



## Öffentliches Dienstleistungsmanagement

# Öffentliches Dienstleistungsmanagement

# Öffentliches Dienstleistungsmanagement

## Einleitung

### 1 Begriffe

#### 1.1 Wirtschaftssektoren

##### 1.1.1 Tertiärsektor

##### 1.1.2 Öffentlicher Sektor

#### 1.2 Prinzip staatlicher Korrekturen

### 2 Der Staat als Anbieter von öffentlichen Gütern

#### 2.1 Begriff des öffentlichen Gutes

#### 2.2 Mischgüter

#### 2.3 Kriterien für ein staatliches Engagement

#### 2.4 Zusammenfassung

### 3 Allgemeine Merkmale

### 4 Einordnung von Dienstleistungen in die Gütersystematik

### 5 Besondere Begriffsbestimmungen

#### 5.1 Dienstleistung im Sinne des Qualitätsmanagement

#### 5.2 Begriff der Dienstleistung im Sinne des EGV

### 6 Besonderheiten für den öffentlichen Sektor

#### 6.1 Öffentliche Dienstleistungen

#### 6.2 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

##### 6.2.1 Begriffliche Annäherung

#### 6.2 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

##### 6.2.2 Historische Entwicklung des Begriffs

#### 6.3 Einzelmerkmale

##### 6.3.1 Allgemeines Interesse

##### 6.3.2 Besondere Übertragung

#### 6.4 Abgrenzung zwischen DAWI und DANWI

##### 6.4.1 Hoheitliche Tätigkeit

##### 6.4.2 Wirtschaftlichkeit

##### 6.4.3 Anerkannte Bereiche für DAWI

##### 6.4.4 Funktionsvorbehalt

#### 6.5 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

#### 6.6 Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie

#### 6.6 Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie

##### 6.6.1 Das System einheitlicher Ansprechpartner

##### 6.6.2 Europäische Verwaltungszusammenarbeit

### 7 Begriffliche Abgrenzungen

#### 7.1 Dienstleistungserbringer

#### 7.2 Zwingende Gründe des Allgemeininteresses

#### 7.3 Zuständige Behörde

#### 7.4 Öffentliche Verwaltung

### 8 Begriff der öffentlichen Verwaltung

#### 8.1 Der Verwaltungsbegriff in der Rechtswissenschaft

#### 8.2 Der Verwaltungsbegriff in der Ökonomie

### 9 Verwaltungsträger

#### 9.1 Die zuständigen Organe

#### 9.2 Begriff der juristischen Person

#### 9.3 Verwaltungsträger

##### 9.3.1 Juristische Person des öffentlichen Rechts

###### 9.3.1.1 Die öffentlich-rechtliche Körperschaft

###### 9.3.1.2 Anstalten des öffentlichen Rechts

###### 9.3.1.3 Stiftungen des öffentlichen Rechts

##### 9.3.2 Rechtsträger des Privatrechts

###### 9.3.2.2 Beliehene

###### 9.3.2.3 Sondervermögen

### 10 Wesentliche Aspekte und Probleme bei Veränderungen

#### 10.1 Allgemeines

#### 10.2 Reorganisation

#### 10.3 Technische Innovation

#### 10.4 Aufgabenerfüllung

##### 10.4.1 Akzeptanzproblem

##### 10.4.2 Schwerpunktbildung

##### 10.4.3 Aufgabenkritik

#### 10.5 Kontinuität

### 11 Eckpunkte einer Strukturreform

#### 11.1 Allgemeines

#### 11.2 Handlungsfelder

#### 11.3 Informationsmanagement

#### 11.4 Projektmanagement

- 11.5 Outsourcing
- 11.6 Sonstige Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung
- 12 Modernisierung als Veränderungsmodell
  - 12.1 Phasenstruktur des Problemlösungsprozesses
    - 12.1.1 Sinn und Zweck des Phasenmodells
    - 12.1.2 Allgemeine Vorgehensweise zur Problemlösung/Phasenkonzept
    - Phase 1 : Problem definieren
  - 12.2 Techniken
    - 12.2.1 Kostenvergleichsrechnung (KVR)
    - 12.2.2 Erweiterte Kostenvergleichsrechnung
    - 12.2.3 Nutzwertanalyse
  - 12.3 Controlling
  - 12.4 Zielunterschiede privater -öffentlicher Sektor
- 13 Dienstleistungsmanagement im öffentlichen Sektor
  - 13.1 Begriff
  - 13.2 Strategisches Dienstleistungsmanagement
  - 13.3 Operatives Dienstleistungsmanagement
    - 13.3.1 Tangibilitätsmanagement
    - 13.3.2 Umfeldmanagement
    - 13.3.3 Zeitmanagement
    - 13.3.4 Personalmanagement
    - 13.3.5 Kundenmanagement
    - 13.3.6 Kapazitätsmanagement
    - 13.3.7 Prozessmanagement
    - 13.3.8 Qualitätsmanagement
- 14 Non-Business-Marketing
  - 14.1 Begriff
  - 14.2 Motive für ein Marketing im öffentlichen Sektor
  - 14.3 Besonderheiten des Absatz und Marketing im öffentlichen Sektor
  - 14.4 Instrumente des NBM
    - 14.4.1 Entgeltpolitik
    - 14.4.2 Produkt-und Programmpolitik
    - 14.4.3 Distributionspolitik
    - 14.4.4 Kommunikationspolitik
    - 14.4.5 Marketing-Mix
  - 14.5 Kritik am Public Marketing
    - 14.5.1 Informationelle Selbstbestimmung
    - 14.5.2 Zielgruppendefinition
    - 14.5.3 Anpassungsfähigkeit
    - 14.5.4 Motivation
    - 14.5.5 Enger Rechtsrahmen
- 15 Organisationsbegriff und wissenschaftstheoretische Einordnung
  - 15.1 Organisation als Managementfunktion
  - 15.2 Zusätzliche Anforderungen an das Management
    - 15.2.1 Beachtung der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen
    - 15.2.2 Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse
    - 15.2.3 Beachtung der Gewaltenteilung
  - 15.3 Organisationsbegriff
- 16 Ausgewählte Organisationstheorien
  - 16.1 Klassische Organisationstheorien
    - 16.1.1 Bürokratieansatz nach Max Weber
    - 16.1.2 Scientific Management -Taylorismus
  - 16.2 Neoklassische Organisationstheorien
    - 16.2.1 Human-Relations-Ansatz
- 17 Entscheidungstheorie
  - 17.1 Begriffliche und wissenschaftstheoretische Einordnung
    - 17.1.1 Rationale Entscheidung
    - 17.1.2 Beschränkt rationale Entscheidung
    - 17.1.3 Der Entscheidungsprozess
    - 17.1.4 Annahmen der klassischen Entscheidungstheorie
  - 17.2 Handlungs-und Entscheidungstheorien
    - 17.2.1 Soziologische Handlungstheorie nach Max Weber
    - 17.2.2 Psychologische Handlungsregulationstheorie
    - 17.2.3 Rational Choice Theorien -Rationale Entscheidung
    - 17.2.4 Behavioral Theory of the Firm
- 18 Entscheiden
  - 18.1 Vorbemerkung
  - 18.2 Komponenten von Entscheidungen
  - 18.3 Merkmale von Entscheidungssituationen

- 18.4 Art und Umfang kognitiven Aufwands
- 18.5 Entscheidung unter Unsicherheit
  - 18.5.1 Ökonomische Entscheidung unter Unsicherheit
  - 18.5.2 Staatliche Entscheidung unter Unsicherheit
- 18.6 Darstellung von Entscheidungsproblemen
- 19 Organisatorischer Wandel
  - 19.2 Zielbereiche und Umsetzungsmöglichkeiten
  - 19.3 Optimierung betrieblicher Prozesse
    - 19.3.1 Zentrale Begriffe
    - 19.3.2 Stufen des BPR
    - 19.3.3 Chancen und Risiken
  - 19.4 Organisationsentwicklung
    - 19.4.1 Definition
    - 19.4.2 Annahmen
    - 19.4.3 Vorgehensmodelle
      - 19.4.3.1 3-Phasen-Modell von Lewin
      - 19.4.3.2 Deming-Zyklus
      - 19.4.3.4 Kotters acht Phasen der Veränderung
      - 19-4-3-5 Krügers Transformationsprozess
    - 19.4.4 Zusammenfassung
  - 19.5 Lernende Organisation
    - 19.5.1 Wissen, Lernen, Lebenslanges Lernen
    - 19.5.2 Begriffsbestimmung Lernende Organisation
    - 19.5.3 Vorstellung der theoretischen Ansätze
      - 19.5.3.1 Ansätze bis 1990
      - 7.5.3.2 Ansätze ab 1990
    - 19.5.4 Lernende öffentliche Verwaltung
      - 19.5.4.1 Modell nach Tegethoff/Wilkesmann
      - 7.5.4.2 Modell nach Klimecki
      - 7.5.4.3 Veränderung der Lernkultur
  - 19.6 Wirkungsanalyse von Veränderungsprozessen
- 20 Grundlagen des Personalmanagements
  - 20.1 Zentrale Begriffe
  - 20.2 Einflussfaktoren
    - 20.2.1 Öffentliche Ziele
    - 20.2.2 Personalpolitik
      - 20.2.2.1 Wirtschaftliche Ziele
      - 20.2.2.2 Soziale Ziele
      - 20.2.2.3 Das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen
    - 20.2.3 Werte und Lebensstile im Wandel
      - 20.2.3.1 Wertewandel
      - 20.2.3.2 Lebensstile/Milieus
    - 20.2.4 Entscheidungserhebliche Informationen
- 21 Theoretische Grundlagen
  - 21.1 Ausrichtung des Personalmanagement
    - 21.1.1 Die Typologie von McGregor
    - 21.1.2 Die Typologie von Schein
    - 21.1.3 Aussagekraft von Menschenbildern
  - 21.2 Bedürfnishierarchie nach Maslow
- 22 Ausgewählte Ansätze innerhalb des Personalmanagement
  - 22.1 Scientific Management und Human-Relations-Bewegung
  - 22.2 Theorien des Arbeitsmarktes
    - 22.2.1 Der idealtypische Arbeitsmarkt mit vollkommenem Wettbewerb
      - 22.2.1.1 Faktoren, die die Arbeitsnachfrage beeinflussen
      - 22.2.1.2 Faktoren, die das Arbeitsangebot beeinflussen.
    - 22.2.2 Humankapitaltheorie
    - 22.2.3 Segmentierung des Arbeitsmarktes
    - 22.2.4 Duale Arbeitsmarkttheorie
    - 22.2.5 Der dreigeteilte Arbeitsmarkt
    - 22.2.6 Interner Arbeitsmarkt
    - 22.2.7 Job-Search-Theorie
    - 22.2.8 Sozialkapital und Arbeitsmarkt
      - 22.2.8.1 Beziehungen
      - 22.2.8.2 Soziale Einbettung wirtschaftlichen Handelns - Embeddedness
      - 22.2.8.3 Soziales Netzwerk
      - 22.2.8.4 Soziale Schließung
      - 22.2.8.5 Neue Arbeitsformen
- 23 Der Verwaltungsbetrieb
  - 23.1 Einordnung und Merkmale

- 23.1.1 Produktionsstätte für nicht marktfähige Güter
  - 23.1.1.1 Kombination von Produktionsfaktoren
  - 23.1.1.2 Prinzip der Wirtschaftlichkeit
- 23.1.2 Prinzip des finanziellen Gleichgewichts
- 24 Nutzen und Präferenz
  - 24.1 Vorbemerkungen
  - 24.2 Nutzen
    - 24.2.1 Kennzeichen von Nutzenfunktionen
    - 24.2.2 Nutzenleiter
    - 24.2.3 Nutzenvarianten
    - 24.2.4 Sonstige Nutzenvarianten
  - 24.3 Präferenz
    - 24.3.1 Erfassung von Präferenzen für öffentliche Güter
    - 24.3.2 Präferenzordnung
- 25 Das Neue Denken
  - 25.1 Ganzheitliches Denken und Handeln
  - 25.2 Systemisches Denken
  - 25.3 Das Konzept des New Public Management
    - 25.3.1 Entwicklung
    - 25.3.2 Ziele des NPM
  - 25.4 Lean Thinking
    - 25.4.1 Lean Production
    - 25.4.2 Lean Management
    - 25.4.3 KAIZEN - Kontinuierliches Verbesserungsprogramm
    - 25.4.4 Lean Administration
    - 25.4.5 KAIZEN im Büro - Sechs-Level-Modell
- Impressum
- Anhang
  - A.1 Der Verwaltungsbegriff
  - A.2 Public Administration
  - A.3 Drei-Sektoren Hypothese
  - A.4 Begriff des öffentlichen Gutes
  - A.5 Stellungnahme des KNB zur EU-Dienstleistungsrichtlinie
  - A.6 DAI -Begriff und Grundlagen
  - A.8 Öffentliche Gewalt
  - A.9 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
  - A.10 Verwaltungsträger
- Fußnoten

### *Zusammenfassung*

Die Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland ist nicht alleine mit einem Paradigmenwechsel zu erklären, sondern muss im Zusammenhang mit der Entwicklung eines europäischen Binnenmarktes und der daraus folgenden Deregulierung im Bereich der Daseinsvorsorge betrachtet werden.

Dargestellt werden u.a.: die Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie, Aspekte einer Verwaltungsreform, ökonomische Rahmenbedingungen, Grundlagen für ein öffentliches Dienstleistungs-Management sowie Neue Ansätze.

## Einleitung

Die öffentliche Verwaltung<sup>1</sup> ist nicht definitorisch bestimmbar, sondern lässt sich nur mit Hilfe von wesentlichen Aspekten beschreibend erklären. Zu den wesentlichen Aspekten zählen üblicherweise je nach Untersuchungsgegenstand (beispielhaft):

- die öffentliche Verwaltung als Organisation (*Public administration*):
  - Aufbau-/Ablauforganisation
  - Behörde
  - Verwaltungsbetrieb
- die öffentliche Verwaltung als *soziales System*:
  - Interaktion der Mitglieder
  - Zielsystem
  - Umwelt
- die öffentliche Verwaltung als (öffentlicher) Dienstleister:
  - öffentliche Dienstleistungen (Public Services)
  - Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest)
  - Verwaltungsleistung (Public Performance)

In der veröffentlichten Darstellung verschiedener Autoren/Organisationen wird oftmals betont, die öffentliche Verwaltung sei im Wandel zum Dienstleistungsunternehmen. Als ein Beispiel wird auf das Internetangebot des Institut für den öffentlichen Sektor e.V. verwiesen:<sup>2</sup>

Die öffentliche Verwaltung, vor allem auf der Kommunalebene, entwickelt sich immer stärker zu einem Dienstleistungsunternehmen. Während die Erwartungen und Ansprüche der Bürger und Unternehmen steigen, müssen die Infrastrukturleistungen im Spannungsfeld zwischen beschränkten Finanzmitteln und aufgestautem, weiter wachsendem Investitionsbedarf erbracht werden.

Die finanziellen Engpässe und auch der Wettbewerb unter den Regionen treiben den Modernisierungsprozess voran: Auf kommunaler Ebene ist dieses beispielsweise die Einführung des Neuen Steuerungsmodells, in den Ländern sind dies die Umstrukturierungen bei den Mittel- und Sonderbehörden und im Bund die Strukturveränderungen etwa bei den Beteiligungsunternehmen und der Bundesagentur für Arbeit.

Auch in diesem Band aus der Reihe Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb werden keine Sachstandsbeschreibungen sondern aktuelle Entwicklungen aus unterschiedlichen Untersuchungsgegenständen näher betrachtet. Besondere Beachtung gilt diesmal dem EU-Konzept von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse und den damit verbundenen - teilweise erheblichen - Auswirkungen für den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland. Der Veränderungsprozess erhält damit eine zusätzliche Komponente: die Angleichung nationalstaatlicher Ordnung an die europäische Rechtsordnung.

## Teil I Grundlagen

# 1 Begriffe

Das Öffentliche Dienstleistungsmanagement (Public Management) beschäftigt sich mit der zielorientierten Gestaltung und Steuerung von Organisationen des öffentlichen Sektors, wobei der Fokus in der Regel auf einzelnen Organisationen der öffentlichen Verwaltung, der öffentlichen Wirtschaft, des Dritten Sektors sowie auf Interorganisationsgeflechte gerichtet ist.

## 1.1 Wirtschaftssektoren

In den Wirtschaftswissenschaften werden Industrie und Gewerbe in sogenannte Wirtschaftssektoren (= Wirtschaftszweige) eingeteilt (vgl. Abschn. A.3).

**Definition 1.1** *Wirtschaftssektoren*

Aufteilung der Beschäftigten einer Volkswirtschaft auf Produktionsbereiche. Danach gehören die öffentlichen Haushalte zum tertiären Sektor.

### 1.1.1 Tertiärsektor

Der Tertiärsektor<sup>3</sup> oder auch Dienstleistungssektor umfasst alle Dienstleistungen, die in eigenständigen Unternehmungen oder durch den Staat sowie in anderen öffentlichen Einrichtungen erbracht werden. Ihm gehören unter anderem folgende Wirtschaftszweige an:

- Handel, (z.B. Verkauf)
- Verkehr, Logistik (z.B. Bus, Bahnen, Taxi)
- Tourismus, Hotel- und Gaststättengewerbe
- Kreditinstitute (z.B. Sparkassen, Banken)
- Versicherungen
- Wohnungsvermietung
- Lehrende Berufe (Lehrer, Hochschullehrer)
- sonstige Unternehmen oder freie Berufe, die Dienstleistungen erbringen
- medizinische Versorgung (z.B. Arzt, Apotheker, Psychologe)
- private Haushalte
- öffentliche Haushalte, z. B. Staat, Gemeinden, Bundeswehr etc.

Charakteristisch für den Sektor ist die Produktion durch Einsatz von Arbeit (ich verkaufe meine Arbeitszeit), dadurch ist der Sektor sehr personal intensiv.

### 1.1.2 Öffentlicher Sektor

Unter dem öffentlichen Sektor (auch: staatlicher Sektor; eng.: public sector, civil sector) versteht man den Wirtschaftsbereich, der vom Bund, den Ländern, den Kommunen sowie von sonstigen öffentlichen Einrichtungen (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) finanziert und kontrolliert wird.

**Definition 1.2** *Öffentlicher Sektor*

Der öffentliche Sektor beschreibt jenen Ausschnitt ökonomischer Aktivitäten, in dem Produktionsentscheidungen und Leistungserbringungen innerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs vollzogen werden.

Er bildet einen erheblichen Teil der Gesamtwirtschaft. Entsprechend seiner Beziehung zu dieser unterscheidet man die folgenden Aspekte öffentlicher Tätigkeit:

- Einnahmen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Gebühren) als Mittelentzug,
- Ausgaben (vor allem Löhne, Güternachfrage, Transferzahlungen der Sozialversicherungen und Schuldzinsen),
- Leistungen der hoheitlichen Verwaltung (Einwohnermeldewesen, Justizverwaltung und Gerichte, Steuerverwaltung, Regulierungsbehörden, militärischer und polizeilicher Schutz) sowie
- Leistungen der Daseinsvorsorge (u.a. Schulwesen, Krankenhäuser, Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung).

Während der öffentliche Sektor auf die wirtschaftlichen Aktivitäten der staatlichen Organisationen zielt, geht der Begriff öffentlicher Dienst (eng. public service; franz.: service public) von Eigenschaften und Ansprüchen an die erbrachten Leistungen aus, etwa vom Postulat der Grundversorgung. Eine der wichtigsten Aufgaben des Staates im Wirtschaftskreislauf ist es, Einkommen und Vermögen, die im Wirtschaftsprozess entstanden sind, zu besteuern und umzuverteilen. Er produziert und bietet auch selbst Güter und Dienste an, die er der Allgemeinheit oft kostenlos zur Verfügung stellt, z. B. Straßen und Krankenhäuser.

## 1.2 Prinzip staatlicher Korrekturen

In der Volkswirtschaftslehre werden verschiedene Grundprinzipien unterschieden. Nach dem Prinzip staatlicher Korrekturen gilt: Dem Staat kommt dabei in gewisser Weise die Rolle eines Reparaturbetriebs des Marktes zu.

**Definition 1.3** *Prinzip staatlicher Korrekturen*

Der Staat erhält die Aufgabe, für die notwendigen Korrekturen an nicht effizienten oder nicht gewünschten Ergebnissen des Marktes zu sorgen.

Die wichtigsten Bereiche, in denen heute politische Korrekturmaßnahmen in modernen Volkswirtschaften als notwendig und sinnvoll erscheinen, sind:

- Gewährleistung allokativer Effizienz bei Verstößen der Unternehmen gegen das Wettbewerbsprinzip
- Regelung der Eigentumsverhältnisse
- Vermeidung oder Beseitigung von negativen externen Effekten (Umweltschäden) aufgrund von Marktaktivitäten
- Versorgung mit öffentlichen Gütern
- Maßnahmen der Verteilungs- und Sozialpolitik

Knorr<sup>4</sup> stellt zwei wirtschaftstheoretische Thesen vor, die ein notwendiges Eingreifen der Wirtschaftspolitik nicht zwangsläufig als gegeben voraussetzen:

1. häufig bilden sich auch ohne Tätigwerden des Staates marktmäßige Mechanismen heraus, mit deren Hilfe die privaten Wirtschaftseinheiten Marktversagen erfolgreich und im Vergleich zu alternativen staatlichen Korrekturmaßnahmen zu niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Kosten überwinden können
2. sind im Rahmen einer vergleichenden Institutionenanalyse vor einem geplanten staatlichen Eingriff grundsätzlich die gesamtwirtschaftlichen Kosten des vorliegenden Marktversagens den gesamtwirtschaftlichen Kosten der zu dessen Korrektur erwogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen - zum Beispiel der Leistungserbringung durch die öffentliche Verwaltung - gegenüber zustellen.

„Staatlicher Handlungsbedarf besteht somit immer nur dann, wenn die Folgekosten des Marktversagens die Folgekosten seiner Therapie insgesamt übersteigen und eine rein privatwirtschaftliche Remedur im Vergleich nur zu höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten verfügbar wäre. Eine rationale Entscheidung setzt aber eine gründliche und objektive Nutzen-Kosten-Analyse beider Alternativen durch die politischen Entscheidungsträger zwingend voraus.“

Die Umsetzung dieser Thesen in die deutsche Rechtsordnung ist beispielsweise für die öffentliche Verwaltung durch die Regelung des § 7 Abs. 2 BHO erfolgt. Danach

- sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen
- die mit der Maßnahme verbundene Risikoverteilung ist zu berücksichtigen,
- in geeigneten Fällen ist ein Interessenbekundungsverfahren durchzuführen.<sup>1</sup>

## 2 Der Staat als Anbieter von öffentlichen Gütern

### 2.1 Begriff des öffentlichen Gutes

Ein reines privates Gut ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

1. Rivalität im Konsum
2. Möglichkeit des Ausschlusses.

Sind diese Eigenschaften nicht erfüllt, spricht man von einem reinen öffentlichen Gut. Ein reines öffentliches Gut (social good) weist dementsprechend keine Rivalität im Konsum aus und ein Ausschluss vom Konsum ist nicht möglich.

Öffentliche Güter sind Güter, deren Nutzung kann nicht von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht werden, da der Nutzungsausschluss z. B. aus technischen Gründen nicht durchsetzbar ist und der den Individuen aus der Nutzung zufließende Nutzen ist unabhängig von der Zahl der Nutzer (Nichtrivalität; kein Überfüllungsproblem).

Öffentliche Güter im engeren Sinn haben damit zwei wichtige Eigenschaften. Sie sind „nicht ausschließbar“ und „nicht rivalisierend“. Ein Gut ist nicht ausschließbar, wenn Verbraucher nicht vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden können. Deshalb ist es schwierig, den Verbrauchern etwas für die Nutzung des Gutes zu berechnen. Das Gut kann ohne Bezahlung konsumiert werden. Ein Gut ist nicht rivalisierend, wenn die Grenzkosten der Bereitstellung an einen weiteren Verbraucher gleich null sind.

**Definition 2.1** *Öffentliches Gut*

Unterliegt ein Gut nicht dem Ausschlussprinzip und zudem nicht der Rivalität des Konsums, so wird von einem öffentlichen Gut gesprochen.

Die Nutzung von Gütern, die nur eine der genannten Eigenschaften aufweisen, kann den Verbrauchern belastet werden. Zum Beispiel ist die Benutzung eines Tunnels bei geringem Verkehrsaufkommen nicht rivalisierend. Es können aber einzelne Benützer vom Tunnel ausgeschlossen werden und ein Tunnelbetreiber kann Gebühren für die Benutzung erheben. Obwohl auch solche Güter oft durch den Staat bereitgestellt werden, wäre es nicht schwierig, die Kosten direkt den Benutzern an zu lasten.

Hingegen muss bei öffentlichen Gütern, die den Verbrauchern einen Vorteil gewähren, ohne Grenzkosten zu verursachen, über eine kollektive Entscheidung bestimmt werden, wie viel von dem Gut bereitgestellt werden soll. Dies gilt auch für Güter, die nach dieser Definition nicht öffentliche Güter sind, die aber aus anderen Gründen durch den Staat bereitgestellt werden. Zum Beispiel können Kinder durch Schulgebühren sehr wohl von Bildungseinrichtungen ausgeschlossen werden.

„Chancengleichheit“ in einer Gesellschaft ist hingegen ein öffentliches Gut nach dieser Definition. Deshalb kann es durchaus sinnvoll sein, Schulen staatlich bereitzustellen. Auch öffentliche Transportmittel sind ausschließbar und rivalisierend. Hier wird aus Gründen der nötigen Gesamtsicht in der Infrastrukturplanung und Fahrplangestaltung eine staatliche Bereitstellung in vielen Fällen vorgezogen.

Tab. 2.1: Abgrenzung private - öffentliche Güter

	Ausschluss möglich	Ausschluss nicht möglich
Rivalität im Konsum	Reines privates Gut, z.B. Kleidung, Nahrung, Wohnung	Mischgut, z.B. Autobahnen, Strände, saubere Umwelt
keine Rivalität im Konsum	Mischgut, z.B. Kabelfernsehen, Zoo, Gruga-Park	Reines öffentliches Gut (z.B. Verteidigung, Polizei)

### 2.2 Mischgüter

Unter Mischgüter (auch: unreine öffentliche Güter) versteht man nach Bajohr: <sup>5</sup>

**Definition 2.2** *Mischgüter*

sind nicht ausschließende öffentliche Güter mit tendenziell rivalisierendem und ausschließende private Güter mit tendenziell nicht rivalisierendem Konsum.

Meritorische Güter sind kollektive Güter, die der Staat kostenlos anbietet oder preislich subventioniert, weil sie gesamtwirtschaftlich oder gesellschaftlich bedeutsam sind und er damit *positive externe Effekte* <sup>6</sup> erzeugen will, z.B.

- gewollte Absicherung der Bürger (z. B. Sozialversicherung und Kfz-Haftpflicht)
- Schaffung von besseren Lebensverhältnissen (z. B. Bildung, Vermögensbildung)
- Gesundheit (z. B. Milch).

Der Begriff kann auch bedeuten, dass das Individuum den Wert des Gutes nicht (sofort bzw. vollständig) selbst erkennt, oder sich dieser erst nach Ablauf einer gewissen Zeitspanne offenbart. Ein im positiven Sinne paternalistisch agierender Staat

fördert deswegen von sich aus den Konsum von meritorischen Gütern, da er dem Individuum gegenüber einen Informationsvorsprung hat und diesen zum allgemeinen Wohl einsetzen möchte.

Bei demeritorischen Gütern dagegen handelt es sich um Güter, bei deren Konsum *negative externe Effekte*<sup>7</sup> auftreten. Um diese negativen Effekte zu minimieren bzw. zu verhindern, werden die Güter besteuert bzw. verboten (z.B. bei Benzin, Tabak und anderen Suchtmitteln).

Mischgüter sind kontinuierlich mittig zwischen privatem Gut (*Gültigkeit des Ausschlussprinzips*) und spezifisch öffentlichem Gut (*Versagen des Ausschlussprinzips*) zu sehen (s. Abb. 2.1)

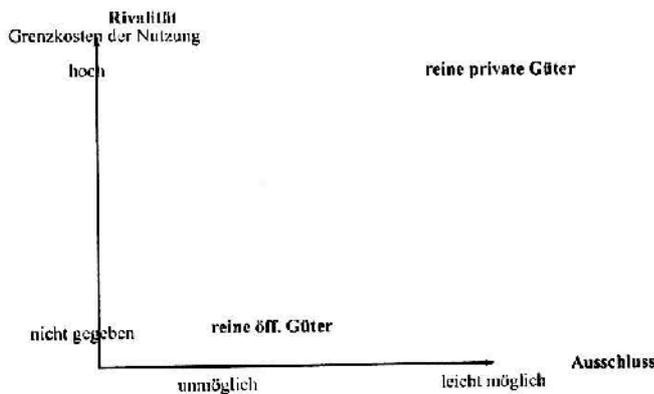


Abb. 2.1: Mischgüter<sup>8</sup>

## 2.3 Kriterien für ein staatliches Engagement

Woll<sup>9</sup> weist im Zusammenhang mit der Beantwortung der grundsätzlichen Frage, in welchen Fällen Bedürfnisse durch ein staatliches Angebot befriedigt werden sollen, auf folgendes hin:

„Die ordnungspolitisch richtig gestellte Ausgangsfrage lautet: Aus welchen Gründen ist es unerlässlich, dass einige Güter vom Staat angeboten werden? Die generelle Antwort ist: Der Staat soll in einer Marktwirtschaft nur Güter anbieten, wenn der Markt versagt. Unter Marktversagen werden drei Fallgruppen unterschieden:

- Korrekturen der Unvollkommenheiten des Marktes<sup>1</sup>
- völliges Versagen des Marktmechanismus und
- Änderungen der Präferenzen von Konsumenten.“

Die Kriterien für ein Angebot an öffentlichen Gütern müssen nach Woll von zwei Bezugspunkten ausgehen:<sup>10</sup>

- die Rolle des Staates
  - die Entwicklung fundamentaler Fertigkeiten
  - die Sicherung der individuellen Freiheit nach innen und außen
  - den Schutz vor Verletzung und Vernichtung der physischen Existenz.
- den unabweisbaren allgemeinen Bedarf.

Daraus resultieren Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik, die Woll in drei Thesen zusammenfasst:<sup>11</sup>

- Rückzug der staatlichen Produktion in Fällen, in denen eine private Produktion zumindest ökonomisch gleichwertige Ergebnisse erwarten lässt,
- Aufgeben von überkommenem staatlichen Eigentum oder von staatlichen Beteiligungen an Unternehmen, deren Angebot mit dem privater Anbieter konkurriert,
- Konzentration auf Angebote des Staates, die im Hinblick allgemein vorhandener Bedürfnisse nur dieser erbringen kann.

## 2.4 Zusammenfassung

Ein öffentliches Gut zeichnet sich dadurch aus, dass niemand von seinem Konsum ausgeschlossen werden kann, auch wenn eine Person nichts zu seiner Bereitstellung beigetragen hat. Eigennützig Individuen sind deshalb auch nicht bereit, einen Preis für den Konsum eines öffentlichen Gutes zu entrichten oder anderweitige Kosten für dessen Produktion auf sich zu nehmen. Auf dem Markt kommt gemäß klassischer ökonomischer Sicht kein oder nur ein zu geringes Angebot zustande, obwohl die Bereitstellung des öffentlichen Gutes vom Standpunkt aller Beteiligten gesehen wünschenswert wäre (*Marktversagen*). Weil in solchen Situationen individuelle und kollektive Rationalität auseinander fallen, werden sie auch soziale Dilemmasituationen genannt.

Soziale Dilemmata treten in vielen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens auf. Umweltschutz, ein funktionierendes Rechtssystem, Landesverteidigung und politisches Engagement, aber auch gewerkschaftliche Organisation, Teamarbeit in Firmen oder ein funktionierendes Kartell tragen alle zum Gemeinwohl der betroffenen Gruppe oder der gesamten Gesellschaft bei; jedoch kann jede Person von den Vorteilen dieser öffentlichen Güter profitieren, selbst wenn sie nichts oder nur wenig zu deren Erstellung beigetragen hat (*Trittbrettfahrerverhalten*).

Auf der Grundlage individuellen Eigennutzes bietet die ökonomische Theorie zwei Lösungsmechanismen an:

- die Struktur des Problems wird durch Zuordnung privater Eigentumsrechte so verändert, dass rational eigennütziges Verhalten auch zu gesellschaftlich erwünschten Ergebnissen führt (z.B. Umweltzertifikate).
- die Bereitstellung öffentlicher Güter kann dem Staat übertragen werden (z.B. Landesverteidigung).

### 3 Allgemeine Merkmale

Eine einheitliche Definition von Dienstleistungen existiert zwar bis heute nicht <sup>12</sup> aber ein Kriterium, das von allen Autoren als wesentlich für Dienstleistungen gesehen wird, ist der Einsatz eines externen Produktionsfaktors bei der Leistungserstellung. Darunter werden Produktionsfaktoren verstanden, die durch den Leistungsnehmer in den Produktionsprozess eingebracht werden und nicht vollständig vom Dienstleistungsproduzenten kontrolliert werden können. Dabei kann es sich z.B. um Informationen handeln (im Falle der Beratung), um Objekte im Besitz des Leistungsnehmers (z.B. Gebäudemanagement) oder um den Leistungsnehmer selbst (z.B. bei einer ärztlichen Untersuchung).

**Definition 3.1** *Externer Produktionsfaktor*

Eine Produktion (und damit auch ein Verlauf) findet nur statt, wenn entweder der Nachfrager oder ein ihm gehörendes Objekt am Prozess beteiligt ist.

Aus der Existenz des externen Faktors folgt, dass

- eine direkte Interaktion zwischen Anbieter und Nachfrager stattfinden muss, in der die internen Produktionsfaktoren (*des Anbieters*) mit den externen (*des Nachfragers*) kombiniert werden, die in vielen Fällen einen zeitgleichen Kontakt zwischen Anbieter und Nachfrager erforderlich machen,
- eine Standardisierung der Leistung nur im begrenzten Umfang möglich ist, da die externen Faktoren mit dem jeweiligen Nachfrager variieren können. Fließ <sup>1</sup> fasst die zugewiesenen bzw. feststellbaren Eigenschaften (z.B. Individualität, fehlende ) in zwei Hauptmerkmale zusammen:
  - Intangibilität (=Immaterialität)
    - Leistungsergebnis häufig nicht materiell
    - i.d.R. nicht speicher-oder lagerbar (hohe Fixkosten)
    - schwierige Messung der Leistungsqualität
  - Integrativität (=Integration des externen Faktors)
  - Kunde ist direkt in den Leistungserstellungsprozess eingebunden
  - hohe Interaktion und Kommunikation nötig
  - Prozess und Ergebnis schwer standardisierbar und nicht genau vorhersagbar

Andere Autoren <sup>1</sup> führen ein weiteres Merkmal hinzu:

- Uno-Actu-Prinzip
  - Erstellung und „Verbrauch“ erfolgen simultan in „Echtzeit“
  - keine Möglichkeit von Tests oder Kontrolle vor dem Kauf
  - i.d.R. keine Wiederholbarkeit bei fehlerhafter Ausführung

Meffert/Bruhn <sup>2</sup> bemerken zu den besonderen Eigenschaften von Dienstleistungen:

„...Erst aus den spezifischen Fähigkeiten und der Bereitschaft des Dienstleistungsanbieters zur Erbringung einer Dienstleistung (Potenzialorientierung) und der Einbringung des externen Faktors durch den Dienstleistungsnachfrager als prozessauslösendes und begleitendes Element (*Prozessorientierung*) resultiert ein Dienstleistungsergebnis (*Ergebnisorientierung*).“

## 4 Einordnung von Dienstleistungen in die Gütersystematik

Als Gut im ökonomischen Sinn (Wirtschaftsgut) bezeichnet man allgemein alle Mittel oder Leistungen, die direkt oder indirekt der Bedürfnisbefriedigung dienen. Wirtschaftsgüter (*knappe Güter*) zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Verhältnis zur Unbegrenztheit der menschlichen Bedürfnisse nur in begrenzter Zahl verfügbar sind (z. B. Elektrizität, Rohstoffe). Diese Güter verursachen in der Regel durch ihre Bereitstellung Aufwand, und weil sie Gegenstand des Wirtschaftens sind, heißen sie Wirtschaftsgüter.

### **Definition 4.1** *Wirtschaftsgut*

Unter Wirtschaftsgütern versteht man unter anderem Sachgüter und Dienstleistungen, die mit dem Erwerb durch den Konsumenten als Komponente in den Wirtschaftsprozess eingegliedert werden.

Nach der Beschaffenheit kann zwischen materiellen und immateriellen Gütern unterschieden werden. *Materielle Güter* werden auch als Sachgüter bezeichnet. Sie sind körperlich vorhanden (Gebäude, Maschinen, Nahrungsmittel, etc.). *Immaterielle Güter* sind nicht gegenständlich. Die wichtigste Gruppe innerhalb der immateriellen Güter bilden die Dienstleistungen. Zu ihnen gehören z.B. Leistungen von Versicherungen, Banken, Transportanstalten, Krankenhäuser usw. Eine andere wichtige Gruppe sind die Informationen. Es sind Nachrichten über einen Sachverhalt (z.B. über ein Ereignis, über einen Entscheid, einen Zustand usw.), die für den Empfänger neu und nützlich sind. Eine weitere Gruppe bilden die Rechte, z.B. Patente, das Copyright bei Büchern, bei Musik usw., das Recht an Marken).

Die Unterscheidung in materielle und immaterielle Güter soll lediglich verdeutlichen, dass zum Güterbegriff nicht nur die Waren (körperliche Güter, materielle Güter), sondern auch die Dienstleistungen und Rechte (unkörperliche, immaterielle Güter) gehören.

## 5 Besondere Begriffsbestimmungen

### 5.1 Dienstleistung im Sinne des Qualitätsmanagement

Aus der Sicht des Qualitätsmanagements (ISO 9000:2000) kann die Dienstleistung aus dem Produktbegriff heraus definiert werden. Dieser Produktbegriff unterscheidet sich von dem im Marketing oder in der Gütertheorie üblichen parallelen Begriff. Der Produktbegriff kann in drei Ebenen unterteilt werden:

1. Das Kernprodukt umfasst die eigentliche materielle oder nicht materielle Eigenschaft. Es umfasst den Nutzen, der bei bestimmungsgemäßer Verwendung geboten werden soll: das Auto fährt. Das Qualitätsmanagement spricht hier auch vom Basisnutzen.
2. Das formale Produkt erfasst Zusatzleistungen, die nicht vom Kernnutzen zu trennen sind, diesen aber erweitern, etwa Aufwertung durch Marke, gute Verpackung oder Qualität: das Auto fährt lange und zuverlässig. Dies kann im Sinne des Kano-Modells auch als die Leistungsanforderung bezeichnet werden.
3. Das erweiterte Produkt erfasst Zusatzleistungen oder Zusatzprodukte, die im Zusammenhang mit dem Produkt angeboten werden, von diesem aber zu trennen wären, etwa Versicherung, Gewährleistung oder auch die kostenlose Lieferung. Das Auto wird bei Unfall ersetzt, fährt also (vertreten durch ein neues Exemplar) auch noch nach seiner Zerstörung.

### 5.2 Begriff der Dienstleistung im Sinne des EGV

Dienstleistungen im Sinne des Rechts der Europäischen Union <sup>13</sup> sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen.

Als Dienstleistungen gelten insbesondere:

a) gewerbliche Tätigkeiten, b) kaufmännische Tätigkeiten, c) handwerkliche Tätigkeiten, d) freiberufliche Tätigkeiten.

**Definition 5.1** *Dienstleistungen im Sinne des EGV*

sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden und nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen.

## 6 Besonderheiten für den öffentlichen Sektor

### 6.1 Öffentliche Dienstleistungen

Unter öffentlichen Dienstleistungen sind solche Leistungen zu verstehen, die im öffentlichen Interesse oder Auftrag mit einem erkennbaren Gemeinwohlbezug für die Gemeinschaft erbracht werden. Damit verbinden sich Merkmale wie allgemeine Zugänglichkeit und Verlässlichkeit sowie die Befriedigung bestimmter menschlicher Grundbedürfnisse im Bereich der Infrastruktur, des Wohnens, der Bildung, der sozialen und gesundheitlichen Sicherung usw. Im deutschen Sprachgebrauch hat sich seit Jahrzehnten für solche Gemeinwohleleistungen auch der Terminus Daseinsvorsorge eingebürgert. Mittlerweile ist der Begriff Daseinsvorsorge allerdings etwas veraltet. Er strahlt eine staats-paternalistische Patina aus und impliziert die Leistungserbringung durch den Staat. Obwohl man Daseinsvorsorge als weitgehend identisch mit öffentlichen Dienstleistungen ansehen kann, ist der neue Terminus doch vorzuziehen. Beim Begriff öffentliche Dienstleistungen geht es nicht primär um das (staatliche oder private) Eigentum am Leistungserbringer, sondern in erster Linie um den öffentlichen bzw. Gemeinwohl-Charakter der Dienstleistungen. Und darauf kommt es heute vor allem an.

### 6.2 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

#### 6.2.1 Begriffliche Annäherung

In der EU hat sich eine ähnliche Sprachregelung herausgebildet. Zurückgehend auf das französische Verständnis vom *service public*<sup>14</sup> wird von Dienst im Allgemeininteresse gesprochen (vgl. EU-Kommission 2004; s. ferner Art. 86 Abs. 2 EGV). Dazu gehören einerseits die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Letztere werden auf Märkten ausgetauscht, erstere nicht. Die verschiedenen Vorgaben der EU (freier Marktzugang, Wettbewerbsprinzip usw.) gelten lediglich für DAWI.

„Der traditionellen französischen Typologie zufolge umfassen öffentliche Dienstleistungen sowohl industrielle und kommerzielle öffentliche Dienstleistungen (vergleichbar mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) als auch administrative oder staatliche öffentliche Dienstleistungen (öffentliche Verwaltung). In diesem Rahmen kann der Begriff „öffentliche Dienstleistungen“ mit dem der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach dem Sprachgebrauch der Gemeinschaft gleichgesetzt werden.“<sup>1</sup>

Die EU lässt den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen. Sie lässt es z.B. offen, ob diese von privaten oder öffentlichen Unternehmen produziert werden. Der Staat muss jedoch dafür sorgen, dass diese Leistungen in angemessenem Umfang und Qualität erbracht werden und er muss sicherstellen, dass die Produzenten diese Leistungen auch tatsächlich in der vereinbarten Weise erbringen (vgl. Art. 16 EGV). Hier klingt der Gewährleistungsgedanke bereits an.

Eine einheitliche Definition des Begriffs DAI ist in den EU-Vorschriften nicht enthalten. Was damit explizit gemeint sein soll, wird in einem besonderen Dokument beschrieben:<sup>15</sup>

womit das Konzept gemeint ist, das die Rechte des Bürgers auf bestimmte Dienstleistungen zur Absicherung existentieller Risiken und zur möglichst partizipativen Teilhabe am öffentlichen Leben und am Wirtschaftsleben impliziert. Dienstleistungen stehen allen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung.

### 6.2 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

#### **Definition 6.1** *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*

Wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlerpflichtungen verknüpft werden.

Um die derzeitige Regelung der EU zu veranschaulichen, lassen sich drei Kategorien von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterscheiden:

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur mit eindeutig europaweiter Bedeutung wie Post-, Telekommunikations- und Verkehrsdienste sowie die Strom- und Gasversorgung; unterliegen daher besonderen EU-Regelungen. Diese Dienstleistungen unterliegen ferner den Binnenmarkts- und Wettbewerbsregeln des EGV (s. Abschn. 6.4.3)
- nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen: Polizei, Justiz oder die gesetzliche Sozialversicherung; unterliegen weder besonderen EU-Vorschriften noch finden auf sie die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des EGV Anwendung
- soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: gesetzliche und ergänzende Systeme der sozialen Sicherung, sonstige unmittelbar zugunsten des Einzelnen erbrachte Dienstleistungen, die eine Präventivfunktion haben und den

Zusammenhalt in der Gesellschaft insgesamt stärken und Gesundheitsdienstleistungen (vgl. Abschn. 6.5)

Oft haben die Dienstleistungen ihre ganz besonderen Merkmale, die von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat, ja selbst von Gemeinde zu Gemeinde variieren können. Bei der Abgrenzung wirtschaftlicher von nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen muss auf den jeweiligen Einzelfall abgestellt werden.

## 6.2.2 Historische Entwicklung des Begriffs

Die Entwicklung der unterschiedlichen Begriffe ausgehend von den Wettbewerbsregelungen für die Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt beschreibt das CEP:<sup>16</sup>

Der Begriff Daseinsvorsorge umschreibt die staatliche Aufgabe, der Öffentlichkeit ein Angebot an denjenigen Gütern oder Dienstleistungen zu gewährleisten, die als unentbehrlich angesehen werden. Manche dieser Dienstleistungen werden auf dem freien Markt nicht oder nur zu einem zu hohen Preis (aus politischer Perspektive) angeboten. In diesen Fällen subventioniert der Staat die Produktion oder übernimmt sie ganz. Typische Beispiele sind die Bereitstellung von niedrigpreisigem öffentlichen Nahverkehr, von Post- und Bankdienstleistungen im ländlichen Raum, kostenlose Bildungseinrichtungen, Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Bereitstellung von Wohnraum etc.

In der Europäischen Union hat sich eine Diskussion darüber entwickelt, in wie weit dieses staatliche Handeln mit einer freien Marktwirtschaft und mit den bestehenden Wettbewerbs- und Beihilferegeln der Europäischen Union vereinbar ist. Daraufhin wurde im EG-Vertrag der nicht näher definierte Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ eingeführt (Art. 16 sowie Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag). Es besteht Einigkeit darüber, dass hiermit wirtschaftliche Tätigkeiten gemeint sind, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft auch als besondere Gemeinwohlverpflichtungen angesehen werden und für die das Kriterium gilt, dass sie auch im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden.

Im Vertrag wurde der Konflikt zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsrecht dahingehend geklärt, dass die Wettbewerbsregeln zwar auch hier Anwendung finden, diese die Erfüllung der Daseinsaufgabe rechtlich oder tatsächlich aber nicht verhindern sollen. Zusätzlich ist oft die Rede von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Diese sind weiter gefasst als die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Erstere schließen nämlich auch die Leistungen mit ein, die nicht marktbezogen sind, d.h. Leistungen, für die sonst kein Markt bestünde.

## 6.3 Einzelmerkmale

Der Begriff Dienstleistungen von allgemeinem Interesse impliziert bereits Kriterien die zur Abgrenzung von den Dienstleistungen im Sinne des Art. 50 EGV, und zwar:

- allgemeines Interesse
- besondere Übertragung.

Diese Hauptmerkmale gelten gleichermaßen für die

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und allgemeinem nicht-wirtschaftlichen Interesse
- sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (s. Abschn. 6.5)

Darüber hinaus wird für die Zuordnung der Dienstleistung weiterhin unterschieden:

### 6.3.1 Allgemeines Interesse

Die Mitgliedstaaten haben grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung der Bereiche, die als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, insbesondere von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, gelten sollen. Grundsätzlich muss es sich um eine Tätigkeit handeln, die

- mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden ist und
- im Interesse der Allgemeinheit erbracht wird.

Der Begriff Gemeinwohlverpflichtung ist durch die EK näher erläutert worden:<sup>17</sup>

**Definition 6.2** *Gemeinwohlverpflichtung*

Spezifische Verpflichtungen, die Behörden einem Dienstleistungserbringer auferlegen, damit er die Erreichung bestimmter im öffentlichen Interesse liegender Ziele gewährleistet.

Zum Merkmal Allgemeininteresse hat die EK ausgeführt:<sup>18</sup> „Nach Auffassung der Kommission ... (decken) diese Dienstleistungen nämlich grundlegende Bedürfnisse.

Die Rolle dieser Dienstleistungen als Kitt der Gesellschaft reicht über rein materielle Besorgnis hinaus. Sie enthält eine symbolische Dimension: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bieten der Gesamtbevölkerung Bezugspunkte und sind ein begründendes Element des Zugehörigkeitsgefühls der Bürger zu ihrer Gesellschaft.“

In der Erläuterung zur Gemeinwohlverpflichtung wird explizit auch der Begriff öffentliches Interesse benutzt, sodass hier davon auszugehen ist, dass der auch in der deutschen Rechtsordnung häufig verwandte Terminus inhaltsgleiche Bedeutung hat. Gemeinwohl und öffentliches Interesse haben somit in der europäischen und nationalen Rechtsordnung (hier: deutsche) die gleiche Bedeutung.

### 6.3.2 Besondere Übertragung

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist erforderlich, dass die jeweilige Stelle durch einen Hoheitsakt (beispielsweise Gesetz, Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtliche Leistungsvereinbarung) mit der Wahrnehmung der DAWI betraut wurde. In diesem Betrauungsakt müssen die besonderen Allgemeinwohlaufgaben und die zu erbringenden Dienstleistungen genau bezeichnet werden.

Dies gilt insoweit auch für die DANWI. Auch hier ist eine besondere Übertragung erforderlich. Die von der öffentlichen Verwaltung<sup>19</sup> wahrzunehmenden Aufgaben werden in der Regel durch Gesetze und sonstige Rechtsnormen (*Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Satzungen, etc.*) festgelegt und zugeordnet (*öffentliche Aufgaben*). Dies ist

- aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmung erforderlich (Art. 20 Abs. 3 GG; Vorrang des Gesetzes)
- nach dem Rechtsstaatsprinzip geboten (Vorbehalt des Gesetzes).

## 6.4 Abgrenzung zwischen DAWI und DANWI

Die Unterscheidung ist deshalb wichtig, weil Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die als wirtschaftliche DAWI angesehen werden, den EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften unterliegen sowie den Verpflichtungen bezüglich der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, d.h. es besteht die Verpflichtung, einen freien Wettbewerb zu bieten, Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten eine Bewerbung zu ermöglichen und Subventionen des öffentlichen Sektors nicht zur Verzerrung des Marktes einzusetzen.

Die Entscheidung, ob eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse wirtschaftlich ist oder nicht, wird vom Europäischen Gerichtshof letztlich von Fall zu Fall entschieden. Der Gerichtshof betrachtet die Natur der Aktivität, bewertet die Existenz eines Marktes und weitere wirtschaftliche Kriterien. Für die meisten scheint diese Entscheidung aber weniger auf den wesentlichen Qualitäten der Dienstleistung selbst zu beruhen (wirtschaftlich oder sozial per se), sondern eher darauf, ob es einen Markt für diese Art von Dienstleistung gibt (d.h. ob der private Sektor hier einen rentablen Bereich zum Erzielen von Gewinnen sieht) und darauf, ob Regierungen die Beteiligung des privaten Sektors in diesem Bereich der Dienstleistungserbringung vereinfachen wollen.

Zur Besonderheit der Abgrenzung hat Raptis<sup>20</sup> folgen des Prüfschema herausgebildet und vorgeschlagen, das insoweit auch für die Ermittlung der Merkmale interessant ist:

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) umfassen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) und solche von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse (DANWI). Die Unterscheidung zwischen DAWI und DANWI ist im Bereich der Daseinsvorsorge von hoher Relevanz: Der EGV und insbesondere dessen Beihilfenverbot ist auf DAWI grundsätzlich anwendbar, Ausnahmen sind nur unter bestimmten Umständen möglich (Art 86 Abs 2 EGV), DANWI hingegen fallen nicht unter den Anwendungsbereich des EGV.

Da weder Primär- und Sekundärrecht noch die Literatur Abgrenzungskriterien enthalten, muss auf die Judikatur des EuG und EuGH zurückgegriffen werden. Anhand der analysierten Judikatur wird ein Abgrenzungsschema vorgeschlagen, das auf zwei unterscheidenden Merkmalen basiert: Hoheitlichkeit und Wirtschaftlichkeit. In einem ersten Prüfschritt wird beurteilt, ob die betreffende Tätigkeit mit der unmittelbaren Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden ist. Ist dies der Fall, so liegt eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit vor. In allen anderen Fällen wird in einem zweiten Prüfschritt die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit anhand von drei Subkriterien (Markt, Entgeltlichkeit und Gewinnerzielungsabsicht) in einem beweglichen System analysiert: Das reale bzw. potentielle Vorhandensein eines Marktes spricht für die Wirtschaftlichkeit einer Tätigkeit. Ebenso deuten ein Entgelt, das über die Selbstkosten bzw. den Einstandspreis hinausgeht, sowie eine Gewinnerzielungsabsicht des/der ErbringerIn auf Wirtschaftlichkeit hin. Je nach Vorhandensein bzw. Ausprägtheit der Subkriterien lässt sich eine Einschätzung treffen, ob die fragliche Tätigkeit als DAWI oder DANWI zu qualifizieren ist.

Die Abgrenzung erfolgt also anhand der Hauptmerkmale Hoheitsaufgabe und Wirtschaftlichkeit, wobei die Wirtschaftlichkeit anhand dreier Subkriterien geprüft wird.

### 6.4.1 Hoheitliche Tätigkeit

Damit ist gemeint, dass die Tätigkeit mit der unmittelbaren Ausübung hoheitlicher Gewalt<sup>21</sup> verbunden ist (=Hoheitsaufgabe). Er ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der nur umschreibend erläutert werden kann.

Nach Art. 45 Abs. 1 EGV sind Tätigkeiten von den Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit ausgenommen, wenn sie mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Zum Begriff öffentliche Gewalt in diesem Sinne führt Raptis<sup>22</sup> aus:

**Definition 6.3** *Öffentliche Gewalt*

„Öffentliche Gewalt ist danach die Ausübung von staatlichen Zwangsbefugnissen, das heißt der/die Handelnde ist durch nationale Vorschriften ermächtigt, eine Vollstreckung seiner/ihrer Handlungen selbst anzuordnen oder durchzuführen.“

Auch hier gilt, wie im nationalen (deutschen) Recht, dass die Ausübung nicht zwingend und ausschließlich durch staatliche Stellen erfolgen muss, sondern es besteht die Möglichkeit, derartige Aufgaben auch auf Personen des Privatrechts zu übertragen (Beliehene; vgl. Abschn. 9.3.2.2)

Das BMWI gibt zur begrifflichen Bestimmung folgende Kriterien an:

1. Der Begriff ist gemeinschaftsrechtlich, nicht nach nationalem Recht zu bestimmen. Es genügt nicht, dass der Mitgliedsstaat die betreffende Tätigkeit als „*Ausübung öffentlicher Gewalt*“ einstuft.
2. Art. 45 EGV ist als Ausnahmebestimmung von der Niederlassungs- sowie der Dienstleistungsfreiheit eng auszulegen. Diese Ausnahme muss sich in ihrer Tragweite auf das beschränken, was zur Wahrung der Interessen, die nach Art. 45 EGV durch die Mitgliedstaaten geschützt werden dürfen, unbedingt erforderlich ist.
3. Von Art. 45 EGV erfasst werden nur diejenigen Tätigkeiten, die als solche eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen. Zur Einordnung des Begriffs Tätigkeit wird auf die weiteren Erläuterungen im Anhang hingewiesen (vgl. Abschn. A.8).

Soweit bei der Prüfung das Merkmal unmittelbare Ausübung hoheitlicher Gewalt bestätigt wird, liegt bereits eine DANWI vor.

## 6.4.2 Wirtschaftlichkeit

Wenn es sich nicht um eine Hoheitsaufgabe handelt, ist als weiteres Hauptmerkmal die Wirtschaftlichkeit anhand von drei Subkriterien zu prüfen:

Der Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ ist in den Art. 16 und 86 Abs. 2 des EGV insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach der Anwendbarkeit der europäischen Wettbewerbsregeln auf diesen Bereich enthalten. Er wird im Gemeinschaftsrecht selbst nicht ausdrücklich definiert. Die folgenden Hinweise dienen daher lediglich als Anhaltspunkt für die praktische Anwendung.

**Definition 6.4** *Wirtschaftliche Tätigkeit*

Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, bei der Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt angeboten werden.

Nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten fallen von vorn herein nicht in den Anwendungsbereich der EU-DLR (vgl. Erwägungsgründe 17 und 34 der Richtlinie).

*Markt*

„Der Begriff des „Marktes“ in Sinne des Marktkriteriums meint schlicht das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage. ...Es ist also zu prüfen, ob ein Markt vorliegt, was die Wirtschaftlichkeit einer Tätigkeit wahrscheinlich machen würde, bzw ob ein Markt vorliegen könnte und dieser mögliche Markt aber entgegen den Bestimmungen des EGV vom betroffenen Mitgliedsstaat abgeschottet wird.“<sup>1</sup>

Es ist zuerst zu prüfen, ob ein potentieller Markt vorhanden ist. Dabei ist immer von der Angebotsseite auszugehen. Insgesamt sind folgende Situationen denkbar:<sup>23</sup>

- Hypothetische oder abgeschottete Märkte, an denen (noch) keine private Konkurrenz Interesse zeigt,
- Abgeschottete Märkte, auf die bereits potentielle private Konkurrenz drängt,
- Märkte auf denen bereits private Konkurrenz vorhanden ist.

### These 1

Je wahrscheinlicher die potentielle Konkurrenz, umso stärker ist das Marktkriterium ausgeprägt; ist bereits reale Konkurrenz vorhanden, so ist dies ein starker Indikator für die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit.

*Entgeltlichkeit*

Das Entgelt muss eine wirtschaftliche Gegenleistung für die betreffende Leistung darstellen. Es muss nicht notwendig in Geld geleistet werden und auch nicht kostendeckend sein. Es genügt, dass das Entgelt in Beziehung zu den wirtschaftlichen Kosten der Dienstleistung steht oder in anderer Weise nach wirtschaftlichen Kriterien festgelegt ist.<sup>24</sup>

### These 2

Als Äquivalent zur erhaltenen Leistung wird eine Gegenleistung erachtet, die zumindest die entstandenen Selbstkosten abdeckt.

„Die Äquivalenz ist dann nicht gegeben, wenn nur ein Teil der Selbstkosten des/der LeistungsempfängerIn abgedeckt und der Rest vom/von der LeistungserbringerIn getragen wird.“<sup>25</sup>

Anhaltspunkte zur Bewertung kann die volkswirtschaftliche Preistheorie geben: Danach hat der Preis (Wert eines Gutes) in einer Marktwirtschaft auch eine Bewertungsfunktion und zwar in dreierlei Hinsicht:<sup>26</sup>

- Wert in der Nutzung: Der Nachfragepreis gibt an, auf welches Einkommen ein Haushalt zu verzichten bereit ist (value in use)
- Substitution des Gutes: Angebotspreis: Wenn die Produktionskosten nicht mehr gedeckt werden, so lohnt es sich die Produktionsfaktoren in einer anderen Verwendung einzusetzen.
- Tauschwert: Die Opportunitätskosten auf der Nachfrageseite (*entgangenes Einkommen oder alternative Konsummöglichkeit*) und der Angebotsseite (*alternative Produktionsmöglichkeiten*) bestimmen den Wert eines Gutes (*value in exchange*).

Aus den Kosten eines Gutes (*Preisuntergrenze*) einerseits und der Begehrtheit eines Gutes andererseits (*Nachfrage*) ergibt sich sein Wert. Im wirtschaftlichen Verkehr wird der Wert eines Gutes in Geld (z.B. EURO) ausgedrückt (*Preis*). Die Kosten (im betriebswirtschaftlichen Sinn) sind bewerteter Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen für die Beschaffung Erstellung und Abgabe betrieblicher Leistungen einschließlich der Aufrechterhaltung der dafür erforderlichen Kapazitäten (*Mensch-Maschine-Kombination*) einer Periode (z.B. 12 Monate). Für den Umsatz<sup>27</sup> sind die Kosten aber nicht alles. Wichtig sind noch die Begehrtheit eines Gutes um Gewinne zu erzielen die über die kalkulatorischen Zinsen und den Untermehmerlohn (*Bestandteile des Selbstkostenpreises*) hinausgehen.  
*Gewinnerzielungsabsicht*

Hier sind zwei Aspekte prüfungsrelevant:<sup>28</sup>

- subjektiver Aspekt der Absicht
- objektiver Aspekt der tatsächlichen Gewinnerzielung

Der Begriff Gewinn<sup>29</sup> soll an dieser Stelle im wirtschaftlichen Sinne ausschließlich definiert werden.

#### **Definition 6.5 Gewinn**

Gewinn ist das positive Ergebnis wirtschaftlichen Schaffens, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum, in der Regel ein Kalenderjahr.

Er gilt in der marktwirtschaftlichen Theorie als Haupt-Motivation für einen Menschen, sich als Unternehmer<sup>30</sup> zu betätigen. Das Gewinnstreben motiviert ihn dazu, Waren oder Dienstleistungen anzubieten, für die er eine Nachfrage sieht. Die Absicht Gewinn zu erzielen und die tatsächliche Gewinnerzielung kann u.U. aus

- Grundlegendokumenten (Rechtsvorschriften, Gesellschaftsverträge, etc.)
- Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen ermittelt werden.

Es gilt im Rahmen der Prüfung folgendes in Betracht zu ziehen:<sup>31</sup>

#### **These 3**

Ist bei Erbringung der fraglichen Tätigkeit Gewinnerzielung gestattet und/oder werden (auch) tatsächlich Gewinne über einen längeren Zeitraum hinweg erzielt, so ist von Wirtschaftlichkeit auszugehen. Je höher die erzielten Gewinne, umso wahrscheinlicher ist, dass die konkrete Tätigkeit wirtschaftlichen Charakter hat.

#### *Unsicherheiten im Zusammenspiel der Subkriterien*

Auch bei dem hier vorgestellten Prüfschema sind Entscheidungen unter Unsicherheit<sup>32</sup> nicht ausgeschlossen. Es ist nicht eindeutig aussagefähig, wie stark oder weniger ausgeprägt die einzelnen Subkriterien bei der Abwägung zu sein haben: „Je nach der Analyse im Einzelfall ergibt sich aus dem Vorhandensein und der Ausprägung der einzelnen Subkriterien die Wirtschaftlichkeit oder Nichtwirtschaftlichkeit einer Tätigkeit.“<sup>33</sup>

In der Mitteilung vom 20.11.2007 (KOM(2007) 725 endgültig) hat die Kommission zur Einstufung einer Dienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit ausgeführt:

Damit eine bestimmte Dienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit eingestuft wird, auf die die Binnenmarktvorschriften Anwendung finden (*freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit*), muss sie gegen Entgelt erbracht werden. Das Entgelt muss jedoch nicht unbedingt von den Nutznießern der Tätigkeit entrichtet werden. Der wirtschaftliche Charakter einer Dienstleistung hängt nicht von der Rechtsstellung des Dienstleisters (der beispielsweise eine Einrichtung ohne Erwerbzzweck sein kann) und auch nicht von der Art der Dienstleistung ab, sondern vielmehr davon, wie eine ganz bestimmte Tätigkeit ausgeführt, organisiert und finanziert wird. In der Praxis heißt dies, dass abgesehen von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlicher Gewalt, auf die gemäß Artikel 45 EGV die Binnenmarktvorschriften keine Anwendung finden, die überwiegende Mehrheit der Dienstleistungen als „wirtschaftliche Tätigkeiten“ im Sinne der Binnenmarktvorschriften des EG-Vertrags (Artikel 43 und 49) zu betrachten sind.

Alle Dienstleistungen sind dem Grunde nach als wirtschaftliche Tätigkeiten anzusehen -Ausnahme: DANWI

Die im Gemeinschaftsrecht verankerten und darüber hinaus durch Konsultationen der Mitgliedstaaten auch europaweit anerkannten Grundsätze für DAI haben weitreichende Auswirkungen:

- wenn für Dienstleistungen Gebühren erhoben werden, ist die Einstufung dieser Dienstleistungen als wirtschaftliche bzw. nicht-wirtschaftliche Tätigkeit zu prüfen (z.B. Problem bei staatlichen Bibliotheken: vgl. Abschn. A.5),

- das Merkmal „unmittelbare Ausübung hoheitlicher Gewalt“ ist nach Gemeinschaftsrecht und damit eng auszulegen. Es genügt nicht, dass nationalstaatlich die Ausübung öffentlicher Gewalt für eine bestimmte Dienstleistung festgelegt ist,
- Die Einstufung von Dienstleistungen im Sinne von kommerziell bzw. nicht kommerziell ist im Rahmen des Rechtsschutzes vor dem EuGH überprüfbar.

### 6.4.3 Anerkannte Bereiche für DAWI

DAWI unterscheiden sich von normalen Dienstleistungen insofern, dass Behörden der Auffassung sind, dass sie selbst dort erbracht werden müssen, wo der Markt nicht profitabel genug ist, um solche Dienstleistungen anzubieten. Das Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beruht auf der Sorge, sicherzustellen, dass eine qualitativ hochwertige Dienstleistung an jedem Ort und für jedermann zu einem bezahlbaren Preis erbracht wird. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse tragen dazu bei, die Ziele der Solidarität und der Gleichbehandlung zu erreichen, die dem europäischen Gesellschaftsmodell zugrunde liegen.<sup>34</sup>

In der Rechtsprechung des EuGH und der Tätigkeit der Kommission sind u. a. folgende Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anerkannt worden (für die allerdings bereits weitgehend Ausnahmen von der EU-DLR vorgesehen sind):

- der Postdienst für alle Nutzer zu einheitlichen Gebühren und in gleicher Qualität
- die Pflicht zur diskriminierungsfreien und umfassenden Stromversorgung
- die Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit einer Wasserstraße
- die Gewährleistung einer Grundversorgung mit Sprachtelefonie
- die Arbeitsvermittlung
- (Luft-)Verkehrsdienstleistungen, sofern Betriebspflicht und Tarifzwang besteht
- die Bewirtschaftung bestimmter Abfälle
- das Angebot eines ausgewogenen Rundfunk- und Fernsehprogramms.

### 6.4.4 Funktionsvorbehalt

Die Ausübung hoheitlicher Aufgaben ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem Dienst- und Treueverhältnis stehen (Art. 33 Abs. 4 GG; Funktionsvorbehalt). In Deutschland sind Träger ursprünglicher hoheitlicher Gewalt der Bund und die Bundesländer. Träger abgeleiteter hoheitlicher Gewalt sind damit alle anderen innerstaatlichen Stellen, denen Hoheitsaufgaben übertragen sind.<sup>35</sup>

Der sogenannte Funktionsvorbehalt zu Gunsten des Berufsbeamtentums in Artikel 33 Abs. 4 GG sichert die Neutralität und Unparteilichkeit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Durch die Übertragung dieser Aufgaben auf Berufsbeamte als Regelatbestand wird gewährleistet, dass Personen, die nicht Beamte sind, nur in Ausnahmefällen hoheitlich tätig werden dürfen. Artikel 33 Abs. 4 GG schließt nicht aus, dass im Wege der Beileihung Personen außerhalb des öffentlichen Dienstes die Erfüllung staatlicher Aufgaben übernehmen. Dies ist im Verfassungsrecht und in der Staatspraxis seit langem anerkannt. Gleichwohl führt diese Vorschrift, die seit 1949 in unverändertem Wortlaut gilt, im Einzelfall zu nicht unerheblichen Auslegungsschwierigkeiten.

Neben der Frage, welche staatlichen Aufgaben zugleich hoheitlich im Sinne des Artikels 33 Abs. 4 GG sind, ist vor allem die genaue Bestimmung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses der Verfassungsnorm problematisch. Ob der Begriff der Ausnahme rein quantitativ oder aber in einem wertenden, die jeweilige Hoheitsaufgabe und ihre Grundrechtsrelevanz in den Blick nehmenden Sinn zu verstehen ist, stellt eine in der Staatsrechtslehre höchst streitige und vom Bundesverfassungsgericht noch nicht abschließend entschiedene Frage dar.

## 6.5 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Soziale Dienstleistungen in der EU umfassen insgesamt drei Hauptbereiche:

- Gesetzliche und ergänzende Systeme der sozialen Sicherheit in ihren diversen Ausprägungen (beruhend auf Gegenseitigkeit oder einem gewinnorientierten System), die alle grundlegenden Risiken des Lebens abdecken;
- Gesundheitsdienstleistungen, das heißt Dienstleistungen, die mit Hilfe von medizinischen Fachkräften erbracht werden inklusive verwandter Bereiche wie Langzeitpflege oder Patiententransport;
- Personenbezogene Sozialdienstleistungen: Diese Dienstleistungen bieten eine auf Einzelpersonen abgestimmte Betreuung zur Vorbereitung oder Erleichterung ihrer sozialen Eingliederung. Dieser Begriff ist in einem sehr umfassenden Sinn zu verstehen und beinhaltet auch Kinderbetreuungsstätten, Wohnbeihilfen etc.

Die Trennlinien zwischen diesen drei Bereichen sind jedoch weniger scharf umrissen. Diese Leistungen sind nicht nur gesellschaftlich von enormer Bedeutung, sondern auch für die Verwirklichung grundlegender EU-Ziele: sozialer, wirtschaftlicher und territorialer Zusammenhalt, hohe Beschäftigungsrate, soziale Eingliederung, Wirtschaftswachstum usw. Die deutsche Bundesregierung hat in einer Unterrichtung mitgeteilt, welche Leistungen zu den Personenbezogenen Dienstleistungen zählen und dabei vier Gruppen unterschieden:<sup>36</sup>

- Maßnahmen, um Menschen dabei zu helfen, entscheidende Momente im Leben und selbst Krisen (Überschuldung, Arbeitslosigkeit, Drogenabhängigkeit, Auseinanderfallen der Familie) zu bewältigen.
- Maßnahmen, die Menschen in der persönlichen Entwicklung helfen und damit ihre soziale Eingliederung erleichtern (Rehabilitation, Sprachkurse für Zuwanderer), und insbesondere Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt (Berufsbildung, berufliche Wiedereingliederung). Diese Dienstleistungen ergänzen und unterstützen die Rolle der Familie in der Fürsorge für die jüngsten und die ältesten Mitbürger.
- Maßnahmen, die die Eingliederung von Personen mit langfristigen Bedürfnissen aufgrund einer Behinderung oder eines Gesundheitsproblems gewährleisten sollen.
- Sozialwohnungen, die Wohnraum für benachteiligte Personen oder soziale Gruppen bieten.

Einzelne Dienstleistungen können selbstverständlich einzelne oder alle vier genannten Elemente enthalten

Darüber hinaus wird festgestellt: <sup>37</sup>

Aus der Konsultation der Mitgliedstaaten und der Organisationen der Zivilgesellschaft ergibt sich, dass aufgrund dieser spezifischen Merkmale die Sozialdienste bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von allgemeinem Interesse de facto oft eines oder mehrere der nachstehenden organisatorischen Merkmale aufweisen:

- Funktion nach dem Grundsatz der Solidarität, unter anderem in dem Sinne, dass Risiken ausgeschlossen werden und kein Ausgleich zwischen Beiträgen und Leistungen im Einzelfall stattfindet;
- flexible und personenbezogene Arbeitsweise mit Lösungen für die verschiedensten Bedürfnisse, um die Menschenrechte zu garantieren und die am stärksten gefährdeten Personengruppen zu schützen;
- ohne Erwerbszweck, unter anderem im Hinblick auf besonders schwierige Situationen, oft auch historisch bedingt;
- freiwillige bzw. ehrenamtliche Mitarbeit, als Ausdruck aktiven Bürgersinns;
- starke Verankerung in kulturellen (lokalen) Traditionen. Dies kommt insbesondere in der räumlichen Nähe zwischen dem Dienstleistungserbringer und dem Nutzer zum Ausdruck, wodurch die spezifischen Bedürfnisse des Nutzers besser berücksichtigt werden können;
- ein asymmetrisches Verhältnis zwischen Anbietern und Nutzern von Sozialdienstleistungen ist nicht vergleichbar mit einem „normalen“ Dienstleister-Verbraucher-Verhältnis, da ein zehnter Dritter beteiligt sein muss.

Zunehmend sollen auch jene Leistungen dem europäischen Wirtschaftsrecht unterworfen werden, die bisher - vor allem auf Grund ihres besonderen Charakters - vom (grenzüberschreitenden) Wettbewerb ausgenommen waren. Prinzipiell ließen sich, bei voller Berücksichtigung der Ziele der Sozialpolitik, alle sozialen Leistungen von kommerziellen Unternehmen in einem europaweiten Wettbewerb erbringen, so die Überzeugung der Kommission. Die Kommission sieht den Bereich der sozialen Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten gerade einem tiefgreifenden Reformprozess unterzogen. Dieser zielt darauf ab, trotz knapper Mittel besser auf veränderte Bedürfnisse und gesellschaftliche Herausforderungen (wie etwa das Problem der Überalterung der Gesellschaft) zu reagieren. Die Bundesregierung führt zu den Themenbereichen der Modernisierung näher aus: <sup>38</sup>

Auch wenn die Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert sind, so lassen sich doch bestimmte allgemeine Aspekte dieser Modernisierung feststellen:

- Einführung von „Benchmarking“, Qualitätskontrolle und Nutzerbeteiligung
- Dezentralisierung der Organisation der Dienste auf die lokale und regionale Ebene
- Externalisierung von Aufgaben des öffentlichen Sektors an den privaten Sektor, wodurch die Behörden zu Regulierungsinstanzen werden, die auf einen „regulierten Wettbewerb“ und eine korrekte Organisation auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene achten
- Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften und Rückgriff auf andere Finanzierungsmöglichkeiten neben den öffentlichen Haushalten. Dieses stärker wettbewerbsorientierte Umfeld und die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des Einzelnen (auch der nicht lösbaren Probleme) schaffen das geeignete Klima für eine „Sozialwirtschaft“, die gekennzeichnet ist durch die prominente Position von Dienstleistern ohne Erwerbszweck, die aber gleichzeitig auch effizient und transparent arbeiten müssen.

## 6.6 Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie

Die EU-DLR vom 12.12.2006 <sup>39</sup> gilt nur für Dienstleistungen, die für eine wirtschaftliche Gegenleistung erbracht werden (Art. 17 Satz 1). Sie gilt nicht für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse <sup>40</sup> und nur eingeschränkt für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Die Definition dieser besonderen Dienstleistungen liegt bei den Mitgliedstaaten, aber nur auf dem ersten Blick. Denn sobald ein Dienstleistungserbringer etwaige Beschränkungen gerichtlich geltend macht und der EuGH damit befasst wird, wird die Richtigkeit der Definition des Mitgliedstaates durch den EuGH überprüft. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist die Frage nach der Entgeltlichkeit immer im Einzelfall zu untersuchen. So spricht die Tatsache, dass eine Tätigkeit durch staatliche Stellen oder gemeinnützige Einrichtungen erbracht wird, nicht von vornherein für eine nicht-wirtschaftliche Dienstleistung. Vielmehr können auch Gebühren oder

## 6.6 Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie

Beiträge, die über eine eigentliche Kostendeckung hinausgehen, weil damit andere Leistungen finanziert werden, zur Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie führen. Auch die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen kann dies bewirken. Zu den möglichen Problemen siehe beispielhaft die Stellungnahme des KNB zur EUDLR im Anhang A.5. Einige der vielen (wichtigen) Umsetzungsbereiche sind die Einführung des Systems „Einheitlicher Ansprechpartner“, die Durchführung einer umfassenden Normenprüfung und ggf. Anpassung des dienstleistungsrelevanten Rechts<sup>41</sup>, die Ermöglichung einer elektronischen Verfahrensabwicklung, die verstärkte europäische Verwaltungszusammenarbeit - European administrative cooperation - (insbesondere im Rahmen des Binnenmarktinformationssystems IMI). Dabei wirken der Bund und die Bundesländer eng zusammen.<sup>42</sup>

### 6.6.1 Das System einheitlicher Ansprechpartner

Nach der EU-DLR soll die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten künftig deutlich leichter werden. Ein wichtiges Instrument hierfür bilden die so genannten Einheitlichen Ansprechpartner, denen eine wichtige Unterstützungsfunktion zukommen wird. Sie sollen es künftig möglich machen, dass jeder Dienstleistungserbringer über eine Kontaktstelle bzw. -person verfügt, über die alle Verfahren und Formalitäten sowie Informationsanfragen abgewickelt werden können. In organisatorischer Hinsicht wird in der Richtlinie klargestellt, dass die Zahl der Einheitlichen Ansprechpartner von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat verschieden sein kann. Der Richtlinientext sieht auch vor, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den betroffenen Behörden und Stellen in den nationalen Systemen unberührt bleibt. Die Einheitlichen Ansprechpartner können nicht nur bei Verwaltungsbehörden angesiedelt werden, sondern auch bei Berufs-, Handels- oder Handwerkskammern, Standesorganisationen oder privaten Einrichtungen, denen die Mitgliedstaaten diese Aufgabe übertragen.

In diesem Zusammenhang wurde deshalb das VwVfG um Regelungen zum Verfahren über eine einheitliche Stelle<sup>43</sup> ergänzt.

### 6.6.2 Europäische Verwaltungszusammenarbeit

Die EU-DLR sieht vor, dass Behörden künftig IT-gestützt direkt mit den zuständigen Behörden aller übrigen EU-Mitgliedstaaten kommunizieren können sollen (Art. 28 ff.) z.B., um Angaben ausländischer Dienstleister zu überprüfen oder um deutsche Dienstleister im Ausland zu überwachen. Ein wesentlicher Baustein dazu ist das geplante Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System; IMI), das nach den Vorstellungen der Kommission auch in anderen Bereichen, insbesondere bei der Qualifikationsanerkennungsrichtlinie, Anwendung finden soll. Mit der EU-DLR werden die Mitgliedstaaten konkret dazu verpflichtet, angeforderte Informationen so schnell wie möglich auf elektronischem Wege zur Verfügung zu stellen, dienstleistungsrelevante Register europaweit zu öffnen und nationale Kontaktstellen für Beschwerdefälle zu benennen. Zusätzlich müssen die Mitgliedstaaten ein IT-gestütztes europaweites Vorwarnsystem gegen dienstleistungsbedingte Gefahren aufbauen (Art. 32 Abs. 2 und 3) und Maßnahmen ergreifen, um den Austausch und die Fortbildung der mit der europaweiten Amtshilfe betrauten Beamten zu fördern (Art. 34 Abs. 2 und 3). Zur Umsetzung in das nationale Recht wurden in das VwVfG deshalb Regelungen zur Europäischen

Verwaltungszusammenarbeit<sup>44</sup> speziell zu Grundsätzen der Hilfeleistung (Form und Behandlung der Ersuchen, Kosten der Hilfeleistung, Mitteilungen von Amts wegen, Anwendbarkeit) eingefügt.

## 7 Begriffliche Abgrenzungen

### 7.1 Dienstleistungserbringer

Dienstleistungserbringer ist jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats besitzt, und jede in einem Mitgliedsstaat niedergelassene juristische Person im Sinne des Artikels 48 des Vertrags, die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt.

**Definition 7.1** *Dienstleistungserbringer*

sind natürliche oder juristische Personen, die Tätigkeiten außerhalb der Beschränkungen eines Arbeitsvertrages und in der Regel gegen Entgelt ausführen.

### 7.2 Zwingende Gründe des Allgemeininteresses

Nach der Rechtsprechung des EuGH können Beschränkungen auch durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, wenn es sich nicht um eine diskriminierende Maßnahme handelt und diese im Hinblick auf den verfolgten Zweck verhältnismäßig ist

**Definition 7.2** *Zwingende Gründe des Allgemeininteresses*

Gründe, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, einschließlich folgender Gründe: öffentliche Ordnung; öffentliche Sicherheit; Sicherheit der Bevölkerung; öffentliche Gesundheit; Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik (Art. 4 Nr. 8 EU-DLR).

### 7.3 Zuständige Behörde

Die EU-DLR verwendet an verschiedenen Stellen den Begriff der *zuständigen Behörde*, z.B. zur Zuweisung von Entscheidungskompetenzen oder Aufgaben. Dabei wird in der jeweiligen Vorschrift nicht konkretisiert, welche Behörden als zuständig anzusehen sind. Dies geschieht in den allgemeinen Begriffsbestimmungen des Art. 4 Nr. 9 EU-DLR:

**Definition 7.3** *Zuständige Behörde*

Zuständige Behörde ist danach jede Stelle oder Behörde, die in einem Mitgliedsstaat Kontroll- oder Regulierungsfunktion für Dienstleistungstätigkeiten innehat, insbesondere Verwaltungsbehörden, einschließlich der als Verwaltungsbehörden fungierenden Gerichte, Berufsverbände und der Berufsvereinigungen oder sonstiger Berufsorganisationen, die im Rahmen ihrer Rechtsautonomie die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit kollektiv regeln.

### 7.4 Öffentliche Verwaltung

Innerhalb der Gemeinschaft ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet. Dies gilt nicht für eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung (Art. 39 Abs. 4 EGV). Dies ist der einzige Hinweis im EGV auf die öffentliche Verwaltung. Dabei handelt es sich um einen engen, gemeinschaftsrechtlichen Begriff der öffentlichen Verwaltung, der vom EuGH näher bestimmt wurde (EuGH, Rs. 66/85):

**Definition 7.4** *Öffentliche Verwaltung*

diejenigen Stellen..., die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind und die deshalb ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen.“

Keine öffentliche Verwaltung in diesem Sinne: <sup>45</sup> Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. Energieversorgung, Verkehrswesen) sowie Kultur-, Bildungs- und Forschungseinrichtungen.

## 8 Begriff der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung<sup>46</sup> ist ein Erkenntnisobjekt, das lange Zeit fast ausschließlich aus juristischer Sicht untersucht wurde. Sie war eine Domäne der Rechts- und Verwaltungswissenschaften. In jüngster Zeit hat sich die öffentliche Verwaltung für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Fragestellungen geöffnet, sodass an dieser Stelle ein Überblick über die Bemühungen gegeben werden soll, die öffentliche Verwaltung begrifflich näher zu bestimmen (s. Abb. A.1)

### 8.1 Der Verwaltungsbegriff in der Rechtswissenschaft

Eine Legaldefinition gibt es nicht. Darüber hinaus sind verschiedene Verwaltungsbegriffe gebräuchlich, und zwar

1. Verwaltung im organisatorischen Sinne  
»... ist die Verwaltungsorganisation, die aus der Gesamtheit der Verwaltungsträger, Verwaltungsorgane und sonstigen Verwaltungseinrichtungen besteht«,
2. Verwaltung im materiellen Sinne  
»... ist die Verwaltungstätigkeit, d. h. diejenige Staatstätigkeit, die die Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand hat«,
3. Verwaltung im formellen (funktionalen) Sinne  
»... ist die gesamte von den Verwaltungsbehörden ausgeübte Tätigkeit ohne Rücksicht darauf, ob sie materiell verwaltender Art ist oder nicht«.

Die Erfassung des materiellen Verwaltungsbegriffs ist am schwierigsten. In der Literatur haben sich zwei Methoden herausgebildet, diesen Begriff näher zu bestimmen. Einige Autoren versuchen eine positive Definition. Stober<sup>47</sup> leitet den materiellen Verwaltungsbegriff aus den Merkmalen des allgemeinen Verwaltungsbegriffs ab:

- Besorgung öffentlicher Angelegenheiten,
- fremdbestimmte und fremdnützige Besorgung.

#### Definition 8.1 Öffentliche Verwaltung

„Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne ist also die mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, also insofern fremdbestimmte, nur teilplanende, selbst beteiligt entscheidend ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestellten Sachverwalter des Gemeinwesens.“

Wegen der Kompliziertheit solcher positiver Begriffsbestimmungen, wie hier beispielhaft dargestellt, und der vielgestaltigen Aufgabenfelder der öffentlichen Verwaltung, die sich umfassend nicht bestimmen lassen, verzichten andere Autoren auf solche Versuche und grenzen die Verwaltung nur negativ ab. Diese Begriffsbestimmung ist in der Literatur als so genannte Substraktionsdefinition (*Negativdefinition*) eingegangen und geht von dem Gewaltenteilungsprinzip aus: „Verwaltung ist diejenige Tätigkeit (Funktion) des Staates (und anderer öffentlicher Rechtsträger), die nicht Gesetzgebung oder Justiz (Rechtsprechung) ist.“<sup>48</sup>

Aber auch dieser Definitionsversuch ist problematisch, denn

- zur Exekutive gehört auch die Regierungstätigkeit, der völkerrechtliche Verkehr, die militärische Kommandogewalt, die so genannten verfassungsrechtlichen Hilfstätigkeiten und die Maßnahmen des Staatsnotrechts sowie die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates (Staatwirtschaft),
- die Begriffe Gesetzgebung und Rechtsprechung sind nicht eindeutig festgelegt,
- es gibt Kompetenzüberschneidungen,
- die nur negative Definition hat wenig Aussagewert.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Verwaltungsbegriff mehrdeutig und wegen seiner teilweisen Kompliziertheit auch nur schwer verständlich ist. Deshalb versucht die Lehre bestimmte Merkmale der öffentlichen Verwaltung herauszuarbeiten, die für sie typisch sind (Merkmalstheorien). Folgende Theorien werden dabei vertreten:

1. Nach Maurer sind folgende Merkmale für die öffentliche Verwaltung typisch:<sup>1</sup>
  - Sozialgestaltung,
  - Der Verwaltungsbegriff in der Rechtswissenschaft
  - Orientierung am öffentlichen Interesse,
  - aktive, in die Zukunft gerichtete Gestaltung,
  - konkrete Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen und zur Verwirklichung von Vorhaben.
2. v. Münch erkennt folgende typische Merkmale an:<sup>1</sup>

- Handlung im öffentlichen Interesse,
- Handeln durch öffentlich-rechtlich organisierte Rechtsträger,
- umfassende Leitung und Kontrolle,
- Tätigwerden in verschiedenen Rechtsformen.

3. Schedler<sup>1</sup> beschreibt folgende Merkmale der öffentlichen Verwaltung:

- Zielsetzung ist die Erfüllung von Aufgaben, die einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen. Grundsätzlich wird zwischen zwei Hauptaufgaben unterschieden: Den Leistungsaufgaben und den Hoheitsaufgaben.
- Handlungsgrundlage ist ein Auftrag des Gesetzgebers. Die Verwaltung kann nur dann handeln, wenn sie durch die Verfassung, ein Gesetz oder durch einen Regierungsbeschluss dazu ermächtigt ist. Dieses Legalitätsprinzip soll vor Willkür schützen.
- Handlungsform ist die Vorbereitung, Ausarbeitung und der Vollzug von Gesetzen.
- Die Trägerschaft der öffentlichen Verwaltung sind demokratisch legitimierte Gremien wie Parlament und Gemeindeversammlung.
- Die Organisation ist in Struktur und Kultur stark vom Bürokratiemodell (Steile Hierarchie, ins Detail gehende Zuständigkeits-, Verfahrens- und Ausführungsbestimmungen) geprägt.
- Die Finanzierung der Tätigkeit erfolgt vorwiegend durch Steuern und Abgaben.
- Die von der öffentlichen Verwaltung angebotenen Güter werden in der Regel von keinem privaten Mitbewerber angeboten. Die Preise richten sich deshalb selten nach dem Markt und sind nicht immer kostendeckend.
- Die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung sind Angehörige des öffentlichen Dienstes mit charakteristischen Rekrutierungs-, Ausbildungs-, Karriere- und Belohnungsmustern.

Bei den Merkmalstheorien handelt es sich um weitere Versuche, den Verwaltungsbegriff positiv zu definieren. Nach meiner Auffassung ist die Theorie von v. Münch am meisten aussagefähig.

## 8.2 Der Verwaltungsbegriff in der Ökonomie

Neben der juristischen Dimension des Verwaltungshandelns werden zunehmend auch andere Bereiche wissenschaftlich untersucht, z. B. die Verwaltung als Wirtschaftseinheit zur Erfüllung wirtschaftlicher Ziele (ökonomische Dimension). Hiermit beschäftigt sich die so genannte Verwaltungsökonomie, die sich in die volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Ökonomie gliedert. Eichhorn<sup>49</sup> definiert die öffentliche Verwaltung aus ökonomischer Sicht als

**Definition 8.2** *Ökonomischer Verwaltungsbegriff*

„...Wirtschaftseinheiten, in denen Verfügungen über Güter im Sinne öffentlicher Ziele auf der Grundlage öffentlichen Eigentums getroffen werden.“

Diese Erklärung berücksichtigt den Grundtatbestand, dass auch die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich verfahren muss, um mit knappen Ressourcen (Personal, Anlagen, Material, Informationen usw.) zu einer befriedigenden Versorgungssituation mit staatlichen Leistungen für den Staatsbürger zu gelangen. Auf Grund der schwierigen Haushaltssituation von Bund, Ländern und Gemeinden etc. wird dieser Verwaltungsbegriff zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Es liegt also nahe, die Dienststellen als sogenannte Verwaltungsbetriebe einzuordnen und die Strukturen und Prozessabläufe aus Sicht der Betriebswirtschaft zu untersuchen (Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung).

## 9 Verwaltungsträger

### 9.1 Die zuständigen Organe

Nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht die Staatsgewalt vom Volk aus. Träger der öffentlichen Verwaltung ist auch das Volk, das die vollziehende Gewalt durch besondere Organe ausübt (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Die Gesamtheit der Staatsbürger ist nicht in der Lage die Staatsgewalt selbst auszuüben. Deshalb werden die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bestimmten Personen übertragen. Man unterscheidet dabei zwischen natürlichen Personen (der Mensch) und juristischen Personen.

**Definition 9.1** *Verwaltungsträger*

Verwaltungsträger sind natürliche und juristische Personen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen sind.

### 9.2 Begriff der juristischen Person

„Juristische Person ist eine Organisation, der durch abstrakten oder konkreten Staatsakt Rechtsfähigkeit verliehen ist.“<sup>50</sup> Man unterscheidet zwischen juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts.

### 9.3 Verwaltungsträger

Die öffentliche Verwaltung wird in erster Linie von den j. P. des öffentlichen Rechts, in bestimmten Fällen aber auch von Rechtsträgern des Privatrechts wahrgenommen.

#### 9.3.1 Juristische Person des öffentlichen Rechts

Hauptträger der öffentlichen Verwaltung sind die j. P. des öffentlichen Rechts: „Juristische Person des öffentlichen Rechts ist eine rechtsfähige organisierte Vereinigung natürlicher oder auch juristischer Personen (Körperschaft), eine Organisation zu fremdnütziger Verwaltung einer Vermögensmasse (Stiftung) oder zur Führung eines Betriebes (Anstalt).“<sup>51</sup> J. P. des öffentlichen Rechts sind also Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (des öffentlichen Rechts).

##### 9.3.1.1 Die öffentlich-rechtliche Körperschaft

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft ist . . . eine mitgliedschaftlich verfasste und unabhängig vom Wechsel der Mitglieder bestehende Organisation, die ihre Individualität als Rechtssubjekt nicht der Privatautonomie, sondern einem Hoheitsakt, nämlich i. d. R. einem Gesetz oder einem Staatsakt auf Grund eines Gesetzes verdankt, also rechtlich notwendig ist. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts lassen sich nach folgenden Merkmalen einteilen:

1. nach dem Umfang ihrer Rechtsfähigkeit in
  - rechtsfähige Körperschaften (Staat, Gebietskörperschaften)
  - teilsrechtsfähige Körperschaften
  - Körperschaften ohne Rechtsfähigkeit (Bundestag, Bundesrat)
2. nach der Rechtsgrundlage in
  - völkerrechtliche Körperschaften (UN, EG),
  - staatsrechtliche Körperschaften des öffentlichen Rechts,
  - kirchenrechtliche Körperschaften,
3. nach der Selbstständigkeit in
  - staatsaufsichtsfreie Körperschaften,
  - staatsaufsichtsggebundene Körperschaften (Rechtsaufsicht),
4. nach den Bedingungen der Mitgliedschaft in
  - Gebietskörperschaften: hier ergibt sich die Mitgliedschaft kraft Gesetzes für natürliche Personen aus dem Wohnsitz (manchmal in Verbindung mit dessen Dauer und der Staatsangehörigkeit), für die juristischen Personen aus ihrem Sitz (Bund, Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden).
  - Realkörperschaften: hier ergibt sich die Mitgliedschaft unmittelbar oder mittelbar, nämlich aus dem Eigentum an einem Grundstück oder Wasserlauf (Liegenschaftskörperschaften) oder aus der Innehabung eines wirtschaftlichen Betriebes (Betriebsgesellschaften), z. B. Genossenschaften, Industrie- und Handelskammern.
  - Personalkörperschaften: hier sind der Wille oder eine bestimmte Eigenschaft eines Menschen (insbesondere die Zugehörigkeit zu eigenem Beruf) Voraussetzung für die Mitgliedschaft (Handwerkskammern, Ärztekammern, etc.).
  - Verbandskörperschaften sind »solche, deren Mitglieder ausschließlich j.P. sind, sodass ein Durchgriff auf Mitglieder dieser Mitglieder nicht in Betracht kommt«. Beispiele: Kreishandwerkerschaften, Bundesrechtsanwaltskammer.

- Kollegialkörperschaften: es »... sind körperschaftlich organisierte Kollegialorgane oder Glieder, deren Mitglieder berufen oder gewählt werden«Beispiele: Bundestag und -rat.

Eine Mitgliedschaft in Körperschaften kann kraft Gesetzes, durch verpflichtenden Verwaltungsakt, durch Wahl, durch nicht verpflichtende Berufung oder durch freiwilligen Eintritt begründet werden.

### 9.3.1.2 Anstalten des öffentlichen Rechts

Träger öffentlicher Verwaltung können auch Anstalten des öffentlichen Rechts sein: Die öffentliche Anstalt ist eine von einer Hoheitsperson oder von mehreren Hoheitspersonen gemeinschaftlich getragene, i. d. R. mit Hoheitsgewalt ausgestattete, rechtlich subjektiviert und institutionalisierte Organisation, durch die der Träger (*Anstaltsherr*) eigene oder ihm gesetzlich auferlegte fremde, sachlich zusammenhängende öffentliche Angelegenheiten wahrnimmt und auf die er daher - soweit dies nicht gesetzlich ausgeschlossen ist - dauernd maßgeblichen Einfluss ausübt.

Die öffentliche Anstalt ist eine eigenständige Organisationsform neben den Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Sie unterscheidet sich von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft dadurch, dass sie nicht von einer Personenmehrheit getragen wird. Die öffentliche Anstalt hat keine Mitglieder sondern ihre Organisation bezieht sich auf Benutzer. Im Gegensatz zur Stiftung ist die trägerschaftliche Einflussnahme hier größer, aber die Bindung des Trägers an die von ihm gewählte Organisationsform geringer.

Arten:

Die Anstalten des öffentlichen Rechts lassen sich nach folgenden Merkmalen einteilen:

1. nach dem Träger in
  - Bundesanstalten (Art. 86 GG, 87 II GG)
  - Landesanstalten (z. B. Strafanstalten)
  - kommunale Anstalten
  - Kammeranstalten
2. nach dem Umfang ihrer Rechtsfähigkeit in
  - rechtsfähige Anstalten (Bundesbank)
  - teilrechtsfähige Anstalten
  - nicht-rechtsfähige Anstalten (kommunale Versorgungsanstalten)
3. nach dem Anstaltszweck in
  - kulturelle und Bildungsanstalten (Schulen, Bibliotheken)
  - Forschungsanstalten (Deutscher Wetterdienst)
  - Versorgungsanstalten (Kranken- und Pflegeanstalten)
  - Altersversorgungsanstalten (für Arbeitnehmer: die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder - VBL)
  - Gewahrsamsanstalten (Strafanstalten)
  - Bankanstalten (Landesbanken und Girozentralen)
  - wirtschaftslenkende Anstalten (Bundesanstalt für Güterfernverkehr)
  - Datenzentralen (Hochschulrechenzentren)
  - Anstalten mit besonderen Aufgaben (Bundesanstalt für Flugsicherung)
4. nach der Nutzbarkeit in
  - nicht nutzbare Anstalten (*Forschungs- und Versuchsanstalten*)
  - nutzbare Anstalten
  - Die Benutzung kann freiwillig (*Bibliotheken*), aber auch unfreiwillig sein (*Benutzungspflicht / Schulpflicht*)
5. nach der Benutzungsart
  - vorübergehend (*Verkehrsbetriebe, Theater*) oder andauernd (*Schulen, Kurbetriebe*) benutzbar
  - offene (Theater, Sparkassen), geschlossene (Schlachthaus) oder abgeschlossene (*Haftanstalten, Fürsorgeanstalten*)
6. nach der Rechtsform der Nutzung in
  - Anstalten mit öffentlich-rechtlicher Nutzung und verwaltungsprivat-rechtlichem Leistungsverhältnis (*Personenverkehrs- und Energielieferungsanstalten*)
  - verwaltungsrechtlichem Leistungsverhältnis ohne Begründung eines Sonderstatus
  - Begründung eines verwaltungsrechtlichen Sonderstatus ihrer Benutzer (*Strafanstalten*).

*Benutzung, Entstehung und Auflösung:*

Das Leistungsverhältnis kann begründet werden durch Gesetz oder Satzung, Staatsakt, öffentlich-rechtlichen Vertrag, verwaltungsprivatrechtlichen Vertrag und tatsächliche Inanspruchnahme. Rechtsfähige öffentliche Anstalten können durch ein formelles Gesetz, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, eine Rechtsverordnung oder einen Verwaltungsakt, die nicht-rechtsfähigen öffentlichen Anstalten nur durch einen Organisationsakt des Anstaltsträgers entstehen bzw. aufgelöst werden.

*Organe:*

Die Organe einer Anstalt werden durch Gesetz, Rechtsverordnung, Vereinbarung oder kommunale Satzung gebildet. Hierzu kommen autonome Satzungen oder Sonderverordnungen der leitenden Anstaltsorgane (Anstaltsordnungen). Jede Anstalt muss

mindestens einen kollegialen Vorstand oder einen monokratischen Vorsteher haben. Außerdem findet man nicht selten noch einen Beirat oder ein Kuratorium.

### 9.3.1.3 Stiftungen des öffentlichen Rechts

Neben den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts können noch die Stiftungen des öffentlichen Rechts Träger öffentlicher Verwaltung sein. Dabei handelt es sich um "...auf einen Stiftungsakt begründete, auf Grund öffentlichen Rechts errichtete oder anerkannte Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit einem Kapital- oder Sachbestand Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen (§ 46 Abs. 1 shLVwG),,.

*Arten.:*

Die Stiftungen des öffentlichen Rechts lassen sich nach folgenden Merkmalen einteilen:

1. nach dem räumlichen Wirkungsbereich in
  - örtliche (kommunale) Stiftungen
  - allgemeine Stiftungen
2. nach der Art der Zweckverfolgung in
  - Verteilungs- oder Ertragsstiftungen (sozial helfende Stiftungen), z. B. Stiftung "Hilfswerk für behinderte Kinder,,"
  - Leistungsstiftungen (Studienstiftung des deutschen Volkes)
  - Gebrauchsstiftungen (Stiftung Preußischer Kulturbesitz).

*Entstehung, Verfassung und Verwaltung:*

Zur Entstehung einer Stiftung des öffentlichen Rechts ist der Stiftungsakt des Stifters (j. P. des öffentlichen Rechts u. a.) notwendig. Er kann in einem Gesetz oder in einer rechtsgeschäftlichen Willenserklärung, aber auch in einem Verwaltungsakt bestehen. Jede Stiftung des öffentlichen Rechts muss eine Stiftungsordnung haben, die ihre Verfassung regelt. Sie wird durch den Stiftungsakt bestimmt oder durch in diesem vorgeschriebenen Personen (z. B. die Bundesregierung) oder durch die Aufsichtsbehörde erlassen. Die Verwaltung der Stiftung bestimmt sich nach gesetzlichen Bestimmungen und nach den Vorschriften der Stiftungsordnung.

*Aufsicht, Umwandlung und Aufhebung:*

Jede Stiftung des öffentlichen Rechts unterliegt einer staatlichen Stiftungsaufsicht, die darüber wacht, dass ihre Verwaltung dem Stiftungswillen entspricht. Außerdem unterliegt sie der Rechtsaufsicht, die die Aufgabenerfüllung und die Wahrung der öffentlichen Interessen und der Gesetzmäßigkeit überwacht. Wenn keine besonderen gesetzlichen Regelungen bestehen, finden die Bestimmungen der §§ 87, 88 Bürgerliches Gesetzbuch analoge Anwendung.

### 9.3.2 Rechtsträger des Privatrechts

Neben der Aufgabenerfüllung durch rechtsfähige Verwaltungseinheiten, kann die öffentliche Verwaltung handeln

- in privatrechtlichen Organisationsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit (j. P. des Privatrechts) oder
- durch beliehene Personen oder Unternehmen

*Juristische Person des privaten Rechts:*

Eine j. P. des Privatrechts ist eine »rechtsfähige organisierte Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen (Körperschaft) oder eine Organisation zur Verwaltung einer Vermögensmasse (Stiftung), die ihre Individualität als rechtsfähiges Rechtssubjekt der Privatautonomie verdankt. Die deutsche Rechtsordnung kennt folgende privatrechtliche Organisationsformen:

- die rechtsfähige Stiftung (§§ 80-88 BGB),
- die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts - GbR (§§ 705-740 BGB)
- die Aktiengesellschaft - AG - (Aktengesetz AktG),
- die Gesellschaft mit beschränkter Haftung - GmbH (GmbHG),
- die eingetragene Genossenschaft (GenG),
- den Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit VvaG,
- die bergrechtliche Gewerkschaft (preußisches Bergrecht von 1864),
- die Kommanditgesellschaft auf Aktien (§§ 278-290 AktG).

Daneben gibt es noch Organe bzw. Organisationen, die kraft Gesetzes j.P. des Privatrechts sind (§ 80 Handwerksordnung: der Landesinnungsverband). Die öffentliche Verwaltung bedient sich einiger dieser Organisationsformen, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Sie schafft öffentliche <sup>52</sup> mit eigener Rechtspersönlichkeit (AG, GmbH, Genossenschaft):

„Öffentliche Unternehmen sind die rechtlich selbständigen und unselbständigen Unternehmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Darüber hinaus werden gemeinwirtschaftliche Unternehmen privater Träger und gemischtwirtschaftliche Unternehmen dazugerechnet.“

Man unterscheidet:

1. Eigengesellschaften (AG, GmbH, bergrechtliche Gewerkschaft, Genossenschaft):

sämtliche Anteile sind in der Hand des Trägers, z. B., Städtische Wohnungsunternehmen, die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b GmbH) im Geschäftsbereich des Bundesminister der Verteidigung

2. gemischtwirtschaftliche Unternehmen:

darunter versteht man solche Unternehmen, bei denen öffentliche Träger mit privaten Kapitaleignern zusammenwirken<sup>1</sup>, z. B. LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft.

Wird die öffentliche Verwaltung in diesen Rechtsformen tätig, gilt für sie das sogenannte Verwaltungsprivatrecht.<sup>53</sup> Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gilt dies nur, wenn sie von einem Träger öffentlicher Verwaltung beherrscht werden.

### 9.3.2.2 Beliehene

Dabei handelt es sich um Personen des Privatrechts (natürliche oder j. P. des Privatrechts) denen die Zuständigkeit eingeräumt ist, bestimmte einzelne hoheitliche Kompetenzen im eigenen Namen wahrzunehmen, z. B. Lebensmittelsachverständige, Bezirksschornsteinfeger. Werden Beliehene tätig, gilt für Rechtsverhältnisse das Verwaltungsprivatrecht.

**Definition 9.4** *Beliehene*

sind Personen des Privatrechts (natürliche und juristische Personen), denen die Zuständigkeit eingeräumt ist, bestimmte einzelne hoheitliche Kompetenzen in eigenem Namen wahrzunehmen.

### 9.3.2.3 Sondervermögen

Die öffentliche Verwaltung kann außerdem ihre Aufgaben wahrnehmen durch

- Betriebe nach § 26 BHO/LHO: das sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile der Bundes- bzw. Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.
- Eigenbetriebe (Eigenbetriebsverordnung - EigVO): Es sind Sondervermögen der Gemeinden. Die Gemeinde haftet über das Vermögen der Eigenbetriebe hinaus für deren Verbindlichkeiten. Eigenbetriebe haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. Es sind organisatorisch verselbstständigte Betriebe, deren Mitarbeitende im Dienst des Trägers stehen. Sie werden nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt, z. B. Städtische Verkehrsbetriebe, Verarbeitungsbetriebe (Molkereien, Sägewerke) oder Stadtwerke.
- Kommunale Krankenhäuser (GemKBVO).

Die Abb. A.2 enthält eine Übersicht der Verwaltungsträger

## 10 Wesentliche Aspekte und Probleme bei Veränderungen

### 10.1 Allgemeines

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten zwingen finanzpolitische Gründe die Legislativen in Bund, Ländern und Gemeinden dazu, den Umfang der öffentlichen Haushalte insgesamt zu begrenzen. Ansatzpunkte für Sparmaßnahmen bilden dabei die Ausgaben für das Personal und die sog. sächlichen Verwaltungsmittel (z. B. für Büromaterial etc.).

Die Hauptaufgabe der öffentlichen Verwaltung ist die Ausführung von Rechtsvorschriften (Exekutive). Diese Aufgabe soll wirtschaftlich und rationell durchgeführt werden. Dazu bedarf es, dies wird auch allgemein anerkannt, einer sach-(aufgaben)gerechten Personal- und Sachmittelausstattung.

Deshalb werden als Maßnahmen die Einführung von Informationstechnik und Überprüfung der Organisation sowie eine Reduzierung des Personals favorisiert (Reorganisation und technische Innovation). Darüber hinaus werden Begriffe wie Schwerpunktbildung und Aufgabenkritik in die Diskussion eingeführt.

Kritiker einer allzu umfangreichen Veränderung machen jedoch geltend, dass in der öffentlichen Verwaltung, auch für den Bürger wahrnehmbar, Kontinuität in der pflichtgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Deshalb sei tatsächlich nur sehr geringer Spielraum für Veränderungen vorhanden. Hierauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

### 10.2 Reorganisation

Aus Anlass der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahre 1990 wurde der relativ kurzfristige Aufbau einer öffentlichen Verwaltung nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten in den neuen fünf Bundesländern erforderlich. Gleichzeitig war und ist die gewachsene Struktur der Verwaltung in der sog. „alten Bundesrepublik“ so weit anzupassen, dass die Finanzierbarkeit und Effizienz gewahrt bleiben.

Bei der praktischen Umsetzung der Um- bzw. Neuorganisation kann man allgemein folgende Schwerpunkte feststellen:

- Auflösung bzw. Zusammenlegung oder Verlegung von Organisationseinheiten (Fach-/Sachgebiete, Dezernate, Referate, untere Behörden)
- Personalreduzierung bis hin zum sozialverträglichen Personalabbau in allen Ebenen
- verstärkter Einsatz von Informationstechnik.

Neben der Neugliederung des Verwaltungs- und Behördenaufbaus (*Aufbauorganisation*) die alle Ebenen umfasst sind gleichrangige Problemlösungen im Bereich der Geschäftsprozesse (*Ablauforganisation*) zwingend notwendig.

### 10.3 Technische Innovation

Die knapper werdenden Ressourcen Finanzmittel und menschliche Arbeitskraft zwingen dazu, zunehmend auch in der öffentlichen Verwaltung Informationstechnik (IT), insbesondere moderne Arbeitsplatzcomputer (APC), zur

Aufgabenbewältigung einzuführen. Dabei werden im Bereich der Bundesverwaltung allgemein folgende Ziele verfolgt <sup>54</sup>

- Leistungssteigerung,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit,
- Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten,
- Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit,
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Als besondere Erfordernisse für den Einsatz von IT sind z.B. in den IT-Richtlinien festgelegt:

- Benutzerfreundlichkeit,
- Vorbereitung der Mitarbeitenden,
- zeitgemäße IT-Verfahren,
- Sicherheit beim Einsatz der IT (IT-Sicherheit),
- Kompatibilität,
- Flexibilität der IT-Ausstattung,
- Innovative Beschaffungen,
- Aus- und Fortbildungen.

An dieser Stelle soll wegen der grundsätzlichen Bedeutung das besondere Erfordernis Vorbereitung der Mitarbeitenden näher dargestellt werden. Die IT-Richtlinien enthalten in Nr. 8 hierzu folgende Hinweise:

- Die Mitarbeitenden sind rechtzeitig auf den Einsatz der IT vorzubereiten, Die Erfahrungen der Mitarbeitenden bei der Aufgabenerfüllung sind frühzeitig in die Planung von IT-Vorhaben einzubeziehen,

- Die Mitarbeitenden sollen möglichst zeitnah zur IT-Einführung bedarfsgerecht aus-und fortgebildet werden, • Die Mitarbeitenden sind „ . . vor Aufnahme des Betriebs in .die Handhabung der IT-Einrichtungen einzuweisen“,
- Mit Aufnahme des Betriebes ist eine ausreichende fach-und system-technische Betreuung der Mitarbeitenden sicherzustellen.

Hieran wird deutlich, dass die Mitarbeitenden umfassend und rechtzeitig informiert und beteiligt werden sollen. Dies ist sicherlich keine einfache Aufgabe, kann jedoch die Bereitschaft zur Akzeptanz der Veränderung (hier: Änderung der Geschäftsprozesse durch IT-Einsatz) erhöhen. Zur Akzeptanzproblematik siehe Abschn. 7.4.1.

## 10.4 Aufgabenerfüllung

Nach dem in den beiden vorigen Abschnitten wesentliche Aspekte der Neuorganisation behandelt wurden, sollen nunmehr die Probleme bei der Aufgabenerfüllung betrachtet werden.

### 10.4.1 Akzeptanzproblem

Die Maßnahmen im Zusammenhang mit Veränderungen in der Struktur einer gewachsenen Organisation müssen zwar nicht zwangsläufig, können jedoch durchaus nachvollziehbar, zu Problemen in und mit der Belegschaft führen. Eine genaue Ursachenanalyse kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Die Gründe für eine mangelnde Akzeptanz lassen sich stichwortartig folgendermaßen charakterisieren:

- die Mitarbeitenden müssen unter Umständen den Arbeitsplatz wechseln, ggf. sogar verbunden mit einem Wechsel des Einsatz-oder Wohnortes (Umzug),
- im Rahmen eines sozialverträglichen Personalabbaus ausscheiden, wenn kein anderer Einsatz möglich ist (Outplacement),
- die Mitarbeitenden lehnen den Veränderungen (z.B. Einsatz der IT) ab, weil sie
  - mit weiteren Rationalisierungsmaßnahmen bis hin zum eigenen Arbeitsplatzabbau rechnen (Verlust der Arbeitsplatzgarantie / Stellenabbau),
  - befürchten, die andersartigen/gestiegenen Anforderungen nicht mehr erfüllen zu können (Überforderung),
- die Mitarbeitenden bezweifeln aus den unterschiedlichsten Gründen ganz allgemein die Notwendigkeit von Veränderungen.

Mangelnde Akzeptanz lässt sich insgesamt sicherlich nicht vermeiden. Es gilt deshalb, zumal in einer Zeit tief greifender Veränderungen, dass die Grundsätze für die Führung und Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden von allen Beteiligten beachtet werden müssen.

Dabei darf jedoch die unterschiedliche Interessenlage nicht unberücksichtigt bleiben. Veränderung ist nur mit nicht gegen die Mitarbeitenden zu realisieren, denn der Mensch ist die wichtigste Ressource im sozialen System öffentliche Verwaltung.

### 10.4.2 Schwerpunktbildung

Auf Grund der Umorganisation und einer damit einhergehenden stärkeren Personalfuktuation sucht man in der öffentlichen Verwaltung notwendig nach Möglichkeiten, die aufgetretenen Probleme bei der Aufgabenerledigung zu lösen.

Dabei wird den Dienstvorgesetzten generell oder im jeweiligen Einzelfall die Befugnis erteilt, für ihren Bereich zu entscheiden, welche Aufgabenerledigung

- zwingend erfolgen muss,
- teilweise oder ganz zurückgestellt werden kann.

So sehr diese Konstruktion als ein geeignetes Hilfsmittel zur Lösung von Problemen auch angesehen wird, muss man sich jedoch auch die Folgen dieser Handlungsweise verdeutlichen:

- kurzfristig lassen sich damit Personalengpässe auffangen; es werden jedoch keine Probleme bei der Personalausstattung und bei der Aufgabenerledigung gelöst,
- bei dauerhafter Schwerpunktbildung kann der Ausführungsauftrag der öffentlichen Verwaltung (Gesetzesvollzug) gefährdet werden, wenn übertragene Aufgaben nur unzureichend bzw. überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden.

Es ist deshalb erforderlich, den Umfang der Aufgabenerledigung genau zu ermitteln. Voraussetzung hierfür ist eine kritische Bestandsaufnahme der Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung (*Aufgabenkritik*).

### 10.4.3 Aufgabenkritik

Die Erfahrungen in anderen Bereichen der Gesellschaft, z. B. Privatwirtschaft, lassen die Schlussfolgerungen zu, dass es vor Veränderungen in großem Umfang zweckmäßig und notwendig ist,

- die künftigen Aufgaben zu ermitteln,
- die bisherige Aufgabenerledigung kritisch auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen.

Bei der Ermittlung künftiger Aufgaben beispielsweise für die Wehrverwaltung des Bundes (Art. 87b GG) sind die grundsätzlichen Entscheidungen für den Streitkräftebereich zu berücksichtigen.

*Beispiel:* Die Reduzierung der Streitkraftstärke hat eine Verringerung der von den Kreiswehersatzämtern einzuberufenden Wehrpflichtigen zur Folge. Dies wirkt sich auf die Personal- und Sachmittelausstattung dieser Ämter aus.

Die Untersuchung der bisherigen Aufgabenerledigung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine sachgerechte Organisationsänderung.

*Beispiel:* Für die Planung von IT-Vorhaben sind genaue Kenntnisse über die Art und Weise der bisherigen Aufgabenerfüllung erforderlich (s. Abschn. 10.3).

## 10.5 Kontinuität

Die Veränderungen in der gesamten öffentlichen Verwaltung werden seit geraumer Zeit von Meinungsäußerungen begleitet. Je nach Auffassung werden befürwortende oder kritische bis ablehnende Argumente vorgetragen. In diesem Zusammenhang wird als ein Hauptargument kritisch bemerkt, die öffentliche Verwaltung habe im Innenverhältnis gegenüber dem Mitarbeitenden und im Außenverhältnis dem Bürger (Kunden) gegenüber auf Kontinuität bei der Aufgabenerfüllung und Behandlung zu achten.

Damit soll im Wesentlichen zum Ausdruck gebracht werden:

- die Mitarbeitenden können nur dann Aufgaben wirksam erfüllen, wenn sie sich sicher fühlen (sicherer Arbeitsplatz, angemessene Arbeitsbedingungen),
- permanente Veränderungen im Verhältnis öffentliche Verwaltung / Bürger / Mitarbeitende führen zur Verunsicherung und evtl. sogar zur Frustration (innere Kündigung).

Diese Argumente sind im Rahmen einer sachlichen Betrachtungsweise insgesamt beachtenswert, zumal damit ja keine generelle Absage an Veränderungen zum Ausdruck gebracht wird.

Die Achtung auf Kontinuität in der öffentlichen Verwaltung unterliegt jedoch besonderen Bedingungen, und zwar beispielsweise

- den politischen Rahmenbedingungen  
Vorgaben der Legislative und Regierung
- dem Verhältnis zum Bürger  
Bürgerfreundlichkeit, örtliche Nähe, einfache und schnelle Kommunikationsmöglichkeit
- der Bindung an Recht und Gesetz  
Rechtslage, Vorrang/Vorbehalt des Gesetzes, Rechtsprechung
- der Orientierung am öffentlichen Interesse  
unparteiische Amtsausübung, wirtschaftliches Handeln ohne Gewinnmaximierungsabsicht
- der Änderung in der Verwaltungspolitik Wandel von einer reinen Ordnungsverwaltung über die Dienstleistungsverwaltung hin zur planenden Verwaltung.

Daran wird deutlich, dass Veränderungen nur unter Beachtung der politischen und sonstigen Rahmenbedingungen möglich sind. Extreme Grundpositionen, die durch überzogene Forderungen an die Flexibilität einerseits und Kontinuität andererseits gekennzeichnet sind, müssen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles (*Rahmenbedingungen und jeweilige Aufgabe*) sachlich begründet relativiert oder zurückgewiesen werden.

# 11 Eckpunkte einer Strukturreform

## 11.1 Allgemeines

Im Abschn. 7 sind die zu beachtenden Bedingungen und Problemstellungen dargestellt, die sich aus den Rechtsvorschriften bzw. sonstigen Rahmenbedingungen als Chancen und Risiken für Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung ergeben. Zwischenzeitlich sind tief greifende Veränderungen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung vorbereitet und eingeleitet worden. Es ist im Anschluss an die Darstellung der wesentlichen Aspekte und Probleme einer Strukturreform nunmehr die fortführende Entwicklung zu untersuchen bzw. darzustellen. Als Instrumente zur Modernisierung werden folgende Organisationsprinzipien / Techniken angewendet:

Tab. 11.1: Instrumente zur Modernisierung

<b>Instrument</b>	<b>Beschreibung</b>
Dekonzentration	Verteilung der Verwaltungstätigkeit auf verschiedene Organe
Dezentralisation	Verteilung der Verwaltungstätigkeit auf verschiedene Organisationen
Delegation	Übertragung von Zuständigkeiten auf eine andere Organisation oder anderes Organ
Regelungskritik	Reduzierung durch Aufhebung, Aufnahme einer zeitlichen Befristung, permanente Überprüfung der Notwendigkeit
Qualitätsverbesserung	Verfahrensoptimierung, einheitliche Standards und Maßstäbe, Prioritäten, Folgeneinschätzung

## 11.2 Handlungsfelder

Die Verwaltungsmodernisierung wird generell in folgenden Bereichen verfolgt:

- Aufgabenkritik und Vorschriftenüberprüfung:  
Zur Aufgabenkritik zählen insbesondere Entscheidungen über
  - Änderung von Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung, z.B. Abschichtung,
  - Änderung des Aufgabenzuschnitts
  - ggf. Aufgabewegfall,
- Modernisierung der Behörden und Einrichtungen durch Einsatz neuer Steuerungselemente, z.B. Budgetierung, Kosten-/Leistungsrechnung (§ 7 III BHO),
  - optimierte Führungs- und Informationssysteme, Servicecenter (Auskunfts- u. Beratungszentren, Check-In, etc.),
  - Nutzung von Informationstechnik, insbes. Netzwerke (LAN, WAN) Vorgangsbearbeitungssysteme, Telearbeit,
  - multifunktionale Chipkarten,
  - Modernes Personalmanagement (Personalentwicklungskonzepte, Kooperativer Führungsstil, optimierte Beurteilungssysteme, leistungsbezogene Zulagen, flexible Arbeitszeit, Frauenförderung, Gender-Mainstreaming),
  - Einführung eines Qualitätsmanagements durch stetiges Überprüfen der Zielerreichung von Veränderungsprozessen (*Controlling*, s. Abschn. ???)
  - Organisationsentwicklung unter Beteiligung der Mitarbeitenden,
- Optimierung der Aufbau-/Ablauforganisation von Behörden
- Neuorientierung der Aus- und Fortbildung, Weiterbildung:  
Von den Mitarbeitenden werden zunehmend betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Kenntnisse in der Nutzung von Informationstechnik verlangt sowie privatwirtschaftliches Denken (auch: unternehmerisches Denken) erwartet.

## 11.3 Informationsmanagement

Die wachsende Informationsflut sowie die umfassende Vernetzung von IT-Systemen (Internet, Intranet) zwingen dazu

- Güte und Umfang des Informationsangebotes am Nutzerbedarf auszurichten,
- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Informationsbeschaffung, aufbereitung und -verbreitung zu regeln,
- die Qualität der Informationspräsentation sicherzustellen,

Die Informationsbeziehungen zwischen Organisationen/Einrichtungen und innerhalb dieser zwischen den Organisationseinheiten/Organen sind in einer Struktur abzubilden und es sind Vorkehrungen zu treffen:

- Netzwerkadministration,
- Planung der zu veröffentlichenden Themen

- Beachtung eines einheitlichen Layout bei Veröffentlichungen (Corporate Identity -CI)
- Regelungen für eine legale, kontrollierbare und leicht verwaltbare Nutzung der digitalen Materialien:
  - zitierfähige Datensätze, z.B. DOI-Registrierung <sup>1</sup>
  - Digitale Rechteverwaltung <sup>2</sup> (DRMS, Creative Commons, Registered Commons)

Die Informationsbeziehungen zwischen Behörden und der Presse werden von den zuständigen Stellen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit koordiniert.

## 11.4 Projektmanagement

Die Realisierung von komplexen Vorhaben erfordert ein zielorientiertes und planvolles Vorgehen. Das Projektmanagement muss folgende Faktoren als Gesamtheit betrachten und ausreichend berücksichtigen:

- Projektorganisation: Wie organisiere ich das Projekt?
- Faktor Mensch:
  - Welche (neuen) Anforderungen kommen auf die Menschen im Projektgeschehen zu?
  - Welches Verhalten fördert die Projektarbeit?
- Methoden und Techniken der Planung und Steuerung: Welche Methoden und Techniken sollen eingesetzt werden (Software)?

Das Projektmanagement als geplante Vorgehensweise will die Projektarbeit effizient gestalten und muss deshalb ganz bewusst durch ein Organisations- und Führungskonzept in den Bereichen Planung, Führung, Kontrolle und Änderung zeit- und ressourcenintensiver Vorhaben gesteuert werden. Projektmanagement wird insbesondere in mehr technisch orientierten Bereichen eingesetzt, findet aber auch zunehmend im Bereich der Administration Anwendung.

## 11.5 Outsourcing

Der Begriff Outsourcing ist eine Verbindung aus den beiden englischen Wörtern Outside und Resourcing und meint: Bezug einer Dienstleistung oder eines Teils von einem Dritten, außerhalb der Organisation.

Die Fragestellung, ob z. B. die Konzipierung, die Erstellung, der Betrieb von Informationssystemen von der öffentlichen Verwaltung selbst übernommen oder aber an externe Dienstleister abgegeben werden soll <sup>55</sup>, ist zu einem der wichtigsten Entscheidungsfaktor geworden. Im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung beispielsweise wurde eine Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (G.E.B.B) <sup>56</sup> gegründet. Sicherheit ist und bleibt Staatsaufgabe. Aufgabe dieser Gesellschaft ist es, bei Bedarfsdeckung und Betrieb der Bundeswehr <sup>57</sup> ein Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu erreichen. Dabei soll sie die Bundeswehr von Aufgaben im Servicebereich entlasten, die nicht zu den Kernaufgaben (z.B. militärischen Kernfähigkeiten) gehören.

In der Privatwirtschaft lagern Unternehmen nicht nur den Betrieb ihrer Rechenzentren und Netze aus, sondern geben auch die Entwicklung von Anwendungen und die Verantwortung für weitere DV-Funktionen aus der Hand.

Im kommunalen Bereich findet dieses Modell zunehmend an Bedeutung. Aber auch in der Bundesverwaltung wird Outsourcing im IT-Bereich betrieben, z.B. bei der Softwareentwicklung.

## 11.6 Sonstige Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung

Ziel einer Verwaltungsmodernisierung ist auch die Bestimmung der originären Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung. Dies ist beispielsweise in den Bundesländern für die Landes- und Kommunalverwaltungen eine besondere und im öffentlichen Interesse stehende Aufgabe (Privatisierung; s. Abschn. 6.3). Die Wehrverwaltung des Bundes beispielsweise ist eine Ministerialverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau, die sich im Organisationsbereich Territoriale Wehrverwaltung (Kreiswehersatzämter / BwDienstleistungszentren) in ihrem Aufbau an der Organisation der Streitkräfte orientiert und das gesamte Bundesgebiet abdeckt. Sie unterscheidet sich in Aufbau, Arbeitsweise und personeller Besetzung grundsätzlich nicht von anderen Bundesverwaltungen.

Für diesen Verwaltungsbereich sind in Art. 87b GG bestimmt (Verfassungsrang):

- originäre Aufgaben
  - Personalwesen: Musterung und Einberufung von Wehrpflichtigen <sup>1</sup>
  - Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte: Verpflegung, Bekleidung, sonstige Güter
- Ermächtigung zur Übertragung weiterer Aufgaben.

Daher beschränkt sich die Aufgabenkritik im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung derzeit realistischerweise auf die Prüfungsfelder

- ersatzloser Aufgabenwegfall,
- Optimierung des Aufgabenzuschnitts,
- Aufgabenabbau,
- Aufgabenumbau,
- Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Streitkräftebereich und Wehrverwaltung im Inland (Abgrenzungserlasse),
- Beteiligung der Wehrverwaltung an Auslandseinsätzen.

Darüber hinaus ist es auch weiterhin erforderlich, die bestehenden Vorschriften permanent auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen bzw. vor der Herausgabe von Weisungen etc. zu prüfen, inwieweit überhaupt Regelungsbedarf besteht (*Regelungskritik*).

Über die Nutzung von IT für die Bürokommunikation (*Officeanwendungen*) im internen Bereich hinaus sind auch für die Praxis umzusetzen:

#### 1. Intern

- neue Formen der Informationsweitergabe, z.B.
  - Vorschriftenammlungen auf CD-ROM,
  - Fachbibliotheken in elektronischer Form
  - Intranet
- Nutzung des Internet

#### 2. Extern

- zentrale Dienstleistungsportale der öffentlichen Verwaltung
- WEB-basierte Kommunikation mit dem Kunden

## 12 Modernisierung als Veränderungsmodell

### 12.1 Phasenstruktur des Problemlösungsprozesses

Der Begriff Veränderungsmodell umschreibt die Notwendigkeit, ein Gesamtkonzept zu erarbeiten, dass in der Lage ist, das komplexe soziale System öffentliche Verwaltung an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei soll im Vordergrund stehen, dass sich eine Veränderung eines so großen Systems immer nur als Prozess über einen längeren Zeitraum verwirklichen lässt.

Darüber hinaus soll als Prämisse berücksichtigt werden, dass nicht nur einmalige sondern fortwährend Veränderungsprozesse erforderlich sind (Anpassungsflexibilität). Außerdem wird davon ausgegangen, dass der Prozess in mehreren Phasen abläuft.

#### 12.1.1 Sinn und Zweck des Phasenmodells

Das Phasenkonzept dient dazu, Problemlösungsprozesse rational zu gestalten, um die Problemlösung möglichst zielgerecht und wirtschaftlich durchzuführen.

Das Phasenkonzept gliedert einen Problemlösungsprozess in genau definierte Abschnitte (Phasen). Diese Gliederung soll dazu dienen, den Verantwortlichen einen Überblick darüber zu geben, ob sich der Problemlösungsprozess noch im vorgegebenen Finanz- bzw. Kostenrahmen hält. Dieser Umstand ist nach Beendigung jeder Phase durch z.B. den Projektleiter ausdrücklich festzustellen. Phasenkonzepte sind nicht normiert, sondern flexibel den jeweiligen Problemstellungen anzupassen.

#### 12.1.2 Allgemeine Vorgehensweise zur Problemlösung/Phasenkonzept

Der Problemlösungsprozess wird in folgende Phasen gegliedert:

Tab. 12.1: Phasenkonzept

Phase	Aufgabe	Beschreibung
1	Problem definieren	Ist-Soll-Differenz erzeugt Unzufriedenheit, es entsteht Handlungsbedarf
2	Ziele setzen	Ziele sind erwünschte Eigenschaften einer Organisation in der Zukunft, Sollzustand, Ziele müssen operational, d.h. messbar sein
3	Ist-Zustand aufnehmen	Sammeln von Daten, die die gegebene Situation beschreiben, pauschal bei einfachen Fällen oder durch Erhebungstechniken
4	Ist-Zustand analysieren	Daten nach problemrelevanten Gesichtspunkten sortieren, Diagnose
5	Realisierbare Lösungsmöglichkeiten suchen	Lösungsmöglichkeiten, die in der gegebenen Situation durchführbar sind; Brainstorming, MindMaps, Flussdiagrammtechnik
6	Lösungsalternativen bewerten	Bis zu welchem Grad erreicht man die gesetzten Ziele, Zielerreichungsgrade vorhersagen, Nutzwert-Analyse, Kostenvergleichsrechnung
7	Für eine Lösungsalternative entscheiden	Durch die Entscheidung werden Eigenschaften der Lösungsalternative zu Soll-Werten
8	Gewählte Lösungsalternative bewerten	Entscheidung umsetzen
9	Zielerfüllung kontrollieren	Ist-Werte ermitteln, Soll-Ist-Vergleich, Kennzahlen

#### Phase 1 : Problem definieren

Unter einem Problem versteht man eine Differenz zwischen einer Ist-Situation und einem gewünschten Soll-Zustand. Diese Differenz muss (1) einen gewissen Grad an Unzufriedenheit auslösen (bei den beteiligten Personen/-gruppen) und (2) es muss ein Handlungsbedarf vorliegen, der sich aus dem Grad der Unzufriedenheit ergibt. Dabei ist wichtig, wann ein Problem entsteht. Deshalb sind der betroffene Personenkreis zu ermitteln und es ist zu prüfen, für wen ein Problem entsteht. Mögliche Probleme können sein:

- Spitzenbelastung für Mitarbeitende
- lange Wartezeiten für Kunden.

Wenn ein Problem in der Zukunft liegt, muss man so organisieren, dass das Problem nicht entsteht (*Verantwortung des Dienststellenleiters*). Wenn ein Problem in der Zukunft liegt, geht man davon aus, dass aktuell optimal organisiert ist

#### Phase 2 : Ziele setzen

Ziele sind erwünschte Eigenschaften einer Organisation in der Zukunft und sollen möglichst operational (*messbar*) formuliert werden. Zielvereinbarung und Zielbestimmung sind zentrale Punkte der neuen Steuerungsmodelle:

- Festlegen von Kennzahlen,

- Planung und Vereinbarung von Zielen.

Kennzahlen dienen der einfachen Kontrolle (Controlling mit Kennzahlen), d.h. es ist die Zielerfüllung zu kontrollieren  
Sinn der Zielformulierung:

- Motivation durch zielorientiertes Arbeiten
- Zielorientierte Bewertung von Lösungsalternativen
- Zielorientierte Kontrolle einer realisierten Lösung
- Zielorientierte Steuerung des gesamten Prozesses = Controlling ist möglich

Als Hilfsmittel unterscheidet man zwischen Sachzielen (*optimale Aufgabenerledigung*) und Formalzielen (Bedingungen, die bei der Verfolgung des Sachzieles zu beachten sind):

- Wirtschaftlichkeit
- Bürgerinteresse/Kundeninteresse
- Interesse der Mitarbeitenden
- Flexibilität der Organisation

### **Phase 3 : Ist-Zustand aufnehmen**

Sammeln von Daten, die die gegebene Situation beschreiben (*Aufbau- und Ablauforganisation*) anhand folgender Erhebungstechniken:

- Dokumentanalyse  
Zur Einarbeitung, Vorinformation z.B.. Infos aus Statistiken, Stellenplänen, Organigramm, Rechtsvorschriften
  - Vorteil: keine Störung des Arbeitsablaufes, geringer Zeitaufwand
  - Nachteil: Problem, wenn Dokumente nicht auf dem neuesten Stand sind.
- Befragung  
Für Einstieg in Untersuchungen, Hilfsmittel für andere Erhebungstechniken
  - Mündliche Befragung: Interviews
    - Vorteil: flexibles Eingehen möglich
    - Nachteil: nur für kleinen Kreis geeignet, da zeitaufwendig
  - Schriftliche Befragung: Fragebogen
    - Vorteil: Zeitaufwand für Durchführung gering, großer Untersuchungskreis möglich
    - Nachteil: Aufwand für Vorbereitung
  - Beobachtung
    - Fremdbeobachtung:
      - Vorteil: Infos über tatsächlichen Ablauf
      - Nachteil: keine Information über Beweggründe des Verhaltens
    - Offene Beobachtung:
      - Vorteil: Anwesende sind informiert
      - Nachteil: wird als Kontrolle empfunden, Arbeitsverhalten ändert sich, aufwendig
  - Selbstaufschreibung  
Was wird von wem wie oft und wie lange getan? (Mit Hilfe von Vordrucken)
    - Vorteil: gibt umfassenden Aufschluss über Ist-Zustand der Arbeitsplätze, keine Störungen, Informationen über alle Tätigkeiten und deren Dauer, Fallzahl, Durchschnittliche Bearbeitungszeit, Arbeitsmengenschwankungen
    - Nachteil: Mitarbeitende können manipulieren, Organisator ist auf Unterstützung angewiesen (Interesse wecken!)
  - Laufzettelverfahren  
Infos über einen Arbeitsvorgang (Durchlaufzeit, Art der Tätigkeit), Arbeitsablauf steht im Vordergrund
    - Kriterien für den Einsatz einer Erhebungstechnik
    - Zeitaufwand für Vorbereitung, Durchführung und Auswertung
    - Sach- und Personalkosten
    - Dringlichkeit
    - Anforderungen an Genauigkeit
    - Störung durch Erhebung
    - Größe des Untersuchungsbereiches

### **Phase 4 : Ist-Zustand analysieren**

- Diagnose des Ist-Zustandes
- Nach problemrelevanten Gesichtspunkten sortieren

### **Phase 5: Realisierbare Lösungsalternativen suchen**

Lösungsmöglichkeiten suchen, die in der gegebenen Situation durchführbar sind

- Brainstorming
  - Klar abgegrenztes Problem
  - Keine Hierarchie in der Gruppe
  - Wertungsfreie Atmosphäre
  - Protokollierung der Ideen
  - a) Vorbereitung:
    - Problemanregung
    - Problemfestlegung
    - Teilnehmerkreis festlegen
    - Moderator bestimmen
  - b) Suchphase:
    - Darstellen des Problems
    - Äußerung spontaner Ideen
    - Fortentwickeln
    - Wenn zufrieden = O.K., sonst wieder beginnen
  - c) Selektionsphase: Bewertung der Lösungsideen und aussuchen
- Flussdiagrammtechnik
- Arbeitsablaufplan
  - Übersichtliche Darstellung zeitlicher Folgebeziehungen
  - Verzweigungen und Rückkopplungen werden dargestellt (gut für Ablauforganisation)
    - Vorteil:
      - Sehr übersichtlich
      - Darstellungsform (Symbole) nach DIN 66001 normiert
    - Nachteil: bei umfassenden Darstellungen zu platzaufwendig

### **Phase 6 : Lösungsalternativen bewerten**

- Wirtschaftlichkeitsbegriff

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung wird bestimmt durch das Zielsystem (s. Abschn. 9.6):

  - Sachziele
    - Individuelle oder kollektive Bedarfsdeckung
    - Gemeinwohlmaximierung, politischer/gesetzlicher Auftrag
    - Haushaltsgrundsätze, Sparsamkeit
  - Formalziele
    - Wirtschaftlichkeitsprinzip (s. Abschn. 3.1.1.2)
    - Arbeitszufriedenheit
    - Bürgerfreundlichkeit
    - Sicherung der Aufgabenerfüllung
    - Umweltverträglichkeit
- Kostenbegriff
  - Betriebsbedingter Werteverzehr
  - Kosten: der in Geldeinheiten bewertete, durch den Prozess der Leistungserstellung verursachte Verbrauch an Gütern und Dienstleistungen
- Ausgabenbegriff
  - Kassenwirksame Transaktionen
  - Geldmittelabfluss

Um prognostizieren zu können, welche Lösungsalternative die gesetzten Ziele am besten erreicht, bedient man sich verschiedener Techniken / Verfahren.

## **12.2 Techniken**

### **12.2.1 Kostenvergleichsrechnung (KVR)**

Die *Kostenvergleichsrechnung* beurteilt die Vorteilhaftigkeit einer Investition aufgrund der anfallenden Kosten. Andere Faktoren wie z.B. Qualitätsunterschiede oder unterschiedliche Nutzungsdauern können nicht berücksichtigt werden. Unter der Annahme, dass es repräsentative Vergleichsperioden gibt, ist die Berechnung relativ einfach. Die Kostenvergleichsrechnung eignet sich daher für die Beurteilung von Ersatzinvestitionen, bei der es keine Änderungen der Erlöse gibt.

#### *Prämissen*

Die Kostenvergleichsrechnung gehört zu den monetären Investitionsrechnungsverfahren. Als statisches Verfahren ist es durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Es wird nur eine, für den gesamten Betrachtungszeitraum repräsentative Periode betrachtet.
- Voraussetzung für die Methode ist es, dass der Nutzen eines Projektes für die Entscheidungsfindung irrelevant ist. Dies ist z.B. bei Ersatzinvestitionen der Fall, bei dem sich die Nutzung nicht ändert.
- Etwaige Interdependenzen auf kostenfremde Aspekte werden vernachlässigt. So wird z.B. ein qualitativer Unterschied oder auch eine Verbesserung im Arbeitsprozess durch eine Ersatzinvestition nicht berücksichtigt.
- Dynamische Effekte wie ein zeitlich unterschiedlicher Anfall der Ein- und Auszahlungen oder Sondereffekte bei Einführung einer Investition, z.B. Anlauf- oder Inbetriebnahmekosten, werden in die Betrachtung einer Durchschnittsperiode nicht einbezogen.

#### *Vorgehensweise*

Das Verfahren lässt sich in folgende Schritte gliedern:

1. Definition der Entscheidungsalternativen
2. Identifikation relevanter Kosten
3. Kostenvergleich und Alternativenbewertung.

#### *Definition der Entscheidungsalternativen*

Ausgangspunkt des Verfahrens ist die Gegenüberstellung von zwei oder mehr Investitionsalternativen um diejenige Alternative zu finden, welche die geringsten Kosten verursacht. Dazu ist zunächst auf die Vergleichbarkeit der Alternativen zu achten. Ist das Leistungsvermögen verschiedener Alternativen gleich, kann ein Vergleich der Gesamtkosten vorgenommen werden. Ansonsten sind Stückkosten miteinander zu vergleichen.

#### *Identifikation relevanter Kosten*

In einer Kostenvergleichsrechnung sind alle durch das Investitionsprojekt beeinflussten Kosten, im Sinne von relevanten Kosten, zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass aus Vereinfachungsgründen alle Kostenarten außer Acht gelassen werden können, die bei jeder Investitionsalternative in derselben Höhe anfallen. Zu den relevanten Kosten können folgende Kostenarten zählen:

- Zu den Betriebskosten zählen alle Kostenarten, die eine reibungslose Funktionsfähigkeit des Investitionsobjektes sicherstellen, wie z.B. Personalkosten, Materialkosten, Raumkosten oder Instandhaltungskosten.
- Die Kapitalkosten setzen sich aus den kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen zusammen. Für die Anwendung bei der Kostenvergleichsrechnung berechnen sich die Kapitalkosten deshalb wie folgt:
  - Kalkulatorische Zinsen  
Die kalkulatorischen Zinsen beziehen sich auf das durchschnittlich gebundene Kapital. Für die Berechnung der Zinsen ist es notwendig, die Art des Kapitalrückflusses zu kennen, mit dem die Anschaffungskosten gedeckt werden sollen. Dabei wird zwischen kontinuierlichem Rückfluss und Rückfluss am Ende der Periode unterschieden.
  - Kapitaldienst  
Die Kapitalkosten pro Periode, die auch als Kapitaldienst bezeichnet werden, ergeben sich damit aus der Summe der kalkulatorischen Abschreibungen und der kalkulatorischen Zinsen. Bei der Berechnung des Kapitaldienstes wird ein kontinuierlicher Rückfluss vorausgesetzt.

#### *Kostenvergleich und Alternativbewertung*

Bei der Kostenvergleichsrechnung wird die Alternative mit den geringsten Kosten ausgewählt.

#### *Anwendungsfälle*

Die Kostenvergleichsrechnung lässt sich insbesondere zur Lösung von zwei Problemfeldern einsetzen:

1. Auswahlproblem (Alternativenvergleich)  
Es geht um die Ermittlung des vorteilhaftesten Investitionsobjektes aus einer Vielzahl von Alternativen. Im Sinne der Kostenvergleichsrechnung wird diejenige Investition gewählt, welche die geringsten Gesamt- bzw. Stückkosten verursacht. Das Auswahlproblem kann z.B. eine Fragestellung nach dem wirtschaftlichsten Produktionsverfahren oder eine Fragestellung zu Eigenleistung oder Fremdbezug sein.
2. Ersatzproblem  
Hierbei wird die Fragestellung behandelt, ob ein bereits vorhandenes Investitionsobjekt ersetzt oder weitergenutzt werden soll. Dabei werden die durchschnittlichen Kosten pro Periode ermittelt und einander gegenübergestellt. Ein Ersatz macht nur dann Sinn, wenn das neue Investitionsobjekt zu einer dauerhaft günstigeren Kostenentwicklung beiträgt.

*Vor- und Nachteile*

Die Kostenvergleichsrechnung ist in Bezug auf die erforderliche Rechentechnik relativ einfach durchzuführen. Daher ist dieses Verfahren in der Praxis oft zu finden. Der relativ einfachen Durchführung stehen jedoch folgende Einschränkungen gegenüber:

- Das Verfahren beschränkt sich ausschließlich auf die Dimension Kosten. Andere Dimensionen, wie Erträge oder Rentabilitäten, werden bei der Beurteilung der Investitionsalternativen außer Acht gelassen.
- Der unterschiedliche zeitliche Anfall von Kosten wird nicht in die Beurteilung mit einbezogen.
- Es erfolgt nur die Betrachtung einer Periode, die repräsentativ für alle folgenden Perioden gilt. Für die Berechnung dieser repräsentativen Periode werden Durchschnittswerte angenommen. Diese Vorgehensweise führt zu einer sehr starken Vereinfachung und ist deshalb ungenau.
- Ebenfalls kritisch anzumerken wäre, dass die unterschiedliche Nutzungsdauer bei einem Alternativenvergleich nicht berücksichtigt wird.
- Eventuelle Qualitätsunterschiede werden ebenfalls nicht berücksichtigt.

### 12.2.2 Erweiterte Kostenvergleichsrechnung

Bei der erweiterten KVR erfolgt ein Vergleich von Alternativen, mit dem monetär bewerteten Differenznutzen. Es handelt sich um ein eindimensional ökonomisches Bewertungsverfahren. Dies bedeutet, dass Alternativen dahingehend unter dem monetären Aspekt beurteilt werden, ob sie durch eine enthaltene Funktion, wie Stromerzeugung o. ä., die laufenden Kosten senken und dadurch attraktiver werden. Neben der Kostenreihe existiert so noch eine Differenznutzenreihe, die von der Kostenreihe subtrahiert werden kann. Der erweiterte Kostenvergleich ist ein absoluter Wirtschaftlichkeitsvergleich. Ansonsten entspricht er der Kostenvergleichsrechnung.

### 12.2.3 Nutzwertanalyse

Die Nutzwertanalyse ist eine Planungsmethode zur systematischen Entscheidungsvorbereitung bei der Auswahl von Projektalternativen. Sie analysiert eine Mengen komplexer Handlungsalternativen mit dem Zweck, die einzelnen Alternativen entsprechend den Präferenzen des Entscheidungsträgers bezüglich eines mehrdimensionalen Zielsystems zu ordnen. Die Nutzwertanalyse ermittelt daher weniger die Effizienz eines Projekts, als vielmehr die Effektivität, d. h. den Gesamtbeitrag des Projekts zu gegebenen Zielen. Der Gesamtzielbeitrag oder Gesamtnutzen ergibt sich aus der Summe von Einzelzielbeiträgen.

*Prämissen*

Die Methode beruht auf drei Annahmen:

1. Der Gesamtzielbeitrag lässt sich in Beiträgen zu Einzelzielen zerlegen. Deshalb wird ein hierarchisches Zielsystem aufgebaut, an dessen Spitze ein einziges Oberziel steht, das den Gesamtnutzen darstellt.
2. In der Hierarchie kann man für jedes Unterziel logisch schließen oder abschätzen, welchen Beitrag es für sein Oberziel leistet. Jenes leistet wiederum einen definierten Beitrag zum darüber geordneten Oberziel usw. bis zum Gesamtnutzen.
3. Man ermittelt den Beitrag des Projekts zur untersten Zielebene, der Indikatorebene; alles Weitere kann man dann berechnen.

*Begriffe*

**Nutzwert**

ist der subjektive Wert, der durch die Tauglichkeit zur Bedürfnisbefriedigung bestimmt wird

**Nutzenfunktion**

mathematische Funktion zur Transformation von Mess- und Schätzwerten in Zielerreichungsgrade

*\*Zielerreichungsgrad (oder Zielerfüllungsgrad)*

dimensionsloser Wert, der ausdrückt, wie gut ein bestimmtes Ziel aus der Sicht des Bewertenden erreicht ist

**Teilnutzen**

entsteht durch Multiplikation des Zielerfüllungsgrads mit dem zugehörigen Kriteriengewicht

**Aggregation**

Zusammenfassung von Kriterien zu abstrakteren Kriterien

*Ablauf der Methode*

Den idealtypischen Verlauf veranschaulicht die Tab. 12.2

Tab. 12.2: Ablauf der Nutzwertanalyse

Phase	Aufgabe	Beschreibung
1	Problemdefinition	Was wird betrachtet, was insbesondere nicht?
2	Alternativentwicklung	Ziel ist die relative Bewertung von Alternativen: Trassenalternativen, Standortalternativen, Produktalternativen, Null-Alternative(wird nicht gebaut)
3	Konkretisierung des Zielsystems	Wichtigster Schritt der Methode:Das Zielsystem muss soweit ausdifferenziert werden, dass es in messbaren oder abschätz-baren Indikatoren endet. Es muss streng hier-archisch sein, sonst ist nicht berechenbar,welchen Zielbeitrag die einzelnen Zielele-mente zum Gesamtnutzen liefern. Trotz Ge-samtnutzen haben wir es mit einem mehrdi-mensionalen Zielsystem zu tun. Es wird al-lerdings am Projekt orientiert, d. h. auf das für das Projekt Relevante reduziert.

Phase	Aufgabe	Beschreibung
4	Zielgewichtung	Nicht alle Ziele sind gleich wichtig für den Gesamtnutzen; sie tragen nicht dasselbe zum Nutzen bei. Wie wichtig welches Teilziel ist, hängt von den Präferenzen der Entscheidungsträger ab und ist daher politisch bestimmt. Die Summe aller Gewichte muss 100 ergeben, damit 100 % Gesamtnutzen vorhanden ist.
5	Bestimmung der Zielerträge	Bestimmung der Auswirkungen des Projekts auf die Indikatorenprägung
6	Transformation in Zielerreichungsgrade	Rechenvorgang anhand von Nutzenfunktionen: Zweck Bestimmung des Verlaufs des Nutzens bei Zu- oder Abnahme des Indikatorwerts, Inwertsetzen von Zuständen
7	Wertsynthese	Nur noch Rechenvorgang (da Zielsystem, Gewichte und Nutzenfunktionen nun festliegen), Aggregation von verschiedensten Werten zu einem Wert, dem Gesamtnutzen
8	Alternativbewertung	Je größer der Gesamtnutzen, desto besser ist der Zielerreichungsgrad der Alternative, also ihre Effektivität.
9	Sensitivitätsanalyse	
10	Entscheidung	In der Regel für diejenige Alternative mit dem höchsten Gesamtnutzen

Beispiel

Als Beispiel für eine Nutzwertanalyse siehe die Tab. 12.3

Tab. 12.3: Beispiel für eine Nutzwertanalyse

Zielkatalog Kriterienkatalog der Teilziele	Gewichtung	Bewertung der Teilziele Punkteskala		Teilnutzwerte (Gewichtung x Bewertung) Altrnataive	
		Alternativziel 1	Alternativziel 2	1	2
1. Ziel	25 %	-	-	-	-
2. Ziel	25 %	-	-	-	-
3. Ziel	30 %	-	-	-	-
4. Ziel	30 %	-	-	-	-
5. Ziel	100 %				Gesamtnutzwert

Vor- und Nachteile

Die Nutzwertanalyse macht Entscheidungen transparent; sie ist nachvollziehbar und übersichtlich. Als Nachteile lassen sich identifizieren:

- Möglichkeit subjektiver Gewichtung bedeutet Gefahr der Manipulation
- Vorsichtige Interpretation der Ergebnisse
- Erzeugt objektiven Anschein durch Zahlenmaterial

## 12.3 Controlling

Eine einheitliche Definition ist in der Literatur nicht vorhanden. Horváth beschreibt Controlling umfassend so: „Controlling ist -funktional gesehen - dasjenige Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt.“<sup>58</sup>

Die Hauptmerkmale eines Controllingsystems sind laut dieser Definition als Planung, Steuerung und Kontrolle zu verstehen. Als weitere Aufgabe des Controllings kann die Beschaffung und Interaktion von Informationen verstanden werden. Das Controlling soll allen am Zielprozess beteiligten Instanzen Instrumente und Informationen zur Verfügung stellen, damit sie ihre Rolle im Zielerreichungsprozess wahrnehmen können. Es handelt sich somit um eine enge Zusammenarbeit des Controllings mit anderen Management-Teilsystemen wie dem Organisations-, Führungs- und Informationssystem.

Das operative Controlling konzentriert sich auf quantifizierte Größen als Grundlage für den Steuerungsprozess, während das strategische Controlling die qualitativen Faktoren in den Planungsprozess mit einbezieht. Da sich Erfolg im öffentlichen Sektor (Allgemeinwohlmaximierung) schlecht messen lässt, verwendet man z.B. Kennzahlen, also vereinfachte und komprimierte Abbildungen der Realität. Sie dienen dem Soll-Ist-Vergleich (Kontrolle des Zielerreichungsgrades) und der Ursachenanalyse bei Abweichungen.

Beispiele hierfür sind:

**Arbeitsproduktivität** = Zahl der Fälle / Anzahl der Arbeitsstunden

$$\frac{\text{Fälle}}{\text{Arbeitsstunden}}$$

**Qualität der Aufgabenerfüllung** = Fehler / Anzahl der bearbeiteten Fälle

$$\frac{\text{Fehler}}{\text{Fälle}}$$

**Bürgerfreundlichkeit** = Beschwerden , Widersprüche / Anzahl der bearbeiteten Fälle

$$\frac{\text{Beschwerden}}{\text{Fälle}}$$

## 12.4 Zielunterschiede privater -öffentlicher Sektor

Ein Ziel ist ein Wunscheignis, das zu einem gewünschten Zeitpunkt in der Zukunft eintreten soll. Jede Zielformulierung enthält einen exakt definierten Inhalt, Wunschzustand und den gewünschten Zielzeitpunkt. Zwischen den Zielen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft gibt es Unterschiede, die in der Tabelle 9.4 dargestellt sind.

### Verwaltung

Allgemeinwohlmaximierung  
Finanzierung durch Steuern  
Aufgaben durch den Gesetzgeber  
Weitestgehend gesetzlich normierte Denk- und Handlungsweise  
Staatsziel Allgemeinwohlmaximierung nur partikular messbar\*)

### Privatwirtschaft

Gewinnmaximierung  
Finanzierung durch Umsätze / Gewinne  
Aufgabenteilung durch Eigentümer (Art 12 GG)  
Ökonomische Denk- und Handlungsweise  
Operationale Ziele sind messbar

\*) z.B. am BIP oder an der AL-Quote; Problematik des Zielfindungsprozesses

Tab. 12.4: Zielunterschiede Öffentliche Verwaltung - Privatwirtschaft

Ziele der Verwaltung lassen sich weniger operational bewerten wie Ziele in der Privatwirtschaft. Ziele sollen aber so operational wie möglich definiert werden, z. B. für den Abbau der Wartezeit: der Bürger soll nicht länger als 15 min. warten. Hierin liegt ein wesentliches Grundproblem für die Zielkonzeption in der öffentlichen Verwaltung.

Üblicherweise wird unterschieden zwischen Sach- und Formalzielen. Sachziele beschreiben die optimale Leistungserstellung, während die Formalziele die Bedingungen festlegen, die bei der Verfolgung der Sachziele zu beachten sind.

Das Zielsystem der öffentlichen Verwaltung lässt sich wie folgt abbilden:

Tab. 12.5: Zielsystem der Öffentliche Verwaltung

Zielart	Beschreibung
Sachziele	<ul style="list-style-type: none"><li>- individuelle oder kollektive Bedarfsdeckung</li><li>- Gemeinwohlmaximierung</li><li>- politischer, gesetzlicher Auftrag</li><li>- Haushaltsgrundsätze</li><li>- Sparsamkeit</li><li>- Wirtschaftlichkeitsprinzip</li></ul>
Formalziele	<ul style="list-style-type: none"><li>- Arbeitszufriedenheit</li><li>- Bürgerfreundlichkeit</li><li>- Sicherung der Aufgabenerfüllung</li><li>- Umweltverträglichkeit</li></ul>

s. Abschn. 23.1.2.2

## 13 Dienstleistungsmanagement im öffentlichen Sektor

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland erbringt im Sinne der europäischen Rechtsordnung DANWI (vgl. Abschn. 6.4). Deshalb sollen nunmehr die Aktivitäten näher betrachtet werden, die eine Veränderung des Außenverhältnisses (Organisation - Kunden), also die Leistungserbringung, zum Gegenstand haben.

### 13.1 Begriff

Beim DLM unterscheidet Strauß<sup>59</sup> zwischen institutionellem, funktionalem und intentionalem Dienstleistungsmanagement. Diese drei Dimensionen können wie folgt voneinander abgegrenzt werden:

#### 1. Institutionelles Dienstleistungsmanagement

Das institutionelle DLM betrifft das Management von Organisationen in der Dienstleistungsbranche (z. B. Hotels, Banken, Versicherungen).

#### 2. Funktionales Dienstleistungsmanagement

Das funktionale DLM richtet seinen Fokus auf das Verständnis der Managementanforderungen, die sich branchenübergreifend aus den konstitutiven Merkmalen von Dienstleistungen definieren (z. B. angebotsbegleitende Dienstleistungen).

#### 3. Intentionales Dienstleistungsmanagement

Beim intentionalen DLM werden alle Bemühungen darauf gerichtet, eine organisationsinterne Dienstleistungsorientierung zu schaffen, die eine grundlegende Dienstleistungsbereitschaft zum Ziel hat (z. B. Organisation, Führung, Mitarbeitende).

#### **Definition 13.1** *Dienstleistungsmanagement*

Dienstleistungsmanagement umfasst die Planung, Durchführung und Kontrolle von Maßnahmen zur Erbringung von Dienstleistungen sowie zur Sicherstellung dienstleistungsorientierten Verhaltens.

Für das öffentliche Dienstleistungsmanagement (Management der DAI) wird hier in Anlehnung an Strauß folgende Definition als Arbeitsgrundlage verwendet:

#### **Definition 13.2** *öffentliches Dienstleistungsmanagement*

Öffentliches DLM umfasst die Planung, Durchführung und Kontrolle

- von Maßnahmen zur Erstellung der DAI sowie
- zur Sicherstellung dienstleistungsorientierten Verhaltens.

Dabei ist zwischen institutionellem, funktionalem und intentionalem DLM zu unterscheiden.

1. institutionelles Verständnis: betrifft das Management von Organisationen im öffentlichen Sektor.
2. funktionales Verständnis: betrifft die Managementanforderungen, die sich allgemein aus den konstitutiven Merkmalen von DAI ergeben. Dazu zählen vor allem Intangibilität und Integrativität (s. Rdn. 20). Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um die Kernleistung von Organisationen, um begleitende Dienstleistungen von Sachgüterunternehmen oder organisationsintern erstellte Dienstleistungen handelt.
3. intentionales Verständnis: umfasst alle Bemühungen, organisationsintern Dienstleistungsorientierung zu verwirklichen (*Kundenorientierung*).

Intentionales und funktionales Dienstleistungsmanagement haben ressortübergreifende strategische und operative Implikationen.

### 13.2 Strategisches Dienstleistungsmanagement

Die wesentliche strategische Aufgabe des intentionalen Dienstleistungsmanagements besteht in der Schaffung, Entwicklung und Aufrechterhaltung einer dienstleistungsorientierten Organisationskultur. Dazu bedarf es der Aufnahme der Dienstleistungsorientierung als zentralen Wert in die Organisationsphilosophie und deren konsequente Umsetzung. Dies erfolgt u. a. durch eine Vorbildfunktion der Führungskräfte, eine flache Organisationsstruktur, Teamstrukturen sowie ein hohes Maß an Delegation.

Im Mittelpunkt des funktionalen Dienstleistungsmanagements steht die Festlegung des Integrativitätsgrades. Hierbei sind Entscheidungen hinsichtlich räumlicher, zeitlicher, funktionaler und sozialer Dimensionen zu fällen.

- **Räumliche Integration**  
Bei der räumlichen Integration ist zu entscheiden, ob der Kunde den Dienstleistungsanbieter oder aber, der Dienstleistungsanbieter den Kunden aufsuchen soll. Eine weitere Möglichkeit der Dienstleistungserstellung stellt der Einsatz von Kommunikationsmedien (z. B. Telefon, Telefax, Internet) dar.
- **Zeitliche Integration**  
Beteiligte Kunden müssen bei Dienstleistungen selbst Zeit einsetzen. Eine Dienstleistung stellt somit ein Zeitverwendungsangebot dar. Dabei wird dem Kunden entweder eine attraktive Zeitnutzung ermöglicht (z. B. Theaterbesuch, Kinobesuch) oder aber der Nutzen liegt darin, dem Kunden Zeit zu sparen (z. B. Gebäudereinigung, Express-Reinigung).
- **Leistungsbezogene Integration**  
In welchem Ausmaß sich Anbieter und Kunde an der Erstellung der Dienstleistung beteiligen, ist ebenfalls festzulegen. Die Bandbreite kann dabei von der autonomen Leistungserstellung durch den Anbieter bis zur weitgehenden Leistungsübertragung auf den Kunden reichen.
- **Soziale Integration** Der Anteil der persönlichen Interaktion im Leistungserstellungsprozess steht dabei im Mittelpunkt der Betrachtungen. Dabei reicht die Spannweite von der weitgehenden Automatisierung, verbunden mit einer Reduzierung des Interaktionsgrades, bis zur vollständigen Personalisierung. Vorteil der Automatisierung bzw. Standardisierung ist eine gleich bleibende Qualität. Der Verlust an Individualisierung stellt dabei einen Nachteil dar, der als Folge davon negative Effekte auf die Kundenbindung haben kann.

## 13.3 Operatives Dienstleistungsmanagement

Die Merkmale einer Dienstleistung und die strategischen Grundentscheidungen haben Folgen für eine Vielzahl von Aktivitäten, die man sieben Managementbereichen zuordnen kann.

### 13.3.1 Tangibilitätsmanagement

Aus der Intangibilität ergibt sich für Unternehmen das Problem, den nicht greifbaren Kundennutzen zu kommunizieren. Insofern müssen vor allem Markierung und Werbung geeignete tangible Surrogate finden. Dazu gehört zum einen die Wahl von Kontaktelementen als Träger der Markierung (z.B. Ausrüstung, Mitarbeiter). Zum anderen gilt es, in Logo und Werbegestaltung tangible Elemente einzusetzen, die vom Kunden als Symbol des intangiblen Nutzen interpretiert werden (z.B. Fels als Symbol der Sicherheit für eine Versicherung).

### 13.3.2 Umfeldmanagement

Wird die Dienstleistung beim Anbieter erstellt, kommt der Kunde mit den dort wahrnehmbaren tangiblen Elementen in Kontakt. Dieses physische Umfeld bestimmt nachhaltig den Qualitätseindruck des Kunden. Zudem beeinflusst es das Kundenverhalten (z.B. Verweildauer, Effizienz der Mitwirkung), das Verhalten der Mitarbeiter (z.B. Leistungsniveau) und die Interaktionen zwischen den Kontaktpartnern. Insofern ist es Aufgabe des Umfeldmanagements, das physische Umfeld so zu gestalten, dass die angestrebte Qualitätsposition kommuniziert sowie Kunden und Mitarbeitern eine effiziente Aufgabenerfüllung ermöglicht wird. Als Gestaltungselemente kommen Umgebungsbedingungen (wie Temperatur), funktionelle Raumelemente (wie Möblierung) und Zeichen (wie Hinweisschilder) in Betracht.

### 13.3.3 Zeitmanagement

Da Dienstleistungskonsum vom Kunden Zeiteinsatz verlangt, gilt es, seine Zeitausgaben und Zeitstrukturen zu ermitteln und zu optimieren sowie dessen Zeitwahrnehmung zu beeinflussen. Bei der Ermittlung der STRAUSS (2001), S. 1. sind nicht nur die Zeiten der Leistungserstellung (Transaktionszeiten) zu berücksichtigen, sondern auch die Transferzeiten für die Überwindung der räumlichen Distanzen, Abwicklungszeiten für die Erledigung vor- und nachgelagerter Aktivitäten (z.B. Check-In) und Wartezeiten. Ein wesentlicher Ansatzpunkt des Zeitmanagements liegt darin, die nicht der Transaktion dienenden Zeiten zu minimieren (z.B. durch Terminvereinbarungssysteme). Zudem sind interne Zeitstrukturierungen auf Nachfragerbedürfnisse abzustimmen (z.B. durch Öffnungszeiten).

Sollten sich Wartezeiten nicht grundsätzlich verhindern lassen, ist zudem die negative subjektive Zeitwahrnehmung des Kunden abzuschwächen (z.B. durch Informationen und Unterhaltungsmöglichkeiten).

### 13.3.4 Personalmanagement

Sofern die Produktion der Dienstleistungen in persönlicher Interaktion zwischen Mitarbeitern und Kunden erfolgt, beeinflusst das Mitarbeiterverhalten entscheidend die Qualitätswahrnehmung. Deshalb ist dafür zu sorgen, dass Mitarbeiter nicht nur über die erforderliche fachliche Qualifikation, sondern auch über eine dienstleistungsorientierte Einstellung und die Fähigkeit zur erfolgreichen Bewältigung von Kundenkontaktsituationen verfügen. Hierfür steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Erstens sind die klassischen personalpolitischen Instrumente (wie Personalauswahl oder Entlohnung) dienstleistungsorientiert einzusetzen. Zweitens bedarf es der Aufwendung von Methoden der internen Kommunikation zur Vermittlung von Kenntnissen

und Fähigkeiten. Drittens erhalten externe Marketinginstrumente eine personalpolitische Dimension, wenn sie sich auch an die Mitarbeiter wenden (z.B. Werbung unter Bezugnahme auf Mitarbeiterqualitäten).

### 13.3.5 Kundenmanagement

Eine effiziente Leistungserstellung impliziert auch Anforderungen an den beteiligten Kunden. Er hat z.B. Informationen bereitzustellen, Geräte zu bedienen und Rollenerwartungen zu erfüllen. Daher bedarf es eines Kundenmanagements im engen Sinne einer Steuerung des Kundenverhaltens in der Kontaktsituation. Damit ist der Kunde vor, während und nach der Leistungserstellung mit Hinweisen über den üblichen Ablauf des Erstellungsprozesses, seine Rolle darin und das von ihm gewünschte Verhalten zu versorgen. In einem weiten Sinne von Kundenmanagement als Gestaltung von Geschäftsbeziehungen ist zu beachten, dass sich Dienstleistungskonsum meist nicht auf Einzeltransaktionen beschränkt, sondern innerhalb langfristiger Beziehungen erfolgt.

Daher gehört es zu den bedeutsamen transaktionsübergreifenden Aufgaben des Dienstleistungsmanagements, stabile Beziehungen aufzubauen, zu entwickeln und zu halten.

### 13.3.6 Kapazitätsmanagement

Eine unmittelbare Folge aus der Integrativität ist, dass viele Dienstleistungen im Moment des Dienstleistungskonsums erstellt werden, also nicht lagerfähig sind. Damit ergeben sich die Probleme von Leerkosten bei Überdimensionierung bzw. entgangener Gewinne bei Unterdimensionierung der Kapazität. Kapazitätsmanagement zielt darauf ab, diese Probleme durch eine quantitative Abstimmung von Angebot und Nachfrage zu reduzieren. Ansatzpunkte hierfür bieten sowohl die internen Ressourcen (wie flexibler Arbeitseinsatz) als auch die Kunden selbst, deren Nachfrageverhalten gesteuert werden kann (z.B. durch zeitliche Preisdifferenzierung, Yield Management).

### 13.3.7 Prozessmanagement

Wesentlich für das Prozessmanagement im Dienstleistungsbereich ist, dass die internen Abläufe (*Verwaltungsprozesse*) im Kontaktbereich wegen der Kundenbeteiligung nicht autonom gestaltet werden können. Auch ist relevant, dass der Kunde während seiner Beteiligung selbst einen Prozess (Kundenprozess) durchläuft. Dieser ist zum Ausgangspunkt der internen Prozessorganisation zu nehmen. Er muss daher erfasst, analysiert und optimiert werden. Zu diesem Zweck steht das Planungsinstrument der Kundenpfadanalyse (Blueprinting, Service Mapping) zur Verfügung. Hierbei wird der Kundenprozess in Teilphasen zerlegt und in einem Ablaufdiagramm visualisiert.

Damit wird eine Sequenz von Kontaktpunkten aus Kundensicht mit den jeweiligen Interaktionen identifiziert. Eine Sichtbarkeitslinie macht zudem kenntlich, welche Bereiche des Leistungserstellungssystems für den Kunden wahrnehmbar sind. Auf diese Weise besteht die planerische Basis für eine zielgerechte Koordination der Prozesse zwischen Kundenkontakt- und Unterstützungsbereichen.

### 13.3.8 Qualitätsmanagement

Ein Teil der genannten Handlungsbereiche lässt sich als Bestandteil eines umfassend verstandenen Qualitätsmanagements interpretieren. Darüber hinaus haben Intangibilität und Kundenbeteiligung auch Folgen für den spezifischen Aspekt der Qualitätsmessung. Bestimmte standardisierte Formen der Qualitätskontrolle sind nur begrenzt einsetzbar, weil die in der Interaktion erstellten Leistungen qualitativ variieren. Damit gewinnen subjektive Qualitätsstandards, die auf der Qualitätswahrnehmung des Kunden beruhen, an Bedeutung. Entsprechend sind hier vor allem Methoden zur Messung der wahrgenommenen Qualität einzusetzen, zu denen vor allem Befragungen (Zufriedenheitsmessung, Methode der Kritischen Ereignisse), Beobachtungen (Silent Shopper-Verfahren) und Dokumentenauswertungen (Beschwerdeanalyse) gehören. Zudem ergibt sich als Folge aus dem prozesshaften Qualitätserleben von Dienstleistungskunden die Forderung, auch die kundenorientierte Qualitätsmessung am Kundenprozess auszurichten.

## 14 Non-Business-Marketing

### 14.1 Begriff

Marketing ist die

- Planung, Organisation, Implementierung und Kontrolle (*Managementaspekt*)
- aller Aktivitäten mit der Absicht der Erreichung qualitativer und/oder quantitativer Vorgaben (*Entscheidungsaspekt*)
- durch Auswahl und Aufbau, Unterhalt und Referenzierung, Ausbau und Intensivierung beziehungsweise Wiederherstellung oder Ausgrenzung von Geschäftsbeziehungen (*Pflegeaspekt*)
- **mit jeweils relevanten Zielgruppen in Absatz, Beschaffung, Produktion, Umfeld und Medien (*Anspruchsgruppenaspekt*).**

#### Definition 14.1 *Marketing*

Marketing ist die Planung, Koordination und Kontrolle aller auf die aktuellen und potentiellen Märkte ausgerichteten Unternehmensaktivitäten mit dem Zweck einer dauerhaften Befriedigung der Kundenbedürfnisse einerseits und der Erfüllung der Unternehmensziele andererseits.

Aktuell wird Marketing überwiegend als marktorientiertes Führungskonzept verstanden, das die Ausrichtung des gesamten Unternehmens auf sein Vermarktungsumfeld umfasst, also alle relevanten Anspruchsgruppen integriert.

Non-Business-Marketing<sup>60</sup> bezeichnet die Planung, Koordination und Kontrolle von marktgerichteten Aktivitäten zum Zwecke der Erreichung gemeinnütziger, ideeller Ziele. Im Gegensatz zum kommerziellen Marketing werden

- Zielsysteme von Organisationen untersucht, die nicht erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sind (z.B. Verkehrsbetriebe, Kirchen, gemeinnützige Vereine, Behörden) sowie
- der spezifische Mitteleinsatz ermittelt, der aufgrund dieser konkreten Ziele möglich oder erforderlich ist.

#### Definition 14.2 *Non-Business-Marketing*

Non-Business-Marketing bezeichnet die Planung, Koordination und Kontrolle von marktgerichteten Aktivitäten zum Zwecke der Erreichung gemeinnütziger, ideeller Ziele.

Das NBM wird in der Regel von nicht-kommerziellen Organisation (non-business organizations) betrieben, die sich wie folgt einteilen lassen:

1. Marketing der öffentlichen Unternehmen
2. Marketing der Verwaltungsbetriebe
3. Marketing bei politischen Institutionen
4. Marketing bei öffentlichen Kultur-Institutionen.
5. Marketing bei gesellschaftlichen Institutionen

Letztlich handelt es sich hierbei um die Übertragung des Marketingansatzes, einer Grund legenden unternehmerischen Denkhaltung auf nicht-erwerbswirtschaftliche Organisationen. Der Begriff des Sozio-Marketing oder des sozialen Marketing wird teils mit NBM gleichgesetzt, teils als eine Sonderform des NBM bezeichnet, nämlich als das Marketing von Einzelwirtschaften mit dominanter sozialwirtschaftlicher Funktion. Dieser Übertragung liegt die Auffassung zugrunde, dass auch die Leistungen nicht-kommerzieller Institutionen Gegenstand von Austauschprozessen zwischen Organisationen und Personen sind. Als Non-Business-Marketing bezeichnet man auch das Marketing für soziale Ideen, Normen und Wertvorstellungen.

Das NBM wird also in die Vermarktung von Leistungen (z.B. Theater, Museen, Universitäten), sog. Non-Profit-Marketing, und in die Verbreitung von Ideen (z.B. politische Konzepte, öffentliche Gesundheitsvorsorge), sog. Sozio-Marketing, unterschieden.<sup>61</sup>

### 14.2 Motive für ein Marketing im öffentlichen Sektor

Hohn<sup>62</sup> identifiziert Gründe für ein Marketing im öffentlichen Sektor unter Berücksichtigung des Vorteilsgedankens für den Bürger und die Institution:

- Kunden-bzw. (Bürger-)orientierung (s. 149)  
Paradigmenwechsel hin zur Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den „Kundenbedürfnissen“,
- Corporate Identity  
Herausbildung einer speziellen Identität und die zielgruppenspezifische Vermittlung derselben (Image) als ein wichtiger Wettbewerbsfaktor.

#### Definition 14.3 *Corporate Identity*

Unter Corporate Identity (CI) versteht man die Identität, mit der sich eine Organisation präsentiert und beinhaltet die strategisch geplante und operativ eingesetzte Selbstdarstellung und Verhaltensweise einer Organisation sowohl nach innen und nach außen.

Im übrigen ist Marketing für die öffentliche Verwaltung in der Regel nicht „Produktmarketing“ im Sinne des Marketings für Sachgüter, sondern Dienstleistungsmarketing, also die Ausrichtung der Dienstleistung(en) auf aktuelle und potenzielle Bedürfnisse der Kundschaft oder auf ihren faktischen Bedarf. Insoweit, als die öffentliche Verwaltung Dienstleistungen erbringt, die im wesentlichen durch die Nutzen für die Empfänger geprägt werden, hat Dienstleistungsmarketing einen Anwendungsbereich, insbesondere für die Städte, Gemeinden, Landkreise.

Grundsätzlich ist aber die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen, dass Kundennutzen und entsprechend Kundenzufriedenheit oft nicht die wesentliche oder zumindest die allein relevante Rechtfertigung des Handelns ist, sondern die Erbringung eines darüber hinausgehenden oder sich davon unterscheidenden Nutzens für das Gemeinwohl: Wirkung / Outcome, dies ist der eigentliche öffentliche Auftrag.

## 14.3 Besonderheiten des Absatz und Marketing im öffentlichen Sektor

Für den öffentlichen Sektor gelten in den Funktionsbereichen Absatz und Marketing (*Public Marketing*) folgende Besonderheiten:

- der Absatz wird nicht durch den Markt angeregt und koordiniert, sondern durch politische und rechtliche Vorgaben bestimmt,
- überwiegend unentgeltliche Leistungsabgabe,
- Gebühren sind, soweit überhaupt gegeben, regelmäßig nur Kostenpreise,
- Verwaltungsbetriebe fungieren als regionale Angebotsmonopole, sodass regelmäßig keine Substitutionsmöglichkeiten seitens der Nachfrage/Bürger bestehen. Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen Verwaltungsinstitutionen bestehen nur in seltenen Fällen (teilweise bei Schulen),
- individuelle Leistungsabgabe und Nutzenbewertung der Bürger wird durch den Kollektivcharakter vieler öffentlicher Güter erschwert (z.B. äußere Sicherheit),
- die Kommunikationspolitik verfolgt bei Verwaltungsbetrieben und öffentlichen Betrieben dieselben Ziele wie im Privatsektor: Gestaltung und Beeinflussung des Nachfrageverhaltens.<sup>1</sup>

Der Absatz stellt die letzte Phase des betrieblichen Leistungsprozesses dar. In Erwerbsbetrieben führt der Absatz zur Vollendung des betrieblichen Wertekreislaufes durch Verwertung der Betriebsleistung, Rücklauf der eingesetzten Geldmittel und damit zur Ermöglichung der Fortsetzung der Produktion.

Diese Voraussetzungen sind jedoch bei den Verwaltungsbetrieben nicht gegeben, da es sich hierbei oftmals um nicht marktfähige kollektive Güter handelt, die Leistungsabgabe nur zum Teil entgeltlich erfolgt bzw. eine gesetzliche Pflicht darstellt. Aufgrund dessen ist der durch den Absatz ermöglichte Rückfluss der eingesetzten Geldmittel und damit die Fortsetzung der Produktion -im Vergleich zu einem privaten Erwerbsunternehmen -nicht möglich. Zunehmend wird jedoch versucht, Marketingpolitik -natürlich in abgeänderter Form -infolge von Wirtschaftlichkeitsdenken in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen.

Um Ansätze praktikabel und akzeptabel zu gestalten, sind vor allem die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Erwerbswirtschaft und der öffentlichen Verwaltung gegenüberzustellen.

### *Gemeinsamkeiten*

- Herstellung von Leistungen zur Deckung fremden Bedarfs
- Absatzinteresse (jedoch unterschiedliche Motive: Gewinn kontra Gemeinwohl)
- Die Gestaltung der Leistungen entspricht den Abnehmerwünschen.

### *Unterschiede*

- **Zieldifferenz**  
Es werden unterschiedliche Ziele angestrebt. Der Erwerbsbetrieb orientiert sich vornehmlich an der Gewinnmaximierung. Dagegen ergibt sich für den Verwaltungsbetrieb die Notwendigkeit zur Nutzenstiftung aus dem obersten Ziel öffentlichen Handelns.
- **Orientierungsdifferenz**  
Die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen sind primär marktorientiert. Im Mittelpunkt steht hier der Markt und die auf ihm agierenden Wirtschaftssubjekte. Verwaltungsleistungen sind konträr dazu keine Marktleistungen, sondern von öffentlichen Trägern übernommene Aufgaben, die dem Markt entzogen sind, da sie in erster Linie bürgerorientiert und nicht käuferorientiert sind.

Man kann also das Marketingdenken auf die öffentliche Verwaltung übertragen, wenn statt der Marktorientierung die Orientierung am Bürger tritt (NBM).

Bürgerorientierung - im Verhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem Bürger - bedeutet

1. das Bemühen um Steigerung der Bürgerfreundlichkeit bzw. der Bürgernähe durch

- bessere Abstimmung zwischen Bedürfnissen und Verwaltungsleistungen und
  - gezielte Beeinflussung der Bedürfnisse im Hinblick auf Nachfragesteigerung und -senkung.
2. Änderung der Verhältnisse in den Verwaltungsbetrieben selbst. Hier sind die folgende Gründe zu nennen:
- Kostendeckung / Zuschussminderung ohne Preisanhebung sondern durch Nachfragesteigerung
  - Verbesserung des Finanzaufkommens durch Steigerung der Wirtschaftskraft (z.B. für Kommunen infolge von Gewerbeansiedlungen)
  - Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Produktivität im Verwaltungshandeln.

Das NBM kann auf verschiedenen Ebenen des Verwaltungshandelns angesetzt werden: auf der Untersten (einzelne Verwaltungsleistungen oder Leistungsbereiche, z.B. der Besuch von Museen), in der Mittleren (einzelne Verwaltungsbetriebe, z.B. Polizei) und auf oberster Ebene (Gemeinwesen insgesamt einschließlich aller dazugehörigen öffentlichen Einrichtungen, z.B. Image einer Gemeinde).

## 14.4 Instrumente des NBM

Die Instrumente des NBM sind ähnlich die des Business-Marketings. Die Oberbegriffe der Entgeltpolitik, Produkt- und Programmpolitik, Distributionspolitik und Kommunikationspolitik sind ähnlich bis gleich, nur der Inhalt variiert.

### 14.4.1 Entgeltpolitik

Bei der Entgeltpolitik handelt es sich um die bewusste, zielgerechte Gestaltung der Entgelte sowie der Zahlungs- und Lieferungsbedingungen für öffentliche Leistungen. Entgelte werden in Form von Gebühren und Beiträgen erhoben. Die Höhe dieser Entgelte werden nicht vom Marktgeschehen bestimmt sondern von administrativen Gremien festgelegt auf der Grundlage von gesetzlichen Vorgaben und Grundsätzen, sodass die Handlungsspielräume sehr begrenzt sind.

### 14.4.2 Produkt- und Programmpolitik

Die Produkt- und Programmpolitik ist innerhalb der Marketinginstrumente eines der Anspruchsvollsten. Auch bei Verwaltungsbetrieben ist diese von großer Bedeutung, da sich in den letzten Jahren die Kritik an den Verwaltungsleistungen mehrt. Da die Verwaltung nur immaterielle Güter (Dienstleistungen) produziert, gibt es hier natürlich nicht die Möglichkeit auf die äußere Form, Verpackung u.a. Einfluss zu nehmen. Produktgestaltung bezogen auf Dienstleistungen bedeutet somit Prozess- bzw. Nutzungsgestaltung. Je nach Dienstleistungsart eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten der Um- und Ausgestaltung der notwendigen Leistungsprozesse und anzubietenden Nutzungsmöglichkeiten. Sie können mit Blick auf die Abnehmerbedürfnisse und Handlungsziele und in Abhängigkeit von der Art des Verwaltungsbetriebes auf unterschiedliche Weise variiert und differenziert werden.

### 14.4.3 Distributionspolitik

Bezogen auf die öffentliche Verwaltung zielt die Distributionspolitik auf den Begriff der „bürger nahen Verwaltung“ ab. Als grundlegende Kriterien sind Schnelligkeit, Sicherheit und Einfachheit (Verwaltungsvereinfachung) zu nennen. Dazu gehören Überlegungen zur Umorganisation der Verfahrensabläufe (Geschäftsprozessmodellierung), gute Erreichbarkeit für den Bürger, schnelle Abfertigung, günstige Öffnungszeiten, kontinuierliche Aufgabenerfüllung, möglichst einfache Gestaltung der Bedingung für eine Teilnahme usw..

### 14.4.4 Kommunikationspolitik

Zur Kommunikationspolitik gehören ebenso alle Maßnahmen in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und Absatzförderung wie sie beim privaten Unternehmen durchgeführt werden.

### 14.4.5 Marketing-Mix

Bezugnehmend auf den Marketing-Mix ist festzustellen, dass auch hier auf eine gezielte Abstimmung der Marketingmaßnahmen zu achten ist.

**Definition 14.4** *Marketing-Mix*

Der Begriff „Marketing-Mix“ bezeichnet den Einsatz der vier Marketinginstrumente Produkt-, Preis-, Distributions- und Kommunikationspolitik.

## 14.5 Kritik am Public Marketing

Die Umsetzung des Marketings in der öffentlichen Verwaltung ist mit einer Reihe von Problemen und Misstrauen behaftet.

### 14.5.1 Informationelle Selbstbestimmung

So ist der Umstand, dass die Verwaltungsbetriebe mit dem gezielten Einsatz der modernen Instrumente zur Informationsgewinnung eine wesentlich bessere Datenbasis für ihre Entscheidung gewinnen können, im Hinblick auf datenschutzrechtliche Aspekte umstritten. Unbestreitbar können so bessere Entscheidungen im Verwaltungshandeln erreicht und dadurch auch das Vertrauen der Bürger in die Zuverlässigkeit der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden. Doch dem gegenüber steht das Misstrauen derer, die die Gefahr eines gläsernen Bürger sehen.<sup>63</sup>

### 14.5.2 Zielgruppendefinition

Mit dem Einsatz von Marketinginstrumenten wird eine Effizienzsteigerung angestrebt durch bessere Auslastung öffentlicher Leistungen. Dabei soll jedoch nicht nur die Absatz- sondern auch die Beschaffungsseite des Marketing betrachtet werden, d.h. die zur Leistungsbereitschaft erforderlichen Produktionsfaktoren sollen mit Hilfe von Beschaffungs-Marketinginstrumenten kostengünstiger eingekauft werden. Dieses Bestreben ist sicherlich nicht neu, wird jedoch unter anderen Gesichtspunkten und neuen Begriffen behandelt. Neu ist jedoch das Bemühen der öffentlichen Verwaltung um eine Corporate Identity (s. Seite 107)<sup>64</sup> mit der Folge, einzelne Programme in einen für den Bürger überzeugenden Zusammenhang zu bringen und somit die vielen Einzelaktivitäten zu einer Gesamtstrategie zu bündeln. Das Verwaltungshandeln soll nach transparenten und rationalen Kriterien geplant werden.

Die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen kann jedoch eine Vernachlässigung anderer Zielgruppen zur Folge haben. Das wiederum versuchen politisch Verantwortliche und eine dem politischen Primat unterstellte öffentliche Verwaltung bezogen auf Vertrauensabbau und Stimmenverluste bei Wahlen zu vermeiden.

### 14.5.3 Anpassungsfähigkeit

Hinzu kommt auch eine Unflexibilität der öffentlichen Verwaltung und ihrer Institutionen und die damit verbundene Problematik der Anpassung an die sich ständig ändernden Bedingungen. Dies könnte u.a. an den rechtlichen Rahmenbedingungen liegen, wodurch die Handlungsmöglichkeiten eingeengt werden. In diesem Zusammenhang bleibt zu beachten, dass gerade der öffentlichen Verwaltung im Allgemeininteresse und wegen ihrer eigentlichen Aufgabe mehr Schranken bei der Vermarktung auferlegt werden (s. Abschn. 14.5.5).

Die Verflechtung von Politik und Verwaltung kann sich auch dahingehend hemmend auf die Umsetzung der Marketinginstrumente auswirken, dass gesetzliche Bestimmungen den Markt verändern und damit eine neue Vermarktungsstrategie nicht mehr notwendig ist, z.B. im Rahmen der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen verbunden mit Verpflichtungen für den Bürger.

### 14.5.4 Motivation

Ein weiteres Problem tritt auf durch das Fehlen von Konkurrenz bei Verwaltungsbetrieben (Anreizproblem).<sup>65</sup> So kann man unterstellen, dass die Institutionen ohne Wettbewerber keinen unmittelbaren Anlass und Anreiz zur Anwendung von Marketingstrategien haben. Unsicher ist auch die Intensität des Engagements der Mitarbeitenden an der Durchsetzung der Marketinginstrumente. Fehlende Konkurrenz kann sich auch dadurch negativ auswirken, weil die durchgeführte Strategie keine Korrektur erfährt, denn ein Erfolgsmessen ist sehr schwierig bzw. nicht durchführbar (*Problem bei Erfolgsmessung*).

### 14.5.5 Enger Rechtsrahmen

An Glaubwürdigkeit würde der Staat und seine Institutionen auch verlieren, wenn das durch Propaganda entstehende Bedürfnis nicht in ausreichendem Maße befriedigt wird. Diese Problematik wird durch die in den letzten Jahren zu beobachtende Steigerung der Erwartungen des Bürgers an die öffentliche Verwaltung verschärft. Auch das Wort Propaganda hat immer einen negativen Unterton, denn die Manipulation der Meinungen - beispielsweise in der Vorwahlphase - in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten überschreitet oft die Grenze der reinen Öffentlichkeitsarbeit.

Das BVerfG hat zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in einem Urteil<sup>66</sup> bestätigt, dass die Gefahr besteht, gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs.1 u. 2 S.2 GG) und gegen das Verfassungsprinzip der Chancengleichheit der politischen Parteien im Wahlkampf (Art. 21 Abs. 1 S. 1, Art. 38 Abs. 1 GG) zu verstoßen.

**Definition 14.5** *Propaganda*

Propaganda bezeichnet die schriftliche, mündliche oder anderweitige, neuerdings auch elektronische (Internet) Verbreitung (politischer, religiöser, etc.) Überzeugungen, oft in Verbindung mit weiterer persönlicher Überzeugungsarbeit.

Das richtige Maß ist also kaum bzw. schwer zu finden, um die Grenzen für die Steuerungsmöglichkeiten des Staates festzulegen und eine Balance im Machtbereich beizubehalten.

## 15 Organisationsbegriff und wissenschaftstheoretische Einordnung

### 15.1 Organisation als Managementfunktion

Eine der wesentlichen Hauptfunktionen des Managements, also auch der Verwaltungsführung in der öffentlichen Verwaltung<sup>67</sup>, ist u.a. die Organisation: gemeint ist damit Ordnen und Regeln von Arbeitsabläufen, Zuständigkeiten und dgl. in allen Bereichen. „Management wird nun als strukturbildende Kraft betrachtet, die aber umgekehrt auch struktur determiniert ist, also sich in bestimmten Strukturen fügt.“<sup>68</sup>

So verstanden ist Organisation mehrdeutig auszulegen: einmal können damit neue Strukturen geschaffen werden (Neuorganisation), zum anderen können bestehende Strukturen verändert werden (Um- bzw. Re-Organisation). Strukturbildung bzw. -veränderung hat dabei folgende Funktionen:

- Koordination bzw. Ausrichtung der Handlungen bzw. der Teilnehmer auf Zwecke und Ziele des Betriebes,
- Komplexitätsreduktion<sup>1</sup>
- Stabilisierung von Handlungen und damit Entlastung der Handelnden von immer neuer Problemlösung,
- Schaffung und Vermittlung von Sinn und Motivation, z.B. durch Bereitstellung von Lernmöglichkeiten,
- Herrschaftssicherung durch soziale Kontrolle,
- Legitimation durch die Möglichkeit des Verweises auf gültige Regeln.

Ausgangspunkt der Betrachtung soll deshalb sein, in welcher Weise sich Organisation voll zieht, d.h. wie ein Ziel, beispielsweise Bürokratieabbau, auch mit Hilfe von Veränderungen in der Organisation der öffentlichen Verwaltung versucht wird zu erreichen.

Dabei muss deutlich sein, dass der Entscheidungsprozess Für oder Wider einer Neu- und/oder Um-/Re-Organisation

1. phasenstrukturiert ist (=Managementzyklus), Als Phasen des Managementzyklus gelten:

- Planung (Zielbildung, Problemanalyse, Alternativensuche, Prognose und Bewertung),
- Entscheidung<sup>1</sup>,
- Durchsetzung (Anordnungen, Vorgaben, Verhandlungen, Stellenbildung/besetzung, Information/Instruktion, Motivation),
- Kontrolle (Prämissen-, Ergebnis-, Verfahrens-, Verhaltenskontrollen).

2. durch sich ständig wiederholende Vor-/Rückkopplungsbeziehungen gekennzeichnet ist,

3. sich der Zyklus auch in den einzelnen Phasen vollständig bzw. teilweise wiederholen kann.

Die einseitige Betrachtung des Handelns unter betriebswirtschaftlichen bzw. juristischen Gesichtspunkten alleine reicht nach dem allgemeinen Verständnis nicht mehr zur Bewältigung von Problemen im Bereich Menschenführung und Organisation aus. Auch die Organisation der öffentlichen Verwaltung muss sich an den veränderten gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen orientieren, wenn damit nicht nur die Verbesserung in den Beziehungen der Verwaltungseinrichtung zu ihren sogenannten „Kunden“ (*Außenverhältnis*), sondern auch das Verhältnis der Verwaltungsführung auf allen Ebenen zu den Mitarbeitenden gemeint sein soll (*Innenverhältnis*)

Es gilt: Nicht nur das Verhältnis zum sog. Kunden der öffentlichen Verwaltung im Außenverhältnis ist zu verbessern, sondern auch im Innenverhältnis der Umgang mit den Mitarbeitenden bedarf einer grundsätzlichen Korrektur.

Häufig werden Fragestellungen einfach zentral von Oben entschieden, ohne dass hierfür eine sachliche Notwendigkeit besteht. Man hat es immer so gemacht, also macht man so weiter. Damit schwächt man die Handlungsfreiheit der öffentlichen Verwaltungseinheiten.

Der Grundsatz der Subsidiarität, also die These: das was die kleinere Einheit zu leisten vermag soll sie leisten; erst wenn dies nicht nützlich ist, soll die nächsthöhere Einheit dafür verantwortlich sein, sollte insgesamt stärker wie bisher berücksichtigt werden.

Der in der katholischen Soziallehre herausgebildete Ansatz von Solidarität und Subsidiarität ist umfassend dargestellt und begründet worden durch den Jesuitenpater Oswald von Nell-Breuning<sup>69</sup>, der als Nestor der katholischen Soziallehre gilt:

Der Name Subsidiaritätsprinzip stammt vom lateinischen „subsidium-Hilfeleistung ... Gemeint ist: die Gemeinschaft ist dazu da, um ihren Gliedern hilfreich zu sein, ihnen Vorteile zu bieten oder Nutzen zu bringen. Also soll sie tun, was den Gliedern in Wahrheit und Wirklichkeit förderlich, vorteilhaft, nützlich ist, aber auch nur solches: was immer den Gliedern abträglich, für sie nachteilig oder schädlich wäre, das hat sie zu lassen. Hier zeigt sich schon: das Subsidiaritätsprinzip hat zwei Seiten, eine bejahende, gebietende, fordernde (affirmative, positive) Seite und eine verneinende, verbietende, abwehrende (negative) Seite.“<sup>1</sup>

Übertragen auf die Verhältnisse in der öffentlichen Verwaltung kann man folgendes ableiten:

- alle staatlichen Aufgaben sollen dem Grunde nach vor Ort durch die jeweils örtlich zuständige Stelle erledigt werden,
- die höheren Ebenen regeln nur dann etwas, wenn die örtliche Instanz dies nicht gewährleisten kann.

Diese Überlegungen treffen nicht nur in der wissenschaftlichen Lehre und Veröffentlichung sondern auch bei den Entscheidungsträgern in der öffentlichen Verwaltung zunehmend auf Verständnis. Hier ist beispielsweise die Diskussion "über den Organisationsgrundsatz Dezentralisation zu nennen, wo erörtert wird, welche staatlichen Aufgaben (besser) von Untergliederungen wahrgenommen werden sollen.

Zu beachten ist dabei: Genauso wenig wie es ein Perpetuum Mobile - also eine vollkommene Maschine - gibt, wird es je die optimale Organisationsform geben, die allen Interessen gerecht wird. Insofern wäre eine Versachlichung in der Diskussion auch über Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung dringend wünschenswert.

## 15.2 Zusätzliche Anforderungen an das Management

### 15.2.1 Beachtung der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen

In der öffentlichen Verwaltung werden durch Strukturmaßnahmen unmittelbar und mittelbar in vielfältiger Weise immer auch Menschen betroffen sein. Zum einen durch z.B. Verlagerung von Arbeitsplätzen oder durch Veränderung der Arbeitsabläufe, aber auch durch die Notwendigkeit, als Handelnder Entscheidungen treffen zu müssen.

Es gilt deshalb, auch die Folgen von Veränderungen in den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen bei der Ausübung von Managementfunktionen einzubeziehen, z.B. ,

- Gleichberechtigung der Frau am Arbeitsplatz (Gender Mainstreaming),
- Humanisierung der Arbeit,
- Beachtung von Umweltvorschriften/Auflagen zum Umweltschutz,
- Transparenz der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung<sup>1</sup> .

Dabei meint Humanisierung der Arbeit allgemein ein ständiges Bemühen um Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen. Dazu gehören neben der vordringlichen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit:

- Vermeidung monotoner Arbeitsabläufe,
- Beteiligung der Arbeitnehmer durch Mitbestimmung,
- Verhinderung von physischer oder psychischer Überlastung,
- Einschränkung der Schichtarbeit,
- optimale Aus- und Weiterbildung,
- Flexibilisierung der Arbeitszeit,
- zuträgliche Arbeitsplatzgestaltung,
- Verbesserung der innerbetrieblichen Kommunikation,
- angemessene Entlohnung, u. a.

Die Forderung nach Humanisierung der Arbeit fand ihren Niederschlag u. a. im Betriebsverfassungsgesetz von 1972<sup>70</sup> für die Privatwirtschaft und im Bundespersonalvertretungsgesetz von 1974 für die Bundesverwaltung sowie vergleichbare Gesetze auf Landesebene für die Landesverwaltungen.

### 15.2.2 Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse

Ein Verwaltungsbetrieb wird als offenes, zweckgerichtetes Sozialsystem verstanden. Damit beschäftigt sich insbesondere die Soziologie (speziell die Betriebssoziologie), die nach Max Weber eine Wissenschaft sein soll, „... welche soziales Handeln deutend verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will.“<sup>71</sup> . Deshalb ist auch die Klärung des Begriffs soziales Handeln i. S. der Handlungstheorie nach Max Weber zum besseren Verständnis notwendig (17.1.1) Da sich auch die späteren soziologischen Erklärungsansätze auf die von Max Weber in seinen grundlegenden Schriften veröffentlichten Theorien ganz bzw. teilweise beziehen und/oder weiterführend ergänzen, sind die von ihm getroffenen Aussagen und Erläuterungen näher zu betrachten, soweit das für die vorliegende Darstellung zum besseren Verständnis dient. Daraus resultiert, dass in der wissenschaftlichen Lehre neben dem ökonomischen Prinzip weitere Prinzipien für die Leistungserstellung im privaten Sektor zunehmend an Bedeutung gewinnen, untersucht und Ergebnisse gelehrt und veröffentlicht werden, und zwar:

- das Humanprinzip, d.h. Selbstverwirklichung und -bestätigung in der Arbeit sowie Humanisierung der Arbeit (Arbeitswissenschaft, Betriebssoziologie, -psychologie)
- das ökologische Prinzip als Prinzip einer geringstmöglichen Umweltbelastung durch Ressourcenschonung und Abfallvermeidung.<sup>1</sup>

### 15.2.3 Beachtung der Gewaltenteilung

In der Bundesrepublik Deutschland gilt als Staatsorganisationsprinzip die sog. Gewaltenteilung, d.h. die einheitliche Staatsgewalt wird in ihren Funktionen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Gesetzesvollzug/Verwaltung von unterschiedlichen Trägern wahrgenommen, die nicht gegenseitig in die jeweiligen Kernbereiche der anderen Gewaltenträger eingreifen sollen/dürfen: Gerichte und öffentliche Verwaltung erlassen keine Gesetze, öffentliche Verwaltung erteilt keine Urteile, die gesetzgebenden Körperschaften erlassen Gesetze und nehmen das Budgetrecht wahr, sind jedoch nicht zuständig für den eigentlichen Gesetzesvollzug oder für die Rechtsprechung.

Die Personalhoheit und die Organisationsverantwortung gehören zum Kernbereich der Exekutive.

Im Grundgesetz (GG) ist der Grundsatz der Gewaltenteilung zentral in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG enthalten und wird in den Abschnitten VII, VIII und IX des Grundgesetzes durchgeführt. Abweichungen vom klassischen Gewaltenteilungsmodell können vor allem im Grundgesetz verankert sein; Spielräume verbleiben aber auch der Gesetzgebung. Allerdings darf der Kernbereich der drei Gewalten nicht in Frage gestellt werden, auch nicht auf Landesebene (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) oder durch Grundgesetzänderung (Art. 79 Abs. 3 GG).

Führt der Bund selbst die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts aus, so kommt die Befugnis zur Organisation der Behörden der Bundesregierung zu (Art. 86 Satz 2 GG).

Es wird jedoch kritisch die Tatsache beurteilt, dass der Einfluss der Politik zu Lasten einer Sacharbeit so weit geht, dass in den Kernbereich der Exekutive eingegriffen wird. Ob die Ausübung des Budgetrechts durch die Legislative Eingriffe in die Personal-/Organisationshoheit der Exekutive zu rechtfertigen vermag, soll hier nicht weiter untersucht werden.

Eine Regierung muss sich auf die Loyalität in der Aufgabenwahrnehmung durch die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung verlassen können. Die Mitarbeitenden bedürfen einer an der Sache orientierten Leitung und Führung mit Bindung an Gesetz und Recht.

Auch dieser Herausforderung muss sich eine Verwaltungsführung mehr als vielleicht bisher bewusst werden. Daraus resultierende Handlungen sollen an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden.

## 15.3 Organisationsbegriff

Unter dem Begriff Organisation werden je nach der Betrachtungsweise verschiedene Bedeutungen zusammengefasst. Man unterscheidet herkömmlich folgende Begriffe:

- **institutionaler:** hier wird der Verwaltungsbetrieb als Organisation angesehen.
- **funktionaler:** hier werden die Formen, Strukturen und Abläufe als Organisation bezeichnet, d.h. sie ist eine Teilmenge der Institution.
- **integraler:** durch Vereinigung der beiden Betrachtungsweisen wird es möglich, je nach Ziel jeweils den über- oder den untergeordneten Begriff als System aufzufassen und damit als Organisation zu definieren.<sup>1</sup>

Die Behörde<sup>72</sup> wird als Organisation aufgefasst und unter organisationstheoretischen Ansätzen untersucht. Im folgenden Kapitel sollen deshalb wesentliche Theorieansätze vorgestellt und erläutert werden. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Bedeutung für die Sichtweise in der heutigen Zeit gelegt. Interessant sind dabei der Bürokratieansatz nach Max Weber, der Taylorismus, die Entscheidungstheorie sowie der Ansatz einer vernetzten Organisation.

## 16 Ausgewählte Organisationstheorien

Organisationstheorien dienen dazu,

- den Zweck,
- das Entstehen,
- das Bestehen,
- den Wandel und
- die Funktionsweise

von Organisationen zu verstehen und zu erklären. Es geht um Organisation (institutionell, instrumentell) und Theorien (im Gegensatz zur Praxis), d.h. um allgemeine, bewährte Aussagen oder Annahmen über (Teilbereiche von) Organisationen.

### 16.1 Klassische Organisationstheorien

#### 16.1.1 Bürokratieansatz nach Max Weber

Bürokratie (französisch: *bureaucratie*) ist ein Kunstwort, zusammen gesetzt aus dem französischen *bureau* und dem griechischen *krati* (Herrschaft). Es bedeutet demnach Büroherrschaft.

1. Umgangssprachlich richtet sich der Vorwurf Bürokratie oft gegen einen als übertrieben empfundenen Regelungswillen, welcher die Einhaltung von Verwaltungsregeln vor ihren Nutzen für die Bürger und Antragsteller stellt. Mit dem Fachterminus Bürokratismus wird eine bürokratisch überzogene Handlungsorientierung kritisiert, die gegebene Vorschriften über den Menschen stellt, ihn weitgehend als Ding behandelt und funktionalisiert.
2. Betriebswirtschaftlich: Bürokratie ist die Verwaltung eines Staates und einer Kommune, jedoch auch einer Unternehmung, einer Organisation u. a. m." <sup>1</sup>

Für das Vorhandensein von Bürokratie hat der Nationalökonom und Soziologe Max Weber im Jahre 1922 in seinem Werk Grundriss der Sozialökonomie zusammengefasst die Erfüllung folgender Merkmale vorausgesetzt: <sup>73</sup>

1. es gilt das Prinzip der festen, durch Regeln generell geordneter Kompetenzen mit den Ausprägungen:
  - Verteilung von Aufgaben,
  - Verteilung der Befugnisse,
  - Anstellung von Personen mit einer generell geregelten Qualifikation.
2. es wird durch die Amtstätigkeit die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch genommen,
3. die Amtstätigkeit setzt eine Fachschulung voraus.
4. es gilt das Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges, d.h. ...,ein fest geordnetes System von über- und Unterordnung der Behörden unter Beaufsichtigung der unteren durch die oberen...“,
5. die Amtsführung beruht auf Schriftstücken (*Akten*),
6. die Amtsführung erfolgt nach generellen mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden erlernbaren Regeln.

Die Merkmale 1. bis 3. sind nach Weber idealtypisch sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für die Privatwirtschaft (zumindest für die Leitenden Angestellten).

Damit sind zumindest teilweise die Ansätze und Ziele für Veränderungsmaßnahmen dem Grunde nach festgelegt, und zwar

- Veränderung der Aufbauorganisation (Abflachung hierarchischer Strukturen, Abbau von (unnötigen) Instanzen),
- Veränderung der Ablauforganisation (Änderung der Ämter bzw. der Amtstätigkeiten, Stellen),
- Kundenorientierung als Vorbeugung einer zu sachlichen und unpersönlichen Aufgabenerledigung,
- Einführung von Teamarbeit und -strukturen zur Verbesserung der Arbeitsplatzsituation, <sup>1</sup>
- Technische Innovation durch Einführung und Nutzung von Informationstechnik und standardisierten Anwendungsprogrammen,
- Einführung und Nutzung von Workflow-Management-Systemen <sup>2</sup> zur Optimierung von Geschäftsprozessen. Workflow-Management beschäftigt sich mit der operativen Steuerung und Kontrolle von Geschäftsprozessen. Workflow-Management-Systeme unterstützen den Informationsfluss in einer Organisation durch Informationstechnologie und ermöglichen den definierten Transport von Information und die Pflege und Überwachung der Betriebsabläufe.

Laut Weber beruht die moderne Amtsführung seiner Zeit auf Schriftstücken (Akten), die in Urschrift oder Konzept aufbewahrt werden. In der heutigen Zeit werden auch in der öffentlichen Verwaltung zunehmend sog. elektronische Akten eingeführt

(Stichwort: papierloses, besser papierarmes Büro). Dadurch wird die Arbeitsweise vielfältig verändert. Schon hieran wird exemplarisch deutlich, mit welchen Veränderungen sich auch dieser Bereich der Gesellschaft beschäftigen muss.

## 16.1.2 Scientific Management - Taylorismus

Frederick Winslow Taylor (1856 -1915) widmete sein ganzes Leben dem Wesen der Effizienz in den Betrieben. Er starb 59-jährig angeblich mit einer Uhr in der Hand. In den Betrieben, in denen er arbeitete, standardisierte er Werkzeuge und Maschinen. Mehr als 40 Patente nannte er sein eigen. Er kämpfte gegen „die tägliche Vergeudung menschlicher Arbeitskraft durch ungeschickte, unangebrachte oder unwirksame Maßnahmen“. In seiner Vorstellung verschmolzen die menschlichen und maschinellen Teile zu einem unscheidbaren Organismus: zu einem Mensch-Maschine-System, in dem Arbeiter und Maschine ihren höchsten Nutzeffekt erreicht haben.

Die Zerlegung der Arbeit in immer kleinere Schritte bestimmte und normierte fortan den Takt der Arbeitswelt. Taylors Theorie, so die Encyclopedia Britannica, habe nahezu jedes Land beeinflusst, das in den Genuss der Vorteile moderner Industrie gelangte. [aus Markus Dettmer: „Schöne neue Arbeitswelt“, Spiegel 26/1999]

Der Taylorismus<sup>74</sup> macht die folgenden Grundannahmen:

- Organisation ist von zentraler Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit von Industriebetrieben.
- Im Unterschied zu technischen Disziplinen erfolgt die Organisation von Industrie betrieben allerdings nicht auf der Grundlage von wissenschaftlichen Untersuchungen.
- Organisation von Arbeitsabläufen ist eine Führungsaufgabe hoher Priorität.

Taylor versucht das Wohlergehen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu maximieren, in dem er wissenschaftliche Methoden auf die Unternehmensorganisation und -führung anwendet.

Grundsätze:

- Führungskräfte sind wissenschaftlich geschult.
- Arbeitsteilung zwischen Führungskräften und Arbeitern erfolgt nach der vorhandenen Qualifikation, insbesondere beteiligen sich auch Führungskräfte an der Leistungserstellung.
- Die Arbeiter werden von den Führungskräften sorgfältig ausgewählt, angeleitet und geschult.
- Es besteht ein herzliches Einvernehmen zwischen den Führungskräften und den Arbeitern.

Methode:

- Arbeitsabläufe werden wissenschaftlich analysiert, z.B. durch Beobachtungen oder Experimente.
- Es werden Zeitstudien durchgeführt.
- Die unter gegebenen Randbedingungen beste Arbeitsmethode für bestimmte Aufgaben wird ermittelt.
- Die Arbeitsabläufe werden in kleine Schritte zerlegt,
- Es wird dokumentiert durch Arbeitsanweisungen, Stück- und Teilelisten, Kostenrechnungssysteme, ...
- Ein Pensum- und Bonussystem wird eingeführt.
- Die Stelle eines Funktionsmeisters wird eingeführt, der für die Arbeitsgestaltung in einem festgelegten Bereich zuständig ist.

Effiziente Organisation zeichnet sich nach Taylor durch folgende Merkmale aus:

- hohe Spezialisierung,
- strikte Trennung von Leitungstätigkeit und ausführender Arbeit,
- hohe Standardisierung,
- hohe Formalisierung,
- ergonomische Gestaltung der Arbeitsmittel,
- individuelle, monetäre Leistungsanreize.

Kritikpunkte:

- Die Atomisierung von Arbeitsprozessen verursacht einen hohen Koordinationsbedarf und vernachlässigt soziale Aspekte menschlicher Arbeit. (Bis 1908 betrug der Arbeitszyklus eines Ford-Arbeiters 514 Minuten, bis er sich wiederholte: Der Monteur schleppte die Teile herbei, beschaffte sich sein Werkzeug, um es gegebenenfalls zu korrigieren und schließlich das Auto zusammenzubauen. Als das Montageband in Highland Park, zwei Streifen aus Metallplatten von zwei Kilometern Länge, 1915 in vollem Betrieb war, hatte der Mensch seinen Platz am Massenproduktionsband gefunden. Nun betrug der durchschnittliche Arbeitsschritt eines Monteurs 79 Sekunden. Von Interessenkonflikten wird abstrahiert.
- Durch die aufwendige Analyse und Planung sinkt die Flexibilität (1927 schloss Ford für sechs Monate seine Fabrik, entwickelte ein neues Modell und baute für 200 Millionen Dollar die Produktionsstraßen um, die bis dahin nur eins konnten: Tin Lizzies produzieren. Vor dem Krisenjahr 1927 war einer von Fords gängigen Witzen: "Wir liefern das Modell T in allen Farben, wenn sie nur schwarz sind.
- Durch die Tendenz zur Bürokratisierung steigen die Verwaltungskosten.

## 16.2 Neoklassische Organisationstheorien

### 16.2.1 Human-Relations-Ansatz

Der einseitigen technischen Betrachtungsweise des Scientific Management folgte bald eine Gegenbewegung, die als Human-Relations-Bewegung bekannt wurde. Der Human-Relations-Ansatz geht auf die Hawthorne-Experimente zurück, die in den 1920er und 1930er-Jahren in den USA durchgeführt wurden.

Die Hawthorne-Experimente (oder Studien) entstanden von 1927 bis 1932 in der Western Electric Company, in einem nach dem Rotdornbusch benanntem Gebiet im Stadtteil Cicero, Chicago Illinois USA. Die Untersuchungen der Hawthorne-Studien wurden von der Harvard University in dem Werk unter der Leitung des australischen Anthropologen Elton Mayo durchgeführt.

Die Ergebnisse der Studien wurden in drei Büchern veröffentlicht.<sup>75</sup>

Die Experimente entstanden auf Grund anfänglicher Beobachtungen in der Zeit von 1924 bis 1927. In diesen hatte man die Auswirkungen einer besseren Beleuchtung auf Produktivität der Arbeiterinnen untersuchen wollen, die elektrische Relais montierten. Dazu hatte man in zwei Betriebsräumen in Abständen die Glühbirnen ausgetauscht um die Beleuchtung zu verbessern, bzw. zu verschlechtern. Das Ergebnis des Versuches war, dass in beiden Räumen mehr gearbeitet wurde als zuvor. Sogar als man in dem einen Raum die Birnen durch immer schwächere ersetzte und im anderen die Birnen durch gleich helle austauschte, blieb das Ergebnis gleich.

Dies änderte sich auch nicht als die Beleuchtung nur noch einen Bruchteil der Anfangsstärke hatte. Erst als die Arbeiterinnen sich beschwerten, dass sie Sehprobleme bekämen, sank die Produktivität schließlich. In einer ersten These ging man davon aus, dass die Arbeiterinnen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander standen. Diese verwarf man jedoch recht schnell. Vielmehr formulierte sich die Vermutung, dass die Arbeiter bemerkt hätten Teil eines Experimentes zu sein und deshalb versuchten das Ergebnis zu beeinflussen. Quasi als Instantaussage der Hawthorne-Experimente wurde das folgende Verhaltensmuster formuliert, das unter dem Namen Hawthorne- Effekt das bis heute stellvertretend für die Studien steht:

Beobachtung führt zur Veränderung des Verhaltens des Beobachteten.

Der Effekt wird auch unter dem Namen Experimentator-Effekt zitiert.

Daraufhin wurde ein Versuchsprogramm mit über 21000 Angestellteninterviews durchgeführt. Zum Gegenstand der Untersuchungen wurden die Veränderung der Arbeitsbedingung und die Beziehungen zwischen den Angestellten.

Folgende Entdeckungen und Schlussfolgerungen waren das Hauptergebnis der Hawthorne- Experimente:

1. Das Produktionsergebnis wird durch soziale Normen bestimmt und nicht durch physiologische Leistungsgrenzen,
2. Nicht-finanzielle Anreize und Sanktionen beeinflussen das Verhalten der Arbeiter bedeutend und begrenzen zum großen Teil die Wirkung finanzieller Anreize. Arbeiter die bedeutend mehr (oder weniger) leisteten als die gesetzte Norm, verloren die Zuneigung Ihrer Freunde und die Anerkennung ihrer Kollegen,
3. Drittes Hauptergebnis war: Häufig handeln oder reagieren Arbeiter nicht als Individuen, sondern als Mitglieder einer Gruppe. Kein Individuum fühlte sich frei genug, für sich selbst eine Produktionsnorm zu setzen. Diese wurde von der Gruppe gesetzt und erzwungen.
4. Ein weiteres Hauptresultat war: die Bedeutung von Führung in Bezug auf Festsetzung und Erzwingung von Gruppennormen und der Unterschied zwischen informeller und formeller Führung. ...Die Wissenschaftliche Betriebsführung hatte die Annahme zugrunde gelegt, dass allein der Vorarbeiter und die Abteilungsleiter die Führung der Arbeiter darstellten, zumindest in Bezug auf die Produktions-Angelegenheiten. Bei der Bank-Wiring-Room-Studie ging einer der Arbeiter klar als informeller Führer der Gruppe hervor.
5. Als Folge dieser Experimente und der Schriften von Mayo und Lewin musste die Humans-Relations-Schule die Bedeutung der Kommunikation zwischen den verschiedenen Rangstufen bei der Aufklärung der Untergebenen über die Bevorzugung eines bestimmten Tätigkeitsverlaufs anerkennen. Außerdem musste sie die Bedeutung der Entscheidungsdelegation akzeptieren, nach der untere Ränge an der Entscheidung der oberen beteiligt werden, besonders in Angelegenheiten, die sie selbst direkt betreffen. Ebenso hob dieser Lösungsversuch die Vorteile der demokratischen Leitung hervor, die nicht nur der Kommunikation dient und die Mitarbeitenden fördert, sondern auch gerecht und frei von Launen ist und sich mit den Problemen der Arbeiter und nicht nur der Arbeit beschäftigt"<sup>1</sup>

Darüber hinaus sind folgende Aspekte der Untersuchungsergebnisse interessant und haben durchaus auch heute noch bzw. wieder Aktualität:

- Der Mensch ist grundlegend motiviert durch seine sozialen Bedürfnisse. Er erlangt seine Identität durch die Beziehung zu anderen.
- Als eine Folge der industriellen Revolution ist die Arbeit sinnentleert. Der Sinn der Arbeit muss deshalb durch die sozialen Arbeitsbedingungen wiederhergestellt werden.
- Der Mensch ist empfänglicher für den sozialen Druck der Kollegen in der Gruppe als für die von der Unternehmensführung gesetzten Anreize.
- Der Mensch ist vor allem durch das Management beeinflussbar, wenn die Vorgesetzten die sozialen Bedürfnisse und das Bedürfnis der Anerkennung befriedigen.

Diese Experimente haben gezeigt, dass die Leistung schon alleine deswegen steigt, weil man sich mit den Mitarbeitenden befasst. Der Ansatz stellt daher die Ziele und Interessen der Organisationsmitglieder in den Vordergrund. Höhere Zufriedenheit veranlasst die Mitglieder, sich mit der Organisation zu identifizieren und bessere Beiträge für die Organisation zu leisten. Als

Mittel zur Erreichung dieser Ziele werden vor allem Maßnahmen der Personalentwicklung (z.B. Weiterbildung) und zur Beeinflussung von Einstellungen (z.B. Unternehmenskultur) angesehen.

*Motivationseffizienz und Human-Relations-Ansatz*

In einer arbeitsteiligen Organisation weichen die individuellen Ziele der Organisationsmitglieder und die Ziele der Organisation unter Umständen voneinander ab. Da die Mitglieder gleichzeitig auch einen gewissen Handlungsspielraum haben, besteht die Gefahr, dass sie diesen nutzen, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Die Motivationseffizienz bringt das Ausmaß dieser Divergenz zum Ausdruck. Der Abstand zwischen den Zielen der Organisation und den Zielen der Mitglieder kann auf zwei Arten verringert werden:

1. indem die Ziele der Mitglieder an das Zielsystem der Organisation angenähert werden oder
2. indem das Zielsystem der Organisation an das der Mitglieder angenähert wird.

Der erste Ansatz liegt dem Konzept der Motivationseffizienz zu Grunde. Unter Motivationseffizienz versteht man daher die Fähigkeit einer Organisation, ihre Mitglieder zu aufgabenkonformem Verhalten zu veranlassen. Um die Verhaltenswirkungen organisatorischer Gestaltungsmaßnahmen abschätzen zu können, sind deskriptive Modelle des menschlichen Entscheidungsverhaltens erforderlich. Diese Modelle sind jedoch noch nicht so weit entwickelt, dass mit ihnen exakte Aussagen über die Auswirkungen organisatorischer Maßnahmen auf das Verhalten der Organisationsmitglieder getroffen werden können.

In der Organisationstheorie benutzt man daher zur Messung der Motivationseffizienz vereinfachende Hilfsgrößen wie z.B. den Autonomieeffekt, Positionierungseffekt, Entbürokratisierungseffekt und Gruppierungseffekt. Diese Konzepte ermöglichen eine direkte, allerdings nicht sehr exakte Bewertung von Organisationsstrukturen unter Motivationsgesichtspunkten. Der Human Relations-Ansatz entspricht eher der zweiten Sichtweise im obigen Schema. Organisationen (auch Unternehmen) werden hier eher als Instrumente gesehen, durch die die einzelnen Mitglieder ihre individuellen Ziele erreichen wollen. Auf die Situation eines Unternehmens übertragen bedeutet dies, dass die Zufriedenheit der Mitarbeitenden als wesentliches Kriterium bei der Beurteilung organisatorischer Gestaltungsvarianten herangezogen wird.

Zum Teil ist bei diesen Ansätzen allerdings die Unterscheidung zwischen Zielen und Mitteln nicht klar. Einerseits gewinnt Zufriedenheit der Mitarbeitenden zum Teil den Charakter eines eigenständigen Ziels, andererseits wird sie aber auch als Mittel zur Erreichung anderer Organisationsziele instrumentalisiert, indem argumentiert wird, dass zufriedener Mitarbeitende auch eine höhere Leistung für das Unternehmen erbringen. Damit bildet dieser Ansatz bereits den Übergang zu Ansätzen, bei denen das Zielsystem der Organisationsgestaltung (bzw. der Aktivitäten der Organisation) nicht mehr als gegeben angesehen wird, sondern selbst Gegenstand der Analyse ist.

Allerdings dürfen die Ergebnisse nicht zu der einseitigen Annahme verleiten, dass die Arbeitszufriedenheit die wichtigste Voraussetzung für hohe Produktivität sei.

In allen Organisationen ist die Frage von Bedeutung, wie die in einer Entscheidungssituation erforderliche Logik der Informationsverarbeitung bestmöglich erfolgen kann, um zu einer rational begründeten Entscheidung im Sinne einer Auswahl der optimalen Handlungsalternative zu kommen.

Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung in diesen Aktivitätsschwerpunkten der Systemwissenschaft <sup>76</sup> (= *Entscheidungsforschung und Entscheidungstheorie*) ist der eigentliche Entscheidungsprozess. Dabei werden in der Entscheidungstheorie rationale Verhaltensweisen für idealtypische Entscheidungssituationen mit Hilfe von Entscheidungsmodellen erklärt. In diesem Bereich der Systemwissenschaft sind insbesondere folgende Arbeitsbegriffe typisch: Risiko, Strategie, Bewertung, Gewichtung, Nutzen, Erwartung, Dominanz, Entscheidungsregel und Entscheidungskriterium.

## 17 Entscheidungstheorie

### 17.1 Begriffliche und wissenschaftstheoretische Einordnung

Eine Entscheidung beschreibt den Wahlakt aus einer Menge von mindestens zwei Handlungsalternativen, wobei die Option nicht zu wählen (Unterlassungsalternative) ebenfalls eine Handlungsalternative darstellt. Keine Entscheidung liegt vor, wenn die Konsequenzen der Handlungsalternativen gleich sind und/oder die Handlungsalternativen nicht realisierbar sind. Man unterscheidet zwischen rationalen und beschränkt rationalen Entscheidungen (s. Rdn. 41).

#### 17.1.1 Rationale Entscheidung

In den Wirtschaftswissenschaften (Mikroökonomie) wird das Menschenbild des rationalen Entscheiders (Homo Oeconomicus) entworfen, der sich seiner Präferenzen klar bewusst ist, und mit jedem Entscheid versucht, seinen Nutzen zu maximieren. Der im Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses stehende Entscheidungsträger weist nach diesem Modell folgende Eigenschaften auf:

- eigennützig: Der Entscheidungsträger handelt ausschließlich im Eigeninteresse.
- rational: Der Entscheidungsträger handelt vernunftorientiert und berechnend.
- maximierend/optimierend: Es wird ein Maximalergebnis angestrebt.
- ökonomisch: Es wird ein maximaler Output (z.B. Nutzen oder Gewinn) bei einer bestimmten zur Verfügung stehenden Ressourcenmenge (z.B. Budget) angestrebt.
- vollständig informiert und voraussehend: Alle für den Entscheidungsträger relevanten Informationen sind gegeben, d.h. es existieren keine Unsicherheiten.
- einheitliche Entscheidertypen: Es gibt keine unterschiedlichen Typen von Entscheidungsträgern, die differenziert betrachtet werden müssten.

Diese Eigenschaften sind gerade die Annahmen des klassischen Modells des Homo Oeconomicus.

Die Theorie der Rationalen Entscheidung wurde jedoch wegen ihrer Annahmen kritisiert. So verfügen die Wirtschaftssubjekte in der Regel nicht über die vollständige Information über alle potenziell entscheidungsrelevanten Faktoren.

Die Schwächen des Homo Oeconomicus, die sich im wesentlichen auf die Realitätsferne der Annahmen von menschlichem Denken und Handeln beziehen, lassen sich an Hand der schon oben aufgeführten einzelnen Annahmen formulieren:

- eigennützig: Hierbei wird unterschlagen, dass Menschen, wenn auch nicht unbedingt altruistisches, so doch soziales Verhalten aufweisen.
- rational: Subjektive bzw. psychologische Aspekte, wie z.B. Affekte, Emotionen, Spontaneität und Erwartungen, die als Quelle von Entscheidungsprozessen dienen können, werden hierbei überhaupt nicht berücksichtigt.
- maximierend/ökonomisch: Im allgemeinen ist der Entscheider statt an einer bestmöglichen Lösung nur an der Befriedigung eines bestimmten Anspruchsniveau interessiert.
- vollständig informiert und voraussehend: Die Annahme, dass dem Entscheidungsträger alle notwendigen Informationen, auch über zukünftige Ereignisse, zur Verfügung stehen, ist sehr unrealistisch. Im allgemeinen befindet sich der Entscheider in einer Situation, in der ein hohes Maß an Unsicherheit existiert. Das Ausmaß an Unsicherheit kann teilweise verringert werden, in dem fehlende Informationen durch Suchprozesse erworben werden.
- einheitliche Entscheidertypen: Im allgemeinen gibt es eine Reihe unterschiedlicher Entscheidertypen, z.B. risikoscheue vs. risikofreudige oder systematische vs. intuitive, die Entscheidungssituationen jeweils anders bewerten und zu unterschiedlichen Lösungen kommen.

Aus der vorhergehenden Kritik lassen sich zwei übergeordnete Aspekte ableiten, mit denen die Schwächen des Modells des Homo Oeconomicus zusammengefasst werden können

1. Die Kognitionsmodelle bzw. die Individualität bzw. Subjektivität der Entscheidungsträger werden nur unzureichend berücksichtigt. Daher ist eine stärkere Einbindung (oder sogar zentrale Rolle) der Verhaltenswissenschaften bzw. Psychologie in die Entscheidungstheorie notwendig.
2. Schwankende Umwelteinflüsse (durch andere Entscheidungsträger und externe Ereignisse) werden nur unzureichend berücksichtigt. Insbesondere ist eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Prozesse, in die der Entscheider eingebunden ist, notwendig.

Auf Grund dieser Tatsachen haben sich in den letzten Jahrzehnten seit Entstehung der Entscheidungstheorie tatsächlich entsprechende Entwicklungen vollzogen. Die Theorie der beschränkt rationalen Entscheidungen erweitert hier den Modellrahmen, indem diese Unvollständigkeiten im Wissen und in der Informationsverarbeitung mit einbezogen werden. Neben Eigennutz können Entscheidungen aber auch durch andere Wertesysteme wie Altruismus, ethische Werte oder Emotionen bestimmt werden.

#### 17.1.2 Beschränkt rationale Entscheidung

Auf Grund der oben ausführlich beschriebenen Schwächen hat sich die Notwendigkeit ergeben, das zugrundeliegende Mensch-Modell Homo Oeconomicus entsprechend zu erweitern. H.A.Simon hat dies getan. Er entwickelte das mittlerweile auch schon klassische Modell der beschränkten Rationalität, dessen Annahmen nun im einzelnen vorgestellt werden sollen:

- Berücksichtigung kognitiver Grenzen und Unsicherheiten: Es wird auf Grund größerer Realitätsnähe nicht mehr davon ausgegangen, dass der Entscheidungsträger vollständig informiert und voraussehend ist. Insbesondere können die kognitiven Grenzen des Entscheidungsträgers aber auch nicht zugängliche Informationen Ursachen für Unsicherheit sein.
- Berücksichtigung des Aufwandes für die Informationsbeschaffung: Durch Unsicherheit auf Grund fehlender Informationen wird weiter angenommen, dass Aufwand in Form von Zeit und Kosten durch Suchprozesse (Transaktionskosten) notwendig ist, um fehlende Informationen zu beschaffen.
- Problemlösung durch Satisfizieren eines subjektiven Anspruchsniveaus: Statt des Erreichens eines maximalen Nutzens bzw. Gewinns, wird nur so lange eine bessere Lösung gesucht, bis ein bestimmtes subjektives Anspruchsniveau erreicht ist (Satisficing).
- Routineverhalten bei LowCost-Entscheidungen: Im Falle geringfügiger Kosten/Nutzen bzw. Pay-Offs wird angenommen, dass der Entscheider sich an bereits einstudierte Verhaltensweisen aus vergleichbaren, bekannten Entscheidungssituationen aus der Vergangenheit orientiert (Framing) <sup>1</sup>

### 17.1.3 Der Entscheidungsprozess

Der Entscheidungsprozess erstreckt sich vom Erkennen eines Problems bis zur Durchsetzung eines gefundenen Lösungsvorschlags (Phasen des Entscheidungsprozesses)

1. Anregung
  - Analyse und Bewertung eines Zustandes (Erkennen eines Problems)
  - Klärung und Definition des genauen Problem inhaltes
2. Suche
  - Suche nach Handlungsalternativen
  - Sammlung von Zielinformationen
  - Sammlung von Entscheidungsparametern (Erfolgsbeiträge, Restriktionen)
3. Entscheidungsfindung
  - Analyse der Zusammenhänge zwischen mehreren Problemen u. Variablen
  - Konstruktion eines geeigneten Planungsmodells,
  - Wahl des Aktionsniveaus der Alternativen.
4. Durchsetzung
  - Verwirklichung der gewählten Alternativen,
  - Sammlung von Kontrollinformationen (Soll-Ist-Abweichung)
  - Die Phasen des Prozesses müssen nicht linear nacheinander durchlaufen werden. Es treten auch Rückkopplungen auf.
  - in allen Phasen bestehen Interdependenzen zum Zielsystem, Informationssystem, Sozial-(Organisations-)System (Welche Planungsmethode, welche Infos mit welchem Genauigkeitsgrad, Qualität des Suchprozesses u. Güte der Koordination von Bereichsentscheidungen) Zudem bestehen Interdependenzen zwischen den Systemen.

### 17.1.4 Annahmen der klassischen Entscheidungstheorie

Die klassische Entscheidungstheorie klammert wesentliche Kriterien aus der Betrachtungsweise aus oder anders ausgedrückt: Voraussetzung sind folgende Annahmen:

1. Organisations-und Sozialsystem:
  - ein einziges willensbildendes Zentrum (kein Koordinationsproblem, Abstraktion von Führungs- u. Organisationsproblemen)
  - Organisation ist als Quelle eigener Probleme ausgeschaltet; lediglich technisches Instrument
2. Informationssystem:
  - vollständige Informationen über Ziele, Entscheidungsalternativen und Daten (kein Suchprozeß keine Kreativität, kein Unsicherheitsproblem  
=> Planung als Rechenexempel)
3. Zielsystem:
  - objektiv rational handelnder Unternehmer (homo oeconomicus)  
=> immer eindeutige Rangfolge von Handlungsalternativen möglich

- viele Probleme werden ausgeklammert (z.B. konfliktäre Ziele),
- nur sachlogischer Teil des Entscheidungsprozesses wird erklärt,
- Hypothesen der klassischen Theorie sind zwar unreal, jedoch gute Basis und anzustrebender sachlogischer Idealzustand.

Deshalb ist die klassische Entscheidungstheorie als Grundmodell geeignet, nicht jedoch zur Darstellung der realen Handlungs- und Entscheidungsprozesse.

## 17.2 Handlungs- und Entscheidungstheorien

### 17.2.1 Soziologische Handlungstheorie nach Max Weber

Der Untersuchungsgegenstand der Soziologie besteht nach Max Webers allgemeiner Handlungstheorie in einer spezifischen Form menschlichen Verhaltens <sup>77</sup> das als Oberbegriff Handeln und soziales Handeln umfasst. Handeln soll nach Weber „...dabei ein solches menschliches Verhalten (einerlei ob Äußeres oder innerliches Tun, Unterlassen oder Dulden) heißen, wenn und sofern als der oder die Handelnden mit ihm einen subjektiven Sinn verbinden.“ Soziales Handeln ist darüber hinaus spezifisches Handeln, das zum einen seinem subjektiv gemeinten Sinn nach auf das Verhalten von einem oder mehreren Handelnden ausgerichtet und zum anderen in seinem Ablauf an diesem Verhalten orientiert ist, sich also ausgehend von dem Verhalten Anderer bestimmt. <sup>78</sup> Weber subsumiert somit unter den Oberbegriff Handeln die Einzelbegriffe menschliches Verhalten und Handeln, wobei zwischen subjektiv sinnvollem Handeln und dem sog. sozialen Handeln unterschieden wird. Dabei erläutert er die Begriffe wie folgt:

Als Unterscheidungskriterium von Handeln und Verhalten nutzt Weber den gemeinten Sinn, den ein Handelnder mit seinem Tun verbindet. Der Begriff des subjektiv gemeinten Sinns erstreckt sich auf mögliche Zwecke, Gefühle, Werte, die der jeweilige Handelnde mit seinem Tun bewusst, unbewusst oder diffus (= verschwommen) bewusst verbindet. Im Unterschied hierzu erklärt Weber Verhalten als "Tun, Unterlassen oder Dulden", mit dem kein gemeinter Sinn seitens des Handelnden verbunden ist. Somit fallen alle Reaktionen auf äußere Reize, die dem Handelnden selbst als Motive seines Verhaltens nicht ursächlich zurechenbar sind, unter den Begriff Verhalten. In der Literatur wird dieses Verhalten auch als sog. *Zwangshandlungen* bezeichnet.

Tab. 17.1: Begriffe nach Max Weber

Begriffe	Inhalt
menschliches Verhalten	jegliches menschliches Tun, Unterlassen und Dulden
Handeln	menschliches Verhalten, mit dem der Handelnde einen Sinn verbindet
soziales Handeln	spezifisches Handeln, ausgerichtet seinem subjektiven Sinn nach auf das Verhalten von Handelnden, orientiert in seinem Ablauf an diesem Verhalten

Nach Weber kann das soziale Handeln bestimmt sein

1. zweckrational: durch Erwartungen des Verhaltens von Gegenständen der Außenwelt und von anderen Menschen und unter Benutzung dieser Erwartungen als Bedingungen oder als Mittel für rational, als Erfolg, erstrebte und abgewogene eigene Zwecke,
2. wertrational: durch bewussten Glauben an den -ethischen, ästhetischen, religiösen oder wie immer sonst zu deutenden - unbedingten Eigenwert eines bestimmten Sichverhaltens rein als solchen und unabhängig vom Erfolg,
3. affektiv, insbesondere emotional: durch aktuelle Affekte und Gefühlslagen,
4. traditional: durch eingelebte Gewohnheit.

Tab. 17.2: Handlungsmuster

Idealtypen	Handlungsmuster
Zweck rational	Handeln orientiert sich rational an den geeignetsten Mitteln
Wert rational	Handeln orientiert sich an Wertmaßstäben und will diese realisieren
affektiv	Handeln wird durch aktuelle Emotionen oder Affekte bestimmt
traditionell	Handeln vollzieht sich aus reiner Gewohnheit

„Zweckrational handelt, wer sein Handeln nach Zweck, Mitteln und Nebenfolgen orientiert und dabei sowohl die Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie endlich auch die verschiedenen möglichen Zwecke gegeneinander rational abwägt: also jedenfalls weder affektiv (und insbesondere nicht emotional), noch traditional handelt.“ <sup>79</sup>

Die Entwicklung der psychologischen Handlungsregulationstheorie (HRT) als ein Modell menschlichen Handelns schien erforderlich, um Handlungen nicht auf den äußeren Ablauf von Einzelbewegungen zu reduzieren und komplexe psychische Vorgänge nicht lediglich als innere Vorgänge aufzufassen. Deshalb soll dieses Modell in den Kernaussagen im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

## 17.2.2 Psychologische Handlungsregulationstheorie

Unter Handlung verstehen Strohschneider und Tisdale „eine bewusste, zielgerichtete, motivierte und wissensbasierte Auseinandersetzung mit der Umwelt [...]. Handeln findet in Realitätsbereichen statt“, die durch bestimmte Eigenschaften gekennzeichnet sind. Ziel der Handlung ist die Umwandlung des Ausgangszustandes in den Zielzustand.<sup>80</sup> Die Handlungsregulationstheorie oder arbeitspsychologische Handlungstheorie stellt ein Handlungsmodell bereit, das auf

- Zielen basiert,
- Pläne zur Realisierung der Ziele verwendet,
- in das während der Realisierung Rückmeldung aus der Umwelt einfließt,
- wobei die Rückmeldung zur Korrektur der Pläne und Handlungen führen kann Regulation.

Dabei wird davon ausgegangen, dass Handlungen im Prinzip wie folgt aufgebaut und reguliert werden können:

Am Beginn des Aufbaus einer Handlungsstruktur steht ein Ausgangszustand (objektiv und subjektiv) und ein Gesamtziel. Es wird geprüft, ob es eine Folge von Vorgehensabschnitten gibt (Teilzielfolge) (Entwurf eines Handlungsrahmens. Die einzelnen Vorgehensabschnitte werden in kleinere umgesetzt (Teilziele der Teilziele). Für die Teilziele werden nun Aktivitäten entworfen und realisiert zur Erreichung der Teilziele.

Das Wesentliche einer Handlung ist seine Regulation. Die Handlungsregulation erfolgt durch Bildung von Zielen und Teilziele, die schließlich durch einzelne Bewegungshandlungen erreicht werden.

Die Ziele und Unterziele, d.h. die inneren Vorstellungen (Abbilder), werden als psychische Regulationsstrukturen (Hacker 1980) bezeichnet. Diese steuern und regeln die äußeren Tätigkeitsabläufe.

Zur Erklärung, wie nun Struktur und Ablauf menschlichen Handelns organisiert sind, wurde das Prinzip der hierarchischen sequentiellen Organisation<sup>81</sup> entwickelt.

Das Handeln ist zielbewusst und zielgerichtet. Vollständiges Handeln besteht aus den Schritten Planen, Ausführen und Kontrollieren

Bei der Planung und Durchführung einer Handlung werden aus Oberzielen Teil/Unterziele abgeleitet. Es entsteht eine hierarchische Ordnung von Zielen. Die Handlungen zur Durchführung werden nacheinander (*sequentiell*) abgearbeitet. Dies ist mit dem Prinzip der hierarchisch sequentiellen Organisation in der Regulation des Handelns gemeint. Im dritten Schritt erfolgt die Kontrolle (die Rückmeldung). Das Ergebnis der Handlung wird mit dem Ziel verglichen.

Ausgehend vom hierarchisch bergeordneten Ziel werden absteigend über mehrere Hierarchieebenen Teilziele gebildet, bis die Basiseinheiten an der untersten Ebene unmittelbar als umweltverändernde Bewegungen realisiert werden. Anschließend erfolgt eine stufenweise aufsteigende Kette von Rückmeldungsprozessen.

Handeln wird somit als Prozess verstanden, der sich in folgende grundlegenden Phasen gliedern lässt:

- Orientierung,
- Zielbildung,
- Handlungsausführung,
- Rückmeldung der Handlungsergebnisse.

Diese Phasen wiederum können in Orientierungshandlungen, Zielbildungshandlungen etc. zerlegt werden (s. Tabelle. 4.3).

Tab. 17.3: Handlungsstruktur

Phasen	Inhalt
Orientierung	Diganose/Analyse des Ist-Zustandes
Zielbildung	Festlegung des Soll-Zustandes
Handlungsausführung	Umwandlung des Ist-Zustandes in den Soll-Zustand
Rückmeldung	Überprüfung der Handlungsausführung durch Meldungen von Unten nach Oben

## 17.2.3 Rational Choice Theorien -Rationale Entscheidung

Ausgehe von dem Ansatz nach Max Weber, dass soziales Handeln zweckrational bestimmt sein kann, haben sog. rationale Entscheidungstheorien zunehmend in allen Wissenschaftsbereichen an Bedeutung gewonnen.

Der Kern von Rational-Choice-Theorien besteht aus wenigen Annahmen und einer Entscheidungsregel. Nach dieser Regel handeln Individuen intentional und nehmen eine rationale Bewertung der von ihnen wahrgenommenen Handlungsalternativen nach deren Kosten und Nutzen vor. Die Akteure verhalten sich nutzenmaximierend und wählen aus einem Set von Handlungsalternativen diejenige Handlungsalternative aus, die bezüglich der zu erwartenden Handlungskonsequenz den größten Nutzen verspricht.

Dieser Ansatz versteht Handeln als Auswahl von Alternativen, die von Präferenzen und Restriktionen bestimmt wird. Der erwartete Nutzen setzt sich zusammen aus dem Wert, das das Resultat einer Handlung für ein Individuum hat und der Wahrscheinlichkeit, dass dieses Resultat eintritt  
 Das ökonomische Prinzip (auch: Rationalprinzip) als Grundlage für die Leistungserstellung im Betrieb ist ein solches rationales Entscheidungsmodell:

- mit gegebenem Aufwand soll ein maximales Ergebnis erzielt werden (*Minimumprinzip*) oder
- ein bestimmtes Ergebnis soll mit geringstmöglichem Einsatz an Mitteln erzielt werden (*Maximumprinzip*) oder allgemein
- es soll ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag realisiert werden (*Extremumprinzip*).

Tab. 17.4: ökonomisches Prinzip

Prinzip	Alternative	Nutzen
Nutzen	gegebenen Aufwand	maximaler Ertrag
Maximum	geringster Mitteleinsatz	bestimmtes Ergebnis

### 17.2.4 Behavioral Theory of the Firm

201 Die im deutschsprachigen Raum unter dem Begriff Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (VET) bekannte Organisationstheorie „...ist insofern eine Entscheidungstheorie, als sie Entscheidungsprozesse zum Ansatzpunkt der Organisationsanalyse wählt.“<sup>108</sup>

## 17.2.4 Behavioral Theory of the Firm

Die im deutschsprachigen Raum unter dem Begriff Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (VET) bekannte Organisationstheorie „...ist insofern eine Entscheidungstheorie, als sie Entscheidungsprozesse zum Ansatzpunkt der Organisationsanalyse wählt.“<sup>82</sup>

Sie geht der Frage nach, wie Organisationen ihren Bestand durch Anpassung an eine komplexe und veränderliche Umwelt sichern. Dabei baut die Theorie auf zwei Prämissen auf:

1. der Mensch hat nur begrenzte Informationsverarbeitungskapazität (*begrenzt kognitive Kapazität*)
2. die Bereitschaft der Menschen sich in Organisationen zu engagieren ist begrenzt (*begrenzt motivationale Kapazität*)

Somit befasst sich ein Teil der Lehre mit den Entscheidungen „in“ den Organisationen (Mechanismen, Erfüllung der Ziele,...), ein anderer Teil beschäftigt sich mit Fragen außerhalb bzw. an der Grenze von Organisationen (Warum schließen sich Individuen einer Organisation an).

Der Grund wird vielfach in einem Gleichgewicht von Anreizen und Beiträgen gesehen. Die Grundlage einer formalen Organisation ist die bewusste und zweckorientierte Bereitschaft von Individuen, eine Kooperation zu bilden. Die zentrale Frage dabei ist, welche Erwartungen eine Organisation erfüllen muss damit die Individuen zu einer Kooperation bereit sind. Hier führt Barnard die Idee des Anreiz-Beitrags - Gleichgewicht ein.

Der Begriff des Anreiz-Beitrags-Systems geht auf H.A. SIMON und J.G. MARCH zurück. Die Idee hingegen stammt von Chester I. BARNARD, der dieses System wie folgt umschreibt <sup>83</sup> : „Die Effizienz eines kooperativen Systems besteht (demnach) in seinem Vermögen, sich durch Befriedigung der beteiligten Individuen zu erhalten. Man kann das seine Gleichgewichtsfähigkeit nennen, den Ausgleich von Bürden durch Satisfaktionen, die Dauerhaftigkeit garantieren.“ Der Saldo von Bürden und Satisfaktionen bildet den Anreiz-Beitrags-Saldo einer Kooperation. Die Bürden sind dabei die Leistungen, die von den Kooperationspartnern erbracht werden müssen. Die Satisfaktionen sind die Anreize, die die Kooperationspartner zur Erbringung ihrer jeweiligen Leistung veranlassen. Für die Dauerhaftigkeit einer Kooperation ist ein positiver Anreiz-Beitrags-Saldo für die beteiligten Partner zu erreichen. Übersteigen die zu leistenden Beiträge die Anreize und die mit diesen Anreizen in Aussicht gestellte Entlohnung, so verliert die Kooperation für den betroffenen Partner an Attraktivität. Kann im Voraus kein positiver Anreiz-Beitrags-Saldo in Aussicht gestellt werden, so wird eine Kooperation aller Voraussicht nach nicht zustande kommen. Stellt sich während einer laufenden Kooperationsbeziehung heraus, dass für einen beteiligten Partner der Anreiz-Beitrags-Saldo negativ wird, so wird dieser die Kooperation verlassen.

Für die Funktionsfähigkeit der Organisation müssen die Anreize und Beiträge im Gleichgewicht sein. Wenn die Beiträge von den Organisationsmitgliedern nicht erbracht werden, ist die Organisation nicht in der Lage attraktive Anreize zu bieten. Daraus folgt, dass zukünftige Beiträge von den Organisationsmitgliedern nicht erbracht werden, womit die Organisation als Kooperationssystem zerfällt.

Dieses eher labile Kooperationssystem wird durch die Indifferenzzone gestärkt.

Die Organisationsmitglieder gewähren der Autorität einen gewissen Vertrauensvorschuss. Innerhalb bestimmter Reizschwellen erhält die Autorität eine Art generalisierten Gehorsam, wodurch ein gewisses Maß an Selbstverständlichkeit entsteht. Autorität ist in diesem Zusammenhang, das Merkmal eines Befehls in einer Organisation. Innerhalb der Indifferenzzone werden die Anweisungen von den Organisationsmitgliedern befolgt, wobei keine Abwägung erfolgt zwischen einer ausreichenden Attraktivität der dargebotenen Anreize im Verhältnis zu den geforderten Beiträgen.

Durch die Indifferenzzone wird das Kooperationsverbund -Organisation -stabilisiert. Barnard erläutert allerdings nicht, in wie weit die Indifferenzzone ausgelegt wird, so dass keine konkrete Handlungsorientierung gegeben ist. An diesem Konzept ist zweierlei bemerkenswert: Organisationen bestehen

- aus Menschen, Maschinen, Räumen, etc.
- aus den Handlungen verschiedenartiger Teilnehmer.

#### 17.2.5 Rationale Wahl

Entscheider als Einzelperson besitzt vollständige Information über:

- Ziele
- Entscheidungsprobleme
- potentielle Alternativen
- Konsequenzen aller potentiellen Alternativen und
- Wert der Konsequenz

Den zentralen Ausgangspunkt aller Überlegungen zum Entscheidungsverhalten von Individuen bildet das Konzept der begrenzten Rationalität:

- Unvollständigkeit des Wissens über Handlungskonsequenzen
- Begrenzte Auswahl an Entscheidungsalternativen
- Schwierigkeit der Bewertung zukünftiger Ereignisse
- Entscheidungen basieren auf:
  - Befriedigenden Lösungen (nicht die optimale),
  - Habituelles Verhalten (Routineentscheidungen, bei oft wiederholenden Situationen),
  - Vereinfachende Problemdefinition (wirkt der Überforderung der Entscheider entgegen),
  - Selektive Wahrnehmung (Aufmerksamkeit wird bevorzugten Dingen gewidmet).

Das zentrale Problem ist, wie rationales Organisationshandeln ermöglicht wird, trotz begrenzter Rationalität und einer komplexen, unsicheren Umwelt. Ein wesentlicher Teil der Theorie der Organisationsentscheidung besteht darin, die für die Entscheider komplexe, unsichere Umwelt zu reduzieren und ihn in eine vereinfachte Entscheidungssituation zu versetzen. Mechanismen zur Vereinfachung von Organisationsentscheidungen sind:

- Arbeitsteilung (Zergliederung in Teilprobleme und Aufteilung der Arbeit)
- Standardisierte Verfahren (entscheiden wie bestimmte Aufgaben ausgeführt werden)
- Herrschaft und Hierarchie
- Kommunikation
- Indoktrination (ideologische Beeinflussung) und Sozialisation

Diese Mechanismen beeinflussen die Entscheidungen des Individuums, indem sie ihm einen Teil seiner Entscheidungsprämissen vorgeben: Sie versehen ihn zum einen mit bestimmten Wissensbeständen und Theorien über Kausalzusammenhänge etc. und beeinflussen so seine Sachprämissen. Sie versehen ihn zum anderen mit Informationen über wünschenswerte Zustände, d.h. mit Zielen und Bewertungskriterien, womit seine Wertprämissen beeinflusst werden. Um den Organisationsbestand oder das Gleichgewicht zu sichern, müssen Individuen zu Beiträgen an die Organisation motiviert werden. Hier muss ein Gleichgewicht zwischen den von der Organisation angebotenen Anreizen und Beiträgen der Teilnehmer bestehen, was von Barnard als Anreiz-Beitrags-Gleichgewicht bezeichnet wird.

- Anreize der Organisation (Geld, Status, Macht, Güter),
- Beiträge der Individuen (Arbeit, Kapital, Zahlungen, Leistungen),
- Bewertung von Anreizen und Beiträgen
  - Betriebliche Zwangsmaßnahmen,
  - Rekrutierung,
  - Betriebliche Sozialisation.

Der Zielbildungsprozess ist als eine Folge von Verhandlungsprozessen zu verstehen, in die die Koalitionsmitglieder ihre unterschiedlichen Interessen einbringen. Bei Versuchen Ziele zu realisieren, werden wahrscheinlich Konflikte auftreten. Diese Zielkonflikte sind über verschiedene Quasi-Lösungen handhabbar:

- Lokale Rationalität: Subsysteme der Organisation (Abteilungen) sind für bestimmte Problemausschnitte zuständig (Probleme werden in Subprobleme zerlegt)
- Zufriedenstellende Lösungen
- Überschusskapazitäten (organizational slack) wirken konfliktdämpfend
- Sequentielle Verfolgung: inkompatible Ziele nacheinander verfolgen (erst a dann b)

Passive Gruppen verzichten auf die Teilnahme am Zielbildungsprozess, da ihre Interessen durch die Höhe der Ausgleichszahlungen (Lohn, Status, Arbeitsbedingungen, Dividenden, etc.) befriedigt sind.

## 18 Entscheiden

### 18.1 Vorbemerkung

Im betriebswirtschaftlichen Geschehen müssen Entscheidungen getroffen werden. Dabei versucht man mit Hilfe des System- bzw. Phasenansatzes, die Problemlösung als ein Teil eines strukturierten Prozesses darzustellen, d.h. die Entscheidungsphase wird als ein Teil des Managementzyklus angesehen

Wir wissen, dass es bei der Entscheidungsfindung häufig zu Problemen kommen kann. Definiert man Entscheidung „...als eine willensbetonte Auswahl unter Alternativen mit unterschiedlichem Anteil gedanklich-logischer und intuitiv-erfahrungsgemäßer Vorgänge“<sup>84</sup>, so wird schon hieran deutlich, mit welchen Problemen ein Entscheider konfrontiert sein kann:

- das eigentliche Problem wird nicht oder nur unzureichend erkannt,
- die Motivlage der Beteiligten ist teilweise nicht eindeutig erkennbar,
- es gibt keine vollständige Information über alle entscheidungsrelevanten Größen,
- die Auswirkungen der Entscheidung lassen sich nicht eindeutig feststellen/messen,
- für komplexe Probleme gibt es keine einfachen und schnellen Lösungen,
- die Fähigkeiten des Entscheiders können aufgrund der Problemstellung an fachliche und psychische/psychische Leistungsgrenzen stoßen

### 18.2 Komponenten von Entscheidungen

Entscheidungskomponenten sind:

- Optionen,
- Ereignisse,
- Konsequenzen,
- Ziele,
- Gründe.

Man unterscheidet interne und externe Komponenten von Entscheidungen. Externe Komponenten eines Problems sind Optionen, Ereignisse und Konsequenzen. Ziele und Gründe sind interne Komponenten bzw. Konstrukte; sie lassen sich aus den Entscheidungen einer Person indirekt erschließen (genau so lassen sich Entscheidungen und Präferenzen bei Kenntnis von Zielen und Gründen erschließen).

*Optionen*

sind diejenigen Objekte, Handlungen, Regeln oder Strategien, zwischen den gewählt werden kann (entweder vorgegeben oder noch zu entwickeln / suchen). Eine Alternative liegt strenggenommen erst dann vor, wenn es mindestens zwei Optionen gibt.

*Ereignisse*

sind Vorkommnisse, auf die der Entscheider keinen Einfluss hat, die aber eine Entscheidung beeinflussen.

*Konsequenzen*

sind Zustände, die sich als Folge der Wahl einer Option ergeben können (man wählt die Option übrigens nicht um ihrer selbst willen, sondern wegen der damit verbundenen Konsequenzen!). Sie stellen Realisierungen der (Entscheidungs-)Ziele dar.

*Ziele*

Durch die Ziele wird der Möglichkeitsraum (=Optionenmenge) eingeschränkt von allen Möglichkeiten auf die relevanten Möglichkeiten. Sie bestimmen die Kriterien für eine Wahl (ohne Ziele gibt es keinen Entscheidungskonflikt).

*Gründe*

Zum einen lenken Gründe die Entscheidung vielleicht in eine Richtung, die aus der Betrachtung der Ziele und Konsequenzen allein nicht ersichtlich ist (z.B. moralische Entscheidung). Zum anderen können Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt getroffen werden, wie gut man sie später vor anderen begründen kann.

### 18.3 Merkmale von Entscheidungssituationen

Man unterscheidet folgende Gegensatzpaare:

- gegebene versus offene Optionenmenge: In der Entscheidungsforschung wird meist eine Optionenmenge gegeben. Oftmals muss diese allerdings erst gesucht werden, was auch zu Fehlern führen kann, wenn die (existierende) optimale Option gar nicht erkannt wird. Weiterhin kann die Suche nach Optionen selbst zu einem Problem werden. In manchen Situationen (z.B. Bestellen im Restaurant) macht die Suche nach Optionen selbst Spaß und es ist ärgerlich, wenn einem diese Suche verweigert wird.
- einstufige versus mehrstufige Entscheidung: Entweder die Entscheidung vollzieht sich in einem Schritt oder in mehreren Schritten, wobei ein jeder vom Ergebnis des vorhergehenden abhängig ist (Szenario)
- einmalige versus wiederholte Entscheidungen: In der Entscheidungsforschung ist ein wesentliches Erkenntnisinteresse, inwieweit der Prozess der Entscheidungsfindung in einer Situation davon abhängig ist, ob die Entscheidung nur ein

einziges Mal oder mehrfach bzw. wiederholt getroffen wird oder wetden muss.

## 18.4 Art und Umfang kognitiven Aufwands

Nach dem jeweiligen erkenntnismäßigen Aufwand lassen sich Entscheidungen wie folgt einteilen:

- *routinierte Entscheidungen*: Die möglichen Optionen sind stets gleich, die Wahl erfolgt routinemässig oder automatisiert. Es handelt sich nur dann um Entscheidungen, wenn die Wahl zwischen diesen Optionen Resultat früherer Entscheidungen auf kognitiv höherer Ebene ist (z.B. Weg zum Arbeitsplatz). Der einzige kognitive Aufwand besteht in einem Matching-Prozess von gegebenen und gespeicherten Situationen (Situationsprototyp inkl. Entscheidungen). Der Prozess fällt um so leichter, je ähnlicher sich die Sitautionen sind. Modifikationen in der Wahl werden durch differentielle Hinweisreize ausgelöst (diese können aber auch zum Abbruch der Entscheidung oder zum Wechsel auf höheren Ebenen führen).
- *stereotype Entscheidungen*: Sie werden nicht durch die Gesamtsituation sondern durch die Art der Entscheidungsoptionen bestimmt und es gibt einen minimalen Bewertungsprozess. Sie betreffen nur bestimmte Entscheidungsbereiche, z.B. Konsumententscheidungen. Die Bewertungen erfolgen in hohem Maße stereotyp, also nach Schemata, die nicht mehr geprüft werden (Entscheidungen nach unmittelbarem Gesamteindruck oder wenigen hervorstechenden Merkmalen; trade-offs sind eingeschliffen oder werden durch einfache Regeln gelöst).
- *reflektierte Entscheidungen*: Es sind keine habituellen oder stereotyp abrufbaren Präferenzen für die Optionen vorhanden. Der Entscheider muss explizit nachdenken. Seine Entscheidung umfasst dann mindestens die Bewertung der Merkmalsausprägungen, die Analyse der Optionen und die Integration der Bewertungen. Diese Entscheidungen sind meist von großer Wichtigkeit für den Entscheider, also stark von motivationalen und affektiven Faktoren beeinflusst. Die Reflexion muss nicht zu einer Wahl führen, es kann auch zu Abbruch, Verweigerung oder Aufschub der Entscheidung kommen.
- *konstruktive Entscheidungen*: Die Optionen sind nicht vorgegeben -oder nicht gut definiert -und die für die Entscheidung relevanten persönlichen Werte sind unklar oder müssen noch generiert werden. Eine Entscheidung erfordert höheren kognitiven Aufwand z. B. durch eine Informationssuche nach Optionen und Konsequenzen. Ist die Richtung unklar, wird dem eigentlichen Entscheidungsprozess noch eine Entscheidung über die Ziele vorgeschaltet.

Sowohl bei konstruktiven als auch bei reflektierten Entscheidungen kann es häufig bereits während des Entscheidungsprozesses zu probeweisen, vorläufigen Wahlen kommen, die Umfang und Art der weiteren kognitiven Aktivitäten bestimmen.

Tab. 18.1: Unterschiede beim kognitiven Aufwand

EBENE	ROUTINIERT	STEREOTYP	REFLEKTIERT	KONSTRUKTIV
Bewusstheit	sein	niedrig	hoch	hoch
Anforderung an die Aufmerksamkeit	sehr gering	gering	hoch	sehr hoch
Generierung neuer Informationen	nein	nein	ja	ja
Flexibilität	kaum	gering	hoch	sehr hoch
Vorstrukturiertheit	sehr hoch	hoch	hoch bis mittel	gering
Gedächtnispräsentation	S-R-Assoziation	Schemata, Skripte	Ziele, Konsequenzen	Allgemeines Weltwissen
kognitive Prozesse	Matching	Schema-Aktivierung	Bewertung, Abwägung	Konstruktion, Inferenz

## 18.5 Entscheidung unter Unsicherheit

Die ökonomische Denkweise verfolgt das Interesse an der Befriedigung von materiellen Bedürfnissen. Für sie ist die Sache das wirtschaftlich nutzbare Objekt, das wir auf dem Markt tauschen können. Der Interessenschwerpunkt liegt auf der Nutzenmaximierung. Die juristische Denkweise verfolgt das Interesse an der Entscheidung von Rechtsfragen. Für sie ist die Sache all das, was sie für die anderen Disziplinen auch ist (ein physischer Gegenstand, der nicht selber den Charakter eines Subjekts hat, sondern der menschlichen Herrschaft unterworfen werden kann und wirtschaftlich nutzbar ist), aber nur, soweit sich daran Besitz oder Eigentum begründen lässt; entscheidend für den Rechtsbegriff der Sache ist somit die Möglichkeit einer rechtlichen Zuordnung: Juristisch existiert nur, worüber rechtlich entschieden werden kann.

Daraus resultieren unterschiedliche Entscheidungsmodelle. Die juristische Entscheidungslehre hat also ein anderes Entscheidungsinteresse. Deshalb fehlen in der Rechtswissenschaft bisher echte Kriterien zum Umgang mit Unsicherheit. Hinzu kommt, dass im staatlichen Bereich zwischen der Aufgabenwahrnehmung Gesetzgebung (Legislative) Rechtsprechung und Gesetzesvollzug (Exekutive) zu unterscheiden ist.

Eine Entscheidung zu treffen, setzt voraus, dass man zumindest zwei Handlungsoptionen mit unterschiedlichen Ergebnissen hat. Zu welchen Ergebnissen die einzelnen Optionen führen, hängt von zahlreichen Entscheidungsparametern ab. Sie werden als Umweltzustände bezeichnet. Sie beeinflussen zwar eine Entscheidung, sind von den Entscheidungsträgern jedoch selbst nicht zu beeinflussen. Diese müssen Umweltzustände als gegeben hinnehmen bzw. akzeptieren. Beispiele sind rechtliche, sachliche, finanzielle oder personelle Rahmenbedingungen.

1. Wenn eine Handlungsalternative ganz sicher zu einem bestimmten Ergebnis führt, spricht man von Entscheidung unter Sicherheit.
2. Wenn das Ergebnis einer Handlungsalternative je nach Umweltzustand anders herauskommt, spricht man von Entscheidung unter Unsicherheit. Dabei sind drei Fälle unterscheidbar:
  - Die Umweltzustände werden von einem vernünftigen (rationalen) Gegenspieler bestimmt: Spieltheorie (z. B. Schach)
  - Die Umweltzustände unterliegen dem Zufall (die Natur ist der Gegenspieler).
  - Sind die Eintretenswahrscheinlichkeiten der Zustände nicht bekannt, muss man unter Ungewissheit (Unsicherheit i. e. S.) entscheiden; sind sie bekannt, spricht man von Entscheidung unter Risiko.

## 18.5.1 Ökonomische Entscheidung unter Unsicherheit

Wirtschaften als das Entscheiden über knappe Güter ist in seinen Konsequenzen stets zukunftsbezogen. Entscheidungen, die in der Gegenwart getroffen werden, zeitigen ihre Wirkungen immer erst in einem oder mehreren späteren Zeitpunkten bzw. Perioden. Je weiter ihre Wirkungen in der Zukunft liegen, desto unvollkommener ist das Wissen über sie im Zeitpunkt der Entscheidung (unvollkommene Information). Entscheidungen unter Unsicherheit sind daher in der Praxis des Wirtschaftens der Regelfall.

### 1. Gegenstand der Unsicherheit

Die Unsicherheit (=unvollkommene Information) kann durch folgende Faktoren begründet sein.

#### a) Ereignisunsicherheit

Die zukünftige Entwicklung der Umwelt ist unsicher (Umweltunsicherheit). Da mehrere Zukunftszustände möglich sind, bilden die Wirtschaftssubjekte Erwartungen über diese Zustände. Den einzelnen Ausprägungen weisen sie in der Regel Wahrscheinlichkeiten zu. Für die einzelnen Handlungsoptionen werden Erwartungswerte (expected value)<sup>1</sup> gebildet, d.h. man gewichtet die einzelnen Umweltzustände mit den Wahrscheinlichkeiten.

Während man bei (fairen) Lotterien objektive Wahrscheinlichkeiten bestimmen kann, entfällt eine objektive Bestimmung der Wahrscheinlichkeiten in der Regel bei den meisten wirtschaftlichen Entscheidungen. Die Entscheidungsträger müssen subjektive Wahrscheinlichkeiten bilden. Hierzu greifen sie z. B. auf Erfahrungswerte zurück, die sie oder andere Wirtschaftssubjekte in der Vergangenheit bei ähnlichen Entscheidungssituationen gewonnen haben.

#### *Risiko*

Der Entscheidungsträger kennt zwar sicher das Ergebnis, aber das Eintreten ist nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit bekannt. Dabei geht es darum, die möglichen Konsequenzen bei Anwendung verschiedener Entscheidungsregeln aufzuzeigen und somit das Risiko zu systematisieren. Für das Eintreten bestimmter Umweltbedingungen sind die Wahrscheinlichkeiten bekannt. Bei Entscheidungen unter Risiko geht man insbesondere von einem Erwartungswertprinzip aus -auch Bayes-Regel genannt. Dieses Prinzip verlangt, dass diejenige Handlungsmöglichkeit gewählt wird, die den größten mathematischen Erwartungswert hat.

#### *Ungewissheit*

Der Entscheidungsträger kennt zwar alle möglichen Auswirkungen der Optionen, kann diesen jedoch keine Wahrscheinlichkeiten sondern nur subjektive Mutmaßungen zu ordnen. Bei Entscheidungen unter Ungewissheit spricht man auch von indeterministischen Situationen.

#### b) Marktunsicherheit

Es fehlen den Marktteilnehmern die für ihre Disposition relevanten Daten. Anbieter haben unzureichende Kenntnisse der Nachfrageseite; Nachfrager sind nicht hinreichend über Produkte, Preis und Qualität des Angebots informiert. Dies kann im Extremfall zu Marktversagen führen. Die Informationsökonomie als Forschungsgebiet der Mikroökonomie untersucht Auswirkungen von Informationsasymmetrien und beschäftigt sich mit Möglichkeiten zu ihrer Überwindung. Marketing kann unter informationsökonomischen Gesichtspunkten als Mittel zur Beseitigung von Informationsasymmetrien und Marktunsicherheit interpretiert werden. Im Rahmen der Leistungsfindung dient die Marktforschung zur Unsicherheitsreduktion auf Anbieterseite. Im Rahmen der Leistungsbegründung dienen z.B. Werbung, Gütezeichen und Aufbau einer Marke i.S. von Signaling zur Unsicherheitsreduktion auf Nachfrageseite.

### 2. Entscheidungsregeln bei Ungewissheit

Wie bereits erwähnt, ist das bekannteste Modell zur Erklärung von Entscheidungen, dass Menschen die gegebenen Optionen unter dem Gesichtspunkt des Wertes und der Wahrscheinlichkeit ihrer Konsequenzen beurteilen und sich dann für die nach ihrer Meinung besten Option entscheiden (Wert-Erwartungs-Modell). Ausgehend von diesem Modell wurden weitere Modelle entwickelt. Das heißt, in die Entscheidungstheorie werden die Nutzentheorie sowie Mittel der Wahrscheinlichkeitstheorie eingeführt:

Entscheidungstheorie = Nutzentheorie + Wahrscheinlichkeitstheorie

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Analyse rationaler Verhaltensweisen unter Unsicherheit bzw. Ungewissheit, die die Individuen mit ihren eigenen Aktionen nicht beeinflussen können. In diesem Zusammenhang gibt es im Rahmen der

Entscheidungen bei Ungewissheit eine Reihe an Regeln, so unter anderem: <sup>85</sup>

Maximin-Regel : Hier wird der Wert ermittelt, der für den Entscheidungsträger bei Eintreten der ungünstigsten Umweltbedingungen noch am besten ist. Das Individuum hat in diesem Fall pessimistische Erwartungen.

- Maximax-Regel:  
In diesem Fall wird der Wert ermittelt, der für den Entscheidungsträger bei Eintreten der günstigsten Umweltbedingungen am besten ist. Hier ist der Entscheidungsträger optimistisch, wie bspw. ein Glückspieler.
- Hurwicz-Regel:  
Hier werden die beiden vorhergehenden Fälle kombiniert, d.h. die pessimistischen mit optimistischen Erwartungen. Dabei wird ein Optimismusparameter eingeführt, der das Risikobewusstsein des Entscheidungsträgers widerspiegelt.
- Laplace-Regel:  
Danach gibt es keinen zureichenden Grund annehmen zu können, dass die Umweltzustände mit unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten eintreten. Dem Entscheidungsträger sind diese auch nicht bekannt. Alle Umweltzustände werden als gleich wahrscheinlich eingestuft.

Neben dem Nutzen aus Optionen ist auch relevant, welche Präferenzen ein Entscheidungsträger bei der Bewertung zweier Situationen hat. Die Beziehungen zwischen Nutzen, Präferenz und Wahl werden im Kapitel 6 dargestellt.

## 18.5.2 Staatliche Entscheidung unter Unsicherheit

Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts hat auf die Folgen von Entscheidungen unter Unsicherheit hingewiesen. <sup>86</sup> Im staatlichen Bereich sind neben Entscheidungen über ökonomische Fragestellungen als eigentliche Hauptaufgabe primär Entscheidungen über Rechtsfragen zu treffen. Auch hier entscheiden in der Regel Individuen. Während die betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre darauf abzielt, die selbstbestimmten bzw. durch die Wirtschaftsordnung zu berücksichtigenden Ziele zu erreichen (=Nutzen-, Gewinnmaximierung), strebt die juristische Entscheidungslehre an, fremdbestimmte Ziele <sup>87</sup> durchzusetzen und/oder im Konfliktfall eine rechtskonforme Entscheidung zu treffen.

- der Gesetzgeber bestimmt die Ziele staatlichen Handelns durch Rechtssetzung (Gesetze, Verordnungen),
- die öffentliche Verwaltung vollzieht die Gesetze, Verordnungen, etc., in der Regel durch Erlass von Verwaltungsakten,
- die Rechtsprechung entscheidet im Konfliktfall <sup>1</sup> durch Urteil.

Die Fragestellung lautet nun, ob es im staatlichen Bereich bei Rechtssetzung, Verwaltungsentscheidung und Urteil auch Entscheidung unter Unsicherheit gibt.

### 1. Entscheidung der Legislative unter Unsicherheit

Eine Analyse der bei Rechtssetzung auftretenden Unsicherheiten ist im Rahmen der Arbeiten der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter vorgelegt worden. <sup>1</sup>

Es wird dargestellt, dass auch in diesem Bereich unvollständige Information Gegenstand für Unsicherheit ist, und zwar in folgenden Bereichen über

- Tatsachen aus dem naturwissenschaftlich-technischen Kontext,
  - erfassbare Zusammenhangstatsachen,
  - Wirkung menschlicher Intervention auf naturwissenschaftlich erfassbare Zusammenhänge,
  - Handeln anderer Akteure,
2. sozialwissenschaftlich erfassbare Zusammenhänge,
- Wirkung von Interventionen eines Akteurs auf das Handeln anderer Akteure.

Als Ursachen der fehlenden Information werden identifiziert:

- technische Unmöglichkeit der Aufklärung,
- menschliche Unmöglichkeit der Aufklärung,
- unverhältnismäßig hohe Kosten für weiterführende Aufklärung (Informationsgewinnung und -verarbeitung),
- normative Beschränkungen der Aufklärung (Verbot der Informationsgewinnung und -verwendung),
- Missverteilung von Information. <sup>1</sup>

Als Handlungsalternativen stehen dem Gesetzgeber laut der Analyse folgende Möglichkeiten offen:

a) Verminderung der Unsicherheit durch

- Erhebung von Tatsachen,
- Einsatz von Wissen über Zusammenhänge,

b) Entscheidung unter Unsicherheit in Form der Optionen

- Verzicht auf Entscheidung zum Handeln,
- normative Vorgaben für die Bewertung von verbleibender Unsicherheit,
- Vorgaben für das Entscheidungsverfahren,
- Pflicht zum Offenhalten von Korrekturmöglichkeiten.

#### 1. Entscheidung der Judikative und Exekutive unter Unsicherheit

Betrachtet man die Situation in den Bereichen Rechtsprechung und Gesetzesvollzug, so wird man parallel zur Situation im Bereich der Gesetzgebung durchaus feststellen können. Auch in diesen Bereichen sind deshalb Situationen denkbar, in denen Entscheidungen unter Unsicherheit zu treffen sind, weil

- der Gesetzgeber selbst keine abschließenden normativen Regelungen vorgegeben hat,
- unvollständige Informationen vorliegen. In welcher Form Informationsbeschaffung erfolgt, ist im Wesentlichen in Rechtsvorschriften bestimmt, z.B. in Verwaltungsverfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes im Bereich der Bundesverwaltung <sup>1</sup> durch Beweismittel <sup>2</sup> in Form von
- Einholen von Auskünften jeder Art,
- Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder die schriftliche oder elektronische Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einholen,
- Urkunden und Akten beiziehen,
- den Augenschein einnehmen.

Ähnliches gilt auch z.B. für das Gerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten. <sup>88</sup> Als zulässige Beweismittel im Zivilprozess kommen Sachverständige, Augenschein, Parteivernehmung, Urkunden oder Zeugen in Frage

## 18.6 Darstellung von Entscheidungsproblemen

Üblicherweise lassen sich Entscheidungsprobleme wie folgt darstellen:

- **Entscheidungsmatrix:**  
Dabei handelt es sich um eine Kreuztabelle, wobei in den Zeilen die Konsequenzen stehen. Diese Darstellungsform ist nur für einen Typ von Problemen geeignet: gegebene Optionen, einstufige Entscheidung, unsichere Konsequenzen.
- **Entscheidungsbaum:**  
Die Methode wird dazu genutzt, einen mehrstufigen Entscheidungsprozess samt der gegebenen Entscheidungsalternativen darzustellen. Der Entscheidungsbaum dient als Denkhilfe, indem mit ihm -ähnlich wie mit einer Landkarte? -ein Überblick über die Entscheidungslage ermöglicht wird. Dabei können die einzelnen Stufen des Prozesses sowohl eine zeitliche als auch eine logische Abfolge des Entscheidungsgeschehens abbilden. Die Entscheidungsbaum-Methode kann sowohl zur
  - Problemanalyse als auch zur
  - Entscheidungsfindung herangezogen werden. Merkmale der Entscheidungsbaum-Methode:
  - eine systematische und strukturierte Beschreibung von alternativen Entscheidungsmöglichkeiten zur Problemlösung findet statt,
  - zudem wird eine übersichtliche Darstellung unterschiedlicher Wege zur Lösung eines Problems möglich.

Im Verlauf von Entscheidungen zu einem mehrstufigen Problem lassen sich Entscheidungssituationen mittels eines Entscheidungsbaumes darstellen. Die Struktur eines Entscheidungsbaumes umfasst die folgenden Grundzüge:

a) Entscheidungsknoten (Punkte, an denen die Entscheidungsalternativen abzweigen), b) Zufallsknoten (Punkte, an denen eine Alternative nicht mit Bestimmtheit festgelegt werden kann), c) Endknoten (Punkte, die Entscheidungsergebnisse darstellen), d) Äste (zur Darstellung der in Betracht gezogenen Alternativen), e) Zufallsäste (Äste, die solche Alternativen aufgreifen, die unter bestimmten

Wahrscheinlichkeiten zu betrachten sind).

Je nachdem, ob mit einem Entscheidungsbaum (a) lediglich eine Problemanalyse oder aber (b) darüber hinausgehend eine konkrete Entscheidungsfindung verfolgt werden soll, unterscheidet sich der Arbeitsablauf der Methode.

Die Entscheidungsbaum-Methode soll es auch ermöglichen, eine systematische Beurteilung des Nutzens und der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ergebnisses bzw. einer Entscheidungsfolge vorzunehmen. Eine solche Beurteilung kann dann einer konkreten Entscheidungsfindung zugrunde gelegt werden (siehe b). Hierbei ist wie folgt vorzugehen:

1. Voraussetzung ist es, zunächst wie beschrieben eine Problemstrukturierung mit dem Entscheidungsbaum durchzuführen.
2. Daraufhin erfolgt die Ermittlung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Ergebnisses. Es werden die möglichen Reaktionen auf die Entscheidungen als bestimmende Größen herangezogen.
3. Nun wird der Wert (Nutzen bzw. Schaden) jedes Entscheidungsergebnisses anhand einer frei gewählten Skala bewertet (in der unten stehenden Darstellung XX wurde eine Skala mit Werten von 1 bis 10 gewählt)

4. Der erwartete Gesamtwert eines Ergebnisses wird ermittelt, indem die zusammengehörigen Eintrittswahrscheinlichkeiten und Werte (jedes Astes) multipliziert werden.
5. Die strukturierte Analyse und Beurteilung des Entscheidungsprozesses kann den Hintergrund für eine konkrete Entscheidung bilden. Hierzu zeigt der höchste Ergebniswert (ermittelt in Schritt 4) den Entscheidungsweg an, der eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit besitzt und zugleich einen hohen Nutzen verspricht. Neben dem Zugrunde legen dieses absoluten Wertes können auch abwägende Entscheidungen nach Vorgabe bestimmter Regeln (z.B. Minimax-Regel; Maximax-Regel) erfolgen.

Kritik der Methode: Kritisch anzumerken ist, dass die Anwendbarkeit des Entscheidungsbaumes vielfach deshalb beschränkt bleibt, weil Aussagen über Eintrittswahrscheinlichkeiten aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten schwer zu erhalten sind.

- **Attributmatrix:**  
Diese Darstellungsform ist besonders für Entscheidungen mit multidimensionalen Konsequenzen geeignet. Als Beispiel für diese Form gelten z.B. Tabellen der Testberichte der Stiftung Warentest.

## 19 Organisatorischer Wandel

Die Regierungskommission geht davon aus, dass ohne eine Reorganisation der öffentlichen Verwaltung kein anderes Reformziel erreicht werden kann.<sup>89</sup> Als Reformziele wurden vorgeschlagen:

- Bürger-und Kundenorientierung,
- Leistungsorientierung,
- Wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten,
- Qualifizierte Führung,
- Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein.

Unter Reorganisation versteht man die geplante und gesteuerte Umgestaltung von Organisationsstrukturen und -prozessen als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen.

Die öffentliche Verwaltung sieht sich in regelmäßigen Zeitabständen immer wieder mit der Notwendigkeit zur Reorganisation bzw. Anpassung an geänderte gesellschaftliche, politische, technologische und ökonomische Rahmenbedingungen konfrontiert. Verwaltungsreformen stellen sowohl ein praktisches als auch ein wissenschaftliches Themengebiet dar, dessen Präsenz in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion in wellenförmiger Gleichmäßigkeit an- und abschwilt. Zur Erklärung dieser Reformwellen können kurzfristige Ursachen (z.B. ein neues Regierungsteam durch Regierungswechsel mit einem neuen Programm), mehr mittelfristigere Gründe (z.B. Konjunkturzyklen) oder stärker langfristig wirksame Entwicklungen (z.B. ein Paradigmenwechsel wie im Fall des New Public Management) herangezogen werden.

### 19.1 Reorganisation

Die Vorsilbe *Re* soll als Teil des lateinischen Wortstammes inhaltlich ein zurück, weg oder wieder zum Ausdruck bringen.

Reorganisation lässt sich damit als Wiedergestaltung oder ein vom-jetzigen-Zustand-weg(zurück)gestalten beschreiben.<sup>90</sup> Es ist ein Entscheidungs- oder Durchführungsprozess mit dem Ziel, einen gegebenen organisatorischen Ist-Zustand auf geplante und kontrollierte Weise in eine bestimmte Soll-Struktur zu überführen.<sup>91</sup> Mit dem angestrebten Soll-Zustand des Unternehmens/Verwaltungsbetriebes soll die Organisationsaufgabe künftig möglichst effizient und dauerhaft bewältigt werden. Voraussetzung dafür ist die Feststellung, dass mit der vorhandenen Organisationsstruktur nicht der gewünschte Zielerreichungsgrad erlangt werden kann.

### 19.2 Zielbereiche und Umsetzungsmöglichkeiten

In Anlehnung an Dörler<sup>92</sup> lassen sich vier grundlegende inhaltliche Zielrichtungen der Reorganisation festhalten: Die Reorganisation der Führung, die Bildung bzw. Auflösung organisatorischer Einheiten, die Reorganisation betrieblicher Funktionen und die Reorganisation der Informationstechnologie (s. Tabelle 19.1 auf der nächsten Seite).

Tab. 19.1: Zielbereiche der Reorganisation

Zielbereich der Reorganisation	Umsetzungsbeispiele
Reorganisation der Führung	Verflachung der Hierarchien (z.B. Verringerung der Anzahl an Führungskräften) Einführung einer Geschäftsbereichsorganisation (z.B. Regionalbereiche, etc.)
Bildung und Auflösung organisatorischer Einheiten	Eingliederung neuer Betriebsstätten, Bildung neuer Abteilungen Auflösung, Zusammenlegung oder Dezentralisierung von Abteilungen und Zentralstellen
Reorganisation betrieblicher Funktionen	Einführung eines neuen Planungssystems, Einführung neuer System des betrieblichen oder finanziellen Rechnungswesens, Rationalisierung / Neugestaltung betrieblicher Arbeitsabläufe
Reorganisation der DV/IT	Anschaffung einer neuen EDV-Anlage, Einführung/Anpassung einer neuen Standardsoftware (z.B. SAP)

Laut einer Studie aus dem Jahr 2004<sup>93</sup> unterscheiden sich die Handlungsfelder einer Reorganisation zwischen folgenden Bereichen:

- Verwaltungseinrichtungen mit Leistungen gegenüber externen Kunden

- interne Dienstleister <sup>1</sup>

Interne Dienstleister sind Organisationseinheiten, die Vorleistungen für andere Dienststellen der Verwaltung erbringen. Sie bringen Spezialwissen ein, nutzen die Vorteile einer optimalen Betriebsgröße und erlauben es den Facheinheiten, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren (Leistungstiefe). Sie arbeiten auf der Basis von

Dauer- oder Einzelaufträgen. Ihre Leistungen sind von den Auftraggebern zu bezahlen, wenn dies unter finanzwirtschaftlichen oder unter Steuerungsaspekten sinnvoll erscheint. Grundlage der Verrechnung (interne Leistungsverrechnung) sind vor kalkulierte Verrechnungspreise. Diese sollen voll kostendeckend und wettbewerbsfähig mit den Preisen privater Anbieter sein. Die Einrichtung Interner Dienstleister schließt nicht aus, dauernd oder auf Zeit durch Führungsvorgabe sog.

Kontrahierungszwang vorzusehen. Diese Entscheidung muss wohlbegründet sein. Wenn sich die Wirtschaft zunehmend so genannter Shared-Service-Center bedient, so meint sie damit Interne Dienstleister.

In der öffentlichen Verwaltung bezeichnet man die Stellen als interne Dienstleister, die z.B. Dienstleistungen wie Personal, Haushalt, Organisation, IT, Beschaffung oder Hausbewirtschaftung intern erbringen.

In allen Verwaltungseinrichtungen soll die Modernisierung vorangetrieben werden. Dabei stellt sich die Frage nach den wichtigsten Handlungsfeldern. Es wurde folgende Rangordnung ermittelt <sup>94</sup> :

1. Kundenorientierung
2. Dienstleistungsqualität
3. Prozessoptimierung
4. Personalmanagement
5. Aufgabenkritik
6. Aufbau neuer und Anpassung bestehender IT-Systeme.

Nachrangig sind die Themen Aufbauorganisatorische Veränderungen, Umsetzung neuer gesetzlicher Vorgaben und Qualitätsmanagement.

Für interne Dienstleister sind die Handlungsfelder Kosten-/Leistungsrechnung, Kennzahlensysteme sowie Outsourcing aktuell - im Vergleich zu den anderen Kriterien noch relativ unbedeutend (Stand: 2004)

Es mag dahin gestellt sein, ob die Studienergebnisse wirklich repräsentativ für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind. Im Zusammenhang mit der Reorganisation geben sie jedenfalls wichtige Hinweise.

## 19.3 Optimierung betrieblicher Prozesse

Business Reengineering bezeichnet nach Hammer/Champy <sup>95</sup> eine Methode bzw. ein Vorgehen, um durch radikale Umgestaltung und Optimierung von Geschäftsprozessen Kostensenkungspotentiale zu erschliessen. Das Unternehmen <sup>96</sup> wird auf diese Weise zur Prozessorganisation, d.h. die Prozesse und nicht mehr die Funktionsstruktur steht im Zentrum. Man unterscheidet hierbei

1. Prozess-Selektion

- Herausarbeiten bestehender Geschäftsprozesse: Dokumentation, Analyse, Messung von Prozessparametern
- Ermittlung erfolgreicher Prozesse und weniger erfolgreicher Prozesse
- Abbau unwichtiger Prozesse mit Ressourcenverteilung
- Koordination der verbleibenden Prozesse

2. Prozess-Verbesserung (Business Process Reengineering -BPR)

- Detailliertes Monitoring von Prozessen (Prozesskontrolle)
- Qualitätsmanagement, KAIZEN (Prozessverbesserung in vielen kleinen beherrschbaren Schritten)
- Benchmarking
- Abstimmung mit anderen Geschäftsprozessen

Unter Business Process Reengineering versteht man das fundamentale Überdenken und die radikale Neugestaltung des gesamten Unternehmens oder zumindest der wesentlichen Geschäftsprozesse.

Das Internet trägt zur Optimierung dieser Prozesse vor allem bei durch eine Effizienzsteigerung bei Informations- und Kommunikationsvorgängen und zwar sowohl im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Endkunden als auch im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen.

Die ITIL Best Practices werden in jüngster Zeit verstärkt als Informationsgrundlage für die Gestaltung von Prozessen vor allem im IT-Bereich und dabei insbesondere im Service-Management genutzt. <sup>97</sup> Zum Leitgedanken ITIL gehört, dass IT-Dienstleistungen alleine dazu da sind, die Geschäftsprozesse und die Mitarbeitende der Service-Nehmer in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen. In den ITIL-Regelwerken wird deshalb konsequent auf die Bedeutung der Service-Qualität hingewiesen.

### 19.3.1 Zentrale Begriffe

Betrachtet man einige Schlüsselbegriffe des BPR wird das Ziel und die Vorgehensweise deutlich:

- *Fundamental*

Zu Beginn müssen sich Unternehmen, Führungskräfte und Mitarbeitende grundlegenden Fragen und damit die Fundamente ihres Geschäfts auf den Prüfstand stellen. Was tun wir? Warum machen wir diese Dinge (Effektivität). Warum machen wir diese Dinge auf diese Art und Weise?

- *Radikal*

Die bestehenden Strukturen und Vorgehensweisen werden komplett in Frage gestellt. Man will völlig neue Wege zur Erledigung der Arbeit finden, d.h. das BPR will sämtliche Geschäftsprozesse neu gestalten und nicht nur einzelne Abläufe verbessern oder verändern.

- *Verbesserung der Größenordnungen*

Ziel des BPR ist bei richtiger Umsetzung des Konzepts eine erhebliche Verbesserung um Größenordnungen. Es geht nicht um Verbesserung um beispielsweise 10 Prozentpunkte sondern um 30 Prozentpunkte.

- *Induktives Denken*

Das BPR fordert Lösungen zu finden für Probleme, die in der Zukunft auf das Unternehmen zu kommen könnten. Nach Hammer und Champy liegt die wahre Kraft induktiven Denkens in Verbindung mit neuesten, technologischen Möglichkeiten darin, Antworten auf Probleme zu finden, von denen der Mensch bzw. Markt (noch) gar nicht weiß, dass er sie hat.

Bei induktiven Schlüssen kann man nicht sicher sein, ob sie wahr sind oder nicht. Egal ob man die Schlüsse mit logischen Schlussregeln zieht oder nicht. Es gibt verschiedene Arten induktiven Denkens

1. Das Generalisieren von Einzelereignissen zu allgemeinen Regeln (allgemeine Induktion)
2. Die Suche nach der plausibelsten Erklärung für ein Ereignis (Abduktion)
3. Die Übertragung von Prinzipien aus einen Bereich auf einen ähnlichen Bereich (Analogie)
4. Schlussfolgerung unter Unsicherheit, überwiegend auf der Grundlage von Wahrscheinlichkeiten (probalistisches Schließen)

Das probalistische Schließen liegt vor bei Entscheidungen unter Unsicherheit (s. Abschn. 5.5)

- *Visionen*

Sie stehen am Anfang des BPR und legen das Fernziel fest. Es wird also ein Leitbild erstellt, auf das vor und während der Erneuerung zugegriffen werden kann, als Orientierung an die Zielsetzung des BPR, als Maßstab, um den Fortschritt zu messen und als Ansporn für die Fortführung.

- *Prozessdenken*

Gegenstand des BPR sind die Kernprozesse im Unternehmen, also diejenigen Geschäftsprozesse, die für das Erreichen der Unternehmensziele maßgeblich sind. Aus diesem Grund fasst das BPR mehrere Aufgaben bzw. Arbeitsplätze zu einem zusammen, d.h. aus Spezialisten werden Generalisten. Die strenge Arbeitsteilung wird aufgelöst, die funktionalen Strukturen durchbrochen und die Geschäftsprozesse kundenzentriert und ganzheitlich betrachtet. Die Vorgehensweise bei der BPR zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 19.2: Vorgehensweise des BPR

Merkmal	Umsetzung
fundamental	Es wird zuerst gefragt Warum etwas gemacht wird und erst dann nach dem Wie
radikal	Es werden keine oberflächlichen Änderungen vorgenommen, sondern das Unternehmen wird völlig neugestaltet
Verbesserung in Größenordnungen	nicht nur um Prozente, sondern um ein Faktorvielfaches!
Prozessorientierung	Fokussierung auf den Kundenauftrag durch ganzheitliche Prozessrealisierung durch Generalisten statt Abarbeitung durch Spezialisten.

### 19.3.2 Stufen des BPR

Grundsätzlich können folgende Phasen im Rahmen solcher Projekte festgestellt werden:

1. Entwicklung einer Strategie: Erstellung eines Leitbildes
2. Definition der Kernkompetenzen und Schlüsselprozesse: Festlegung der Zielgrößen
3. Fundamentale und radikale Neugestaltung der Abläufe: Prozesse festlegen
4. Anpassung, Struktur, Personal, Controlling, Führung: Systeme festlegen
5. Einführungsplan mit Machbarkeitsprüfung: Planung
6. Umsetzung nach dem Projektplan: Praxis

Es wurden eine Vielzahl unterschiedlicher Schemata für ein BPR-Projekt entwickelt. Im folgenden wird das Schema in Anlehnung an Hammer vorgestellt:

1. Mobilisierungsphase (*Mobilization*)

Dient der Vorbereitung des gesamten Projektes und umfasst unter anderem die folgenden Unterphasen:

- Erstellen einer Gesamtübersicht über alle Prozesse des Unternehmens.
- Einsetzen eines *Process owner*. Das ist ein Verantwortlicher für den neu zu gestaltenden Prozess, er sollte aus den mit dem Prozess befassten Bereichen kommen und den Prozess verstehen.
- Auswahl der zu bearbeitenden Prozesse und der Reihenfolge ihrer Umgestaltung (Priorization). Kriterien für die Priorität eines Prozesses sind unter anderem seine strategische Bedeutung, der gegenwärtige Zustand des Prozesses, die Durchführbarkeit eines Reengineering-Projektes, und die Unterstützung im jeweiligen Management.
- Aufstellen eines Teams, dass das Projekt durchführt.

2. Diagnose-Phase (*Diagnosis*)

Hier wird die grundlegende Umgestaltung für einen Prozess vorbereitet.

- Abgrenzung des Prozesses: Hier werden die Grenzen des Prozesses fest gelegt und es wird bestimmt, welche Aktivitäten zum Prozess gehören (aber auch, welche Aktivitäten weggelassen werden können).
- Zielsetzung für den Prozess selbst: Im Sinne des Ziels der Kundenzufriedenheit werden zunächst die Kundenwünsche erhoben. Gleichzeitig werden Zielgrößenwerte festgesetzt (z.B. bezüglich Zeiten oder Kosten), die der neu gestaltete Prozess erreichen soll.
- Analyse des bestehenden Prozesses: Auch in einem Konzept der radikalen Neuentwicklung ist die Kenntnis des bestehenden Prozesses nützlich, um aus den Fehlern im bisherigen Prozess zu lernen.

3. Konzeption (*Redesign*)

Sie entspricht der eigentlichen Gestaltungsphase mit dem Grob- und Feinentwurf und der schrittweisen Entwicklung des neuen Prozesses.

4. Übergangs-Phase (Transition)

Hier erfolgt der Wechsel zum neuen Prozess. Auch hier wird eine eher vorsichtige Vorgangsweise empfohlen, in der zunächst ein Pilotprojekt durchgeführt wird. Dieses soll auf Grund der erzielten Vorteile auch Argumente unterstützen für die Gesamteinführung geben. Die Integration erfolgt nach einem Prototyping-Ansatz. So können auch noch während der Pilotphase Modifikationen durchgeführt werden. Den Abschluss bildet die Institutionalisierung des neuen Prozesses. Alle Phasen werden durch das Change Management <sup>1</sup> begleitet. Eine Übersicht gibt die folgende Tabelle:

Tabelle 19.3: Stufen des BPR

Stufen	Inhalte
Erfolgsfaktoren	Strategien ⇒ Leitbild
Fokussierung	Definition der Kernkompetenzen und Schlüsselprozesse ⇒ Zielgrößen
Kreative Gestaltung	Fundamentale und radikale Neugestaltung der Abläufe ⇒ Prozesse
Managemententwicklung	Anpassung, Struktur, Personal, Controlling, Führung ⇒ Systeme
Umsetzungsplanung	Einführungsplan mit Machbarkeitsprüfung ⇒ Planung
Implementierung	Umsetzung nach dem Projektplan ⇒ Praxis

### 19.3.3 Chancen und Risiken

Die Anwendung der BPR führt nur dann zum Erfolg, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Bereitschaft zur Veränderung
- Einbezug/Akzeptanz aller Mitarbeitende
- intensives Mitarbeitendentraining
- Vertrauensklima, Teamgeist, offene Informationspolitik
- Unterstützung durch Führungskräfte (Vorbildfunktion)
- angepasste Strukturen und Systeme
- konsequentes Prozessmanagement

Durch BPR kann ebenso viel gewonnen wie auch verloren werden. Ein BPR-Projekt, das mitten in der Durchführung abstürzt und abgebrochen werden muss, kostet nicht nur ein halbes Vermögen. Eine halb fertige Umstrukturierung kann auch das ganze Unternehmen in große Schwierigkeiten (Lieferfähigkeit, etc.) bringen.

Die größte Gefahr für ein erfolgreiches BPR-Projekt stellen Blockaden seitens der Mitarbeitenden dar. Das gilt übrigens für das Management fast noch mehr als für die Sachbearbeiter: Durch BPR werden zumeist massiv Kompetenzen und Entscheidungsgewalten verlagert. Von den Betroffenen werden solche Maßnahmen dann kategorisch abgelehnt. Als Argumentation für das Konservieren bestehender Verhältnisse wird gern auf erfolglose Veränderungsprojekte in der Vergangenheit oder auf das (leidliche) Funktionieren der vorhandenen Organisation verwiesen. BPR ist aber - im Gegensatz zur Prozessoptimierung - nur dann erfolgreich, wenn die gesamte Vision umgesetzt wird! Deshalb ist diese Durchsetzungskraft die größte Herausforderung an die Projektverantwortlichen. Im Falle eines Erfolges ist BPR durchaus geeignet, ein Unternehmen aus einer strukturellen, traditionsmäßig und machttechnisch verfahrenen Situation zu befreien. Und das in einer besonders kurzen Zeitspanne, ein elementarer Faktor zum Beispiel für Insolvenzkandidaten. Über eine langwierige Prozessoptimierung ist eine derart schnelle Herbeiführung positiver Veränderungen wohl kaum erreichbar.

Fazit:

- Business Process Reengineering stellt die prozessorientierte Denkweise in den Mittelpunkt
- Die Identifikation und Neugestaltung von Kernprozessen ermöglicht deutliche Verbesserungen hinsichtlich Kosten, Qualität, Service und Zeit
- Die Veränderungsbereitschaft aller Mitarbeitenden fördert eine erfolgreiche Umsetzung
- Business Process Reengineering ist kein Wundermittel, das automatisch, schnell und leicht zu implementieren ist

Im Gegensatz zu dieser radikalen und fundamentalen Veränderung steht die Praxis des Kontinuierlichen Verbesserungsprozessmanagements (KAIZEN/KVP/KVPM), wo bei auch hier das Prozessdenken im Vordergrund steht (s. Abschn. 8).

## 19.4 Organisationsentwicklung

### 19.4.1 Definition

Aufgrund der Hawthorne-Experimente (s. Abschn. 16.2.1) ist anerkannt, dass sozioemotionale Normen ein entscheidender Faktor bei Veränderungen der Organisation sind.

Der Begriff Organisationsentwicklung (OE)<sup>98</sup> steht für alle strukturellen Beratungs- und Trainingsmaßnahmen zur geplanten Veränderung von Unternehmen, bei denen auch die Beziehungs- und Prozessebenen wesentlich mit eingebunden werden. OE ist der gesteuerte Wandel eines Unternehmens mit der partizipativen Einbindung der Mitarbeitenden. Dabei wird nicht zuletzt die Absicht verfolgt, die Arbeitsbedingungen und -abläufe so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen der Mitarbeitenden, als auch den Unternehmensinteressen gerecht werden. Systemische OE unterscheidet sich vom klassischen Verständnis darin, dass tragfähige unternehmerische Veränderungen vorrangig auf der Beziehungsebene erzielt werden. (Prozessbegleitung, Systemische Beratung) Organisationsentwicklung hat den Wandel von und in Organisationen als Kern. Ein Wandel kann als bewusst geplante Veränderung von Organisationen durch Menschen stattfinden.

Veränderungen wiederum können aber auch durch selbstorganisatorische Prozesse veranlaßt werden. Die OE greift jedoch nur die erste Möglichkeit heraus und erklärt sie zum Untersuchungsgegenstand. Wandel ist zudem langfristig angelegt. Ungeplante künftige Ereignisse können nur noch schwer berücksichtigt werden. Dieser Plan umfasst das komplette Wandelproblem und lässt Details unberücksichtigt. Der Schwerpunkt von Wandelprozessen wird dabei in Organisationsgruppen und weniger in den Individuen gesehen. Wandel findet dabei immer unter der Zuhilfenahme von externen Beratern (*Change Agents*) statt, die als Organisationsberater fungieren. Den Wandel betreffende notwendige Interventionen werden durch ein auf Erfahrungen basierendes Lernen (Aktionsforschung) begleitet. Als Merkmale der OE haben Filley u.a.<sup>99</sup> ermittelt:

- Optimierung der Arbeitsabläufe, insbesondere der Informationsverluste an Schnittstellen
- Neustrukturierung
- Humanisierung der<sup>1</sup>
- Erhöhung der Flexibilität, Veränderungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit.

Besonderes Ziel der OE ist eben nicht nur die Steigerung der Produktivität eines Unternehmens, sondern auch die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsqualität sowie der Problemlösungsfähigkeit innerhalb der Organisation (*Zieldualismus Effizienz Humanisierung*)

Die Gesellschaft für Organisationsentwicklung e.V. versteht unter OE

“einen längerfristig angelegten, nachhaltigen Entwicklungs- und Veränderungsprozess von Organisationen und der in ihr tätigen Menschen. Die Wirkung dieses Prozesses beruht auf dem gemeinsamen Lernen aller beteiligten Personen durch direkte Mitwirkung bei der Bearbeitung und Lösung betrieblicher und unternehmerischer Probleme.“<sup>1</sup>

### 19.4.2 Annahmen

Ansatzpunkte der Organisationsentwicklung sind die Organisations- und Kommunikationsstrukturen sowie das Verhalten der Mitarbeitenden (Einstellungen und Fähigkeiten). Dabei werden folgende Annahmen getroffen:

- Die höchste Produktivität wird erreicht, wenn individuelle und organisatorische Bedürfnisse gleichermaßen befriedigt werden.
- Eine anregende und verantwortungsvolle Arbeit motiviert und steigert die Leistung, weil die Menschen danach streben, sich zu entwickeln.
- Zur Entwicklung und Entfaltung menschlicher Fähigkeiten und Leistungen gehört die Äußerung von Gefühlen und Empfindungen. Werden diese durch die Organisation unterdrückt, wird eine Identifikation mit der Arbeit verhindert. (*Unternehmenskultur*)
- Gruppen können verfügbare Ressourcen besser nutzen. Zusammenarbeit verhindert die Vergeudung von Energien im Kampf gegeneinander.
- Veränderungen sind dann erfolgreich, wenn die Betroffenen an der Gestaltung und Einführung aktiv beteiligt werden.
- Der Erfolg von Veränderungen hängt wesentlich vom Kommunikations- und Führungsverhalten ab

Insgesamt geht es bei der Organisationsentwicklung also um Entwicklung in den Bereichen

- Struktur
- Mensch
- Aufgaben
- Technologie.

### 19.4.3 Vorgehensmodelle

Die erfolgreiche Einführung bzw. Verbesserung von Prozessen erfordert, dass im Unternehmen das Vorhaben der Veränderung exakt geplant und gut strukturiert wird. Bei der Planung und Durchführung dieses Projektes helfen standardisierte Vorgehensmodelle für das erfolgreiche Gelingen. Im Laufe der Zeit wurde eine ganze Reihe von Phasenmodellen für eine erfolgreiche Veränderung entwickelt. Zu den populärsten Modellen gehören die Arbeiten von Lewin und Deming, auf die im Weiteren ausführlicher eingegangen werden soll. Dieses Kapitel stellt neben den bereits erwähnten ein weiteres Vorgehensmodelle -Krüger's Transformationsmodell -vor.

#### 19.4.3.1 3-Phasen-Modell von Lewin

Der Soziologe Kurt Lewin leitete das Research Center for Group Dynamics am Massachusetts Institute of Technology in den USA. Er versuchte, eine topologische Psychologie zu entwickeln unter besonderer Berücksichtigung der Motivations- und Gruppenpsychologie. Durch seine Arbeiten in den Bereichen Gruppendynamik und Gestaltpsychologie gilt er als Pionier der Psychologie und Sozialpsychologie.

In seinem Veränderungsmodell beschreibt Lewin drei Phasen, die eine Organisation für eine erfolgreiche Veränderung durchlaufen muss. Als erstes müssen die erstarrten Strukturen und Abläufe einer Organisation gelöst bzw. aufgetaut werden. Dies bezeichnet Lewin als unfreezing. Daraufhin können sie verändert (move) werden, um schließlich den neuen Zustand wieder zu stabilisieren bzw. einzufrieren (refreezing)

- Phase 1: Auftauen - unfreezing

Im Allgemeinen streben Menschen nach einer Umgebung, in der sie eine relative Sicherheit und ein Gefühl von Kontrolle über ihre Situation besitzen. Diese Beharrungstendenz beruht auf dem menschlichen Grundbedürfnis nach Umweltstabilität. Genau diese vom Mitarbeitenden gewünschte Beständigkeit von Strukturen und Verhaltensweisen im Unternehmen soll jedoch bei der Veränderung der Organisation aufgebrochen werden. Dabei kann es vorkommen, dass sich einzelne Mitarbeitende und Gruppen mit allen möglichen Argumenten gegen die Preisgabe vertrauter Zustände stemmen. Es kommt zum Widerstand gegen die organisatorische Änderung. Daher ist es das Ziel der ersten Phase Widerstände abzubauen, die betroffenen Mitarbeitenden in das Änderungskonzept einzubeziehen und dadurch eine Veränderungsbereitschaft aufzubauen. Die erstarrten Strukturen und Abläufe der Organisation werden aufgetaut (unfreezing).

- Phase 2: Bewegung - move

Nach der erfolgreichen unfreezing Phase ist eine Organisation bereit, die Veränderung durchzuführen. Es beginnt die eigentliche Veränderung des alten Zustands. Dafür wird das Unternehmen analysiert, Vorgaben von Zielen und Inhalten für den neuen Zustand bestimmt bzw. festgelegt. Neue Regelungen, die durch Informations- und Ausbildungsmaßnahmen unterstützt werden, werden eingeführt und treten in Kraft. Die eingeführten Vorgänge sind zunächst neu für die Mitarbeitenden, so dass sie sich am Anfang noch recht unsicher im Umgang mit den veränderten Abläufen fühlen. Infolgedessen fällt meist erst einmal das Effizienzniveau ab und steigt auf ein höheres als das Ausgangsniveau an, sobald sich die Mitarbeitenden vertrauter fühlen.

- Phase 3: Einfrieren - refreezing

Die dadurch erreichten neuen Strukturen und Vorgehensweisen werden in der letzten Phase wieder eingefroren (refreezing), d.h. das neue Verhalten wird stabilisiert, damit eine Rückkehr zu der alten Organisationsform

weitestgehend verhindert wird. Die Aktivitäten in dieser Phase sind erst dann beendet, sobald sich alle Betroffenen in der neuen Struktur und in den neuen Abläufen wieder so heimisch fühlen wie in den alten. Mit dem Einfrieren ist hierbei nicht ein starres Festschreiben des neuen Zustandes gemeint, sondern es sollen hierbei vielmehr Grundlagen für weitere Veränderungen gelegt bzw. erhalten werden, so dass zukünftige organisatorische Veränderungen leichter durchgeführt werden können.

### 19.4.3.2 Deming-Zyklus

Der Amerikaner William Edwards Deming war ein Wirtschaftspionier im Bereich des Qualitätsmanagements. Zu seinen herausragendsten Leistungen gehört die Entwicklung der prozessorientierten Sicht auf die Tätigkeit eines Unternehmens. Nachdem jahrelang die Erkenntnisse von Deming in Amerika weitestgehend unberücksichtigt blieben, gingen diese Erkenntnisse in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts in diverse Qualitätsnormen und Qualitätsmanagementsysteme ein. So ist zum Beispiel der Deming- bzw. PDCA-Zyklus ein wichtiger Bestandteil der im Total Quality Management geforderten kontinuierlichen Verbesserung von Prozessen.

Der Deming- bzw. PDCA-Zyklus beruht auf dem Prinzip der fortwährenden Verbesserung. Innerhalb eines Zyklus werden die Phasen planen(engl.: plan), umsetzen (engl.: do), überprüfen (engl.: check) und handeln (engl.: act) durchlaufen. Die einzelnen Phasen werden als Prozesse betrachtet, wodurch eine schrittweise Verbesserung möglich ist. Die planen-umsetzen-überprüfen-handeln-Sequenzen sind zyklisch miteinander verbunden, so dass diese ständig wiederholt werden und es somit zu einer kontinuierlichen Verbesserung kommt.

- Phase: planen - plan

Am Anfang des Zyklus in der Phase plan werden die im Prozessablauf auftretenden Schwächen und Fehler identifiziert. Zur Beseitigung dieser Missstände werden Ideen zur Verbesserung entwickelt und ein Plan für die Veränderung bzw. Verbesserung erarbeitet.

- Phase: umsetzen - do

In der Phase do wird der Plan, der in der vorherigen Phase entwickelt wurde, im kleinen Maßstab ausgeführt. Dies hat den Vorteil, dass getestet werden kann, ob die Veränderungen in gewünschter Weise funktionieren, ohne den normalen Geschäftsbetrieb unnötig zu stören.

- Phase: überprüfen - check

Die nächste Phase check überprüft den Erfolg der Maßnahmen aus der doPhase. Führen die Veränderungen zu einer Verbesserung des Prozesses? Dies erfordert, dass der zu verbessernde Prozess kontinuierlich überprüft und getestet wird, so dass alle neu auftretenden Fehler erkannt werden.

- Phase: handeln - act

Die Ergebnisse der Tests werden in der letzten Phase act analysiert. Bestehende und weitere Verbesserungspotenziale werden identifiziert und zusätzliche Maßnahmen beschlossen. Falls die Veränderungen erfolgreich waren, werden diese nun im größeren Maßstab umgesetzt.

### 19.4.3.4 Kotters acht Phasen der Veränderung

Der Harvard-Professor John P. Kotter macht die ganz alltäglichen Auslöser und Schwierigkeiten beim organisatorischen Wandel zum Thema. Er identifiziert acht Gründe für das Scheitern von Veränderungsprozessen: <sup>100</sup>

1. Zu viel Selbstzufriedenheit zulassen
2. Kein Aufbau einer substantiellen Koalition
3. Unterschätzen der Notwendigkeit einer klaren Vision
4. Keine klare Kommunikation der Vision
5. Zulassen von Hürden auf dem Weg zum Ziel
6. Mangel an Planung und Schaffen kurzfristiger Erfolge
7. Zu frühe Erfolgsmeldungen
8. Keine Verankerung der Veränderungen in der Unternehmenskultur

Ausgehend von den acht Gründen leitet Kotter ganz pragmatisch die acht Stufen für den erfolgreichen organisatorischen Wandel ab. Diese acht Stufen sind geeignet, um die Rolle des Kommunikationsverhaltens im Rahmen von Veränderungsprojekten detaillierter zu betrachten und den entsprechenden Handlungsbedarf abzuleiten. Ob die Dringlichkeit des Wandels verdeutlicht, eine Führungskoalition gebildet, eine Vision / Strategie entwickelt oder aber der Wandel in der Organisation fest verankert werden muss: in jeder Phase spielt das Kommunikationsverhalten eine entscheidende Rolle. Denn: ein erfolgreiches Veränderungsmanagement darf - neben den notwendigen strukturellen Veränderungen - nicht den Einstellungswandel der Mitarbeitenden auf allen Organisationsebenen missachten. Die richtige Einstellung ist die Voraussetzung, um die notwendigen Veränderungen im Unternehmen zu initiieren, implementieren und konsolidieren. Ausgehend von Unternehmen, die sich erfolgreich dem Wandel gestellt haben, identifiziert er einen 8-stufigen Veränderungsprozess, der diesen Erfolgen zugrunde liegt. <sup>101</sup>

Veränderungsprojekte können auf jeder Stufe des Prozesses scheitern. Während die Schritte 1-4 dazu dienen, den Status Quo fundamental in Frage zu stellen, sind die Schritte 5-7 die Implementierungsschritte und Schritt 8 dient der dauerhaften Verankerung des Wandels im Unternehmen.

1. Phase: Ein Gefühl der Dringlichkeit erzeugen

Die Unternehmensführung muss allen Betroffenen und Beteiligten die Notwendigkeit der Veränderung aufzeigen und bewusst machen (*Create a sense of urgency*).

- Marktuntersuchungen, Wettbewerbsrealitäten erkennen
- Identifizieren und Diskutieren der potentiellen Krisen und Möglichkeiten

2. Phase: Eine Führungskoalition aufbauen

Sie muss sich Verbündete suchen, die sie aktiv unterstützen (*Create a coalition*).

- Koalition muss teamfähig sein
- Koalition muss Machtbefugnisse haben

3. Phase: Vision und Strategien entwickeln

Sie muss eine Vision haben, wohin die Reise geht; und eine Strategie, wie die definierten Ziele erreicht werden sollen (*Develop a clear vision*).

- Dem Wandel mit einer Vision die richtige Richtung geben
- Strategie entwickeln, um die Vision umzusetzen

4. Phase: Die Vision des Wandels vermitteln

Die Veränderungsvision muss den Betroffenen und Beteiligten professionell kommuniziert werden (*Share the vision*).

- Konstante Kommunikation über verschiedenste Kanäle
- Vorbildfunktion der Führungskoalition sicher stellen

5. Phase: Zur Beseitigung von Hindernissen ermächtigen

Die Mitarbeitenden müssen mit den nötigen Befugnissen und Kompetenzen ausgestattet werden, um im Prozess auftretende Hindernisse und Widerstände zu beseitigen (*Empower people to clear obstacles*).

- Systeme und Strukturen beseitigen, die die Vision konterkarieren
- Demonstratives Verstärken unorthodoxer und neuer Ideen

6. Phase: Kurzfristige Ziele ins Auge fassen / Short Term Wins generieren

Kurzfristige (Teil-)Erfolge müssen gezielt geplant und kommuniziert werden, damit bei allen Beteiligten das Vertrauen wächst, das große Ziel erreichen zu können (*Secure short-term wins*).

- Sichtbare Erfolge planen und herstellen
- Sichtbare Anerkennung und Belohnung der Short Term Wins

7. Phase: Erfolge konsolidieren und weitere Veränderungen ableiten

Das Management muss das Erreichte sichern und den Veränderungsprozess gezielt vorantreiben (*Consolidate and keep moving*).

- Neueinstellungen, Beförderungen oder Freisetzung von Mitarbeitenden im Sinne des Wandels
- Neubeleben des Prozesses durch weitere Projekte und Themen (*nicht locker lassen*), gewonnene Glaubwürdigkeit nutzen

8. Phase: Neue Ansätze in der Kultur verankern

Die erreichten Veränderungen müssen in der Organisation verankert und in die Unternehmenskultur integriert werden (*Anchor the change*).

- Artikulieren des Zusammenhangs zwischen unternehmerischem Erfolg und neuen Verhaltensweisen
- Weitere Investitionen in effektiveres Management, verbessertes Führungsverhalten, um das Leistungsniveau hoch zu halten.

Jede dieser Stufen benötigt kommunikative Aktivitäten und kann in unterschiedlicher Weise durch externe Berater sinnvoll unterstützt werden.

### 19-4-3-5 Krügers Transformationsprozess

Der von Professor Wilfried Krüger entwickelte Transformationsprozess<sup>102</sup> basiert auf den Darlegungen in Kotters 8-Phasen-Veränderungsmodell und auf seinen Erfahrungen aus der Praxis. Der Prozess wird durch fünf Phasen beschrieben: Initialisierung, Konzipierung, Mobilisierung, Umsetzung und Verstetigung. Dabei wird dem Anwender des Modells freigestellt, ob er den Prozess der Wandlung revolutionär oder evolutionär gestalten möchte. Zudem kann er festlegen, ob die Implementierung des Prozesses in Top-Down oder Bottom-Up Richtung verläuft. Die fünf Phasen sollen dem Management, das den Wandel durchführt, einen Anhaltspunkt für die zu bewältigenden Aufgaben geben. Aus diesem Grund sind für jede Phase die beiden wichtigsten Aufgaben angegeben.

Während der Initialisierungsphase finden die Aktivitäten zur Auslösung des Wandels statt. So beschäftigt sich die erste Aufgabe mit der Identifikation und verbindlichen Feststellung eines sachlich notwendigen Wandels. Es muss die sachliche Notwendigkeit des Wandels überprüft und bestimmt werden. Dabei soll die externe und interne Situation des Unternehmens beobachtet werden und Informationen über Verbesserungsbedarf bzw. -möglichkeiten der Strukturen und Prozesse gesammelt werden. Die zweite Aufgabe veranlasst, dass die Kräftekonstellation erkundet und die notwendige Überzeugungsarbeit im Management geleistet wird. Es sollen die wandlungsfördernden Kräfte gefunden und zu Trägern des Wandels mobilisiert werden.

#### 1. Phase: Initialisierung

Während der Initialisierungsphase finden die Aktivitäten zur Auslösung des Wandels statt. So beschäftigt sich die erste Aufgabe mit der Identifikation und verbindlichen Feststellung eines sachlich notwendigen Wandels. Es muss die sachliche Notwendigkeit des Wandels überprüft und bestimmt werden. Dabei soll die externe und interne Situation des Unternehmens beobachtet werden und Informationen über Verbesserungsbedarf bzw. -möglichkeiten der Strukturen und Prozesse gesammelt werden. Die zweite Aufgabe veranlasst, dass die Kräftekonstellation erkundet und die notwendige Überzeugungsarbeit im Management geleistet wird. Es sollen die wandlungsfördernden Kräfte gefunden und zu Trägern des Wandels mobilisiert werden.

#### 2. Phase: Konzipierung

Die zweite Phase konzipiert das Wandlungsvorhaben. In diesem Zusammenhang werden als dritte Aufgabe die Wandlungsziele festgelegt. Hierfür müssen zum einen die Richtung des Wandels festgelegt und zum anderen Lösungen für die Deckung des Wandlungsbedarfs entworfen und geplant werden. Daraufhin entwickelt die vierte Aufgabe, aufbauend auf der Unternehmensstrategie, ein Maßnahmenprogramm, in dem sowohl die externe Entwicklung als auch die inneren Stärken und Schwächen berücksichtigt werden sollen. Das Ergebnis dieser Aufgabe beinhaltet dann schließlich die Realisierung des Vorhabens in sachlicher, zeitlicher, institutioneller und personeller Hinsicht.

#### 3. Phase: Mobilisierung

Auf die Konzipierung des Wandels folgt in der dritten Phase die Mobilisierung der am Wandel beteiligten oder betroffenen Mitarbeitenden der Organisation. Das in der vorherigen Phase entwickelte Wandlungskonzept muss kommuniziert werden. Aus diesem Grund werden Kommunikationsprojekte gestartet, damit eine Wandlungsbereitschaft erzeugt bzw. gefördert und so Willensbarrieren überwunden werden. Die sechste Aufgabe wiederum hat den Aufbau von Wandlungsfähigkeiten und den Abbau von Fähigkeitsbarrieren zum Ziel.

Es werden personelle, technische und organisatorische Maßnahmen, wie z.B. Schulungen oder Delegation von Aufgaben und Kompetenzen auf Projektteams ergriffen, damit werden die für die anschließende Projektarbeit notwendigen Voraussetzungen im Unternehmen geschaffen.

#### 4. Phase: Umsetzung

Im Anschluss an die Mobilisierung kommt es in der vierten Phase zur Umsetzung. Es werden prioritäre Aufgaben durchgeführt und in Folgeprojekten zu Ende gebracht. Komplexe Vorhaben verhindern, dass nicht immer alle Probleme gleichzeitig gelöst werden können, sondern vielmehr hintereinander betrachtet werden müssen. Dieser Umstand macht eine Priorisierung der Projekte notwendig und führt zu der bereits erwähnten Unterscheidung von prioritären Vorhaben (*Basisprojekte*) und Folgeprojekten.

#### 5. Phase Verstetigung

Am Ende des Transformationsprozesses stehen in der fünften Phase die Verstetigung des Wandels und eine Überleitung in die gesteuerte kontinuierliche Verbesserung und Weiterentwicklung. verankert in diesem Sinne die Wandlungsergebnisse im Unternehmen. Darunter fallen alle Aktivitäten, die einen Rückfall in die alten Strukturen und schlechten Gewohnheiten verhindern können. Außerdem soll die aufgebaute Wandlungsbereitschaft und -fähigkeit weitestgehend gesichert werden, so dass in Zukunft die notwendig werdenden Veränderungen von der Organisation leichter durchgeführt und umgesetzt werden können.

## 19.4.4 Zusammenfassung

Die Organisationsentwicklung ist kein einheitlicher Ansatz, sondern vielmehr eine Bezeichnung für viele unterschiedliche Methoden und Techniken. Die Veränderung der Organisationsstruktur und die dazu nötigen Lernprozesse der Mitarbeitenden (Personalentwicklung stehen dabei im Vordergrund. Zu den Methoden und Maßnahmen der Organisationsentwicklung zählen insbesondere:

- alle Maßnahmen zur Verbesserung der organisatorischen Abläufe und Strukturen (z.B. Einführung der Teamarbeit)
- alle Maßnahmen der Personalentwicklung (Weiterbildung, Karriereplanung, Persönlichkeitsentwicklung, Empowerment)
- alle Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeit (Gruppenarbeit, Job-Enlargement / Enrichment / Rotation)
- Techniken wie in den Vorgehensmodellen dargestellt (s. Abschn. 19.4.3)

In der gegenwärtigen Betrachtung der Organisationsentwicklung lassen sich folgende unterschiedliche Grundtendenzen voneinander unterscheiden, und zwar Organisationsentwicklung

1. im Sinne einer praktischen Organisationsentwicklung
2. im Sinne von Meta-Organisationsentwicklung
3. als sozialanalytische Tiefen-Organisationsentwicklung

- zu 1: Im Vordergrund stehen die Bewältigung alltagspraktischer Probleme zur Umsetzung von Strategien, Kulturen und Prozessen bei der Führung, Motivation, Qualifikation, bei Entscheidungen und bei der Planung sowie Durchführung.
- zu 2.: Sammlung eines allgemeinen Problemlösungs-Know-How (z.B. Prozesswissen zur Gestaltung von Prozessgestaltung, Methoden zum Lernen, wie man Lernen kann, etc.)
- zu 3.: Rückbesinnung auf die Erforschung der bewussten und unbewussten Phänomene im Wechselspiel zwischen Mensch und Organisation.

## 19.5 Lernende Organisation

In der Managementtheorie ist allgemein ein Wandel festzustellen. Es wird von einer steigenden Komplexität, Diskontinuität und Dynamik als Kennmerkmale der neuen Unternehmensumwelt gesprochen, wobei die Überlebensfähigkeit des Unternehmens von seiner permanenten Fähigkeit zur Weiterentwicklung abhängt, um sich der Umwelt anzupassen und diese aktiv zu gestalten. Für die Praxis bedeutet dies, dass sich z. B. das Unternehmen ständig auf eine wechselnde Umwelt einstellen muss, indem es fortwährend seine Prozesse (seine internen Theorien) anpasst. Zur Bewältigung dieses Problems kann die Theorie der lernenden Organisation genutzt werden.

Der eigentliche Lernprozess findet auf der Mikroebene statt. Die Mitarbeitende erkennen und bewältigen Probleme während der täglichen Arbeit. Aus der Sicht des Unternehmens ist nun sicherzustellen, dass diese neuen Erkenntnisse in das Wissen der Gesamtorganisation eingehen. Es sollen somit kleine Änderungen (Fluktuationen) im Wissen der Mitarbeitende zu einer Veränderung auf der Makroebene der Organisation führen. Es ist nicht die Organisation, die bei der Betreuung von Projekten lernt.

Vielmehr erweitern einzelne Mitarbeitende ihren Wissensvorrat. Dies entspricht dem Gedanken der Emergenz <sup>103</sup>

In diesem Zusammenhang kommt der Verwaltung des vorhandenen und gewonnenen Wissens im Rahmen des Wissensmanagement eine hohe Bedeutung zu. Zahlreiche Autoren stellen dabei den Mitarbeitende als Wissensträger in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Indirekt vollzieht sich damit die Entwicklung hin zu einer menschlicheren Arbeitsperspektive im Gegensatz zum Taylorismus. Dabei wird das Individuum als entscheidender Erfolgsfaktor für das Unternehmen begriffen.

### 19.5.1 Wissen, Lernen, Lebenslanges Lernen

An dieser Stelle sollen die Begriffe Wissen, Lernen und Lebenslanges Lernen erläutert bzw. voneinander abgegrenzt werden: *Wissen* stützt sich auf Daten und Informationen, ist jedoch im Gegensatz zu diesen immer an Personen gebunden. Eine differenzierte Abgrenzung von Wissen zu Daten und Information wird deshalb notwendig, um den Begriff Wissen besser verstehen zu können. Diese Abgrenzung erscheint insofern zweckdienlich, da viele Unternehmen keine Trennlinie zwischen diesen Begriffen zu ziehen vermögen und infolge dessen eine reine Datensammlung oft als Wissensmanagement missverstehen. Zeichen sind bspw. Buchstaben oder Ziffern, die durch Ordnungsregeln zu Daten werden.

*Daten* bestehen aus Zeichen und kennzeichnen einzelne objektive Fakten zu Ereignissen oder Vorgängen. Daten werden durch Aufwertung zu Informationen, wenn ihnen ein Bedeutungsgehalt hinzugefügt wird. Informationen sind demzufolge mit Bedeutung und Zweck versehene Daten und dienen aus betriebswirtschaftlicher Sicht zur Vorbereitung von Entscheidungen und Handlungen. Erst durch die *zweckorientierte Vernetzung von Information* entsteht *Wissen*, welches dem Träger ermöglicht, Entscheidungen zu treffen und Handlungsvermögen aufzubauen. Solche wissenserzeugenden Aktivitäten vollziehen sich in den Köpfen von Menschen und im Rahmen zwischenmenschlicher Beziehungen. Ein bedeutender Unterschied zwischen Daten und Informationen einerseits sowie dem Wissen andererseits liegt darin, dass erstere meist schriftlich und personenunabhängig erfasst, sowie verfügbar gemacht werden können, während Wissen in der Regel an Personen gebunden und oft schwer zugänglich ist.

Unter *Lernen* versteht man den bewussten und unbewussten, individuellen oder kollektiven Erwerb von geistigen, körperlichen, sozialen Kenntnissen und Fertigkeiten oder Fähigkeiten. Lernen kann außerdem als ein Prozess der relativ stabilen Veränderung des Verhaltens, Denkens oder Fühlens aufgrund von Erfahrung (verarbeiteter Wahrnehmung der Umwelt oder Bewusstwerdung eigener Regungen) aufgefasst werden.

Der Begriff des Lernens hat eine Vielzahl von theoretischen Diskussionen angestoßen. U.a. gehören hierzu:

- Lernen als Voraussetzung für die Bewältigung einer realen Situation
- Lernen im schulischen Umfeld als Ursache für kohärente Admision
- Lernen als Prozess vom Subjektstandpunkt aus betrachtet
- Lernen als Prozess betrachtet aus Sicht der Gehirnephysiologie
- Allgemeine Bedingungen des Lernens
- Voraussetzungen für das Gelingen von Lernen
- Umstände, die Lernen verhindern
- Lernen als Lernergebnisse liefernd, die überprüft werden

- Diagnose von Ausgangszuständen und Lernergebnissen
- Gestaltung von Situationen, die Lernen ermöglichen und fördern sollen.
- Notwendigkeit von Grundbedeutungen, auf deren Basis Lernen erst stattfinden kann.

Zum Grundinstrumentarium des Lernens gehören neben dem Lernprozess auch die Fähigkeit zur Erinnerung (Gedächtnis) und des Abrufens (der Anwendung von Erlerntem). Jedoch ist Lernen mehr als das reine Abspeichern von Informationen. Lernen beinhaltet die Wahrnehmung der Umwelt, die Verknüpfung mit Bekanntem (Erfahrung) und das Erkennen von Regelmäßigkeiten (Mustererkennung).

Individuelles Lernen ist ein (psychischer Prozess). Kollektives Lernen ist ein sozialer Prozess, mit den Ausprägungen als

- Lernen in Gruppen (Team),
- Lernen innerhalb einer Organisation als Lernen organisatorischer Subsysteme, und zwar in
- formellen Subsystemen (organisatorische Teilbereiche, Abteilungen)
- informellen Subsystemen (über Abteilungsgrenzen hinweg bestehende Netzwerke)
- bezogen auf die gesamte Organisation: organisationales Lernen als Spezialfall kollektiven Lernens

Zahlreiche Studien verweisen darauf, dass ein auf Wissen fixiertes (schulisches) Lernen heute nicht mehr ausreicht - nicht zuletzt wegen des Wandels in der Gesellschaft und der veränderten Lernausgangslage. In einer UNESCO-Studie<sup>104</sup> werden vier Prinzipien des Lernens genannt (Kompetenzmodell). Die Prinzipien dieses Lernens werden in vier Dimensionen gefasst. Diese gründen auf dem Prinzip Lernen lernen in selbstverantwortlicher Weise:

- Lernen, wissen zu erwerben (learning to know) ⇒ Sachkompetenz
- Lernen, zu handeln (learning to do) ⇒ Methodenkompetenz
- Lernen für das Leben (learning to be) ⇒ Selbstkompetenz
- Lernen zusammenzuleben (learning to live together) ⇒ Sozialkompetenz

Dieser Bildungsbegriff versteht sich als ganzheitliche Vision von Erziehung und unterstreicht die Bedeutung des Erwerbs von sozialen Kompetenzen, neben dem im formalen Bildungswesen vorrangigen Wissenserwerb. Damit soll erreicht werden, dass

- nicht zu viel träges Wissen produziert wird, das zwar erworben, aber nicht in adäquater Weise zur Anwendung gebracht werden kann, da es in abstrakten Bezügen angeeignet wurde, die mit der konkreten Anwendungssituation wenig zu tun haben,
- Lernstrategien für ein lebenslanges Lernen vermittelt werden,
- mehr verständnisorientiert und weniger wissensbezogen unterrichtet und gelehrt wird.

In unserer schnelllebigen Welt erlangt Lernen eine gesteigerte Bedeutung. Eine Grundausbildung reicht längst nicht mehr für ein herausforderndes und existenziell gesichertes Leben. Berufliche Weiterbildung, eine neue Allgemeinbildung und das Auftreten als Persönlichkeit sind Forderungen der Zeit. Demokratische Gesellschaften haben sich verpflichtet, Bildung allen zu ermöglichen. Die Bereitschaft zum lebenslangen Lernen kann als Grundhaltung vieler Menschen vorausgesetzt werden. *Lebenslanges Lernen* ist in der Erwachsenenbildung ein Begriff mit einer längeren Tradition und war zumindest in den 1960er und 1970er Jahren mit einer bestimmaren Zielsetzung verknüpft. In der aktuellen bildungspolitischen Situation steht die Renaissance des Begriffs für ein bildungspolitisches Programm der tiefgreifenden Veränderung der Erwachsenen- und Weiterbildung. Die aktuellen bildungspolitischen Intentionen auf bundesrepublikanischer und europäischer Ebene zielen auf den Umbau des Systems der Organisationsformen, der didaktischen und methodischen Praktiken und der Formen des Lernens in der Erwachsenen- und Weiterbildung, streben eine neue Professionalität und neue Formen der Finanzierung an (*neue Lernkultur*).

Das Leibnitz-Institut für Pädagogik der Naturwissenschaften (IPN) definiert lebenslanges Lernen:<sup>105</sup> wird als zielgerichtetes, absichtsvolles Lernen verstanden, aber auch als informell-beiläufiges Lernen, sofern es als solches reflektiert wird. Das eigene Wissen oder die eigene Kompetenz in einem bestimmten Inhaltsbereich sollen weiterentwickelt werden. Dies nicht nur über die Förderung kognitiver Fähigkeiten, sondern auch über die Strukturierung von Emotion, Motivation und Interesse sowie über die Entwicklung sozialer Kompetenz. Lebenslanges Lernen findet somit als fortgesetzter Prozess in vielen Zusammenhängen und an vielen Orten statt.

Fazit:

- ⇒ Lernen ist mehr als fachliches Lernen
- ⇒ Methoden des Lernens sind zu vermitteln
- ⇒ Teamarbeit ist zum Lerninhalt zu machen
- ⇒ Selbstkompetenz ist zu stärken

Lernen ist kein einmaliger Prozess. Die neue Rolle des zentralen Managements ist: der Manager als Forscher und Designer. Er forscht nach einem besseren Verständnis der Organisation als System und nach einem tieferen Verständnis der internen und externen Kräfte, die Veränderungen bewirken. Er plant die Lernprozesse, durch die Manager im ganzen Unternehmen diese Trends und Kräfte verstehen lernen (s. S. 363 157).

## 19.5.2 Begriffsbestimmung Lernende Organisation

Es existieren eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsansätze:

- Definitionen von Lernende Organisation im Web:
- Lernende Organisation (LO) bezeichnet eine anpassungsfähige, auf äußere und innere Reize reagierende Organisation. Der Begriff wird in der Organisationsentwicklung (OE) verwendet. ([de.wikipedia.org/wiki/](http://de.wikipedia.org/wiki/))
- Organisation, in der Veränderungen als normal akzeptiert werden, die über eine entsprechende Organisationskultur und organisatorische Mechanismen des Lernens verfügt und in der die höheren Intensitätsstufen des Lernens verwendet werden. ([www.olev.de/l.htm](http://www.olev.de/l.htm))
- Als lernend wird eine Organisation dann bezeichnet, wenn sie über Sensoren verfügt, um äußere Anforderungen an die Organisation wahrzunehmen, mit internen Sollvorgaben abzugleichen und bei Abweichungen ihren internen Zustand so zu verändern, dass sie in einer Weise reagieren kann, die ihr Überleben sichert. ([www.foraus.de/lemzentrum/glossare/](http://www.foraus.de/lemzentrum/glossare/))
- Im Zentrum der Lernenden Organisation steht die Absicht, den prozessbetroffenen Zielgruppen ein systematisches Erfahrungslernen in überschaubar abgegrenzten, aber für die komplette Problemlandschaft repräsentativen Pilotfeldern zu ermöglichen. ([www.ads.at/glossar.htm](http://www.ads.at/glossar.htm))
- Darüber hinaus findet man folgende Definitionsversuche:
  - Leitbild für eine Organisation, die im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit die Fähigkeiten und Kompetenzen ihrer Mitglieder durch ständiges Lernen fortzuentwickeln sucht. Organisationales Lernen erfolgt einerseits im Wechselspiel zwischen Individuum und Kollektiv und andererseits durch Interaktionen zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt. <sup>1</sup>
  - Ist eine Organisation, die ihre zukünftigen Wettbewerbsvorteile durch kontinuierliches Lernen und Wissensanwendung zu erreichen versucht und somit in der Lage ist, ihr Verhalten an eine sich verändernde Umwelt anzupassen.
  - Organisationales Lernen <sup>2</sup> ist der Prozess der Erhöhung und Veränderung der organisationalen Wert- und Wissensbasis, die Verbesserung der Problemlösungskompetenz sowie die Veränderung des gemeinsamen Bezugsrahmens von und für Mitglieder innerhalb der Organisation. <sup>3</sup>

Am aussagekräftigsten finde ich die Definition des KWI: <sup>106</sup> Lernende Organisation ist ein Führungsmodell, das die dauerhafte Teilnahme der Beschäftigten am Machtgeschehen im turbulenten Umfeld sichern soll. Reformen fangen in den Köpfen an. Wer die Menschen nicht erreicht, droht an deren Ängsten und Widerständen zu scheitern. Wichtig ist das Zusammenwirken von Strategien, Instrumenten und mentalen Konzepten (*Kopf - Herz - Hand*).

In diesem Rahmen beinhaltet Lernende Organisation folgende Anliegen und Grundsätze:

- Durch Lernen und Entlernen (i. S. von bewusstem Vergessen) werden Verhaltensweisen entwickelt, die Grundlage von Offenheit sind.
- Lernende Organisation soll an die Stelle mechanistischer Ursachen- und Wirkungs-Prinzipien treten und die Organisation ganzheitlich sehen.
- Weiche Faktoren (Kommunikation, Intuition, Emotionalität) werden als ebenso wichtig betrachtet wie harte Faktoren (z. B. Kosten).
- Ständige Veränderungen und Anpassungen sind selbstverständlich. Damit werden sie nicht als Bedrohung erlebt, sondern als Herausforderung.
- Die Organisation nutzt Ressourcen und Potenziale auf allen Hierarchieebenen. Zurückhalten von Herrschaftswissen wird zunehmend zum Tabu. Das Weitergeben wird belohnt.
- Alle Menschen sind entwicklungsfähig. Die Entwicklung gehört zu der im Leitbild verankerten Verwaltungskultur, ohne zu verkrusten.
- Lernende Organisation sichert individuelles und kollektives Lernen in der jeweils adäquaten Form.
- Lernende Organisation verändert das Führungsverhalten und trägt zur Selbstorganisation bei.
- Lernende Organisation setzt die Kommunikation als wichtigstes Handwerkszeug ein. Dabei verbinden sich Organisationsentwicklung und Personalentwicklung.
- Durch ihre inhaltliche Offenheit kann Lernende Organisation bewährte und neue Konzepte integrieren.
- Lernende Organisation stellt neue Anforderungen an die Einstellungen der Mitarbeitende/innen. Selbstreflexion, Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsbereitschaft und Flexibilität sind die wesentlichen Kompetenzen.

Eine lernende Organisation befindet sich in einem Prozess der langfristigen, schrittweisen und kontinuierlichen Verbesserung hinsichtlich ihrer Ablauf- und Aufbauorganisation, der Umfeldwahrnehmung, des kollektiven Wissensbestandes und des Verhaltens der Mitarbeitende. Ziel ist die Erhaltung und Vergrößerung von Wettbewerbsvorteilen durch eine permanente Anpassung an die relevanten Umweltveränderungen bei einer gleichzeitigen Steigerung der Effizienz.

Es lassen sich somit folgende Merkmale der Lernenden Organisation bestimmen:

- Lernen als zentrales Thema
- Organisation wird als Prozess gesehen
- Entfaltung von Potenzialen (z.B. Kreativität)
- Relevantes Wissen (bei den Mitarbeitenden)
- Versuch von der Umwelt zu lernen (z.B. Konkurrenten, Kunden)

## 19.5.3 Vorstellung der theoretischen Ansätze

### 19.5.3.1 Ansätze bis 1990

In Anlehnung an Shrivastava reduziert Sackmann<sup>107</sup> die Ansätze, die bis Anfang der 1990er Jahre in der Diskussion um organisationales Lernen von Bedeutung waren auf folgende wesentliche Richtungen:

- Organisationslernen als Anpassung

Dieser Ansatz baut auf den Arbeiten von Cyert und March<sup>1</sup> und March und Olsen auf und ist als erster Versuch zu werten, das Lernen von Organisationen zu beschreiben: Organizations and the people in them learn from their experience. They act, observe the consequences of their action, make inferences about those consequences, and draw implications for future action. The process is adaptively rational.<sup>2</sup>

Dabei führen individuelle Überzeugungen und Präferenzen zu individuellen Handlungen, welche die organisationalen Entscheidungsprozesse beeinflussen. Diese wiederum führen zu organisationalen Handlungen, die auf die Umwelt wirken und dort Reaktionen hervorrufen. Diese Reaktionen werden nun seinerseits wieder von den Mitgliedern der Organisation wahrgenommen und beeinflussen somit deren Überzeugungen und Präferenzen. Damit wird ein geschlossener Regelkreis erzeugt, der die Anpassung der Organisation an Umweltereignisse sicherstellt. Demnach besteht der Entscheidungszyklus aus den Faktoren der individuellen Präferenzen, der individuellen Handlungen, der organisatorischen Handlungen sowie der Umweltreaktionen, die sich gegenseitig beeinflussen. Organisationales Lernen wird in diesem Modell als Adaption beschrieben, welches den gesamten Prozess von der Wahrnehmung der Umwelt, der dadurch ausgelösten Veränderungen individueller Überzeugungen zum individuellen Handeln, welches das organisationale Handeln ergibt, bis hin zu Umweltreaktionen betrachtet.

- Organisationales Lernen als Schaffen einer gemeinsamen Wirklichkeit

Hauptvertreter dieses Ansatzes sind Argyris und Schön: Organizational learning occurs when members of the organization act as learning agents for the organization, responding to changes in the internal and external environments of the organizational theory-in-use, and embedding the results of their inquiry in private images and shared maps of organizations.<sup>1</sup>

Nach Argyris und Schön findet organisationales Lernen statt, wenn Einzelne in einer Organisation eine problematische Situation erleben und sie im Namen der Organisation untersuchen. Sie erleben eine überraschende Nichtübereinstimmung zwischen erwarteten und tatsächlichen Aktionsergebnissen und reagieren darauf mit dem Prozess von Gedanken und weiteren Handlungen; diese bringt sie dazu, ihre Vorstellungen von der Organisation oder ihr Verständnis organisationaler Phänomene abzuändern und ihre Aktivitäten neu zu ordnen, damit Ergebnisse und Erwartungen übereinstimmen, womit sie die handlungsleitende Theorie von Organisationen ändern.

Organisationales bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich die Vorstellungen der Menschen in der Organisation über die Organisation ändern und dass sich dies in den Bildern der Organisation widerspiegelt: in den Köpfen ihrer Mitglieder und/oder in Artefakten wie Diagrammen, Speichern und Programmen, die im organisatorischen Umfeld angesiedelt sind.

Organisationales Lernen wird als Konstruktion und Veränderung gemeinsamer Vorstellungen und Annahmen über die Wirklichkeit (theories-in-use) verstanden. Als Gebrauchstheorien oder theories-in-use werden diejenigen Theorien definiert, aus welchen sich konkrete Handlungen ableiten lassen.<sup>2</sup> Theories-in-use müssen weder bewusst, noch öffentlich diskutiert sein, sondern sie sind das Resultat der Wechselbeziehungen zwischen individuellen und kollektiv geteilten Erfahrungen.

Argyris und Schön unterscheiden mehrere Formen des Lernens: beim *single-loop learning* reagiert die Organisation auf Veränderungen in der Umwelt durch Veränderung ihrer Handlung (ohne grundlegender Veränderung der theory-in-use). Dies ist z. B. dann der Fall, wenn Organisationsmitglieder auf interne und externe Veränderungen so reagieren, dass sie versuchen, Fehlerquellen zu identifizieren und zu beseitigen ohne dabei ihre grundlegenden Annahmen in Frage zu stellen. Der Erfolg derartiger Lernvorgänge zeigt sich in einer verbesserten Zielerreichung bezogen auf schon bestehende Ziele bzw. in der Effizienz der Handlungen.<sup>3</sup> Argyris und Schön sprechen hier aber noch nicht von organisationalem Lernen.

Lassen sich auftretende Störungen nicht durch *single-loop-learning* alleine beseitigen, kann durch Veränderungen der organisationalen Normen und Werte die Anpassungsfähigkeit der Organisation wieder hergestellt werden. Derartige Lernprozesse werden *double-loop-learning* genannt. Beim *double-loop-learning* werden die Wertvorstellungen der Organisation hinterfragt und die theory-in-use selbst verändert. Diese Lernprozesse verbessern vor allem die Effektivität einer Organisation in dem ein neuer angemessener Handlungsspielraum möglich wird.

Unter *deutero learning* verstehen Argyris und Schön die organisationale Fähigkeit zur Analyse bisheriger Lernvorgänge und zur Verbesserung von *single-loop* und *double loop learning*; quasi ein Lernen des Lernens. Hier steht die Verbesserung der Gestaltung von Lernprozessen im Vordergrund. Argyris und Schön sprechen erst dann von organisationalem Lernen, wenn *double-loop-learning* bzw. *deutero learning* vorliegt. Wenn also aufgrund anderer

Handlungsergebnisse als der erwarteten, die theorie-in-use selbst grundsätzlich verändert wird bzw. durch Reflexion der bisherigen Lernerfahrungen die Lernprozesse verbessert werden.

*Single-loop-Lernen (Anpassungslernen):*

Entscheidungsirrtümer werden innerhalb bestehender Handlungsprämissen und Normen ausgeglichen. Innerhalb der vorgegebenen Organisationsstruktur wird ein auf Effizienz zielendes Anpassungslernen vollzogen und bestehende Problemlösungen optimiert. Ergebnisse sind z.B. verfeinerte Handlungsroutinen an der Oberfläche der Unternehmensorganisation (Prozess- und Verfahrensoptimierungen), ohne die Abläufe grundlegend zu verändern. Unterstützt werden diese Routinen durch organisatorische Systeme, die handlungsrelevantes Wissen speichern und kommunizieren, wie Handbücher. Der Übergang von individuellem zum Organisationslernen erfolgt dann, wenn der Einzelne den anderen Mitgliedern der Organisation seine Fehlerentdeckung und -korrektur vermittelt.

*Double-Loop-Lernen (Veränderungslernen):*

Individuelle und organisationale Verhaltensmuster, Normen und Annahmen werden kritisch reflektiert und gegebenenfalls verändert. Die Organisation muss in der Lage sein, ihre aktuellen Handlungstheorie kritisch zu prüfen und in Frage zu stellen. Ein Beispiel ist die erfolgreiche Einführung einer neuen Marktstrategie, mit der sich ein Unternehmen neue Erfolgspotenziale sichert. Nicht nur vorgegebene Ziele (wie oben) werden effizienter verwirklicht, sondern die Ziele werden selbst hinterfragt (*Effektivität*). Konflikte sind bei diesem Lerntyp zwischen Organisationsmitgliedern bzw. einzelnen Gruppen sehr wahrscheinlich.

*Deutero-Lernen (Prozesslernen, Lernen zu lernen):*

Die Verbesserung der Lernfähigkeit einer Organisation wird selbst zum Gegenstand des Lernprozesses. Durch Reflexion und Analyse der Organisation und ihrer Lernprozesse durch sich selbst soll die Lernfähigkeit langfristig verbessert werden, es soll also gelernt werden zu lernen. Oder, anders ausgedrückt, es soll eine Lernkultur etabliert werden, die der Organisation die Fähigkeit zur kontinuierlichen Transformation verleiht. Dieser Vorgang ist sehr umfangreich und voraussetzungsreich und daher in der Praxis schwer zu finden.

*Zusammenfassung:*

Im Mittelpunkt des Ansatzes von Argyris / Schön steht die Handlungstheorie eines jeden Organisationsmitgliedes, die sich aus der nach außen hin vertretenen Theorie (*espoused theory*) sowie der tatsächlich handlungsleitenden Theorie (*theory in use*) zusammensetzt. Organisationales Lernen findet dann statt, wenn die Individuen Fehler in ihrer handlungsleitenden Theorie entdecken, diese korrigieren und die Ergebnisse dieses Lernprozesses in den von allen Organisationsmitgliedern geteilten Wissensbestand einbetten, wodurch die handlungsleitende Theorie der gesamten Organisation verändert wird. Auch wenn Argyris / Schön durch diesen Prozess der Überführung individueller Lernergebnisse auf die organisationale Ebene eine Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen herstellen, liegt der eindeutige Schwerpunkt ihrer Analyse doch auf den Individuen als Agenten des Lernens.

- Organisationales Lernen als Entwicklung einer gemeinsamen Wissensbasis

Dieser Ansatz geht auf Duncan und Weiss<sup>1</sup> zurück und wurde 1989 von Pautzke ergänzt:

Organisationales Lernen meint die Art und Weise, wie die Wissensbasis genutzt, verändert und fortentwickelt wird.<sup>1</sup>

Pautzke versteht unter der *organisatorischen Wissensbasis* jenes Wissen, welches den Mitgliedern einer Organisation im Prinzip verfügbar ist, und damit die Chance hat, in organisatorische Entscheidungen und Handlungen einzufließen. Der Wissensbegriff ist bei ihm sehr weit definiert, da er unter Wissen all das versteht, was tatsächlich in Handlungen und Verhalten einfließt und dieses prägt, also neben wissenschaftlich-technischem Wissen, auch Alltagswissen sowie die ganze Breite jener Kenntnisse, Fähigkeiten und Sinnstrukturen, die Handeln und soziale Koordination im täglichen Miteinander überhaupt erst möglich machen, ohne jedoch unbedingt bewusst oder sprachlich formulierbar zu sein.

*Organisationales Wissen* kommt zustande, wenn individuelles Wissen der Organisation so zur Verfügung gestellt wird, dass es von den Mitgliedern der Organisation abgerufen werden kann. Organisationales Handeln beruht auf einem mehr oder weniger rationalen Entscheidungsprozess, dem organisationales Wissen zugrunde liegt. Organisationales Lernen verbessert die Effektivität des Handelns, indem die verbesserte Wissensbasis zu verbessertem Handeln führt; d.h. die Unterschiede zwischen gewünschten und tatsächlichen Handlungsergebnissen (*performance gaps*) verringert werden<sup>2</sup>.

Während Duncan und Weiss bei ihren Überlegungen davon ausgehen, wie das von allen geteilte Wissen vergrößert und verändert werden kann, geht es Pautzke vor allem darum, das Wissen das tatsächlich Eingang in Entscheidungsprozesse und Handlungen der Organisation findet zu vermehren. Er nennt dies die aktuelle Wissensbasis und die kann neben Wissen, das allen zugänglich ist, auch individuelle Wissensbestände und lokale Wissensbasen umfassen. Die latente Wissensbasis, also Wissen, das z. B. bei Personen oder im Umfeld vorliegt, dem Unternehmen aber (noch) nicht zugänglich ist, gilt es in die aktuelle Wissensbasis zu überführen.

Ein Modell zur Veränderung der organisationalen Wissensbasis entwickelte Pautzke. Hierzu unterteilt er die organisationale Wissensbasis zunächst in fünf Schichten. Die erste Schicht besteht aus dem von allen Organisationsmitgliedern geteilten Wissen, das in der Unternehmenskultur gebündelt wird. Die zweite Schicht ist das der Organisation zugängliche individuelle Wissen. Die dritte Schicht stellt das individuelle Wissen dar, das der

Organisation nicht zugänglich ist. Die vierte Schicht besteht aus dem Wissen der Umwelt, über das ein Metawissen im Betrieb vorhanden ist. Es ist nicht Teil der organisatorischen Wissensbasis, kann aber beschafft werden. Die fünfte und letzte Schicht ist sonstiges kosmisches Wissen. Bei diesem behindern organisatorische Barrieren den Erwerb.

Die Klassen des organisationalen Lernens unterscheidet er nach dem Übergang von Wissen zwischen den verschiedenen Schichten. Als Beispiel sei hier das organisationale Lernen 1 angeführt, bei dem ein Transfer von Schicht 2 nach Schicht 1 stattfindet. Dabei wird Wissen, das in einem Teil der Organisation bisher schon vorgelegen hat, der Gesamtorganisation zugänglich gemacht. Z. B. werden die Instrumente und die Vorgehensschritte beim Projektmanagement, die sich ein Team erarbeitet hat auf das gesamte Unternehmen übertragen.

Entsprechend unterscheidet Pautzke in fünf Typen von Organisationslernen:

- Im Organisationslernen 1 wird individuelles Wissen kollektiviert (Schicht 2 → Schicht 1).
- Beim Organisationslernen 2 wird individuelles Wissen, das der Organisation bislang nicht zur Verfügung stand, kollektiviert (Schicht 3 → Schicht 1).
- Durch Organisationslernen 3 wird individuelles Wissen, das bislang nicht verfügbar war, verfügbar (Schicht 3 → Schicht 2).
- Im Organisationslernen 4 eignen sich Mitglieder Wissen von außen an (Schicht 4 → Schicht 1, 2 oder 3).
- Organisationslernen 5 sind Lernprozesse, die zu einem Paradigmenwechsel und zu einer Evolution der Wissensbasis führen.

Zentrale Aspekte in diesem Modell sind damit zum einen der zusätzliche Wissenserwerb, zum anderen die Formalisierung von Wissen. Nicht berücksichtigt wird die Entwicklung zusätzlichen Wissens durch die Kombination verschiedenen Wissens, das bereits im Unternehmen vorhanden ist.

- Hypothesen nach Sackmann

Sackmann stellt folgende theoretische Aussagen über Organisationslernen als Hypothesen auf:<sup>1</sup>

- Organisationslernen ist ein kollektiver Prozess. Dieses Lernen erfolgt zwar durch Individuen, doch bleibt es nicht auf individueller Ebene verhaftet, sondern wird kollektiv verankert.
- Dem Lernen jeder Lerneinheit liegt ein Lernprozess zugrunde, der Veränderungen bewirkt. In diesem Sinne kann Lernen auch als Veränderung betrachtet werden.
- Die Qualität des Lernens einer Organisation scheint eine Funktion der schon bestehenden kollektiven Lernerfahrungen, der Beschaffenheit der vorhandenen Lerneinheiten, der Art, wie dieses miteinander in Beziehung stehen sowie deren Lernorientierung zu sein.
- Organisationslernen umfasst verschiedene Lernarten. ... Jeder dieser Lernarten repräsentiert Lernen, jedoch unterscheiden sie sich in ihrem Ausmaß und Umfang.
- Organisationslernen, das sich aus dem Lernen verschiedener Lerneinheiten zusammensetzt, muss in irgendeiner Weise institutionalisiert werden. Dies kann sowohl durch (informelle) soziale Prozesse wie auch durch (geplante) Strukturasspekte erfolgen.

### 7.5.3.2 Ansätze ab 1990

In den Jahren ab 1990 sind eine Vielzahl populärwissenschaftlicher Theoriedarstellungen veröffentlicht worden, deren (wissenschaftliche) Fundiertheit nicht nachgewiesen wurde. In der Literatur haben nur zwei Richtungen eine hohe Beachtung erfahren:

- Organisationales Lernen nach Probst/Büchel

Probst und Büchel<sup>1</sup> definieren organisationales Lernen folgendermaßen: Unter organisationalem Lernen ist der Prozess der Erhöhung und Veränderung der organisationalen Wert- und Wissensbasis, die Verbesserung der Problemlösungs- und Handlungskompetenz sowie die Veränderung des gemeinsamen Bezugsrahmens von und für Mitglieder innerhalb der Organisation zu verstehen.

Institutionen verändern sich zwar auch über individuelle Lernprozesse, aber erst die Veränderung bzw. der Aufbau einer Wissensbasis, die vom Individuum unabhängig ist wird organisationales Lernen genannt.

Sie definieren dabei drei Formen des Lernens, die man sich als hierarchisch verschachtelte Rückkopplungsschleifen, wie bei Argyris und Schön, vorstellen kann: Anpassungslernen als effektive Adaption an vorgegebene Ziele und Normen, Veränderungslernen als Hinterfragung von organisationalen Normen und Werten sowie die Restrukturierung dieser in einem neuen Bezugsrahmen und Prozesslernen als Einsicht über den Ablauf der Lernprozesse. Der Ansatz verwendet einen Lernbegriff, der auf dem *kognitiven Modell*<sup>2</sup> basiert, also der Veränderung von Wissen im weiten Sinne.<sup>3</sup> Der Begriff der Kognition umfasst dabei alle Prozesse und Strukturen, die traditionell mit dem Etikett geistig versehen werden, also etwa die Prozesse des Wahrnehmens, Schlussfolgerns, Erinnerns, Denkens, Problemlösens und Entscheidens und die Strukturen des Gedächtnisses, der Begriffe und Einstellungen.

Kognitive Lerntheorien betonen, dass das Aufnehmen neuer Information in hohem Maße von den relevanten Ideen abhängt, die bereits in der kognitiven Struktur vorhanden sind, und dass ein sinnvolles Lernen des Menschen durch eine Interaktion neuer Information mit relevanten, in der kognitiven Struktur vorhandener Ideen erfolgt.

- Die fünf Disziplinen nach Senge

Auch Senge <sup>1</sup> greift vorerst auf einen Lernbegriff basierend auf dem kognitiven Modell zurück, wenn er lernende Organisationen definiert als: Organisationen, die kontinuierlich die Fähigkeit entfalten, ihre wahren Ziele zu verwirklichen, in denen neue Denkformen gefördert und gemeinsame Hoffnungen freigesetzt werden und in denen Menschen lernen, miteinander zu lernen.

Er verwendet dabei den Begriff des mentalen Modells. <sup>2</sup> Bei mentalen Modellen kann es sich um einfache Verallgemeinerungen handeln oder aber auch um komplexe Theorien. Darüber hinaus steuern diese mentalen Modelle *unser Handeln*.

Zusätzlich erweitert er das kognitive Modell, in dem er das Systemdenken in seine Konzeption mit einführt. Unter Systemdenken versteht er ein konzeptionelles Rahmenwerk, ein Set von Informationen und Instrumenten, das im Lauf der letzten fünfzig Jahre entwickelt wurde, damit wir die übergreifenden Muster klarer erkennen und besser begreifen, wie wir sie erfolgreich verändern können. Er bringt damit Beschreibungen und Erklärungen aus der Systemtheorie mit in seine Konzeption von der lernenden Organisation ein. Da die Systemtheorie kein einheitliches Konzept darstellt, sondern sich selbst wiederum zu speziellen systemtheoretischen Konzepten ausdifferenziert hat, soll hier deshalb nicht näher darauf eingegangen werden.

Senge wählt einen pragmatischen Ansatz, indem er fünf Disziplinen formuliert, welche die einzelnen Mitarbeitende und die Organisation benötigen, um aus einer lernunfähigen Organisation eine lernende zu machen. Wichtig ist es ihm dabei, dass Ereignisse, Denkansätze und Handlungen nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern dass das Systemdenken als die integrative Disziplin angesehen wird, die alle anderen Disziplinen miteinander verknüpft und sie zu einer einheitlichen Theorie und Praxis zusammenfügt.

Die fünf Disziplinen nach Senge sind: <sup>3</sup>

1. Personal Mastery als Disziplin der Selbstführung und Persönlichkeitsentwicklung:

Das ist die Fähigkeit, sein persönliches Potenzial bestmöglich zu entwickeln; ein fortwährendes Korrigieren und Orientieren der persönlich anvisierten beruflichen und privaten Ziele an der Realität. Personal Mastery ist ein wesentlicher Eckpfeiler der lernenden Organisation, da das Engagement der Organisation zu lernen, vom Engagement seiner Mitglieder abhängt.

2. Mentale Modelle als implizite Denkmodelle der Organisation:

Sie sind die oft unbewussten Grundannahmen, die unsere Wahrnehmungen und Verhaltensmuster beeinflussen; Verallgemeinerungen oder aber auch Bilder und Symbole, die großen Einfluss darauf haben, wie wir die Welt wahrnehmen und wie wir handeln. Es gilt, diese Grundannahmen bzw. Vorurteile offen zu legen und zu überprüfen, ob sie unseren übergeordneten Zielen förderlich oder hinderlich sind.

3. Eine gemeinsame Vision als der Fokus und die Energie, die Motivation für das Lernen:

Nichts bringt eine Organisation besser voran als eine tief empfundene Vision. Denn ohne gemeinsame Ziele, Wertvorstellungen und Botschaften kann eine Organisation nicht erfolgreich sein. Sie fördert das Engagement und die Mitarbeit aller Mitglieder, in dem sie ein klares und faszinierendes Ziel darstellt. Eine Vision lässt sich nicht von oben verordnen. Allenfalls kann man ihr den Boden bereiten durch die Förderung einer lebendigen Gesprächskultur.

4. Teamlernen als gemeinsame Ausrichtung der Gruppeneffektivität und Vorbild für das Lernen der gesamten Organisation:

aut Senge sind Teams die elementaren Lerneinheiten in heutigen Organisationen, nicht die einzelnen Menschen. Es geht darum, außergewöhnliche Fähigkeiten zum koordinierten Handeln zu entwickeln und Interaktionsstrukturen zu erkennen, die das Lernen im Team fördern bzw. behindern. Teamlernen ist also etwas grundsätzlich anderes als die Summe der Lernleistungen der einzelnen Mitglieder. Damit wird das Teamlernen zur Nagelprobe für die lernende Organisation, denn nur wenn Teams lernfähig sind, kann die Organisation lernen.

5. Systemdenken als die zentrale fünfte Disziplin, welche alle anderen umgreift:

Durch das Systemdenken erkennen die Organisationsmitglieder die Vernetzungen und Einbettungen, die Neben- und Fernwirkungen ihres Handelns und durchschauen typische organisationale Handlungsschemata. Erst die Veränderungen dieser verborgenen Feedback-Prozesse, Hebel und Mechanismen bewirken dann die dauerhaften Verbesserungen und Erneuerungen in der Organisation.

Senges Ansatz ist der wohl bekannteste zur lernenden Organisation. Anwendung hat ein Ansatz vor allem auch bei Praktikern gefunden, was auch dem Anliegen von Senge entsprach, eine Theorie für Praktiker zu entwerfen. Dies kann man auch an den vielen konkreten Handlungsempfehlungen, Methoden und Übungen erkennen, mit deren Hilfe die Mitarbeitenden die Beherrschung der fünf Disziplinen erlangen sollen. Der Ausdruck Disziplinen soll daran erinnern, dass es sich um praktische, einzuübende Haltungen und Fähigkeiten handelt.

## 19.5.4 Lernende öffentliche Verwaltung

### 19.5.4.1 Modell nach Tegethoff/Wilkesmann

Tegethoff/Wilkesmann<sup>108</sup> haben untersucht, wie die öffentliche Verwaltung lernen kann. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen waren die Fragestellungen, wie zum einen die öffentliche Verwaltung auch zukünftig auf neue Herausforderungen reagieren kann und zum anderen, wie die öffentliche Verwaltung sich und ihre Umwelt auch selbst gestalten kann. Sie unterscheiden drei Lernbegriffe:

1. Die ideosynkratische Adaption: Hier findet eine Reaktion auf eine Abweichung von einem vorgegebenen Standard oder einer Norm (definiert als Zielkorridor) statt (single-loop-learning nach Argyris/Schön, s. S. 147).
2. Die Umweltadaption: Hier findet eine Modifikation der Handlung durch Umweltbeobachtung statt (double-loop-learning nach Argyris/Schön, s. S. 147)
3. Das organisationale Problemlösungslernen: Hier lernt die Organisation aus sich selbst heraus, indem die Mitglieder das Lernen des Lernens beherrschen (deuterolearning nach Argyris/Schön, s. S. 147). Problemlösungslernen bedeutet ständige Verbesserung des eigenen Produktionsprozesses und der Struktur, besonders auch in enger Zusammenarbeit mit dem Kunden.

Für den Zusammenhang zwischen den drei Lernformen und der jeweiligen Organisationsstruktur stellen sie folgende Hypothesen auf:<sup>109</sup>

- Die ideosynkratische Adaption ist die Lernform der klassischen bürokratischen Hierarchie der öffentlichen Verwaltung: Das Ziel heißt Ressourcenmaximierung. Belohnt wird ein individuelles Lernen auf dieses Ziel hin. Als Anreiz für den höheren Dienst dienen vor allem bessere Karrierechancen, für die Sachbearbeiter besteht der Anreiz in der Arbeitsentlastung durch weitere Mitarbeitende.
- Die Umweltadaption korrespondiert mit verschiedenen Organisationsstrukturen. Ist die Politik die Umwelt, an die sich die Organisation anpasst, erfüllt wiederum die klassische Hierarchie am effektivsten diese Lernleistung. Die Spitzen der Verwaltung stehen im persönlichen Kontakt zu den wichtigsten politischen Akteuren und sorgen dafür, dass neue Ziele schnell in der Verwaltung in Form von Verordnungen nach unten weitergegeben werden. Soll jedoch der individuelle Kunde als relevante Umwelt wahrgenommen werden, nach dessen Dienstleistungswünschen Ziele korrigiert werden, dann muss die Organisationsstruktur auch so gestaltet sein, dass an der Schnittstelle zwischen Organisation und Kunden Zieländerungen durchsetzbar sind. Dies ist nur unter solchen Organisationsstrukturen möglich, in denen die unteren Ebenen die Möglichkeit und Verantwortung für eine eigene Zielsetzung besitzen. Dies ist in der Struktur von teilautonomen Einheiten am besten gewährleistet. Die teilautonomen Einheiten müssen also selbst ihre Effektivität und Effizienz beeinflussen können.
- Das organisationale Problemlösungslernen wird ebenfalls in der Organisationsstruktur des Netzwerkes von teilautonomen Einheiten ermöglicht. Organisationelles Problemlösungslernen setzt individuelles Problemlösungslernen voraus, d.h. es müssen Freiräume existieren, um Situationen gemeinsam zu definieren und Probleme gemeinsam lösen zu können. Widersprüche, die Individuen entdecken, müssen weiterverfolgt und kollektiv gelöst werden. Dazu bedarf es kleiner Gruppen, in denen potentiell alle gleiche Rede- und Lernchancen besitzen. Außerdem muss in der Gruppe eine stabile Norm für kooperatives Handeln und gegenseitiges Vertrauen existieren. Unter diesen Strukturen besitzen potentiell alle Mitarbeitenden Einfluss auf die Zieldefinition und die Arbeitsweise. Wenn die Gruppe auch direkten Kundenkontakt besitzt, ist die Feedback-Schleife aus der Umwelt besonders kurz. Damit keine Koordinationsprobleme zwischen den teilautonomen Einheiten auftreten, sollte jede Einheit einen Prozess von Anfang bis Ende bearbeiten, d.h. die Spartenorganisation muss verlassen werden zugunsten einer Prozessorganisation

### 7.5.4.2 Modell nach Klimecki

Klimecki konstatiert, dass das Konzept der Lernenden Organisation ein Kernelement jeglicher Modellvorstellungen zur Neuen Steuerung wird. Darüber hinaus beschreibt er die Ausgangssituation der lernenden Verwaltung wie folgt:<sup>110</sup>

Es besteht ein außerordentlicher Lernbedarf von besonderer Qualität (Kulturwandel). Dieser trifft auf eine Organisation, die auf derart fundamentale Veränderungen institutionell nicht vorbereitet ist. In dieser Ausgangssituation müssen ganz besonders intensive Anstrengungen unternommen werden, solche kollektiven Lernprozesse zu fordern und zu fördern. ... Fundamentale Reformen erfordern einen strategisch-visionären Lerntypus, der durch eine transformationale, reflektive, generative und explorative Ausrichtung gekennzeichnet werden kann.

Er unterscheidet folgende Lernarten:

1. *Transformationales Lernen*: Im Vordergrund dieses Lernens steht die Veränderung und nicht die Verbesserung. Das neue Wissen ist also an das in der Organisation bereits vorhandene nur bedingt anschlussfähig (double-loop-learning nach Argyris/Schön)
2. *Reflexives Lernen*: Hierunter versteht man die Fähigkeit, das eigene Lernverhalten zum Thema zu machen (deutero-learning nach Argyris/Schön).

3. *Generatives Lernen*: Hier geht es darum, sich eine neue Zukunft zu erarbeiten (Visionsfähigkeit, s. S. 161). Fakten werden auf ihren Neuigkeits- und Brauchbarkeitsgrad hin untersucht und unmittelbar mit den hohen (visionären) und praktischen Zielen in Verbindung gebracht. Es geht um Entwicklung neuer Handlungsmöglichkeiten.
4. *Exploratives Lernen*: Hier steht das Lernen der Organisation über die Möglichkeiten der Erschließung von neuem Wissen im Vordergrund. Die Organisation muss Wege finden, sich benötigtes Wissen neben der Erschließung des in der Organisation bereits vorhandenen aber noch nicht veröffentlichten Wissens auch extern zu beschaffen und das externe Wissen anschließend auch intern zu verankern (z.B. externe Berater und neu qualifizierte Verwaltungsmitarbeitende).

Als Ergebnis seiner eigenen empirischen Untersuchung<sup>111</sup> soll der Prozess dieses strategisch-visionären Lernens durch folgende Merkmale gekennzeichnet sein:<sup>112</sup>

- *Neue Perspektiven*: Die nachhaltige Kommunikation einer Vision, welche den Diskurs der wichtigsten Verwaltungsakteure nachhaltig beeinflusst und anleitet.
- *Neue Strategien*: Die Suche nach alternativen strategischen Handlungsprogrammen, mit denen man bei der Realisierung dieser Perspektiven auch neue Wege beschreiten kann.
- *Ein outside-in-Blick auf die eigene Organisation*: Um diesen zu gewinnen, wird die relevante Umwelt (die Zielgruppen, Kundengruppen) nach möglichen zukünftigen Erwartungen abgescannt. Die wichtigsten Ergebnisse dieses Beobachtungs- und Bewertungsvorgangs werden dann zu Visionen/Leitbildern kondensiert.
- *Die Suche nach strategisch-konzeptionellen Überblickswissen*. Primär wird dabei die Verbreiterung der organisationalen Wissensbasis deutlich stärker angestrebt als deren Vertiefung. Gelegentlich wird diese Vertiefung sogar als altes und falsches Modell abgelehnt. Statt einer Verbesserung des Spezialistentums will man eine Veränderung in Richtung Generalistentum.
- *Radikale Veränderung*: Der Veränderungsansatz ist umfassend und grundsätzlich konzipiert. Der angestrebte Umbruch soll zu einer neuen Verwaltung führen, deren Realisierung man sich auch durchaus zutraut.
- *Selbstbewusstsein*: Die Organisation, die diesen Lernweg beschreitet, ist recht selbstsicher. Sie geht davon aus, auch Veränderungsprozesse bewältigen zu können, die nicht allein in ihrer Macht stehen. Ihr kollektives Selbstbewusstsein (organizational empowerment) festigt den Glauben daran, auch die externen Anspruchsgruppen (aus Politik, Wirtschaft und Verbänden) für diesen Veränderungsprozess gewinnen zu können.

Klimecki benennt typische Lernbarrieren von Verwaltungen:

- *Bürokratische Lernmuster*: Das Ausbrechen aus strukturell-problemlösenden Lernen ist schwierig, denn ein Hinterfragen des Bürokratiemodells (reflektives Lernen) würde zugleich die Legitimationsgrundlage des öffentlichen Verwaltungshandelns in Frage stellen und damit auf ein Tabu treffen
- *Rationalisierung statt Reform*: Es wird zwar von Reform geredet, im Kern aber Rationalisierung gemeint.
- *keine neue Identität*: Die öffentliche Verwaltung befindet sich in einer Finanzkrise nicht jedoch in einer Identitätskrise. Innovation ist ohne Investition nicht denkbar. Sparen jedoch bedeutet mit weniger auskommen, aber nichts Neues wagen. Die Logik der Krise drängt eher auf Verbesserung als auf Veränderung. Das Handeln wird vom Sparen bestimmt.
- *Führung durch Fachexpertise*: Im bürokratischen Modell sind Führungskräfte die ersten Experten in ihrem Sachgebiet. Ihre Domäne ist die Verwaltungsaufgabe nicht die Führungsaufgabe. Wenn sie lediglich ihre Fachrolle optimieren sind sie weiterhin systemkonforme Multiplikatoren. Das Aussteigen aus dieser Expertenrolle trifft faktisch auf starke Widerstände ggf. sogar mit persönlichen Konsequenzen für Betroffenen.
- *Herrschaftssicherung durch Insider-Wissen*: Der vorherrschende Lernimpuls ist auf Erschließungslernen durch interne Wissensbeschaffung gerichtet. Alles andere gefährdet die Rolle der dominierenden Organisation nachhaltig.

### 7.5.4.3 Veränderung der Lernkultur

Die bisherige Situation des Lernens in der öffentlichen Verwaltung lässt sich wie folgt beschreiben:<sup>113</sup>

#### 1. Lernen erfolgt

- außerhalb des Arbeitsplatzes in Seminaren
- auf Vorrat
- nach zeitlicher Planung
- mit festen Vorgaben der Leminhalte

#### 2. mit den Folgen

- mangelnde Flexibilität im Hinblick auf inhaltliche Ansprüche
- unzureichendes Eingehen auf individuelle Bedürfnisse
- ständige Kostensteigerung der organisierten Weiterbildung

Auch in der öffentlichen Verwaltung sollte die Art und Weise des Lernens folgendes berücksichtigen:

- Lernende werden selbst aktiv, organisieren und konstruieren Lernen nach eigenen Prioritäten
- Verschiedene Lernwege und Nutzung von Medien je nach Lerntyp und Lernpräferenz

- echsel zwischen Selbstlernphasen und Phasen gemeinsamen Lernens
- Hilfestellung bei Bedarf zum individuellen Lernen

Ein Beitrag zur Verbesserung der Lernkultur ist E-Learning. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen entwickeln und erhalten die Kompetenz und das Leistungspotential der Beschäftigten, um die Grundlagen für deren breiten dienstlichen Einsatz zu schaffen. Lebenslanges Lernen wird so bereits in den Köpfen der Beschäftigten verankert.

Neben Präsenzseminaren in den meist verwaltungseigenen Einrichtungen zur Weiterbildung sowie der Nutzung von Internet bzw. Computern allgemein zum individuellen Wissenserwerb und zur Fortbildung werden in der öffentlichen Verwaltung auch zunehmend Erfahrungen mit E-Learning gesammelt. Klassische Vor-Ort-Seminare und Präsenzveranstaltungen werden um elektronisch bereitgestellte Lehr- und Lernmaterialien ergänzt. Einige Themengebiete werden außerdem zum Selbstlernen aufbereitet und z.B. in Virtuellen Akademien bereitgestellt.

Eine grundlegende und weiterführende Darstellung der Problematik bietet Hilzensauer in seiner Arbeit über E-Learning in Kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) aus 2005. Er erweitert das Modell der Lernenden Organisation um die Begriffe Blended Learning und Kooperatives Lernen.

*Blended Learning* zielt darauf ab, Individuen durch unterschiedliche Prozesse, Methoden und Kanäle zu erreichen und dabei die Selbständigkeit und die Lernfähigkeit zu fördern. Der wechselnde (Lern-)Kanal Online-Lernen und Präsenzlernen bietet viele unterschiedliche Möglichkeiten der Förderung. Die Effektivität und Unabhängigkeit durch einen elektronischen Zugang zu Lernmedien wird mit bewährten Methoden aus der klassischen Weiterbildung kombiniert.<sup>114</sup>

*Kooperatives Lernen* (KL) ist eine Form der Instruktion (des Lehrens und Lernens), die die Zusammenarbeit der Lernenden in Gruppen beinhaltet, mit dem Ziel gemeinsame Ziele zu erreichen. Diese Modell eignet sich, um Problemlösungen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen in einer Gemeinschaft zu erarbeiten, da nicht die Erarbeitung einer Sichtweise auf das Problem im Vordergrund steht. Das Ziel, nämlich ein vertieftes Verständnis über Zusammenhänge zu erreichen, wird durch eine kooperative Auseinandersetzung unter Anerkennung verschiedener Sichtweisen erreicht.<sup>115</sup>

## 19.6 Wirkungsanalyse von Veränderungsprozessen

Für den Bereich der Privatwirtschaft gibt es eine Vielzahl von Veröffentlichungen über Ursachenanalysen zum Misserfolg bei Veränderungsprozessen.<sup>116</sup> Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung (*Public Sector*) gilt dies nicht in gleicher Weise. In diesem Bereich ist man auch aus verwaltungspolitischen Gründen zurückhaltend mit der Veröffentlichung von kritischen Analysen. Zumeist kommen derartige Stellungnahme aus dem Bereich der Wissenschaft<sup>117</sup> Ansätze für kritisches Hinterfragen bzw. Untersuchungen der vorgenommenen Reformen in der öffentlichen Verwaltung sind gleichwohl deutlich erkennbar:

Ziel eines Forschungsprojektes Erfolg und Misserfolg von Veränderungsprojekten der Universität Osnabrück, Fachbereich Humanwissenschaften, Lehrinheit Psychologie mit Förderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Zeitraum: 2000-2002) ist die Entwicklung eines praktisch umsetzbaren Konzepts für die Gestaltung erfolgreicher Veränderungsprozesse der Arbeit und Organisation in Industrieunternehmen und anderen Organisationen<sup>118</sup> Deshalb wird hier auf den Abschlussbericht besonders hingewiesen.

Interessante Hinweise zur Akzeptanz bei Veränderungsprozessen gibt Laux in seiner Masterarbeit, untersucht am IT-Changemanagement beim Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV) der hessischen Polizei.<sup>119</sup>

Ohl hat die Ergebnisse der eigenen empirischen Untersuchung zur Rolle und zum Stellenwert von Führungskräften der mittleren Hierarchieebene bei Reorganisationsprozessen in ausgewählten Eigenbetrieben des bremischen öffentlichen Dienstes veröffentlicht<sup>120</sup>

Im Wirkungsmodell zur Evaluation der Verwaltungsreform in der Schweizerischen Bundesverwaltung Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)<sup>121</sup> wurden Reformmaßnahmen und Reformwirkungen etwa wie folgt verknüpft:<sup>122</sup>

- Strategiewandel, z.B. Wirkungs- und Produktorientierung soll zu bürgernaher Verwaltungsleistung führen,
- Prozesswandel, z.B. neue Budgetierungsform soll zu tieferen Verwaltungskosten führen,
- Strukturwandel, z.B. Prozessorganisation und Dezentralisierung soll zu höherer Leistungsqualität führen,
- Kulturwandel, z.B. Bürger- und Kundenorientierung soll zu höherer Bürger- und Kundenzufriedenheit führen.

Eine weitergehende Darstellung von Wirkungsanalysen kann hier nicht erfolgen.

## 20 Grundlagen des Personalmanagements

### 20.1 Zentrale Begriffe

Arbeit ist der auf wirtschaftliche Zwecke ausgerichtete Einsatz körperlicher und geistiger Kräfte. Leistung ist abhängig von Qualifikation, Fachkönnen und Motivation. Berufliche Handlungskompetenz beinhaltet nicht nur eine ausreichende Sachkompetenz sondern auch Selbst-, Methoden- und Sozialkompetenz.<sup>123</sup> Personalmanagement beinhaltet die Aufdeckung, Erhaltung und Entwicklung aller vier Komponenten. Unter Personal wird hier verstanden:<sup>124</sup>

#### Definition 2.1 *Personal*

das gesamte Humanpotential eines produktiven sozialen Systems (einschließlich der Mitglieder der Leitung), d. h. die Gesamtheit menschlicher Arbeitskraft (Mitarbeitende mit ihrem Wissen, Können, Verhalten und ihren Werthaltungen), aus der die Verwaltung besteht.

Personalmanagement (personnel management), das wir in Deutschland teilweise im Unterschied zur amerikanischen Praxis dem Management der Human-Ressourcen (HR) gleichsetzen:

#### Definition 2.2 *Personalmanagement*

stellt die Gesamtheit aller Ziele, Strategien und Instrumente dar, die das Verhalten der Führungskräfte und der Mitarbeitenden prägen.

Sowohl private wie öffentliche Unternehmen, Non-Profit-Organisationen und öffentliche Verwaltungen werden als Betriebe angesehen. Personalmanagement findet da her sowohl im privaten wie öffentlichen Sektor statt.<sup>125</sup> Soweit damit die Personalfunktion als Teil des übergreifenden Managementsystems und -prozesses angesehen wird, ist damit beabsichtigt, dass die Formulierung der betrieblichen Strategien, die Gestaltung der Organisationsstruktur, die Bestimmung von personeller Verantwortung u.a.m. durch Personalmanager auf der obersten Ebene mitbestimmt werden so wie Personalaufgaben nicht mehr (allein) eine Angelegenheit der Personalabteilung sind.<sup>126</sup>

Personalmanagement stellt die Dienstleistungsfähigkeit der Verwaltung mit und durch ihre Mitarbeitenden sicher. Es geht von der Erwartung aus, dass die Ziele der Verwaltung mit fähigen, geförderten und zum Handeln ermächtigten Mitarbeitenden optimal erreicht werden können. Personalmanagement ist gestaltende Personalarbeit, die sich bewusst von der traditionellen Personalverwaltung mit den Schwerpunkten Vertragsgestaltung und materieller Leistungsaustausch abgrenzt.

Personalmanagement stellt die Menschen (Mitarbeitenden) ins Zentrum ihrer Betrachtung.<sup>127</sup>

In der Privatwirtschaft hat sich seit geraumer Zeit der Begriff *Human Resource Management* (HRM) etabliert. Damit werden folgende Managementaktivitäten zusammengefasst: Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle aller unternehmensinterner und -externer Aktivitäten, die den Menschen als wichtigste Ressource begreifen. Hierunter fallen insbesondere die Bestandsanalyse, Bedarfsbestimmung, Beschaffung, Entwicklung, Freisetzung, Einsatz, Führung, Kosten des Personals, aber auch integrative Felder wie Personalmarketing, -controlling und -informationsmanagement. Unter Human Ressourcen<sup>128</sup> werden die Vermögenswerte verstanden, die die Belegschaft zum Unternehmen beitragen. Dazu gehören Wissen, Erfahrungen und Fähigkeiten.<sup>129</sup>

Charakteristisch für den HRM-Ansatz ist, dass Menschen als Erfolgsfaktoren betrachtet werden, die zusammen mit den übrigen Ressourcen des Unternehmens so geführt, motiviert und entwickelt werden müssen, dass dies direkt zum Erreichen von Unternehmenszielen beiträgt.<sup>1</sup>

Der Begriff *Humankapital* ist von einer Jury zum Unwort des Jahres 2004 gekürt worden mit der Begründung: degradiert Menschen zu nur noch ökonomisch interessanten Größen.<sup>130</sup> Der Gebrauch dieses Wortes aus der Wirtschaftsfachsprache breitet sich zunehmend auch in nichtfachlichen Bereichen aus und fördert damit die primär ökonomische Bewertung aller denkbaren Lebensbezüge, wo von auch die aktuelle Politik immer mehr beeinflusst wird. Humankapital degradiert nicht nur Arbeitskräfte in Betrieben, sondern Menschen überhaupt zu nur noch ökonomisch interessanten Größen. Bereits 1998 hat die Jury Humankapital als Umschreibung für die Aufzucht von Kindern gerügt. Aktueller Anlass ist die Aufnahme des Begriffs in eine offizielle Erklärung der EU, die damit die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie das Wissen, das in Personen verkörpert ist, definiert (August 2004).

Der Begriff Ressource wird auch für z.B. Rohstoffe (z.B. Erdöl, Eisen, Kohle) benutzt und der Gebrauch deswegen im Zusammenhang mit menschlicher Arbeitskraft häufig kritisiert. Hinzu kommt, dass in der Privatwirtschaft das nicht unumstrittene Konzept des Human-Capital-Management (HCM) eingeführt wird, mit dem eine möglichst exakte monetäre Bewertung des in den Mitarbeitenden eines Unternehmens repräsentierten Humanpotentials erfolgt.<sup>131</sup> In diesem Zusammenhang werden an anderer Stelle auch die theoretischen Überlegungen dargestellt (s. Abschn. 20.2.2)

Inwieweit deshalb die Behauptung belegbar ist, dass insbesondere Arbeitskräfte in Betrieben - und auch durch die Reformen nunmehr in Verwaltungsbetrieben - nur noch ökonomisch interessante Größen seien, wird unter anderem im Folgenden

versucht heraus zu finden.

## 20.2 Einflussfaktoren

### 20.2.1 Öffentliche Ziele

Die öffentlichen Verwaltungen des Bundes, der Länder und Gemeinden / Gemeinde verbände und deren Unternehmen / Betriebe haben eine wesentlich andere Zielsetzung als private Haushalte bzw. Unternehmen. Die öffentlichen Ziele sind: <sup>132</sup>

- unmittelbare Förderung des Gemeinwohls
- durch Deckung kollektiven Bedarfs

Üblicherweise wird unterschieden zwischen Sach- und Formalzielen. Sachziele beschreiben die optimale Leistungserstellung, während die Formalziele die Bedingungen festlegen, die bei der Verfolgung der Sachziele zu beachten sind. Die öffentlichen Ziele werden bestimmt durch die politischen Vorgaben, auch als Rahmenbedingungen für das Verwaltungshandeln bezeichnet:

Die öffentlichen Ziele resultieren aus öffentlichen Interessen, die die hierzu legitimierten politischen Instanzen wahrnehmen, artikulieren und durchsetzen. Von den öffentlichen Zielen, im einzelnen von staats-, gesellschafts-, wirtschafts-, verkehrs-, gesundheits- und weiteren politischen Zielen im Sinne angestrebter bzw. erwünschter Zustände, werden die öffentlichen Aufgaben, verstanden als Handlungsweisen oder Tätigkeiten, abgeleitet. Die Formulierung besorgen Gesetzgebung, Regierung und Administration im staatlichen, Gemeindevertretung und -verwaltung im kommunalen Bereich. <sup>1</sup>

Für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben existiert ein umfangreiches Instrumentarium, wozu das Verwaltungshandeln und der Einsatz öffentlicher Unternehmen, aber auch die Einschaltung privater Unternehmen und Haushalte zählen.

Das Zielsystem der öffentlichen Verwaltung lässt sich wie folgt abbilden (s. Tab. 2.1):

Tab. 20.1: Zielsystem der Öffentliche Verwaltung

Zielart	Beschreibung
Sachziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuelle oder kollektive Bedarfsdeckung</li> <li>• Gemeinwohlmaximierung</li> <li>• politischer, gesetzlicher Auftrag</li> <li>• Haushaltsgrundsätze</li> <li>• Sparsamkeit</li> </ul>
Formalziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftlichkeitsprinzip<sup>1</sup></li> <li>• Arbeitszufriedenheit</li> <li>• Bürgerfreundlichkeit</li> <li>• Sicherung der Aufgabenerfüllung</li> <li>• Umweltverträglichkeit</li> </ul>

<sup>1</sup> Kirk (2008a), Rn. 31

Nach Böhrer <sup>133</sup> ist Verwaltungspolitik:

**Definition 2.3** *Verwaltungspolitik*

die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstruktur der Verwaltung.

Merkmal von Verwaltungspolitik ist damit die Veränderung von Entscheidungsprämissen, organisationsinternen Relevanzkriterien und des vorhandenen Verhaltens spektrums, d.h.: die Veränderung (oder Bewahrung) institutioneller und organisatorischer Strukturen als Voraussetzung veränderten administrativen Handelns. Verwaltungspolitik ist damit Politik zur Steuerung der Verwaltung und ist daher vom politischen Handeln der Verwaltung (Politik der Verwaltung) zu unterscheiden. <sup>134</sup>

Die Verwaltungspolitik ist nach Bogumil durch drei Phasen (=Schritte) gekennzeichnet (=Verwaltungspolitikstrategie):

In einem ersten Schritt, der als Institutionenpolitik gekennzeichnet werden kann, ist sie unmittelbar auf die Veränderung organisatorischer, personeller und instrumenteller Strukturen gerichtet. Erst im zweiten Schritt und mittelbar strebt sie an, vermittels dieser institutionellen Änderungen die Leistungsfähigkeit (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Verwaltungshandelns zu beeinflussen und zu steigern. Schließlich und letztlich sollen diese institutionellen und Performanz Veränderungen gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Effekte (out comes) hervorbringen. <sup>1</sup>

Eine Übersicht enthält die Tab. 2.2:

Tab. 20.2: Phasen der Verwaltungspolitik

Schritt	Inhalt
<b>Institutionenpolitik</b>	⇒ Strukturveränderung - organisatorisch - personell - instrumentell ⇒ Verbesserung der Verwaltungsstruktur
<b>Performanzpolitik</b>	⇒ Verbesserung der Geschäftsprozesse - Verbesserung der Effektivität - Verbesserung der Effizienz ⇒ Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
<b>Effekterzielung</b>	⇒ outcomes - gesamtwirtschaftliche Ziele - sozialpolitische Ziele ⇒ Zielerreichung

## 20.2.2 Personalpolitik

Unter Personalpolitik wird verstanden:

**Definition 2.4** *Personalpolitik*

Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Bereiche des Personalmanagement.

Dabei werden folgende Ziele verfolgt:

### 20.2.2.1 Wirtschaftliche Ziele

Für den Bereich des Personalmanagement lassen sich aus dieser Zielsetzung folgende Funktionen ableiten:

- Bereitstellung der zum Verwaltungsvollzug benötigten Arbeitskräfte nach quantitativen, qualitativen, zeitlichen und lokalen Erfordernissen
- Steigerung der menschlichen Arbeitsleistung, durch Maßnahmen zur
  - mengenmäßigen Erhöhung der Arbeitsergebnisse
  - Erhöhung der Arbeitsqualität
  - Steigerung des Verbesserungspotenzials (Vorschlagswesen, KAIZEN)

**Definition 2.5** *Wirtschaftliche Ziele*

Als (betriebs-)wirtschaftliche Ziele wird eine effiziente Versorgung des Verwaltungsbetriebes mit kompetenten Mitarbeitenden auf der Grundlage ökonomischer Rationalität (Leistungsziel) angestrebt.

### 20.2.2.2 Soziale Ziele

Der Verwaltungsbetrieb wird auch als ein soziales System betrachtet, in dem Menschen zusammenarbeiten und deshalb in Beziehung zu einander stehen.

**Definition 2.6** *Soziale Ziele*

Unter sozialen Zielen sind Erwartungen, Bedürfnisse, Interessen und Forderungen der Mitarbeitenden oder anderer Interessengruppen (Politik, Gewerkschaften) gegenüber den Verwaltungsträgern zu verstehen, die diese erfüllt sehen wollen.

Sie beziehen sich auf die Verbesserung der

- materiellen Verhältnisse durch z.B.
  - Besoldungs-, Entgelterhöhungen
  - Arbeitszeitverkürzung,
  - zusätzliche Altersversorgung (VBL-Rente)
- immateriellen Verhältnisse durch z.B.
  - Mitbestimmung
  - Abbau von Monotonie im Geschäfts- / Arbeitsprozess
  - Statusvergabe (Übertragung von Befugnissen, etc.)

### 20.2.2.3 Das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen

Das Verhältnis zwischen den beiden Zielen kann durch drei Beziehungstypen beschrieben werden:

- Zielkomplementarität  
Ziele sind komplementär, wenn die Annäherung an ein Ziel zugleich eine Annäherung an das andere Ziel bedeutet.
- Zielindifferenz  
Indif
- Zielkonkurrenz  
Ziele konkurrieren, wenn die Annäherung an ein Ziel zugleich die Entfernung von einem anderen bewirkt.

Die exakte Zuordnung konkreter personalpolitischer Maßnahmen zu den beiden Zielkategorien Zielindifferenz und Zielkonkurrenz ist nicht immer möglich. Die Beziehungen zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen haben große Bedeutung für den Prozess der Entscheidungsfindung. Die Kategorisierung bedeutet, dass sich in den Bereichen, in denen sich soziale und wirtschaftliche Ziele komplementär bzw. indifferent zu einander verhalten, Konflikte prinzipiell nicht auftreten. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Situation der Mitarbeitenden gehen nicht zu Lasten rationeller Leistungserstellung, sondern begünstigen diese sogar im Falle der Zielkomplementarität. <sup>135</sup>

#### Fazit

Wirtschaftliche und soziale Ziele können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Die Beziehungen untereinander müssen jeweils ermittelt werden. Generelle Fragestellungen, wie z.B. Geht die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele immer zu Lasten sozialer Ziele oder umgekehrt?, lassen sich nicht sachlogisch (=immer wahr bzw. immer falsch) beantworten.

Personalpolitik = Wirtschaftliche Ziele + Soziale Ziele

Im Rahmen der Personalpolitik werden mittels Grundsatz- und Einzelentscheidungen die Ziele und Methoden festgelegt, nach denen der Personalbereich zu verfahren hat. Hierzu gehören z.B. Entscheidungen über die Fortbildung der Mitarbeitenden / der Führungskräfte, den anzuwendenden Führungsstil, die Personalbeurteilung bzw. die Regelung der Arbeitszeit. Zum Personalbereich in diesem Sinne gehören: <sup>136</sup>

*Personalbearbeitende Stellen*

- oberste Dienstbehörde (nur Beamte)  
Oberste Dienstbehörde des Beamten ist die oberste Behörde seines Dienstherrn, in deren Dienstbereich er ein Amt bekleidet (§ 3 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz)
- sonstige Organisationseinheiten  
jede Stelle, die Aufgaben im Personalmanagement wahrnimmt, z.B. Sachgebiet, Team (z.B. Interne Dienstleistung), Dezernat, Referat

*Vorgesetzter*

Vorgesetzter ist, wer einem Beamten für seine dienstliche Tätigkeit Anordnungen erteilen kann (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Bundesbeamtengesetz). Diese Regelung gilt sinngemäß auch für die Mitarbeitenden in Arbeitsverhältnissen

*Dienstvorgesetzter*

Dienstvorgesetzter ist, wer für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamten zuständig ist (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Bundesbeamtengesetz).

Wer Dienstvorgesetzter und Vorgesetzter ist, bestimmt sich nach dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung; ist ein Dienstvorgesetzter nicht vorhanden, so nimmt die zuständige oberste Bundesbehörde die Befugnisse des Dienstvorgesetzten wahr (§ 3 Abs. 2 Satz 3 Bundesbeamtengesetz).

Die Personalpolitik ist mit den anderen Teilgebieten des Personalmanagements eng verbunden, da personalpolitische Entscheidungen

- im Rahmen sämtlicher Verwaltungs-/Aufgabenteilebereiche anfallen, z.B. Organisation, Leistungsbereich, etc.
- die in den übrigen Aufgabenbereichen zu treffenden Entscheidungen nachhaltig beeinflussen.

## 20.2.3 Werte und Lebensstile im Wandel

Zum Thema Zukunft der Arbeit gibt es eine Fülle an wissenschaftlichen und eher populärwissenschaftlichen Publikationen. Einige Autoren prophezeien bereits das Ende des Normalarbeitsverhältnisses, während andere betonen, dass die Vorteile klassischer Arbeitsverträge so bedeutend sind, dass es auf Dauer angelegte Schuldverhältnisse mit der Übertragung von Direktionsrechten auf den Geschäftsinhaber / Arbeitgeber immer geben wird. In den letzten Jahren hat sich die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse stark erhöht, die von Normalarbeitsverhältnissen mit unbefristeter Vollzeitbeschäftigung abweichen: Zeitarbeit, Arbeitskraftunternehmer, Teilzeit, Telearbeit.

Diese Diskussion betrifft primär die Arbeitsverhältnisse in der Privatwirtschaft. Gleichwohl sind die Ergebnisse interessant auch für den Bereich des Personalmanagements im öffentlichen Dienst, denn auch hier macht sich der Wandel der Werte und der Lebensstile bemerkbar und hat Auswirkungen für die Dienst-/Arbeitsverhältnisse.

### 20.2.3.1 Wertewandel <sup>137</sup>

Werte sind Orientierungskriterien, die uns dabei helfen, erwünschte Ziele zu erreichen und gefährliche bzw. schlechte Optionen beiseite zu lassen. Sie haben auch andere Funktionen, wie etwa Individuen in eine Gruppe (ihre Familie, ihre Kultur, ihre Gemeinde, ihr Land) einzugliedern. Denn:

- Werte werden sozial erlebt: Sie werden immer von Gruppen gebilligt und geteilt.
- Werte individualisieren aber auch: Sie werden immer vom Einzelnen verinnerlicht.

Dies erklärt ihre tiefe Verbindung mit Gefühlen. Sie sind viel mehr als eine Norm; Werte geben Sinn und tragen somit zum Glück der Menschen bei. Schließlich steuern sie - zumindest tendenziell - unser Verhalten.

Heute stehen wir vor ganz anderen Herausforderungen als frühere Generationen. Die Besonderheit unserer Zeit beruht vor allem auf zwei Faktoren:

- den einschneidenden Änderungen, die durch die systematische Anwendung der Technik zum materiellen Fortschritt hervorgerufen wurden, und zwar in allen Ländern (Globalisierung)
- den tief greifenden geistigen Umgestaltungen, die mit dieser Wandlung der materiellen Umstände einhergehen (Entwicklung von Mentalitäten).

Diese zweite Dimension - die Entwicklung von Mentalitäten - lässt sich im Allgemeinen schwieriger wahrnehmen, weil sie nur sehr langsam, beinahe unauffällig, still vor sich geht. Andererseits und trotz all der Schwierigkeiten, dies wahrzunehmen, hat sich das Tempo der Wandlung von Werten in unserem Jahrhundert enorm beschleunigt. Hinter dem Versuch, die europäischen, abendländischen Gesellschaften mit Hilfe mehr oder weniger gelungener Begriffe (wie etwa Risikogesellschaft, Postmoderne, Ende der Geschichte, Multioptionsgesellschaft, McDonaldsgesellschaft, Erlebnisgesellschaft etc.) neu zu bezeichnen, steht die Erfahrung dieser rasanten Änderungen, darunter auch jenen im geistigen Bereich, die normalerweise mit dem Begriff Wertewandel <sup>138</sup> bezeichnet werden. Diese Bezeichnung Wertewandel kann jedoch - wie jedes neue Schlagwort - missverstanden und falsch verwendet werden, als ob es nur einen einheitlichen Wandel bzw. eine einzige Wandlungsrichtung gäbe.

Werte und Einstellungen haben ein unterschiedliches Gewicht (nicht nur untereinander, sondern auch je nach den Umständen und den Menschen) und auch ein unterschiedliches Entwicklungstempo. Aus dieser Perspektive stellen sich einige wesentliche Fragen:

- Welche Tendenzen und kulturelle Trends sind heute auf unserem Kontinent und zum Teil auch weltweit zu beobachten?
- Welche Werte in den Lebensbereichen Familie, Arbeit, Politik und Religion gehen verloren? Welche ändern sich? Welche bleiben bestehen?
- Welche Werte gehen im eigenen Leben verloren? Welche ändern sich? Welche bleiben bestehen?
- Welche Chancen und Risiken bergen die schnellen sozialen Veränderungsprozesse von heute, die unser Leben prägen?
- Welche Werte sind in einer pluralen Gesellschaft erforderlich?

Um einen Eindruck von der Diskussion zu vermitteln, werden beispielhaft drei Thesen zum Wertewandel angeführt:

#### 1. These von Inglehart <sup>1</sup>

In Folge der Entwicklungen nach dem II. Weltkrieg sei in den westlichen Nachkriegsgenerationen eine Ablösung materialistischer durch postmaterialistische Werte erfolgt; das Streben nach Selbstverwirklichung, Sozialstatus und Solidarität ersetzt ein Streben nach Sicherheit und Versorgung.

Kritik: Inglehart behandelt materialistische und postmaterialistische Werte als sich gegenseitig ausschließende Pole.

#### 2. These von Noelle-Neumann <sup>1</sup>

Noelle-Neumann konstatiert einen Verfall des bürgerlichen Leistungswertsystems sowie den Verlust der Arbeit als Lebensmittelpunkt.

Kritik: Verlusttheorie und die damit verbundene ausschließlich negative Wertung veränderter Wertorientierungen.

#### 3. These von Klages <sup>1</sup>

Er konstatiert eine Werteverchiebung. So genannte Selbstentfaltungswerte (Individualismus, Hedonismus, Partizipation, Emanzipation, etc.) gewinnen in seiner Sichtweise gegenüber Pflicht- und Akzeptanzwerten (Disziplin, Gehorsam, Leistung, Bescheidenheit, etc.) seit Ende der 1960er Jahre an Bedeutung. <sup>2</sup>

### 20.2.3.2 Lebensstile/Milieus

Anhaltspunkte für unterschiedliche berufs- und arbeitsbezogene Wertorientierungen lassen sich am Besten aus dem Teilbereich der Soziologie ableiten, dessen Erkenntnisobjekt die Erforschung unterschiedlicher Lebensstile in einer Gesellschaft ist (Kultursoziologie). Aus der Vielzahl der Theorien und Modelle/Schemata aus der Lebensstilforschung soll hier das Modell der Erlebnismilieus nach Schulze <sup>139</sup> vorgestellt werden.

Er geht davon aus, dass die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in sozioökonomische Segmente, z.B. Schichten oder Klassen, im Zuge der Entwicklung von der Knappheitsgesellschaft der Nachkriegsjahre hin zur heutigen Überflussgesellschaft, zunehmend weniger trennscharf ist.

Während früher die Befriedigung der materiellen Grundbedürfnis das tägliche Leben bestimmte, eröffnen heute technischer Fortschritt und gesteigener Lebensstandard jedem Mitglied der Gesellschaft eine Vielzahl von Wahlmöglichkeiten zur Lebensgestaltung. Die Grundbedürfnisse können heute problemlos gedeckt werden, es geht statt dessen um die Suche nach Lebensqualität das tägliche Leben bestimmte, eröffnen heute technischer Fortschritt und gesteigener Lebensstandard jedem Mitglied der Gesellschaft eine Vielzahl von Wahlmöglichkeiten zur Lebensgestaltung. Die Grundbedürfnisse können heute problemlos gedeckt werden, es geht statt dessen um die Suche nach Lebensqualität. Schulze spricht deshalb von einer Erlebnisgesellschaft.

Das individuelle Genusserleben richtet sich an spezifischen Schemata aus. Schulze nennt hier drei voneinander unabhängige alltagsästhetische Schemata <sup>140</sup> deren Zusammenspiel charakterisierend für die Erlebnismilieus ist:

Tab. 20.3: Erlebnisgesellschaft

Bildung	Alter	
	unter 40	über 40
hoch	Selbstverwirklichungsmilieu	Niveaumilieu
mittel		Integrationsmilieu
niedrig	Unterhaltungsmilieu	Harmoniemilieu

- Hochkulturschema

Es steht für genussvolles Erleben von Besinnlichkeit auf hohem Niveau: Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen, Präferenz für klassische Musik, gezielter Konsum anspruchsvoller Fernsehsendungen. In Ruhe ein gutes Buch lesen ist ein typisches Genusserlebnis des Hochkulturschemas. Feindbild: Massentourist

- Trivialschema

Es steht für Präferenzen für Volksmusik und leichte Fernsehunterhaltung, reges Interesse an neuestem Klatsch aus Europas Fürstenthümern. Darüber hinaus zeichnet es sich durch die Suche nach Ruhe und Geborgenheit und eine Neigung zum Fatalismus und persönlich empfundener Unsicherheit aus. Feindbild: provokante Individualisten (z.B. Demonstranten), die die Geborgenheit und Sicherheit gefährden könnten.

- Spannungsschema

Hier bedeutet Erleben Action und Stimulation. Typisch sind Präferenzen für Pop- und Rockmusik, Kneipen- oder Diskoaufenthalte, ständige Beschallung, rastloses TV-Zapping und eine Betonung von Körperlichkeit (Erleben mit Haut und Haar). Es geht um das Ausleben der individuellen Freiheit, und zwar so intensiv wie möglich. Feindbild: Langsamfahrer, Reihenhausbesitzer, Spießer.

Nach Schulze lassen sich in unserer Gesellschaft fünf Erlebnismilieus unterscheiden:

- Niveaumilieu

Mitglieder zeichnen sich aus durch Nähe zum Hochkulturschema bei gleichzeitiger Distanz zu Trivial- und Spannungsschemata. Oberstes Lebensziel der Menschen des Niveaumilieus ist das Streben nach Rang. Es sind meistens Personen mit höherer Bildung.

- Integrationsmilieu

Das Milieu strebt nach Konformität und weist sowohl eine Nähe zum Hochkulturschema als auch zum Trivialschema auf, dem Spannungsschema steht es ablehnend gegenüber. Es sind meistens Personen mit mittlerer Bildung

- Harmoniemilieu

Die Angehörigen weisen Distanz zum Hochkulturschema und zum Spannungsschema auf, bei gleichzeitiger Nähe zum Trivialschema. Man strebt nach Geborgenheit im Kreise der Familie. Es sind meistens Personen mit niedrigerer Bildung.

- Unterhaltungsmilieu

Angehörige sind überwiegend jüngere Personen mit starker Nähe zum Spannungsschema, mit Distanz zum Hochkulturschema und ambivalent zwischen Ablehnung / Befürwortung gegenüber dem Trivialschema. Man strebt nach Stimulation. Es sind meistens Personen mit niedrigerer Bildung als die Angehörigen des Selbstverwirklichungsmilieus.

- Selbstverwirklichungsmilieu

- Angehörige sind überwiegend jüngere Personen mit Ablehnung des Trivialschemas, starker Nähe zum Spannungsschema und ohne Distanz zum Hochkulturschema. Man strebt nach Selbstverwirklichung. Es sind meistens Personen mit höherer Bildung.

Tab. 2.4: Ausprägungen der Erlebnismilieus nach Schulze

Milieus	Schemata		
	Hochkultur	Trivial	Spannung
Niveau	+	-	-
Integration	+	++	-
Harmonie	--	++	-

Selbstverwirklichung	+	--	++
Unterhaltung	--	+ -	++

## 20.2.4 Entscheidungserhebliche Informationen

Zur Vorbereitung personalpolitischer Entscheidungen sind umfangreiche Informationen erforderlich. Für die Personalpolitik sind insbesondere interne Informationen, aber darüber hinaus auch Informationen aus anderen Bereichen besonders wichtig:

### 1. interne Informationen

- Personalbestand, -struktur, Stellen / Planstellen (Aufbauorganisation), Budget (Haushaltsstellen), etc.
- Gestaltung der Arbeitsplätze / Geschäftsprozesse (Ablauforganisation), z.B. für die tarifliche bzw. dienstpostenmäßige Bewertung der Aufgaben, Leistungszahlungen, Aus-/Fortbildung, Einsatz von Menschen mit Behinderung bzw. als Teilzeitkräfte, etc.
- Dienst-, Arbeits- und Tarifrecht, z. B. Arbeits- / Gesundheitsschutz, etc.
- Beteiligung der Mitarbeitenden (Personalvertretung, KP)

### 2. externe Informationen

- politische Zielvorgaben
- Arbeitsmarkt
- Zusammenarbeit mit externen Stellen, z.B. Gewerkschaften, Wirtschaft (z.B. Beratungs-/Personalvermittlungsunternehmen<sup>1</sup>), übrige öffentliche Verwaltung, sonstige Interessengruppen)

## 21 Theoretische Grundlagen

### 21.1 Ausrichtung des Personalmanagement

Die Annahmen von Führungskräften über die Natur des Menschen in der Arbeitswelt prägen die Art der Personalführung auch in der öffentlichen Verwaltung. Deshalb ist es sinnvoll, die vorgenommenen Prägungen näher zu untersuchen.

Ein Menschenbild ist also ein Modell des Menschen, das dessen Komplexität zu reduzieren versucht um

- beobachtbares Verhalten erklären zu können
- zukünftiges Verhalten vorhersagen zu können.

#### Definition 21.1 Menschenbild

Modell des Menschen, das dessen Komplexität zu reduzieren versucht um beobachtbares Verhalten erklären und zukünftiges Verhalten vorhersagen zu können.

Jeder Mensch entwickelt Vorstellungen über sich und andere, er versucht beobachtbares Verhalten zu beschreiben und zukünftiges vorherzusagen.<sup>141</sup> Die so entstandenen Menschenbilder sind also implizit. Explizit werden sie erst dann, wenn sie ausformuliert und so einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Bei expliziten Menschenbildern kann man je nach Grad der Bestätigung noch weiter unterscheiden in

- spekulative Menschenbilder  
beruht auf Vermutung, experimentell nicht bestätigt
- empirische Menschenbilder  
implizite Menschenbilder werden durch Experimente sichtbar gemacht und bestätigen die Vermutung

Beispielhaft sollen hier die Typologien von McGregor und Schein vorgestellt werden.

#### 21.1.1 Die Typologie von McGregor

McGregor<sup>142</sup> beschreibt ein dualistisches Menschenbild.<sup>143</sup>

##### 1. Das Menschenbild der Theorie X:<sup>1</sup>

Thesen:

- Der Durchschnittsmensch hat eine angeborene Abneigung gegen Arbeit und versucht ihr aus dem Weg zu gehen, wo er kann.
- Weil der Mensch durch Arbeitsunlust gekennzeichnet ist, muss er zumeist gezwungen, geführt und mit Strafe bedroht werden, um ihn mit Nachdruck dazu zu bewegen, das gesetzte Soll zu erreichen.
- Der Durchschnittsmensch zieht es vor, an die Hand genommen zu werden, möchte sich vor Verantwortung drücken, besitzt verhältnismäßig wenig Ehrgeiz und ist vor allem auf Sicherheit aus.

Fazit:

Das Prinzip der Lenkung und Kontrolle durch Autorität ist die einzig mögliche Führungs- und Kontrollvariante.

##### 2. Das Menschenbild der Theorie Y:<sup>1</sup>

Thesen:

- Die Verausgabung durch körperlich und geistige Anstrengung beim Arbeiten kann als ebenso natürlich gelten, wie Sport und Spiel.
- Von anderen überwacht und mit Strafe bedroht zu werden ist nicht das einzige Mittel, jemanden zu bewegen, sich für die Ziele der Organisation einzusetzen. Zugunsten von Zielen, denen er sich verpflichtet fühlt, wird sich der Mensch der Selbstdisziplin und Selbstkontrolle unterwerfen.
- Wie sehr er sich den Zielen verpflichtet fühlt, ist eine Funktion der Belohnungen, die mit ihrem Erreichen verbunden sind.
- Der Durchschnittsmensch lernt unter geeigneten Bedingungen, Verantwortung nicht nur zu übernehmen, sondern sogar zu suchen.
- Die Anlage zu einem verhältnismäßig hohen Grad von Vorstellungskraft, Urteilsvermögen und Erfindungsgabe für die Lösung organisatorischer Probleme ist in der Bevölkerung weit verbreitet und nicht nur hier und da anzutreffen.
- Unter den Bedingungen des modernen industriellen Lebens ist das Vermögen an Verstandeskraften, über das der Durchschnittsmensch verfügt, nur zum Teil genutzt.

Fazit:

Das Prinzip der Theorie lautet *Integration*, d.h. Schaffen von Bedingungen, die die Mitglieder der Organisation ihre Ziele erreichen lassen, wenn sie sich um den Erfolg der Organisation bemühen. Ein solches Menschenbild lässt Führungsprinzipien zu, die stark in die Richtung Selbstführung und Selbstkontrolle gehen.

Die Fähigkeit eines Vorgesetzten zur Motivation von Mitarbeitenden ist abhängig von seinem handlungsleitenden Menschenbild. Die Anwender der Theorie X sind nach McGregor nicht in der Lage ihre Mitarbeitenden zu motivieren, da sie die vorliegende Bedürfnisstruktur nicht individualspezifisch interpretieren. Die Anwender von Theorie Y dagegen ziehen ein realistisches Menschenbild vor, das von der Annahme geleitet wird, dass die Mitarbeitenden nach möglichst großer Selbstverwirklichung streben.

### 21.1.2 Die Typologie von Schein

Schein<sup>144</sup> veröffentlichte eine Typologie von vier Menschenbildern, deren Inhalte in der Tab. 21.1 dargestellt sind.

Tab. 21.1: Menschenbild-Typologie nach Schein (Quelle: In Anlehnung an SCHEIN (1974), S. 78, 82, 90, 95)

rational-economic man	sozial man	self-actualizing man	complex man
Er ist durch wirtschaftliche Anreize motiviert	Der Mensch wird in derster Linie durch soziale Bedürfnisse motiviert und gewinnt sein Identitätsbewusstsein aus der Beziehung zu seinen Mitmenschen	Menschliche Bedürfnisse lassen sich in einer Hierarchie anordnen	Er ist äußerst wandlungsfähig
Er ist passiv und wird von der Organisation manipuliert, motiviert und kontrolliert	Als Folge der Sinnentleerung der Arbeit wird in den sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz Ersatzbefriedigung gesucht	Er strebt nach weitergehender Autonomie und Unabhängigkeit am Arbeitsplatz	Die Hierarchie der Bedürfnisse unterliegt starkem Wandel
Der Mensch hat irrationale Empfindungen, strebt aber trotzdem nach rationaler Bewältigung seiner Probleme	Er wird stärker durch die sozialen Normen seiner Arbeitsgruppe als durch die Anreize und Kontrollen des Managements bestimmt	Er bevorzugt Selbstmotivation und Selbstkontrolle	Er ist lernfähig, erwirbt neue Motive, ändert seine Motivationsstruktur
Organisationen können und müssen deshalb irrationale Gefühlssteuerung ausschalten	Der Vorgesetzte wird dann akzeptiert, wenn er das Bedürfnis nach Anerkennung und die sozialen Bedürfnisse der Mitarbeiter befriedigt	Es gibt keinen notwendigen Konflikt zwischen Selbstverwirklichung und organisatorischer Zielsetzung	Seine Motive können in unterschiedlichen Systemen oder Subsystemen verschieden sein

Das Menschenbild rational-ökonomischer Mensch (*rational economic man*) folgt der Hypothese des homo oeconomicus, der bis heute das Grundgerüst vieler betriebswirtschaftlicher Menschenbilder darstellt. Es ist so einfach, dass es sich grundsätzlich in einem Satz formulieren lässt:

Menschen sind weitgehend von ökonomischen Interessen getrieben und versuchen, den eigenen Nutzen zu maximieren.

Der soziale Mensch (*social man*) entspricht der Human Relations Bewegung. Der sich selbst verwirklichende Mensch leitet sich aus vier grundlegenden Ansprüchen ab:

- dem Vorliegen der Motivpyramide nach Maslow
- dem Wunsch der Mitarbeitenden, ihre Aufgaben zu bewältigen und ständig an neuen umfangreicheren Aufgaben zu wachsen
- der Dominanz von Selbstkontrolle und eigeninitiativem Handeln bei den Mitarbeitenden
- der Harmonie von Selbstentfaltungstendenz und organisationaler Leistungsfähigkeit

Dieser Typ ist vergleichbar mit McGregors Theorie Y.

Bei der Konzeption des komplexen Menschen (*complex man*) geht man von einem situativen Ansatz aus, bei dem in Abhängigkeit von den persönlichen Merkmalen der Mitarbeitenden (Eigenschaftsansatz) und der Führungssituation (Situationsansatz) eine individuell- und zeitpunktbezogene Führungsform gewählt werden muss.

Schein hält die Anwendbarkeit der ersten drei Menschenbilder für situationsabhängig und sieht im complex man die schlüssige Charakterisierung des arbeitenden Menschen in der modernen Industriegesellschaft.

### 21.1.3 Aussagekraft von Menschenbildern

Wie bei allen Abstraktionen, Vereinfachungen und Verallgemeinerungen sind auch Menschenbilder positiv oder negativ bewertbar:

Positiv

- Erklärungsversuche für praktizierte Führungsstile im Sinne einer Möglichkeit zur Verbesserung des Führungsverhaltens
- Erklärungsversuche für Fehler in der Aus- und Fortbildung der Mitarbeitenden und Führungskräfte im Sinne einer Möglichkeit zur Gestaltung effektiverer Trainings- und Entwicklungsmaßnahmen für Führungskräfte
- Erklärungsversuche für mangelnde Motivation, fehlende Involviertheit und unkooperativem Verhalten von Mitarbeitenden

Negativ

- Missbrauch durch Führungskräfte im Sinne einer interessenorientierten Instrumentalisierung und Vereinnahmung ist möglich
- Verankerung bei Führungskräften und möglicher Einfluss auf Instrumente des Personalmanagement sind nicht nachweisbar

- aus ethischen Gründen sind Menschenbilder abzulehnen, da sie eher von Nützlichkeitsbegründungen als von echter Humanität bestimmt sind (Fundamentalkritik)

## 21.2 Bedürfnishierarchie nach Maslow

Im Mittelpunkt dieser Motivationstheorie steht die Selbstverwirklichung. Für die Systematisierung der Motive schlägt Maslow<sup>145</sup> eine fünfstufige Bedürfnisstruktur vor, die insbesondere in der Pyramidenstruktur bekannt geworden ist (s. Abb. 21.1).

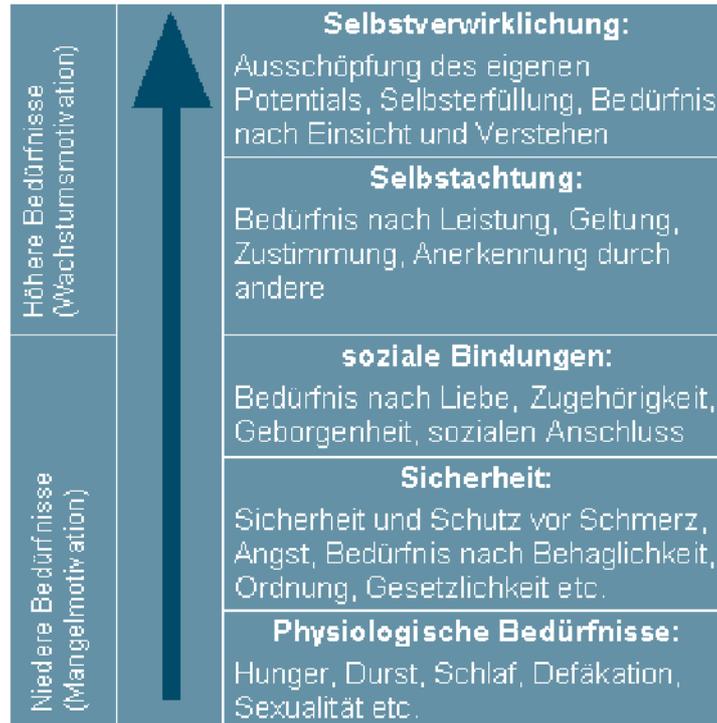


Abb. 21.1: Bedürfnishierarchie nach Maslow<sup>146</sup>

Er erforschte gesunde, erfolgreiche und glückliche Menschen. Dabei entdeckte er, dass man die menschlichen Bedürfnisse nach einer bestimmten Rangordnung einteilen kann. Erst wenn die Bedürfnisse einer unteren Stufe gestillt sind, strebt der Mensch nach Bedürfnissen der nächst höheren Stufe.

Die unterste und breiteste Stufe nehmen die Grundbedürfnisse ein: Essen, trinken, schlafen, Sexualität, Wärme (Sexualität ist auf dieser Stufe umstritten). Darauf folgt die zweite Stufe, das Sicherheitsbedürfnis, Abgrenzung, Recht und Ordnung, Schutz. Auf der dritten Stufe sind Liebe, Zugehörigkeit zu einer Gruppe, ganz allgemein soziale Bedürfnisse angesiedelt. Die vierte Stufe umfasst Dinge wie Anerkennung, Ruhm, Aufmerksamkeit. Die fünfte, letzte und in der Pyramide auch kleinste Stufe wird vom Bedürfnis nach Selbstverwirklichung eingenommen.

Entscheidend ist nun, dass sich die menschliche Psyche sehr eng an diese Stufen hält. Erst wenn z.B. das Bedürfnis nach Sicherheit zufriedengestellt ist, kümmert sich der Mensch um seine sozialen Bedürfnisse. Wer dagegen Hunger hat, nimmt auch erhebliche Sicherheitsrisiken in Kauf. Akute Bedürfnisse auf jeder Stufe blenden die darüber liegenden Stufen aus den Interessen des Menschen einfach aus. Die Interessenentwicklung des Menschen erfolgt stufenweise. Dabei kann es auch rückwärts gehen, manchmal auch sehr schnell, wie Kriegs- und Katastrophenfälle drastisch zeigen.

## 22 Ausgewählte Ansätze innerhalb des Personalmanagement

Es gibt zwei Grundpositionen für die Gestaltung:

1. Arbeit als Produktionsfaktor:  
Optimierung der Leistungs-Kosten-Relation
2. Individualität des arbeitenden Menschen:  
Berücksichtigung seiner Erwartungen, Interessen, Motive und Ziele

Diese beiden Grundpositionen werden in den folgenden Ansätzen unterschiedlich bewertet.

Für das Personalmanagement gibt es eigentlich keine eigenen theoretischen Ansätze, da die Personalwirtschaftslehre noch eine sehr junge Disziplin ist und auf verschiedenen anderen Disziplinen basiert.

Zu den wissenschaftlichen Grundlagen für das Personalmanagement in der Privatwirtschaft zählen:

- Betriebswirtschaftslehre (BWL), insbesondere Organisations- und Führungslehre
- Soziologie, insbesondere Betriebs- und Organisationssoziologie, Berufssoziologie
- Pädagogik, insbesondere Wirtschaftspädagogik und -andragogik
- Arbeitswissenschaften, z.B. Ergonomie, Arbeitsmedizin, Arbeitsphysiologie
- Psychologie, z.B. Eignungsdiagnostik, Arbeitspsychologie, Organisationspsychologie
- Ingenieurwissenschaften, z.B. technologische Arbeitsgestaltung, Zeitstudien
- Volkswirtschaftslehre (VWL), z.B. Arbeitsmarktforschung, Sozialpolitik
- Rechtswissenschaften, insbesondere Arbeits- und Sozialrecht

Durch die Reformen und der damit verbundenen Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente (New Public Management) gilt dies nunmehr insgesamt auch für das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung.

### 22.1 Scientific Management und Human-Relations-Bewegung

Wesentliche Impulse für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der betrieblichen Personalarbeit gehen auf zwei Denkschulen zurück:

- Scientific Management (Wissenschaftliche Betriebsführung):

Die von Taylor<sup>1</sup> begründete wissenschaftliche Betriebsführung betrachtet den Betrieb ausschließlich als technisch-ökonomisches Gebilde. Die Menschen sind Produktionsfaktoren (Leistungsträger im technisch-instrumentalen Sinn). Als Menschenbild dient der homo oeconomicus: Der Mensch denkt und handelt zweckrational und versucht, seine ökonomischen Vorteile zu maximieren.

Das Scientific Management konzentrierte sich auf die Rationalisierung von Arbeitsprozessen und eine wirksamere Nutzung von Arbeitskräften. Wesentlichen Elemente dieses Ansatzes waren:

- Arbeits- und Zeitstudien zur Optimierung der Arbeitsabläufe
  - Grundsätze für die Personalauswahl und den Personaleinsatz, um von vornherein die Eignung der Mitarbeitenden für die optimiert gestalteten Arbeitsplätze sicher zu stellen.
  - Vorgabe eines bestimmten Arbeitspensums mit der Zusicherung eines überdurchschnittlichen Lohns
  - Trennung zwischen Ausführungs- und Dispositionsaufgaben, verbunden mit einer funktionalen Differenzierung von einfachen Ausführungstätigkeiten wie auch einer Spezialisierung von Führungsfunktionen (Mehrliniensystem)
- Human-Relations-Bewegung:

Der einseitigen technischen Betrachtungsweise des Scientific Management folgte bald eine Gegenbewegung, die als Human-Relations-Bewegung bekannt wurde. Der Human-Relations-Ansatz geht auf die Hawthorne- Experimente zurück, die in den 1920er und 1930er-Jahren in den USA durchgeführt wurden.

Die Hawthorne-Experimente (oder Studien) entstanden von 1927 bis 1932 in der Western Electric Company, in einem nach dem Rotdornbusch benanntem Gebiet im Stadtteil Cicero, Chicago Illinois USA. Die Untersuchungen der Hawthorne-Studien wurden von der Harvard University in dem Werk unter der Leitung des australischen Anthropologen Elton Mayo durchgeführt. Die Ergebnisse der Studien wurden in drei Büchern veröffentlicht (Mayo, Elton: The Human Problems of an Industrial Civilization,1933; Whitehead, Thomas: The Industrial Worker: An account of a research program conducted by the Western Electric Company, Chicago,1938; Röhrlisberger, Fritz/Dickson, William: Management and the Worker,1938).

Die Experimente entstanden auf Grund anfänglicher Beobachtungen in der Zeit von 1924 bis 1927. In diesen hatte man die Auswirkungen einer besseren Beleuchtung auf Produktivität der Arbeiterinnen untersuchen wollen, die elektrische Relais montierten. Dazu hatte man in zwei Betriebsräumen in Abständen die Glühbirnen ausgetauscht um die

Beleuchtung zu verbessern, bzw. zu verschlechtern. Das Ergebnis des Versuches war, dass in beiden Räumen mehr gearbeitet wurde als zuvor. Sogar als man in dem einen Raum die Birnen durch immer schwächere ersetzte und im anderen die Birnen durch gleich helle austauschte, blieb das Ergebnis gleich. Dies änderte sich auch nicht als die Beleuchtung nur noch einen Bruchteil der Anfangsstärke hatte. Erst als die Arbeiterinnen sich beschwerten, dass sie Sehprobleme bekämen, sank die Produktivität schließlich. In einer ersten These ging man davon aus, dass die Arbeiterinnen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander standen. Diese verwarf man jedoch recht schnell. Vielmehr formulierte sich die Vermutung, dass die Arbeiter bemerkt hätten Teil eines Experimentes zu sein und deshalb versuchten das Ergebnis zu beeinflussen. Quasi als Instantaussage der Hawthorne-Experimente wurde das folgende Verhaltensmuster formuliert, das unter dem Namen Hawthorne-Effekt das bis heute stellvertretend für die Studien steht: Beobachtung führt zur Veränderung des Verhaltens des Beobachteten.

Der Effekt wird auch unter dem Namen *Experimentator-Effekt* zitiert.

Daraufhin wurde ein Versuchsprogramm mit über 21000 Angestellteninterviews durchgeführt. Zum Gegenstand der Untersuchungen wurden die Veränderung der Arbeitsbedingung und die Beziehungen zwischen den Angestellten. Folgende Entdeckungen und Schlussfolgerungen waren das Hauptergebnis der Hawthorne- Experimente:

1. Das Produktionsergebnis wird durch soziale Normen bestimmt und nicht durch physiologische Leistungsgrenzen,
2. *Nicht-finanzielle Anreize* und *Sanktionen* beeinflussen das Verhalten der Arbeiter bedeutend und begrenzen zum großen Teil die Wirkung finanzieller Anreize. Arbeiter die bedeutend mehr (oder weniger) leisteten als die gesetzte Norm, verloren die Zuneigung Ihrer Freunde und die Anerkennung ihrer Kollegen,
3. Drittes Hauptergebnis war: Häufig handeln oder reagieren Arbeiter nicht als Individuen, sondern als Mitglieder einer Gruppe. Kein Individuum fühlte sich frei genug, für sich selbst eine Produktionsnorm zu setzen. Diese wurde von der Gruppe gesetzt und erzwungen.
4. Ein weiteres Hauptresultat war: die Bedeutung von Führung in Bezug auf Festsetzung und Erzwingung von Gruppennormen und der Unterschied zwischen informeller und formeller Führung. ...Die Wissenschaftliche Betriebsführung hatte die Annahme zugrunde gelegt, dass allein der Vorarbeiter und die Abteilungsleiter die Führung der Arbeiter dar stellten, zumindest in Bezug auf die Produktions-Angelegenheiten. Bei der Bank-Wiring-Room-Studie ging einer der Arbeiter klar als informeller Führer der Gruppe hervor.
5. Als Folge dieser Experimente und der Schriften von Mayo und Lewin musste die Humans-Relations-Schule die Bedeutung der Kommunikation zwischen den verschiedenen Rangstufen bei der Aufklärung der Untergebenen über die Bevorzugung eines bestimmten Tätigkeitsverlaufs anerkennen. Außerdem musste sie die Bedeutung der Entscheidungsdelegation akzeptieren, nach der untere Ränge an der Entscheidung der oberen beteiligt werden, besonders in Angelegenheiten, die sie selbst direkt betreffen. Ebenso hob dieser Lösungsversuch die Vorteile der demokratischen Leitung hervor, die nicht nur der Kommunikation dient und die Mitarbeiter fördert, sondern auch gerecht und frei von Launen ist und sich mit den Problemen der Arbeiter und nicht nur der Arbeit beschäftigt" <sup>1</sup>

Darüber hinaus sind folgende Aspekte der Untersuchungsergebnisse interessant und haben durchaus auch heute noch bzw. wieder Aktualität:

- Der Mensch ist grundlegend motiviert durch seine sozialen Bedürfnisse. Er erlangt seine Identität durch die Beziehung zu anderen.
- Als eine Folge der industriellen Revolution ist die Arbeit sinnentleert. Der Sinn der Arbeit muss deshalb durch die sozialen Arbeitsbedingungen wiederhergestellt werden.
- Der Mensch ist empfänglicher für den sozialen Druck der Kollegen in der Gruppe als für die von der Unternehmensführung gesetzten Anreize.
- Der Mensch ist vor allem durch das Management beeinflussbar, wenn die Vorgesetzten die sozialen Bedürfnisse und das Bedürfnis der Anerkennung befriedigen.

Diese Experimente haben gezeigt, dass die Leistung schon alleine deswegen steigt, weil man sich mit den Mitarbeitenden befasst. Der Ansatz stellt daher die Ziele und Interessen der Organisationsmitglieder in den Vordergrund. Höhere Zufriedenheit veranlasst die Mitglieder, sich mit der Organisation zu identifizieren und bessere Beiträge für die Organisation zu leisten. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele werden vor allem Maßnahmen der Personalentwicklung (z.B. Weiterbildung) und zur Beeinflussung von Einstellungen (z.B. Organisationskultur) angesehen.

## 22.2 Theorien des Arbeitsmarktes

Arbeitsmarkt, wird als gedachter und in der Arbeitsmarktgeographie <sup>147</sup> auch als realer Ort des Aufeinandertreffens des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage aufgefasst. <sup>148</sup> Arbeitsmärkte sind im Sinne der Arbeitsmarktgeographie als regionale Arbeitsmärkte auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zu interpretieren. Sie werden von Institutionen begleitet (Arbeitsagentur, Zeitungen, Personalberatungsfirmen) und weisen in Abhängigkeit zur Qualifikation und zur Demographie (Geschlecht und Alter) der Arbeitskräfte unterschiedliche Reichweiten auf.

**Definition 22.1** *Arbeitsmarkt*

Wird als gedachter und in der Arbeitsmarktgeographie auch als realer Ort des Aufeinandertreffens des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage aufgefasst.

Man unterscheidet zwischen internem und externem Arbeitsmarkt (s. Abb. 22.1).

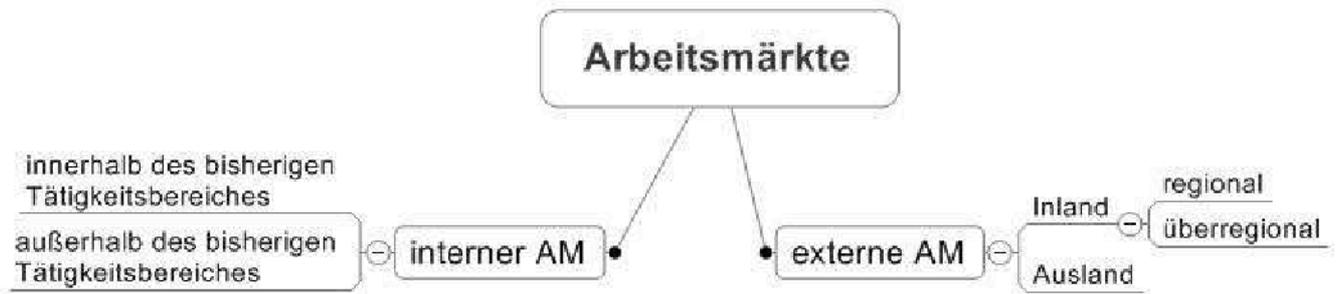


Abb. 22.1: Personalrekrutierungsmärkte

Der Arbeitsmarkt erfüllt zwei wesentliche Funktionen:

1. *Allokationsfunktion* im Sinne einer Verteilung von
  - sozialen Positionen und Chancen (Statusverteilungsfunktion)
  - materiellen Ressourcen zum Lebensunterhalt (Existenzsicherungsfunktion)
2. *Adaptationsfunktion* im Sinne der Anpassung von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskraft über
  - Löhne und Lohnstrukturen (Preise)
  - Mengen und Qualitäten

## 22.2.1 Der idealtypische Arbeitsmarkt mit vollkommenem Wettbewerb

Auf dem vollkommenen Arbeitsmarkt treffen Anbieter (Arbeitnehmer) auf Nachfrager von Arbeit (Arbeitgeber) - mit ihren jeweiligen Preis- (Lohn) und Mengenvorstellungen (Arbeitszeit), die über den Preis- bzw. Lohnmechanismus idealtypisch zum Ausgleich kommen.

Nimmt man - in ihren Persönlichkeitsmerkmalen und Fähigkeiten - homogene Arbeitnehmer, d.h. eine homogenes Arbeitsangebot, eine homogene Arbeitsnachfrage ausschließlich nach diesem Arbeitnehmertyp und eine fixe Arbeitszeit pro Arbeitnehmer an, so kann man den Arbeitsmarkt in einem typischen Preis-Mengen-Diagramm (Lohn-Beschäftigtenzahl-Diagramm) darstellen. Wenn man ferner annimmt, dass die Arbeitsangebotsfunktion in ihrem normalen Bereich im Lohn steigt und die Arbeitsnachfragefunktion im Lohn fällt, so gibt es einen Gleichgewichtslohn und eine gleichgewichtige Beschäftigtenzahl bei Vollbeschäftigung. Arbeitnehmer, deren Lohnvorstellungen über dem Gleichgewichtslohn liegen, werden nicht beschäftigt, sofern sie ihre Lohnvorstellungen nicht nach unten hin anpassen.

In diesem Modell gibt es folglich nur freiwillige Arbeitslosigkeit. Der Arbeitsmarkt unterscheidet sich idealtypischerweise also nicht vom klassischen Gütermarktmodell mit seinen entsprechenden Anpassungsreaktionen.

### 22.2.1.1 Faktoren, die die Arbeitsnachfrage beeinflussen

Nach der Inputregel für den Einsatz variabler Produktionsfaktoren ist es gewinnmaximal Arbeit so lange nachzufragen, bis die Grenzkosten der Grenzproduktivität der Arbeit entsprechen. Dabei werden im Allgemeinen folgende Annahmen getroffen:

- unter sonst gleichen Bedingungen (*Ceteris-paribus*-Klausel) sinkende Erträge mit zunehmendem Arbeitseinsatz
- steigende Grenzproduktivität der Arbeit bei steigendem Kapitaleinsatz
- steigende Grenzproduktivität der Arbeit bei steigendem Qualifikationsgrad der Arbeit (d.h. mit höherem/besserem Humankapital)

### 22.2.1.2 Faktoren, die das Arbeitsangebot beeinflussen.

Das Arbeitsangebot wird typischerweise beeinflusst durch

- die geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigtem
- den Anteil der Erwerbspersonen am Erwerbspersonenpotential
- Arbeitskräftewanderung (*Migration*)

Arbeitsangebot und -nachfrage hängen vom Reallohn<sup>149</sup> ab. Bei hohem Reallohn ist die Arbeitsnachfrage niedrig und das Arbeitsangebot hoch. Bei niedrigem Reallohn ist dies genau umgekehrt. Das neoklassische Modell geht von einer ständigen Anpassung des Reallohns aus und Arbeitsangebot und -nachfrage pendeln sich im Gleichgewicht ein. In der Realität funktioniert dieses Modell aber nicht. Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage hängen nämlich nicht nur von der Lohnhöhe ab. Weitere Einflussgrößen sind: Arbeitsqualität, Auftragslage von Unternehmen, Lohnniveau.

Der Arbeitsmarkt, auf dem Nachfrage nach und Angebot von Arbeitsleistungen zu sammen treffen, kann grundsätzlich ein Gleichgewicht finden, so dass alle angebotenen Arbeitsleistungen nachgefragt werden. Dies ist aber nur zu einem Gleich

gewichtslohn der Fall. Beobachtbare Arbeitsmärkte reagieren mit der Lohnsetzung nicht sehr rasch, so dass Mengendifferenzen entstehen können. Arbeitslosigkeit ist eine solche Folge.

Um die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt näher zu beschreiben, wird auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote zurückgegriffen. Im Übrigen ist eine verdeckte und eine unechte Arbeitslosigkeit zu unterscheiden. Zum Teil wird auch auf die Stille Reserve verwiesen. Schließlich unterscheidet die Arbeitsmarkttheorie u.a. die saisonale, die konjunkturelle, die natürliche, die friktionelle und die strukturelle Arbeitslosigkeit.

Festzuhalten bleibt, dass für einen Abbau der Arbeitslosigkeit lediglich Maßnahmen geeignet sind, die sich in einer Mehrnachfrage nach Arbeitsleistungen niederschlagen, weil z.B. eine die Beschäftigungsschwelle übersteigende Produktions- / Aufgabenzunahme zu realisieren ist.

Das idealtypische Arbeitsmarktmodell mit seiner radikal-vereinfachenden Abstraktion kann der erheblichen regionalen und qualifikatorischen Differenzierung des Arbeitsmarktes in einzelne Segmente nicht gerecht werden. Da es in diesem Modell keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt, kann es auch nur sehr eingeschränkt dazu dienen, die Ursachen dieses Problems zu erklären und entsprechende Lösungsvorschläge anzubieten. Daher wurden kompliziertere Modelle entwickelt, die versuchen spezifische Merkmale des Arbeitsmarktes, wie z.B. seine erhebliche Segmentierung in Submärkte, zu berücksichtigen.

## 22.2.2 Humankapitaltheorie

Nach Becker<sup>150</sup> steigern vermehrt Bildungsinvestitionen das allgemeine Humankapital einer Person, wodurch sich ihr möglicher Output pro Zeiteinheit und ihr Verdienstpotezial erhöhen. Der Humankapitaltheorie liegt also das Verständnis der Arbeitskraft als Kapital, eben als Humankapital zugrunde. Entsprechend wird Arbeitskraft begrifflich dem Sachkapital (Produktionsmittel usw.) gleichgestellt. Analog zu einer Investition in Sachkapital stellt eine Investition in Humankapital eine Handlung dar, die die Produktivität des Arbeitnehmers erhöht. Die höhere Produktivität führt wiederum zu einem höheren Lohn und verzinst auf diese Weise die Humankapitalinvestition. Diese Verzinsung stellt dann ein Gütekriterium der Investition in Humankapital dar:

Es wird so lange in Humankapital investiert, bis die Kosten der Ausbildung der Lohndifferenz, die durch die Ausbildung zustande kommt, *mindestens* entsprechen. Der Investor als homo oeconomicus entscheidet dann entsprechend der Rational Choice-Theorie rein rational, ob er eine bestimmte Ausbildung wahrnehmen möchte oder nicht.

„Der Humankapitalansatz geht vom homo oeconomicus aus, der Nutzenmaximierung via Einkommensmaximierung erreichen will und dementsprechend seine arbeitsmarktrelevanten Qualifikationsentscheidungen fällt.“<sup>1</sup>

Der Ausgangspunkt der Humankapitaltheorien ist also folgender: „Die Individuen haben unterschiedliche Begabungen und Fähigkeiten. Sie tätigen im Verlauf ihres Lebens unterschiedliche Investitionen in ihr Arbeitsvermögen (human capital) in der Erwartung, bei einer länger dauernden Ausbildung zukünftige Erträge in Form höherer Einkommen zu erzielen. Diese Bildungsinvestitionen bedingen unterschiedlich hohe Arbeitsproduktivitäten, die sich in differierenden Einkommens- und Karrierechancen widerspiegeln und darüber hinaus zu Unterschieden in Arbeitsmarktverhalten und Arbeitsmarktrisiken führen.“<sup>151</sup>

Aufgrund der unterschiedlichen Qualifikationen der Arbeitskräfte folgt eine Beschränkung des Wettbewerbs zwischen den Arbeitnehmern. Die Entscheidungsregel für den *homo oeconomicus* lautet: Investitionen in Humankapital werden so lange betrieben, wie der in der Zukunft zu erwartende Gewinn höher ist, als die derzeitigen Ausbildungskosten. Diese Kosten sind die Summe der direkten Ausbildungskosten und des entgangenen Einkommens während der Ausbildungszeit. Es wird eine positive Korrelation zwischen Investitions- und Lohnhöhe angenommen.

Während der Ausbildung liegt der Lohnsatz unter, nach der Ausbildung über der Grenzproduktivität und nimmt dann im Laufe des Erwerbslebens mit dem Näher rücken an das Rentenalter wieder ab.

Die Humankapitaltheorie unterscheidet zwischen allgemein-schulischer Bildung vor den Eintritt in den Arbeitsmarkt und betriebs-spezifischen Ausbildungen in den Unternehmen. Ungleichheiten existieren unter anderem in ihrer Finanzierung:

- Die überbetriebliche Ausbildung vermittelt Qualifikationen für Tätigkeiten in verschiedenen Unternehmen. Für die Ausbildungskosten kommt, soweit sie nicht vom Staat getragen werden, der Arbeitnehmer selbst auf. Im späteren Verlauf erhält er dann die Erträge, welche ihm durch seine verbesserte Ausbildung zugute kommen. Da der Unternehmer hierbei keinen Gewinn macht, beteiligt er sich auch nicht an der Finanzierung.
- Dem gegenüber vermittelt die spezifische Ausbildung Qualifikationen, die nur im jeweiligen Betrieb zur Geltung kommen können und werden aus diesen Gründen auch vom Arbeitgeber finanziert.

In der Realität lassen sich jedoch die Vermittlung und die Verteilung allgemeiner und spezifischer Qualifikationen nicht klar trennen und deshalb lässt sich auch die Aufteilung der Finanzierung nicht eindeutig festlegen.

Primärer Kritikpunkt an der Humankapitaltheorie ist die Gleichsetzung von Arbeitskraft und Kapital, sowie die daraus folgende Anwendung von Investitionsrechnungen der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre. Darüber hinaus ist der Theorie folgend Arbeitslosigkeit durch Fehlinvestitionen in Humankapital und unterbleibende Lohnsenkung begründet. Arbeitslosigkeit ist entsprechend das Ergebnis der Entscheidung keine bzw. die falsche Investition zu tätigen. Sie ist also, wie in der Neoklassik auch hier, selbstverschuldet. Nicht jede Qualifizierung führt zwangsläufig zu einer Produktivitätssteigerung und diese damit zu einer Lohnsteigerung. Beide Effekte sind nicht erkennbar.

„Die Messung von Bildung in Begriffen von Aufwand und Ertrag er scheint problematisch. Zum einen sind große Teile dessen, was wir unter Bildung verstehen, im Arbeitsleben nicht oder nur sehr selten verwendbar. Bezieht man Bildung jedoch, um sie für ein ökonomisches Modell kalkulierbar zu machen, lediglich auf Ausbildung, so müsste ein reines training-on-the-job als ausreichend angesehen werden.“<sup>1</sup>

Die Betrachtung von Bildung nur aus ökonomischer Perspektive und nicht aus der Sicht der Entfaltung einer Persönlichkeit widerspricht dem heutigen Verständnis vom Menschen allgemein in der Gesellschaft und speziell in der Arbeitswelt (s. Abschn. 22).

Weitere Kritikpunkte der Humankapitaltheorie sind u. a. folgende:

- Einkommensunterschiede werden nur durch individuelle Qualifikationsunterschiede und nicht durch andere Faktoren wie z.B. Geschlecht oder Rasse verursacht
- Die privaten und gesellschaftlichen rates of return können unterschiedlich hoch sein
- Es wird nur von einer freiwilligen Arbeitslosigkeit, nicht aber von der heutigen unfreiwilligen Massenarbeitslosigkeit ausgegangen

### 22.2.3 Segmentierung des Arbeitsmarktes

Die *Segmentierung des Arbeitsmarktes*<sup>152</sup> ist seine Unterteilung in unterschiedliche Teilarbeitsmärkte (Submärkte) durch nicht-konkurrierende Gruppen von Arbeitnehmern. Submärkte sind als „durch bestimmte Merkmale von Arbeitsplätzen oder Arbeitskräften abgegrenzte Struktureinheiten des Arbeitsmarktes, innerhalb derer Allokation, Gratifikation und Qualifizierung der Arbeitskräfte einer besonderen, mehr oder weniger stark institutionalisierten Regelung unterliegt“ definiert.<sup>153</sup> Zum Beispiel macht der hohe Spezialisierungsgrad heutiger Arbeitnehmer, einen Wechsel in einen anderen Submarkt ziemlich kostspielig (z.B. wegen des finanziellen und zeitlichen Aufwands für eine Umqualifizierung). Das dadurch kurzzeitig auftretende Lohndifferential wird tendenziell langfristig durch Markteintritte/-austritte die Lohndifferenz abbauen. Ein weiterer Grund für die regionale Segmentierung des Arbeitsmarktes ist die nur eingeschränkte Mobilität des Faktors Arbeit und Unterschiede in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Regionen.

Neben dem Marktmechanismus sind zusätzlich andere soziale Allokationsprinzipien (z.B. innerbetriebliche Strukturen, Senioritätsregime) wirksam, die diese Trennung zwischen den Teilarbeitsmärkten stabilisieren. Die Partizipation an den Teilarbeitsmärkten erfolgt je nach:

- Qualifikation (generell und beruflich)
- Herkunftsmilieu
- Geschlecht
- Alter
- Soziale Rolle
- Betriebszugehörigkeit

Die Segmentierung des Arbeitsmarktes dient auch zur Erklärung branchenübergreifender Lohndifferenziale, weil sie folgendes berücksichtigt:

- unvollständigen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt
- Unterschiede in den Persönlichkeitsmerkmalen der Arbeitnehmer
- Unterschiede in den Merkmalen der Arbeitsplätze (Anforderungen an Arbeitnehmerqualifikationen und -fähigkeiten; Arbeitsplatzqualität/-attraktivität)

Die unterschiedlichen Segmente des Arbeitsmarktes verdeutlicht die Tab. 22.1.

Tab. 22.1: Arbeitsmarktsegmente

	<b>Primär</b>	<b>Sekundär</b>
<b>intern</b>	Kernbelegschaft Betriebsinterner Arbeitsmarkt	Randbelegschaft Berufsfachlicher Arbeitsmarkt
<b>extern</b>	Eintritt Jobs	marginale Beschäftigung Arbeitslosigkeit

### 22.2.4 Duale Arbeitsmarkttheorie

Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes<sup>154</sup> postuliert, dass sich der Arbeitsmarkt in ein primäres und sekundäres Segment unterteilt. Das zentrale Unterscheidungsmerkmal hierbei ist die Existenz guter und schlechter Arbeitsplätze. Die wesentliche Bedingung für die Zugehörigkeit von Arbeitskräften zu den Segmenten ist dabei ihre Qualifikation.

Der *primäre Arbeitsmarkt* zeichnet sich durch das Vorhandensein von mono- und oligopolistischen, kapitalintensiv produzierenden Unternehmen aus, die Arbeitskräfte mit ausgewiesenen Qualifikationen einstellen und durch hohe Löhne,

Aufstiegsmöglichkeiten und stabile Arbeitsverhältnisse an sich binden. Dieses Segment besteht somit aus einer Reihe interner Märkte (s. 22.2.6).

Der *sekundäre Arbeitsmarkt* hingegen ist charakterisiert durch die Existenz von kleineren Betrieben, die auf kompetitiven Märkten operieren und arbeitsintensiv produzieren. Sie weisen eine geringere Entlohnung, schlechtere Aufstiegsmöglichkeiten und einen hohen Grad an Arbeitsunsicherheit auf. Der sekundäre Arbeitsmarkt kann durch zwei Beschäftigungssituationen beschrieben werden:

- Arbeitsverhältnisse ohne jegliche Beziehung zu internen Märkten, die dem von der neoklassischen Theorie unterstellten Lohnwettbewerb sehr nahe kommen (z.B. einfache Tätigkeiten im Baugewerbe, Hilfsarbeiten)
- Arbeitsverhältnisse in internen Märkten, die sehr viele Eintrittspositionen, geringe Aufstiegsmöglichkeiten und niedrige Lohnniveaus haben

Die Tab. 22.2 enthält die vergleichende Darstellung der Merkmale dualer Arbeitsmärkte:

Tab. 22.2: Merkmale dualer Arbeitsmärkte

Primärer Arbeitsmarkt	Sekundärer Arbeitsmarkt
stabile Arbeitsplätze	instabile Arbeitsplätze
stabiles Erwerbsverhalten	instabiles Erwerbsverhalten
Aufstiegschancen	keine oder nur geringe Aufstiegschancen
festgelegte Karriermuster	häufige Arbeitslosigkeit
hohe Einkommen	niedrige Einkommen
gute Arbeitsbedingungen	schlechte Arbeitsbedingungen
geringe Fluktuation	hohe Fluktuation
hohe Qualifikationsanforderungen	niedrige Qualifikationsanforderungen
formelle oder informelle Regelungen für Aufstiegsriterien/Entlassung	Wirken von Marktkräften
Isolierung von Marktmächten und Partizipation an Entscheidungsprozessen	Weitgehendes Fehlen von Partizipationsrechten

Der primäre Teilarbeitsmarkt kann nochmals unterteilt werden in ein oberes primäres Segment (white-collar workers; Manager und Angestellte), in dem meist eine formal definierte höhere Qualifikation (höherer Schul- bzw. Hochschulabschluss) vorausgesetzt wird und ein unteres primäres Segment (blue-collar workers; Handwerker und Facharbeiter), dessen Schwerpunktanforderung bei Vorliegen eines gewissen, zum Teil zertifizierten Qualifikationsniveaus nicht zuletzt im Bereich der Arbeitsdisziplin, Zuverlässigkeit und Monotonietoleranz liegt.

Die Mobilität zwischen den zwei Segmenten wird durch Eintrittsbarrieren zum attraktiveren primären Segment beschränkt.

Ein zentrales Charakteristikum der einzelnen Segmente sind die sogenannten Mobilitätsketten (mobility chains), die den typischen Karriereverlauf eines Segmentmitglieds beschreiben:

- Im *oberen primären Segment* beginnen die Mobilitätsketten in der sozialen Mittelschicht. Ein generell hohes formales Qualifikationsniveau wird durch längere Ausbildung vor Eintritt in den Erwerbsprozess erworben. Arbeitsplatzwechsel finden aufgrund der relativ breiten Verwendbarkeit der Arbeitskräfte häufig betriebsübergreifend sowohl innerhalb der eigenen Unternehmung als auch zwischen Arbeitgebern statt und sind mit beträchtlichen Änderungen des Aufgabenbereichs sowie - zumindest in längerfristiger Perspektive - einem entsprechenden Status- und Einkommensgewinn verbunden.
- Im *unteren primären Segment* verläuft die Mobilität vor allem betriebsintern. Eintritts- und Endpositionen (ports of entry and exit) sowie der Karriereverlauf sind weitgehend festgelegt. Beschäftigungsstabilität und Senioritätsrechte kennzeichnen dieses Segment, deren Mitglieder größtenteils der Arbeiterschicht entstammen. Die vertikale Mobilität ermöglicht den Beschäftigten einen permanenten Status- und Einkommensgewinn ohne den Aufwand eigener Ausbildungsinvestitionen, dem Arbeitgeber dagegen eine Minimierung der Ausbildungskosten.
- Angehörige des *sekundären Arbeitsmarktsegments* sind von den betriebsinternen Mobilitätsketten ausgeschlossen. Ihre Mobilität verläuft milieubedingt vorwiegend eher zufällig in horizontaler Richtung und führt sie hinsichtlich Status und Einkommen nicht wesentlich von ihrer Ausgangsposition weg. Ein deutlicher Aufstieg gelingt den Segmentmitgliedern nicht.

Die Unterscheidung zwischen dem oberen primären und dem unteren primären Segment ist nicht vollkommen deckungsgleich mit der häufig in der Literatur anzutreffenden Aufteilung des internen Arbeitsmarktes in ein vertikales und ein horizontales Segment

- Der *vertikale interne Arbeitsmarkt* wird üblicherweise mit einem einzigen Betrieb bzw. einer Unternehmung gleichgesetzt, so dass horizontale Mobilitätsprozesse, neben den klar dominierenden vertikalen Bewegungen von den Eintrittspositionen am unteren Ende der Hierarchie über die Karriereleiter gemäß klar definierter Regelwerke, eben gerade innerhalb dieser Einheit vollzogen werden.
- Der *horizontale interne Arbeitsmarkt* umfasst berufsfachliche Arbeitsmärkte. Horizontale Mobilitätsprozesse erfolgen hier zwischen verschiedenen Arbeitgebern innerhalb derselben Berufsgruppe.

Das sekundäre Segment entspricht weitgehend dem externen Arbeitsmarkt (*external labour market*)<sup>155</sup>, wenngleich Beschäftigte des sekundären Segments durchaus Mitglied einer Gewerkschaft sein können und somit ihre Interessen gewerkschaftlich vertreten werden können.

### 22.2.5 Der dreigeteilte Arbeitsmarkt

An dieser dualen Unterteilung wurde jedoch kritisiert, dass sie der Spaltung des Arbeitsmarkts nach Qualifikationen, die auch für den deutschen Arbeitsmarkt von Bedeutung ist, keine Rechnung trage. Die Theorie des dreigeteilten Arbeitsmarkts von Lutz/Sengenberger<sup>156</sup> beseitigt dieses Defizit insofern, als sie die unterschiedlichen beruflichen Qualifikationen als Determinanten der Arbeitsmarktspaltung definiert und idealtypisch ein unstrukturiertes, ein berufsfachliches und ein betriebsinternes Segment identifiziert (s. Tab. 22.3).

Während im unstrukturierten Teilarbeitsmarkt unqualifizierte Tätigkeiten vorherrschen, sind für den Eintritt in das berufsfachliche Segment berufsspezifische Zertifikate nötig und eine Mobilität innerhalb des beruflichen Teilarbeitsmarkts ist ohne Verlust gewährleistet. Im betriebsinternen Teilarbeitsmarkt befinden sich ebenfalls qualifizierte Arbeitskräfte, die jedoch betriebsspezifische Qualifikationen erworben haben, die sie von einem Wechsel in einen anderen Betrieb abhalten.

Im Gegensatz zum Ansatz der dualen Segmentation können in Lutz/Sengenbergers Ansatz die verschiedenen Teilarbeitsmärkte im gleichen Betrieb koexistieren.

Tab. 22.3: Dreigeteilter Arbeitsmarkt (in Anlehnung an LUTZ/SENGENBERGER, (1974))

	Jedermanns-AM	(Berufs)Fachlicher AM	betriebsinterner AM
<b>Qualifikation</b>	Jedermanns- und Allerwelts-Qualifikation	standardisierte, zertifizierte Berufsqualifikationen	betriebsspezifische Qualifikationen (training-on-the-job)
<b>Tätigkeiten</b>	einfache, kurze Anlernzeit	entsprechen standardisierten Berufsbildern	betriebsspezifisch unterschiedlich
<b>Arbeitsmarktzugang</b>	unbeschränkt, freier Wettbewerb	nur mit Zertifikaten	nur auf unter Hierarchieebene ne.
<b>Mobilität</b>	kaum Aufstieg; Wechsel zwischen Unternehmen und Arbeitslosigkeit	horizontal und vertikal innerhalb des Berufes/Faches	Laufbahnen
<b>Entlohnung</b>	flexibel nach Produktivität	Aushandlung durch Verbände	festgelegte Lohngruppe
<b>Bindung</b>	gering, hohe Fluktuation	an Beruf	hoch (Beschäftigungssicherheit)

### 22.2.6 Interner Arbeitsmarkt

Interne Arbeitsmärkte (IAM) sind Arbeitsmärkte innerhalb von Unternehmen, Konzernen oder Verwaltungen. Sie zielen auf die Entwicklung unternehmens-/verwaltungsspezifischen Humankapitals und können der Optimierung des Personaleinsatzes dienen („Der/Die richtige Mitarbeitende an der richtigen Stelle“). Mit IAM kann man Personalüberhänge in einem Bereich und Personalbedarfe in anderen Bereichen dauerhaft oder befristet, quantitativ oder qualitativ miteinander ausgleichen. Auf ihnen lässt sich berufliche Entwicklung und Aufstieg verwirklichen. Mitarbeitende, die an ihren bisherigen Arbeitsplätzen nicht mehr benötigt werden, können wirtschaftlich sinnvoll zum Einsatz gebracht werden. Berufliche Neuorientierung kann durch einen internen Arbeitsmarkt unterstützt und gefördert werden.

**Definition 22.2 Interner Arbeitsmarkt**

Struktureinheit, in der Gratifikation, Allokation und Qualifizierung der Arbeitskräfte durch institutionelle Regeln bestimmt werden.

Laut IAM lassen sich vor allem durch folgende Merkmale kennzeichnen:

1. Mitarbeitende können nur auf bestimmten Eintrittspositionen am unteren Ende der betrieblichen Hierarchie in den internen Arbeitsmarkt einsteigen, wobei für höhere Hierarchieebenen ein Quereinstiegsverbot besteht.
2. Stellen des IAM sind als Mobilitätsgruppen organisiert, innerhalb derer Mitarbeitende versetzt oder befördert werden können. Es ergeben sich festgelegte Karrierepfade oder Aufstiegsleitern, wobei Mitarbeitende nur dann befördert werden, wenn sie auf der bisherigen Hierarchieebene gute Leistungen erbracht und Humankapital akkumuliert haben.
3. langfristige Beschäftigungsverhältnisse
4. es gibt eine Vielzahl von Anreiz- und Sanktionsmechanismen zur preislichen und nicht-preislichen Allokation der Arbeitskräfte

Der IAM wird in aller Regel noch unterteilt in betriebsinternen und berufsfachlichen Arbeitsmarkt. Die Zuordnung der Mitglieder des internen Segments zum betriebsinternen oder berufsfachlichen Teilarbeitsmarkt erfolgt anhand der Mobilitätspfade und der Vergütungsmechanismen. Der betriebsinterne und berufsfachliche Arbeitsmarkt sind wie folgt gekennzeichnet:

- betriebsinterner Arbeitsmarkt (plant labor market)
  - Mitarbeitende eines Unternehmens
  - für ihre hohe Loyalität erhalten die Mitarbeitenden Qualifizierungs- und Aufstiegschancen, Beschäftigungssicherheit sowie Seniorenrechte
  - für Arbeitgeber und Mitarbeitende besteht großes Interesse an einer dauerhaften Bindung
  - die Mitarbeitenden gehören verschiedenen Interessenverbänden an, die an einer Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse interessiert sind
- berufsfachlicher Arbeitsmarkt (craft labor market)
  - Gewerkschaftsmitglieder und ähnliche Arbeitsplätze
  - die Entgelthöhe ergibt sich nicht durch Angebot und Nachfrage, sondern wird durch die Gewerkschaften ausgehandelt und in Tarifverträgen festgeschrieben
  - den Gewerkschaften fällt die alleinige Kontrolle des Arbeitskräfteangebots zu

Mit dem Ausbau eines IAM gelingt es,

- leistungsbereite Mitarbeitende an den Betrieb zu binden und optimal einzusetzen,
- Mitarbeitenden berufliche Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- Veränderungen der Beschäftigung durch konjunkturelle Schwankungen oder den strukturellen Wandel aufzufangen und
- die Mitarbeitenden zu veranlassen, nach zukunftssträchtigen Einsatzfeldern für ihr Arbeitsvermögen und höheren Verdienstmöglichkeiten zu suchen.

Die Abgrenzung interner Arbeitsmärkte (s. Abb. 22.2) ist heute angesichts ständiger Veränderungen der privaten wie öffentlichen Betriebe bzw. Verwaltungsbetrieben schwierig. Diese kooperieren mit Subunternehmen oder in strategischen Partnerschaften. Sie betreiben Gemeinschaftsbetriebe, sie kaufen, verkaufen, integrieren und verselbstständigen Organisationseinheiten. Sie setzen Personal von Fremdfirmen, Leih- und Zeitarbeit ein. Ein betriebs-/verwaltungsinterner Arbeitsmarkt kann in einem weltweit tätigen Betrieb ein internationaler (interner) Arbeitsmarkt sein.

Neue Entwicklungen kommen hinzu: Voneinander unabhängige Unternehmen bzw. Verwaltungen gleichen zeitweilige Personalüberhänge und Personalbedarfe untereinander aus. Sie organisieren gemeinsame Personalentwicklungsmaßnahmen (das ist dann ein intermediärer Arbeitsmarkt), sie vermitteln Mitarbeitende, die sie nicht mehr einsetzen können, befristet oder auf Dauer an andere Betriebe/Verwaltungen.

Letztlich muss die Abgrenzung interner Arbeitsmärkte zu intermediären, d. h. zu Arbeitsmärkten von mehreren Betrieben oder Verwaltungen, zum nationalen und zum internationalen Arbeitsmarkt unscharf bleiben.

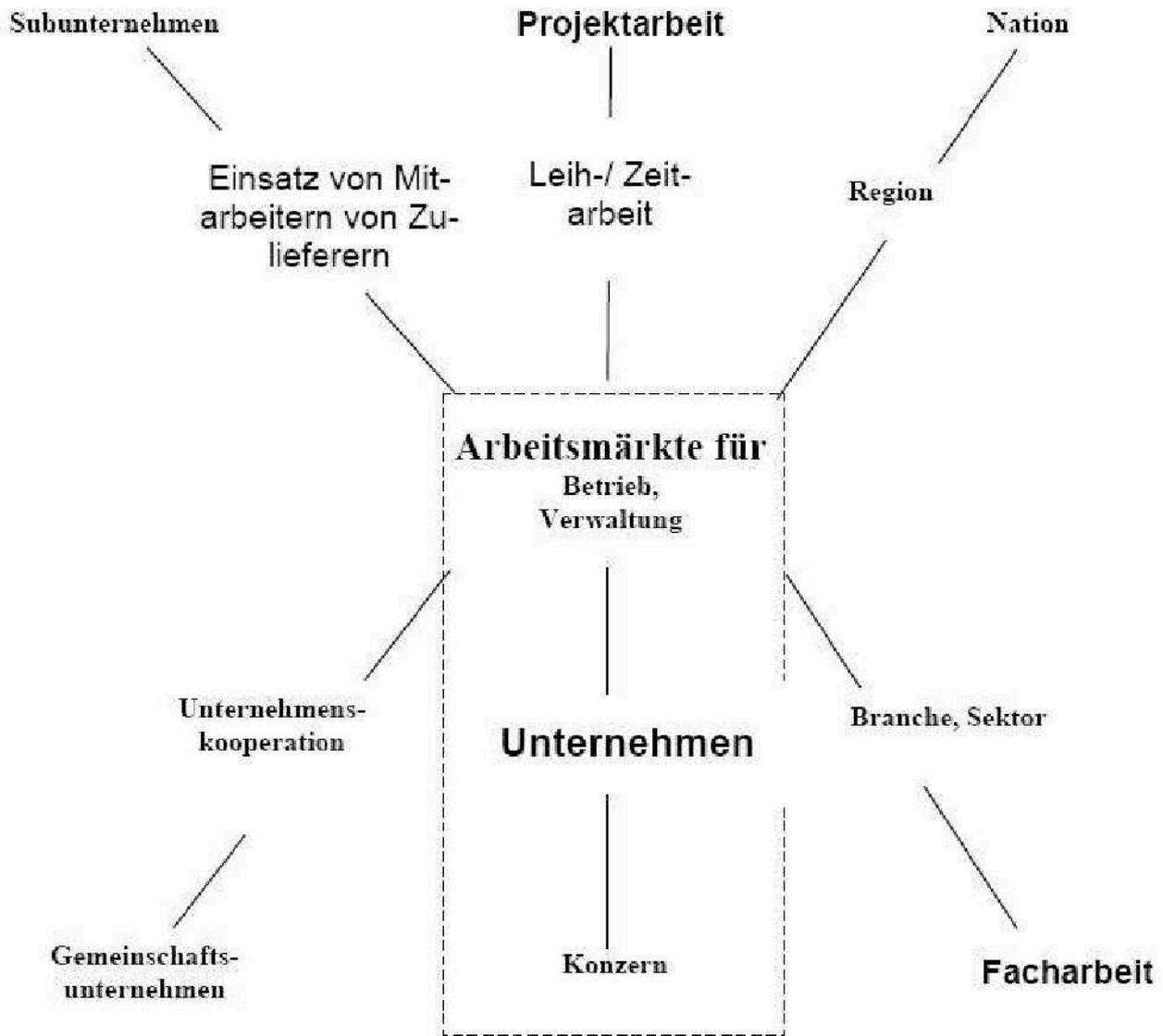


Abb. 22.2: Abgrenzung interner Arbeitsmarkt <sup>157</sup>

Interne und intermediäre Arbeitsmärkte sind gekennzeichnet dadurch, dass nur bestimmte Mitarbeitende Zugang zu ihnen haben und dass sie gestaltet werden durch die Sozialpartner der beteiligten Unternehmen oder Verwaltungen. Allerdings dürfen die Nachteile und Risiken interner Arbeitsmärkte nicht übersehen werden. Zu nennen sind vier Problembereiche:

- Abschottung: Der IAM steht häufig nur dem Stammpersonal offen. Arbeitssuchende haben keine Chance auf eine Beschäftigung (sog. Insider / Outsider-Problematik).
- Die sichere Beschäftigung des Stammpersonals wird möglicherweise durch die unsichere oder prekäre Beschäftigung von so genannten Randbelegschaften abgesichert (Segmentation). Die Beschäftigten werden in zwei Gruppen geteilt: Das Stammpersonal erhält gesicherte, stabile Beschäftigungsverhältnisse, sie arbeiten qualifiziert, erhalten Weiterbildung und berufliche Förderung. Die Flexibilität des Unternehmens wird durch prekäre Beschäftigung erreicht. Die zweite Gruppe hat geringe Qualifikationen, ihre Einsatzfähigkeit ist beschränkt, sie werden befristet, geringfügig oder als Leiharbeitnehmer unter ungünstigen Bedingungen beschäftigt.
- Stigmatisierung oder Etikettierung: Es entsteht leicht der Eindruck, Beschäftigte auf dem internen Arbeitsmarkt seien nicht mehr leistungsfähig oder leistungsbereit und würden aus Gründen, die in ihrer Person liegen, nicht mehr vom Unternehmen gebraucht. Führungskräfte wollen Beschäftigte vom internen Arbeitsmarkt nicht mehr fest in ihren Bereich übernehmen, weil sie befürchten, diese Beschäftigten wären nicht leistungsfähig oder leistungsbereit.
- Verlust von Handlungsmöglichkeiten: Von Beschäftigten auf dem internen Arbeitsmarkt wird erwartet, dass sie sich allen Anforderungen und Wünschen des Unternehmens anpassen. Anpassung allein reicht nicht aus. Notwendig ist vielmehr, dass gerade diese Beschäftigten selbst aktiv werden, neue berufliche Perspektiven entwickeln, Chancen suchen und wahrnehmen. Das heißt, Personalverwaltung und Betriebs- oder Personalrat müssen darauf achten, dass den Betroffenen Handlungsmöglichkeiten für eigene Initiativen eröffnet werden.
- Eine weitere, neue Gefahr deutet sich an: Dienstherrn/Arbeitgeber können versucht sein, Tarifverträge bzw. dienstrechtliche Regelungen zu umgehen, indem sie ihre Mitarbeitenden in eine Gesellschaft zur Personalüberlassung

überföhren und sie von dort nur „ausleihen“, unter anderen, abgesenken oder verschlechterten (tariflichen) Arbeitsbedingungen.

Auch in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland werden zunehmend Regelungen für den IAM zwischen Dienstherren/Arbeitgebern und Personalvertretungen getroffen und vertraglich vereinbart. Ein Beispiel für eine Dienstvereinbarung zum IAM ist im Anhang unter A5 aufgenommen.

### 22.2.7 Job-Search-Theorie

Die Grundlagen der Suchtheorie (Job-Search-Theory) finden sich in den frühen 60er Jahren als Stigler<sup>158</sup> Phänomene des Gütermarktes auf den Arbeitsmarkt transferierte.<sup>159</sup> Nach den Vorstellungen der Suchtheorie kann der „homo oeconomicus“ aufgrund unvollständiger Information auf dem Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz erst nach einem Suchprozess finden bzw. erhalten.<sup>160</sup> Die Stellensuche wird dabei als ein stochastischer Entscheidungsprozess formuliert, dessen einziger Allokationsmechanismus weiterhin der Reallohn bleibt.<sup>161</sup>

Der zentrale Gedanke ist, dass die Suche nach Informationen ein aufwendiger Vorgang ist, der Kosten verursacht. In diesem Sinne werden Informationen als wirtschaftliches Gut betrachtet, deren Produktion Marktbedingungen unterliegt.<sup>162</sup> In den suchtheoretischen Ansätzen wird angenommen, dass die Dauer der Stellensuche von der Höhe der Suchkosten und dem Lohnanspruch abhängig ist. Je geringer (höher) die Suchkosten sind und je höher (geringer) der Lohnanspruch ist, desto länger (kürzer) ist die Suchdauer.

In der Suchtheorie wird also - die Inhomogenität der Arbeitskräfte oder der Arbeitsplätze voraussetzend - die Bedeutung der Verfügbarkeit von Informationen für eine adäquate Besetzung von Arbeitsplätzen betont. Vor allem Erwerbseinsteiger, die neu auf den Arbeitsmarkt kommen, müssen sich erst einmal orientieren. Besondere Schwierigkeiten haben die in das Erwerbsleben Eintretenden aber nicht nur bei der Gewinnung eines Überblicks über den Arbeitsmarkt. Jugendliche benötigen aufgrund ihrer Unerfahrenheit notwendigerweise eine längere Zeit für die Suche nach einem adäquaten Arbeitsplatz. Dabei muss sich der Suchprozess nicht unbedingt als Arbeitslosigkeit äußern, er kann sich auch in einem mehrfachen Wechsel des Arbeitsplatzes, unterbrochen von Phasen der Nichtbeschäftigung, ausdrücken. Die Suchdauer hängt dabei (neben der Höhe des individuellen Vermögens) auch wesentlich von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung oder anderweitiger Alimentation (z.B. durch das Elternhaus) ab. Darauf bezugnehmend wird zwar die Gewährleistung der rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für das Funktionieren des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes, zugleich aber eine Nichteinmischung in die Prozesse auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt durch direkte Fördermaßnahmen gefordert.

Kritisch wird angemerkt: Die Job-Search-Theorie betrachtet zu Recht Informationskosten als Bezugspunkt für individuelles Arbeitsmarktverhalten, sie klammert jedoch weitgehend die Nachfrageseite aus und hält zu sehr an den Prämissen des neoklassischen Grundmodells fest. Rein ökonomische Motive bestimmen das Verhalten der Akteure auf dem Arbeitsmarkt, der restriktive Einfluss von sozialen Netzwerken spielt hier keine Rolle. Letztlich wird der Prozess der Stellensuche auf die einfache Formel **Suchzeit = Kosten** reduziert.

### 22.2.8 Sozialkapital und Arbeitsmarkt

Die Grundidee des Sozialkapitals (*social capital*) ist das die Familie, Freunde und konstitutionelle Einrichtungen (*Vereine*) für eine Person ein enormer Vorteil sind. In Krisenzeiten können diese helfen. Was für Individuen (*individuals*) Vorteile bringt, gilt besonders für Gruppen (*communities*).

#### These 1

Durch die Bildung von (sozialen) Netzwerken (*social networks*) und privaten Zusammenschlüssen (*civic associations*) lassen sich Probleme aufgrund der Stärke und der Finanzkraft besser meistern.

Der Begriff ist nicht neu und wurde - auch in der Literatur anerkannt - zuerst von Hanifan<sup>163</sup> eingeführt und erläutert:

In the use of the phrase „social capital“ no reference is made here to the usual acceptation of the term „capital“ except in a figurative sense. We do not refer to real estate or to personal property or to cash, but rather to that in life which tends to make these tangible substances count for most in the daily lives of a people; namely, good will, fellowship, sympathy, and social intercourse among the individuals and families who make up a social unit - the rural community, whose logical center in most cases is the school.

Hanifan begründet weiter, dass erst das Zusammenbringen einer großen Anzahl von Individuen (*individuals*) mit deren finanziellen Ressourcen unter einer effektiven Organisation und kundigem Management sowie Gründung eines Unternehmens (*business corporation*) bewirken, Güter oder Dienstleistungen zu produzieren. Die Konsumenten profitieren von dem Nutzen der Güter und Dienstleistungen im täglichen Leben und die Geldgeber (*capitalists*) erhalten einen Gewinn als Ausgleich für die Leistungen gegenüber der Gesellschaft.

Er überträgt diesen Ansatz auf eine soziale Gemeinschaft (*social corporation*) und zwar die Gemeinschaft im weitesten Sinne (*community*).<sup>164</sup> Tiefgreifende gesellschaftliche, ökonomische und politische Probleme können nur durch solidarische Netzwerke wieder aufgebaut werden, wie ehemals die „apple cuttings“, „Diskussionsgesellschaften“ oder „barn-raisings“. Sozialkapital birgt: guten Willen, Gemeinschaftsgeist, Mitgefühl und geselligen Austausch zwischen Individuen und den

Familien (Gemeinschaft). Sozialkapital birgt: guten Willen, Gemeinschaftsgeist, Mitgefühl und geselligen Austausch zwischen Individuen und den Familien (Gemeinschaft). Eine Gemeinschaft profitiert vom Einzelnen: Einzelne sind hilflos, erfahren Vorteile durch Gemeinschaft (Mitgefühl, Hilfeleistungen, Gemeinschaftsgeist...). Durch Ansammlung solchen Sozialkapitals erfolgt eine allgemeine Verbesserung der Wohlfahrt der Gemeinschaft.

**These 2**

Je angehäufter Sozialkapital auftritt, desto gesunder, effektiver und angenehmer wird es, in einer Gesellschaft zu leben.

Der Begriff Sozialkapital verweist also auf jene kollektiven Ressourcen innerhalb der Gesellschaft, die wesentlich zu sozialem Zusammenhalt und Entwicklung beitragen. Diese Ressourcen bilden eine Form von „Kapital“ innerhalb der Gesellschaft, das gemessen und auch gesteigert werden kann, um so einen positiven Einfluss auf eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung auszuüben.

Aus Studien über die Soziologie der Arbeitsmärkte ist bekannt: Beziehungen (Sozialkapital) sind auf dem Arbeitsmarkt oft wichtiger als Fachwissen (Humankapital). Die Hauptthese lautet:

**These 3**

Ob und wo wir arbeiten hängt davon ab, über welche sozialen Netzwerke und Kontakte wir verfügen.

Daraus werden Folgethesen abgeleitet:

- Nicht die Arbeitssuche ist die häufigste Methode, einen Arbeitsplatz zu erhalten,
- Arbeitgeber besetzen freie Stellen, ohne nach neuen Arbeitskräften zu suchen.

Das heißt, die Arbeitsplatzvergabe erfolgt über Kontaktnetzwerke. Die Vergabe von Arbeitsplätzen über solche Netzwerke ist von folgenden Faktoren abhängig:

- Wie eng ist die Beziehung des Arbeitssuchenden zum Kontakt?
- Mit welchem Netzwerk von Beziehungen ist dieser Kontakt verknüpft?
- Wie gut kann das Netzwerk auf Informationen über Arbeitsplätze und Arbeitsplatzangebote zurückgreifen?

**22.2.8.1 Beziehungen**

Es lassen sich grundsätzliche zwei Arten von Beziehungen unterscheiden:

1. soziale Beziehungen aufgrund emotionaler oder traditionaler Verbindung,
2. soziale Beziehungen aufgrund rationaler, utilitaristischer Verbindung.

Die unter 2. genannte Art umfasst u. a. das, was als Vitamin B bezeichnet wird: Soziale Beziehungen, die für eigene Ziele oder für den eigenen Vorteil nutzbar sind bzw. einen Status-Nutzen bringen, sind Beziehungen.

Tab. 22.4: „Beziehungen“ und ihre Entstehung

Gemeinschaft	↔	Soziale Beziehung	↔	Gesellschaft
↑		↑		↑
↑		subjektive Nutzung		↑
↑		↑		↑
Emotionalität	↔	<b>Beziehungen</b>	↔	Rationalität

Es ist jedoch schwierig, zwischen emotionaler und rationaler Beziehung zu unterscheiden. Auch die traditionale Beziehung zu einem Familienmitglied kann einen hohen Nutzen beinhalten, obwohl sie nicht aus rationalen Gründen eingegangen wird. Die veränderten Sozialbeziehungen in der gegenwärtigen Gesellschaft sind gekennzeichnet durch ein Wechselspiel emotionaler Gemeinschaft und rationaler Gesellschaft. Die Suche nach Verbundenheit entsteht häufiger aus individuellen Motiven oder Nutzenerwägungen: „Das Gemeinschaftsbedürfnis richtet sich auf individuell nutzbare Gemeinschaften, d.h. auf Gruppenzugehörigkeiten, über die mehr oder weniger verfügt werden kann (z.B. von der losen free-climber-Gemeinschaft bis zur loyalen Sektenmitgliedschaft). An die Stelle der zerfallenden Familien und verlorenen Solidaritäten treten nun informelle, transitorische Netzwerke und multiple Gruppenzugehörigkeiten.“<sup>165</sup>

In seinem Konzept zur Stärke schwacher Beziehungen macht Granovetter<sup>166</sup> die Intensität der Beziehung von der Kombination folgender Faktoren abhängig:

- *verbrachte Zeit (amount of time)*: die gemeinsam verbrachte Zeit der Akteure
- *emotionale Intensität (emotional intensity)*:
  - *Intimität (intimicy)*: ausgedrückt durch gegenseitiges Vertrauen oder Verständnis
  - *Reziprozität (reciprocal services)*: Gegenseitigkeit der Beziehung

Es kann somit starke, schwache und abwesende Beziehungen geben.<sup>167</sup> Im Gegensatz zu den starken Beziehungen familiärer, verwandtschaftlicher und freundschaftlicher Art soll mit der Stärke der schwachen Beziehungen auf Beziehungen verwiesen werden, die freiwillig aus beruflichem Interesse, Mildtätigkeit oder einfach Gemeinwohlorientierung zustande kommen. Die schwachen Beziehungen haben nicht den starken, universalistisch ausgerichteten Verpflichtungsrahmen auf emotionaler Grundlage, sondern sind partikularistisch auf den jeweiligen Zweck ausgerichtet. Die darauf aufbauenden Beziehungen schlagen sich als soziales Kapital bei Individuen nieder, das wiederum in Organisationen als Allianzen und Geschäftsverbindungen und auf der Ebene der Gesellschaft als moralischer Kitt zum Tragen kommt. Es ermöglicht erst das Zusammenleben und die Kooperation zum gegenseitigen Nutzen von Individuen und Institutionen.<sup>168</sup>

**These 4**

Das soziale Kapital ermöglicht erst das Zusammenleben und die Kooperation zum gegenseitigen Nutzen von Individuen und Institutionen.

In Anlehnung an Dederichs werden die Merkmale von starken und schwachen Beziehungen in der Tab. 22.5 zusammengefasst: Tab. 22.5: Merkmale starker und schwacher Beziehungen (Quelle: DEDERICHS (1999), S. 55)

Schwache Beziehungen	Starke Beziehungen
Heterogenität der Gruppe	Homogenität der Gruppe
Erweiterter Zugang zu Informationen und kulturellen Ressourcen	Geringe Zugangschancen zu Informationen der Umwelt
Umwelt tritt permanent in EGO ein	Unterstützung durch Mitglieder
Integration durch Intergruppenverbindungen	Intragruppenverbindung bei hoher Informationsdichte und Redundanz
Funktionalisierung der Beziehungen	Traditionalisierung der Beziehungen

Zusammengefasst überprüft und bestätigt Granovetter im Wesentlichen folgende Thesen:

**These 5**

- Über Kontakte findet sich schneller und mit geringerem Aufwand ein Arbeitsplatz.
- Über Kontakte ist die berufliche Platzierung besser als über andere Vermittlungswege. Dies geschieht vor allem mithilfe schwacher Beziehungen.
- Je weiter die Karriere fortgeschritten ist, desto eher findet sich eine Stelle über Kontakte.
- Zu Beginn der Karriere sind starke Beziehungen hilfreicher, während in der fortschreitenden Karriere schwache Beziehungen an deren Stelle treten.
- Schwache Kontakte spielen vor allem bei qualifizierten Berufsgruppen eine Rolle.

**22.2.8.2 Soziale Einbettung wirtschaftlichen Handelns - Embeddedness**

Granovetter beschreibt drei klassische soziologische Annahmen (Fundament soziologischer Annahmen):

Tab. 22.6: Klassische soziologische Annahmen (Quelle: in Anlehnung an GRANOVERTER (1992), S. 4)

Originaltext	Textübersetzung
(1) the pursuit of economic goals is normally accompanied by that of such noneconomic ones as sociability, approval, status and power	(1) Das Verfolgen ökonomischer Ziele wird normalerweise begleitet von Zielen nichtökonomischer Art, z.B. Geselligkeit, soziale Anerkennung, Status, Macht,
(2) economic action (like all action) is socially situated and cannot be explained by individual motives alone: it is embedded in ongoing networks of personal relations rather than carried out by atomized actors <sup>1</sup>	(2) Ökonomisches Handeln (wie jedes andere Handeln auch) ist sozial situiert und kann nicht allein durch individuelle Motive erklärt werden; es ist eingebettet in bestehende Netzwerke und persönliche Beziehungen.
(3) economic institutions (like all institutions) do not arise automatically in some form made inevitable by external circumstances, but are socially constructed <sup>2</sup>	(3) Ökonomische Institutionen entstehen (wie alle Institutionen) nicht automatisch, sondern sind sozial konstruiert.

<sup>1</sup> = soziale Einbettung wirtschaftlichen Handelns <sup>2</sup> BERGER/LUCKMANN (1966)

Das Konzept der Einbettung wirtschaftlichen Handelns<sup>169</sup> macht den Zusammenhang zwischen sozialen Beziehungen und Prozessen auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar deutlich:

**These 6**

Ökonomisches Handeln (wie jedes andere Handeln auch) ist sozial situiert und kann nicht allein durch individuelle Motive erklärt werden; es ist eingebettet in bestehende Netzwerke und persönliche Beziehungen.

Das heißt: Auch der Arbeitsmarkt bzw. dessen Akteure sind eingebettet in soziale Beziehungen und die sich hieraus ergebenden Netzwerke. Als Netzwerk bezeichnet Granovetter regelmäßige Kontakte oder ähnliche soziale Beziehungen zwischen Individuen oder Gruppen. Eine Handlung ist nach Granovetter alleine schon deshalb eingebettet, weil sie eine Interaktion mit anderen Individuen darstellt, d.h. diese beeinflusst und von diesen beeinflusst wird.

Granovetter stellt den Aspekt der sozialstrukturellen Einbindung wirtschaftlichen Handelns in den Vordergrund und konstatiert, dass der Austausch in modernen ebenso wie in vormodernen Wirtschaftssystemen durch soziale Beziehungen geprägt werde. In Ablehnung „atomistischer“, über- oder untersozialisierter Akteurskonzepte in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften plädiert er daher für eine explizite Betrachtung der Relevanz der sozialstrukturellen Bedingungen, unter denen ökonomisches Handeln, auch und gerade in modernen Wirtschaftssystemen, stattfindet. Diese persönlichen Beziehungen sind notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Entstehung von Vertrauen und die Verhinderung von Betrug bei wirtschaftlichen Transaktionen:

The embeddedness argument stresses instead the role of concrete personal relations and structures (or „networks“) of social relations in generating trust and discouraging malfeasance. <sup>1</sup>

Er beschreibt die Verstärkung von Kontakten in einem Zusammenhang von Vertrauen und Geschäftsbeziehungen. Gerade in ökonomischen Transaktionen, bei denen ein bestimmter Wert übermittelt wird, ist es nicht immer möglich, den Austauschpartner zu kennen und daraufhin Erwartungen zu haben. Allerdings präferieren Akteure die Transaktion mit solchen Partnern, die über Reputation verfügen, um das Risiko, betrogen zu werden, zu verringern.

Reputation bedeutet dabei das Wissen bzw. die Information, dass dieser Akteur vertrauenswürdig ist. Die beste Möglichkeit darüber zu urteilen, ist das eigene Wissen aus vorherigen Transaktionen, wie hier gezeigt wurde. Da dies nicht immer möglich ist, können Informationen aus anderen Quellen helfen. Besser als die allgemeine Aussage, dass ein Akteur als vertrauenswürdig bekannt ist, ist die Information eines Intermediärs, der bereits mit Akteur gehandelt hat. Ein falsches Urteil des Intermediärs würde dazu führen, dass der Mittler selbst seine Vertrauenswürdigkeit verliert. Ökonomisches Handeln ist demzufolge unter unsicheren Bedingungen nicht nur durch finanzielle Bewertungen zu erklären, sondern auch durch soziale.

Eingebettete Beziehungen unterscheiden sich von Marktbeziehungen neben dem Vertrauen durch feingliedrige Informationstransfer und gemeinsame Problemlösung. Wirtschaftliches Handeln, das in sozialen Netzwerken koordiniert ist, erzeugt langfristig Vorteile wie anpassungsfähigere und schnellere Reaktionen auf Marktveränderungen, Innovation und geringere Kosten.. Insofern kann die Position in einer Sozialstruktur als Kapital angesehen werden, das für bestimmte Individuen oder Gruppen einen Vorteil mit sich bringt. Aufgrund der Beziehung können damit Kosten der Informationssuche und ihrer Bewertung ersetzt werden. Bei eingebetteten Beziehungen sind sie vor dem Hintergrund des dort herrschenden Vertrauens von höherer Qualität und damit zuverlässiger.

Ein anderer Netzwerkeffekt zeigt sich darin, dass die Informationslage dadurch verbessert wird, dass aufgrund der Prominenz eines Individuums, d.h. aufgrund seines Status, Aussagen über die Qualität der gelieferten Informationen abgeleitet werden. Es ist auch zu beachten, dass mit einem bestimmten Status der Zugang zu Informationen erleichtert ist.

### 22.2.8.3 Soziales Netzwerk

Der Begriff soziales Netzwerk (*social Network*) <sup>170</sup> bezeichnet ein Beziehungsgeflecht, das Menschen mit anderen Menschen und Institutionen sowie Institutionen mit anderen Institutionen verbindet. Menschen sind untereinander zum Beispiel durch Beziehungen in der Familie und Verwandtschaft, aber auch mit der Nachbarschaft und in der Arbeitswelt vernetzt.

**Definition 22.3** *Soziales Netzwerk*

Beziehungsgeflecht, das Menschen mit anderen Menschen und Institutionen sowie Institutionen mit anderen Institutionen verbindet.

Für soziale Netzwerke gelten folgende Unterscheidungen:

- primäre oder persönliche Netzwerke:

Hiermit sind Netzwerke in der Familie und Verwandtschaft, nachbarschaftliche Netzwerke und freundschaftliche, das heißt selbst gewählte Netzwerke gemeint. Aber auch altersspezifische, frauenspezifische oder arbeitsplatzspezifische Netzwerke fallen darunter;

- sekundäre oder gesellschaftliche Netzwerke:

Hierzu gehören institutionelle Netzwerke wie zum Beispiel Handwerksbetriebe, Versicherungsunternehmen, Kaufhäuser, Industriebetriebe und öffentliche Einrichtungen der Infrastruktur wie zum Beispiel Kindergarten, Schule, Hochschule, Soziale Dienste, Verkehrssysteme;

- tertiäre Netzwerke:

Sie sind zwischen den primären und sekundären Netzwerken angesiedelt und haben eine vermittelnde Funktion. Es handelt sich hierbei um Gruppen der Selbsthilfe, Bürgerinitiativen und um professionelle Dienstleistungen wie

## Krankenpflegedienste, Gesundheitsberatung oder Einrichtungen der Sozialen Arbeit.

Soziale Netzwerke bieten praktische, emotionale und kognitive Unterstützung in Belastungs- und Krisensituationen. Sozialarbeiter und Sozialpädagogen bemühen sich um Einfluss auf Netzwerke, damit sie für Menschen zugänglich werden, die dies aus eigener Kraft nicht oder noch nicht schaffen. Durch Vernetzung der Sozialen Dienste mit Selbsthilfegruppen, Verbänden und unterschiedlichen Fachleuten auf regionaler und überregionaler Ebene kann das Dienstleistungsangebot insgesamt erhöht und effektiver zugänglich gemacht werden.

Die Bedeutung sozialer Netzwerke bei der Besetzung von Stellen ist ein relativ gesichertes Ergebnis der

Arbeitsmarktforschung. Beispielsweise werden in einer Studie <sup>171</sup> die Ergebnisse einer Befragung von 346 ehemaligen Studierenden der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig vorgestellt, die im Rahmen eines Forschungspraktikums im Sommer 2001 durchgeführt wurde. Dabei geht es einerseits um die Auswirkungen sozialer Beziehungen am Ende des Studiums beim Berufseinstieg, insbesondere auf die Dauer der Suche nach der ersten Arbeitsstelle und auf das Einkommen und die Zufriedenheit in dieser Beschäftigungsposition, andererseits um den Einfluss sozialer Beziehungen auf den weiteren Berufserfolg zwei Jahre nach dem Ende des Studiums.

Die Ergebnisse belegen, dass soziale Netzwerke eine wichtige Rolle beim Übergang vom Studium ins Berufsleben spielen. Dies wird zum einen dadurch deutlich, dass bei der Suche nach der ersten Berufstätigkeit nach dem Studium nahezu zwei Drittel derer, die überhaupt suchten, auf ihr soziales Netzwerk zurückgegriffen haben und jeweils etwa die Hälfte ihre erste und die berufliche Tätigkeit nach zwei Jahren über soziale Netzwerke fanden.

Dieses Resultat lässt die Schlussfolgerung zu, dass beim Berufseinstieg Netzwerke eher für aktive Unterstützung als für die Informationsbeschaffung optimiert sein sollten. Besonders zu Beginn der Berufstätigkeit nach dem Studium zeigen sich zudem sehr unterschiedliche Einkommenschancen in unterschiedlichen Arbeitsmarktsegmenten wie dem Hochschulbereich, die das Humankapital und auch die sozialen Ressourcen der Betroffenen nicht adäquat widerspiegeln. Inwieweit sich diese Diskrepanz mittelfristig oder langfristig aufhebt, lässt sich mit den hier erhobenen Daten nicht entscheiden.

Folgende Aspekte sozialer Netzwerke können u. U. als kritisch bezeichnet werden:

- Problem der sozialen Schließung (*social exclusion*):  
Wenn die Personalrekrutierung nur durch an den Betrieb gebundene soziale Netzwerke erfolgt, werden Außenstehende ausgeschlossen.
- Problem des exklusiven Informationsvorteils:  
Ein Bewerber, der über soziale Kontakte zu den „richtigen“ Personen verfügt, erhält einen exklusiven Informationsvorteil; andere Bewerber bleiben auf ihre schriftliche Unterlagen „reduziert“.
- Problem der überzogenen Erwartungshaltungen:  
Die Erwartung, dass durch „Beziehungen“ attraktivere Stellen gefunden werden können, lässt sich weder beim Berufseinstieg noch beim Berufsaufstieg hinreichend belegen. Das Verfügen über Sozialkapital garantiert noch keine erfolgreiche Stellenfindung. Eine bessere Platzierung ist in hohem Maße abhängig vom Status der Kontaktperson und vom Humankapital (fachliches Können und Leistung). Soziales Kapital kann Humankapital lediglich ergänzen nicht aber ersetzen.
- Problem der Abhängigkeit:  
Eine allzu große Abhängigkeit von Netzkontakten führt evtl. sogar zu einer beruflichen Verschlechterung. Für Unternehmen kann sozialer Druck von Kunden und Mitarbeitenden problematisch werden.

### 22.2.8.4 Soziale Schließung

Im Mittelpunkt dieser Theorie steht die Erklärung jener Prozesse, in denen soziale Akteure den Versuch unternehmen, Ressourcen, Privilegien, Macht oder Prestige zu monopolisieren und andere Akteure davon auszuschließen. Das strategische Handeln der Akteure zielt hierbei darauf ab, die Zahl der Konkurrenten um spezifische Chancen, Güter oder Ressourcen gering zu halten. Irgendein äußerlich feststellbares Merkmal eines Teils der aktuell oder potentiell Mitkonkurrierenden: Rasse, Sprache, Konfession soziale Herkunft usw. wird dabei zum Anlass genommen, ihren Ausschluss vom Wettbewerb zu erstreben.

**Definition 22.4 Soziale Schließung**

Prozesse, in denen soziale Akteure den Versuch unternehmen, Ressourcen, Privilegien, Macht oder Prestige zu monopolisieren und andere Akteure davon auszuschließen.

Ausschließungsstrategien zielen auf die Ausgrenzung anderer gesellschaftlicher Gruppen von spezifischen Ressourcen, Usurpationsstrategien bezeichnen dann die kollektiven Reaktion der Ausgeschlossenen. Als Resultat solcher Schließungskämpfe kann es dabei zu unterschiedlichen Graden struktureller Verfestigung sozialer Exbzw. Inklusion kommen. Insofern wir es hier mit sozialen Auseinandersetzungen kollektiver Akteure zu tun haben, besitzt das Phänomen sozialer Schließung eine konflikttheoretische Dimension. Eine machtheoretische Perspektive ergibt aus den für das Ergebnis der Schließungskämpfe zentralen Machtasymmetrien zwischen den Akteuren. Da sich weiterhin massive Rückwirkungen auf die Lebenschancen der involvierten Akteure beobachten lassen, besitzt die Theorie sozialer Schließung auch eine ungleichheitstheoretische Dimension.

### 22.2.8.5 Neue Arbeitsformen

Die Zahl von Teilzeitjobs und befristeten Arbeitsverträgen steigt EU-weit. Neue Arbeitsformen wie Neue Selbstständigkeit, Scheinselbstständigkeit, Telerbeit und Personal Leasing nehmen zu. Dabei unterscheidet man diese atypischen Arbeitsverhältnisse nach folgenden Gruppen, und zwar bezüglich der

- beteiligten Personen:  
Jobsharing, Gruppenarbeit, Beizug von Hilfspersonen, Temporärarbeit, Regiearbeit, Leiharbeit, Lehrvertrag und andere Ausbildungsverhältnisse, Mehrfachbeschäftigung und parallele Arbeitsverhältnisse, Beschäftigung von sozial Schwächeren zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft bzw. in den Arbeitsmarkt, Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmenden (z.B. Saisonarbeiter, Grenzgänger, Kurzaufenthalter und asylsuchende Personen), Mitarbeit von Familienmitgliedern und Ehegatten, Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen, Beschäftigung von bereits pensionierten Personen, Schwarzarbeit
- Orte der Arbeitsleistung:  
Heimarbeit, Telearbeit, Handelsreisendenvertrag, Außendienst, Springer, Heuervertrag, grenzüberschreitende Arbeit bzw. internationale Arbeitsverhältnisse
- Zeit der Arbeitsleistung:  
Gleitzeitmodelle, Wochen-, Monats- oder Jahresarbeitszeitmodelle, Teilzeitarbeit, Temporärarbeit, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, befristete Arbeitsverhältnisse, Saisonarbeit ausländischer Arbeitnehmender, Aushilfs- und Gelegenheitsarbeit, Sonntagsarbeit, Nachtarbeit, Schichtarbeit, geringfügige Beschäftigung
- Entlohnung der Arbeitsleistung:  
Leistungslohn, Naturallohn
- Weisungsgebundenheit und organisatorischer Eingliederung:  
Leitende Angestellte, Freiberufliche, Freie Mitarbeiter, Scheinselbstständigkeit, Neue Selbstständigkeit

Folgen dieser atypischen Beschäftigungsverhältnisse sind:

- Sinken des allgemeinen Anspruchsniveaus in Bezug auf den Arbeitsplatz
- Soziale Segmentierung der Gesellschaft in die Gruppe der dauerhaft Vollzeitbeschäftigten und jene der atypisch Beschäftigten (Entsolidarisierung - Trennung zwischen Stamm- und Leasingbelegschaft)
- Ausgeschlossenheit von sozialrechtlichen und betrieblichen Leistungen oder betrieblichen Weiterbildungs- und Aufstiegschancen für freie Dienstnehmer und Werkvertragsnehmer (soziale Schließung; siehe Abschn. 22.2.8.4).

Mit der Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse steigt die Zahl der Working poor<sup>172</sup>, wobei das Armutsrisiko mit der zeitlichen Befristung eines Arbeitsverhältnisses bzw. bei Teilzeitarbeit, zunimmt. Für etliche Menschen wird auch der steigende Leistungsdruck zum Problem. Menschen mit eingeschränkter Arbeitsleistung haben auf dem Arbeitsmarkt immer weniger Chancen und ihre Produktivität wird nicht mehr genutzt. Dabei steigt die Notwendigkeit, durch staatliche Intervention die Lebensgrundlage sicherzustellen (Beschäftigungsprogramme, Transferleistungen, etc.).

Auf der anderen Seite wird Arbeit häufig nicht mehr nur als notwendige Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhaltes angesehen, sondern als Selbstverwirklichung - das Selbstverständnis des Menschen ist heutzutage eng mit den beruflichen Herausforderungen verknüpft. Menschen mit hohem Ausbildungsgrad verlangen daher immer mehr Selbstbestimmung nicht zuletzt über ihre Zeit, um Privat- und Berufsleben besser integrieren zu können. Häufig sind sie in so genannten Wissensberufen tätig und verstehen sich als Wissensarbeiter. Sie arbeiten projektbezogen, sind flexibel und mobil und verfügen über Wissen als freie Ressource. Der Fokus ihrer Aktivitäten liegt auf so genannter immaterieller Arbeit (hochqualifizierte Dienstleistungsberufe, z.B. als Netzwerkspezialist, Kommunikationsberater, Gesundheitsexperte, Designer und Gestalter etc.). Aber nicht nur für die Nachfrager von Arbeit sondern auch für Arbeitsanbieter haben sich tiefgreifende Veränderungen ergeben. Nach Roth<sup>173</sup> zwingen die Marktentwicklung, der Wettbewerbsdruck und die Kundenwünsche Unternehmen zur stetigen Anpassung durch

- Änderung der Organisationsstruktur  
Dezentralisierung und Abflachung von Hierarchien, Ausgliederung von Teilen oder ganzer Belegschaften in andere Unternehmen
- Aufbau von Unternehmensnetzwerken  
Zusammenarbeit auch mit Konkurrenten in flexiblen Netzwerken, Auslagerung von Kerngeschäften in verselbstständigte Tochterfirmen
- Flache Prozessorganisation
- Auflösung von Unternehmensgrenzen

Integration überbetrieblicher und unternehmensübergreifender Produktionszusammenhänge, Intensive Kooperationsbeziehungen und zwischenbetriebliche Arbeitsteilung

- Änderung der Identitätsbildung

Die Identität wird nicht mehr durch die Rechtsform und Unternehmensgrenze, sondern durch die anstehende Aufgabe und das zu bewältigende Projekt bestimmt (nach Sattelberger)

- Berücksichtigung Neuer Arbeitsformen

Neue Organisationsstrukturen führen zu einer Umdeutung von Arbeit, die über die Forderung nach Flexibilisierung hinausgeht.

## 23 Der Verwaltungsbetrieb

### 23.1 Einordnung und Merkmale

In der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre gibt es keinen einheitlichen Betriebsbegriff. Deshalb benutze ich hier als Arbeitsgrundlage folgende Definition: Betriebe sind produktive soziale Systeme (*Wirtschaftseinheiten*), die Güter und Dienstleistungen herstellen, die sie an andere Wirtschaftseinheiten abgeben und deren Bedarf decken. Der Betriebsbegriff umfasst als Oberbegriff die Unternehmungen, die öffentlichen Betriebe und die Verwaltungsbetriebe (s. Abb. 23.1).

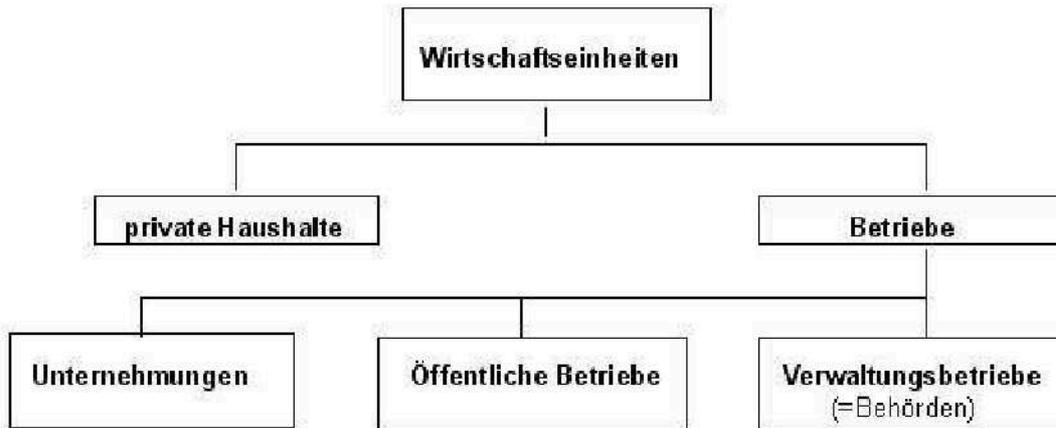


Abb. 23.1: Abgrenzung der Wirtschaftseinheiten

Die Unternehmung im marktwirtschaftlichen System ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- wirtschaftliche Selbstständigkeit,
- Fremdbedarfsdeckung,
- erwerbswirtschaftliches Prinzip (Gewinnmaximierung),
- Prinzip des Privateigentums,
- wirtschaftliches Risiko.

Die Verwaltungsbetriebe lassen sich von den Unternehmungen anhand der vorgenannten Merkmale insoweit abgrenzen (s. Tab. 23.1):

Merkmale	Unternehmung	Verwaltungsbetrieb
wirtschaftliche Selbstständigkeit	Ja	Nein
Fremdbedarfsdeckung	Ja	Ja
erwerbswirtschaftliches Prinzip	Ja	Nein
Prinzip des Privateigentum	Ja	Nein
wirtschaftliches Risiko	Ja	Nein

Tab. 23.1: Abgrenzung Unternehmung versus Verwaltungsbetrieb

Verwaltungsbetriebe sind keine Unternehmungen im betriebswirtschaftlichen Sinne. Der Begriff Verwaltungsbetrieb wird nicht synonym gebraucht als Bezeichnung für öffentliche Betriebe, wie z. B. städtische Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe.

Gemeint ist vielmehr die Übertragung des Betriebsbegriffs auf Behörden<sup>174</sup>, um damit eine Vielzahl genereller Erkenntnisse und Verfahrensansätze der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre auf die öffentliche Verwaltung sinngemäß anzuwenden. Staatliche oder kommunale Wirtschaftsunternehmen und andere Einrichtungen, die ausschließlich im Bereich des allgemeinen Rechtsverkehrs tätig sind und über keine öffentlich-rechtlichen Befugnisse verfügen, sind keine Behörden. Diese Stellen sind Erkenntnisobjekte der speziellen Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Betriebe und Unternehmungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

#### 23.1.1 Produktionsstätte für nicht marktfähige Güter

Der Verwaltungsbetrieb ist besonders dadurch gekennzeichnet, dass er eine Produktionsstätte für nicht marktfähige Güter einschließlich Dienstleistungen ist. Diese Definition enthält somit begrifflich folgende betriebswirtschaftlich relevanten Merkmale:

- Produktion/Produktionsstätte,

- Markt/Marktfähigkeit,
- Güter und Dienstleistungen.

Es ist in diesem Zusammenhang erforderlich, die einzelnen Merkmale näher zu betrachten:

*Produktion*

Die Produktion ist ein betrieblicher Transformationsprozess <sup>175</sup>, durch den Güter und Dienstleistungen hergestellt werden (*production*). Als Produktionsstätte bezeichnet man den Ort in einer Werkstatt oder Fabrik, an dem die Herstellungstätigkeiten durchgeführt werden (*shop floor*)

*Markt*

Der Markt ist der ökonomische Ort des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage, an dem sich Preisbildung und Tausch vollziehen (*market*).

*Güter*

Güter sind im Verhältnis zu den [Bedürfnissen] knappe Mittel, die zu deren Befriedigung dienen, und zwar durch Nutzenstiftung (Nutzen) in Form von lagerfähigen Waren:

- Sach-Güter
- materielle Güter
- Real-Güter oder als
- immaterielle Güter in Form von nichtlagerfähigen Dienstleistungen, Rechten (Patente) und ökonomischen Verhältnissen (z.B. Firmenwert).

Güter werden nach dem Ausschlussprinzip der Güternutzung öffentliche Güter / Kollektiv-Güter unterschieden: Güter, die vom Staat oder in seinem Auftrag produziert werden und von deren Nutzung niemand auszuschließen ist, z.B. ein Leuchtturm oder äußere Sicherheit, bzw. weil dies politisch als nicht zweckmäßig erscheint (Schulbildung). Häufig ist eine kostenlose Nutzung öffentlicher Güter möglich (*free-rider-position*). Ihnen stehen die Individual-Güter (privaten Güter) gegenüber, von deren Inanspruchnahme jeder auszuschließen ist, der nicht den geforderten Preis zahlen will.

Das Ausschlussprinzip ist ein Kriterium zur Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern. Private Güter werden am Markt getauscht und zwar nur dann, wenn die Austauschbedingungen zwischen Eigentümer und Erwerber von beiden akzeptiert werden. Der Nachfrager bleibt vom Konsum eines Gutes ausgeschlossen, wenn er nicht den vom Eigentümer geforderten Preis zahlt. Für öffentliche Güter funktioniert das Ausschlussprinzip nicht, da für sie weder ein Markt existiert noch sie in der Produktion und Inanspruchnahme aufteilbar sind; z.B.: ein Deichbau kommt allen Anliegern des Gebietes zugute oder die äußere Sicherheit schützt alle Bewohner eines Landes gegen Angriffe von Außen.

### 23.1.1.1 Kombination von Produktionsfaktoren

Die in der Volkswirtschaft übliche Unterscheidung der Produktionsfaktoren Kapital, Boden, Rohstoffe, technisches Wissen, soziales System, eignet sich wohl für die Analyse der Einkommensbildung und -verteilung, nicht aber zur Untersuchung des betrieblichen Leistungsprozesses. Deshalb wird in der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre üblicherweise folgende Unterscheidung nach Gutenberg vorgenommen:

- Arbeitsleistungen,
- Betriebsmittel,
- Werkstoffe.

Bezeichnung	Erklärung	Beispiel
Arbeitsleistungen	alle vom Menschen erbrachten Dienstleistungen	Botendienst, Sachbearbeitung, Registratur
Betriebsmittel	alle Sachgüter, die im Leistungsprozess genutzt werden, ohne mit ihrer Substanz Einzug in die Erzeugnisse zu finden	Gebäude, Grund und Boden, Maschinen, usw.
Werkstoffe	alle Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Halb- und Fertigerzeugnisse, die als Bestandteil in die Erzeugnisse eingehen oder, wie Energie und Schmiermittel, zum Betrieb von Betriebsmitteln erforderlich sind.	

Tab. 23.2: Betriebliche Produktionsfaktoren

Der betriebliche Leistungsprozess besteht dem Grunde nach aus drei Phasen:

- Beschaffung der Produktionsfaktoren,
- Kombination der Produktionsfaktoren,
- Absatz der erstellten Erzeugnisse.

Die Abb. 23.2 soll den Gesamtprozess betrieblicher Leistungserstellung verdeutlichen.

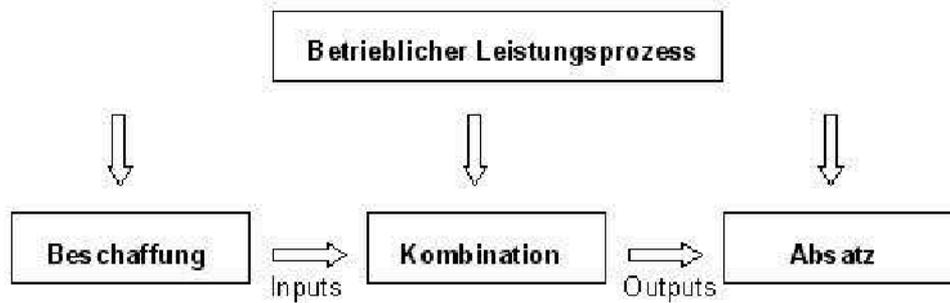


Abb. 23.2: Phasen des betrieblichen Leistungsprozesses

In der Phase Kombination der Produktionsfaktoren werden die Werkstoffe unter Einsatz von Arbeitsleistungen und Betriebsmittel zu Halb- und Fertigerzeugnissen be- oder verarbeitet. Diese Phase wird auch als Produktion<sup>176</sup> bezeichnet (s. Abschn. 23.1.1).

### 23.1.1.2 Prinzip der Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftliches Prinzip<sup>177</sup> bedeutet nichts anderes, als Anwendung des allgemeinen Vernunftprinzips beim Wirtschaften (Handlungsgrundsatz). Das allgemeine Vernunftprinzip zeichnet sich durch Planung, Überlegung und Prüfung der Zweckmäßigkeit aus. Denn es erscheint bei Güterknappheit vernünftig (rational), stets so zu handeln, dass

- mit einem (wertmäßig) gegebenen: Aufwand an Wirtschaftsgütern ein möglichst hoher (wertmäßiger) Ertrag oder Nutzen erzielt wird (Maximumprinzip) bzw.
- der nötige Aufwand, um einen bestimmten Ertrag zu erzielen, möglichst gering gehalten wird (Minimumprinzip) oder allgemein
- ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag realisiert wird (generelles Extremumprinzip)



Abb. 23.3: Wirtschaftliches Prinzip

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans zu beachten.<sup>178</sup> Nach diesem Grundsatz ist bei allen staatlichen Maßnahmen einschließlich solcher organisatorischer und verfahrensmäßiger Art die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben (optimal).<sup>179</sup>

Dieser Handlungsgrundsatz ist nicht identisch mit dem Begriff *Wirtschaftlichkeit*, der die Relation zwischen Ertrag bzw. Leistung und Aufwand bzw. Kosten bezeichnet, ohne dabei darauf einzugehen, ob das wirtschaftliche Prinzip erfüllt ist.

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Ertrag/Leistung}}{\text{Aufwand/Kosten}}$$

#### Definition 23.5 Aufwand/Ertrag

Aufwand sind die Ausgaben einer Unternehmung für den Ge- und Verbrauch aller Güter in einer Wirtschaftsperiode. Ertrag ist die von einer Unternehmung in einer Periode erzeugte Produktmenge (= Output)

Das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen (Kostenrechnung) gewinnt eine immer größere Bedeutung für die Verwaltungsbetriebe, weil einerseits eine Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit besteht und andererseits die öffentlichen Einrichtungen zunehmen, die Leistungen gegen spezielles Entgelt anbieten. In geeigneten Bereichen ist deshalb eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen (§ 7 Abs. 3 BHO). Die Verarbeitung betriebswirtschaftlicher Größen hat dabei die folgenden Aufgaben:

- Nachweis der Kostendeckung,
- Informationen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle,
- Grundlagen für die Gebührenbedarfsberechnung (Preiskalkulation),
- Informationen für die Entscheidungen über Rationalisierungsmaßnahmen, z.B. Fragen der Privatisierung (siehe § 7 Abs. 1 S. 2 BHO).

### 23.1.2 Prinzip des finanziellen Gleichgewichts

Der Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts hat zwei Ausprägungen, die betriebswirtschaftlich relevant sind. Im Finanzprozess einer Unternehmung besteht ein finanzielles Gleichgewicht, wenn folgende Ziele gemeinsam gesichert erscheinen:

- Erfüllung der finanziellen Ansprüche der Träger an die Wirtschaftseinheit (*Gewinnausschüttung*)
- Existenz der Unternehmung kurz- und langfristig (*Liquidität*).

Auch für den Verwaltungsbetrieb ist die Beachtung des finanziellen Gleichgewichts notwendig, weil ein Zahlungsungleichgewicht oder sogar eine Zahlungsunfähigkeit vermieden werden muss.

Nach Art. 110 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz ist der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (verfassungsrechtliches Ausgleichsgebot). Der Haushaltsplan ist ausgeglichen, wenn die Summe der veranschlagten Haushaltseinnahmen identisch ist mit der Summe der veranschlagten Haushaltsausgaben. Die Staatsausgaben dürfen also die Staatseinnahmen nicht überschreiten (*Grundsatz der Ausgeglichenheit*).

## 24 Nutzen und Präferenz

### 24.1 Vorbemerkungen

Im Regelfall entscheiden sich Menschen zwischen Wahlmöglichkeiten immer unter Berücksichtigung der möglichen Konsequenzen, die mit diesen Optionen verbunden sind. Bewusst oder unbewusst werden diese Wahlmöglichkeiten bewertet. Das Bewertungsergebnis führt letztlich zu einer Auswahl einer Option. Bei der Beurteilung von Konsequenzen gibt es sog. Anomalien, d.h. Menschen handeln nicht rational. Es treten irrationale Abweichungen von der Norm auf. Dabei handelt es sich um spezielle Erscheinungsformen, die einen Einfluss auf die Beurteilung von Nutzen und Präferenzen haben; sie werden nicht durch die Konsequenzen bestimmt. Diese speziellen Phänomene werden wie folgt typisiert:

Tabelle 24.1: Spezielle Phänomene

Phänomene	Beschreibung
Ursprungsabhängigkeit	Der Nutzen einer Konsequenz ist abhängig davon, wie es zur Konsequenz gekommen ist
Besitzumeffekt	Der bloße Besitz eines Objektes erhöht seinen subjektiven Wert
Einbettungseffekt	Der Wert eines Gutes ist abhängig vom Kontext, in den es eingebettet ist
Ausgabeneffekt	Eine Entscheidung für eine Option wird nicht auf Basis der Konsequenzen getroffen, sondern im Hinblick darauf, wie viel man bereits in diese Option investiert hat
Mentale Buchhaltung	Menschen neigen dazu, gedanklich getrennte Kosten für unterschiedliche Ausgaben zu führen

Den subjektiven Wert einer Konsequenz (positiv, negativ, quantitativ, qualitativ) bezeichnet man als Nutzen (utiliy). Beurteilt jemand den Nutzen einer Konsequenz für sich, also absolut, gibt er ein evaluatives (=wertendes) Urteil über diese Konsequenz ab, z. B. das Essen ist „sehr gut,“. Werden hingegen zwei mögliche Konsequenzen mit einander verglichen, muss ein präferentielles Urteil (=einer Konsequenz den Vorzug geben) gebildet werden, das den relativen Nutzen der Konsequenzen zum Ausdruck bringt.

Nutzen und Präferenz sind nicht direkt beobachtbar; sie werden in evaluativen bzw. präferentiellen Urteilen zum Ausdruck gebracht. Im Gegensatz dazu ist die Wahl eine beobachtbare Handlung, durch die sich der Entscheider auf eine Option mit deren Konsequenzen festlegt. Da wir davon ausgehen, dass die Beurteilung des Nutzens von Konsequenzen die Grundlage von Entscheidungen darstellt, bilden sich Präferenzen bezüglich bestimmter Folgen einer Entscheidung.

Nutzen  $\Rightarrow$  Präferenzen  $\Rightarrow$  Wahl

Präferenzen sind also die Grundlage für die Wahl einer Option, der Nutzen einer Option ist die Grundlage der Präferenz. Bekannte Präferenzen erlauben Rückschlüsse auf den individuellen Nutzen der zur Verfügung stehenden Optionen.

Da es unterschiedliche Typen von Entscheidungen gibt (routinierte, stereotype, reflektierte, konstruktive)<sup>180</sup> wird in einem Entscheidungsprozess der Nutzen von Konsequenzen nicht notwendigerweise beurteilt, bevor eine Präferenz festgestellt wird. Bei einer routinierten Entscheidung wird die Wahl aus der Gewohnheit heraus, also automatisch, getroffen., ohne dass Nutzen und Präferenz noch beurteilt werden müssen. Bei reflektierten Entscheidungen hingegen geht der Wahl ein bewusster Prozess der Bewertung in der gegebenen Situation voraus.

### 24.2 Nutzen

Der Nutzen, den ein Individuum mit einer Konsequenz verbindet, wird in einem evaluativen Urteil ausgedrückt. Evaluative Urteile können sein:

- verbale Urteile („Ich finde Rührei fürchterlich“)
- numerische Urteile („Auf einer Skala von 0 bis 10 gebe ich Rührei eine 0“)

Wenn man für alle Konsequenzen auf einer Dimension (wie etwa Einkommen oder Zufriedenheit) evaluative Urteile erfragt (und verbale Urteile in numerische transformiert), erhält man die Nutzenfunktion dieser Dimension. Übertragen in die mathematische Formelsprache bedeutet das:

$$u(x) \Rightarrow \mathbb{R} \quad \forall x \in D$$

Das heißt: Die Nutzenfunktion  $u$  ordnet allen Ausprägungen einer Dimension eine reelle Zahl zu.

#### 24.2.1 Kennzeichen von Nutzenfunktionen

Eine Nutzenfunktion beschreibt die Beziehung zwischen dem quantitativen Ausmaß einer Konsequenz und dem subjektiven Wert, den eine Person dieser Konsequenz beimisst. Ist die Nutzenfunktion erst einmal bestimmt, so lässt sich das Entscheidungsverhalten einer Person auch in Bereichen vorhersagen, zu denen sie gar nicht befragt wurde.

Die Entscheidungsforschung hat sich am häufigsten mit Nutzenfunktionen zu Geldbeträgen beschäftigt, und zwar aus folgenden Gründen:

- jedes Gut kann in einen Geldwert „übersetzt“ werden. Kennt man die Nutzenfunktion von Geld, so kennt man auch die anderer käuflicher Güter,
- Geld ist eine eindimensionale, natürlich geordnete Größe: (fast) jeder möchte lieber mehr Geld als weniger,
- Nutzenfunktionen über qualitative Merkmale wie Farbe, Geschmack usw. zu bestimmen ist weit problematischer.

Mit jedem Zuwachs an Geld wird der Zuwachs an Nutzen geringer; man bezeichnet diese Erkenntnis als abnehmenden Grenznutzen des Gutes Geld. Dazu hat Hermann Heinrich Gossen 1854 folgendes festgestellt:

"Die Größe ein und desselben Genusses nimmt, wenn wir mit der Bereitung des Genusses ununterbrochen fortfahren, fortwährend ab, bis zuletzt Sättigung eintritt." Diese Aussage ist als Erstes Gossensches Gesetz oder Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen bekannt.

Der Grenznutzen<sup>181</sup> ist ein Begriff aus der Volkswirtschaftslehre. Als *Grenznutzen* wird der Nutzen bezeichnet, den der Konsum der nächsten zusätzlichen (marginalen) Einheit eines Gutes stiftet. Die Veränderung des Nutzens durch eine weitere konsumierte Einheit heißt Grenznutzen. Das *Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen* (1. Gossensches Gesetz) besagt, dass jede weitere Einheit eines Gutes einen geringeren zusätzlichen Nutzen als die vorangegangenen Einheiten bringt. Ist der Grenznutzen gleich null, so ist die Sättigung erreicht oder anders ausgedrückt: Die Größe eines Genusses nimmt, wenn wir mit der Bereitung des Genusses ununterbrochen fortfahren, fortwährend ab, bis zuletzt Sättigung eintritt.

An einem Beispiel aus der wirklichen Welt erläutert heißt Grenznutzen soviel wie: Wenn ich ein Glas Wein trinke, fühle ich mich sehr viel besser als vorher. Mein Grenznutzen ist im hohen positiven Bereich; mein Gesamtnutzen (U) ebenfalls. Wenn ich ein weiteres Glas Wein trinke, fühle ich mich noch besser, als nach dem ersten, allerdings ist mein Gewinn an Wohlbefinden nicht so hoch, wie beim Sprung von kein Wein auf ein Glas. Mein Grenznutzen ist gesunken, allerdings immer noch positiv; mein Gesamtnutzen ist gestiegen. Trinke ich ein drittes Glas, zeigt sich keine weitere Wirkung mehr. Mein Grenznutzen ist nun 0, mein Gesamtnutzen unverändert positiv. Trinke ich ein viertes Glas, wird mir langsam übel. Mein Grenznutzen ist nun negativ, mein Gesamtnutzen nimmt ab. Trinke ich noch weiter, muss ich mich übergeben. Mein Grenznutzen ist weiterhin negativ, mein Gesamtnutzen nun ebenfalls.

## 24.2.2 Nutzenleiter

Der Nutzen eines Produktes ist definiert als Grad der Befriedigung von Bedürfnissen durch die Verwendung des Produkts. Die Beurteilung der nutzungsbedingten Kriterien (der Nutzen) ist also in erster Linie vom Verwender des Produkts abhängig, d.h. von seinen Bedürfnissen. Entsprechend der Vielfalt von Bedürfnissen unterscheidet man in der Nutzenlehre unterschiedliche Nutzenarten. Die älteste bekannte Nutzenkategorisierung geht auf die Nürnberger Schule aus den 1930er Jahren zurück (s. Abb. 24.1)<sup>182</sup>

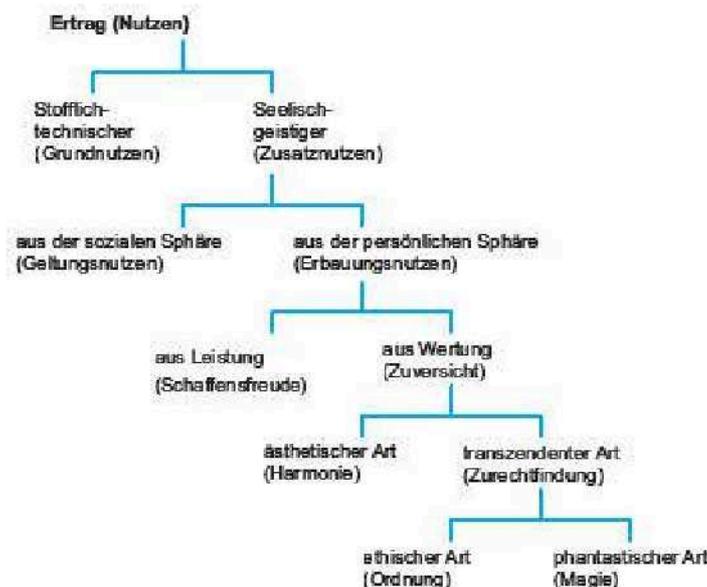


Abbildung 24.1: Die Vershofen'sche Nutzenleiter

Für eine Kaufentscheidung im konkreten Fall gilt die sog. Nürnberger Regel: „Je spezieller eine Nutzenart im Sinne des Schemas der Leiter ist, desto stärker beeinflusst sie die Entscheidung. Weil sie die Entscheidung bringt, ist sie als der ausschlaggebende Hauptnutzen zu bezeichnen“.<sup>183</sup>

Die von Vershofen entwickelte Nutzenleiter berücksichtigt den Tatbestand, dass der Mensch eben nicht immer nach dem rationalen Prinzip entscheidet. Um nun potentielle Verbraucher wirklich besser verstehen zu können, muss untersucht werden, wie deren Nutzenerwartungen beschaffen sind.

„...Das aber heißt nichts anderes, als dass an die Stelle des kompakten Begriffs Nutzen eine bis ins einzelne gehende Aufgliederung aller möglichen Nutzenerlebnisse treten muss.“<sup>1</sup>

Zu den Komponenten eines Produktnutzen zählen:

- Grundnutzen:  
Die aus den physikalisch-funktionellen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung
- Zusatznutzen:  
Über den Grundnutzen hinausgehende Bedürfnisbefriedigung
- Erbauungsnutzen:  
Aus den ästhetischen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung
- Geltungsnutzen:  
Aus den sozialen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung
- Produktnutzen:  
Die aus allen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung

An dem Produktnutzen eines Autos beispielsweise lassen sich folgende Nutzenkomponenten und damit befriedigte Bedürfnisse identifizieren (Tab 24.2):

Tabelle 24.2: Nutzenkomponenten beim Autokauf

Nutzenart	Beispiel	Bedürfnis
Grundnutzen	Transport von A nach B	Grundbedürfnis Mobilität
Geltungsnutzen	verspricht Exklusivität, kann sich nicht jeder leisten	Prestige, Anerkennung
Nutzen aus Schaffensfreude (Funktionslust)	Nervenkitzel bei schnellem Fahren, Freude am bequemen Fahren	Selbstverwirklichung
Ordnungsnutzen	wird in Deutschland produziert und schafft dort Arbeitsplätze	ethische Bedürfnisse, Selbstlosigkeit

### 24.2.3 Nutzenvarianten

In der Literatur sind mehrere verschiedene Ansätze für eine Kategorisierung von Nutzen zu finden. So sprechen manche Autoren von quantitativem und qualitativem Nutzen, andere beziehen sich auf monetär messbar und nicht monetär messbar. An dieser Stelle sollen drei verschiedene Ansätze einer Nutzenkategorisierung vorgestellt werden, die von jeweils anderen Ansätzen ausgehen und somit einander auch nicht ersetzen, sondern höchstens erweitern können. Sie sind vornehmlich im Zusammenhang mit der Einführung bzw. Migration von IT-Systemen beschrieben worden.

*Die Nutzenarten nach Heinrich*

Heinrich<sup>184</sup> orientiert sich bei seiner Aufteilung des Nutzens an der monetären Bewertbarkeit und findet hierzu drei Kategorien:

- **Direkt monetär messbarer Nutzen**  
Der direkt monetär messbare Nutzen entsteht hauptsächlich durch Kostensenkung, das heißt es entstehen Minderkosten gegenüber einem Altsystem. Solche Kostensenkungseffekte werden meist durch Technologieunterstützung herbeigeführt. So können Arbeiten, die früher mühsam von Hand gemacht werden mussten nun von der Technik übernommen werden. Hierbei ist vor allem die Senkung der Personalkosten, Betriebsmittelkosten und Sachkosten zu nennen. Messbar sind die direkt monetär messbaren Kosten beispielsweise indem die Betriebskosten unter Nutzung des Altsystems mit den geplanten Betriebskosten des neuen Systems verglichen werden.
- **Indirekt monetär messbarer Nutzen**  
Bei dem indirekt monetär messbaren Nutzen handelt es sich um Effekte, die nicht direkt, das heißt zum Beispiel nicht durch einen direkten Kostenvergleich zwischen Alt- und Neusystem, ermittelt werden können. Laut Heinrich gibt es zwei Formen des indirekt monetär messbaren Nutzens:  
Erstens können auch hier durch Technologieunterstützung Kosten gesenkt werden. Beispielsweise können verringerte Lagerkosten, die durch die Verringerung des Lagerbestandes durch ein neues Lagerhaltungssystem auftreten, ermittelt werden. Zweitens können durch eine Produktivitätssteigerung zukünftige Kostensteigerungen vermieden werden. Hier könnten zum Beispiel niedrigere Grenzstückkosten durch eine höhere Ausbringungsmenge eine Rolle spielen. Die Erfassung eines solchen indirekt monetär messbaren Nutzens erfolgt meist über eine Erfassung einer Menge, die dann monetär, zum Beispiel mit Markt- oder Verrechnungspreisen, bewertet wird.
- **Nicht monetär messbarer Nutzen**  
Der nicht monetär messbare Nutzen entsteht immer durch eine Qualitätssteigerung, durch die beispielsweise ein besseres Informationsangebot, eine Verbesserung der innerbetrieblichen und zwischenbetrieblichen Kommunikation

oder die Erhöhung der Fachkompetenz der Mitarbeitenden ermöglicht wird. Aufgrund seines rein qualitativen Charakters, ist der Nutzen dieser Kategorie meist überhaupt nicht nach objektiven Maßstäben monetär zu bewerten, da im Normalfall der Nutzeneffekt nicht eindeutig einem Verursacher zugeordnet werden kann. An die Stelle der Nutzenmessung und -bewertung tritt dafür eine Nutzenschätzung.

#### *Die Nutzenarten in Anlehnung an Stickel*

Auch Stickel<sup>185</sup> befasst sich mit der Einordnung von Nutzen in verschiedene Kategorien. Im Unterschied zu Heinrich steht hier allerdings nicht die fiskalische sondern viel mehr die zahlenmäßige Bewertung im Vordergrund. Stickel findet hierzu 2 Kategorien:

- **Direkt quantifizierbarer Nutzen**

Der quantifizierbare Nutzen besteht aus denjenigen Nutzenpotenzialen, die sich direkt in einer Quantität ausdrücken lassen. Diese Quantität muss nicht immer monetär sein, schließt dies aber nicht aus. So kann zum Beispiel die Verminderung einer Fehlerhäufigkeit im Vergleich zum Altsystem direkt als prozentualer Wert oder als Menge angegeben werden. Den Anspruch der direkten monetären Messbarkeit nach Heinrich würde diese Kenngröße nicht befriedigen, weil sie nun noch mit Markt- oder Verrechnungspreisen bewertet werden müsste und somit dem indirekt monetär messbaren Nutzen zugeordnet werden würde. Der direkt quantifizierbare Nutzen beinhaltet also die Teilmengen des direkt und indirekt monetär messbaren Nutzens nach Heinrich. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich direkt quantifizierbarer Nutzen überhaupt nicht monetär messen lässt.

- **Nicht quantifizierbarer Nutzen**

Die Kategorie des nicht quantifizierbaren Nutzens wird weitgehend durch die nicht monetär messbaren Nutzenpotenziale nach Heinrich abgedeckt. Auch hier ist es in den seltensten Fällen möglich den Nutzen direkt in einer Quantität auf rein objektiver Basis auszudrücken. Besteht zum Beispiel der Nutzen darin, dem Management bessere Informationen zur Entscheidungsfindung zu liefern, kann dies in keinem Fall in einer objektiven, quantitativen Aussage festgehalten werden. Zwar könnte eventuell die verringerte Anzahl an fehlerhaften Datensätzen, die zu dem Nutzen führt, ermittelt oder die Anzahl der Zugriffe auf die entsprechenden Informationen gemessen werden. Allerdings wäre hiermit der Nutzen nicht dargestellt, sondern nur ein Teil der Ursache. Ob diese aber als Wirkung den Nutzen nach sich zieht kann nicht zweifelsfrei gesagt werden, da es sich hierbei nur um Stichproben bzw. die Nutzungshäufigkeit handelt. Zudem lässt die Nutzungshäufigkeit nur sehr vage Aussagen über die Datenqualität zu.

Bezüglich der Verwendung der verschiedenen Kategorie-Einteilungen kann die Aussage getroffen werden, dass die Nutzenarten nach Heinrich zum größten Teil bei einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Anwendung kommen würden. Denn nur die monetär messbaren Nutzenpotenziale können im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsrechnung verwertet werden. In wie fern in solch einer Betrachtung auch der indirekt messbare Nutzen mit einbezogen wird, liegt im Ermessen des bewertenden Unternehmens bzw. in der Notwendigkeit ein System wirtschaftlich zu rechnen.

Die Kategorie-Einteilung in Anlehnung an Stickel ist vor allem für eine Nachbetrachtung eines Projekts dienlich. Für Controlling-Aufgaben wie zum Beispiel ein Soll-Ist-Vergleich des verwirklichten Nutzens nach der Einführung des IT-Systems ist die quantitative Ausdrucksfähigkeit als Hauptbedingung zu nennen. Dort kommt es nicht mehr auf einen monetären Ausdruck an sondern darauf, im Vorfeld festgelegte Kennzahlen zu erheben und diese auf Erreichung zu überprüfen.

Zusätzlich zum quantitativen Nutzen liest man in der Literatur auch sehr häufig von qualitativen Effekten. Der Begriff qualitativ wird meist in gegenteiliger Verwendung zu quantitativ genutzt. Also läge die Schlussfolgerung nahe, dass es sich bei dem nicht quantifizierbaren Nutzen automatisch um qualitativen Nutzen handle. Doch ist diese Schlussfolgerung nicht immer richtig, denn in der praktischen Anwendung wird man des öfteren auf eigentlich qualitativen Nutzen stoßen, der aber dennoch quantifiziert werden kann.

#### *Die Nutzenarten nach Nagel*

Nagel<sup>186</sup> geht im Vergleich zu Heinrich und Stickel einem ganz anderen Ansatz nach. Er teilt die Nutzenpotenziale nicht nach Bewertungskriterien auf, sondern nach deren Wirkung für das Unternehmen. Nagel geht von folgenden 3 Wirkungskategorien aus:

- **Kostenersparnis**

Die Kategorie Kostenersparnis erfasst alle Nutzenpotenziale, die sich in einer direkten Senkung von Kosten niederschlagen. Bei IT-Systemen, die rein auf Rationalisierungseffekte zielen, wie es vor allem in der Vergangenheit der Fall war, wird vor allem auf diese Nutzenpotenziale Wert gelegt, da ein solches System, das zum Beispiel darauf abzielt Arbeitseinheiten freizusetzen, sich vor allem mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung behaupten muss.

- **Produktivitätsverbesserung**

Im Gegensatz zu den zuvor genannten IT-Systemen zur Rationalisierung zielt ein Unternehmen mit einem System zur Produktivitätsverbesserung darauf ab mehr Umsatz zu erwirtschaften bzw. produktiver arbeiten zu können. Der gewollte Nutzen des System liegt also nicht darin weniger Kosten zu verursachen als das Altsystem, sondern

leistungsfähiger zu sein und vor allem eine größere Funktionsvielfalt zu bieten, mit der sich zum Beispiel neue Vertriebswege eröffnen lassen oder eine Produktionsoptimierung durchführen lässt.

- strategische Wettbewerbsvorteile

IT-Systeme, die dazu dienen einem Unternehmen strategische Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, sind in der jüngsten Vergangenheit in den Fokus der Entscheider und der Medien gerückt. Hierzu zählen zum Beispiel CRM oder Portal-Anwendungen, die zwar keinen direkten Mehrwert und auch keine direkte Ersparnis verursachen. Dadurch, dass beispielsweise durch ein CRM-System Kundendaten besser verwaltet und im Unternehmen verfügbar gemacht werden können, ist ein Vertriebs- oder Servicemitarbeiter besser in der Lage auf die persönlichen Kundenbedürfnisse einzugehen. Allgemein lässt sich über die Nutzenpotenziale dieser Kategorie sagen, dass sie einen positiven Effekt auf qualitative Faktoren ausüben wie zum Beispiel die Datenqualität, die später zu Wettbewerbsvorteilen führen, wenn das Management aufgrund der besseren Datenqualität eine bessere Entscheidungsgrundlage erhält.

Rein inhaltlich lassen sich die Kategorien nach Nagel schlecht mit der Nutzeneinteilung der anderen vorgestellten Autoren vergleichen, da diese nur die Bewertung im Fokus haben. So lassen sich bei den Potenzialen, die eine Kostenersparnis bewirken, wohl immer Nutzen aus allen Kategorien nach Heinrich oder Stickel finden.

*Zusammenfassung der Nutzenarten*

Die Kategorien nach Nagel repräsentieren auch die Zielsetzung des Unternehmens. Daher kann gesagt werden, dass sich durch die Aufteilung nach Nagel der Nutzen definiert, denn wie erwähnt, bringen ja nur diejenigen Potenziale einen Nutzen für ein Unternehmen, die dessen Ziele unterstützen. Für eine erste Aufteilung der Gesamtmenge der Nutzenpotenziale scheint folglich der Nagel'sche Ansatz am geeignetsten zu sein, denn er teilt die Gesamtmenge der Potenziale in zielgerichteten Nutzen und in nicht zielgerichtete Potenziale.

### 24.2.4 Sonstige Nutzenvarianten

Nutzen ist ein mehrdeutiger Fachbegriff. Die Bedeutung ist nur begrenzt inhaltsgleich zur Verwendung in der Alltagssprache. Hier beschränkt man sich auf die Brauchbarkeit bzw. Nützlichkeit einer Sache. Die umfassende Bedeutung des Fachbegriffs verdeutlicht die nachstehende Tabelle:

Tabelle 24.3: Weitere Nutzenvarianten

Begriff	Beschreibung
positiver Nutzen	Der Gewinn eines Geldbetrages
negativer Nutzen	Der Verlust eines Geldbetrages
Bernoulli-Nutzen	subjektiver Wert eines Gutes, die Befriedigung aus der Konsumtion
Vorhersagenutzen	Wenn wir eine Entscheidung treffen, können wir das Eintreten der Konsequenzen nur erwarten
Erfahrungsnutzen	Der tatsächlich realisierte und erlebte Nutzen einer Entscheidung
heißer Nutzen (hot utility)	wenn die Konsequenz ein affektiver Zustand ist (Freude, Schreck, Ekel, etc.)
kalter Nutzen (cold utility)	wenn eine Konsequenz danach bewertet wird, wie sie zum Erreichen persönlicher Ziele dient

### 24.3 Präferenz

Unter den Präferenzen eines Menschen versteht man umgangssprachlich seine Vorstellungen und Wünsche. In der ökonomischen Theorie spricht man von Präferenzen im Zusammenhang mit der Bewertung von Ergebniswerten durch Entscheidungsträger. Im vorigen Abschnitt sind eingehend evaluative Urteile untersucht worden. Nunmehr soll der Schwerpunkt auf die präferentiellen Urteile bezüglich der Folge(n) von Konsequenzen gerichtet werden. Bisher galt die Annahme, dass der Nutzen einer Konsequenz die Präferenzen einer Person bestimmt. Die neue Betrachtungsweise soll Rückschlüsse auf die zugrundeliegenden Nutzenfunktionen bei gegebenen Präferenzen geben.

Dabei gelten folgende Annahmen:

- Eine Präferenz von a gegenüber b liegt vor, wenn eine Person a gegenüber b vorzieht oder b gegenüber a vorzieht
- die Präferenz a gegenüber b wird als binäre Relation  $a \succ b$  geschrieben
- zieht eine Person weder a gegenüber b noch b gegenüber a vor, dann ist sie a und b gegenüber indifferent:  $a \sim b$

Die Beziehungen zwischen Nutzen, Präferenz und Wahl stellen sich also so dar:

$$\text{Nutzen} \Leftarrow \text{Präferenzen} \Rightarrow \text{Wahl}$$

#### 24.3.1 Erfassung von Präferenzen für öffentliche Güter

Zur Präferenzermittlung für öffentlicher Güter<sup>187</sup> wurden im Laufe der Zeit verschiedene Verfahren entwickelt, die sich in monetäre und nicht-monetäre Methoden einteilen lassen. Mit Hilfe der monetären Methoden wird versucht, den Wert des Gutes in Geldeinheiten auszudrücken und somit messbar zu machen. Unter dem Begriff der nicht-monetären Methoden werden hier solche Verfahren zusammengefasst, die Präferenzen nicht monetär, sondern auf andere Weise bewerten. Beide Methoden

weisen bezüglich der Ermittlung von Präferenzen für öffentliche Güter Vor- und Nachteile auf. Die wichtigsten Methoden sollen hier kurz dargestellt werden.

#### *Monetäre Methoden zur Präferenzermittlung*

Bei den monetären Methoden werden indirekte und direkte Methoden unterschieden. Methoden, die die Präferenzen aufgrund von beobachtbarem Marktverhalten (revealed preferences) bewerten, werden als indirekte Verfahren bezeichnet. Da es jedoch für öffentliche Güter keine Märkte gibt, wird aus dem Verhalten auf den Märkten für private Güter auf die Präferenzen für die öffentlichen Güter geschlossen. Dabei werden entweder ersetzende substitutive oder ergänzende komplementäre Beziehungen zwischen den privaten und öffentlichen Gütern unterstellt. Als indirekte Methoden zur Präferenzermittlung sind insbesondere die Reisekostenmethode (travel cost method) und der Hedonische Preisansatz (hedonic regression method) zu nennen.

Die Reisekostenmethode<sup>188</sup> wird nach HOTELLING (1947), der das Verfahren entwickelte, auch als Aufwandmethode bezeichnet. Sie basiert auf der Überlegung, dass für den Konsum öffentlicher Güter komplementäre, private Güter nachgefragt werden. Die Wertschätzung für ein Umweltgut beispielsweise wird von dem Aufwand, der für dessen Nutzung erbracht wird, abgeleitet. Die privaten Kosten, wie z.B. Transport- oder Übernachtungskosten (inkl. der Opportunitätskosten der Zeit), die Individuen auf sich nehmen, um z.B. einen Naturpark nutzen zu können, drücken somit die Wertschätzung aus.

Der *Hedonische Preisansatz* wird auch als Marktpreismethode bezeichnet. Diesem Ansatz liegt der Gedanke zu Grunde, dass ein Gut aus einem Bündel von Eigenschaften besteht und sein Preis alle Eigenschaften abbildet. Unterscheiden sich zwei Güter lediglich in einer Eigenschaft, bewirkt dies unterschiedliche Preise bei den betrachteten Gütern. Der Preisunterschied entspricht dem gemeinten oder hedonischen Preis, der für die Abweichung der Eigenschaft zu entrichten ist bzw. eingespart werden kann. Beispielsweise lässt sich aus dem Preisunterschied von zwei - mit Ausnahme der Farbe - identischen Autos (private Güter) auf die implizite Wertschätzung der einen Farbe gegenüber der anderen schließen. Dieser Ansatz ist auf öffentliche Güter übertragbar, wenn diese regionale Unterschiede aufweisen und zu einem privaten Gut in komplementärer Beziehung stehen.

Für das öffentliche Gut Anbindung an öffentlichen Personenverkehr schlagen sich regionale Qualitätsunterschiede z.B. in unterschiedlichen Kauf- und Mietpreisen für das private Gut Wohnraum nieder. So könnte die Preisdifferenz von zwei identischen Wohnungen, die sich durch die Entfernung zu einem Anbindungsknoten des öffentlichen Personenverkehrs (Bahnhof) unterscheiden, die die Wertschätzung für Mobilität ausdrücken. Auf diese Weise bestimmt der Hedonische Preisansatz den Wert öffentlicher Güter durch die Preise komplementärer, privater Güter.

Methoden, die die individuelle Wertschätzung für öffentliche Güter durch Befragungen direkt erfassen und somit nicht auf beobachtbares Marktverhalten zurückgreifen müssen, werden als direkte Verfahren bezeichnet. Dazu werden hypothetische Märkte für die zu bewertenden Güter etabliert, so dass den geäußerten Präferenzen (states preferences) eine hypothetische Entscheidungssituation zu Grund liegt. Diese Methoden sind in der Lage, nicht nur den konsumtiven Wert von Gütern zu ermitteln, sondern auch Existenz-, Options- oder Vermächtniswerte. Zu den direkten Methoden zur Präferenzermittlung zählen *Kontingente Bewertungsansatz* und die *Conjoint-Analyse*.

Der *Kontingente Bewertungsansatz* ist eine umfragegestützte Bewertungsmethode, bei der die Wertschätzung für ein konkretes öffentliches Gut über einen Preis ausgedrückt wird, indem Personen direkt nach ihrer Zahlungsbereitschaft oder Entschädigungsforderung befragt werden. Die Zahlungsbereitschaft bringt die Wertschätzung für den Erhalt des Gutes zum Ausdruck. Besucher eines Freibades könnten befragt werden, welche Summe sie zu zahlen bereit wären, damit dieses Bad in seinem aktuellen Zustand durch Reparaturen/Pflege erhalten werden kann. Die Frage nach einer Entschädigungsleistung ist dort sinnvoll, wo Veränderungen eines Gutes angestrebt werden. Landwirte könnten beispielsweise befragt werden, für wieviel Geld sie bereit wären, einen bestimmten Anteil ihrer Flächen nicht mehr zu bewirtschaften, damit dieser dem Naturschutz dienen kann. Grundannahme dieser Vorgehensweise ist, dass Individuen Präferenzen für die Bewahrung eines bestimmten Gutes haben, die sie in monetären Einheiten ausdrücken können.

Die *Conjoint-Analyse* ist in der Marktforschung eine weit verbreitete Methode zur Einstellungs- und Nutzenmessung für private Güter. Seit einigen Jahren wird dieses Verfahren auch zu Bewertung öffentlicher Güter herangezogen. Der Grundgedanke der Conjoint-Analyse ist, dass die Güter an sich nicht nutzenstiftend sind, sondern ihre einzelnen Eigenschaften. Diese können jeweils unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Die monetäre Bewertung erfolgt, indem Eigenschaft in Geldeinheiten ausgedrückt wird. Bei dem Analyseverfahren werden die Güter als Ganzes von den Probanden bewertet und somit die Präferenz für das gesamte Gut ermittelt. Anschließend wird daraus auf die Präferenzen für die Eigenschaften und Eigenschaftsausprägungen geschlossen. Die Conjoint-Analyse setzt voraus, dass ein Gut als ein Bündel von Eigenschaften wahrgenommen wird. Das Gut Schulwesen setzt sich z.B. aus Schulgebäuden, Lehrer, Unterrichtsmittel usw. zusammen. Für die monetäre Bewertung kann z.B. die Eigenschaft Kosten für die Schulbildung angenommen werden.

#### *Nicht-monetäre Methoden zur Präferenzermittlung*

Zu den Methoden, die Präferenzen ohne eine monetäre Bewertung erfassen zu können, zählen die Conjoint-Analyse, die Nutzwertanalyse und die Leitbildmethode. Die Conjoint-Analyse zählt auch zu den Nicht-monetären Methoden, weil sie auch dann noch einsetzbar ist, wenn kein Marktpreis für ein Gut vorhanden ist. Die Festlegung einer Eigenschaft in Geldeinheiten entfällt in diesem Fall. Die erfassten Präferenzen bzw. Nutzenwerte sind somit zunächst nur ordinal, d.h. nur ihre Rangfolge, nicht aber metrisch messbar, d.h. das der Abstand zwischen den Nutzenwerten nicht quantifizierbar ist. Das Verfahren der Conjoint-Analyse sieht jedoch vor, aus den erfassten ordinalen Gesamtpräferenzen metrische Teilnutzenwerte zu berechnen. Durch Verknüpfung dieser Teilnutzenwerte mittels Addition oder Multiplikation lassen sich schließlich metrische Gesamtnutzenwerte bestimmen. Somit könnte das Ergebnis einer Befragung lauten, dass ein Gut X mit dem Nutzenwert x einem Gut Y mit dem Nutzenwert y vorgezogen wird. Die Nutzendifferenz könnte aber nicht in monetären Einheiten ausgedrückt werden.

Die *Nutzwertanalyse* wurde für den öffentlichen Sektor entwickelt. Mit Hilfe dieses Verfahrens könnten alternative öffentliche Projekte auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht und nach ihrer Vorteilhaftigkeit geordnet werden. Die Rangfolge wird durch Nutzenwerte oder Gesamtwirksamkeiten angegeben. Bei diesem Verfahren wird in erster Linie die Outputwirkung öffentlicher

Vorhaben bewertet. Die Kosten werden nicht ausdrücklich berücksichtigt. Lediglich durch die Ausweisung von Kosten als negative Teilnutzenwerte könne diese in die Analyse einbezogen werden. Die Bestimmung des Wertes einer Alternativer erfolgt über eine Vielzahl von Kriterien (multidimensionales Zielsystem), bei denen es sich nicht nur um sachliche Objektinformationen handelt, sondern auch um subjektive Informationen (z.B. Präferenzen des Entscheidungsträgers). Zur Bestimmung der Nutzenwerte im Hinblick auf die Gesamtzielerfüllung und zur Vergleichbarkeit werden die qualitativ ermittelten Kriterien in quantitative Merkmale transformiert (z.B. durch die Bewertung mit Punkten).

Die *Leitbildmethode* ist eine Planungsmethode im Bereich der Landschaftsentwicklung. In ihrer Gesamtheit enthält die Methode auch monetäre Elemente (z.B. die Kosten-Nutzen-Analyse). jedoch beruht das Grundprinzip auf eine nicht-monetären Bewertung, sodass hier eine Zuordnung zu den nicht-monetären Methoden erfolgt. Das Verfahren nimmt einen Vergleich des Soll-Zustandes einer Landschaft (=Leitbild) mit dem Ist-Zustand sowie mit Szenarien vor, woraus Handlungskonzepte abgeleitet werden können. Die Bewertung einer Landschaft wird ganzheitlich oder über Teile des Objektes (synthetische Bewertung) vorgenommen. Der Prozess der Leitbildentwicklung führt zur Definition einer einheitlichen Skala, auf der konkurrierende Werte abgebildet werden können. Die Skalierung kann z.B. mit Hilfe von Nutzenfunktionen, rechtlichen Normen oder ethischen Maßstäben erfolgen. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, die Leitbilder verschiedener Gruppen, z.B. des Umweltamtes, eines Planungsbüros und der Bevölkerung zu berücksichtigen, die unterschiedliche Präferenzen zum Ausdruck bringen.

### 24.3.2 Präferenzordnung

Eine Präferenzordnung ist eine Ordnung über alternative Handlungen, die bestimmten Anforderungen genügt. Wenn man die Alternativen mit Buchstaben benennt, kann man die Präferenzordnung des Individuums darstellen. Die formale Darstellung erfolgt mit Hilfe binärer Relationen: Eine Entscheidung zwischen zwei Optionen (binäre Wahl wird mit dem Präferenzsymbol  $\succ$  notiert. Ist die Person indifferent zwischen zwei Alternativen a und b, notiert man  $a \sim b$  <sup>189</sup>

*Antisymmetrie*

Eine Person kann nicht gleichzeitig  $a \succ b$  und  $b \succ a$  behaupten

*Vergleichbarkeit*

Eine Person muss einem Paar a, b genau eine Präferenz  $a \succ b$  oder Indifferenz,  $a \sim b$  angeben können,

*Widerspruchslosigkeit (Transitivität)*

Eine Person, die behauptet, dass  $a \succ b$  und  $b \succ c$  gilt, muss auch  $a \succ c$  anerkennen (logisches Verhalten)

Widerspruchsfreie Präferenzen heißen transitiv. Die widersprüchlichen Präferenzen nennt man intransitiv. Wenn eine Person intransitive Präferenzen hat, kann man seine Wahlhandlungen nicht prognostizieren. Die Annahme transitiver Präferenzen stellt sicher, dass sich Individuen "rational-schlüssig" verhalten. Dies wird jedoch in der Praxis gelegentlich verletzt. Die Vergleichbarkeit ist insofern problematisch, weil unter Umständen Alternativen miteinander verglichen werden, deren Vergleichbarkeit nicht zwingend gegeben bzw. einsichtig ist.

In der Mikroökonomie <sup>190</sup> gilt: für eine Präferenzordnung (d.h. alle Güterbündel können in eine Reihenfolge gebracht werden) müssen die Präferenzen folgenden Eigenschaften genügen:

*Reflexivität*

Eine Alternative, die beispielsweise zu zwei verschiedenen Zeitpunkten betrachtet wird, wird vom Konsumenten vorher und nachher nicht unterschiedlich bewertet.

*Transitivität*

siehe oben

*Vollständigkeit*

wenn es keine unvergleichbaren Alternativen gibt.

Alle drei Kriterien gemeinsam stellen sicher, dass die verschiedenen Alternativen in eine lineare Rangordnung gebracht werden können (schwache Präferenzbildung). Eine *Präferenzrelation* bringt das Ergebnis eines paarweisen Vergleichs zweier Ergebniswerte (a und b) zum Ausdruck. Somit lassen sich individuelle Präferenzen unterscheiden in:

*starke Präferenz*: Die Person zieht a gegenüber b vor

*schwache Präferenz*: Die Person findet a mindestens so gut wie b

*Indifferenz*: Die Person ist unbestimmt gegenüber a und b

Indifferenz zwischen a und b besteht genau dann, wenn zwischen a und b keine starke Präferenz besteht. Und: Die Person ist dann indifferent zwischen a und b, wenn sie a mindestens so gut wie b findet und b mindestens so gut wie a.

Wenn man also die Alternativen mit Buchstaben benennt, kann man die Präferenzordnung des Individuums darstellen.

Als Arten von Präferenzordnungen gelten:

**Höhenpräferenzen**

Präferenz zwischen qualitativ unterschiedlichen Ergebnissen

*Artenpräferenzen*

Präferenz zwischen Ergebnissen, die durch ein Merkmal charakterisiert sind, das in einer Zahlenangabe zum Ausdruck kommt

*Zeitpräferenzen*

Präferenz zwischen Ergebnissen, die zu verschiedenen Zeitpunkten verfügbar sind

*Risikopräferenzen*

Präferenz zwischen Alternativen, denen jeweils eine Menge möglicher Ergebnisse zugeordnet ist, mit den Ausprägungen

- Risikoaversion (Person akzeptiert nur wenig Risiko)
- Risikoneutralität (Risiko ist der Person gleichgültig)

- Risikofreude (Risiko ist das Ziel: z.B. Glücksspiel: hier wird für Risiko sogar bezahlt)

Im Rahmen der Zielbildung bedeutet das letztlich für die Entscheidungsträger, dass Klarheit über ihre Präferenzordnung herrschen muss.

## 25 Das Neue Denken

### 25.1 Ganzheitliches Denken und Handeln

Wir leben nicht erst seit dem Aufkommen des Begriffs Globalisierung in einer Wendezeit. Bereits in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts sind derartige Phänomene beschrieben bzw. ist eindringlich ein Paradigmenwechsel gefordert worden.

„Unter Globalisierung versteht man den Prozess der zunehmenden internationalen Verflechtung in allen Bereichen (Wirtschaft, Politik, Kultur, Umwelt, Kommunikation etc.). Diese Intensivierung der globalen Beziehungen geschieht auf der Ebene von Individuen, Gesellschaften, Institutionen und Staaten...“ <sup>191</sup>

Als vielleicht populärster Vertreter für ein Neues Denken ist der aus Österreich stammende Physiker Fritjof Capra zu nennen.

In seinem Bestseller „Wendezeit - Bausteine für ein neues Weltbild“ <sup>192</sup> fordert er den Aufbruch zu einem Neuen Bewusstsein in Wissenschaft und Gesellschaft: „Das Hauptthema dieses Buches ist der gegenwärtig stattfindende „Paradigmenwechsel“ in Wissenschaft und Gesellschaft des Abendlandes. Es ist dies ein Wandel der Weltanschauung vom mechanistischen Weltbild des 17. Jahrhunderts zu einer ganzheitlichen und ökologischen Sicht.“ <sup>193</sup>

Für die Menschen in Deutschland hat der Begriff Wendezeit bzw. Wende zusätzlich eine ganz besondere Bedeutung: Man bezeichnet damit die Zeit ab dem Beginn der friedlichen Demonstrationen in der ehemaligen DDR bis zur Umwandlung der SED-Diktatur zur Demokratie, also den Zeitraum von Herbst 1989 bis Frühjahr 1990. Die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten bedeutete auch für die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland eine grosse Herausforderung. Fachleute aus den westlichen Bundesländern (=alte Bundesrepublik Deutschland) wurden in die sog. neuen Bundesländer geschickt, um dort Aufbau- bzw. Umbauhilfe als Instruktoren zu leisten. Zu Beginn des Aufbau Ost standen jedoch keine Reformen im Vordergrund, sondern die Übertragung westlicher Standards auf die Situation im Beitrittsgebiet. <sup>194</sup>

Schon bald begann man aufgrund der schwierigen Haushaltssituation mit Reformbemühungen in der Bundesverwaltung, den Landes- und Kommunalverwaltungen im gesamten Bundesgebiet. Für eine einführende Analyse der Reformbemühungen siehe Bogumil <sup>195</sup> Die von Capra skizzierte Einschätzung der (heutigen) Weltsituation lässt sich in folgenden Thesen zusammenfassen: <sup>196</sup>

- Die dringendsten Probleme unserer Zeit sind globale, systemische Probleme.
- Diese vielfach vernetzten Probleme sind letztlich Facetten ein und derselben Krise, die im wesentlichen eine Krise der Wahrnehmung ist.
- Die Überwindung dieser Wahrnehmung erfordert einen grundlegenden Wandel unserer Weltbilder und Wertvorstellungen - einen Paradigmenwechsel - in Wissenschaft und Gesellschaft.
- Das Denken des neuen Paradigmas ist systemisches (*ganzheitlich-ökologisches*) Denken.
- Nur systemisches Denken kann zu langfristig tragbaren Lösungen unserer Probleme führen.

### 25.2 Systemisches Denken

Man definiert Organisationen als soziale Systeme mit einem angebbaren Mitgliederkreis, einer Vorstellung ihrer kollektiven Identität und Verhaltensprogrammen, die der Erreichung spezifischer Ziele dienen (Ziegler). Organisierte Sozialsysteme (können) begriffen werden als Systeme, die aus Entscheidungen bestehen und die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, durch die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, selbst anfertigen (Luhmann 1988).

In sozialen System werden folgende Systemebenen unterschieden:

- **Interaktion:**  
Interaktionssysteme kommen dadurch zustande, dass Anwesende sich wechselseitig wahrnehmen. Ihr Selektionsprinzip und zugleich ihr Grenzbildungsprinzip ist die Anwesenheit. Wer nicht anwesend ist, gehört nicht zum System.
- **Organisation:**  
Hierbei handelt es sich um eine voll eigenständige Entwicklung und ein neues Prinzip der Grenzziehung und Selbstselektion. Als organisiert können wir Sozialsysteme bezeichnen, die die Mitgliedschaft an bestimmte Bedingungen knüpfen, also Eintritt und Austritt von Bedingungen abhängig machen. Man geht davon aus, dass die Verhaltensanforderungen des Systems und die Verhaltensmotive der Mitglieder unabhängig voneinander variieren können, sich aber unter Umständen zu relativ dauerhaften Konstellationen verknüpfen lassen.
- **Gesellschaft:**  
Gesellschaft wird klassisch definiert als das umfassende und dadurch unabhängige, autarke Sozialsystem. Es umfasst nicht notwendig alle Handlungen, die es objektiv gibt, geschweige denn: alle Menschen. Gesellschaft ist das umfassende Sozialsystem aller kommunikativ füreinander erreichbaren Handlungen. In der heutigen Zeit ist die Gesellschaft Weltgesellschaft (Luhmann).

Öffentliche Verwaltungen sind *organisierte soziale Systeme*, die auf der Basis von Plänen und Programmen bindende Entscheidungen produzieren. Bindende Entscheidungen sind Entscheidungen, die in der Umwelt des Verwaltungssystems als verbindlich akzeptiert werden. Bei der Entscheidungsfindung können Probleme auftreten. Derartige Probleme sind bereits an anderer Stelle dargestellt worden (s. Kapitel 18). Zur Lösung von (komplexen) Problemen wird heute systemisches Denken<sup>197</sup> als notwendige Fähigkeit angesehen.

Systemisches Denken bedeutet, die Gesamtheit von Prozessen, Konstellationen von Situationen und Phänomenen zu begreifen. Ein herausgelöster Teil gibt nur wenig oder falsche Informationen über das Ganze. Um etwas oder jemanden zu verstehen, muss man die Ganzheit bzw. das System sehen und in den Denkprozess mit einbeziehen.

Systemisches Denken hilft, ein Problem in seine Teile zu zerlegen, hierbei jedoch die Zusammenhänge nicht aus den Augen zu verlieren. Die Analyse als System öffnet weiter den Blick für die Ermittlung von Systemfunktionen und -beziehungen, also einen Komplex zusammengehöriger Fragen, und Funktionsweisen wie Selbstreferenz und Autopoiese, Ultrastabilität, die dem sonst üblichen kausalen Denken unbekannt sind. Die Abgrenzung eines Systems (Festlegung der Systemgrenzen) erfolgt entsprechend dem Untersuchungsinteresse und ist nicht objektiv vorgegeben. Im *Verwaltungsmanagement* wird die Systembetrachtung um Outcome<sup>198</sup> erweitert, weil erst damit die Funktion der öffentlichen Verwaltung zutreffend erfasst werden kann.

Systemisches Denken wird generell wie folgt gekennzeichnet:

1. es bedeutet, dass es im pädagogischen, sozialen und biologisch-medizinischen Bereich (im Gegensatz z.B. zur Mechanik) keine einfachen Ursache - Wirkungszusammenhänge von Prozessen oder Erscheinungen gibt. So kann z.B. die Ursache einer geistigen Behinderung nicht allein auf eine Entwicklungsabweichung im Aufbau der Nervenzellen zurückgeführt werden. Vielmehr bestimmen die wechselseitigen Beziehungen der Teilprozesse einen entsprechenden Ablauf.
2. es wird betont, dass sich Prozesse immer im Spannungsbogen zwischen Vergangenheit und Zukunft bewegen und somit nur eine bestimmte Zeit wirksam sind. Sie beziehen sich auf Vorerfahrungen und sollen aber auch in die Zukunft hinein wirken. Dieser Zusammenhang führt z.B. zur Erkenntnis, dass ein Lernerfolg wesentlich von der Vorerfahrung mitbestimmt wird und dass die Lernmotivation wesentlich steigt, wenn sich der Lernende vorstellen kann, wann und wo er das Gelernte anwenden wird.
3. es verbindet sich damit die Erkenntnis, dass der Mensch zumindest unter dem Blickwinkel sozialer Interaktion ein geschlossenes System darstellt. Dies bedeutet, dass ein Mensch keinen unmittelbaren Zugang zu den Gedanken und Gefühlen seiner Mitmenschen hat. Es sind immer nur subjektive Deutungen physikalischer Impulse, die im Innem einer Person stattfinden, z.B. die Schallwellen der Sprache oder die optischen Eindrücke von einem lachenden Gesicht (Hermeneutik).<sup>1</sup>

Ossimitz<sup>199</sup> unterscheidet mit seiner ausführlich entwickelten Definition vier Dimensionen systemischen Denkens:

#### 1. Denken in Modellen

Bewusstsein darum, dass wir nicht Systeme *an sich* betrachten, sondern stets mit externalisierten Modellen von Systemen umgehen, die gewisse Aspekte der systemischen Situation hervorheben und andere Aspekte vernachlässigen.

#### 2. Vernetztes Denken

Denken in Wirkungsnetzen, Erfassung von Wirkungsketten sowie von eskalierenden und stabilisierenden Rückkoppelungen.

#### 3. Dynamisches Denken

Berücksichtigung von Verzögerungen, Schwingungen und anderen Zeitgestalten in Systemen.

#### 4. Systemisches Handeln

Fähigkeit zur praktischen Steuerung von Systemen.

#### *Denken in Modellen*

Es sollte uns bewusst sein, dass die Systeme, mit denen wir uns beschäftigen, stets Modelle von irgendetwas sind, also gewisse Vereinfachungen darstellen bzw. auf bestimmten Annahmen beruhen. Diese modellorientierte Sichtweise von Systemen hat mehrere Konsequenzen:

- Dieselbe Situation kann durch unterschiedliche Systemmodelle repräsentiert werden. In diesem Sinne gibt es dann auch verschiedene systemische Sichtweisen.
- Kein einzelnes Systemmodell kann für sich einen absoluten Gültigkeits- bzw. Wahrheitsanspruch erheben. Verschiedene Modelle sind nicht richtig oder falsch, sondern mehr oder weniger starke Vereinfachungen.
- Die Entwicklung/Konstruktion von Systemmodellen wird wesentlich entlastet. Man kann zunächst mit stark vereinfachenden Modellen beginnen und diese dann erweitern. Es ist möglich und zulässig, für dieselbe Situation alternative Systemmodelle zu entwickeln.

- Man vermeidet die Gefahr der Überinterpretation systemischer Ergebnisse bzw. Einsichten. Diese haben ihre Gültigkeit jeweils nur im Rahmen des betreffenden Modells.

Zum Denken in Modellen gehört auch die Fähigkeit zur Modellbildung.

#### *Vernetztes Denken*

Mit Vernetztem Denken ist ein Denken gemeint, das mehr berücksichtigt als einfache Ursache-Wirkungsbeziehungen.

Vernetztes Denken umfasst folgende Fähigkeiten:

- auch indirekte Wirkungen zu erkennen und zu beurteilen,
- dabei insbesondere auch Rückwirkungen auf die Ursache (feedback loops) zu erkennen,
- ganze Netze von Wirkungsbeziehungen aufbauen und verstehen zu können.

#### *Dynamisches Denken*

Dynamisches Denken hat nach Ossimitz folgende Dimensionen:

- Erkennen und Berücksichtigen der Eigen dynamik von Systemen.
- Fähigkeit, zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten zu identifizieren.
- Erkennen der Bedeutung langfristiger Wirkungen.
- Erkennen und Beurteilen von charakteristischen systemischen Zeitgestalten (Verzögerungen, Schwingungen, verschiedene Arten von Wachstumstypen).
- Verständnis für das gleichzeitige Ablaufen mehrerer Vorgänge in einem komplexen System.
- Fähigkeit, Zeitgestalten adäquat darzustellen bzw. in Raumgestalten umzuwandeln. Solche Zeitgestalten sind etwa periodische Schwankungen oder zeitliche Verzögerungen.

#### *Systemisches Handeln*

Dabei geht es hier nicht um ein intuitives Steuern spezieller Systeme (wie etwa beim Autofahren), sondern um eine bewusst reflektierte Kompetenz mit einem breiteren Spektrum an Einsatzmöglichkeiten, also mit einer gewissen Transferierbarkeit. Eine konkrete Möglichkeit besteht darin, das Steuern von Systemen im Zuge der Entwicklung und Exploration von Systemmodellen praktisch einzuüben.

Die Methodik des vernetzten Denkens (MVD) <sup>200</sup> verwendet kybernetische Erkenntnisse zur Lösung komplexer Probleme. Die Beziehungen von Ursache und Wirkung werden nicht als lineare Prozesse, die nur in einer Richtung ablaufen betrachtet, sondern in ihren Interdependenzen mit anderen Systemelementen erfasst. Das Ziel kybernetischer Modellbildung ist ein gedankliches Modell des betreffenden Systems, und zwar nicht nur auf der Ebene der inhaltlichen, möglicherweise sogar numerischen Details, sondern auf der Ebene der systematischen Zusammenhänge und der kybernetischen Verhaltensmöglichkeiten des betreffenden Systems zu erhalten.

Charakteristische Merkmale, denen sich ein Akteur in einer komplexen Problemlösungssituation ausgesetzt sieht, lassen sich <sup>201</sup> in folgenden fünf Punkten zusammenfassen:

1. Die Komplexität der Situation:

Diese bezieht sich primär auf die Menge der zu verarbeitenden Informationen, die die zur Verfügung stehende Kapazität bei weitem überschreitet und damit optimale Problemlösung verhindert. Dadurch entsteht zugleich die Notwendigkeit starker Informationsreduzierung.

2. Die Intransparenz der Situation:

Hierunter ist zu verstehen, dass nicht alle Informationen, die der Akteur für seine Entscheidungen benötigt, direkt zugänglich sind. Dadurch entsteht die Notwendigkeit aktiver Informationsbeschaffung.

3. Die Abhängigkeiten zwischen den beteiligten Variablen:

Es ist nicht nur die bloße Menge an Information zu bewältigen, sondern darüber hinaus zu beachten, in welchen (wechselseitigen) Abhängigkeiten die verschiedenen Wirkvariablen zueinander stehen. Dies bringt die Notwendigkeit von Informationsstrukturierung (im Sinne der Erstellung von Abhängigkeitsstrukturen) mit sich.

4. Die Eigendynamik der Situation:

Dieser situative Aspekt bezieht sich auf die Tatsache, dass nur begrenzt Zeit zum Nachdenken zur Verfügung steht, da sich ansonsten die Situation auch ohne Zutun des Akteurs ändert. Der bestehende Zeitdruck macht eine oberflächliche Informationsverarbeitung und rasche Entscheidungen notwendig.

5. Die Polytelie (Vielzieligkeit) der Entscheidungssituation:

Hierunter fällt der Tatbestand, dass in komplexen Situationen meistens nicht nur ein Ziel, sondern mehrere, unter Umständen sogar sich widersprechende Ziele verfolgt werden müssen. Dies erzeugt die Notwendigkeit einer mehrdimensionalen Informationsbewertung und des Aufbaus einer differenzierten Zielstruktur mit Regeln zur Konfliktresolution.

In einer neueren Arbeit fasst Dörner<sup>202</sup> die Anforderungen aus komplexen dynamischen Problemsituationen zusammen unter den Gesichtspunkten (1) der Informationsgewinnung und -integration, (2) der Zielausarbeitung und -balancierung, (3) der Maßnahmenplanung und Entscheidung sowie (4) des Selbstmanagements.

Das Vorgehen bei der Anwendung der Methodik des vernetzten Denkens gliedert sich nach Gomez und Probst in sechs Schritte:<sup>203</sup>

#### 1. Schritt: Bestimmen der Ziele und Modellieren der Problemsituation

Der Prozess beginnt mit der Modellierung und Abgrenzung der Fragestellung. Um eine umfassende und ganzheitliche Problembeschreibung zu erhalten, werden dazu unterschiedliche Perspektiven eingenommen. Von Anfang an werden die erkannten Einflussgrößen in Form eines Netzwerkes dargestellt. Der Problemlösungsprozess muss von Zielen und Teilzielen geleitet werden, die in diesem frühen Stadium oft nicht exakt formuliert werden können. Mit zunehmenden Erkenntnissen im Verlauf des Prozesses müssen die Ziele später präzisiert werden.

#### 2. Schritt: Analysieren der Wirkungsverläufe

Die Einflussgrößen werden mit Hilfe der Netzwerktechnik dargestellt. Analysiert werden Richtung und Art des Einflusses, der von einer Variablen auf eine andere ausgeübt wird, die Intensität sowie der Zeitverlauf zwischen den einzelnen Größen. Die Richtung der Wirkung wird im Netzwerk durch die Pfeilrichtung angegeben. Eine gleichgerichtete Wirkung ist durch ein "+" gekennzeichnet, eine entgegengesetzte Wirkung durch ein "-". Im unten abgebildeten (Teil-)Netzwerk besteht eine positive Kopplung zwischen der Arbeitszufriedenheit und der Qualität der Leistungen (je zufriedener die Mitarbeitende, desto besser ist die Qualität der Leistungen), negativ gekoppelt sind Kosten und Erträge (je höher die Kosten, desto geringer die Erträge). Von besonderem Interesse für die kybernetische Steuerung des Systems ist die Anzahl der Regelkreise im Netzwerk und die Art ihrer Rückkopplung. Eine negative Rückkopplung zeigt eine stabilisierende Wirkung an, während bei einer positiven Rückkopplung die Gefahr besteht, dass sich die Einflüsse gegenseitig aufschaukeln. Die zeitliche Dimension wird im Netzwerk berücksichtigt, indem kurz-, mittel- und langfristige Beziehungen mit Pfeilen unterschiedlicher Farben markiert werden.

Die Intensitäten der Beziehungen zwischen den einzelnen Größen werden intuitiv geschätzt, bewertet und mit Hilfe einer Matrix berechnet. Daraus ergeben sich vier Arten von Systemelementen:

- aktive Elemente:  
beeinflussen andere Elemente stark, werden selbst kaum beeinflusst,
- reaktive Elemente:  
beeinflussen andere Elemente kaum, aber unterliegen starken Einflüssen,
- kritische Elemente:  
beeinflussen andere Elemente stark und werden selbst stark beeinflusst,
- träge Elemente:  
beeinflussen andere Elemente kaum und werden selbst kaum beeinflusst.

#### 3. Schritt: Erfassen und Interpretieren der Veränderungsmöglichkeiten

Das entstandene Netzwerk kann genutzt werden, um verschiedene alternative Problemlösungen mit ihren Auswirkungen zu simulieren. Von besonderem Interesse ist das Verhalten der Bereiche des Netzwerkes, die durch direkte Eingriffe nicht beeinflussbar sind. In die Simulation werden ebenfalls wahrscheinliche, optimistische und pessimistische Szenarien einbezogen.

#### 4. Schritt: Abklären der Lenkungsmöglichkeiten

Die Lenkungsmöglichkeiten müssen aus der Perspektive des Lenkers der Situation geklärt werden. Zu unterscheiden sind lenkbare und nicht lenkbare Größen sowie Indikatoren. Wenn wir ausgehend von unserem Beispiel die Organisationsleitung als Lenkungsebene annehmen, so können Fortbildungen als lenkbare Größe, die Arbeitszufriedenheit als Indikator und die Kundenzufriedenheit als nicht lenkbare Größe betrachtet werden.

#### 5. Schritt: Planen von Maßnahmen und Strategien

In dieser Phase werden Art und Umfang der Eingriffe festgelegt, dabei sollen Synergieeffekte und die Eigendynamik des Systems genutzt werden. Vor der Realisierung der Strategien und Gestaltungsmaßnahmen werden die Lenkungseingriffe im Netzwerk simuliert.

#### 6. Schritt: Verwirklichung der Problemlösung

Die Beteiligung der betroffenen Mitarbeitende ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen, was auch für alle anderen Phasen des Problemlösungsprozesses gilt. Die Gestaltungsmaßnahmen sollen so getroffen werden, dass sie im weiteren Verlauf an veränderte Bedingungen angepasst und weiterentwickelt werden können.

Die Bearbeitung von Problemstellungen mit Hilfe des vernetzten Denkens ist ein iterativer, heuristischer Prozess, dessen einzelne Phasen miteinander vernetzt sind. Die Phasen laufen nicht notwendigerweise in der dargestellten Reihenfolge ab, wenn zum Beispiel neue Erkenntnisse während der Bearbeitung gewonnen werden, müssen einzelne Schritte erneut durchlaufen werden. Die Methodik des vernetzten Denkens ist für die Anwendung auf dynamische, mehrdimensionale Problemstellungen geeignet, weil sich entsprechend komplexe Sachverhalte mit der Netzwerktechnik gut darstellen lassen und die Mitarbeitende aktiv in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden können. Die Methodik des vernetzten Denkens kann im Rahmen eines Work shops zur Bearbeitung einer komplexen Problemsituation angewendet werden. Ziel eines solchen Workshops ist die Festlegung eines konkreten Maßnahmenplans.

Goodman und Karash haben sechs Schritte herausgearbeitet, die dazu verhelfen sollen, Sensitivität dafür zu entwickeln, wie systemisches Denken (*systems thinking*) zur Problemidentifikation und -lösung und Ergebnisüberprüfung herangezogen werden kann. Der Prozess besteht aus den Schritten: <sup>204</sup>

1. Tell the story
2. Draw Behavior over time graphs
3. Create a focusing statement
4. Identify the structure
5. Going deeper™ into the issues
6. Plan an intervention

#### *Tell the story*

Laut Goodman und Karash ist es für den Untersuchenden notwendig, den Prozess mit einem Nachdenken über das vorliegende Problem zu beginnen anstatt mit ständigem Einwirken auf das System fortzufahren. Da sich meist mehrere Menschen mit einem bestimmten Problem beschäftigen, besteht die Möglichkeit, sämtliche Beteiligte zusammenzubringen. Sie sollen dann die Problemsituation mit ihren Worten aus ihrer Sicht beschreiben. Auf diese Weise werden die individuellen mentalen Modelle verbalisiert. Am Ende dieser Phase soll eine in sich logisch konsistente Hypothese stehen, die Aufschluss über die Ursache(n) des Problems gibt. Nicht erwünscht ist hierbei die einfache Definition eines problem statements, zu dem schnell die richtige Lösung gefunden werden kann.

#### *Draw Behavior over time graphs*

In der ersten Phase wird sich eher auf die momentane Problemsituation konzentriert. In der zweiten Phase soll durch ein Aufzeichnen des Systemverhaltens im Zeitablauf die Vergangenheit mit der Zukunft verbunden werden. So sollen nicht nur plötzliche events, sondern auch zeitlich sich entwickelnde patterns erkannt werden.

#### *Create a focusing statement*

An dieser Stelle soll eine klare Aussage über das Prozessziel getroffen werden, um Kräfte in eine Richtung zu bündeln.

#### *Identify the structure*

In dieser Phase wird die das Systemverhalten determinierende Systemstruktur beschrieben. Dabei steht das closed-loop thinking, das den Aufbau der Struktur untersucht, im Vordergrund. Die in der ersten Phase erzählte Geschichte stellt die Grundlage für diese Phase dar. Die Geschichte sollte aus Rückkopplungen aufgebaut sein, die Problematik aus verschiedene Sichtweisen (vantage points) beleuchten und Schlüsselthemen sowie wiederkehrende Muster identifizieren.

#### *Going deeper into the issues*

Existiert ein gutes Verständnis über das System und seinen Aufbau, soll ein tieferer Einblick in die zugrundeliegenden Zusammenhänge gewährt werden, um den Schritt zur Umsetzung des Erarbeiteten überhaupt erst möglich zu machen.

Goodman und Karash bestimmen vier Gebiete, die näherer Untersuchung bedürfen. Purpose of the system soll den tatsächlichen Existenzgrund des Systems hinterfragen. Mental models sollen bei Entscheidungen durch Sprechblasen ergänzt werden, um die Verständlichkeit zu erhöhen. Die Frage nach the larger system bettet das untersuchende System in ein übergeordnetes Supersystem ein. Durch personal role soll die eigene Position im System verstanden werden.

#### *Plan an intervention*

Steht ein Eingriff in das System bevor, soll auf Basis des in den vorhergehenden Phasen generierten Wissens über das System eine Interventionsmöglichkeit herausgearbeitet werden. Dabei soll das System strukturell so verändert werden, dass es die Ergebnisse hervorbringt, die der Untersuchende erwartet. Folglich können bspw. neue Rückkopplungsschleifen eingeführt oder alte herausgestrichen werden. Laut Goodman und Karash sind jene Veränderungen am einschnittensten, die ein Denken der im System Stehenden verursacht.

## 25.3 Das Konzept des New Public Management

Das New Public Management (NPM) bezeichnet eine Richtung innerhalb der Verwaltungsreform und Staatsmodernisierung, die auf der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken beruht. NPM ist ein Denkansatz für eine neue Managementphilosophie, die Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten will. Ungewöhnlich am NPM ist die Ganzheitlichkeit des Ansatzes: Es wird nicht von einem einzigen der bisherigen Reformansätze her argumentiert. NPM versteht sich als eine Symbiose und Ausweitung der bisher bekannten Ansätze.

## 25.3.1 Entwicklung

In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre wurde die Verwaltungsreform auch in der Bundesrepublik, nach Wiederaufbau und Konsolidierung, zu einem beherrschenden Thema. Verschiedene Schwerpunkte sind auszumachen. 1968 wurde die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern eingesetzt, die mit umfangreichen Arbeiten hervorgetreten ist, die auf mehr Zielgerichtetheit und Steuerungsfähigkeit der arbeitsteiligen Großorganisation Bundesverwaltung durch bessere Planung, (Früh)Koordinierung, Informationsnutzung und Entscheidungsprozesse hinausliefen. Ein dabei auch zum Zuge gekommener Reformansatz ist das Management by Objectives, das über periodisch wiederholte Zielvereinbarungen auf den jeweils benachbarten Hierarchieebenen mehr Zielorientierung der Behörden erreichen will. Auch das Harzburger Modell als deutsche Version des Management by Delegation muss hier genannt werden, da es in der öffentlichen Verwaltung erheblich von sich Reden machte und die stärkere Unterscheidung von Führungs- und Handlungsverantwortung über eine Führung im Mitarbeitendenverhältnis zum Thema erhob.

Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts befasste sich von 1970 bis 1973 mit Fragen der Rekrutierung, Beurteilung, Führung und Entwicklung des Personal, mit der Dienstpostenbewertung sowie mit dem (gescheiterten) Versuch, die traditionelle Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeiter aufzuheben. Die Gebietsreform war ein weiteres Reformvorhaben, das von Ende der Sechziger bis Mitte der Siebziger viel Aufmerksamkeit auf sich zog und das Gesicht der deutschen öffentlichen Verwaltung deutlich dadurch verändert hat, dass die Territorien der Regierungsbezirke, Kreise und Gemeinden vergrößert wurden, um ihre Leistungskraft zu steigern und auf diesem Wege die Aufgabenwahrnehmung zu verbessern.

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 und die Gesetze zur Haushaltsreform von 1969 stehen für Finanzreformen; sie reichen von der Neugliederung der Haushaltssystematik über die Mittelfristige Finanzplanung<sup>205</sup> bis zum Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Ende der siebziger Jahre folgte eine Reformphase, die dem mit den vorgenannten Ansätzen verbundenen Wachstum des öffentlichen Sektors (von 1965 bis 1975 war beispielsweise der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Erwerbsbevölkerung in Deutschland von sieben auf dreizehn Prozent gestiegen) Konzepte der Entbürokratisierung und der Aufgabenkritik entgegensetzte.

Ende der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre wurden in den Bundesländern und zuletzt im Bund entsprechende Kommissionen eingesetzt, die Aufgaben, Vorschriften und Verwaltungsverfahren durchforsten sollten. Die Rückführung des Staates auf seine Kernaufgaben über Maßnahmen wie Verbesserung der Gesetzestechnik, Aufgabenaussgliederung, effizientere Ressortorganisation, Kosten- und Leistungsrechnung und weitere stehen auf dem Reformprogramm, das sich beim Bund mit dem hier für 1995 eingesetzten Sachverständigenrat unter der Metapher des Schlanken Staates manifestierte. Unverkennbar hat schließlich in den neunziger Jahren die weltweite New Public Management-Bewegung auch der deutschen Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung ihren Stempel aufgedrückt, wobei besonders im kommunalen Bereich, auch der Name Neues Steuerungsmodell Verwendung findet.

Bei aller Begriffsvielfalt, wie sie bei einem so breit diskutierten Konzept wohl zu erwarten ist, lässt sich doch verkürzend feststellen, dass es darum geht, den Staat beziehungsweise seine öffentlichen Einrichtungen, wie gefordert, kleiner und wirkungs voller zugleich zu machen. Dies soll durch eine Reihe von Maßnahmen geschehen,.

Obwohl es so etwas wie ein offizielles Programm des New Public Management nicht gibt, können im internationalen Vergleich der Veränderungsprozesse folgende Merkmale des NPM angeführt werden:

### 1. Professionelles und verantwortungsbewusstes Management

Die Rechenschaftslegung erfordert die genaue Zuordnung der Verantwortung. Im Gegenzug müssen Handlungsspielräume für die Führungskräfte (free to manage) eröffnet werden.

### 2. Leistungsmessung

Die Rechenschaftslegung über die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Dienstes erfordert die Formulierung von operationalen Zielen und die Messung der erzielten Ergebnisse (Leistungsindikatoren).

### 3. Outputsteuerung

Die Ressourcenzuteilung und die Vergabe von Belohnungen wird mit der Leistungsmessung (Outputsteuerung) verknüpft. Damit einhergehend erfolgt die Dezentralisierung der Ressourcenbewirtschaftung. Bei der Outputsteuerung wird die Verfahrenskontrolle durch eine Ergebniskontrolle ersetzt.

### 4. Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung wird in produktorientierte, operative Einheiten (horizontale Dezentralisierung) aufgespalten und mit aufgabenadäquaten, fachlichen und ressourcenbezogenen Kompetenzen (vertikale Dezentralisierung) ausgestattet. Sie erhalten ein Globalbudget, das die Führungskräfte für die Zielerreichung flexibel einsetzen können. Darüber hinaus wird die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen von deren Produktion unterschieden. Weiter kommt es zur Schaffung von Auftraggeber- und Auftragnehmer-Beziehungen (Kontraktmanagement) innerhalb des öffentlichen Sektors und zwischen öffentlichem und privater Sektor.

### 5. Stärkung des Wettbewerbsgedankens

Der Wettbewerb ist der Schlüssel zu niedrigeren Kosten und besseren Standards. Das Mittel zur Stärkung des Wettbewerbs sind Kontrakte und Ausschreibungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung (public tendering

procedures).

#### 6. Einsatz privatwirtschaftlicher Managementmethoden

Es geht darum, erfolgreiche Instrumente aus dem privaten Bereich in den öffentlichen Sektor zu übertragen.

#### 7. Mehr Effizienz bei der Verwendung der Ressourcen

Erhöhung der Effizienz durch umfassende Kostensenkungsprogramme, erhöhter Widerstand gegenüber den Forderungen der Gewerkschaften und Einschränkung der Folgekosten von staatlichen Regulierungen für den Unternehmenssektor.

Da es kein einheitliches Konzept des NPM gibt, sind verschiedene Modelle entwickelt, veröffentlicht und zumindest versuchsweise erprobt und teilweise eingeführt worden. Ein entschiedener Promoter des NPM ist der Schweizer Professor für Betriebswirtschaftslehre Ernst Buschor. Er nennt zehn Merkmale, die für NPM, auch wirkungsorientierte Verwaltungsführung<sup>206</sup> genannt, wesentlich sind:<sup>207</sup>

1. Kunden- und Bürgerorientierung (Total Quality Management)
2. Kostensenkungs- und Effizienzdruck (Lean production)
3. Wirkungs- statt Inputsteuerung (Budgets, Stellen)
4. Trennung der strategischen (politischen Behörde) von den operativen Kompetenzen (Ämter)
5. Trennung der Funktionen des Leistungsträgers (Provider) und des Leistungsfinanzierers (Funder)
6. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen
7. Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer
8. Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung
9. Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung
10. Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns

### 25.3.2 Ziele des NPM

Eine Verbesserung der Resultate und der Serviceleistungen bei gegebenen oder sogar schrumpfenden Budget stellt die Herausforderung an die Leistungsträger dar. Nur dort sind mittel- wie langfristige Effekte zu erwarten, wo Kostensenkungsstrategien mit einem expliziten Programm und einer strategischen Vision der Steigerung von Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors gekoppelt sind.

Dezentralisierungen der Organisationsstruktur, Rechenschaftslegung, Kundenorientierung und vor allem Outcomeorientierung sind als bevorzugte Zielsetzung zu nennen. Hinzuzufügen sind außerdem Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, Verlagerung öffentlicher Aufgaben in die Gesellschaft und Wettbewerbsmaßnahmen zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungssystemen.

Aktivitäten die zum Wandel der Inputorientierung in Richtung Outputorientierung führen lassen sich wie folgt gliedern:

#### 1. Aufgabenreform

Die Aufgabenreform befasst sich mit der Neubestimmung der Ziele und Aufgaben des Staates sowie mit der Neubewertung der Verhältnisse zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben (vom Hoheitsstaat zum Dienstleistungsstaat).

#### 2. Externe Strukturreform

Begleitet wird die Aufgabenreform von einer externen Strukturreform. Sie wird gekennzeichnet durch den Übergang von Eigenerstellung auf Fremdbezug, von der Vergabe von befristeten Leistungsaufträgen (Outsourcing) und der Stärkung des verwaltungsinternen Wettbewerbs.

#### 3. Verwaltungsinterne Umsetzung der öffentlichen Aufgaben (Binnenreform)

Die verwaltungsinterne Umsetzung der Aufgaben ist durch die wesentlichen Elemente des New Public Management, wie Dezentralisierung, Kundenorientierung, Kosten- und Leistungsorientierung, Globalbudgets und Controlling gekennzeichnet.

### 25.4 Lean Thinking

Der betriebliche Leistungsprozess besteht dem Grunde nach aus drei Phasen:

- Beschaffung der Produktionsfaktoren,
- Kombination der Produktionsfaktoren,
- Absatz der erstellten Erzeugnisse.<sup>1</sup> In der Phase Kombination der Produktionsfaktoren werden die Werkstoffe unter Einsatz von Arbeitsleistungen und Betriebsmittel zu Halb- und Fertigerzeugnissen be- oder verarbeitet. Diese Phase wird auch als Produktion bezeichnet. Die Produktion ist also eine Transformationsprozess, durch den Güter und

Dienstleistungen hergestellt werden (production).<sup>2</sup> Hier liegt auch der Ansatz neuerer Modelle zur Reform in der öffentlichen Verwaltung.<sup>3</sup>

In diesem Zusammenhang werden Unternehmenskonzepte als attraktiv angesehen, die zur Verbesserung der Kostenstrukturen privater Wirtschaftsbetriebe implementiert wurden und eine Verschlankeung der Produktion verfolgen. Analog zu einer lean production werden als Leitvorstellungen für die Zukunft der öffentlichen Verwaltungen Konzepte der lean administration oder lean government benannt, in denen eine Übertragung neuer Produktionskonzepte aus der Privatwirtschaft nahegelegt wird, wie z.B. Lean-Management, Profit-Center, Abbau von Hierarchien, ein näheres Zusammenführen von Management, Forschung und Produktion, Dezentralisierung, Hineintragen von Wettbewerb in die großen Organisationen. Das sind Kurzformeln für einen Strukturwandel in großen privaten Organisationen, der überall beobachtbar ist.

Nur wer aufgrund seiner internen Strukturen und Prozesse in der Lage ist, die Kundenwünsche zielgerichtet zu erfüllen, wird mit direkt messbarem Markterfolg belohnt. Folgende Erfolgsfaktoren der Produktion weisen in der Praxis höchste Relevanz auf:

- Vereinfachung der Aufbau- und Ablauforganisation  
Zur Erzielung effektiver und effizienter Strukturen
- Fokussierung auf Kernkompetenzen - marktgerechte Make-or-Buy-Entscheidungen  
Das Unternehmen soll sich auf das konzentrieren, was es am besten kann
- Enge Synchronisation der Produktions- und Beschaffungsprozesse  
Mit der Produktion integriertes Supply Chain Management schafft Vorteile
- Teamarbeit mit Integration produktionsnaher Servicefunktionen  
Konsequente Übertragung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf Teamebene
- Reduktion Produktkomplexität / Variantenvielfalt  
Damit beginnt der Abbau der Komplexität in den Geschäftsprozessen
- Klare Globalisierungs- und Standortstrategie  
Je stärker das Prinzip der autonomen Organisationseinheiten die Wertschöpfungskette durchdringt, desto stärker treten Fragestellungen der klaren Globalisierungs- und Standortstrategien in den Vordergrund
- Technologiemanagement  
Ein zielgerichtetes Technologiemanagement versetzt Unternehmen in die Lage, das Potenzial innovativer Produktionstechnologien und Werkstoffe systematisch zu erschließen und ihr Produktspektrum und Technologien aufeinander abzustimmen

### 25.4.1 Lean Production

Der Begriff Lean Production wird in der Fachliteratur nicht einheitlich behandelt und steht oft im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Lean Management und anderen Lean-Formen in der Wirtschaft. Lean bedeutet mager und wird im Zusammenhang mit der industriellen Produktion als schlanke Produktion übersetzt. Damit ist gemeint, dass erheblich weniger an Personal, Zeit für die Entwicklung neuer Produkte, Produktionsfläche, Investitionskapital, Lagerbestände und Nacharbeit aufgrund von Qualitätsmängeln benötigt wird.

Lean Production ist ein Weg, Produkte (die den Anforderungen des Kunden entsprechen) hoher Qualität in kleinen Stückzahlen schnell und effizient herzustellen. Kennzeichnend ist das objektorientierte und unternehmerische Denken (Denken in Systemen) in allen Hierarchie-Ebenen.

### 25.4.2 Lean Management

Ursprünglich beschrieb man mit Lean Production eine sehr produktive Fertigungsweise in der Automobilindustrie. Da jedoch auch produktionsferne Bereiche involviert waren, charakterisierte man später Lean Production als einen integrierten Unternehmensführungsansatz - die einfache Übersetzung schlanke Produktion reichte nicht mehr aus. Zur Präzisierung führte man die Begriffe Lean Management und Lean Manufacturing ein. Lean Management ist somit eine logische Erweiterung von Lean Production. Lean Production hingegen bezieht sich heute wieder auf die eigentliche Produktion.

Lean Management ist die permanente, konsequente und integrierte Anwendung eines Bündels von Prinzipien, Methoden und Maßnahmen zur effektiven und effizienten Planung, Gestaltung und Kontrolle der gesamten Wertschöpfungskette von Gütern und Dienstleistungen.

Es ist ein komplexes System, das das gesamte Unternehmen umfasst und stellt Menschen in den Mittelpunkt des unternehmerischen Geschehens. Lean Unternehmen kennzeichnet zusätzlich zur schlanken Produktion ein besonderes Verhältnis zu den Kunden, den Lieferanten, den Mitarbeitenden sowie eine besondere Finanzstrategie.

Zu den Grundstrategien des Lean Management zählen:

- Kontinuierlicher Materialfluss

Die benötigten Produkte sollen in der richtigen Menge in der richtigen Qualität und zur richtigen Zeit bereit stehen (Just-in-Time-Strategie). Ziel ist die Annäherung an einen Nulllagerbestand und die Vermeidung von Produktionsschwankungen.

- Umfassendes Qualitätsmanagement - Total Quality Management

Qualitätsanalyse beim Kunden (Befragungen, Direktkontakt...), Qualitätsprüfung zwischen Produktion und Kunden (Inspektionen vor der Auslieferung...), Qualitätserzeugung in der Produktion (Eigensicherheit der Prozesse, Prozessoptimierung...), Qualitätsplanung im Vorfeld der Produktion (Risikoanalyse, komplexe Übertragung von Kundenanforderungen direkt auf die Produkt- und Maschinenmerkmale) Jeder Mitarbeitende muss leicht erkennen können, ob die Produktion reibungslos und nach Plan abläuft. Auf so genannten Andontafeln werden Ort und ggf. Art des aufgetretenen Fehlers angezeigt, so dass diese, schnell beseitigt werden kann. Leistungskontrolltafeln (*performance analysis boards*), am schwarzen Brett oder an der Produktionslinie bzw. Fertigungsstraße angebracht, zeigen den Soll-Ist-Vergleich der Produktion. Zu jedem auftretenden Fehler werden mit hoher Priorität die Ursachen gesucht und Lösungen erarbeitet. Das Produktionsmanagement geht in der Lean Production alle an, nicht nur die Führungskräfte, sondern alle Mitarbeitende.

- Integrierte Produktentwicklung

Arbeit in kleinen Teams, an kleinen Aufgaben mit sehr starker Projektleitung. Entwicklungsprojekte haben im Unternehmen höchste Priorität. Teammitglieder haben hohe persönliche Bindung zu ihrer Aufgabe und erfahren höchste Wertschätzung unter Kollegen. Der Entwicklungsaufwand wird durch ständige Abfrage der Kundenwünsche, nicht durch das technische Interesse der Entwickler bestimmt. Die bereits bestehenden Fertigungsprozesse im Unternehmen werden frühzeitig einbezogen.

- Proaktives Marketing

Merkmale sind eine langfristige und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Kunden. Die Planung, Organisation und Kontrolle aller Aktivitäten zielt auf die Einbeziehung des Unternehmens in die Geschäfts-, Arbeits- und Lebenswelt des Kunden und Lieferanten.

- Strategischer Kapitaleinsatz

Investition in Qualifikation und Erfahrung der Mitarbeitende. Investition in kundenwirksame Vertriebs- und Kommunikationsstrukturen (die Kundenwünsche immer besser verstehen).

- Humanzentrierung - Unternehmen als Familie

Der größte Unterschied zwischen der Lean Production und der herkömmlichen Massenproduktion ist die große Menge an Verantwortung und Entscheidungskompetenz, die der Vorgesetzte an seine Mitarbeitende abtritt. Daraus resultiert eine große Motivation und Verpflichtung gegenüber seinem jeweiligen Arbeitsplatz. Der Mensch ist das wichtigste Unternehmenskapital.

- Kaizen

Kaizen ist der Prozess der permanenten, schrittweisen Verbesserung durch alle, besonders durch den Mitarbeitende. Vorgänge und Abläufe werden schriftlich fixiert und als momentaner Stand betrachtet. Anschließend wird versucht, diesen Standard zu verbessern, und die Verbesserung wird zum neuen Standard.

### 25.4.3 KAIZEN - Kontinuierliches Verbesserungsprogramm

Kaizen bedeutet übersetzt Verbesserung (KAI = Veränderung; ZEN = zum Besseren) und ist in der öffentlichen Verwaltung als kontinuierliches Verbesserungsprogramm (KVP), kontinuierlicher Verbesserungsprozess bekannt und eingeführt. Das Prozessdenken ist ein zentraler Punkt dieser Managementphilosophie.

Kaizen geht von der Erkenntnis aus, dass es kein Unternehmen ohne Probleme gibt. Jeder kann die Existenz von Problemen ungestraft eingestehen. Oberstes Ziel von Kaizen ist die Kundenzufriedenheit. Dies soll unter anderem über Qualitätsverbesserung, Produktionsplanung und Kostensenkung erreicht werden. Bereiche wie Arbeitsbeziehungen, Marketingmethoden, Beziehungen zu Lieferanten und die eigene Produktion sind betroffen. In dieses Prozessdenken sind alle Hierarchieebenen - die Führungskräfte des Managements, die Angestellten, Meister und Arbeiter - involviert.

In jedem Unternehmen gibt es vom Management festgesetzte Standards. Das Management hat zwei Hauptaufgaben: Erhaltung und Verbesserung. Unter Erhaltung versteht man alle Aktivitäten, die der Aufrechterhaltung bestehender technologischer, arbeits- und ablaufmässiger Standards dienen. Verbesserung soll zu einer Optimierung der bestehenden Standards führen. Verbessern bedeutet die Einsetzung höherer Standards. Die Mitarbeitende müssen ihre Arbeit entsprechend dieser Vorgaben gestalten.

Verbesserung kann aber auch in einer Innovation ausgedrückt werden. Kaizen ist die Verbesserung in kleinen Schritten. Innovation die große Investition in neue Technologie, Produktionsverfahren oder Ausstattung. Diese sind meist mit sehr hohen Kosten verbunden. Sie verlaufen dramatisch und erregen meist bei der Konkurrenz Aufsehen. Der durch sie erreichte Vorsprung wird durch die Konkurrenten meist in kurzer Zeit wieder aufgeholt. Kaizen verläuft weniger spektakulär in kleinen Schritten.

In der folgende Tabelle sind die Merkmale von Kaizen und Innovation zusammenfassend dargestellt: 208

Tabelle 25.1: Merkmale von Kaizen und Innovation

Merkm <sup>al</sup>	Kaizen	Innovation
Effekt	langfristig und andauernd, aber undramatisch	kurzfristig, aber dramatisch
Tempo	kleine Schritte	grosse Schritte
zeitlicher Rahmen	kontinuierlich und steigend	unterbrochen und befristet
Erfolgschancen	gleichbleibend hoch	unterbrochen und befristet
Protagonisten	jeder Firmenangestellte	wenige Auserwählte
Vorgehensweise	Kollektivgeist, Gruppenarbeit, Systematik	Ellenbogenverfahren, individuelle Ideen und Anstrengungen
Devise	Erhaltung und Verbesserung	Abbruch und Neuaufbau
Erfolgsrezept	konventionelles Knowhow und jeweiliger Stand der Technik	technologische Errungenschaften, neue Erfindungen, neue Theorien
praktische Voraussetzungen	kleines Investment, grosser Einsatz zur Erhaltung	grosses Investment, geringer Einsatz zur Erhaltung
Erfolgsorientierung	Menschen	Technik
Bewertungskriterien	Leistung und Verfahren für bessere Ergebnisse	Profitergebnisse
Vorteil	hervorragend geeignet für eine langsam ansteigende Wirtschaft	hauptsächlich geeignet für eine rasch ansteigende Wirtschaft

Das Kaizen-Konzept steht jedoch nicht im Widerspruch zur investitionsintensiven Innovation, sondern soll in der Zeit zwischen den Innovationssprüngen das Qualitätslevel im Unternehmen subtil im positiven Sinne beeinflussen. Die Methoden des Kaizen sind im Vergleich zur Einführung von Innovationen eher kostengünstig, erfordern jedoch eine genaue Planung und hohe Mitarbeitendenmotivation.

Da Kaizen innerhalb des Betriebes auf mehreren Ebenen stattfindet kann man es in drei Arten unterteilen:

1. das Management-Orientierte Kaizen wird dadurch charakterisiert, dass es auf der obersten Führungsebene stattfindet. Hier liegt auch die Verantwortung für Implementierung, Steuerung und Umsetzung des Kaizen-Konzeptes. Das Management muss langfristig unter Einbeziehung des Hauptziels Qualität neue Strategien entwerfen. Ihm obliegt auch die Überwachung der Mitarbeitende und die Vermeidung von Verschwendung (Muda).
2. das Gruppen-Orientierte Kaizen wird in so genannten Quality-Circles umgesetzt. Durch Teamarbeit innerhalb von Arbeitsgruppen sollen Ideen kreiert, Schwachstellen aufgedeckt und Verbesserungen initiiert werden. Problemerkennung, Ursachensuche und Problemlösung soll auf dieser Ebene vorangetrieben werden.
3. das Personen-Orientierte Kaizen zielt darauf ab, alle Mitarbeitende die am Prozess beteiligt sind aktiv an der Gestaltung dieses Prozesses zu beteiligen. Dies geschieht über das Vorschlagswesen, in dem Mitarbeitende, die in ihrem Arbeitsbereich die eigentlichen Experten sind, dazu aufgerufen werden Verbesserungsvorschläge in mündlicher oder schriftlicher Form ihren Vorgesetzten zukommen zu lassen. Diese Verbesserungsvorschläge sollten dann auch umgesetzt werden.

Masaaki Imai schildert auch noch eine Weiterentwicklung von Kaizen, das sogenannte Gemba-Kaizen, die kontinuierliche Verbesserung am Produktionsort. Gemba heisst übersetzt Arbeitsplatz (=Ort, wo die Wertschöpfung stattfindet). Gemba Kaizen ist ein kontinuierlicher Prozess, um Muda (=Verschwendung) zu identifizieren, reduzieren und zu eliminieren. Die Grundregeln des Gemba-Kaizen sind:

1. Ordnung und Sauberkeit (=fünf S- bzw. fünf A-Kampagne) <sup>1</sup>
  - Entferne alles unnötige (=Seiri) ⇒ Aussortieren
  - Ordne alles, was nach dem Aussortieren geblieben ist (=Seiton) ⇒ Aufräumen
  - Halte Maschinen am Arbeitsplatz sauber (=Seiso) ⇒ Arbeitsplatz sauberhalten
  - Praktiziere die ersten 3 Schritte kontinuierlich (=Seiketsu) ⇒ Abmachungen zur Regel machen
  - Entwickle Selbstdisziplin und mache die fünf S bzw. fünf A durch Festlegen von Standards zur Gewohnheit (=Shitsuke) ⇒ Alle Punkte einhalten und ständig verbessern
2. Vermeidung von Verschwendung <sup>1</sup>
  - die identifizierten 7 Kategorien von Verschwendung sind
  - Überproduktion
  - Unnötige Bewegungen
  - Unnötige Transporte
  - Warten
  - Lagerbestände
  - Überbearbeitung
  - Korrekturen / Rückfragen

### 3. Standardisierung

die Art und Weise einer Arbeit / der Abläufe werden definiert. Standard bedeutet: *die beste Art und Weise zu verrichten*. Ein Standard kann als Basis zu einer Messung, das heißt zu einer Beurteilung, herangezogen werden. Ein Standard ist Voraussetzung für die Einhaltung der Produktqualität, der Kostenvorgaben, der Liefertermine und auch des Umweltschutzes und der Arbeitssicherheit. Er zeigt außerdem den Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung auf. Er kann die Grundlage für die Einarbeitung und Ausbildung neuer Mitarbeitende und für das in vielen Betrieben zwangsläufig verfolgte Konzept der multifunktionalen Arbeitsplätze sein. Ein Standard stellt auch die Basis einer Fehlerdiagnose dar, darf und kann nach Verbesserung die Qualität weiter sichern.

Typische Ziele in einer Produktion um Aufwand und Kosten zu vermeiden sind zum Beispiel:

- verringerte Durchlaufzeit <sup>1</sup>
- verringerte WIP (work in process)
- reduzierte Wege
- Platzgewinn
- reduzierte Rüstzeit. <sup>2</sup>

## 25.4.4 Lean Administration

Der Lean-Gedanke ist auch in der Administration angekommen. Lean Office heißt der Ansatz. Der Lean-Philosophie folgend, ist die Zielsetzung klar: Jegliche Verschwendung, d. h. alles, was Kosten verursacht und zu Zeitverlusten führt, ohne den Wert einer Leistung aus Sicht des Kunden zu steigern, soll eliminiert und eine klare Kundenorientierung hergestellt werden. <sup>209</sup>

Unter Berücksichtigung von Untersuchungen im Produktionsbereich von Unternehmen (hier: Toyota) wurden sieben Arten der Verschwendung identifiziert (s. Grundregeln des Kaizen). Diese Kategorisierung ist nicht zwingend. Sie lässt sich durchaus modifizieren und auf die Verhältnisse in der Administration anpassen, z.B.:

Informationenüberfluss Mehr Informationen (E-mails, Kopien, Memos, Berichte, etc.) als der Kunde, die angegliederten Prozesse oder die aktuelle Prozessphase brauchen. Unnötiger Informationstransport

Bewegen von Dokumenten von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz, zwischen Verwaltung und Produktion. Durchlaufen von Autorisierungsketten. Ablage von Akten, die niemand braucht.

Unnütze Wege

Bewegung von Mitarbeitenden auf der Suche nach Dokumenten, auf dem Weg zu räumlich getrennten Kollegen. Hinderliche Bürogestaltung.

Wartezeiten / Liegezeiten

Warten auf Entscheidung von Vorgesetzten, die Rückgabe von Akten, die Auftragsweitergabe. Technische Anlaufzeiten von Bürogeräten.

Nutzlose Tätigkeiten

Berichte und Protokolle, die niemand liest. Wiederholte manuelle Dateneingabe. Unnötige Vervielfältigung von Dokumenten.

Nicht benötigte Bestände

Unterlagen abgeschlossener Projekte. Ungenutzte Arbeitsmittel und Datenbestände.

Mehrfachablage.

Fehler / Unklarheiten Fehlerhafte Dateneingabe und Auskünfte. Unlesbare Faxe und Notizen. Unvollständige Spezifikationen.

Zu beachten ist, dass sich die Verwaltungsprozesse nicht deckungsgleich nach produktionsspezifischen Aspekten optimieren und planen lassen. <sup>210</sup>

## 25.4.5 KAIZEN im Büro - Sechs-Level-Modell

Bei der Einführung der Kaizen-Philosophie ist es wichtig, die Menschen dort abzuholen, wo sie stehen. Bewährt hat sich eine Vorgehensweise, die sich an dem 6-Level-Modell orientiert. Hier werden die Mitarbeitende Schritt für Schritt in die Philosophie eingeführt und sie lernen die Methoden kennen. Für den Erfolg wird gemeinschaftlich geplant und gearbeitet. Alle Mitarbeitende inklusive Management werden mit einbezogen. Das Modell gliedert sich in folgende Stufen: <sup>211</sup>

Level 1: Schaffen einer guten Ausgangsbasis durch Verbesserung der Selbstorganisation

Level 2: Standardisieren

Level 3: Prozessmapping

Level 4: Optimieren im Team

Level 5: Flexibles Arbeiten

Level 6: Best in class

Level 1:

Ein Audit als Bestandsaufnahme zu Beginn der Kaizen-Aktivitäten gibt Aufschluss darüber, in welchem Level der Einstieg am Besten erfolgt. Es empfiehlt sich, mit Level 1 zu beginnen, denn Ordnung, Sauberkeit und Standards sind die Basis für weitere Verbesserungen. Nur in Ausnahmefällen, wenn wirklich schon die Voraussetzungen erfüllt sind, kann der Einstieg in einem höheren Level in Betracht gezogen werden.

Level 2:

Hier geht es um die Verbesserung der Zusammenarbeit. Regeln und Standards helfen dabei. Oft sind es die einfachen Dinge, die helfen, Verschwendung in Form von Fehlern und unnötigem Zeitaufwand zu vermeiden. Markierungen an Geräten und Arbeitsmitteln und One-Point-Lessons helfen bei der Einhaltung einer Ordnung und sparen Suchzeiten. Fehlbedienung und zeitaufwendiges Nachfragen wird vermieden. Sinnvoll sind Regeln für die interne Kommunikation, so dass wichtige Informationen alle Beteiligten rechtzeitig erreichen.

Level 3:

Die Optimierung der Abläufe ist hier das Thema im Bearbeitungsprozesse werden oft durch eine Art von Mauern blockiert. Sie kommen über Abteilungsgrenzen hinweg ins Stocken. Der Blick über die Mauer und die Betrachtung von internen Kunden fördert eine flussorientierte Zusammenarbeit. Störungen und Engpässe in den Prozessen werden mit der Methode Prozessmapping sichtbar gemacht. Der Prozess wird neu aufgesetzt und optimiert.

Level 4:

Teams, die sich im 4. Level bewegen, haben schon viel erreicht. Nun geht es um die Erhaltung des guten Zustandes durch weitere Optimierung im Team. Es gibt immer Möglichkeiten für weitere Verbesserungen. Niemand darf sich auf seinen Lorbeeren ausruhen. Einen Überblick schafft das visuelle Management. Kennzahlen, grafisch aufbereitet, zeigen Entwicklungen auf. Zielauflösung, Teamtafeln und Qualifikationsmatrix sind Instrumente, die informieren und motivieren.

Level 5:

Gibt den Mitarbeitenden noch mehr Verantwortung und Handlungsspielraum. Voraussetzung ist, dass Aufgaben klar definiert sind. Die Autonomie des Einzelnen kann nur soweit gehen, dass die Erfordernisse des Teams erfüllt werden.

Level 6:

Hier wird mit der Zielsetzung Best in Class absolute Qualität in Richtung Null Fehler und höchste Kundenzufriedenheit angestrebt. Benchmarking verschafft einen Überblick über den Status Quo im Vergleich zu den Besten des Bereichs.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick der einzelnen Stufen:

Tabelle 25.2: 6-Level-Modell (Quelle: eigene Darstellung)

Level	Inhalte
L1 Gute Ausgangssituation durch	⇒ Selbstorganisation - Verschwendungsbewusstsein - 5A-Kampagne - Ziele und Roadmap
L2 Verbesserung durch	⇒ Zusammenarbeit Standardisierung: - Ablage/Struktur - Abläufe/Formulare - Büromaterial - Kommunikation
L3 Einsparung durch	⇒ Prozessverbesserung - Wertstromdesign - Prozessmapping - Problemlösungsstory
L4 Erhaltung des guten Zustandes durch weitere	⇒ Optimierung im Team - Visuelles Management - Team-Management-Tafel - Zielauflösung
L5 Volle Verantwortung für	⇒ Flexibles Arbeiten im Team - Aufgabenanalyse - Mobilitätskonzept - Raum- und IuK-Konzept
L6 Prozessbeherrschung durch	⇒ Best in Class - 0-Linien - Benchmarking

## Impressum

Verlag: Wolfgang Kirk, Essen  
ISSN 2510-7100 (Online)  
ISBN 978-3-96619-012-1 (EPUB), DOI 10.2441/9783966190121  
ISBN 978-3-96619-013-8 (PDF), DOI 10.2441/9783966190138  
ISNI 0000 0004 5907 4303  
©2019 Wolfgang Kirk (Text und Cover)

Druckversion ISBN 978-3-8391-3934-9 (Hinweis: nicht mehr im Buchhandel)

Der Text ist als Band 7 Teil von Veröffentlichungen in der Reihe *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb*.

Der Autor haftet insbesondere nicht für den Inhalt der vorgestellten Internet-Seiten. Die Verantwortung für Inhalt und Funktion der Links liegt bei den jeweiligen Betreibern.

Textsatz mit Typora in Markdown und mit Pandoc in das Zielformat konvertiert.  
Stand: 2009-12-01 (Printausgabe), aktualisiert - Stand: 2018-12-01 (Digitale Ausgabe: Nicht mehr enthalten sind: das Glossar, Abbildungs-, Tabellen-, Abkürzungs- und Stichwortverzeichnis und einige Teile im Anhang)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz](#).



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.  
Detaillierte Bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

# Anhang

## A.1 Der Verwaltungsbegriff



Abb. A.1: Erklärungsansätze öffentliche Verwaltung

## A.2 Public Administration

nicht übernommen, da Text online verfügbar ist

Quelle: Autor KENNETH KERNAGHAN; [Public Administration](#) - besucht am 22.12.2018

## **A.3 Drei-Sektoren Hypothese**

nicht übernommen, da Informationen in aktuellerer Form Online verfügbar sind.

## A.4 Begriff des öffentlichen Gutes

nicht übernommen, da Text online verfügbar ist

Quelle: [GABLER Wirtschaftslexikon](#); besucht am 22.12.2018

## A.5 Stellungnahme des KNB zur EU-Dienstleistungsrichtlinie

Dienstleistungen sind ein großer Wirtschaftsfaktor in der EU und somit von entscheidender Bedeutung für den Europäischen Binnenmarkt. Sie stellen ca. 60-70% der wirtschaftlichen Aktivität der EU. Da der Binnenmarkt für Dienstleistungen nach wie vor nicht zufrieden stellend funktioniert und die Gründe dafür vielschichtig sind, hat die Europäische Kommission im Januar 2004 einen Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im Binnenmarkt vorgelegt. Er zielt darauf ab, Hindernisse für Dienstleistungen zu beseitigen, um dadurch die Entwicklung grenzüberschreitender Tätigkeiten zu fördern. Die Richtlinie soll diskriminierende Beschränkungen beseitigen, bürokratische Hindernisse abbauen, Rechts- und Verwaltungsvorschriften modernisieren und die Rechte der Nutzer von Dienstleistungen stärken. Der Entwurf der Europäischen Kommission stieß auf viel Kritik. Da der Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs sehr vage ist, wird zum einen die Angst vor Lohn- und Qualitätsdumping geweckt, zum anderen finden Dienstleistungen aus dem Kulturbereich nicht ausreichend Berücksichtigung. Am 16. Februar 2006 hat das Europäische Parlament in erster Lesung mit 394 zu 215 Stimmen den Vorschlag der EU-Kommission zwar angenommen, aber substantiell verändert. Größter Kritikpunkt an der Vorlage war das Herkunftslandprinzip. Danach würde ein Dienstleister nur den Gesetzen des Landes unterliegen, in dem er niedergelassen ist. Das Europäische Parlament hat eine Liste von Dienstleistungen aufgeführt, die von der Richtlinie ausgeschlossen werden sollen, unter anderem Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und von Gesundheitsdienstleistungen, Dienstleistungen im audiovisuellen Bereich und sozialen Dienstleistungen. Bibliotheken und ihre Dienstleistungen werden dabei nicht explizit genannt, wie es in der Stellungnahme des dbv im Vorfeld der Verhandlungen gefordert worden war. Was haben Bibliotheken mit der Dienstleistungsrichtlinie zu tun?

Die Ausführungen in dem Entwurf der Europäischen Kommission zur Dienstleistungsrichtlinie sind sehr vage. So kann nicht eindeutig gesagt werden, ob eine eigentlich öffentliche Dienstleistung, wie eine Bibliothek, die Gebühren einnimmt, von der Richtlinie betroffen ist. Dies könnte der Fall sein, wenn die Bibliotheksgebühr als „wirtschaftliches Entgelt“ interpretiert würde. Das Europaparlament hat in seiner Fassung Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von der Richtlinie ausgeschlossen.

Hierunter sind zu verstehen u.a. geistiges Eigentum, Bewahrung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes oder Verwirklichung sozial- und kulturpolitischer Zielvorgaben. Es kommt nun auf die Definition der einzelnen Mitgliedstaaten an, wie sie Dienstleistungen von allgemeinem Interesse interpretieren und entsprechend die Ausnahmen von der Richtlinie definieren. Das bedeutet, dass in unserem Falle Deutschland aufgrund des zwingenden Erfordernisses des Allgemeininteresses, wie zum Beispiel des Erhalts des kulturellen und historischen Erbes, eine Ausnahme machen könnte, was Bibliotheken betrifft. Ob dies geschehen wird, hängt jetzt davon ab, welche Bedeutung das Mitgliedsland den Bibliotheken insgesamt beimisst und inwiefern es diese von der Richtlinie ausschließt. Stellungnahme des dbv und der BID

In seiner Stellungnahme zum Vorschlag einer Dienstleistungsrichtlinie, der sich die BID (Bibliothek und Information Deutschland) anschloss, kritisiert der Deutsche Bibliotheksverband (dbv) das Herkunftslandprinzip und die nicht zugleich festgelegte Harmonisierung des Verbraucherschutzes in dem Entwurf. Kernpunkt der Stellungnahme bildet die Kritik, dass Bibliotheken, Archive und Bildungseinrichtungen als Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge des Bürgers aus dem Kultur- und Wissenschaftsbereich nicht zweifelsfrei vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden. Es wird gefordert, dies explizit in den Entwurf einzufügen.

Quelle: Kompetenznetzwerk für Bibliotheken; Online nicht mehr verfügbar

## A.6 DAI -Begriff und Grundlagen

nicht übernommen, da Text Online verfügbar

Quelle: [Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung](#) - besucht am 22.12.2018

## A.8 Öffentliche Gewalt

Sonderrechte, Hoheitsprivilegien und Zwangsbefugnisse, d. h. spezielle, von den im Verhältnis zwischen Privatpersonen geltenden allgemeinen Rechtsvorschriften abweichende und unmittelbar wirkende Befugnisse, stellen Indizien für öffentliche Gewalt dar. Dies gilt sowohl für Verwaltungsbehörden im organisatorischen Sinne als auch für beliehene Privatrechtssubjekte. Schlicht hoheitliches Handeln fällt hingegen nicht darunter.

Anzuknüpfen ist überdies an die Tätigkeit, nicht an den Beruf als solchen. Ist der Beruf nur teilweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden, gilt die Ausnahme nur für diesen abtrennbaren Teil, nicht für den Beruf als Ganzes. Die zeitweise Ausübung öffentlicher Gewalt genügt. Bei Beliehenen liegt die von Art. 45 EGV geforderte Verbindung mit der Ausübung öffentlicher Gewalt nur hinsichtlich der von der Beleihung erfassten Tätigkeit vor.

Es ist nicht ausreichend, dass die Tätigkeit aufgrund einer Verpflichtung durchgeführt wird, dass sie kraft Gesetzes ausschließlich bestimmten Personen vorbehalten ist oder dass sie vom Mitgliedstaat als öffentlicher Dienst bezeichnet wird. Auch die Übertragung einer (im Gemeinwohlinteresse liegenden) Tätigkeit von der öffentlichen Hand auf (nicht beliehene, s. o.) Private begründet beim Auftragnehmer nicht bereits die Ausübung öffentlicher Gewalt. „Öffentliche Gewalt“ ist nicht mit „öffentlichem Interesse“ oder „öffentlichen Aufgaben“ gleichzusetzen. Behält die öffentliche Gewalt die Kontrolle über die übertragenen Tätigkeiten und verfügt sie über die geeigneten Mittel zur Sicherung der von ihr zu wahren Interessen, scheidet in Bezug auf den Privaten Art. 45 EGV aus.

Eine lediglich helfende oder vorbereitende Tätigkeit Privater ohne eigene hoheitliche Entscheidungsbefugnisse genügt ebenfalls nicht, insbesondere nicht ein bloßer Beitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ohne eigene Zwangsbefugnisse, ebenso wenig eine Tätigkeit rein technischer Natur.

Quelle: Info-Angebot des BMWI; URL.: <http://www.dienstleistungsrichtlinie.de> - online nicht mehr verfügbar

## **A.9 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**

nicht übernommen, da Quelle online verfügbar

Quelle: [Mitteilung der EU-Kommission](#) - besucht am 20.12.2018

## A.10 Verwaltungsträger



Abb. A.2: Verwaltungsträger

## Fußnoten

Strukturen und Verantwortlichkeiten; Info: Bundesverwaltungsamt Info 1840, 11/2004, [GOV.UK](#)













- 
1. Zur Begriffsbestimmung vgl. [bpb](#) - besucht am 22.12.2018.
  2. URL.: [Institut für öffentliche Verwaltung](#) - besucht am 22.12.2018.
  3. nicht identisch mit dem Dritten Sektor: Dieser bezeichnet einen gesellschaftlichen Bereich, der durch ein Neben- und Miteinander von Markt, staatlicher Steuerung bzw. Leistung und gemeinschaftlicher bzw. familiärer Arbeit geprägt ist, in dem jedoch keiner dieser Mechanismen eindeutig vorherrscht (Non-Profit-Sektor).
  4. Vgl. KNORR (2005), S. 10.
  5. BAJOHR (2007), S. 27.
  6. Gleichgewichtsmenge des Marktes ist zu niedrig im Vergleich zur volkswirtschaftlich optimalen Menge.
  7. Sozial optimale Menge ist niedriger als die Gleichgewichtsmenge des Marktes.
  8. Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an STIGLITZ (1999), S. 178.
  9. Vgl. WOLL (1992), S. 197.
  10. Vgl. WOLL (1992), S. 201.
  11. ebd., S. 202.
  12. Die Definition innerhalb der EU ist wenig aussagekräftig (vgl. Abschn. ??).
  13. Art. 50 EGV.
  14. womit das Konzept
  15. KOM(2007) 724 endgültig: Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ -Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement.
  16. Vgl. CEP / EU-Glossar: Stichwort Daseinsvorsorge; URL.: <http://www.cep.eu/menurigh/eu-glossar/> -besucht am 01.08.2009.
  17. EK (2004), S. 27.
  18. Vgl. kom(96)443,Nr.4 zitiert in CLUZEL et.al. (2005), S. 62 f.
  19. in Deutschland: die Verwaltung des Staates (Bund, Länder), der Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; zur Verwaltungsorganisation in Deutschland vgl. Abschn. 9.
  20. RAPTIS (2009), S. 53 f.
  21. Hoheitsgewalt: die Befugnis des Staates und sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften, einseitig rechtlich verbindliche Anordnungen zu erlassen.
  22. Vgl. RAPTIS (2009), S. 64 f. mit zusätzlichen Verweisen.
  23. Vgl. ebd., S. 74.
  24. Vgl. ebd., S. 75.
  25. Vgl. ebd., S. 79.
  26. Vgl. SIEBERT (1996), S. 108.
  27. Summe der mit den Verkaufspreisen bewerteten Absatzmengen oder Dienstleistungen eines Unternehmens während einer Abrechnungsperiode.
  28. Vgl. RAPTIS (2009), S. 82.
  29. Gewinn ist grundsätzlich die Differenz zwischen Verkaufserlösen und Kosten. Die genaue Ermittlung erfolgt in der Gewinn-und Verlustrechnung (GuV bzw. Erfolgsrechnung) des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens.
  30. § 14 Abs. 1 BGB: Unternehmer ist eine natürliche oder juristische Person oder eine rechtsfähige Personengesellschaft, die bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts in Ausübung ihrer gewerblichen Tätigkeit handelt.
  31. Vgl. RAPTIS (2009), S. 83.
  32. Vgl. hierzu weiterführend SPIECKER (2000).
  33. Vgl. RAPTIS (2009), S. 83.
  34. Vgl. [Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa](#);
  35. WOLFF/BACHOF/STOBER (1999b), § 4, Rdn. 21-23.
  36. BUNDESREGIERUNG (2006), S. 3.
  37. ebd., S. 4.
  38. ebd., S. 4 f.
  39. EU (2006); ABl L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

40. Art. 17 Satz 2: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse fallen nicht unter die Begriffsbestimmung des Artikels 50 des Vertrags und somit nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie. [↪](#)
41. z.B. Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen vom 12.12.2007 (BGBl. I S. 2840). [↪](#)
42. Vgl. [Info-/Serviceportal des BMWI zum EU-Binnenmarkt](#) - besucht am 21.12.2018 [↪](#)
43. 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 11.12.2008 (4. VwVfÄndG); BGBl. I S. 2418. [↪](#)
44. Artikel 4a Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerbebereich und in weiteren Rechtsvorschriften vom 17.07.2009 (BGBl. I S. 2091). [↪](#)
45. Trotz Art. 39 Abs. 4 EGV: im öffentlichen Dienst Beschäftigte müssen nach Art. 7 VO 1612/68 gleiche Entlohnung und Arbeitsbedingungen erhalten (EuGH, Rs. 152/73). [↪](#)
46. d.h. die Verwaltung des Staates (Bund, Länder), der Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts [↪](#)
47. Vgl. WOLFF/BACHOF/STOBER (1999a), § 2 II 3, Rdn. 19. [↪](#)
48. IPSEN (2003). [↪](#)
49. Vgl. EICHHORN (1997), S. 101. [↪](#)
50. Vgl. WOLFF/BACHOF/STOBER (1999b), § 32, Rdn. 9. [↪](#)
51. Vgl. ebd., § 34 Rdn. 6. [↪](#)
52. Der Begriff ist legal definiert durch Richtlinie 2000/52/EG der Kommission zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen: Art 2 Abs. 1 Buchst. b). [↪](#)
53. Von Verwaltungsprivatrecht spricht man, wenn die staatliche Verwaltung hoheitliche Aufgaben in privatrechtlicher Form erfüllt. Möglich ist dies, wenn entsprechende gesetzliche Vorgaben für eine öffentlich-rechtliche Form fehlen und öffentlich-rechtliches Handeln auch nicht für die Zwangsanwendung (wie im Bereich der Ordnungs- und Abgabenverwaltung) notwendig ist. [↪](#)
54. Richtlinien für den Einsatz von Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IT-Richtlinien) vom 18.08.1988. [↪](#)
55. IS-Outsourcing, s. § 7 Abs. 1 S. 2 BHO, Interessenbekundungsverfahren nach § 7 abs 2 S. 2 BHO [↪](#)
56. seit 11.01.2017 umfirmiert in [BwConsulting](#) [↪](#)
57. Oberbegriff für Streitkräfte (Art. 87a GG) und Wehrverwaltung des Bundes (Art 87b GG) [↪](#)
58. HORVÁTH (1998), S. 141. [↪](#)
59. STRAUSS (2001), S. 1. [↪](#)
60. Eine Vielzahl erwerbswirtschaftlich orientierter Unternehmen ist im Rahmen ihrer Marketing-Maßnahmen im Non-Business Marketing aktiv (z.B. Sponsoring, Spendentätigkeit). Das Ziel dieser nicht profitablen Aktivitäten besteht in der Hoffnung auf indirekte Rückwirkungen zur Stärkung der eigenen erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten. Neben dem Non-Business Marketing zählt ebenso das Social Marketing (*auch Sozio-Marketing*) zur Anwendung des Marketing im nicht kommerziellen Bereich. [↪](#)
61. KUSS (2009), S. 215. [↪](#)
62. HOHN (2008), S. 3, 4. [↪](#)
63. Sie befürchten einen vollständigen Verlust der Privatsphäre sowie des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung und eine daraus resultierende Anpassung der Menschen an das vom Staat als normgerecht vorgegebene Verhalten (Opportunismus). [↪](#)
64. spezifische, einheitliche Selbstdarstellung nach innen und außen. [↪](#)
65. wenn man bedenkt, dass sich das Marketing aufgrund höherer Konkurrenz entwickelt hatte. [↪](#)
66. Urteil vom 02.03.1977, Az. 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125. [↪](#)
67. =Entscheidungsträger über personelle und organisatorische Maßnahmen. [↪](#)
68. SCHIERENBECK (1999), S. 89 f. [↪](#)
69. VON NELL-BREUNING (1990), S. 79. [↪](#)
70. das von den Unternehmen die Beachtung der gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse verlangt. [↪](#)
71. WEBER (2005), S. 3. [↪](#)
72. =„...jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“ (§ 1 Abs. 4 VwVfG des Bundes). [↪](#)
73. WEBER (2005), S. 650 ff. [↪](#)
74. TAYLOR (1995). [↪](#)
75. Mayo, Elton: The Human Problems of an Industrial Civilization, 1933; Whitehead, Thomas: The Industrial Worker: An account of a research program conducted by the Western Electric Company, Chicago, 1938; Röthlisberger, Fritz/Dickson, William: Management and the Worker, 1938. [↪](#)
76. Wissenschaft vom zweckrationalen Verhalten. [↪](#)
77. = jegliches menschliche "Tun, Unterlassen und Dulden", sei dies ein Äußeres, also beobachtbares (z.B.: Bewegung) oder ein inneres Verhalten (z.B.: Denken). [↪](#)
78. WEBER (2005), S. 1. [↪](#)

79. ebd., S. 18. [↗](#)
80. STROHSCHNEIDER/TISDALE (1987), S. 22. [↗](#)
81. Volpert 1983. [↗](#)
82. BERGER/BERHARD-MEHLICH (1993), s.123 ff. [↗](#)
83. BARNARD (1948), S. 139-160. [↗](#)
84. PFOHL (1977), S. 21. [↗](#)
85. zur Vertiefung siehe auch SCHIERENBECK (1999), S. 172-174. [↗](#)
86. s. S. 152. [↗](#)
87. durch den Gesetzgeber. [↗](#)
88. § 87 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung -BGBI I 1991 S. 686. [↗](#)
89. REGIERUNGSKOMMISSION (2003), S. 84-87. [↗](#)
90. ELIAS (1982), S. 4. [↗](#)
91. DÖRLER (1988), S. 23. [↗](#)
92. ebd., S. 26 f. [↗](#)
93. NAUJOKAT (2004), S. 10-13. [↗](#)
94. ebd., S. 16-22. [↗](#)
95. HAMMER/CHAMPY (2003), Business Engineering. [↗](#)
96. bzw. Verwaltungsbetrieb. [↗](#)
97. Die Information Technology Infrastructure Library (ITIL) stellt eine Reihe verständlicher und konsistenter Best Practice Vorgehensweisen für das IT Management zur Verfügung. Die Bibliothek besteht aus mehreren Büchern, die von der Central Computer and Telecommunications Agency, jetzt Office of Government Commerce, ansässig in Großbritannien, erstellt wurden. basiert auf Erfahrungen aus 30 Jahren IT-Betrieb; sie geht vorwiegend auf technische und organisatorische Aspekte von IT-Managementprozessen ein und definiert ideale Abläufe. [↗](#)
98. bzw. im Englischen development of an organisation and its employees -Organizational Development -OD. [↗](#)
99. FILLEY/HOUSE/KERR (1976), 487 ff. [↗](#)
100. KOTTER (1990). [↗](#)
101. KRÜGER (2002), S. 48 ff. [↗](#)
102. [↗](#)
103. Aus der Bedeutung des lateinischen Verbes emergo lässt sich die Bedeutung des Wortes Emergenz ableiten. Man versteht demzufolge unter Emergenz das Auftauchen von Systemzuständen, die nicht durch die Eigenschaften der beteiligten Systemelemente erklärt werden können. Im Duden findet man die Definition von Emergenz als das Phänomen wonach höhere Seinsstufen durch neu auftauchende Qualitäten aus niederen entstehen. Bei dieser Definition ist zu beachten, dass die neu auftauchenden Qualitäten erst entstehen und nicht bereits vorhanden sind. Im Volksmund wird diese Idee formuliert als: Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. Für dieses Mehr bzw. dessen Entstehung steht der Begriff Emergenz. [↗](#)
104. DELORS et al. (1998). [↗](#)
105. s. <http://www.ipn.uni-kiel.de/projekte/III/begriff.html>; besucht am 09.06.2007. [↗](#)
106. Lexikon Verwaltungsreform - Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (KWI); [Url.: http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm), besucht am 10.06.2007. [↗](#)
107. SACKMANN (2002), S. 229-234. [↗](#)
108. TEGETHOFF/W ILKESMANN (1994), S. 15-17. [↗](#)
109. TEGETHOFF/W ILKESMANN (1994), S. 18 f. [↗](#)
110. K LIMECKI (1998), S. 12 f. [↗](#)
111. KLIMECKI /L ASSLEBEN (1998). [↗](#)
112. KLIMECKI (19987, S. 16 f. [↗](#)
113. HILL (2000). [↗](#)
114. HILZENSAUER (2005), Abschn. 3.1.3. [↗](#)
115. ebd., Abschn. 3.1.4. [↗](#)
116. Stellvertretend hierfür haben auch Kostka und Mönch die acht Gründe von Kotter (s. S. 121) für das Scheitern von Veränderungsprozessen benannt, Vgl. KOSTKA /M ÖNCH (2006), S. 16 ff. [↗](#)
117. z.B. die Darstellung von Bogumil und Kuhlmann für den kommunalen Bereich, BOGUMIL/KUHLMANN (2004). [↗](#)

118. GREIF et al. (2001), S. 5 [↵](#)
119. LAUX (2006) [↵](#)
120. OHL (2000) [↵](#)
121. Zur Beschreibung/Bewertung des Wirkungsmodell Vgl. T HORM et al. (1998), S. 4, 28-31 [↵](#)
122. RITZ (2005), S. 75 [↵](#)
123. Delors et al. (1998); vgl. Kirk (2008b), S. 96 [↵](#)
124. Wenn in diesem Buch von Mitarbeitenden, Führungskräften oder anderen Personen ge sprochen wird, sind immer gleichermaßen Männer und Frauen gemeint. Der Verzicht auf geschlechtsspezifische Differenzierung soll allein die Lesbarkeit verbessern. [↵](#)
125. REICHARD (2005), S. 229 [↵](#)
126. BERTHEL/BECKER (2007), S. 7 [↵](#)
127. Lexikon zur Verwaltungsreform: Url: <http://www.uni-potsdam.de>; besucht am 09.08.2007 [↵](#)
128. auch bezeichnet als: Humankapital, Humanpotenzial bzw. englisch Human Resources, Human Capital, Human Asset [↵](#)
129. <http://www.competence-site.de> (Glossar) [↵](#)
130. <http://www.unwortdesjahres.org/> [↵](#)
131. vgl. SCHOLZ/STEIN/BECHTEL (2003) [↵](#)
132. EICHHORN (1997), S. 111 [↵](#)
133. BÖHRET (2005) [↵](#)
134. <http://www2.hu-berlin.de/verwaltung/fohlen/Definitionen.htm>; besucht am 23.07.2007 [↵](#)
135. Es gibt somit einen Bereich, in dem die Interessen des Dienstherrn / Arbeitgebers und der Mitarbeitenden parallel übereinstimmen bzw. sich zumindest nicht ausschließen. [↵](#)
136. die angegebenen Bestimmungen beziehen sich auf die Bundesverwaltung. In den Bundes ländern gibt es vergleichbare Regelungen [↵](#)
137. einführend s. LUCKE (2000) [↵](#)
138. Der politisch-soziologische Begriff Wertewandel beschreibt einen Prozess, der etwa seit Beginn der 1960er Jahre in den westlichen Industrieländern zu umfassenden Verhaltens- und Einstellungsänderungen geführt hat, d.h. zu einer stärkeren Individualisierung und zu einer Zunahme sog. nicht-materieller Werte (Emanzipation, Umweltschutz). Dies hat zu neuen ge sellschaftspolitischen Einstellungen und zu verändertem Wahlverhalten geführt und wesentlich zur Entstehung der sog. Neuen Sozialen Bewegungen beigetragen. (Bundeszentrale für politische Bildung/bpb.de: Lexikon) [↵](#)
139. SCHULZE (1992) [↵](#)
140. Der Begriff der Ästhetisierung des Alltags bezeichnet den Wechsel von Überlebensorientierung zur Erlebnisorientierung, nicht mehr der Gebrauchswert eines Produkts steht im Mittelpunkt, sondern die Ästhetik; vgl. <http://timaos.philo.at/wiki/index.php/Hauptseite>; Stichwort: Erlebnisgesellschaft; besucht am 25.07.2007 [↵](#)
141. Ohne dass sich die meisten Menschen dessen immer bewusst sind. [↵](#)
142. MCGREGOR (1982) [↵](#)
143. Diese Menschenbilder differenzieren zwischen zwei polaren Alternativen und beinhalten meist eine implizite Wertung zwischen einem pessimistischen und optimistischen Menschenbild. vgl. SCHOLZ (2000), S. 118 f. [↵](#)
144. SCHEIN (1974) [↵](#)
145. MASLOW (1943) [↵](#)
146. Quelle: Telekolleg *multimedial* Faszination Psychologie [↵](#)
147. Teildisziplin der Humangeographie. Sie befasst sich mit der Analyse des Arbeitsmarktes unter besonderer Berücksichtigung der räumlichen Differenzierung und zielt darauf ab, Regelfähigkeiten bei der räumlichen Verteilung arbeitsmarktrelevanter Merkmale zu identifizieren und spezifische Begründungen dafür bereitzustellen. [↵](#)
148. Lexikon der Geografie: <http://www.wissenschaft-online.de>; besucht am 15.03.2008 [↵](#)
149. =um das Preisniveau bereinigter tatsächlicher Lohn (Nominallohn) [↵](#)
150. BECKER (1964) [↵](#)
151. KELLER(1999), s. 109 [↵](#)
152. s. auch SCHMID/BADEN (1997) [↵](#)
153. SENGENBERGER (1979), S. 15 [↵](#)
154. DOERINGER/PIORE (1978) [↵](#)
155. außerbetrieblicher Arbeitsmarkt [↵](#)
156. LUTZ/SENGENBERGER (1974) [↵](#)
157. Quelle: Hans-Böckler-Stiftung [↵](#)

158. STIGLER (1961), STIGLER (1962) [↵](#)
159. vgl. STIGLER (1961). Er maß der Suche nach Informationen einen erheblichen Wert bei „Knowledge ist power“ (S. 213) und sah den Preisvergleich unter Anbietern auf dem Gütermarkt als Beispiel. Auf S. 224 zieht er die Parallele zum Arbeitsmarkt. [↵](#)
160. Die Suche nach Informationen stellt einen Optimierungsprozess dar, in dem Suchende den erwarteten Nutzen gegen die Suchkosten (inkl. Opportunitätskosten) abwägen. Länge und Intensität des Suchprozesses bestimmen sich über Grenzertrag und Grenzkosten der Suche [↵](#)
161. Dabei wird angenommen, dass der Arbeitskraftanbieter eine Mindestlohnforderung (Akzeptanzlohniveau) formuliert hat, die den Maßstab dafür bildet, ob das nächste Arbeitsangebot angenommen oder weiter nach einem besseren Lohnangebot gesucht wird. Das unterstellte Ziel des Arbeitnehmers, die Maximierung seines Lohnes, wird dann erreicht, wenn die Grenzkosten für einen möglichen Lohnausfall und die Beschaffung der Informationen sowie die Grenzerträge des erwarteten Einkommens am Ende des Suchprozesses gleich sind. [↵](#)
162. Auch Informationen unterliegen somit dem Kosten-Nutzen-Kalkül [↵](#)
163. HANIFAN (1920), S. 78 [↵](#)
164. zum US-amerikanischen Verständnis von community vgl. ZWINGENBERGER (2003), S. 88 f. [↵](#)
165. DEDERICHS (1999), S. 16 [↵](#)
166. GRANOVETTER (1973), 1361 [↵](#)
167. s. hierzu kritisch ergänzend STEGBAUER (2007) [↵](#)
168. STRASSER/STRICKER (2008), 33, Fußnote 1. [↵](#)
169. GRANOVETTER (1985) [↵](#)
170. Den Begriff benutzte erstmalig BARNES (1954), S. 43: I find it convenient to talk of a social field of this kind as a network. The image I have is a set of points some of which are joined by lines. The points of the image are people, or sometimes groups, and the lines indicate which people interact with each other. We can of course think of the whole of social life as generating a network of this life. [↵](#)
171. HAUG/KROPP (2002) [↵](#)
172. Als Working Poor werden Beschäftigte bezeichnet, die trotz bezahlter Arbeit unterhalb der nationalen Armutsgrenze leben. [↵](#)
173. ROTH (2002), S. 10 f. [↵](#)
174. = jede Stelle, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt (§ 1 Abs. 4 VwVfG) [↵](#)
175. Umwandlung von Inputs in Outputs [↵](#)
176. Umwandlung von Inputs mit Hilfe einer Technologie in Outputs [↵](#)
177. auch rationales Prinzip [↵](#)
178. § 6 Abs 1 HGrG, § 7 Abs 1 BHO bzw. analoge Bestimmungen in den jeweiligen KHO [↵](#)
179. = günstigste Zweck-Mittel-Relation (Vorl. VV-BHO zu § 7 BHO) [↵](#)
180. s. Abschn. 5.3 [↵](#)
181. Die Veränderung des Nutzens durch eine weitere konsumierte Einheit heißt Grenznutzen [↵](#)
182. VERSHOFEN (1959), S. 89 [↵](#)
183. VERSHOFEN (1959), S. 91 [↵](#)
184. HEINRICH (2002) [↵](#)
185. STICKEL (2001) [↵](#)
186. NAGEL (1988) [↵](#)
187. KIRK (2004), S. 19 [↵](#)
188. Erstmals 1947, Harold Hotelling. [↵](#)
189. Wir verwenden die Symbole > (wenn eine Alternative gegenüber einer anderen strikt bevorzugt wird), < (wenn eine Alternative gegenüber einer anderen strikt weniger Nutzen stiftet) sowie ~ (bei Indifferenz) [↵](#)
190. d.h. alle Güterbündel können in eine Reihenfolge gebracht werden [↵](#)
191. aus: WIKIEPEDIA; Zur Vertiefung: PLATE (1999): Bernhard von Plate: Grundelemente der Globalisierung, in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 263, 1999, S. 3 [↵](#)
192. Originaltitel: The Turning Point, 1982, in Deutschland veröffentlicht 1983 [↵](#)
193. CAPRA (1987), S. 1 [↵](#)
194. HILL (1992) [↵](#)
195. BOGUMIL (2002) [↵](#)
196. CAPRA (1987), S. 294 ff. [↵](#)

197. auch bezeichnet als Systemdenken, vernetztes Denken, komplexes Problemlösen oder Systemtheorie [↵](#)
198. damit ist wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement gemeint [↵](#)
199. OSSIMITZ (2000), Abschn. 2.2 [↵](#)
200. Die MVD ist eine Problemlösungsmethodik für komplexe Problemsituationen, die Zusammenhänge, Verhaltensmöglichkeiten und Grenzen der Lenkung und Entwicklung von sozialen Systemen aufzeigt. Die MVD behilft sich bei der Problemanalyse der Netzwerktechnik. Der gesamte Problemlösungsprozess besteht aus sechs Schritten [↵](#)
201. nach Dörner, Kreuzig, Reither und Stöudel (1983) [↵](#)
202. DÖRNER (1986), S. 297 [↵](#)
203. GOMEZ/P ROBST (1999) [↵](#)
204. GOODMAN /K ARASH (1995) [↵](#)
205. mittels der man, den Vorstellungen des PPBS durchaus entsprechend, das jährliche Budget enger mit aus politischen Zielen abgeleiteten Aufgaben zu verbinden hoffte; PPBS=Planning Programming Budgeting System (PPBS) - Programmbudgetierung. Ein Planungssystem, das in den 60er Jahren in den USA die typische Fortschreibungslogik der Haushaltspolitik (Inkrementalismus) und die Input-Budgetierung durch eine Output-Budgetierung ersetzen wollte [↵](#)
206. Diese Modell ist vorwiegend in der Schweiz realisiert worden. [↵](#)
207. BUSCHOR (1995) [↵](#)
208. IMAI (1994), S. 48 [↵](#)
209. WITTENSTEIN /WESOLY (2006), S. 9 [↵](#)
210. WITTENSTEIN /WESOLY (2006), S. 14 [↵](#)
211. LEIKEP/BIEBER (2004), S. 22-24; PFOHL (1977), S. 5 [↵](#)