher Unternehmen auf, um der Zielausrichtung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns ein entsprechendes Instrumentarium zur Seite zu stellen. Die Hinwendung zu den Modernisierungsstrategien des privaten Sektors wirkt sich im öffentlichen Sektor sowohl auf die Reform von Organisationsformen und Strukturen als auch auf den Einsatz betriebswirtschaftlicher Managementgrundsätze und -instrumente aus (vgl. Klages 1998, 5).

Innerhalb der aktuellen Reformvorhaben wird insbesondere die Neugestaltung der Personalarbeit öffentlicher Verwaltungen als ein zentrales Reformelement gesehen (vgl. Wagner 1998a, 24). Dabei konzentriert sich die Diskussion um die Reform der Personalarbeit auf die Aspekte eines strategischen Personalmanagements (vgl. Oechsler 1996; Vaanholt 1997; Korintenberg 1997; Busse 2000; Dillcher 2000). Mit Blick auf die Privatwirtschaft werden strategieorientierte personalwirtschaftliche Praktiken identifiziert, auf den öffentlichen Sektor übertragen und eine entsprechende Erfolgswirkung vermutet. Dieser Rückgriff des öffentlichen Sektors auf industrielle Vorbilder wird im Rahmen der Reformansätze durch das NPM und die dahinter stehenden theoretischen Annahmen und Gestaltungselemente begründet.

Als grundlegendes Problem dieses Beitrags ergibt sich die Frage, ob und in welcher Weise industriell induzierte personalwirtschaftliche Praktiken auf öffentliche Verwaltungen übertragen werden können. Zur Bearbeitung dieser Fragestellung werden zunächst die Public Choice-Theorie und der Managerialismus als theoretische Bezugspunkte des NPM betrachtet (Kapitel 2). Die Diskussion dieser Theorien wird aufzeigen, wie externe und interne Steuerungskriterien die Reformvorhaben öffentlicher Verwaltungen unterstützen sollen. In einem weiteren Konkretisierungsschritt sollen die Gestaltungselemente des NPM herausgearbeitet werden und in einem dritten Schritt auf die Neugestaltung der Personalarbeit in öffentlichen Verwaltungen bezogen werden.

Da sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass aus der Theorieperspektive des NPM eine Vielzahl von Gestaltungsproblemen offenbleiben, wird in Ergänzung zu dem in Kapitel zwei bearbeiteten Theoriespektrum das Konzept eines strategischen Human Resource Management (HRM) entwickelt (Kapitel 3). Wir gehen davon aus, dass die Annahmen und Gestaltungselemente des NPM im Hinblick auf die Übertragbarkeitsproblematik zu schwach sind und der Komplexität, die mit der Entstehung, Implementierung und Wirkung von personalwirtschaftlichen Praktiken verbundenen ist, nicht gerecht werden. Aus diesem Grund wird ein Bezugsrahmen vorgestellt, der die Entwicklungsbedingungen und Steuerungsprinzipien in der Erschließung und dem Einsatz von personalwirtschaftlichen Praktiken thematisiert. Dabei konzentrieren wir uns neben der Übertragungsproblematik insbesondere auf bisher vernachlässigte Aspekte der Prozesse und Wirkungen von personalwirtschaftlichen Praktiken.

## **2 New Public Management als Leitbild der Verwaltungsreform**

Die Reformbestrebungen öffentlicher Verwaltungen weisen auf internationaler sowie nationaler Ebene in ihren Ausprägungen eine relativ gleich lautende Ausrichtung auf (vgl. Borins/Grüning 1998, 14). „While the reform movements vary in depth, scope, and success by country, they are remarkably similar in the goals they pursue and the technologies they utilize“ (Kaboolian 1998, 190). Diese einheitlichen Reformausrichtungen der westlichen Industrieländer lassen sich durch den Rückgriff auf den theoretischen Überbau und die Gestaltungselemente des NPM als richtungsweisenden Ansatz der Reformvorhaben begründen. Das NPM bündelt die unterschiedlichen Themenspektren wie die Privatisierung staatlicher Aufgaben, die Entbürokratisierung, die Marktöffnung und die Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Managementkonzepte und verhilft der Diskussion um ein neues Staatsverständnis zu einer theoretischen Fundierung (vgl. Brecht 1999, 23). Auch in Deutschland gilt das NPM als richtungsweisender Ansatz innerhalb der Reformbestrebungen des Öffentlichen Sektors (vgl. Budäus 1989, 231). Nachdem die Reformbestrebungen der 70er Jahre nur eine geringe Nachhaltigkeit aufwiesen (vgl. Reichard 1992, 8; Wollmann 1996, 12; Bogumil 1998, 117f.), wurden diese Reformvorhaben in den frühen 90er Jahren durch eine weitere Reformwelle

abgelöst, in der das privatwirtschaftliche Unternehmen als Referenzmodell für den öffentlichen Sektor gilt (vgl. Budäus 1998a, 33; Reichard 1999, 47). Diese Tendenz zur Ausrichtung der Verwaltungsreform an privatwirtschaftlichen Managementkonzepten ist insbesondere auf einen weit verbreiteten „Managerialismus“ zurückzuführen (vgl. Reichard 1992, 7).

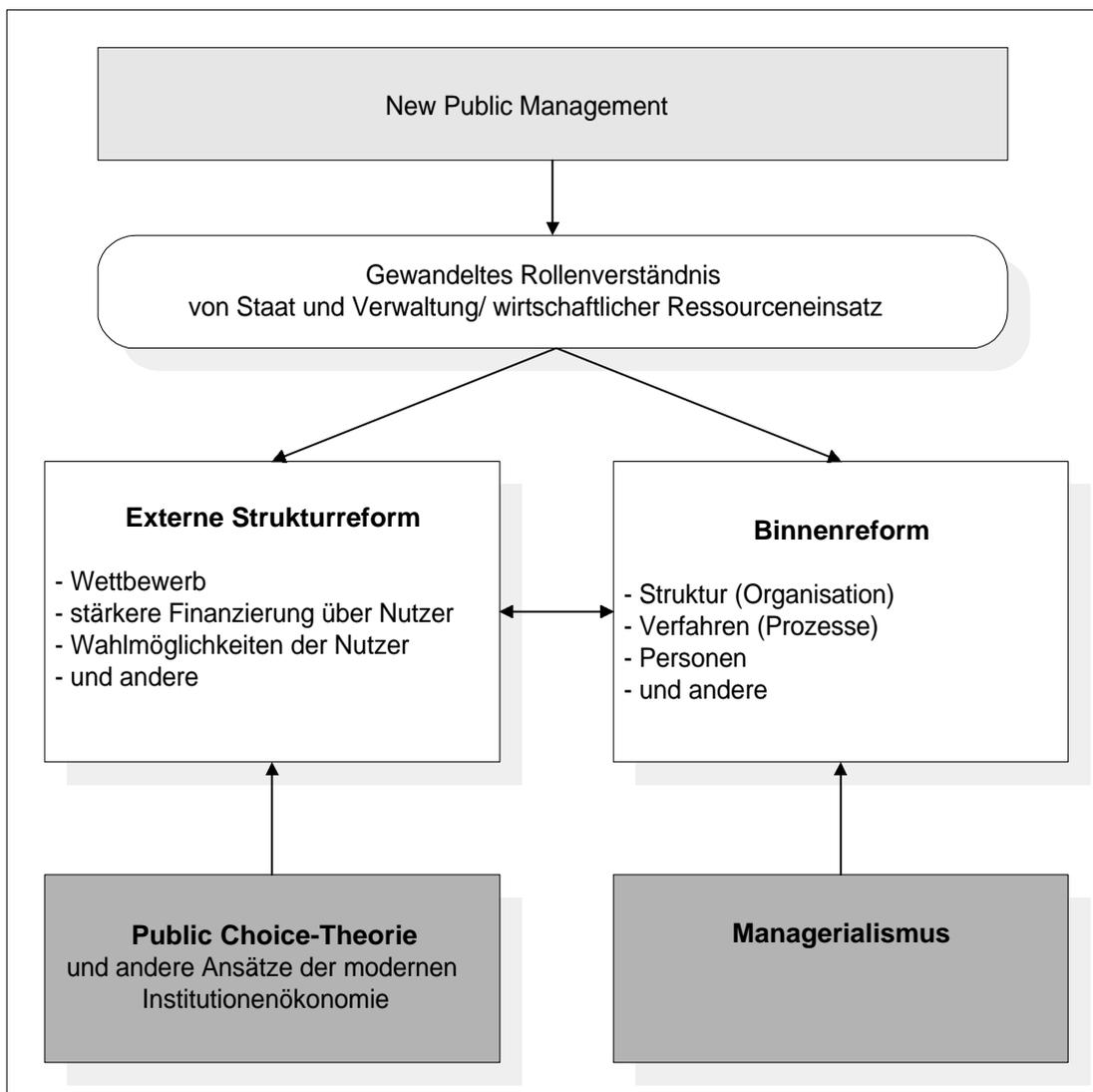
Im Hinblick auf diese Reformbestrebungen werden zunächst die hinter dem NPM stehenden theoretischen Bezugspunkte näher betrachtet (Kapitel 2.1). Neben der Public Choice-Theorie als externe Orientierung soll insbesondere auf den Theoriegehalt des Managerialismus fokussiert werden, der innerhalb des NPM-Ansatzes die Managementorientierung der Reformbestrebungen begründet. Im Folgenden werden in Kapitel 2.2 die Gestaltungselemente des NPM als Ansatz der Verwaltungsreform dargestellt. Nach einem Überblick über den Inhalt der externen Strukturreform und der Binnenreform des NPM wird das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) als Ansatz der internen Steuerung der Verwaltungsreform vorgestellt. Schließlich soll die Neugestaltung der Personalarbeit als ein zentrales Element der Reformvorhaben erörtert werden (Kapitel 2.3).

## **2.1 Theoretische Bezugspunkte des New Public Management**

In der Literatur erstrecken sich die zu verwirklichenden Reformvorhaben von der isolierten Modernisierung bestehender Verwaltungsstrukturen bis hin zur ganzheitlichen, theoriegeleiteten Umgestaltung der bürokratischen Systeme in wirksame, nach ökonomischer Rationalität ausgerichtete öffentliche Dienstleistungseinrichtungen (vgl. Budäus 1998b, 1; Knorr 1997, 43). Vor diesem Hintergrund wird auch der Stellenwert des NPM als theoriegeleiteter Ansatz innerhalb der Reformbestrebungen diskutiert. Die Bedeutung des NPM stellt sich demnach als Sammelbegriff für ein Bündel heterogener Reformansätze (vgl. Budäus 1998b, 1; Schröter/Wollmann 1998, 59), als „Set von Organisationsmaximen“ ohne „ein bestimmtes kohärentes Konzept“ (Wollmann 1996, 19) oder als Best-Practice Modell des öffentlichen Sektors (vgl. Naschold 1995b, 7f.) dar. Andere Autoren betrachten das NPM mit Blick auf das Bürokratiemodell von Max Weber als Paradigmaerweiterung oder als generell neues Steuerungsparadigma (vgl. Reinermann 1993, 1994; Buschor 1996).

Nach Budäus (1998b, 3, 1998c, 105) steht das NPM inhaltlich weniger für ein neues Paradigma des Verwaltungshandelns als vielmehr für die Herbeiführung eines Paradigmawechsels. Im Sinne einer Instrumentalisierung ist das NPM demnach mehr Mittel als Zweck einer Verwaltungsmodernisierung. Auch Wagner (1998b, 94) und Naschold (1998) sehen in der Diskussion um das NPM keinen Paradigma-Wechsel, sondern eher eine Paradigmaerweiterung, da neben die politisch-rechtlichen Standards und demokratischen Prinzipien der Verwaltungswissenschaft der effiziente und effektive Umgang mit knappen Ressourcen tritt (vgl. hierzu auch die Diskussion bei Oechsler/Vaanholt 1998; Vaanholt 1997). Im Zusammenhang mit den Veränderungen der finanziellen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors beschreibt Buschor (1996, 40 und 51) jedoch das NPM als notwendigen Paradigmenwechsel der Verwaltungssteuerung zu einem neuen revolutionären Konzept der Verwaltungsführung (vgl. auch Reineremann 1993, 1994; Knorr 1997, Morath/Altehaage 1997). Andere Autoren wie Bogumil (1998, 121) machen die Bewertung des NPM als neues oder ergänzendes Paradigma der Verwaltungsführung von der eingenommenen Betrachtungsperspektive abhängig. Bezogen auf frühere Reformanläufe attestieren sie der Reformbewegung im Rahmen des NPM einen Paradigmawechsel, der nicht nur Teilaspekte des Verwaltungshandelns und isolierte Einzelinstrumente zur Diskussion stellt, sondern das gesamte Verwaltungshandeln zum Mittelpunkt der Reforminhalte macht.

Zur inhaltlichen Strukturierung eines Verständnisses von NPM greifen Budäus/Grüning (1998, 7f.; ferner Budäus 1998b, 1998c) auf die Unterscheidung in eine externe Strukturreform zurück, bei der auf staatlicher Ebene durch den Einsatz von Wettbewerbselementen und neuen Formen der nutzerorientierten Leistungsfinanzierung einem gewandelten Rollenverständnis von Staat und Verwaltung Rechnung getragen werden soll. Neben der externen Orientierung bezieht sich das NPM in der Binnenreform auf die Reform der internen Strukturen, Verfahren sowie das Personal. Dabei rekurrieren die dem NPM zugrunde liegenden Theorien im Hinblick auf die externe Strukturreform auf die Public Choice-Theorie und andere Ansätze der neuen Institutionenökonomie. Die Binnenperspektive findet ihren theoretischen Bezugspunkt in den Annahmen des Managerialismus (vgl. Budäus/Grüning 1998, 8; ferner Knorr 1997, 43) (s. Abb.1).



*Abb. 1: Theoretische Bezugspunkte des NPM  
(Quelle: In Anlehnung an Budäus/ Grüning 1998, 8)*

In der Literatur wird die Diskussion um das NPM und die ihm zugrunde liegenden theoretischen Annahmen häufig auf die Kurzformel „NPM gleich Public Choice-Theorie plus Managerialismus“ beschränkt (vgl. Budäus/Grüning 1998, 6). Da zwischen den Reformsträngen der externen Strukturreform und der Binnenreform jedoch Interdependenzen bestehen, lassen sich die Public Choice-Theorie und der Managerialismus als theoretische Erklärungsansätze nicht deutlich voneinander abgrenzen (vgl. Budäus 1998c, 109.; Budäus/Grüning 1998, 7).

Im Folgenden soll der theoretische Überbau des NPM kurz dargestellt und der Aussagegehalt dieser Theorieperspektiven vor dem Hintergrund der Gestaltung

kritisch beurteilt werden. Hierzu wird zunächst die Public Choice-Theorie als externe Orientierung des NPM vorgestellt (Kapitel 2.1.1). Anschließend soll der Managerialismus als interne Orientierung des Reformansatzes erläutert werden (Kapitel 2.1.2).

### **2.1.1 Externe Orientierung: Public Choice-Theorie**

Die externe Orientierung des NPM beruht zunächst auf dem grundlegenden Umfang der Staatstätigkeit im Sinne einer Neubestimmung öffentlicher Aufgaben (vgl. Naschold 1993). Hierzu werden die Ansätze der neuen Institutionenökonomie als theoretische Erklärungs- und Gestaltungsgrundlagen herangezogen, um die Entscheidungsbasis für das Leistungsspektrum des öffentlichen Sektors zu stärken (vgl. grundlegend Williamson 1975; Coase 1960; Alchian 1965; Demsetz 1974; Picot 1991). Bei der Frage nach der Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen geht es nicht nur um die dichotome Dezentralisierungsdiskussion der Alternativen Eigen- oder Fremderstellung, sondern um eine differenzierte Infragestellung und Ausgestaltung alternativer Leistungserbringungsvarianten im Sinne innovativer Organisationsformen (vgl. Reichard 1994, 147; Naschold et al. 1996; Naschold/Bogumil 1998). Aktionsmodelle wie das Public Private Partnership als spezifische Form der öffentlichen Aufgabenerfüllung stellen dabei eine partnerschaftliche, kooperative Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors zur Disposition (vgl. Schuppert 1997; Budäus/Grüning 1997; Roggencamp 1999). Weiterhin wird mit Hilfe institutionenökonomischer Überlegungen der Leistungserstellungsprozess des öffentlichen Sektors auf Effizienzverbesserungen untersucht (vgl. Picot/Wolff 1994, 53).

Weiterhin bezieht sich die externe Orientierung auf die Reformbestrebungen, die die Struktur- und Handlungsbedingungen des öffentlichen Sektors als Ganzes betreffen (vgl. Budäus 1998b, 4). Als maßgebliche Theorieansätze der externen Strukturreform gelten die Public Choice-Theorie (vgl. grundlegend Downs 1994, Niskanen 1971) und die Ansätze der neuen Institutionenökonomie, die vor dem Hintergrund der Entscheidungsfindung bei Kollektivgütern Empfehlungen zur Organisation staatlicher Leistungen geben sollen. Der Theorieansatz will auf dem

Verständnis der Theorie der öffentlichen Güter die Entscheidung zwischen staatlicher und privater Leistungserbringung zu begründen versuchen (vgl. Budäus/Grüning 1997, 28ff.; Reichard 1994, 136). Ziel der Überlegungen ist es, ähnlich dem privaten Sektor, im öffentlichen Sektor Wahlmöglichkeiten für öffentliche Güter (Public Choice) zu schaffen und damit konkurrierende öffentliche Dienstleistungen zu ermöglichen (vgl. Brecht 1999, 23). Dabei wird die Existenz öffentlicher Güter grundsätzlich in Frage gestellt und die Schnittstelle zwischen öffentlicher und privater Dienstleistungserstellung neu bestimmt (vgl. Naschold 1993, 26). Die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen sind daher in Bezug auf Angebot, Preis und Qualität eines Produktes der Konkurrenz eines Quasi-Marktes ausgesetzt. Dabei sollen die Ansätze der neuen Institutionenökonomie helfen, „to generate a set of administrative reform doctrines built on ideas of contestability, user choice, transparency and (...) incentive structures“ (Hood 1991, 5). Die externe Orientierung des NPM umfasst somit Ansätze zur Schaffung von Wettbewerbsbedingungen des öffentlichen Sektors, die Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Nutzer öffentlicher Güter sowie eine stärkere Finanzierung öffentlicher Güter durch die Nutzer (vgl. Budäus 1998c, 107f.).

Insgesamt liegt der externen Orientierung des NPM die Annahme zugrunde, dass die Marktmechanismen privatwirtschaftlicher Organisationen auf den öffentlichen Sektor übertragbar sind (vgl. hierzu kritisch Borins/Grüning 1998; Reichard 1992). Demnach impliziert das NPM, die Struktur- und Handlungsbedingungen des öffentlichen Sektors durch die Einführung von Märkten mit den Perspektiven des Wettbewerbs, des Kunden- und Dienstleistungsbegriffs sowie einer allgemeinen Unternehmensperspektive zu steuern. Die Annahmen der externen Orientierung implizieren weiterhin, dass die Marktbedingungen privatwirtschaftlicher Organisationen auch für öffentliche Verwaltungen erfolgreiche Auswirkungen haben. Die Bewertungskriterien für eine Erhöhung der Effizienz der Verwaltungsleistung werden dabei aus den Ansätzen der neuen Institutionenökonomie abgeleitet (vgl. Picot/Wolff 1994).

Aus den vorliegenden Theoriekonstrukten lassen sich jedoch keine Hinweise zur Gestaltung von Verwaltungen ableiten. Die Public Choice-Theorie sowie die Ansätze der Institutionenökonomie geben lediglich ökonomische Kriterien vor, woran die Gestaltung von Verwaltungen gemessen werden sollte.

### **2.1.2 Interne Orientierung: Managerialismus**

Mit der konkreten Gestaltung öffentlicher Verwaltungen beschäftigt sich der folgende Theoriestrang des NPM. Die Binnenmodernisierung des NPM befasst sich mit der internen Reform von Strukturen, Verfahren und personalem Verhalten (vgl. Budäus 1998c, 108). Die theoretischen Annahmen der Binnenorientierung resultieren aus einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns (vgl. Schröter/Wollmann 1998, 59). Nach Budäus (1989, 231f.) hat die öffentliche Betriebswirtschaftslehre schon früh versucht, die Bedeutung der ökonomischen Dimension öffentlicher Verwaltungen zu erfassen. Zudem hat die stark am privatwirtschaftlichen Sektor ausgerichtete internationale Reformdiskussion die Wahrnehmung für ökonomische Probleme bei der öffentlichen Ressourcenverwendung sensibilisiert (vgl. Budäus 1998a, 33f.).

Die Vorbildfunktion der Industrieunternehmen bei der Anwendung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte geschieht vor dem Hintergrund, dass die Managementorientierung im privaten sowie öffentlichen Bereich zur Effizienzsteigerung einer Unternehmung beitragen soll (vgl. Schröter/Wollmann 1998, 63). Daher legt Budäus (1998a, 48) dem NPM als konzeptionellen Bezugsrahmen einen Managementprozess zugrunde, der die Führungsfunktionen Planung, Organisation, Kontrolle und Personal umfasst. Träger des Managementhandelns ist dabei die Führungskraft, die mit ihrer Führungsleistung innerhalb der Organisation bei entsprechender Unterstützung durch betriebswirtschaftliche Struktur- und Steuerungselemente eine entscheidende Rolle zur Effizienzsteigerung einnimmt (vgl. Schröter/Wollmann 1998, 63). Zur Begründung der Managementorientierung innerhalb der Reformbestrebungen wird auf die theoretischen Annahmen des Managerialismus zurückgegriffen.

Nach Pollitt (1993, 7) wird der Managerialismus als „ideology, and one with concrete and immediate consequences“ verstanden. Managerialismus besteht demnach aus „a set of beliefs, values and ideas about the state of the world and how it should be“ (Pollitt 1993, 7). Dieser strategische Grundgedanke, der als zentral anzusehen ist, wird allerdings in den weiterführenden Annahmen des Managerialismus nicht weiter betrachtet. Im Zentrum stehen vielmehr Defizite wie Dysfunktionalitäten des Verwaltungshandelns, strukturelle Pathologien und Ineffizienzen im

Umgang mit finanziellen und personalen Ressourcen, die aus einem bürokratischen Missmanagement resultieren und durch ein besseres Management behoben werden sollen (vgl. Pollitt 1993, 7). Als Grundannahme definiert Pollitt (1993, 3) daher, dass ein gesellschaftlicher Fortschritt aus der ständigen Verbesserung der Produktivität resultiert. Dieser Produktivitätsfortschritt wiederum ergibt sich allein durch die Funktionen eines wirkungsvollen Managements. Bereits jetzt soll allerdings angedeutet werden, dass nach unserer Vorstellung dieser Ableitungszusammenhang komplexer ist und der Berücksichtigung weiterer Einflussgrößen bedarf.

Ausgehend von dem Glauben an „the potential of better management“ (Pollitt 1993, 7) begründet sich der Managerialismus und demnach das „professional management“ durch weitere Annahmen (vgl. Hood 1991, 6):

- *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte sind denen des öffentlichen Sektors überlegen.*
- *Managementansätze des privaten Sektors sind übertragbar (claim of universality).*
- *Dem Manager muss ein entsprechender Handlungsspielraum zur Verfügung stehen (freedom to manage).*
- *„Professional management“ ist bedeutend und unerlässlich für den Unternehmenserfolg.*

Der Glaube an die Möglichkeit eines besseren Managements impliziert, dass die Konzepte und Instrumente der modernen Managementlehre den bürokratischen Regelungsmechanismen des öffentlichen Sektors überlegen sind, da „management (...) plays the crucial role in planning, implementing and measuring the necessary improvements in productivity“ (Pollitt 1993, 2). Grundlegend ist hierbei das Vertrauen in die Kraft des guten Managements und somit in die Führungsleistung des Managers (vgl. Hood 1991, 6). Ziele wie die Verbesserung der Effizienz und der Effektivität im Ressourceneinsatz sowie die Produktivitätserhöhung öffentlicher Dienstleistungen lassen sich somit nur durch die Einführung von Management- (techniken) erreichen.

Auch die Transferierbarkeit privatwirtschaftlicher Managementinstrumente wird durch die Annahmen des Managerialismus begründet. Die Managementkonzepte sollen demnach überwiegend universelle Geltung haben und für eine Vielzahl unterschiedlicher Probleme effektive Lösungsansätze bieten (vgl. Reichard 1994, 137). Der universalistische Geltungsanspruch des Managerialismus impliziert entsprechend, dass, wenn der Einsatz betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente den Erfolg eines privatwirtschaftlichen Unternehmens determiniert, sich der Einsatz dieser Instrumente und Maßnahmen auch erfolgreich auf die Organisationen des öffentlichen Sektors auswirkt. Als Voraussetzung für ein „professional management“ gilt es, dem Manager einen entsprechenden Handlungsspielraum zu ermöglichen.

Insgesamt ist zu bemerken, dass der Managerialismus und seine Annahmen in der Literatur überwiegend kritisch diskutiert werden. Die Kritikpunkte dieses Theoriespektrums richten sich vor allem gegen den Erklärungsgehalt des Managerialismus, seine grundlegende Denkhaltung sowie die damit verbundene Transferproblematik. Nach Schröter/Wollmann (1998, 63) handelt es sich bei dem Managerialismus um allgemein gültige Ratschläge bezüglich der Führungsorganisation zur Effizienzsteigerung, womit der managerialistischen Führungsleistung ein überholtes, heroisches Bild zugrunde gelegt wird. Borins/Grüning (1998, 21) beschreiben den Managerialismus als „für die theoretische Fundierung des NPM selbst eingeführten Begriff“ und bewerten den Ausdruck Managerialismus für die inhaltlichen Reformvorschläge als unpräzise, inkonsistent und wenig valide. Die Kritik der Autoren richten sich weiterhin gegen die dem NPM zugrunde liegende „managerialistische Denkweise“ und damit gegen die Annahme, in der Privatwirtschaft erfolgreiche Managementkonzepte auf den öffentlichen Sektor übertragen zu können (vgl. Borins/Grüning 1998, 40). Dennoch bleiben die kritischen Beurteilungen zu den Annahmen des Managerialismus eher oberflächlich und es fehlt eine tiefergehende Beurteilung der Übertragbarkeitsannahme des Managerialismus.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Public Choice-Theorie und die Ansätze der neuen Institutionenökonomie als Basiskonzepte der externen Strukturreform keine Empfehlungen für die Gestaltung von Verwaltungen geben, sondern

lediglich Kriterien für die Gestaltung vorstellen. Der Managerialismus hingegen geht von einer generellen Übertragbarkeit auf der Ebene der Instrumente aus und versucht, entsprechend seiner Annahmen, Gestaltungsempfehlungen vorzugeben. Im Folgenden ist es daher notwendig, sich konkreter mit den Gestaltungselementen des NPM zu beschäftigen, um somit die Gestaltungsimplicationen näher betrachten zu können.

## **2.2 Gestaltungselemente des New Public Management**

Das NPM präsentiert einen integriert-interdisziplinären Ansatz, der Reforminitiativen der Praxis mit betriebswirtschaftlichen Methodiken sowie politikwissenschaftlichen, sozial- und volkswirtschaftlichen Aspekten verzahnt (vgl. Damkowski/Precht 1995, 47; Bräuning 1999, 43). Demnach bezeichnet NPM „eine neue Führungsphilosophie für den öffentlichen Bereich, welche Politik und Verwaltung stärker nach unternehmerischen Erfolgsprinzipien, marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen und betriebswirtschaftlichen Managementtechniken ausrichten will“ (Hablützel 1995, 142). Reichard (1994, 138) definiert NPM als „neues, gewandeltes Managementverständnis im öffentlichen Sektor“, dessen einzelne Gestaltungselemente im Folgenden näher betrachtet werden sollen. Hierbei soll zunächst das NPM mit Hilfe der Unterscheidung in eine externe Strukturreform und eine Binnenreform erläutert werden (Kapitel 2.2.1), um schließlich das „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) als Ansatz der internen Steuerung darstellen zu können (Kapitel 2.2.2).

### **2.2.1 Externe Strukturreform und Binnenreform**

Obwohl die Anzahl und Auswahl der einzelnen Elemente der NPM-Ansätze variieren, beziehen sich alle Ansätze des NPM implizit auf einen Modernisierungsansatz, der an den verschiedenen Führungsfunktionen Struktur, Verfahren, Personal und Außenverhältnis gemeinsam angesetzt wird (vgl. Naschold 1998, 79f.; Budäus 1998a; Damkowski/Precht 1995). Ausgehend von einem gewandelten Rollenverständnis von Staat und Verwaltung sowie dem wirtschaftlichen Ressourceneinsatz bezieht sich das NPM zum einen auf die Reform der externen Struktur der Verwaltung. Im Sinne einer Neugestaltung der Schnittstelle zwischen privater

und öffentlicher Leistungserstellung sollen Wettbewerbselemente etabliert und der Leistungserstellungsprozess stärker an den Leistungsempfängern angepasst werden (vgl. Budäus 1998a, 8). Zum anderen beinhaltet die Binnenreform die Reform der internen Strukturen, Verfahren und der Personen und bezieht sich somit auf die Organisation und die Prozesse der öffentlichen Verwaltung.

Aus diesem Ansatz ergeben sich einzelne Reformelemente, die in der Diskussion um das NPM als zentrale Gestaltungselemente identifiziert werden können (vgl. Naschold 1998, 79ff.; Damkowski/Precht 1995, 271ff.; Reineremann 1996, 32ff.; Reichard 1993; 1995, 63ff.; Budäus 1998a, 55ff.; 1999):

- **Leistungstiefenoptimierung:** Bei der Frage nach der optimalen Leistungstiefe des Staates geht es zunächst um die grundsätzliche Zweckkritik an der expansiven Staatstätigkeit in Form der Sicherstellung eines umfangreichen Leistungsprogramms. Die Aufgabenkritik des Staates konzentriert sich auf die Frage, welche Kernfunktionen der Staat generell übernehmen sollte (vgl. Brecht 1999, 27). Unter Hinzunahme von Wettbewerbselementen wird in einem nächsten Schritt die Leistungstiefe öffentlicher Verwaltungen konsequent geprüft und unter Nutzung vielfältiger Finanzierungs- und Organisationsformen optimiert (vgl. Vaanholt 1997, 31; Schröter/Wollmann 1998, 63). Hier stellt sich die Frage nach dem richtigen Aufgabenträger für die Erstellung einer spezifischen Leistung und somit nach dem Einsatz unterschiedlicher Formen der Leistungstiefenpolitik (vgl. Naschold et al. 1996, 23ff.). Das Aufgabenspektrum des Staates soll demnach auf solche Leistungen begrenzt werden, die nicht ebenso gut von anderen nicht-öffentlichen Trägern erledigt werden können.
- **Dezentralisierung:** Die Reorganisation der bürokratischen Verwaltungsorganisation soll durch dezentrale Strukturen, Rationalisierung und Prozessoptimierung erfolgen. Dabei dient die Prozessorganisation im Rahmen des NPM als ein weiteres Element, um starre, hierarchische Organisationsstrukturen zu überwinden (vgl. Vaanholt 1997, 40f.).
- **Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente:** Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente bezieht sich zum einen auf die Ein-

führung globaler Budgetierungskonzepte und auf die Forderung nach einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung (vgl. Budäus 1998a, 57ff.). Zudem wird für das Management von Leistungsprozessen der öffentlichen Verwaltung die Ausgestaltung eines Controlling als Diagnose-, Informations- und Prüfinstrumentarium gefordert (vgl. Damkowski/Precht 1995, 150ff.).

- **Neugestaltung der Personalarbeit:** Die Veränderung der Personalarbeit öffentlicher Verwaltungen bezieht sich auf die Abkehr von einer administrativen Personalverwaltung hin zu der Ausgestaltung eines systematischen Personalmanagements (vgl. Vaanholt 1997, 53ff.). Als Führungsfunktion beinhaltet das Personalmanagement die Funktionselemente Auswahl, Rekrutierung, Einsatz, Beurteilung, Entlohnung sowie Qualifizierung des Personals (vgl. Budäus 1998a, 50; Reichard 1994, 152f.). Dabei hat die Personalentwicklung innerhalb der aktuellen Diskussion um die Reform der Personalarbeit einen besonderen Stellenwert erlangt. Dieser Bedeutungswandel resultiert aus der Perspektive, die Beschäftigten des öffentlichen Sektors nicht länger als Kostenfaktor, sondern als das dominante Leistungspotential der öffentlichen Verwaltung zu begreifen (vgl. Budäus 1998a, 76).

Die einzelnen Gestaltungselemente des NPM sind dabei keineswegs fest determiniert, vielmehr gelten sie als Systematisierung vorhandener Bausteine, die von wissenschaftlicher Seite als Bündel von Gestaltungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung spezifischer Modifikationsanforderungen angeboten werden (vgl. Vaanholt 1997, 28).

### **2.2.2 Neues Steuerungsmodell als Ansatz der internen Steuerung**

Neben das NPM tritt in Deutschland ein von der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelter Reformansatz, der unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) insbesondere auf kommunaler Basis einen hohen Stellenwert erlangt hat und sich am Leitbild des „Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung“ orientiert (vgl. KGSt 1991, 1993, 15; Banner 1991, 1994, 1995; Klages 1995; Deckert/Wind 1996; Brecht 1999). Der

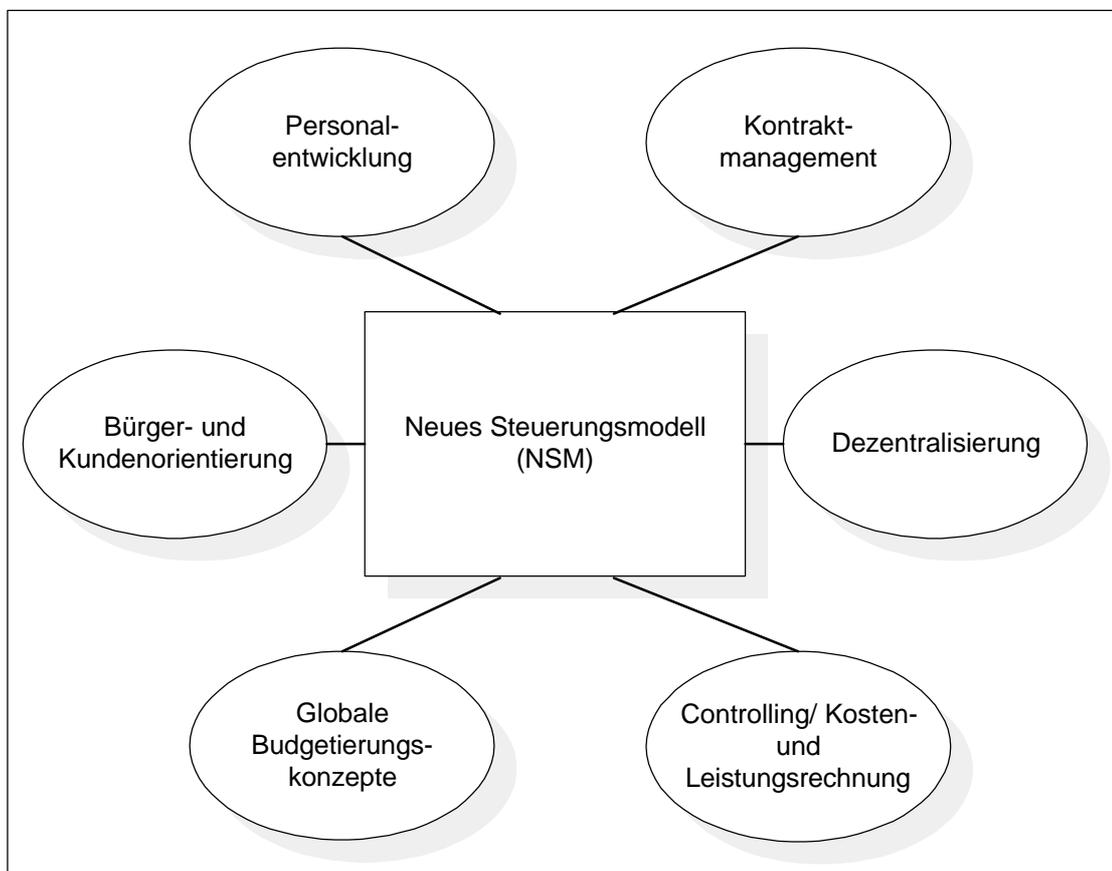
Ansatz weist in den charakteristischen Reformelementen starke Überschneidungen mit dem NPM auf. Das NSM wird daher auch als die deutsche Variante des internationalen Reformtrends NPM bezeichnet (vgl. Jann 1998, 72; Reichard 1995, 69). Dennoch sind die Begriffe NSM und NPM nicht synonym zu verwenden, da das NSM aufgrund seines konzeptionellen Ursprungs im so genannten Tilburger-Modell (vgl. Reichard 1992, S. 9ff.) eine andere Grundausrichtung beinhaltet als das aus der Debatte über ein grundlegendes Staatsverständnis resultierende NPM (vgl. Brecht 1999, 22). Von daher kann das NSM parallel zum NPM als unterstützender Ansatz zur Reform der Binnenstrukturen öffentlicher Verwaltungen gedacht werden.

Aufgrund seines konzeptionellen Ursprungs ist das NSM primär auf den Verwaltungsbereich der Kommunalverwaltungen zu beziehen und fokussiert hier auf die Reform der internen Strukturen und Verfahren (vgl. Jann 1998, 71). Somit steht weniger die Wettbewerbsorientierung des öffentlichen Sektors mit privaten Anbietern als vielmehr die Stärkung der öffentlichen Verwaltungen durch Binnenrationalisierung im Mittelpunkt der Betrachtung.

Auch das Neue Steuerungsmodell ist von seinem konzeptionellen Grundgedanken her über den Begriff des Managementmodells zu fassen und der Bezug zur Wirtschaft wird auch hier bewusst gesucht (vgl. Klages 1995, 207). In Anlehnung an das Unternehmen als Referenzmodell basiert das NSM auf dem so genannten Managementzyklus, dem wiederum ein funktionaler Managementbegriff zugrunde gelegt ist (vgl. Klages 1995, 207f.; Damkowski/Precht 1995, 19). Die Rückkopplungsbeziehung des Managementzyklus zwischen Planung, Realisation, Kontrolle und Personalführung wird durch weitere Instrumente des NSM unterstützt, die sich im Kern auf folgende Elemente des Verwaltungshandelns beziehen (vgl. ausführlich KGSt 1993, 15ff.; Jann 1998, 70f.; Göbel 1999, 175ff.):

- Aufbau einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur;
- Steuerung des Verwaltungshandelns über die Leistungsseite im Sinne einer Outputsteuerung;
- Aktivierung der Organisationsstruktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung.

Jedes dieser drei Kernelemente beinhaltet weitere Instrumente, welche die Umsetzung der Kernelemente in das Verwaltungshandeln unterstützen sollen (s. Abb. 2).



*Abb. 2: Neues Steuerungsmodell  
(Quelle: In Anlehnung an KGSt 1993, 5)*

Der Aufbau einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur benötigt demnach unterstützende Instrumente, die sich in den Einzelementen Kontraktmanagement, der dezentralen Ressourcenverantwortung sowie den Steuerungsinstrumenten wie Controlling und Kosten- und Leistungsrechnung konkretisieren.

Im Rahmen des Kontraktmanagement werden zwischen der Leitung zweier Hierarchieebenen verbindliche Absprachen über eine zu erbringende Leistung und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen getroffen (vgl. KGSt 1998, S. 10ff.). Diese Verträge können sowohl zwischen der Politik und der Verwaltungsspitze als auch innerhalb der Verwaltung zwischen Verwaltungsleitung und der nachfolgenden Ebene geschlossen werden. Eine notwendige Voraussetzung für die Arbeit mit Kontrakten ist die dezentrale Ressourcenverantwortung (vgl. KGSt 1991;

Reichard 1992, 19ff.). Hier wird die Verantwortung für Ressourcen wie Geld, Personal und Sachmittel sowie für das Leistungsergebnis an die ausführende Ebene übertragen. Zur Überwachung der Kontrakte sowie der Leistungen der ausführenden Ebenen kommen neben dem Berichtswesen und den Controllinginstrumenten weitere Steuerungsinstrumente wie ein kaufmännisches Rechnungswesen und eine Kosten- und Leistungsrechnung zum Einsatz (vgl. Brecht 1999).

Die Steuerung des Verwaltungshandelns über den Output beinhaltet für die Verwaltungen die Analyse der Einzelaktivitäten, die Definition verschiedener Produkte sowie die mit dem Produkt zu erreichenden Ziele (vgl. KGSt 1993, 20f.; Brecht 1999, 34f.). Für die Erstellung der Produkte steht den Verwaltungen ein globales Budget zur Verfügung (vgl. Janning 1994, 242f.). Im Rahmen dieses Budgets sind den Produkten und damit den Leistungen der Verwaltung schließlich im Rahmen des Rechnungswesens die entstehenden Kosten gegenüber zu stellen. Unterstützt werden soll die Outputsteuerung weiterhin durch ein durchgängiges Qualitätsmanagement, um die Produkte an den Erwartungen der Kunden bzw. Bürger auszurichten. Dabei sollen die neuen Strukturen und Steuerungsinstrumente der Verwaltung durch die Aktivierung von Wettbewerb verstärkt werden (vgl. Brecht 1999, 35f.). Können die Verwaltungsleistungen von externen Anbietern erbracht werden, gilt der Markt als Konkurrenzanbieter zum Vergleich der Leistungserbringung öffentlicher Verwaltungen. Geht vom Markt kein Wettbewerbsdruck aus, werden die Verwaltungen untereinander einem Leistungsvergleich im Sinne des Benchmarking-Gedankens unterzogen (vgl. KGSt 1993, 20f.).

Das Personalmanagement (Führung, Leistungsanreize, Personalentwicklung) nimmt eine Querschnittsfunktion über die drei Kernelemente des NSM ein (vgl. Wagner 1998b, 86). Dabei übernimmt die Personalentwicklung in der Diskussion um das NSM aus der Sicht der KGSt (vgl. 1993, 25ff., 1994) die Funktion einer Umsetzungsempfehlung. Die Personalentwicklung soll die Implementierung des NSM unterstützen und somit gestaltend auf den Veränderungsprozess einwirken. Umfassende Schulungen, die Qualifikation der Führungskräfte für ihre Rolle im Prozess sowie die Einbindung der Beschäftigten in den Veränderungsprozess sind dabei die Anforderungen an die Ausgestaltung der Personalentwicklung (vgl. Reichard 1992, 15; Ridder/Schirmer 1999, 206f.; Janning 1994, 243f.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das NSM - ähnlich dem NPM - in der Literatur mit sehr unterschiedlichen Zielausrichtungen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen diskutiert wird (vgl. Jann 1998, 71). Insgesamt versucht das Modell, den verschiedenen, im praktischen Verwaltungshandeln identifizierten Reformbestrebungen eine einheitliche Ausrichtung oder ein gemeinsames Reformziel vorzugeben. Dennoch bietet das NSM aufgrund der inhaltlichen Unschärfe und dem Rückgriff auf betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente umfassende Ansatzpunkte für Kritik und kontroverse Diskussionen. Einzelne Kritikpunkte beziehen sich auf die unzureichende Einbindung der Personalarbeit in den eigentlichen Reformansatz des NSM und somit auf die vernachlässigte Stellung der Personalarbeit im Reformprozess. Naschold (1995b, 44ff.) nimmt diese Kritik auf, indem er in einer in elf Ländern durchgeführten Evaluationsstudie unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich der Ausgestaltung des NPM in den einzelnen Ländern aufzeigt. Während sich die Reformbestrebungen überwiegend auf die Neubestimmung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und einzelne Maßnahmen der Binnenorientierung konzentrieren, ist die Neugestaltung der Personalarbeit als vordringliches Reformziel eher selten vorzufinden (vgl. auch Naschold/Bogumil 1998, 32). Auch die Umfrage des Deutschen Städtetags (vgl. Deutscher Städtetag 1996, 3f.) weist als primäre Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung die Bereiche „Haushalts- und Rechnungswesen“ aus, gefolgt von den Bereichen der „Organisations- und Personalentwicklung“.

Im Folgenden soll sowohl vor dem Hintergrund des praxisorientierten NSM als auch vor dem Hintergrund des NPM und seinen theoretischen Annahmen die Neugestaltung der Personalarbeit öffentlicher Verwaltungen näher betrachtet werden. Neben dem Stellenwert der Personalarbeit im Veränderungsprozess steht insbesondere die Ausgestaltung der Personalarbeit im Zentrum der Betrachtung. Ausgehend von den Annahmen des Managerialismus wird die Übertragungslogik privatwirtschaftlicher Praktiken auf den öffentlichen Sektor thematisiert.

### **2.3 Neugestaltung der Personalarbeit als zentrales Gestaltungselement**

Während die frühen Reformwellen der 70er Jahre keine nennenswerten Impulse für eine systematische Personalarbeit gaben (vgl. Reichard 1982, 453f.; Klages

1991, 1150), nimmt die aktuelle Reformdiskussion den Ruf nach einer konzeptionell ausgereiften, strategisch ausgerichteten Personalarbeit für den öffentlichen Dienst als Gestaltungselement auf (vgl. Wagner 1998a, 23; Oechsler/Vaanholt 1998, 152). Autoren wie Kühnlein/Wohlfahrt (1996, 7), Reichard (1993, 4), Wagner (1998a) und Damkowski/Precht (1995, 274) erklären das Personalmanagement, und insbesondere die Personalentwicklung, zu einem zentralen Element der Reform öffentlicher Verwaltungen. Die Diskussion um die Entwicklung eines systematischen Personalmanagements wird zum einen durch den Finanzdruck verursacht, der aus einem massiven Zwang zum Einsparen von (Personal)Kosten (vgl. Kühnlein 1995, 204f.) resultiert. Weitere Gründe für die Forderung nach einer Neugestaltung der Personalarbeit liegen in den Annahmen des NPM, dass die Entwicklung von Humanressourcen die Produktivität und Qualität einer Organisation steigern könnte. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass beteiligungsorientierte personalwirtschaftliche Praktiken in umfassenden Veränderungsprozessen eine zentrale Stellung einnehmen werden (vgl. Banner 1994, 6; Janning 1994, 244; Wagner 1998b, 98).

Bereits Anfang der 80er Jahre weist Reichard (1982, 431) auf den bestehenden Widerspruch hin, dass das Verwaltungspersonal den wertvollsten und teuersten „Produktionsfaktor“ der Verwaltung darstellt, ohne jedoch entsprechende Betreuungsmaßnahmen zur „Bestandspflege“ erfahren zu haben. Das Personal der öffentlichen Verwaltung wird daher als „sträflich vernachlässigt“ bezeichnet (Röber 1991, 1111) und im Vergleich zu Industrieunternehmen ergibt sich bezüglich der Personalarbeit des öffentlichen Sektors ein entsprechender Nachholbedarf (vgl. Kühnlein 1995, 203). In der aktuellen Diskussion um das NPM wird die Forderung verstärkt, dem Stellenwert der Humanressourcen durch die Ausgestaltung eines systematischen Personalmanagements Rechnung zu tragen (vgl. Damkowski/Precht 1995, 274; Reichard 1995, 72; Vaanholt 1997, 3; Naschold 1998, 91; Wagner 1998a, 24; Oechsler 1996; Klages 1998, 125ff.). Die Humanressourcen der öffentlichen Verwaltungen werden somit als wichtigstes Leistungspotential und lohnendste Leistungsreserve zur Steigerung der Effizienz und Qualität des Verwaltungshandelns betrachtet (vgl. Damkowski/Precht 1995, 220; Wagner 1998a, 23).

Zur Gestaltung eines Personalmanagements bzw. einer zielgerichteten Personalentwicklungs-Konzeption der öffentlichen Verwaltung werden in der Literatur exemplarisch verschiedene personalwirtschaftliche Praktiken genannt (vgl. Janning 1994, 244; ähnlich: Naschold 1998, 92f.):

- aufgabenbezogene Weiterbildung;
- Konzept einer Führungskräfte-schulung;
- offene Kommunikationsstrukturen;
- Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche;
- Entwicklung eines Vorschlagswesens;
- Leitbilder;
- Qualitätszirkel;
- lernförderliche Arbeitsstrukturen.

Die Gestaltung eines Personalmanagements würde auch hier durch den Rückgriff auf die Theorien des Managerialismus begründet. Die Annahmen des Managerialismus würden sich für die Gestaltung der Personalarbeit wie folgt entwickeln:

- *Privatwirtschaftliche Praktiken sind denen des öffentlichen Sektors überlegen.*
- *Personalwirtschaftliche Maßnahmen lassen sich auf den öffentlichen Sektor übertragen.*
- *Gut ausgebildete Mitarbeiter („professional management“) führen zu einem Erfolg.*
- *Die Anwendung personalwirtschaftlicher Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung ist bedeutend und unerlässlich für den Erfolg.*

Damit liegt - entsprechend der Annahmen des Managerialismus - die Vorbildrolle für die Auswahl und den Einsatz personalwirtschaftlicher Praktiken bei den Industrieunternehmen, die diese personalwirtschaftlichen Maßnahmen bereits einzeln oder in Kombination mit anderen Maßnahmen erfolgreich praktizieren. Die Maßnahmen lassen sich identifizieren, auf öffentliche Verwaltungen übertragen und führen zu einem wie auch immer definierten Erfolg. Die normative Vorbildfunktion industriell induzierter Praktiken führt somit zu einer einfachen Übertragungslogik,

mit der einzelne Instrumente und Maßnahmen in den Kontext öffentlicher Verwaltungen adaptiert werden.

Ausgehend von der Vorbildrolle industrieller Unternehmen macht Wagner (1998a) die Konfiguration des Personalmanagements von der Strategie abhängig. Neben dem Kontext wirkt die Strategie auf die Ausgestaltung der Aktionsfelder des Personalmanagements ein. Dynamische Umweltveränderungen erhöhen demnach den Druck auf öffentliche Verwaltungen, strategische Konzepte zu entwickeln. Auswahl und Einsatz personalwirtschaftlicher Praktiken, und somit auch die Konstitution der Personalentwicklung, bestimmen sich insbesondere durch die strategische Ausrichtung der Verwaltung, die wiederum durch den inneren Kontext (Organisationskultur, -struktur, -politik) determiniert wird (vgl. Wagner 1998a, 25). Nach Wagner lassen sich die strategieorientierten Ansätze der Privatwirtschaft demnach auch für öffentliche Verwaltungen anwenden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in der Literatur zur Verwaltungsreform und insbesondere zur Neugestaltung der Personalarbeit öffentlicher Verwaltungen die Übertragbarkeitsannahme des Managerialismus breit diskutiert wird. Dabei wird entweder eine grundsätzliche Übertragbarkeit der personalwirtschaftlichen Praktiken unterstellt oder die Transferproblematik wird anhand der bestehenden Strukturdifferenzen zwischen privaten und öffentlichen Betrieben beleuchtet (vgl. z.B. den Überblick bei Naschold 1998, 83ff.). Dabei ist den aus Strukturdifferenzen entstehenden Transferproblematiken bei der Ausgestaltung und Implementierung der Praktiken durch spezifische, den Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung entsprechende Modifikationen zu begegnen.

So sehen Damkowski/Precht (1994, 416) die Übertragung von Managementkonzepten durch rechtliche Rahmenbedingungen behindert. Auch Bräuning (1999, 42) weist darauf hin, dass „die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften im öffentlichen Sektor eine Übernahme der Erkenntnisse der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre und eine Ökonomisierung betrieblicher Dispositionen erschwert“. Eine Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Instrumente ist nur bei Anpassung an die für öffentliche Verwaltungen geltenden Rechtsvorschriften möglich.

Naschold (1998, 82) betont jedoch, dass eine schnelle, vorbehaltlose und flächendeckende Übertragung der Erfahrungen privater Unternehmen auf den öffentlichen Bereich nicht gerechtfertigt ist, da eine Struktur- und Funktionsäquiva-

lenz zwischen öffentlichem und privatem Sektor nicht in ausreichendem Maß gegeben ist. „Private and public management (...) are (...) fundamentally alike in all unimportant particulars“ (Allisson 1983, 1 zit. nach Naschold 1998, 83). Aufgrund solcher grundlegender Strukturunterschieden ist eine nahtlose Übertragung der Erfahrungen des privatwirtschaftlichen Bereichs auf den öffentlichen Bereich nicht zu ermöglichen. Ebenso warnt Reichard (1994, 155) explizit vor einem „naiven Transfer“ privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf die öffentliche Verwaltung, da zwischen öffentlichem und privatem Management beträchtliche Unterschiede bestehen. Er macht die Nicht-Beachtung der jeweils geltenden Rahmenbedingungen für das Scheitern der Reformwellen der 70er Jahre verantwortlich. Auch Janning (1994, 244) fordert daher, ein auf die spezifischen Verwaltungsbedingungen zugeschnittenes, „maßgeschneidertes“ Managementkonzept zu entwickeln.

Auch Borins/Grüning (1998, 41f.) weisen auf Differenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor hin, sie befürworten jedoch eine Übertragbarkeit im Sinne des Managerialismus. Vor dem Hintergrund der Prinzipal-Agent-Theorie stellen die Autoren fest, dass sich aus dieser Argumentationsperspektive im Management des öffentlichen Sektors die gleichen Probleme wie im privaten Sektor ergeben (vgl. auch Borins 1995, 124). Bezüglich der Übertragbarkeitsannahme weisen Vaanholt (1997) und Oechsler/Vaanholt (1998) lediglich darauf hin, dass sich das Konzept des HRM auf öffentliche Verwaltungen ausdehnen lässt, ohne diese Aussage durch weitere Argumente zu stützen, und verweisen hierbei auf Hendry/Pettigrew (1990, S. 25f.).

Insgesamt würde die Übertragbarkeitsannahme des Managerialismus empfehlen, personalwirtschaftliche Praktiken privater Unternehmen zu identifizieren und diese - im Sinne eines Best-Practice und entsprechender Modifikation - in die Konzeption der Personalarbeit öffentlicher Verwaltungen zu übernehmen, um die Produktivität der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen und somit einen „Unternehmenserfolg“ zu generieren. Die vorhergehenden Ausführungen zeigen jedoch, dass die Annahmen des Managerialismus umstritten sind und Empfehlungen bezüglich der Gestaltung, Anwendung und Wirkungsweise personalwirtschaftlicher Instrumente vor diesem Hintergrund bedenklich erscheinen. Vielmehr kann konstatiert werden,

dass Übertragungsmöglichkeiten zwar vermutet, aber bislang selten empirisch untersucht werden.

Damit lässt sich im Hinblick auf die vorgestellten Konzepte der Reform von Verwaltungen ein interessantes Paradoxon identifizieren: Die Public Choice-Theorie und die Theorien der neuen Institutionenökonomie sind theoretisch allgemein und in der Herausbildung von Gestaltungskriterien einfach. Der Managerialismus ist im Hinblick auf die theoretische Fundierung eher vage, im Hinblick auf die Übertragungsannahmen aber genau (vgl. zu dem dahinterliegenden Postulat Weick 1995, 55). Allerdings hat die vorhergehende Analyse gezeigt, dass diese Theoriedefizite eine empfindliche Lücke in der Übertragungsannahme verursachen. Auch werden weder Dynamiken im Hinblick auf Zeit und auf Prozesse theoretisch vorbereitet, noch werden sie begrifflich gefasst oder empirisch untersucht. Im Folgenden soll daher ein Konzept entwickelt werden, das als strategisches HRM den Vorzug aufweist, theoriegeleitete Interpretationen von Veränderungsprozessen in Organisationen zu erklären und welches Instrumente vorstellt, die pragmatische Veränderungen von Organisationen beinhalten.

### **3 Strategisches Human Resource Management als Bezugsrahmen**

Betrachtet man die o.a. Ansätze zur Reform von öffentlichen Verwaltungen, spielen personalwirtschaftliche Praktiken eine erhebliche Rolle. In Anlehnung an industrielle Vorbilder kann die dahinter stehende Annahme so skizziert werden, dass Erfolge durch gut ausgebildete und motivierte Beschäftigte herstellbar sind und personalwirtschaftliche Instrumente existieren, die diesen Zustand herbeiführen können. Entsprechend ist nachvollziehbar, dass das Personalmanagement in den verschiedenen Varianten der Reform von Verwaltungen einen prominenten Stellenwert einnimmt. Nur selten wird allerdings der Frage nachgegangen, ob diese Grundannahmen belegt und empirisch nachvollziehbar sind.

So existiert in der Personalwirtschaftslehre eine inzwischen unübersehbare Vielfalt an Literatur, in der organisatorische und personalwirtschaftliche Praktiken vorgestellt werden, die den Erfolg von Unternehmen unterstützen sollen (vgl. die Über-

sicht bei Youndt et al. 1996, 840; Lundy 1994, 693). Beispielhaft können die Publikationen von Pfeffer (1998, 96) herangezogen werden, in denen Praktiken aufgezählt werden „that seem to characterize most if not all of the systems producing profits through people“. Hierbei handelt es sich um die auch in anderen Publikationen variierten Instrumente, wie z.B. Arbeitsplatzsicherheit, spezifische Personalauswahl, flache Organisation, selbstgesteuerte Teams, Dezentralisierung, enger Zusammenhang zwischen Unternehmenserfolg und Entlohnung, extensive Personalentwicklung, umfassende Kommunikation im Hinblick auf Leistungs- und Finanzdaten (vgl. umfassend Pfeffer 1998). Auch in quantitativen Untersuchungen wird immer wieder empirisch belegt, dass der Zusammenhang zwischen spezifischen Formen von personalwirtschaftlichen Praktiken und spezifischen Erfolgskriterien evident ist. Erfolg durch Personal könnte dann im Analogieschluss nahe legen, dass etablierte Human Resource Management-Praktiken zu identifizieren und in der Verwaltung anzuwenden sind. Wie bereits dargestellt, finden sich in Entwürfen und Publikationen zur Verwaltungsreform entsprechende Begründungen für die Übernahme strategischer Konzepte des Personalmanagement.

Allerdings wird die Wirkung von HRM-Praktiken in der Regel empirisch dadurch unterlegt, dass besonders erfolgreiche Unternehmen vorgestellt werden, die diese Praktiken angewandt haben. Wäre eine Übertragungsmöglichkeit von personalwirtschaftlichen Praktiken grundsätzlich möglich, würde sich bereits für den industriellen Bereich die Frage stellen, warum dann nicht alle Unternehmen diese Praktiken in der gleichen Intensität und in der gleichen Kombination einsetzen. Tatsächlich ist die Vielfalt der personalwirtschaftlichen Praktiken in Unternehmen erheblich, bemühen sich Unternehmen ständig um Veränderung und Verbesserung ihrer personalwirtschaftlichen Praktiken, versuchen Unternehmen ihre personalwirtschaftlichen Praktiken als Wettbewerbsvorteile geheim zu halten oder zumindest vor Imitation zu schützen. Auf diese Weise besitzt jedes Unternehmen eine ihm eigene implizite oder veröffentlichte personalwirtschaftliche Architektur, die an eine Vielzahl von Voraussetzungen und Einflussgrößen gekoppelt ist (vgl. Conrad/Ridder 1999). Die Verbreitung und Übernahme „moderner“ personalwirtschaftlicher Instrumente stellt sich dann nicht als einfache Übertragungslogik dar.

Will man Erfolgswahrscheinlichkeiten in der Übertragung von personalwirtschaftlichen Praktiken erhellen, ist es notwendig, die Konstitutionsprinzipien der HRM-Praktiken zu erforschen. Jedes personalwirtschaftliche Instrument kollidiert zunächst mit bestehenden Basisannahmen über Menschen und Arbeitsbeziehungen, mit Erfahrungen und Gewohnheiten, mit etablierten Verfahren und ihrem Beharrungsvermögen. HRM-Praktiken werden in einer spezifischen Weise wahr- und aufgenommen, stoßen auf bereits etablierte HRM-Praktiken und müssen in die bestehenden Steuerungsprinzipien eingepasst werden.

Im Folgenden wird mit dem strategischen HRM ein Theorieangebot vorgestellt, das die bisher entwickelten Grundprobleme thematisiert und der Frage nachgeht, ob und in welcher Weise personalwirtschaftliche Praktiken übertragen werden können und zu angestrebten Erfolgswirkungen führen. Der Transfer erfolgswirksamer HRM-Praktiken ist von daher keine Frage des guten Willens oder der Härte von Reformbestrebungen, sondern zunächst eine zu überprüfende Frage nach den Bedingungen ihrer Möglichkeiten.

Der vorliegende Beitrag wird demnach empirisch untersuchen,

- in welcher Weise sich eine **HRM-Architektur** durch bereits etablierte Basisannahmen und das bestehende strategisch orientierte HRM konstituiert;
- welche **Prozesse** in Bezug auf die Steuerungsprinzipien und die Implementierung neuer HRM-Praktiken zu erwarten sind und
- welche Wirkungen im Hinblick auf die Etablierung von **neuen HRM-Praktiken** zu beobachten sind bzw. ob sich erwartete **Effekte** im Hinblick auf die Produktivität des Personals einstellen.

Der Beitrag geht in einer Inhalts- und Prozessanalyse der Frage nach, ob und in welcher Weise die Einführung von strategischem Personalmanagement in einer öffentlichen Verwaltung definierte Erfolgsziele unterstützen kann und untersucht, welche Einflussgrößen auf diesen Veränderungsprozess einwirken (s. Abb. 3).

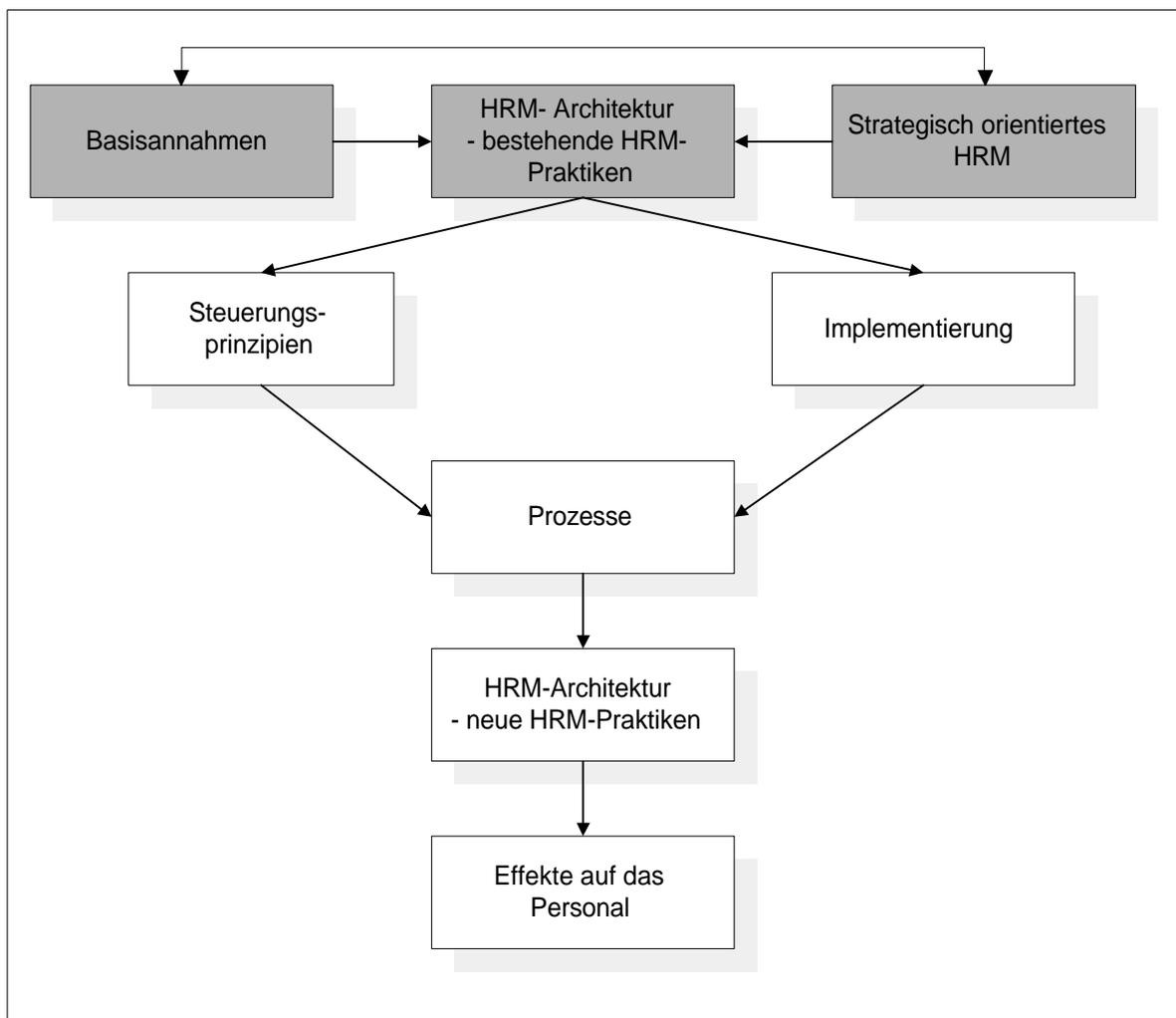


Abb. 3.: Bezugsrahmen

Diese grobe Orientierung ist durch die Konkretisierung des theoretischen Bezugsrahmens zu verfeinern. Zunächst wird davon ausgegangen, dass personalwirtschaftliche Praktiken in einer Organisation gewachsen sind und sich neue HRM-Praktiken durchsetzen, wenn sie von den Organisationsmitgliedern akzeptiert und professionalisiert werden. Es wird deshalb danach gefragt, inwieweit die HRM-Architektur aus den Basisannahmen und der Strategieorientierung entsteht (Kapitel 3.1). Anschließend wird der für den Übertragungsfall relevante Literaturstatus daraufhin überprüft, ob durch Steuerungsprinzipien und Implementierungsprozesse die strategische Anbindung des Personalmanagements an die strategische Unternehmensführung beeinflusst wird (Kapitel 3.2).

### **3.1 HRM-Architektur**

Wie Wright et al. (1994) betonen, wird der Einsatz von personalwirtschaftlichen Praktiken von einer Reihe von grundlegenden Einflussgrößen bestimmt. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass Unternehmen eine spezifische Entwicklungsgeschichte aufweisen, die die Wahrnehmung von Problemen und ihre Bearbeitung prädeeterminieren. Wie insbesondere Schein (1978; 1995) im Rahmen der Unternehmenskulturforschung immer wieder hervorgehoben hat, entwickeln Unternehmen aufgrund prägender Einflüsse und Erfahrungen eine spezifische Interpretation ihrer Umwelt, eine entsprechend fokussierte Sprache, und sie bearbeiten ihre Probleme insofern auf eine unterscheidbare Art und Weise. In Abhängigkeit von dieser Entwicklungsgeschichte bilden sich HRM-Praktiken heraus, die als bestehende Praktiken eine spezifische Methodik in der Akquisition und Erschließung von Personal herausbilden (Kapitel 3.1.1). Insofern können HRM-Praktiken, die in der Literatur als erfolgreich ausgewiesen werden, nicht kopiert, sondern nur in der für das Unternehmen eigentümlichen Weise integriert werden. Hierbei spielen etablierte Normen und Hierarchien, aber auch unterschiedliche Interessen bei der Konzeption und Durchführung von neuen HRM-Praktiken eine nicht vorhersehbare Rolle (Kapitel 3.1.2). HRM-Praktiken lassen sich damit als iterativer Prozess von nicht immer bewussten Basisannahmen und strategisch geleiteten Vorstellungen über neue HRM-Praktiken interpretieren.

#### **3.1.1 Basisannahmen**

Organisationen akquirieren zunächst einmal unterschiedlich Humanressourcen und setzen diese Humanressourcen via HRM-Praktiken unterschiedlich ein. Die entsprechende theoretische Fassung dieses Vorgangs hat schon früh Penrose (1959/1980) vorgenommen, die zwischen den Ressourcen und ihren Nutzungsmöglichkeiten eine deutliche Unterscheidung vornimmt. Ressourcen sind in unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten für unterschiedliche Zwecke nutzbar. Die hier angelegte theoretische Unterscheidung zwischen „resources“ und „services“ macht deutlich, dass im Kern davon ausgegangen werden muss, dass nicht (nur) spezifische Ressourcen notwendig sind, um Erfolge erzielen zu können, sondern, dass die durch das Unternehmen erfolgte Kombination der Ressourcen die eigent-

liche Quelle hoher Produktivität darstellt und die Einzigartigkeit des Unternehmens begründet.

Dieser theoretische Grundgedanke befasst sich zunächst nur mit der Frage, wie die Unterschiedlichkeit von Unternehmen erklärt werden kann. Von ebenso großer Bedeutung ist die Frage, ob positiv bestimmt werden kann, welche spezifischen Ressourcen den Erfolg eines Unternehmens konstituieren und unter welchen Rahmenbedingungen diese spezifischen Ressourcen genutzt werden können (vgl. Wernerfeld/Montgomery 1986). Unternehmen - so der dahinter stehende Grundgedanke - verfügen damit über implizite oder explizite Vorstellungen darüber, mit welchen Mitteln die beschafften Humanressourcen zu dem angestrebten Erfolg führen sollen. Wird dieser Grundgedanke - wie in jüngerer Zeit - explizit zur Grundlage von Überlegungen, wie die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen verbessert werden kann, öffnet sich der Blick z.B. für strategisch relevante Schlüsselqualifikationen, von denen die Organisation annimmt, dass sie in der Zukunft benötigt werden, um Herausforderungen bewältigen zu können (vgl. Wernerfeld 1984). Unternehmen unterscheiden sich dann in der Einschätzung, welche Schlüsselqualifikationen benötigt werden und wie diese Schlüsselqualifikationen zu vermitteln sind. Entsprechend wird in dieser ressourcenorientierten Sichtweise davon ausgegangen, dass eine systematische Verbesserung der grundlegenden Ressourcen und ihr wettbewerbsorientierter Einsatz an bestimmte im Unternehmen befindliche Bedingungen geknüpft sind (vgl. Barney 1991; Wright et al. 1995):

- Wenn Humanressourcen einen Beitrag zu Wettbewerbsvorteilen liefern sollen, müssen sie dem Unternehmen einen *Wert* zufügen. Die Basisannahme lautet gemäß den Ansätzen von Penrose (1980), Wernerfeld (1984) und Barney (1991), dass ein homogenes Arbeitsangebot und eine homogene Arbeitsnachfrage kein unternehmensspezifisches Humankapital zulässt. Die Basisannahme lautet vielmehr, dass Angebot und Nachfrage heterogen sind und „... there is variance in individuals´ contribution value for the firm“ (Wright et al. 1995, 306). Die Weiterentwicklung und Übertragung auf andere Instrumente des HRM stellen Versuche dar, nachzuweisen, dass Humankapitalressourcen den Unternehmenswert verbessern: „... the utility analysis literature argues strongly that

human capital resources provide values to firms, as well as providing methods for estimating this value“ (Wright et al. 1995, 307).

- Es ist insbesondere eine Erfahrung des Taylorismus, dass die Homogenisierung der Arbeitsabläufe und die damit einhergehende Standardisierung der Qualifikationen den Aufbau von Humankapital behindern, da diese Allerweltsqualifikationen am Arbeitsmarkt leicht zu beschaffen sind und alle Wettbewerber die gleichen Zugriffsmöglichkeiten besitzen. Unter der Annahme, dass dieser Standardisierungsprozess keine nachhaltigen Wettbewerbsvorteile generiert und der Annahme, dass hohe kognitive Fähigkeiten am Arbeitsmarkt knapp sind, erfolgt die Steigerung des Humankapitals über die frühzeitige Akquisition und Entwicklung von kognitiven Fähigkeiten. Diese Fähigkeiten erlauben es, zukünftige Herausforderungen zu adaptieren und eine hohe Flexibilität in Bezug auf Veränderungen der Arbeitsmethoden zu gewährleisten.
- Die leichte Imitierbarkeit von Humankapitalressourcen ist gegeben, wenn Wettbewerber in der Lage sind, die Ressourcen zu identifizieren und zu kopieren. Diese Imitationsmöglichkeit stößt allerdings auf eine Vielzahl von Barrieren (vgl. zum Folgenden v. Knyphausen 1993, 776f.; Wright et al. 1995, 309f.). In Anlehnung an Barney kann zunächst die o.a. *historische Entwicklung* eines Unternehmens als wesentliche Barriere identifiziert werden. Zwar mögen die humanbasierten Quellen des Unternehmenserfolgs bekannt sein, jedes Unternehmen setzt diese allerdings spezifisch in Zeit und Raum ein. Insbesondere die Debatte um die Unternehmenskultur hat gezeigt, dass sich zwar empirisch Erfolgsfaktoren identifizieren lassen, die Übertragbarkeit von Werten und Normen erfolgt allerdings von anderen Menschen in Unternehmen mit einer anderen Entwicklungsgeschichte und unter anderen Rahmenbedingungen. Das imitierende Unternehmen hat seine eigene Entwicklung und damit Wahrnehmungsraster und Lernmechanismen entwickelt, in die die imitierten Elemente einfließen, dort umgedeutet und vor dem Hintergrund bestehender Weltbilder verarbeitet werden (vgl. insbes. Weick 1995, 41ff.). Hilfreich ist hier die Unterscheidung von Wright et al. (1995, 309) in Fähigkeiten und Verhalten. Auch wenn Wettbewerber das gleiche Qualifikationsniveau akquirieren, ist damit nicht gewährleistet, dass diese Fähigkeiten auch in Verhalten überführt werden. Dazu

bedarf es weiterer verhaltensbezogener (z.B. Personalführung) oder integrativer (z.B. Unternehmenskultur, industrielle Beziehungen) Mechanismen, die die Erzielbarkeit der Arbeitsleistung beeinflussen, deren Identifikation und Imitation auf erhebliche Barrieren stößt (vgl. zu diesen Mechanismen ausführlich Ridder 1996, 276ff; 1999, 533f.). Eine zweite Barriere kann in der *Ambiguität* des Humankapitals liegen. In Anlehnung an Alchain und Demsetz argumentieren Wright et al. (1994), dass insbesondere Team-Arbeit häufig schlecht zurechenbare synergetische Effekte generiert, sodass kaum davon auszugehen ist, dass es Wettbewerbern gelingen könnte, Gruppen in der gleichen Zusammensetzung unter gleichen Rahmenbedingungen zu etablieren. *Soziale Komplexität* schließlich beinhaltet eine transaktionsspezifische Beziehung. Wettbewerbsvorteile können auf der Verteilung des Humankapitals auf verschiedene Schlüsselpersonen beruhen. Diese bilden ggf. informelle Netzwerke, die in Bewegung sind und sich verändern, aber auf diese Weise bestimmte für das Unternehmen wettbewerbsfähige Elemente ständig reproduzieren. Diese Komplexität ist für Wettbewerber häufig kaum nachvollziehbar. Auch die gezielte Abwerbung von einzelnen Personen, um dieses Wissen zu nutzen, setzt voraus, dass diese Personen mobil sind, sich der Elemente des Wettbewerbsvorteils bewusst sind und diese reproduzieren können. Häufig erklären sich Manager Erfolg als Ergebnis von Marktkonstellationen und weniger als Ergebnis der Professionalisierung von internen Ressourcen.

- Im Hinblick auf das Humankapital ist die Frage relevant (und wird immer wieder diskutiert), ob diese Ressource ersetzt werden kann, bspw. durch Maschinen. In diesem Fall könnte das Humankapital keinen Beitrag zum Wettbewerbsvorteil liefern, da alle Wettbewerber auf diese am Markt erhältliche Ressource zugreifen können. Auch besteht die Möglichkeit, dass Humankapitalressourcen durch ähnliche Ressourcen substituiert werden (z.B. Personalführung durch strukturelle Führungsmechanismen). Wright et al. (1995, 312f.) weisen allerdings darauf hin, dass Humankapitalressourcen ein Potential beinhalten, nicht abzunutzen (bei entsprechendem Training) und eine Transferfähigkeit besitzen, die sie für verschiedene Technologien, Märkte und Produkte anwendungsfähig hält.

Zusammenfassend kann argumentiert werden, dass HRM-Praktiken nicht per se übertragbar sind. Ihr je spezifischer Einsatz basiert auf Grundsatzentscheidungen oder auf im Unternehmen verankerte Normen, die die jeweilige Ausprägung der bestehenden HRM-Praktiken widerspiegeln und die Auswahl, den Einsatz und die Akzeptanz neuer HRM-Praktiken beeinflussen. Auch für Verwaltungen - wie für alle anderen Organisationen - ist festzustellen, dass sie ihre je individuelle Entwicklungsgeschichte aufweisen, über eine spezifische Unternehmenskultur verfügen und damit bestimmte Wahrnehmungs- und Verarbeitungsmuster herauskristallisieren, die mit industriellen Vorbildern nicht notwendigerweise übereinstimmen. Historisch gewachsene Formen der Zusammenarbeit, in der Ausbildung vermittelte Werte sowie internes Wissen (tacit knowledge) stellen wichtige Einflussgrößen in der Interpretation von Veränderungen dar. Neue HRM-Praktiken werden unter bestimmten Rahmenbedingungen entwickelt, eingesetzt und verbreitet. Die dort bestehenden Rahmenbedingungen sind häufig für den Erfolg der Praktiken konstitutiv, können aber nicht übertragen oder kopiert werden. Neu eingeführte HRM-Praktiken erfahren durch die Anwendung in unterschiedlichen sozialen Kontexten eine kaum vorhersehbare Anpassung:

- wenn es gelingt, Personen zu akquirieren, die neue HRM-Praktiken beherrschen, ist nicht gewährleistet, dass diese Personen die Praktiken in dem neuen Kontext erfolgreich umsetzen können;
- wenn Organisationen neue Praktiken identifizieren, ist nicht gewährleistet, dass diese Praktiken in der gleichen Intensität und Qualität übertragen werden können;
- es ist nicht gewährleistet, dass die Praktiken in der gleichen Weise miteinander und mit anderen Erfolgsfaktoren kombiniert werden können;
- es ist nicht gewährleistet, dass sich die eingeführten Praktiken in gleicher Weise im Verhalten der Arbeitnehmer erfolgsrelevant niederschlagen.

Die Vermittlung zwischen den Fähigkeiten von Arbeitnehmern und dem erwünschten Einsatz durch HRM-Praktiken ist damit nicht durch Übertragung von HRM-Praktiken lösbar, sondern setzt eine Bestimmung und Reflexion von Einflussgrößen voraus, die zunächst in den Basisannahmen von Organisationen zu suchen sind. Weiterführende Forschungsfragen fokussieren daher auf die nähere

Betrachtung der herrschenden Basisannahmen von Organisationen. Es ergeben sich Fragen nach den Basisannahmen über die Organisation, ihre Aufgaben, die Zusammenarbeit innerhalb der Organisation sowie die durch diese Basisannahmen vorrangig wahrgenommenen Probleme. Aus Prozesssicht stellen sich weitere Forschungsfragen nach dem Einfluss der Basisannahmen auf den Prozess sowie die Frage nach der Existenz emergenter Strategien.

### **3.1.2 Strategisch orientiertes HRM**

Die im Managerialismus vorherrschende Annahme einer Übertragungsmöglichkeit industriell erprobter HRM-Praktiken fokussiert insbesondere auf strategisch orientierte Praktiken, da in der strategischen Variante der HRM-Literatur davon ausgegangen wird, dass HRM als Variable zwischen Strategie, Humankapital und dem Unternehmenserfolg moderieren kann (vgl. Grant 1991; Wright et al. 1994; Tyson 1997). Personalwirtschaftliche Praktiken sollen nicht nur mittelbar zum Unternehmenserfolg beitragen, sondern direkt auf die strategischen Ziele der Organisation ausgerichtet werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (vgl. Dyer/Holder 1988, 3ff.; Guest 1987; Fischer/Weitbrecht 1995, 372ff.; Storey 1995, 5ff.).

Insbesondere in frühen Ansätzen des strategischen HRM wurde darauf hingewiesen, dass diese strategische Orientierung an Bedeutung gewinnt, wenn Qualifikationen auf den Märkten knapp sind oder sich Qualifikationen nur noch unscharf bestimmen lassen. Engpässe sind dann zu erwarten, wenn diese Qualifikationen im Rahmen der Strategiefestlegung nicht ausreichend bestimmt wurden und die Entwicklung von Personal mit der Marktgeschwindigkeit kollidiert. Als wesentliche Kriterien eines solchen strategischen Human Resource Management gelten inzwischen:

- HRM-Programme sind integraler Bestandteil von Unternehmensstrategien.
- Die Entwicklung von Personalprogrammen wird als strategische Entscheidung von der Unternehmensleitung getroffen.
- Es findet eine vertikale Abstimmung zwischen Unternehmensstrategie und Personalstrategie statt.

- Es findet eine horizontale Abstimmung zwischen den personalwirtschaftlichen Instrumenten statt.
- Die Implementierung obliegt Linienmanagern mit entsprechend hoher Verantwortung.

HRM hat demnach nicht länger nur eine Transformationsfunktion und mittelbare Wirkung, es definiert vielmehr einen originären Beitrag zum Unternehmenserfolg. Modelliert werden diese Funktionen und ihre Einflussgrößen im Michigan- oder Harvard-Ansatz (vgl. Tichy et al. 1982; 1984; Fombrun et al. 1994; Beer et al. 1985), in den Konzeptionen von Warwick (z.B. Hendry/Pettigrew 1990) und INSEAD (z.B. Evans 1991; Evans/Lorange 1990). Diese Konzepte sind erheblich ausdifferenziert worden. Sie bewegen sich zwischen den Polen von universalistischen Ansätzen, wonach bestimmte, definierbare HRM-Praktiken aus den Unternehmensstrategien abgeleitet werden und damit den Wettbewerbsvorteil eines Unternehmens generieren, und kontingenztheoretischen Ansätzen, wonach die erfolgreiche Abstimmung des HRM mit anderen Politiken den Wettbewerbsvorteil definiert (vgl. die Übersicht bei Delery/Doty 1996; Boxall 1996; Guest 1997).

Der folgende Ansatz von Lundy repräsentiert beispielhaft die Ablauflogik eines strategischen Personalmanagements, in der ein Primat der strategischen Unternehmensführung aufgestellt wird (s. Abb. 4). Wie aus der Abbildung entnommen werden kann, folgt die Ablauflogik eines strategischen Personalmanagements zunächst dem strategischen Managementprozess. Am Anfang der Analyse stehen die Umweltfaktoren, bspw. Arbeitsmarkt, Ausbildungssituation, demographische Entwicklung, Gesetzgebung und ökonomische Entwicklung. Daran schließt sich eine interne Analyse der Fähigkeiten an, die auf Strukturen, Prozesse und Organisationssysteme bezogen wird.

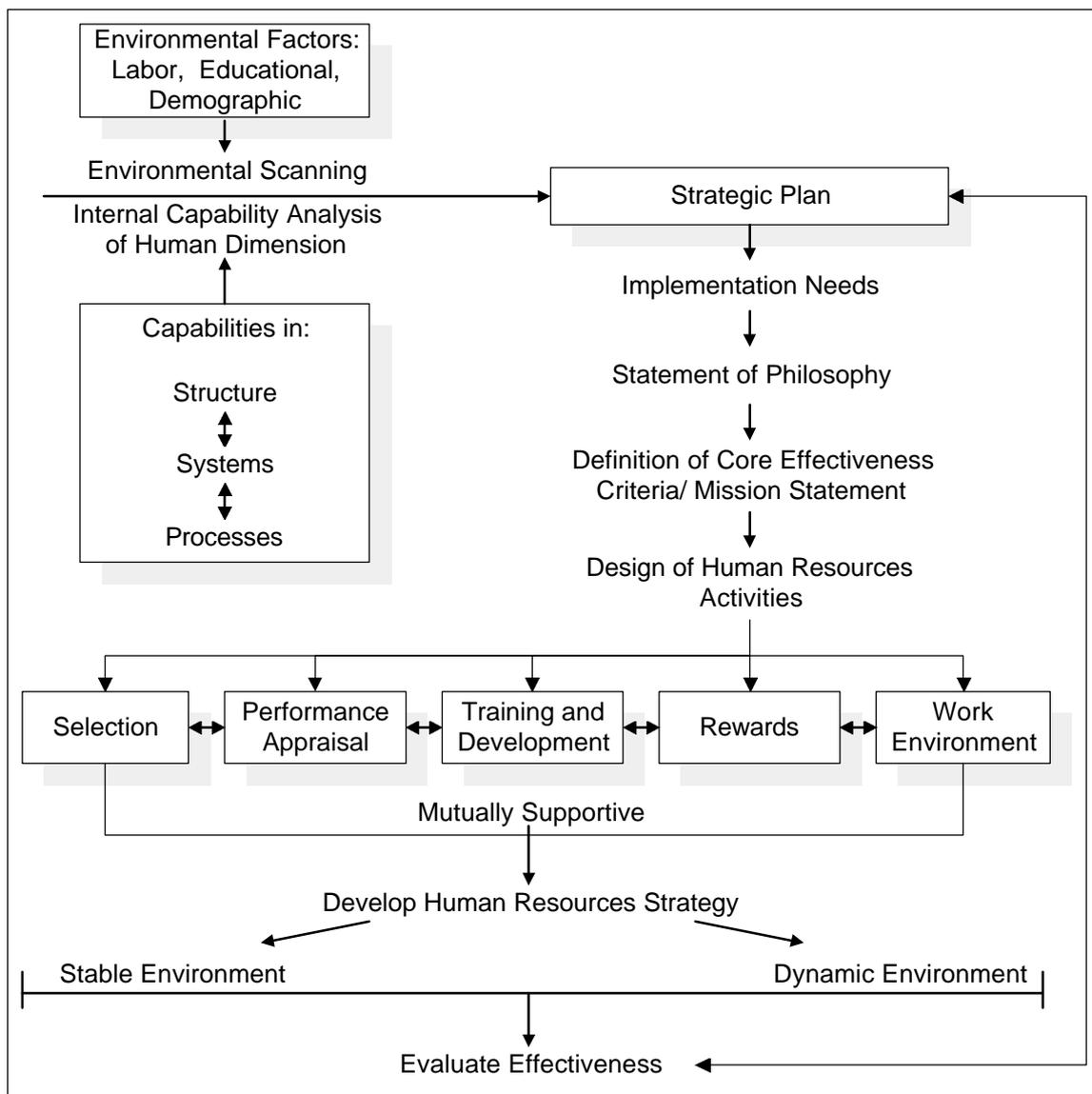


Abb. 4: Ablauflogik eines strategischen Personalmanagements  
(Quelle: In Anlehnung an Lundy 1994, 705)

Auf dieser Basis kann nun ein neuer strategischer Plan oder eine strategische Richtung entwickelt werden. Der nächste Schritt dieses Modells beinhaltet die Strategieimplementierung. Hierzu gehört die Entwicklung oder Unterstützung einer Unternehmensphilosophie, aus der Kriterien für eine erfolgreiche Implementierung abgeleitet werden (z.B. Commitment, Involvement). Eine daraus abgeleitete Mission dient als Richtschnur für die Bestandsaufnahme von Schlüsselaufgaben und Verantwortlichkeiten für die neu entwickelte strategische Option. Auf diese Weise können Leistungskriterien für jede Position und für jeden Bereich entwickelt wer-

den und bilden die Grundlage für die Gestaltung der HRM-Instrumente (Selection, Performance Appraisal, Training and Development, Rewards, Work Environment). Der Erfolg einer geplanten Strategie wird in diesem Modell davon abhängig gemacht, ob die strategische Planung im Rahmen einer stabilen Umwelt erfolgt oder sich in einer dynamischen Umwelt bewähren muss. Im ersten Fall kann die HRM-Strategie überprüft und fortgesetzt werden. Im zweiten Fall muss die Strategie den sich verändernden Umweltbedingungen angepasst werden. Schließlich ist als letzter Schritt dieser strategischen Vorgehensweise die Evaluation und Überprüfung der eingesetzten Instrumente und ihrer Wirkungen an den Vorgaben der Unternehmensstrategie vorgesehen.

Wright/Snell (1998) nehmen den Grundgedanken einer Dualität der Umwelt auf und entwickeln ein Modell, das beiden Umweltzuständen gerecht wird. Das Modell fokussiert einmal auf der Notwendigkeit, einen „fit“ herzustellen zwischen der Strategie eines Unternehmens einerseits und den HRM-Praktiken, den Fähigkeiten und dem Verhalten der Arbeitnehmer andererseits. Darüber hinaus wird als zweites zentrales Element danach gefragt, wie die Flexibilität einer Organisation aufrecht erhalten oder entwickelt werden kann, wenn es darum geht, Fähigkeiten herauszubilden, die eine Anpassung an Umfeldveränderungen oder wechselnde Anforderungen beinhaltet. Das folgende Modell zeigt beide Aspekte dieser Grundüberlegung (s. Abb. 5).

Die obere Hälfte der Abbildung beinhaltet die Strategieformulierung und damit die Definition einer Mission und der daraus resultierenden Ziele sowie der Bestimmung der internen Stärken und Schwächen und der externen Chancen und Risiken. Diese Zustandsbeschreibungen und Erwartungen bestimmen schließlich die strategische Wahl. Bereits hier lassen sich HRM-Funktionen identifizieren, z.B. wenn es darum geht, die Stärken und Schwächen einer Organisation zu bestimmen. Darüber hinaus besteht die Aufgabe in der Organisation und Transmission der strategischen Vorgaben in die HRM-Praktiken, die Fähigkeiten und das Verhalten der Arbeitnehmer.

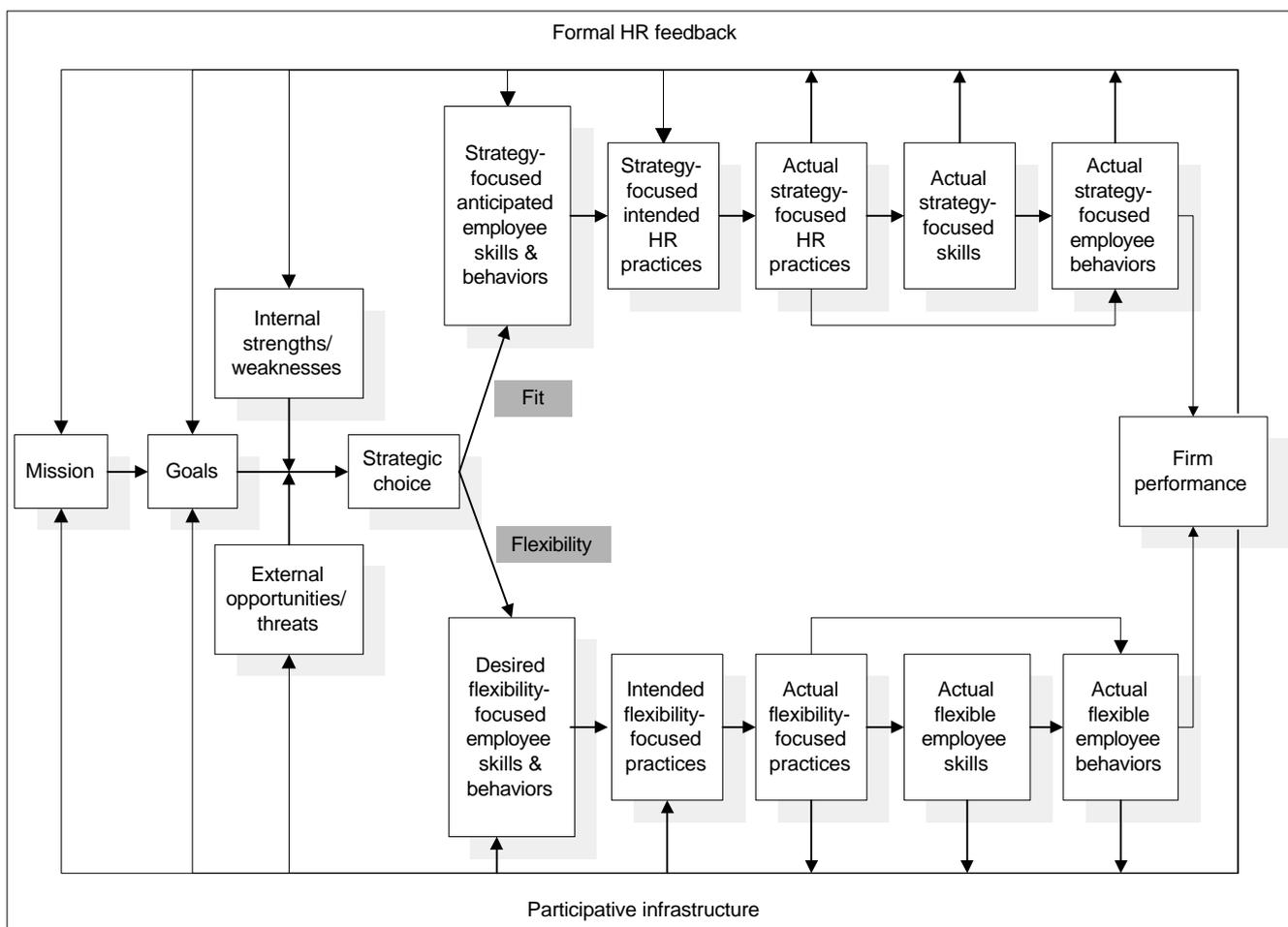


Abb. 5: Strategieformulierung  
(Quelle: In Anlehnung an Wright/Snell 1998, 760)

Es wird davon ausgegangen, dass die Strategie die erforderlichen Qualifikationen bestimmt und eine Strategieimplementierung erforderlich ist. Auch hier wird darauf hingewiesen, dass die grundsätzliche Annahme, wonach Manager die erforderlichen Qualifikationen identifizieren und an den Unternehmenserfolg knüpfen können, umstritten ist. Auch die Annahme, wonach Manager die dafür erforderlichen HRM-Praktiken identifizieren und steuern können, ist ebenso fraglich wie die Vorstellung, dass die Anforderungen und die Qualifikation im Zeithorizont der strategischen Planung stabil bleiben. Diese Annahmen können lediglich für eine extrem stabile Umwelt unterstellt werden.

Für dynamische Umwelten kann der Erfolg dieses „fit“ nicht unterstellt werden, insbesondere für diskontinuierliche und schlecht antizipierbare Veränderungen. Hier spielt vielmehr die Fähigkeit einer Organisation eine Rolle, sich an diese schlecht planbaren Ereignisse flexibel anzupassen.

Wright/Snell modellieren daher einen parallelen Strang, der Flexibilität im Rahmen des strategischen HRM thematisiert: „We propose a framework that focuses on three points for flexibility: (1) developing HR systems that can be adapted quickly, (2) developing a human capital pool with a broad array of skills, and (3) promoting behavioral flexibility among employees“ (Wright/Snell 1998, 761).

Entsprechend werden Instrumente vorgeschlagen, wie HRM-Praktiken, Qualifikationen und Verhaltensweisen der Arbeitnehmer in einer Weise verbreitert werden können, die es erlaubt, unterschiedliche, schnell wechselnde Strategien zu unterstützen.

Zusammenfassend kann argumentiert werden, dass die HRM-Architektur von jeder Organisation spezifisch in Abhängigkeit von stabilen oder dynamischen Umwelten *gewählt* wird. Diese Wahl kann sich auf die Produktstrategien, die Lebenszyklen von Produkten oder die Lebenszyklen der Unternehmung beziehen (vgl. z.B. Baird/Meshoulam 1988; Dyer/Holder 1988; Dowling/Schuler 1990; Beaumont 1992).

In einer anderen Variante wird die Dominanz der Unternehmensstrategie entsprechend relativiert. Danach stellen möglicherweise auch weitere externe und interne Einflussgrößen Ausgangspunkte der Personalstrategie dar. Diese Einflussgrößen werden umfassend im Harvard-Ansatz (vgl. Beer et al. 1985), in den Konzeptionen von Warwick (z.B. Hendry/Pettigrew 1990) und INSEAD (z.B. Evans 1991; Evans/Lorange 1990) theoretisch und empirisch bearbeitet. Bspw. unterscheidet der Harvard-Ansatz in situative Faktoren und Einflussgruppen und auch der Warwick Ansatz unterscheidet innere und äußere Faktoren, die auf das HRM Einfluss nehmen. Insbesondere in amerikanischen Untersuchungen werden bspw. Marktveränderungen, Arbeitsmarktprobleme und Unternehmenskulturen als wesentliche Einflussgrößen des HRM untersucht (vgl. Lawler et al. 1993).

Damit ergeben sich im Hinblick auf die Übertragung von strategischen orientierten Konzepten des HRM Forschungsfragen, die zunächst das Zusammenspiel von Unternehmensstrategie und Personalstrategie und hierbei insbesondere die Rolle des Personalmanagements bei der Strategiegenerierung und Strategieimplementierung thematisieren. Eine Übertragung von strategischen HRM-Konzepten auf

Organisationen hat bislang wenig kausale Zusammenhänge von spezifischen Strategietypen und Erfolgskategorien hervorgebracht. Jeweils unterschiedlich stellen sich in Unternehmen Zielsysteme, eingesetzte strategische Elemente, etablierte Beharrungskräfte, Interessen, Implementierungsprobleme und Eigendynamik von Subsystemen dar. Bislang ist wenig bekannt über dominante Einflussgrößen und die Veränderung der strategischen Optionen im Zeitablauf. Genauer zu untersuchende Fragestellungen müssten sich daher auf die Frage konzentrieren, welche externen Einflussgrößen für die Einführung strategieorientierter HRM-Praktiken identifiziert werden können. Aus dem Blickwinkel der strategischen Planung beziehen sich weitere Forschungsfragen auf die Planung und ihre Auswirkung auf die bestehenden HRM-Praktiken. Hier ist näher zu untersuchen, welche Planungselemente aufgenommen werden und ob langfristige Pläne aufgestellt werden. Weiterhin ist zu untersuchen, ob die langfristigen Pläne durch Leitbilder oder Philosophien unterstützt werden, ob sich die Pläne ändern und warum sich Pläne ändern. Auch die Auswahlmodi von Adressaten, Maßnahmen, etc. sowie die Durchführung und Kontrolle von HRM-Praktiken sind mittels geeigneter Forschungsfragen zu untersuchen. Die Übertragung von strategischen Konzepten des HRM erfordert daher zunächst die genauere Bestimmung von Prozessvariablen in ihrem Einführungsprozess. Vor diesem Hintergrund stellt sich das HRM als Kombination von selbst initiierten Basisannahmen, bestehenden HRM-Praktiken und aus strategischen Zielen resultierenden Vorgaben dar.

### **3.2 Prozesse der Generierung und Implementierung von HRM-Praktiken**

Die Einführung von personalwirtschaftlichen Praktiken und ihre Ausrichtung auf einen wie auch immer definierten Erfolg haben also zunächst die vorhandenen Ressourcen, spezifische Basisentscheidungen und Rahmenbedingungen einerseits sowie - meist strategisch motivierte - Zielsysteme miteinander in Verbindung zu bringen. HRM-Inhalte können demnach als Architektur einer Zielvorstellung verstanden werden, mit welchen HRM-Praktiken die angestrebten Ziele erreicht werden sollen.

Dies erfordert in einem nächsten Schritt die Konkretisierung dieser HRM-Architektur in Steuerungsprinzipien (Kapitel 3.2.1). Anschließend werden Einflussgrößen der Implementierung von HRM-Praktiken behandelt (Kapitel 3.2.2).

### **3.2.1 Steuerungsprinzipien**

Auch hier soll an einigen Beispielen aufgezeigt werden, dass eine Übernahme von etablierten HRM-Praktiken immer Ausdruck theoretischer Vorstellungen darüber ist, mit welchen Mitteln welche Effekte bewirkt werden können. Ausgehend von nicht immer bewussten Basisannahmen werden in Abhängigkeit von strategischen Herausforderungen Steuerungsprinzipien zur Erschließung und Verwendung von Humanressourcen entwickelt. Im Folgenden sollen durch die Ansätze von Guest sowie von Lepak/Snell Beispiele für Steuerungsprinzipien herausgearbeitet werden.

#### **3.2.1.1 Der Ansatz von Guest**

Hier wird die These vertreten, dass Unternehmen aufgrund von Basisentscheidungen Bündelungen von HRM-Praktiken vornehmen, von denen sie erwarten, dass der definierte Erfolg durch sie zu erreichen ist. „Erfolg“ entspricht hier keiner einheitlichen Größe, sondern es wird davon ausgegangen, dass Unternehmen jeweils unterschiedliche Annahmen darüber haben, welche personalwirtschaftlichen Ziele erreicht werden müssen, damit sie den Unternehmenserfolg unterstützen. Guest zeigt beispielhaft auf, wie solche Wirkungsvermutungen im Hinblick auf spezifische HRM-Ziele zu Bündelungen von HRM-Praktiken führen (s. Abb. 6). Ist bspw. die Verbesserung der Qualität als Ziel vorgegeben, wird der personalwirtschaftliche Fokus auf Personalauswahl, Sozialisation, Personalentwicklung und Qualitätszirkel konzentriert. Geht es um die Erhöhung von Motivation und Leistung, wird der personalwirtschaftliche Fokus auf Anreizsysteme und Beförderungssysteme gelegt. Ob also eine bestimmte Personalstrategie im Hinblick auf eine bestimmte Unternehmensstrategie adäquat ist, bestimmt sich nicht nur aus der Unternehmensstrategie, sondern auch aus Annahmen über den besten Weg oder aus simultanen Zielen (siehe insbesondere die Debatte der Warwick-Schule). Theoretiker und Praktiker haben Vermutungen oder Erfahrungen, wie bestimmte Vorgaben bewältigt werden können. In diesem Sinne hat Guest (1987; 1990; 1997) vorgeschlagen, den Zusammenhang von HRM und spezifizierter Leistung genauer zum Gegenstand theoretischer und empirischer Forschung zu machen.

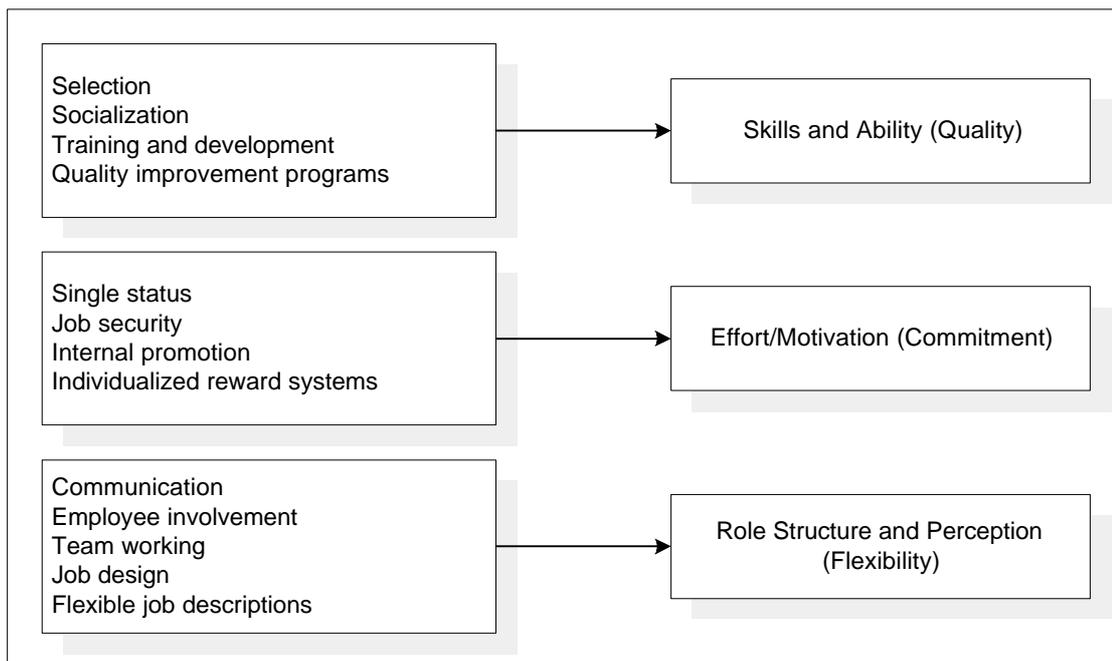


Abb. 6: Der Zusammenhang von Instrumenten und Ergebnissen des HRM  
(Quelle: In Anlehnung an Guest 1997, 269)

Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die Annahme, dass bestimmte Kombinationen von Instrumenten des HRM spezifische Ergebnisse nach sich ziehen und diesem Zusammenhang systematisch nachgegangen werden kann. In Abhängigkeit von externen und internen Einflussgrößen können vier Kombinationen von Instrumenten des HRM erörtert werden (s. Abb. 7).

	<i>Criterion specific</i>	<i>Criterion free</i>
<i>Internal</i>	Fit to an ideal set of practices 1	Fit as "gestalt" Fit as "bundles" 2
<i>External</i>	Fit as strategic interaction 3	Fit as contingency 4

Abb. 7: Kombinationen von Instrumenten des HRM  
(Quelle: In Anlehnung an Guest 1997, 271)

- (1) Best-Practice Fit:** In der Literatur, aber auch in der Praxis existieren Annahmen darüber, welche Instrumente das HRM zur Verfügung stellen muss, um eine möglichst hohe Leistung zu unterstützen. Unternehmen – so die Annahme – denen es gelingt, solche Instrumente zu realisieren, erreichen höhere Leistung bei ihren Mitarbeitern.
- (2) Konfiguraler Fit:** Diese in der Abbildung als »gestalt« bzw. »bundles« bezeichnete Kombination von Instrumenten des HRM knüpft an die Überlegungen des Resource-Based View an, wonach spezifische Kombinationen von Instrumenten sich wechselseitig verstärken und damit Synergieeffekte erzeugen. So konzentrieren sich bspw. Unternehmen auf Personalentwicklung und professionalisieren ihren Qualifizierungsstandard durch differenzierte Verfahren. Wieder andere Unternehmen professionalisieren ihre industriellen Beziehungen oder ihre Unternehmenskultur.
- (3) Strategischer Fit:** Hier wird das HRM mit der Unternehmensstrategie eng verbunden. Nachdem die Entscheidung für eine Unternehmensstrategie gefällt wurde, ist ein Fit zwischen den strategischen Anforderungen und den Instrumenten des HRM herzustellen. Die Annahme lautet, dass Unternehmen, die diesen Fit herzustellen wissen, über Wettbewerbsvorteile verfügen.
- (4) Situationsabhängiger Fit:** Hier wird davon ausgegangen, dass diejenigen Unternehmen eine höhere Leistung erbringen, denen es gelingt, mit Hilfe der Instrumente des HRM auf situative Einflussgrößen zu reagieren, bspw. auf schnell wechselnde Marktkonstellationen, Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen oder Veränderungen der Arbeitsmärkte.

Ob also eine bestimmte Auswahl an personalwirtschaftlichen Praktiken adäquat ist, bestimmt sich aus Annahmen über den besten Weg. Theoretiker und Praktiker haben Vermutungen oder Erfahrungen, wie bestimmte Vorgaben bewältigt werden können. Die Bündelung von HRM-Praktiken und ihre Adäquatheit von Ziel-Mittel-Relationen erweist sich dann als wettbewerbsentscheidend. Ein Fit ist vorhanden, wenn in Bezug auf definierte Ziele eine Kombination von HRM-Praktiken syner-

getische Effekte aufweist und im Sinne einer Architektur oder Kultur Unikat-Charakter erreicht.

### 3.2.1.2 Der Ansatz von Lepak/Snell

Lepak/Snell gehen davon aus, dass die Kombination von Humanressourcen insbesondere durch zwei Kategorien gegenüber dem Wettbewerb definiert werden:

- **Wert** umfasst in Anlehnung an den Resource-Based View den potentiellen Beitrag des Humankapitals zur Kernkompetenz der Unternehmung. Wie alle anderen Vermögenswerte des Unternehmens können diese Werte zentraler oder weniger zentraler Natur sein.
- **Einzigartigkeit** bezieht sich auf den Begriff der Spezifität bei Williamson (1990, 108). Spezifität kann bspw. entstehen, wenn sich hohe und schwerbeschaffbare Qualifikationen in speziellen Organisationsumfeldern entwickeln.

Die Kombination dieser beiden Kategorien ergibt folgende vier Quadranten (s. Abb. 8):

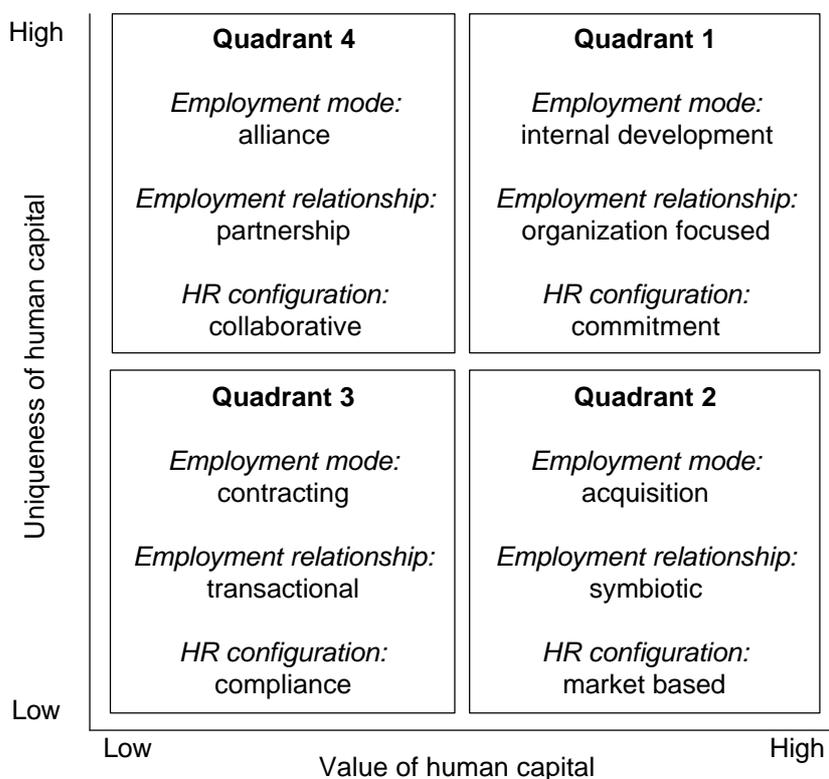


Abb.8: HRM-Architektur

(Quelle: In Anlehnung an Lepak/Snell 1999, 37)

**Quadrant 1:** Das Humankapital ist hier sowohl wertvoll als auch einzigartig. Es ist nicht oder nur mit hohen Kosten auf den externen Arbeitsmärkten zu beschaffen. Unternehmungen werden in diesem Fall ihren Fokus auf die interne Entwicklung konzentrieren, weil damit gleichzeitig auch gewährleistet ist, dass diese spezifische Entwicklung ihren Beitrag zu den strategischen Zielen leistet und für Wettbewerber Abwerbung aufgrund der firmenspezifischen Entwicklung wenig attraktiv ist. Entsprechend hoch sind Investitionen in dieses Humankapital durch Wissensvermittlung, Förderung und Trainings. Diese Investitionen werden gesichert durch hohes Commitment in Form von Karrieresystemen, Bonussystemen etc.

**Quadrant 2:** Hier ist das Humankapital wertvoll, aber auf den externen Arbeitsmärkten beschaffbar. Die Steuerungsprinzipien für den Einsatz von HRM-Praktiken sind entsprechend different. Beide Marktpartner erwarten von der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses wechselseitigen Nutzen und sind bereit, es zu lösen, wenn sich dieser Nutzen nicht einstellt. Hier geht es weniger um die Entwicklung, Training und die Investition in das Humankapital, sondern um die Bestimmung realistischer Marktpreise. Der Fokus konzentriert sich hier auf die genaue Bestimmung der erforderlichen Qualifikationen und die Auswahl des Humankapitals.

**Quadrant 3:** Humankapital ist hier weder wertvoll noch einzigartig. Dies ist die Welt der befristeten Verträge, des Outsourcing und der kostenorientierten Betrachtung von Beschäftigtengruppen. Die Bindung an das Unternehmen ist gering und konzentriert sich auf eher kurzfristige, meist monetär ausgerichtete Beziehungen. Die HRM-Praktiken fokussieren auf die Einhaltung und Übereinstimmung der vertraglich festgelegten Leistungs-/Entgelt-Relationen.

**Quadrant 4:** Hierbei handelt es sich um Humankapital, das zwar einzigartig, aber nur von begrenztem Wert für die Unternehmung ist. Insbesondere im Hinblick auf Forschung und Entwicklung führt dies zu neuen Formen von Allianzen. Unternehmen lagern bspw. Spezialabteilungen aus und fragen deren Leistungen unter Marktbedingungen nach (z.B. VW-Coaching), oder es werden Verträge abgeschlossen, in denen die Unternehmung nicht mehr exklusiver Nutzer dieses einzigartigen Wissens ist.

Bezogen auf HRM-Praktiken könnte man mit Lepak/Snell argumentieren, dass Investitionen nur dann ökonomisch sinnvoll sind, wenn sie sich auf Humankapital beziehen, das wertvoll und einzigartig ist. Eine andere Öffnung in der Argumentation legt nahe, zu prüfen, ob die Beschäftigtengruppen bspw. aus den Quadranten 3-4 in die Quadranten 1-2 transferiert werden müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit einer Unternehmung durch seine Humanressourcen auf Dauer zu verbessern.

Zusammenfassend kann argumentiert werden, dass auch in anderen theoretischen Konstruktionen nahe gelegt wird, dass Organisationen bei gleicher HRM-Architektur zu unterschiedlichen Steuerungsprinzipien greifen. Kategorien wie z.B. der „Mix“ (Wright et al. 1994, 320), die „gestalt“ (Guest 1997), die „Konfiguration“ (Delery/Doty) oder das „coping-system“ (Coff 1997, 393) signalisieren die bestehende Heterogenität. Von dieser Denkhaltung zu unterscheiden ist eine Kombination von HRM-Praktiken, die Guest als „bundles“ bezeichnet. Hier kommt es weniger auf die multiplikatorische Verknüpfung mehrerer Praktiken an, sondern hier wird eine Entscheidung im Hinblick auf ein oder mehrere Basisinstrumente getroffen, und es werden weitere Praktiken auf diese Basisinstrumente bezogen. Aus der Betrachtung der Steuerungsprinzipien ergeben sich weiterführende Forschungsfragen, welche Maßnahmen von HRM-Praktiken miteinander kombiniert werden und welche Gründe für die Zusammenstellung dieser Kombinationen bestehen. Auch die Annahme oder Abwahl einzelner Elemente dieser Maßnahmenbündel ist näher zu untersuchen.

### **3.2.2 Implementierungsprozesse**

Gemäß unserer Annahmen mag zwar eine Organisation aufgrund externer Ereignisse oder aus strategischen Vorüberlegungen heraus strategisch fokussierte HRM-Praktiken adaptieren. Allerdings gehen wir davon aus, dass Basisentscheidungen den Auswahlprozess und den Implementierungsprozess in einer organisationsspezifischen Weise beeinflussen. Zwar wird die Organisation im Rahmen eines strategisch orientierten HRM das Aufgabenumfeld der Unternehmung beobachten, werden strategisch relevante Informationen zusammengestellt, Geschäftsfelder definiert und auf der Basis von Grundstrategien die strategische Pro-

grammplanung für einzelne Geschäftsfelder durchgeführt. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass es sich hierbei um „Planung“ handelt.

Nur selten wird in Beiträgen zum HRM dieser Zeitfaktor explizit zum Gegenstand eingehender Betrachtungen gemacht. Vielmehr wird der Eindruck erzeugt, dass kausale Zusammenhänge zwischen dem Einsatz bestimmter HRM-Praktiken und dem Unternehmenserfolg kurzfristig zu realisieren sind. Tatsächlich wird aber in der personalwirtschaftlichen Literatur schon immer darauf hingewiesen, dass personalwirtschaftliche Instrumente eher langfristig entwickelt werden und ihre Anwendungen ebenfalls in längerfristigen Perspektiven zu betrachten sind, wenn berücksichtigt wird, dass sie von Menschen akzeptiert und professionalisiert werden sollen. Die einmal gewählten HRM-Praktiken weisen somit ein gewisses Beharrungsvermögen auf (vgl. Hanft 1995; Glaubitz/Gutschelhofer 1998). Die Annahme, wonach das Personalmanagement seine Strategie ändern kann, wenn das Management seine strategischen Ziele ändert, verkennt die Eigenständigkeit von Subsystemen. Gerade personalwirtschaftliche Praktiken können nicht kurzfristig verändert werden, wenn das Vertrauen in diese Praktiken generell aufrecht erhalten werden soll. Einmal etablierte Qualitätsprogramme oder neue Formen der Arbeitsorganisation erzeugen ein spezifisches Kooperationsverhalten der daran beteiligten Arbeitnehmer, das nicht jeweils disponiert werden kann. Auf diese Weise wächst die Kombination von HRM-Praktiken eher langsam, inkremental und evolutiv (vgl. Müller 1996).

Meist wird davon ausgegangen, dass Unternehmensstrategien bereits vorhanden und als Unikat identifizierbar sind. Interessen- und Meinungsunterschiede im Management oder Konflikte mit der Arbeitnehmersvertretung mit entsprechenden Modifikationen und Änderungen von Unternehmensstrategien werden nicht berücksichtigt. Da die Strategieformulierung eine Änderung des status quo einer Organisation bewirken soll, stößt auch die Implementierung neuer Strategien zwangsläufig auf Widerstände (vgl. Ulrich 1993; Schewe 1999, 66).

Lengnick-Hall/Lengnick-Hall (1988, 466ff.) weisen darauf hin, dass HRM-Strategien selbst einer Vielzahl von Einflussgrößen unterliegen, die sich nicht aus der Unternehmensstrategie ableiten lassen. Bspw. erfordern Beschränkungen des Arbeitsmarktes oder Beschränkungen des Ausbildungssystems eigenständige Po-

litiken, um die Voraussetzungen für die Realisierung der Unternehmensstrategien langfristig zu sichern. In ähnlicher Weise zeigen Steinmann/Hennemann (1996) auf, dass in strategiedominanten Ansätzen vorrangig die Strategiedurchführung thematisiert wird. Hiermit aber – so Steinmann/Hennemann (1996, 251f.) – wird die HRM-Funktion um einen wesentlichen Aspekt verkürzt. Zwar hat das Personalmanagement den zur Strategieumsetzung erforderlichen Personalbedarf zu ermitteln und über personalpolitische Maßnahmen bereitzustellen. Allerdings hat das Personalmanagement aber auch auf die Schaffung solcher Potentiale hinzuwirken, die eine Initiierung neuer Strategien oder Reflexion bestehender Strategien ermöglichen. In dieser Denkhaltung folgt also nicht die Personalpolitik der Strategie, sondern Strategiebildung erweist sich als dezentraler Prozess, in den zahlreiche Managementebenen und Subsysteme einbezogen sind (vgl. Steinmann et al. 1989, 400ff.). Diese Subsysteme unterscheiden sich durch ihre Mitglieder, ihre Außenkontakte und ihre spezifischen Informationsflüsse. Aufgabe des Personalmanagements wäre nun, die Voraussetzungen für diesen Strategiebildungsprozess zu schaffen: In diesem sog. »dualen Prozess« hat strategische Personalführung im Prozess der strategischen Planung damit unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. Hier ist einmal der o.a. Prozess der Informationsaufnahme und -verarbeitung zu erwähnen; zum anderen geht es um die Schaffung solcher Potentiale, die die Initiierung neuer strategischer Orientierungen fördern, bspw. die Generierung von Lernprozessen, aber auch die Entwicklung von gewünschten Eigenschaften wie Kreativität, Flexibilität, Zukunftsorientierung.

Strategieimplementierung soll also helfen, die aus den Rahmenplänen entwickelten strategischen Programme, bzw. Budgetpläne zu konkretisieren und einer Kontrolle bzw. Überwachung zugänglich zu machen. Die strategische Planung geht durch den Filter der Basisannahmen, was zu je organisationsspezifischen Prozessen führt und Organisationen dazu veranlasst, je unterschiedlich explizite und emergente Strategien miteinander zu kombinieren. Organisationen verfügen über je unterschiedliche Prozessmechanismen, um ein geplantes strategisches Personalmanagement umzusetzen. Berthel/Becker haben in diesem Zusammenhang den Begriff der flankierenden Systeme eingeführt. Diese flankierenden Systeme unterstützen den strategischen Prozess. Es werden bspw. sachliche Unterstützungssysteme wie operative Planungs-, Kontroll-, Organisations- und Informati-

onssysteme oder personelle Unterstützungssysteme eingesetzt, die mehr oder weniger Erfolgspotentiale erkennen, erschließen, sichern und verbessern helfen (vgl. Berthel/Becker 1986, 544). In diesem Sinne sprechen Berthel/Becker von einer so genannten zweiseitigen Beziehung im Rahmen der strategisch orientierten Personalentwicklung: „Zum einen wirft die Umsetzung des strategischen Managements in der Realität Probleme auf, zu deren Bewältigung sich Maßnahmen der Personalentwicklung anbieten (strategische Personalentwicklung). Zum anderen hängen Handlungsspielräume und Realisierbarkeit bei der Formulierung von Strategien vom vorhandenen Personal und dessen Entwicklungsmöglichkeiten ab (Personalentwicklung für das strategische Management)“ (Berthel/Becker 1986, 545). Zu diesem Zweck ist es erforderlich, im Rahmen einer strategisch orientierten Personalentwicklung Mitarbeiter frühzeitig mit innovatorischen Qualifikationen zu versehen, da es sich hier um personenbezogenes kritisches Erfolgspotential handelt, das über den Erfolg eines Unternehmens mitentscheidet. Mit zunehmender dynamischer Entwicklung der Umweltbedingungen ist dann der Anteil der so genannten Präventiventwicklung anzuheben. Kommt es im Hinblick auf unbestimmte Zukunften darauf an, dass Arbeitnehmer auf der Basis ihrer Qualifikationen strategisch relevante Innovationen erschließen und in der Organisation umsetzen können, ist eine entwicklungsorientierte Atmosphäre notwendig, in der neue Ideen entstehen und durchgesetzt werden können. In diesem Sinne benötigt eine Organisation eine lernorientierte und entwicklungsorientierte Basis. Strategieimplementierung als Prozess erzeugt im Rahmen der Einführung von strategisch orientierten HRM-Praktiken eine kaum vorhersehbare Vielfalt und Unbestimmtheit, die eine einfache Planungs-Wirkungskette von vornherein ausschließt und - wie im Managerialismus angelegt - keine Aussagen zulässt, ob und welche HRM-Praktiken als Ergebnis dieses Prozesses zu den angestrebten Erfolgskriterien führen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst zu überprüfen, welche Ziele und Interessen mit der Einführung von HRM-Praktiken verbunden werden, welche Konflikte sich ergeben und welche flankierenden Maßnahmen identifiziert werden können. Weitere Forschungsfragen beziehen sich auf die Frage nach kritischen Ereignissen und daraus resultierenden Planänderungen. Auch die Frage nach emergenten Strategien und ihr Einfluss auf den Prozess ist zu untersuchen.

## 4 Forschungsperspektiven

Als Fazit können aus den bearbeiteten Literatursegmenten im Hinblick auf theoretische Vorüberlegungen in einem aktuell laufenden Forschungsprojekt zur Reform einer öffentlichen Verwaltung (vgl. Ridder 2000) folgende Schlussfolgerungen spezifiziert werden:

- (1) Erfolge (insbesondere mit Bezug auf das Humankapital) stellen sich nicht nur als Ergebnis aktueller strategischer Entscheidungen ein, sondern basieren auf einer systematischen Entwicklung der Ressourcen. Bezogen auf die Humanressourcen sind Dynamik und Zeitbezug im Zweifel besonders kritisch, da die Reaktionsgeschwindigkeit von Humankapitalentscheidungen erheblich von den Reaktionsgeschwindigkeiten anderer Ressourcen abweicht. Entsprechend kann argumentiert werden, dass HRM-Praktiken nicht per se übertragbar sind. Ihr je spezifischer Einsatz basiert auf nicht immer bewussten Basisentscheidungen oder auf im Unternehmen verankerten Normen, die die jeweilige Ausprägung der bestehenden HRM-Praktiken, ihren Einsatz und ihre Akzeptanz beeinflussen. Auch für Verwaltungen - wie für alle anderen Organisationen - ist festzustellen, dass sie ihre je individuelle Entwicklungsgeschichte aufweisen, über eine spezifische Unternehmenskultur verfügen und damit bestimmte Wahrnehmungs- und Verarbeitungsmuster herauskristallisieren, die mit industriellen Vorbildern nicht notwendigerweise übereinstimmen. Historisch gewachsene Formen der Zusammenarbeit, in der Ausbildung vermittelte Werte und internes Wissen (tacit knowledge) stellen wichtige Einflussgrößen in der Interpretation von Veränderungen dar. Diese Basisannahmen beeinflussen damit die Auswahl und die Anwendung von neuen HRM-Praktiken. Die daraus resultierenden HRM-Praktiken erschließen das vorhandene Humanpotential in unterschiedlicher und unterscheidbarer Weise. Weiterführende Forschungsfragen beziehen sich daher auf die Basisannahmen und untersuchen, welche Basisannahmen über die Organisation und die Zusammenarbeit innerhalb der Organisation betrachtet werden können. Auch die durch die Basisannahmen wahrgenommenen Probleme sowie ihr Einfluss auf den Prozess ist zu untersuchen.

- (2)** Aus der Literatur zum strategischen HRM kann geschlossen werden, dass Veränderungen in der Unternehmensstrategie zunehmend eine Veränderung der HRM-Praktiken beinhaltet. Unternehmensstrategie und strategisches HRM werden stärker miteinander verknüpft. Strategisches HRM gibt den HRM-Praktiken die Richtung bzw. die Orientierung zur Bewältigung der strategischen Vorgaben vor. Auf dieser Basis werden personalwirtschaftliche Instrumente zur Steuerung des Personals ausgewählt (z.B. Personalauswahl, Personalentwicklung, Personalbeurteilung, Entlohnung). Die hieraus resultierenden Forschungsfragen beziehen sich insbesondere auf die Planung und ihre Auswirkung auf die bestehenden HRM-Praktiken. Es ist zu untersuchen, ob langfristige Pläne aufgestellt werden, ob diese durch Leitbilder Unterstützung finden und warum Pläne geändert werden. Weitere Forschungsfragen fokussieren auf die Durchführung und Kontrolle der HRM-Praktiken sowie den ihnen zugrunde liegenden Auswahlfaktoren.
- (3)** Insofern stellt sich die Frage nach den Prozessen der Generierung und Implementierung neuer HRM-Praktiken. Wie aufgezeigt werden konnte, ist nicht davon auszugehen, dass personalstrategische Planung in allen Aspekten realisiert werden kann. Auf der Basis verschiedener empirischer Befunde konnte aufgezeigt werden, dass heterogene Einflussgrößen auf die strategische Planung einwirken. Neben den geplanten Veränderungen existieren auch emergente Muster, die die Steuerungsprinzipien beeinflussen. Auf diese Weise bleiben Teile der Planung unrealisiert, werden nicht intendierte Elemente aufgenommen, verändern sich die Planungen und erzeugen unterschiedliche Wirkungen. Die Frage nach der Übertragbarkeit von HRM-Praktiken beinhaltet insofern nicht nur eine inhaltliche Perspektive, sondern auch eine Prozessperspektive. Die Einführung von strategieorientierten personalwirtschaftlichen Instrumenten mag ein geplanter Prozess sein, der darauf fokussiert, inhaltliche Veränderungen zu bewirken. Er ist aber gleichzeitig ein sozialer Prozess, der langsam, inkremental und evolutiv abläuft und von Menschen in einer Organisation akzeptiert sein muss; insofern ist die Strategieimplementierung zu betrachten. Weiterführende Forschungsfragen beziehen sich daher auf die Einführung von HRM-Praktiken und die hiermit verbundenen Interessen und Ziele. Auch die aus der Einführung resultierenden Konflikte, auftretende kriti-

sche Ereignisse sowie daraus resultierende Planänderungen sind näher zu untersuchen. Hierzu gehört auch die Frage nach emergenten Strategien und ihr Einfluss auf den Prozess.

Vor diesem Hintergrund kann die Anwendung von HRM-Praktiken in der öffentlichen Verwaltung nicht in einer simplen Übertragungslogik gedacht werden. Die Herausbildung neuer HRM-Praktiken erfolgt vielmehr - als ureigenste Aufgabe des Managements - je spezifisch als iterativer Prozess zwischen bestehenden HRM-Praktiken und Strategieorientierung. Beide Aspekte werden von Basisannahmen beeinflusst. Strategische Herausforderungen werden - auch von Verwaltungen - je unterschiedlich durch den Einsatz und die Bündelung von HRM-Praktiken bewältigt. Die Unterscheidbarkeit von anderen Verwaltungen entsteht bei meist gleichem Ressourcenzugang (Arbeitsmarkt) durch die besondere Prozessentwicklung und Bündelung, die Wettbewerbsvorteile in der internen und externen Mittelzuweisung oder in der Effizienz von Verwaltungshandeln aufweisen.

## 5 Literaturverzeichnis

- Alchian, A.A. (1965): Some Economics of Property Rights. In: *Il Politico* 30 Jg., H. 4, 816-829.
- Arbeitsgruppe "Personal" (1993): Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen unter besonderer Berücksichtigung der Situation in der Freien und Hansestadt Hamburg. In: Budäus, D. (Hrsg.): *Diskussionsbeiträge Public Management* Nr. 14. Hamburg.
- Baird, L., Meshoulam, I. (1988): Management Two Fits of Strategic Human Resource Management. In: *Academy of Management Review* 13. Jg., H. 1, 116-128.
- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: *Verwaltung, Organisation, Personal* 13. Jg., H. 1, 6-11.
- Banner, G. (1994): Neue Trends im kommunalen Management. In: *Verwaltung, Organisation, Personal* 16. Jg., H.1, 5-12.
- Banner, G. (1995): Modernisierung der Kommunalverwaltung: Der Rückstand wird aufgeholt. In: Naschold, F., Pröhl, M. (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Bd. 2. Gütersloh, 283-296.
- Barney, J.B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. In: *Journal of Management* 17. Jg., H. 1, 99-120.
- Beaumont, P.B. (1992): The US Human Resource Management Literature: A Review. In: Salaman, G. (Hrsg.): *Human Resource Strategies*. London, usw. 20-37.
- Beer, M., Spector, B., Lawrence, P., Mills, D., Walton, R. (1985): *Human Resource Management*. New York.
- Berthel, J., Becker, F. (1986): Strategisch-orientierte Personalentwicklung. In: *Das Wirtschaftsstudium* 15. Jg., H.11, 544-549.
- Bogumil, J. (1998): Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands – Entwicklungsstand und Implementationsstrategien. In: Naschold, F., Bogumil, J. (Hrsg.): *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen, 109-189.
- Borins, S. (1995): The New Public Management is here to stay. In: *Canadian Public Administration* 38. Jg., 122-132.
- Borins, S., Grüning, G. (1998): NPM - Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte. In: Budäus, D., Conrad, P., Schreyögg, G. (Hrsg.): *Managementforschung* 8, *New Public Management*. Berlin, usw. 11-53.
- Boxall, P.F. (1996): The Strategic HRM Debate and the Resource-Based View of the Firm. In: *Human Resource Management Journal* 6. Jg., H. 3, 59-75.
- Bräuning, D. (1999): Erkenntnisziel und Erkenntnisgegenstand der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. In: Bräuning, D., Greiling, D. (Hrsg.): *Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*. Berlin, 38-46.

- Brecht, U. (1999): Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung. Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells. München, Mering.
- Budäus, D. (1989): Der Beitrag der Betriebswirtschaftslehre zur Erforschung kommunaler Unternehmen. In: Hesse, J. (Hrsg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden, 231-246.
- Budäus, D. (1998a): Public-Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 4., unveränderte Auflage. Berlin.
- Budäus, D. (1998b): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung. In: Budäus, D., Conrad, P., Schreyögg, G. (Hrsg.): Managementforschung 8, New Public Management. Berlin, usw. 1-10.
- Budäus, D. (1998c): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management. In: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Baden-Baden, 99-118.
- Budäus, D. (1999): Von der Dominanz der Sachziele im öffentlichen Sektor zum System von Formalzielen als Grundlage zukünftiger Reformentwicklungen. In: Bräuning, D., Greiling, D. (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Berlin, 55-65.
- Budäus, D., Grüning, G. (1997): Public Private Partnership - Konzeption und Probleme eines Instrumentes zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Budäus, D., Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden, 25-66.
- Budäus, D., Grüning, G. (1998): NPM - Entwicklung und Grundlagen einer "Revolution" des öffentlichen Sektors. In: Zeitschrift Führung und Organisation 67. Jg., H.1, 4-9.
- Buschor, E. (1996): Verwaltungsführung im Paradigmawechsel: Die Ablösung der "klassisch kameralen" Verwaltung durch das New Public Management. In: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge. Heidelberg, 39-84.
- Busse, B. (2000): Leitbild Lernende Verwaltung. In: Personalwirtschaft 27. Jg., H. 1, 21-26.
- Coase, R.H. (1960): The Problem of Social Costs. In: Journal of Law Economics 3. Jg., H. 2, 1-44.
- Coff, R.W. (1997): Human Assets and Management Dilemmas: Coping with Hazards on the Road to Resource-Based Theory. In: Academy of Management Review 22. Jg., H. 2, 374-402.
- Conrad, P., Ridder, H.-G. (1999): Human Resource Management - An Integrative Perspective. Discussion Papers No. 5/99. Hamburg.
- Damkowski, W., Precht, C. (1994): Neuere Steuerungsmodelle für die Kommunalverwaltung. In: Verwaltung, Organisation, Personal 16. Jg., H. 6, 412-416.
- Damkowski, W., Precht, C. (1995): Public-Management: neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart, usw.

- Deckert, K., Wind, F. (1996): Das neue Steuerungsmodell: von der Vision zur Aktion. Köln.
- Delery, J.E., Doty, D.H. (1996): Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. In: *Academy of Management Journal* 39. Jg., H. 4, 802-835.
- Demsetz, H. (1974): Toward a Theory of Property Rights. In: Furubotn, E.G., Pejovich, S. (Hrsg.): *The Economics of Property Rights*. Cambridge, Mass. 31-42.
- Deutscher Städtetag (1996): Städte auf dem Reformweg: Materialien zur Verwaltungsreform. Köln.
- Dilcher, B. (2000): Personalentwicklung gewinnt strategische Bedeutung. In: *Personalwirtschaft* 27. Jg., H. 1, 35-38.
- Dowling, P.J., Schuler, R.S. (1990): Human Resource Management. In: Blanpain, R. (Hrsg.): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. Deventer, Boston, 125-149.
- Downs, A. (1994): *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights.
- Dyer, L., Holder, G. (1988): A Strategic Perspective of Human Resource Management. In: *Human Resource Management Journal* 2. Jg., Heft 3, 1-46.
- Evans, P. (1991): Duality Theory: New Directions for Human Resource and Organisational Management. In: Lattmann, C., Staffelbach, B. (Hrsg.): *Die Personalfunktion der Unternehmung im Spannungsfeld von Humanität und wirtschaftlicher Rationalität*. Heidelberg, 97-125.
- Evans, P., Lorange, P. (1990): The Two Logics Behind Human Resource Management. In: Evans, P., Doz, Y., Laurent, A. (Hrsg.): *Human Resource Management in International Firms*. New York, 144-161.
- Fischer, S., Weitbrecht, H. (1995): Individualism and Collectivism: Two Dimensions of Human Resource Management and Industrial Relations. The Case of Germany. In: *Industrielle Beziehungen* 2. Jg., H. 4, 364-394.
- Fombrun, C.J., Tichy, N.M., Devanna, M.A. (1994): *Strategic Human Resource Management*. New York, usw.
- Gerstlberger, W. (1999): *Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung. Öffentlich-Private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit*. München, Mering.
- Glaubitz, W.G., Gutschelhofer, A. (1998): Normatives Personalmanagement in diversifizierten Unternehmen. In: *Die Betriebswirtschaft* 58. Jg., H. 4, 537-550.
- Göbel, M. (1999): *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse*. München, Mering.
- Grant, R.M. (1991): The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. In: *California Management Review* 33. Jg., H. 3, 114-135.

- Guest, D.E. (1987): Human Resource Management and Industrial Relations. In: Journal of Management Studies 24. Jg., H. 5, 503-521.
- Guest, D.E. (1990): Human Resource Management and the American Dream. In: Journal of Management Studies 27. Jg., H. 4, 377-397.
- Guest, D.E. (1997): Human Resource Management and Performance: A Review and Research Agenda. In: International Journal of Human Resource Management 8. Jg., H. 3, 263-276.
- Hablützel, P. (1995): New Public Management. Ein Verwaltungsreformkonzept für die Schweiz. In: Verwaltung, Organisation, Personal 17. Jg., H. 3, 142-147.
- Hanft, A. (1995): Personalentwicklung zwischen Weiterbildung und "organisationalem Lernen": eine strukturationstheoretische und machtpolitische Analyse. München, Mering.
- Hendry, C., Pettigrew, A. (1990): Human Resource Management: An Agenda for the 1990s. In: International Journal of Human Resource Management 1. Jg., H. 1, 17-44.
- Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons? In: Public Administration 69. Jg., 3-19.
- Jann, W. (1998): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, B., Bandemer, S.v., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, 70-80.
- Janning, H. (1994): Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und dezentraler Organisationsstruktur in der Kommunalverwaltung. In: Verwaltung, Organisation, Personal 16. Jg., H. 4, 239-245.
- Kaboolian, L. (1998): The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. In: Public Administration Review 58. Jg., H. 3, 89-193.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. Bericht Nr. 12. Köln.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5. Köln.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1994): Personalentwicklung, Grundlagen für die Konzepterarbeitung. Bericht Nr. 13. Köln.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1998): Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen. Bericht Nr. 4. Köln.
- Klages, H. (1991): Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme. Stuttgart, 1148-1166.
- Klages, H. (1995): Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"? In: Archiv für Kommunalwissenschaften 34. Jg., H., 203-228.

- Klages, H. (1998): *Verwaltungsmodernisierung: "Harte" und "weiche" Aspekte*, Speyerer Forschungsberichte Nr. 172, 2. unveränderte Auflage. Speyer.
- Knorr, F. (1997): *Verwaltungsreform aus europäischer Sicht. Gefragt ist eine stärkere Ausrichtung an fundierten theoretischen Gerüsten*. In: *Verwaltung, Organisation, Personal* 19. Jg., H. 5, 42-45.
- Knyphausen, D.z. (1993): *Why are Firms different?* In: *Die Betriebswirtschaft* 53. Jg., H. 6, 771-962.
- Korintenberg, W. (1997): *Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung: Erfolgs- und Misserfolgskriterien im Reformprozess*. Wiesbaden.
- Kühnlein, G. (1995): *Fortbildung als Modernisierungsinstrument*. In: Reichard, C., Wollmann, H. (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel, 203-219.
- Kühnlein, G., Wohlfahrt, N. (1996): *Zwischen Mobilität und Modernisierung: Personalentwicklungs- und Qualifizierungsstrategien in der Kommunalverwaltung*. 2., unveränderte Auflage. Berlin.
- Lawler III, E.E., Ledford, G.E., Chang, L. (1993): *Who Uses Skill-Based Pay, and Why*. In: *Compensation and Benefits Review* 25. Jg., H. 2, 22-26.
- Lengnick-Hall, C.A., Lengnick-Hall, M.L. (1988): *Strategic Human Resource Management: A Review of the Literature and a Proposed Typology*. In: *Academy of Management Review* 13. Jg., H. 3, 454-470.
- 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. Jg., H.1, 31-48.
- Lundy, O. (1994): *From Personnel Management to Strategic Human Resource Management*. In: *International Journal of Human Resource Management* 5. Jg., H. 3, 687-720.
- Morath, F., Althage, M. (1997): *New Public Management: Ein neues Paradigma?* In: *Die neue Verwaltung* H. 5, 29-32.
- Müller, F. (1996): *Human Resources as Strategic Assets: An Evolutionary Resource-Based Theory*. In: *Journal of Management Studies* 33. Jg., H. 6, 757-785.
- Naschold, F. (1993): *Modernisierung des Staates: zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin.
- Naschold, F. (1995a): *Modernisierung des öffentlichen Sektors – Haushaltskonsolidierung, Leistungstiefe, "Prozeß-Re-engineering"*. In: Naschold, F., Pröhl, M. (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Bd. 2. Gütersloh, 21-38.
- Naschold, F. (1995b): *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik*. Berlin.
- Naschold, F. (Redaktion: Bogumil, J.) (1998): *Zur Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands - Hintergründe, Leitbild und Maßnahmen*. In: Naschold, F., Bogumil, J. (Hrsg.): *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen, 69-108.

- Naschold, F., Bogumil, J. (1998): *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen.
- Naschold, F. et al. (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin.
- Niskanen, W.J. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, New York.
- Oechsler, W.A. (1996): *Leistungsorientiertes Personalmanagement in der Kommunalverwaltung*. In: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): *New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge*. Heidelberg, 125-144.
- 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. (Hrsg.): *Managementforschung 8, New Public Management*. Berlin, usw. 151-190.
- Penrose, E.T. (1959/1980): *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford.
- Pfeffer, J. (1994): *Competitive Advantage Through People*. In: *California Management Review* 36. Jg., 9-28.
- Pfeffer, J. (1998): *Seven Practices of Successful Organizations*. In: *California Management Review* 40. Jg., H. 2, 96-124.
- Picot, A. (1991): *Ökonomische Theorien der Organisation – Ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotential*. In: Ordelleide, D., Rudolph, B., Büsselmann, E. (Hrsg.): *Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorien*. Stuttgart, 143-170.
- Picot, A., Wolff, B. (1994): *Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor?*. In: Naschold, F., Pröhl, M. (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Band I. Gütersloh, 51-120.
- Pollitt, C. (1993): *Managerialism and the Public Services*. 2nd edition. Oxford.
- Reichard, C. (1982): *Inhalt und Strategie eines Konzepts der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung*. In: Remer, A. (Hrsg.): *Verwaltungsführung: Beiträge zu Organisation, Kooperationsstil und Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung*. Berlin, New York, 431-457.
- Reichard, C. (1992): *Auf dem Weg zu einem neuen Verwaltungsmanagement*. In: Goller, J., Maack, H., Müller-Hedrich, B.W. (Hrsg.): *Neues Verwaltungsmanagement. Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe*. Stuttgart, 1-27.
- Reichard, S. (1993): *Internationale Trends im kommunalen Management*. In: Banner, G., Reichard, C. (Hrsg.): *Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion*. Köln, 3-23.
- Reichard, C. (1994): *New Public Management*. In: Hofmann, M., Al-Ani, A. (Hrsg.): *Neue Entwicklungen im Management*. Wien, 135-164.
- Reichard, C. (1995): *Von Max Weber zum "New Public Management", Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert*. In: Halbützel, P. et al. (Hrsg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern, 57-79.

- Reichard, C. (1999): Interdependenzen zwischen Öffentlicher Betriebswirtschaftslehre und Public Management. In: Bräuning, D., Greiling, D. (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Berlin, 47-54.
- Reinermann, H. (1993): Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung? Was Max Weber heute empfehlen dürfte. Speyerer Arbeitshefte Nr. 97. Speyer.
- Reinermann, H. (1994): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. Speyerer Forschungsbericht Nr. 139. Speyer.
- Reinermann, H. (1996): Das WAS und WIE der Neuen Steuerungsmodelle. In: Scheer, A.-W., Friederichs, J. (Hrsg.). Innovative Verwaltungen 2000. Schriften zur Unternehmensführung Bd. 57. Wiesbaden, 31-40.
- Ridder, H.-G. (1996): Human Resource Management: Leitideen für die Personalarbeit der Zukunft. In: Bruch, H., Eickhoff, M., Thiem, H. (Hrsg.): Zukunftsorientiertes Management: Handlungshinweise für die Praxis. Frankfurt, 263-282.
- Ridder, H.-G. (1999): Personalwirtschaftslehre. Stuttgart.
- Ridder, H.-G. (2000): Die Motivationskraft materieller Leistungsanreize. In: Verwaltung, Organisation, Personal 22. Jg., H. 3, 9-12.
- Ridder, H.-G., Schirmer, F. (1999): Führung. In: Blanke, B., Bandemer, S.v., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, 199-208.
- Röber, M. (1991): Auf der Suche nach betriebswirtschaftlich orientierten Anreizsystemen in neueren Konzepten zur Verwaltungsreform. In: Schanz, G. (Hrsg.): Handwörterbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung. Stuttgart, 1105-1128.
- Roggencamp, S. (1999): Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. Frankfurt, usw.
- Schein, E.H. (1978): Career Dynamics: Matching Individual and Organizational Needs. Reading, Mass.
- Schein, E.H. (1995): Unternehmenskultur: Ein Handbuch für Führungskräfte. Frankfurt/M., New York.
- Schewe, G. (1999): Unternehmensstrategie und Organisationsstruktur. In: Die Betriebswirtschaft 59. Jg, H. 1, 61-75.
- Schröter, E., Wollmann, H. (1998): New Public Management. In: Blanke, B., Bandemer, S.v., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, 59-70.
- Schuppert, G.F. (1997): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung - Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft. In: Budäus, D., Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. 1. Aufl. Baden-Baden, 93-124.

- Steinmann, H., Hennemann, C. (1996): Personalmanagementlehre zwischen Managementpraxis und mikro-ökonomischer Theorie - Versuch einer wissenschaftlichen Standortbestimmung. In: Weber, W. (Hrsg.): Grundlagen der Personalwirtschaft: Theorien und Konzepte. Wiesbaden, 223-277.
- Steinmann, H., Schreyögg, G., Thiem, J. (1989): Strategische Personalführung – inhaltliche Ansatzpunkte und Überlegungen zu einem konzeptionellen Bezugsrahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung 22. Jg., H. 3, 397-407.
- Storey, J. (1995): Human Resource Management. London, New York.
- Tichy, N.M., Fombrun, C.J., Devanna, M.A. (1982): Strategic Human Resource Management. In: Sloan Management Review 24. Jg., H. 2, 47-61.
- Tichy, N.M., Fombrun, C.J., Devanna, M.A. (1984): The Organisational Context of Strategic Human Resource Management. In: Fombrun, C.J., Tichy, N.M., Devanna, M.A. (Hrsg.). Strategic Human Resource Management. New York, usw.
- Tyson, S. (1997): Human Resource Strategy: A Process for Managing the Contribution of Human Resource Management to Organizational Performance. In: International Journal of Human Resource Management 8. Jg., H. 3, 278-290.
- Ulrich, P. (1993): Transformation der ökonomischen Vernunft. 3., rev. Auflage. Bern, Stuttgart.
- Vaanholt, S. (1997): Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden.
- Wagner, D. (1998a): Personalmanagement als elementarer Bestandteil des Public Management. In: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin, 23-50.
- Wagner, D. (1998b): Steuerungs- oder Führungsmodell: Was ist neu? Konzeptionelle Wurzeln, Gemeinsamkeiten und Perspektiven für ein zeitgemäßes Managementmodell. In: Edeling, B., Jann, W., Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Opladen, 79-98.
- Weick, K.E. (1995): Der Prozess des Organisierens. 1. Auflage. Frankfurt/M.
- Wernerfelt, B. (1984): A Resource-Based View of the Firm. In: Strategic Management Journal 5. Jg, H. 1, 171-180.
- Wernerfelt, B., Montgomery, C.A. (1988): Tobin's  $q$  and the Importance of Focus in Firm Performance. In: American Economic Review 78. Jg., H. 2, 246-250.
- Williamson, O.E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York.
- Williamson, O.E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen.
- Wollmann, H. (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C., Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, 1-49.

- 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. Jg., H. 5, 301-326.
- Wright, P.M., Snell, S.A. (1998): Toward a Unifying Framework for Exploring Fit and Flexibility in Strategic Human Resource Management. In: *Academy of Management Review* 23. Jg., H. 4, 756-772.
- Youndt, M.A., Snell, S.A., Dean, W.J., Lepak, D.P. (1996): Human Resource Management, Manufacturing Strategy and Firm Performance. In: *Academy of Management Journal* 39. Jg., H. 4, 836-866.