

Kapitel II: Die Messung administrativen Wandels

„What exactly constitutes the dependent variable of an individual research project is the first and most important question a researcher has to answer if the aim is to produce a meaningful empirical study” (Bauer, 2007: 17). Damit der „gemeinte Sinn“ der abhängigen Variablen dieser Arbeit intersubjektiv nachvollziehbar wird, muss genau definiert werden, was wir unter einer „Reform“ und unter „Personalpolitik“ verstehen wollen (vgl. Schnell, Hill & Esser, 2009: 46).

Leider ist es – unabhängig vom untersuchten Politikfeld – in der bisherigen Forschung zu institutionellem Wandel eher die Ausnahme, dass die abhängige Variable ex ante operationalisiert wird (Bauer, 2007; Capano & Howlett, 2009; Knill, Schulze & Tosun, 2010). Methodische Ungenauigkeiten hinsichtlich dessen, was eigentlich untersucht, organisationsübergreifend verglichen und erklärt werden soll, haben in der Vergangenheit deshalb häufig zu idiosynkratischen Erkenntnissen geführt, die intersubjektiv weder nachvollziehbar noch sinnvoll zu replizieren sind (Heichel, Pape & Sommerer, 2005: 834; Knill & Bauer, 2007: 198). Schlussfolgerungen darüber, ob sich Verwaltungsstrukturen im Untersuchungszeitraum (t_0 - t_1) tatsächlich verändert haben, werden in den meisten Studien diskursiv getroffen; mit anderen Worten: Autoren beschreiben einen Zustand y nach einer Reform und vergleichen diesen mit einem Zustand x vor einer Reform.

Eine rein diskursive Abhandlung der abhängigen Variablen „administrativer Wandel“ kann dann durchaus gerechtfertigt sein, wenn es den Forschern gar nicht um die Bestimmung des Ausmaßes oder der Reichweite von Reformen geht, sondern allein um die Darlegung und Erklärung allgemeiner Veränderungen von administrativen Strukturen oder Organisationskulturen. Sobald aber Verwaltungsreformen organisationsübergreifend verglichen und durch Hypothesen bzw. kausale Mechanismen erklärt werden sollen, ist eine ana-

lytisch klare Konzeptspezifikation und Operationalisierung der abhängigen Variablen unerlässlich (Knill & Bauer, 2007: 198; Schnell et al., 2009). Dies soll im Folgenden für die abhängige Variable „Reform der Personalpolitik in IOs“ geleistet werden.

1 **Konzeptspezifikation**

Die Untersuchung von Reformen der Personalpolitik in IOs erfordert eine begriffliche Bestimmung von administrativem Wandel bzw. von „Reformen“ und eine Eingrenzung des Begriffs „Personalpolitik“. Erst nach dieser Spezifikation kann für die abhängige Variable dieser Arbeit eine sinnvolle Messanleitung bzw. Operationalisierung entwickelt werden.

1.1 Ontologische Merkmale von Reformen

Zunächst gilt es den Begriff der „Reform“ näher zu spezifizieren. Sinnvollerweise werden hierfür die kritischen Merkmale von Wandel – nämlich: Substanz, Ausmaß, Richtung, Konvergenz und Untersuchungszeitraum – näher untersucht.

1.1.1 Substanz und Ausmaß von Wandel

Der Begriff „Reform“ meint in dieser Arbeit, dass mit dem beobachteten Wandel eine „substantielle“ Veränderung einhergeht (vgl. Bauer, 2007: 17-18). Eine Reform unterscheidet sich damit sowohl von einer „Optimierung“, d.h. von kleinen, unbedeutenden Anpassungen, als auch von einer „Transformation“, die zumeist sehr bedeutende, umwälzende Veränderungen einer Ausgangssituation umfasst (ebd.). Die Veränderung einer konkreten Personalpolitik (PP_1) in einer IO zur Zeit t_0 (als Ausgangssituation) hin zu einer neuen Personalpolitik (PP_2) zum Zeitpunkt t_n (als Ergebnis) ist somit nur dann eine Reform, wenn PP_1 substantiell ungleich PP_2 ist, und nicht wenn PP_1 gleich oder ähnlich PP_2 ist.

Das Ausmaß (bzw. die Quantität) einer Verwaltungsreform ergibt sich in dieser Arbeit nicht – wie in anderen Studien – durch eine Interpretation der Größe des substantiellen Wandels. Die Abgrenzung von einer Nicht-Reform (Optimierung/Transformation) erfolgt stattdessen auf der Grundlage einer theoretisch begründeten, methodisch ausgearbeiteten Operationalisierung dessen, was eine

substantielle Veränderung im ontologischen Sinne ausmacht und was nicht (siehe Abschnitt 2 in diesem Kapitel). Nur wenn sich mindestens einer der Indikatoren bei seiner Überprüfung zu zwei verschiedenen Zeitpunkten in seiner empirischen Ausprägung verändert, wird von einer Reform bzw. von administrativem Wandel gesprochen werden. Veränderungen, die durch das Raster der Operationalisierung fallen, gelten nicht als Reform bzw. administrativer Wandel.

Die Identifikation von Reformen anhand einer veränderten Ausprägung ihrer operationalisierten Indikatoren mag zwar dogmatisch oder restriktiv erscheinen, hat aber einen entscheidenden analytischen Vorteil gegenüber der Vorgehensweise in anderen Untersuchungen: Das Ausmaß von Reformen lässt sich nun auch organisationsübergreifend vergleichen und wird somit einer generalisierenden und intersubjektiv nachvollziehbaren Erklärung zugänglich. Unvermeidbar ist dabei allerdings, dass die beobachteten Personalpolitiken aufgrund dieser Festlegung möglicherweise „starrer“ zu sein scheinen, als sie in der Praxis mit ihren kleinen relativ unbedeutenden Optimierungen und Anpassungen tatsächlich sein mögen.

1.1.2 Richtung, Konvergenz und Zeitraum von Wandel

Reformen lassen sich neben der Beschreibung ihres Ausmaßes auch hinsichtlich Richtung, Konvergenz und Zeitraum einordnen (Bauer, 2007: 17-18; Campbell, 2004; Heichel et al., 2005; Knill et al., 2010). Die *Richtung* von Reformen der Personalpolitik ergibt sich in dieser Arbeit durch die Einordnung in ein Kontinuum idealtypischer Ausprägungen, welches sich zwischen den Polen BM und NPM aufspannt. Eine Reform erfolgt damit – auf einem oder auf mehreren Indikator(en) – entweder (mehr) in Richtung BM oder NPM.

Mit *Konvergenz* wird die Tatsache beschrieben, dass sich aus *mehreren* Veränderungen eine bestimmte Tendenz in Richtung eines bestimmten Idealmodells ergeben kann (Heichel et al., 2005). Sofern sich eine Tendenz in Richtung eines der weiter unten definierten idealtypischen Modelle der Personalpolitik ergibt,

kann dies als Delta-Konvergenz bezeichnet werden (ebd.: 833). Ergibt sich hingegen eine Annäherung von Personalpolitiken verschiedener IOs untereinander, so sprechen wir von Sigma-Konvergenz.³⁵ Delta- und Sigma-Konvergenz treten empirisch häufig, jedoch nicht notwendig gleichzeitig auf: „If countries [organizations] reach total similarity relative to a policy model, variance between them is obviously reduced. However, if delta-convergence is not complete, policies may approach the model by parallel moves without becoming more similar“ (ebd.).

Für die Interpretation von Konvergenz ist mithin die Länge des Untersuchungszeitraums entscheidend (ebd.: 829-831). Ein Zeitraum sollte mindestens 10, besser sogar 15-30 Jahren betragen, um Wandel sinnvoll als (nachhaltige) Konvergenz bezeichnen zu können (ebd.). Phasen von Wandel und Nicht-Wandel nähern sich ohnehin am ehesten dann einer kontinuierlichen Dynamik an, wenn der Untersuchungszeitraum nicht zu kurz gefasst ist (Campbell, 2004: 44-47; Ruß-Mohl, 1993). In dieser Arbeit lässt sich der Beginn des Untersuchungszeitraums durch die untersuchte Reformthematik eingrenzen. Da der forschungsrelevante Reformtrend NPM Ende der 1970er Jahre seinen Anfang nahm (Hood, 1991: 4), erscheint eine Festlegung auf das Jahr 1980 als Beginn des Untersuchungszeitraums sinnvoll; sein Ende wird durch den Abschluss der vorgenommenen empirischen Datenerhebung im Jahr 2014 bestimmt. Der Zeitraum der in dieser Arbeit zu betrachtenden Reformen der Personalpolitik wird folglich 34 Jahre umfassen.

1.2 Personalpolitik in internationalen Organisationen

Die Personalpolitik stellt eines der Hauptfelder empirischer Erforschung von Strukturveränderungen in öffentlichen Verwaltungen dar (vgl. OECD, 2008,

³⁵ Die auch in anderen Studien weniger gebräuchlichen Kategorien Beta-Konvergenz („Aufholen gegenüber anderen“) und Gamma-Konvergenz („Mobilität in Rangfolge“) werden in dieser Arbeit nicht weiter berücksichtigt.

2011a; Pollitt & Bouckaert, 2004; Schnapp, 2004). In IOs versteht man darunter vor allem Fragen zu Rechten und Pflichten der Mitarbeiter (z.B. Widerspruchsrechte), arbeitsrechtliche Grundlagen (z.B. Arbeitszeit, Urlaubsregelungen, Arbeitssicherheit, Freistellungen wegen Mutter- oder Vaterschaft), Gehalts- und Sonderzahlungen (z.B. Grundgehalt, Dienstaltersstufen, Sonderzahlungen wie Schul- oder Mietgeld, Krankengeld) und weitere Regelungen, die von der Rekrutierung über die Karriere (z.B. Laufbahn, Beurteilungen, Beförderungen) bis hin zum Ausscheiden aus dem Dienst (z.B. Entlassung, Pensionierung) jeden einzelnen Mitarbeiter betreffen (vgl. Davies, 2002; Demmke, 2002; Oechsler & Noack, 2009).³⁶ Die entsprechenden Regelungen sind im Personalstatut und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen der jeweiligen IO kodifiziert (vgl. Streng, 2002).

In dieser Arbeit setzt sich Personalpolitik aus den Elementen „Personalmanagement“ und „Managementautonomie“ zusammen. In Anlehnung an den Fokus bisheriger Forschungen zu NPM werden das Rekrutierungs- und Karrieresystem (RKS), das Bezahlungssystem (BZS) und das Leistungsbeurteilungssystem (LBS) als Kernelemente des Personalmanagements öffentlicher Verwaltungen definiert (vgl. OECD, 2008, 2011a; Pollitt & Bouckaert, 2004; Thom & Ritz, 2006: 251). Managementautonomie (MAO) wird als Ausmaß der operativen Entscheidungskompetenz von Vorgesetzten in Bezug auf ihre Entscheidungskompetenzen bei der Rekrutierung, Karriere und Bezahlung der ihnen hierarchisch unterstellten Mitarbeiter definiert (Moynihan, 2006: 89).³⁷

³⁶ Darüber hinaus könnte man auch technische Systeme und Instrumente zur Umsetzung der Regeln (z.B. Personalplanung, unterstützende IT-Tools für Rekrutierungsprozesse, Assessment-center, Gehaltsabrechnungen) oder die Kommunikation der Regeln (z.B. Führungsstil, Ansprache) zur Personalpolitik zählen. Hier wird aber bewusst eine engere Definition des ohnehin schwierig einzugrenzenden Begriffs „Personalpolitik“ gewählt; vgl. zu gebräuchlichen, aber unterschiedlichen Definitionen auch Klimecki & Gmür (2001), Reichard (2005) und Vaanholt (1997).

³⁷ Entscheidungskompetenzen in Bezug auf die Festlegung von Personalregeln werden in dieser Arbeit nicht als Teil von Personalpolitik definiert. Diese Kompetenzen gelten als „strategische“ Managementautonomie; für eine differenzierte Betrachtung operativer und strategischer Managementautonomie vgl. Verhoest, Peters, Bouckaert und Verschuere (2004).

Aufgrund der Tatsache, dass Regelungen des Personalmanagements weitaus umfassender sind als Regelungen zur Managementautonomie, werden in dieser Arbeit de facto vier gleichberechtigte Teile der Personalpolitik untersucht, nämlich RKS, BZS, LBS und MAO (vgl. Tabelle 7). Ähnlich wie in nationalen öffentlichen Verwaltungen gibt es in IOs nicht nur *eine* Personalpolitik für alle Mitarbeiter: Für leitende Mitarbeiter (hier „Direktoren“ genannt) gelten meistens andere Regeln als für die restlichen Mitarbeiter (Auer, Demmke & Polet, 1996: 59-68).

Um das Personalmanagement einer IO im Aggregat zu beurteilen werden Regelungen für verschiedene Gruppen entsprechend ihrer Repräsentation in der Gesamtbelegschaft und ihrer Bedeutung für internationale Politikgestaltung gewichtet. Direktoren stellen nur einen kleinen Teil der Gesamtbelegschaft dar und spielen ähnlich wie das mittlere Management (z.B. Referatsleiter) und andere Experten aus den Fachabteilungen eine besondere Rolle für internationale Politikgestaltung (vgl. Bauer, 2008; Biermann & Siebenhüner, 2009; Hooghe, 2005; Trondal et al., 2010; Yi-Chong & Weller, 2008). Aus diesem Grunde soll das Personalmanagement für Direktoren mit 1/3 und das für normale Mitarbeiter (inklusive des mittleren Managements) mit 2/3 gewichtet werden. Diese Wichtung gilt auch für die Kategorie der MAO, da Entscheidungskompetenzen der politischen Führung i.d.R. nur eine Person (den obersten Dienstherren) betreffen.

Tabelle 7: Konzeptspezifikation der Personalpolitik einer IO

Wichtung	Personalmanagement			Managementautonomie
	RKS	BZS	LBS	
<i>Mit 2/3 gewichtet werden...</i>	entsprechende Regelungen für das RKS, BZS und LBS der Mitarbeiter (inkl. mittleren Managements)			Entscheidungskompetenzen der Verwaltungsspitze vis-à-vis Rekrutierung, Karriere und Bezahlung der Untergebenen
<i>Mit 1/3 gewichtet werden...</i>	entsprechende Regelungen für das RKS, BZS und LBS der Direktoren			Entscheidungskompetenzen der PF vis-à-vis Rekrutierung, Karriere und Bezahlung der Direktoren

Quelle: eigene Darstellung

2 Operationalisierung der abhängigen Variablen

Nachdem festgelegt wurde, was in dieser Arbeit unter einer Reform der Personalpolitik in IOs verstanden wird, können die Elemente Personalmanagement und Managementautonomie idealtypisch operationalisiert werden. In der Literatur gibt es bereits einige Autoren, die versucht haben Reformen der Personalpolitik entlang verschiedenster Dimensionen zu operationalisieren. Hierzu gehören u.a. Geri (2001), Kellough und Selden (2003), Knill und Balint (2007), Moynihan (2006), OECD (2008) und Schnapp (2004). Die jeweiligen Arbeiten werden im Folgenden näher betrachtet und analysiert, um daraus Rückschlüsse für die Entwicklung einer eigenen Operationalisierung zu ziehen.

2.1 *Bisherige Operationalisierungen von Reformen der Personalpolitik*

Die einfachste Form einer Operationalisierung von Reformen der Personalpolitik kann typbildend in Form einer „Checkliste“ erfolgen, wie sie z.B. bei Geri (2001) zum Einsatz kommt. Geri vergleicht NPM-Reformen in IOs, indem er empirisch beobachtete Ergebnisse zu unterschiedlichen Zeitpunkten in einer Checkliste mit den wesentlichen Zielen und Maßnahmen eines angenommenen NPM-Reformprogramms vergleicht. Je mehr Elemente dieser NPM-Checkliste sich zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Verwaltungsstrukturen einer IO wiederfinden, desto größer ist nach Geri ihre Nähe zum NPM-Modell (ebd.: 452).³⁸

Geris Vorgehensweise stellt zunächst eine Verbesserung gegenüber Untersuchungen dar, die ex ante keinerlei Kriterien für die vergleichende Einordnung von Reformen formulieren. Bei näherer Betrachtung muss Geris Ansatz aber als

³⁸ Aufgrund dieser methodischen Schwächen müssen auch die Schlussfolgerungen Geris mit einiger Vorsicht behandelt werden. Geri kommt auf der Basis seiner NPM-Checkliste zu dem Schluss, dass nur die WHO ein annähernd umfassendes NPM-Reformprogramm verfolgt hat, während IOs wie die FAO und ILO ein eher traditionelles Konzept einer Reorganisation verfolgten.

unzureichend bezeichnet werden: Die Checkliste besteht aus einer relativ losen Ansammlung von Zielen und Maßnahmen, deren Auswahl vom Autor nicht näher begründet wird; insofern bleibt unklar, ob die beobachteten NPM-Reformen tatsächlich relevant sind. Eine intersubjektive Bewertung der empirischen Erkenntnisse ist zudem kaum möglich, da Geri auf eine transparente und vergleichende Darstellung einzelner Ergebnisse verzichtet, keinen Zeitraum für seine Untersuchung definiert und geplante mit verabschiedeten Reformen vermengt.³⁹

Im Gegensatz zu Geri (2001) operationalisieren Knill und Balint (2007) Reformen des Personalmanagements in IOs entlang eines vorgegebenen „Kontinuums“, das auf der einen Seite aus BM- und auf der anderen aus NPM-Elementen besteht. Da es für jeden Indikator mehr als eine theoretisch mögliche Ausprägung gibt, können die empirischen Ergebnisse transparenter und differenzierter eingeordnet werden als bei der NPM-Checkliste von Geri.⁴⁰ Trotz dieser Vorteile birgt auch diese Operationalisierung noch Verbesserungspotential. Wie groß die relativen Unterschiede zwischen dem Personalmanagement der jeweiligen IOs sind, kann nur annähernd durch einen paarweisen Vergleich bestimmt werden. Im Fallbeispiel erreicht z.B. die Europäische Kommission bei mehr Indikatoren einen NPM nahen Wert als das OECD-Sekretariat und wird damit auch als insgesamt näher an NPM eingeordnet. Ein Gesamtwert für die Nähe des Personalmanagements an NPM oder BM wird dabei nicht errechnet.⁴¹

³⁹ Dies wird z.B. an den von Geri angeführten Punkten „decentralized organizational structures“ oder „use of performance contracts and performance management“ deutlich. Unter welchen Bedingungen Geri Organisationsstrukturen als dezentral interpretiert oder den Gebrauch von „performance management“ als gegeben ansieht oder nicht bleibt unklar.

⁴⁰ Bei Knill und Balint (2007) werden für jeden Indikator Daten erhoben und entsprechend der Operationalisierung einem Wert von 0 bis 4 zugeordnet. Alle empirischen Ausprägungen, die den idealtypischen Ausprägungen eines BM entsprechen erhalten den Wert „0“ und alle Werte die dem Idealtypus eines NPM entsprechen erhalten den Wert „4“. „Ein Wert von 1 bezeichnet Konstellationen, in denen die Ausprägungen eher dem BM als dem NPM entsprechen. ... Der Wert 2 bezieht sich auf die Fälle, in denen die empirische Ausprägung in etwa zwischen den Idealtypen liegt (und) der Wert 3 impliziert eine größere Nähe zum NPM als zum BM“ (ebd.: 438).

⁴¹ Das Aggregieren der einzelnen Werte zu einem Gesamtwert wäre bei Knill und Balint (2007) aus methodischen Gründen allerdings auch nicht ratsam gewesen. Die Werte 1-3 wurden ex

Schnapp (2004) entwickelt im Gegensatz zu Knill und Balint (2007) eben diesen Gesamtwert für das Ausmaß von Reformen, indem er empirische Werte strikt binär (hier: „ja“ oder „nein“) einordnet. Der eigentliche Mehrwert der Operationalisierungen von Schnapp (2004) liegt darin, dass durch eine klare Zuordnung von Indexwerten zu idealtypischen Ausprägungen (0 oder 1) eine Aggregation der Werte möglich wird. Die Bildung eines additiven Index auf der Grundlage einer eindeutigen Messanleitung kann als Fortschritt in Bezug auf eine intersubjektiv nachvollziehbare Einordnung empirischer Ergebnisse gewertet werden.⁴² Verbesserungspotential liegt in einer Umrechnung des additiven Indexes in eine Maßzahl, die ohne Hinzuziehung weiterer Informationen (z.B. Anzahl der Indikatoren) interpretierbar ist. Darüber hinaus fehlt bei Schnapp (2004) eine disaggregierte Darstellung der Ergebnisse, um auf diese Weise für Leser und Forscher transparent darzustellen, welche Bereiche sich tatsächlich verändert haben und welche nicht.⁴³

Die von der OECD (2008, 2011a) entwickelten Operationalisierungen administrativer Strukturen adressieren die oben genannten Schwächen, indem disaggregierte und aggregierte Daten in einer einfach zu interpretierenden Maßzahl zwischen 0 und 1 angegeben werden. Kellough und Selden (2003) und Moynihan (2006) gehen noch einen Schritt weiter, indem mehrere Indizes zu einem kompositiven Index zusammengeführt werden.⁴⁴ Der Reformindex bei Kellough

ante nicht operationalisiert, sondern als empirisch mögliche Spanne zwischen den idealtypischen Ausprägungen von BM und NPM definiert. Die Abstände zwischen den Bewertungen 0 und 4 sind damit nicht linear und sind nur beim Vergleich von empirischen Ausprägungen des gleichen Indikators aussagekräftig.

⁴² An Schnapp (2004) angelehnt ist auch die Operationalisierung von Balint et al. (2008) zur Einordnung von Reformen des Rekrutierungs- und Karrieresystems und der Politisierung in der Europäischen Kommission und den nationalen Verwaltungen der Mitgliedsstaaten. Bei insgesamt 13 Indikatoren ergibt sich dort ein Kontinuum von 0 (geschlossenes System) bis zu maximal 13 Indexpunkten (offenes System). Auf der Grundlage dieser Messanleitung können Balint et al. (2008) somit eine quantifizierbare Aussage über den Wandel des Personalmanagements treffen.

⁴³ In diesem Zusammenhang sei dankend erwähnt, dass Kai-Uwe Schnapp seine Rohdaten auf Anfrage dem Verfasser freundlicherweise zu Verfügung gestellt hat.

⁴⁴ In der Policy-Analyse lassen sich eine Vielzahl dieser auf „composite indicators“ beruhenden Operationalisierungen finden. Ein bekanntes Beispiel ist der Human Development Index, der den Durchschnitt von drei Indizes in den Bereichen Gesundheit und Lebenserwartung,

und Selden (2003) besteht z.B. aus sechs einzelnen Indizes, die in standardisierte z-Werte umgerechnet werden. Da große Abweichungen vom Mittelwert mit einem hohen z-Wert einhergehen, eignet sich eine solche Umrechnung absoluter Zahlen vor allem dann, wenn besonders viele Organisationen und Teilbereiche miteinander verglichen werden sollen.

Die differenzierte Messung und Einordnung von Verwaltungsreformen bei Kellough und Selden (2003), Moynihan (2006) und OECD (2008, 2011a) kann als geeignete Grundlage einer Operationalisierung administrativen Wandels gelten. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass die detaillierten Operationalisierungen z.T. zu Lasten einer überzeugenden theoretischen Begründung der Auswahl und Ausprägung von Indikatoren gehen. Auf welche Weise bestimmte Merkmale tatsächlich stellvertretend bzw. „indikativ“ ein bestimmtes Konzept (z.B. „reinventing government“) oder Phänomen beschreiben, ist für den bewanderten Leser zwar häufig schlüssig, im Einzelfall aber nicht immer intersubjektiv nachvollziehbar und replizierbar.⁴⁵

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine einfache Checkliste von NPM-Indikatoren unzureichend ist. Ausgangspunkt einer Operationalisierung sollten vielmehr idealtypische Kontinua von Reformrichtungen sein, die in Anlehnung an Knill und Balint (2007) Bürokratiemodell und New Public Management heißen könnten. Jeder Idealtyp sollte durch Indikatoren und Ausprägungen operationalisiert werden, die messbar und theoretisch relevant sind. Um empirische Werte auf diesem Kontinuum einzuordnen, kann jedem Idealtyp ein bestimmter numerischer Wert zugeordnet werden (vgl. Schnapp, 2004), z.B. „0“ für keine Managementautonomie und „1“ für maximale Managementautonomie. Ziel

Bildung und Lebensstandard darstellt. Für eine vertiefende Beschäftigung mit „composite indicators“ vgl. OECD und Joint Research Centre-European Commission (2008).

⁴⁵ Die Bedeutung von Leistungsbewertungen wird in OECD (2008) z.B. immer als „gering“, „mittel“ oder „hoch“ operationalisiert. Anstatt diese Ausprägungen theoretisch herzuleiten und genau zu definieren, haben Vertreter nationaler Verwaltungen in einem Survey die jeweilige Bedeutung der Leistungsbewertung lediglich „subjektiv“ eingeschätzt. Erst im neuesten OECD-Bericht „Government at a Glance“ (OECD 2011) erfolgt die entsprechende Operationalisierung tatsächlich auf der Basis von objektiven Kriterien.

hierbei ist die Errechnung eines additiven Indexes, der durch eine Zahl zwischen 0 und 1 das Ausmaß der Annäherung an einen der Idealtypen (hier „0“ für Bürokratiemodell und „1“ für New Public Management) darstellen kann (vgl. OECD, 2008).

Die Berechnung eines additiven Index sollte allerdings nicht zu Lasten der Darstellung einzelner Ergebnisse erfolgen. Vielmehr liegt in der Präsentation von disaggregierten *und* aggregierten Daten der eigentliche Mehrwert einer analytischen Betrachtung. Schließlich ist die von Kellough und Selden (2003) entwickelte Berechnung eines Reformindexes (als absolute Werte und als z-Werte) eine interessante Alternative für den Vergleich von Ausmaß und Reichweite von Reformen, die allerdings erst bei einer höheren Fallzahl als in dieser Arbeit vorhanden ihren Mehrwert hat.

2.2 *Idealtypische Operationalisierung: Personalmanagement*

Das Personalmanagement von Mitarbeitern in öffentlichen (internationalen) Verwaltungen kann idealtypisch als *individualisiertes* oder *kollektives* Personalmanagement operationalisiert werden (OECD, 2004c: 4). Beide Idealtypen gehen auf unterschiedliche Ratios hinsichtlich der Funktionsfähigkeit einer öffentlichen Verwaltung zurück. Ein individualisiertes Personalmanagement ist durch ein offenes (=flexibles, vertikales) Rekrutierungs- und Karrieresystem, ein leistungsorientiertes Bezahlungssystem und eine hohe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen gekennzeichnet (vgl. OECD, 2008). Ein kollektives Personalmanagement dagegen ist durch ein geschlossenes (=starres, horizontales) Rekrutierungs- und Karrieresystem, ein rang- und senioritätsorientiertes Bezahlungssystem und eine geringe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen gekennzeichnet (ebd.). In dieser Arbeit wird außerdem ein dritter Typ definiert, der Hybridform genannt werden soll. Er stellt eine Mischung von Elementen der beiden ursprünglichen Idealtypen dar.

Mit jedem Idealtyp gehen bestimmte Wertvorstellungen einher, die nicht immer leicht in Einklang zu bringen sind. Das Spannungsverhältnis zwischen kollektivem und individualisiertem Personalmanagement ist z.B. bei der Rekrutierung offensichtlich. Ein flexibler Eintritt in den öffentlichen Dienst riskiert aus Sicht eines kollektiven Personalmanagements die Fragmentierung des Systems und kann im Extremfall die Unabhängigkeit und Integrität einer öffentlichen Organisation beschädigen (Laegreid & Wise, 2007: 180). Auf der anderen Seite scheint aus Sicht eines individualisierten Personalmanagements ein zu stark reglementiertes Rekrutierungssystem ungeeignet für eine passgenaue und schnelle Rekrutierung von Expertise in einer dynamischen Umwelt (OECD, 2008: 22).

Inwiefern das Personalmanagement einer internationalen Organisation kollektiv, hybrid oder individualisiert ist, soll in dieser Arbeit durch einen Index bestimmt werden, der zu gleichen Teilen die zentralen Elemente eines Rekrutierungs- und Karrieresystems, eines Bezahlungssystems und die Bedeutung von Leistungsbewertungen für Personalentscheidungen abbildet.

Tabelle 8: Idealtypische Operationalisierung von Personalmanagement

Bereich	kollektiv	hybridförmig	individualisiert
<i>Rekrutierungs- und Karrieresystem</i>	geschlossen	permeabel	offen
<i>Bezahlungssystem</i>	rang-/senioritätsorientiert	hybrid	leistungsorientiert
<i>Bedeutung von Leistungsbeurteilungen</i>	gering	mittel	hoch

Quelle: eigene Darstellung

Die Operationalisierung des Rekrutierungs- und Karrieresystems orientiert sich zu einem bedeutenden Teil an bewährten Indikatoren für diesen Bereich (vgl. Auer et al., 1996; Balint et al., 2008; Bossaert, Demmke, Nomden & Polet, 2001; OECD, 2004c, 2008; Schnapp, 2004). Für das Bezahlungssystem werden neben leistungsorientierten Bezahlungselementen (vgl. OECD 2008, 2011a;

Schnapp, 2004: 145) auch Strukturmerkmale des Grundgehalts operationalisiert (z.B. Anordnung von Besoldungsgruppen und Dienstaltersstufen, Gehaltsüberlappungen, Familienzulagen), die in der bisherigen Literatur kaum Berücksichtigung finden.⁴⁶ Die Bedeutung von Leistungsbewertungen für Personalentscheidungen wird durch die Form der Leistungsbeurteilung selbst und die formalisierten Auswirkungen auf Vertragsverlängerung, Beförderung, Entlassung und Bezahlung bestimmt (vgl. OECD, 2011a).

Die nun folgende Vorstellung der drei Idealtypen dient der theoretischen Begründung der Operationalisierung und der Vermittlung einer intersubjektiv nachvollziehbaren Messanleitung.

2.2.1 Kollektives Personalmanagement

Ein kollektives Personalmanagement ist durch ein geschlossenes Rekrutierungs- und Karrieresystem gekennzeichnet, in dem sich die Bezahlung an Rang und Seniorität eines Mitarbeiters orientiert und Leistungsbewertungen bei Personalentscheidungen eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. OECD, 2004c, 2008). Es verfolgt die Absicht Professionalität, Stabilität und Egalität des öffentlichen Dienstes sicherzustellen und jegliche Art von Patronage oder Willkür auszuschließen (OECD, 2004c, 2008: 58).

Zur Sicherstellung der Professionalität gibt es allgemein gültige Eingangsvoraussetzungen wie den Nachweis eines formalen Bildungsabschlusses und das Ablegen einer allgemeinen Eingangsprüfung (OECD, 2004c: 4). Die Stabilität des öffentlichen Diensts wird durch einen frühen Einstieg in das Laufbahnsystem und lebenslange Aufstiegsmöglichkeiten garantiert und dadurch auf die Verfestigung eines spezifischen Ethos bzw. Korpsgeistes der Beamten hingearbeitet (OECD, 2008: 89). Jeder Bedienstete eines bestimmten Rangs

⁴⁶ Wenn in der folgenden Operationalisierung keine Literaturquellen genannt werden, bedeutet dies, dass die entsprechenden Indikatoren aus der definitorischen Grundlage bzw. Logik des einzelnen Idealtyps eigenständig abgeleitet wurden.

erhält unabhängig von seiner tatsächlichen Leistung die gleiche Entlohnung („equal pay for work of equal value“), welche nur aufgrund der Länge der Dienstzugehörigkeit variiert (ebd.). Das Verhältnis von Dienstherrn und Beamten ist durch ein Vertrauensverhältnis gekennzeichnet, bei dem das Ethos der Pflichterfüllung von Beamten keine stringente Leistungskontrolle und Leistungsbewertung erfordert (Demmke, 2007: 47).

Im Folgenden werden die spezifischen Merkmale eines kollektiven Personalmanagements entlang der Ausprägung von insgesamt 49 Indikatoren für das RKS, BZS und LBS hergeleitet.

2.2.1.1 Geschlossenes Rekrutierungs- und Karrieresystem

In einem geschlossenen System ist ein Mitarbeiter (Beamter) „... entsprechend der hierarchischen Ordnung der Behörden, auf eine „L a u f b a h n“ von den unteren, minder wichtigen und minder bezahlten Stellen zu den oberen eingestellt“ (Weber, 1922/1980: 556). Das Aufrücken der Mitarbeiter von einer Laufbahngruppe zur nächsten ist nur durch das Ablegen von „Fachprüfungen“ (hier: Laufbahnprüfungen) möglich (ebd.). Der Einstieg neuer Mitarbeiter in dieses Laufbahnsystem erfolgt nach Ablegen einer allgemeinen Eingangsprüfung, die als objektiver Maßstab zur Leistungsmessung und Wahrung der Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme gilt (Getz & Jüttner, 1972: 320; OECD, 2008: 90).

Das Auswahlverfahren ist durch einen hohen Grad an Reglementierung bzw. Standardisierung und einer bedeutenden Anzahl an Hürden für externe Bewerber bestimmt (OECD, 2005b: 17). Kommt es doch zu einer externen Ausschreibung, müssen interne gegenüber externen Bewerbern bevorzugt werden. Dies ist bei internationalen Organisationen „...unmittelbar Ausfluss des Bestrebens...über einen eigenen, von nationalen Abhängigkeiten freien, internationalen Civil Service zu verfügen“ (Getz & Jüttner, 1972: 299). Darüber hinaus sorgt eine Altersbegrenzung dafür, dass nur jüngere Bewerber, die ihre

Karriere in der Organisation noch vor sich haben, von außen rekrutiert werden (Schnapp, 2004: 145).

Die Karriere eines Mitarbeiters beginnt traditionell auf der niedrigsten hierarchischen Stufe einer für den entsprechenden Bildungsabschluss vorgesehenen Laufbahngruppe (Auer et al., 1996: 36). Sodann ist die Karriere auf eine lebenslange Anstellung und gesicherte Aufstiegsmöglichkeiten ausgelegt (Demmke, 2005: 81). Lediglich disziplinarische Vergehen können nach Anstrengung eines formalen Verfahrens zu einer Entlassung führen (OECD, 2008: 21). Der Logik eines geschlossenen Karrieresystems folgend kann eine Beförderung nicht nur durch ein internes Auswahlverfahren oder durch eine Re-Klassifizierung des Dienstpostens erfolgen, sondern auch als Belohnung für dauerhafte Leistung und Loyalität (vgl. OECD, 2005b: 120-125). Die Dienstzugehörigkeit spielt bei diesen Beförderungsentscheidungen eine herausragende Rolle, da Leistung als Beförderungskriterium nur schwer objektivierbar ist (Pippke, 1975: 57; Rainey, 1998: 198; Schnapp, 2004: 145).

In IOs gibt es schließlich die Besonderheit, dass es festgelegte Quoten für die Vergabe von Posten für Mitarbeiter aus bestimmten Mitgliedsstaaten geben kann, sodass eine zusätzliche Hürde für den Dienst Eintritt geschaffen wird (vgl. Davies, 2002: 9-10; Weiss, 1982: 292-294). Gleichzeitig wird mit einem festen Nationalitätenproporz das Prinzip der Unabhängigkeit und Überparteilichkeit einer IO gesichert (ebd.). Dieser Nationalitätenproporz kann bereits bei der Ausschreibung von Stellen einsetzen, indem nur Bewerbungen von bestimmten (unterrepräsentierten) Mitgliedsstaaten zugelassen werden, oder erst bei der finalen Einstellungsentscheidung.

2.2.1.2 Rang- und senioritätsorientiertes Bezahlungssystem

Ein rang- und senioritätsorientiertes Bezahlungssystem spiegelt die Tatsache wider, dass Mitarbeiter für ihre Treue, Pflichtbereitschaft und hierarchische Stellung belohnt und ungeachtet ihrer internen Stellung gegenüber anderen Berufsgruppen privilegiert behandelt werden (Demmke, 2005: 81, 112). Ein

typisches Privileg im Sinne einer Alimentierung durch den Dienstherrn sind Zulagen zum Grundgehalt aufgrund der Familiensituation eines Mitarbeiters (OECD, 2008: 58). In IOs kommen fiskalische Privilegien hinzu, die von der Freistellung von der nationalen Einkommensbesteuerung und Sozialversicherungspflicht über Privilegien bei indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer bis hin zu besonderen Vergünstigungen bei Einreise, Aufenthalt und Ende des Dienstes reichen (Ullrich, 2009: 57-72). Max Weber fasst das Entlohnungsprinzip eines kollektiven Personalmanagements wie folgt zusammen:

„Das Gehalt ist der lohnartigen Abmessung nach der Leistung im Prinzip entzogen, vielmehr „standesgemäß“, d.h. nach Art der Funktionen (dem „Rang“) und daneben eventuell nach der Dauer der Dienstzeit bemessen. Die relativ große Sicherheit der Versorgung des Beamten und daneben das in der sozialen Schätzung liegende Entgelt machen ... das Amt gesucht und gestatten daher .. eine verhältnismäßig meist niedrige Bemessung seines Gehalts“ (Weber, 1922/1980: 555).

Jeder Stelle ist eine bestimmte Besoldungsklasse und Besoldungsgruppe zugewiesen, die vergleichbare Tätigkeiten umfassen, sodass alle Stelleninhaber mit gleichen Tätigkeiten und Anforderungen das gleiche Grundgehalt erhalten (Streng, 2002: 107). Mitarbeiter werden entsprechend ihres Dienstalters in eine bestimmte Gehaltsstufe, die „Dienstaltersstufe“, eingeordnet. Die Bindung des Gehalts an den Posten und das Dienstalter wird als zentrales Element zur Vermeidung von Patronage und anderem „unredlichen Verhalten“ der öffentlichen Bediensteten gesehen (OECD, 2008: 58). Da das Dienstalter – und damit die bewiesene Loyalität zum Dienstherrn – als primäres Kriterium für Gehaltserhöhungen gilt, kommt es zu einer horizontalen Besoldungsstruktur, die durch eine hohe Anzahl von Dienstaltersstufen und einer relativ geringen Anzahl von Besoldungsgruppen geprägt ist.

In dem in Tabelle 9 dargestellten Beispiel gibt es entsprechend der Logik eines kollektiven Personalmanagements drei Laufbahngruppen und somit auch drei Besoldungsklassen (A, B, und C) mit im Durchschnitt 3,3 Besoldungsgruppen

pro Besoldungsklasse (A1-A4, B1-B3, C1-C3) und durchschnittlich über sechs Dienstaltersstufen pro Besoldungsgruppe. Diese Gehaltsstruktur führt in der Folge zu erheblichen senioritätsbedingten Überlappungen, die in der Graphik als Pfeile dargestellt sind. Damit soll verdeutlicht werden, dass ein rangniedrigerer Mitarbeiter aufgrund seines Dienstalters mehr verdienen kann als ein ranghöherer, oder ein Direktor weniger als langgediente Mitarbeiter niedrigerer Besoldungsklassen. Sinn dieser Gehaltsüberlappungen ist es, allen Mitarbeitern einen (Leistungs- bzw. Verbleibe-) Anreiz zu geben, auch wenn sie nicht befördert werden.

Die Gehaltsüberlappungen sind besonders ausgeprägt, wenn sie über mehrere Besoldungsklassen (im Beispiel zwischen C3 und A1) und über mehrere Besoldungsgruppen der höchsten Besoldungsklasse reichen (im Beispiel zwischen A1 und A3). Das Aufrücken in den Dienstaltersstufen erfolgt automatisch (meistens jährlich) bis hin zur letzten Stufe einer bestimmten Besoldungsgruppe (Weber, 1922/-1980: 556). Der Logik der Belohnung von Seniorität folgend, hat das Aufrücken in den Dienstaltersstufen progressiv ansteigende, mindestens aber konstante (d.h. um den gleichen absoluten Betrag zunehmende) Gehaltssteigerungen zur Folge (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Prototyp eines horizontalen Besoldungssystems (Angaben in Euro)

Besoldungs-klassen	Besoldungs-gruppen	Dienstaltersstufen							
		1	2	3	4	5	6	7	8
A	A4	4800	5200	5600	6000				
	A3	4000	4200	4400	4600	4800	5000	5200	5400
	A2	3600	3800	4000	4200	4400	4600	4800	5000
	A1	3100	3300	3500	3700	3900	4100	4300	4500
B	B3	2700	2900	3100	3300	3500	3700	3900	4100
	B2	2500	2600	2700	2800	2900			
	B1	2400	2800	3200	3600				
C	C3	1800	2100	2400	2700	3000	3300		
	C2	1300	1400	1500	1600	1700	1800	1900	2100
	C1	1000	1100	1200	1300	1400	1500	1600	1700

Quelle: eigene Darstellung



Gehaltsüberlappung
(Beispiel)



konstanter Anstieg
(hier um 100 pro Stufe)

2.2.1.3 Geringe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen für Personalentscheidungen

Das Beamtenethos eines kollektiven Personalmanagements impliziert, dass Mitarbeiter professionell, effizient und effektiv arbeiten (Demmke, 2007: 47). Leistungsbeurteilungen werden deshalb eher unregelmäßig und selten standardisiert durchgeführt und entfalten nur geringe bis keine Auswirkungen auf die Karriere oder Bezahlung eines Beamten (ebd.). Aus diesem Grund ist auch eine Differenzierung der Leistung der Mitarbeiter nach Noten oder etwa festen Quoten nicht nötig. Da Beamte auf Lebenszeit angestellt sind und nur aus Gründen von Disziplinarvergehen entlassen werden können, entfalten etwaige Bewertungen ohnehin keine Auswirkung auf eine Vertragsverlängerung oder Entlassung.

Bei der Beförderung hat eine Leistungsbeurteilung keine oder nur eine indirekte Bedeutung. So ist es üblich, dass ein Vorgesetzter einen Mitarbeiter zwar vorschlägt, aber dies nicht unbedingt mit einer formalen Leistungsbeurteilung verknüpft. Da das Dienstalter ein entscheidendes Hilfskriterium bei der Beurteilung ist und Vorgesetzte auch andere Gründe für eine Beförderung berücksichtigen (z.B. Nationalitätenproporz, persönliche Präferenzen), ergibt sich durch die Leistungsbeurteilung kein Anspruch auf eine Gehaltserhöhung. Leistungsbewertungen haben somit im Grunde keinen Einfluss auf das Gehalt.

2.2.2 Individualisiertes Personalmanagement

Ein individualisiertes Personalmanagement ist durch ein offenes Rekrutierungs- und Karrieresystem, ein leistungsorientiertes Bezahlungssystem und einer hohen Bedeutung von Leistungsbewertungen für Personalentscheidungen gekennzeichnet (vgl. OECD, 2008). Es zielt primär auf die Erreichung von Werten wie Flexibilität, Effizienz und Leistungsorientierung einer öffentlichen Verwaltung ab (OECD, 2004c, 2008: 9). Die Rekrutierung neuer Mitarbeiter kann für jeden Posten über direkte Bewerbungen erfolgen und verlangt kein zentral vorgegebenes sondern ein postenspezifisches Anforderungsprofil der Kandidaten (OECD, 2008: 89).

Der Doktrin des NPM folgend müssen Mitarbeiter nach individuellen Leistungsstandards befördert und bezahlt werden (Hood, 1991: 4-5; OECD, 2008: 22). Um Mitarbeiter zu höheren Leistungen anzuregen, werden ihnen „positive Anreize“ gegeben; die Leistungsbeurteilung stellt deshalb das zentrale Steuerungsinstrument dar. Jeder Mitarbeiter und besonders die in Führungspositionen, sollen für das, was sie tatsächlich leisten, verantwortlich gemacht werden können (OECD, 2008: 68-69). Im Idealfall gibt es individuell ausgehandelte Arbeitsverträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, bei denen Gehälter auch bei gleichwertiger Tätigkeit in Abhängigkeit von der Leistung eines Mitarbeiters variieren können (Rexed, Moll, Manning & Allain, 2007: 4).

Was mit individualisiertem Personalmanagement konkret gemeint ist, und wie sich dieses im Gegensatz zu einem kollektiven Personalmanagement bei den gleichen Indikatoren operationalisieren lässt, zeigt sich im Folgenden.

2.2.2.1 Offenes Rekrutierungs- und Karrieresystem

Ein offenes Rekrutierungs- und Karrieresystem kennt keine Aufteilung in klassische Laufbahngruppen mit vorgeschriebenen Bildungsabschlüssen, Altersbegrenzungen oder Laufbahnprüfungen (Schnapp, 2004: 145). Der Einstieg in das Laufbahnsystem ist jederzeit für jeden möglich, solange ein Kandidat die für eine bestimmte Position benötigten Qualifikationen und Erfahrungen mitbringt (OECD, 2005b: 21). Somit gibt es weder eine Begrenzung von externen noch eine explizite Bevorzugung von internen Bewerbern. Überdies gibt es keine allgemeine Eingangsprüfung oder einen Nationalitätenproporz, der den Zugang von externen Bewerbern aus formalen Gründen behindern könnte. Ob ein standardisiertes Auswahlverfahren für die Besetzung eines bestimmten Postens durchgeführt wird, ist nicht wie im kollektiven Personalmanagement zentral geregelt, sondern fallspezifisch im Ermessen der rekrutierenden Abteilung bzw. der Personalabteilung.

Mitarbeiter müssen sich ihre Organisationszugehörigkeit und damit ihren Vertrag kontinuierlich durch Leistung „verdienen“ (OECD, 2008: 69). Dieser Logik

folgend gibt es sowohl bei der ersten Anstellung als auch auf Dauer nur befristete Verträge; letzteres gilt vor allem für Führungskräfte (ebd.). Generell können Mitarbeiter aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen (z.B. Wechsel der Organisationsspitze oder Budgetkürzung) ohne besondere Berücksichtigung der Vertragssituation oder des Dienstalters entlassen werden. Eine Beförderung aufgrund des Dienstalters ist genauso wenig vorgesehen wie eine Beförderung ohne vorheriges Auswahlverfahren. Im Mittelpunkt steht hier die Suche nach dem besten Mitarbeiter bzw. externen Bewerber für die Besetzung einer offenen Stelle.

2.2.2.2 Leistungsorientiertes Bezahlungssystem

Das für ein individualisiertes Personalmanagement typische leistungsorientierte Bezahlungssystem orientiert sich an privatwirtschaftlichen Merkmalen wie Kompetenz, Erfahrung, Produktivität oder Ausbildung der Beschäftigten (Wise, 1996: 109). Das traditionelle Bezahlungssystem mit Besoldungsgruppen und Dienstaltersstufen wird als zu rigide und leistungshemmend angesehen (OECD, 2008: 59). Stattdessen gibt es einen Arbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der dem Arbeitgeber größere Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht (ebd.; Thomas, 2003: 552). Dadurch können Gehälter auch bei gleicher Tätigkeit variieren, je nachdem was ausgehandelt wurde.

Ein Aufrücken in der Besoldung erfolgt weder durch eine Beförderung noch durch Dienstaltersstufen, sondern lediglich auf der Basis der erbrachten Leistung.⁴⁷ Als besonderes Kennzeichen der Entlohnung nach privatwirtschaftlichen Standards gilt außerdem, dass Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung „wettbewerbsfähige Gehälter“ erhalten und dass sich diese von Mitarbeitern ohne Führungsfunktion deutlich abheben (Lægheid, 2000).

⁴⁷ Eine abgeschwächte Form dieses Idealtyps existiert, wenn es zwar mehrere Besoldungsklassen gibt, aber keine Besoldungsgruppen oder Gehaltszulagen. Stattdessen werden für jede Besoldungsklasse feste Minima und Maxima festgelegt, die eine flexible Entlohnung nach Leistung zulassen. Dies wird in der Fachsprache „broadbanding“ genannt (Kellough & Selden, 2003: 168).

Statusabhängige Zulagen für Kinder oder Ehepartner gibt es genauso wenig wie eine privilegierte fiskalische Behandlung gegenüber Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft. Stattdessen gibt es die Möglichkeit, das jährliche Gehalt durch einmalige Sonderzahlungen aufzustocken, die aufgrund einer besonderen Leistung gewährt werden und jedes Jahr „wiederverdient“ werden müssen (OECD, 2008: 20). Einem Bonus, der in Abhängigkeit von der Leistung und dem Grundgehalt eines Mitarbeiters variiert, wird dabei ein positiver Einfluss auf die Motivation des Arbeitnehmers zugesprochen (OECD, 2005b: 57). Die maximale Höhe eines Bonus liegt dabei mindestens bei 10% des Grundgehalts, bei Managern sogar bei bis zu 20% (Äijälä, 2001; OECD, 2008: 63). Um diese motivationsfördernde Wirkung noch zu unterstützen gibt es fest vorgegebene Quoten (z.B. „maximal 15% der Mitarbeiter“) für die Vergabe dieses Bonus (OECD, 2005b: 21). Eine Quote hat den Vorteil, dass sie eine Differenzierung der Leistung ex ante durchsetzt und eine bessere finanzielle Kontrolle über die tatsächliche Höhe eines auszuzahlenden Bonus ermöglicht (ebd.: 57).

2.2.2.3 Hohe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen für Personalentscheidungen

Formen der Leistungsbeurteilung reichen von nicht standardisierten Vorgehensweisen, die keine Vergleichsmöglichkeiten unter den Mitarbeitern zulassen und somit auch nicht diskriminierend wirken, über Einstufungsverfahren mit vorgegebenen Kriterien für die Vergabe von Noten oder Punkten, bis hin zu zentral vorgegebenen Rankingsystemen (vgl. Müller & Brenner, 2008: 25-35). Je rigoroser die Leistungsbeurteilung durchgeführt wird, und je differenzierter die Mitarbeiter nach ihrer Leistung bewertet werden, desto stärker dürfte ihre Bedeutung für Personalentscheidungen sein.

Die hohe Bedeutung von Leistungsbewertungen bei Personalentscheidungen ist ein Kernelement individualisierten Personalmanagements und dient der Steuerung der individuellen Leistungserbringung eines Mitarbeiters. Diese Steuerung beruht auf einer Zielvereinbarung zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten, auf deren Basis die Arbeitsleistung verpflichtend und mindestens

jährlich beurteilt wird (Demmke, 2007: 23, 34; OECD, 2005b: 20). Die Bedingungen einer individualisierten und ergebnisorientierten Leistungssteuerung sind aber erst dann erfüllt, wenn darüber hinaus die Zielvereinbarung im Kontext von Zielen der Abteilung bzw. Organisation formuliert wird.

Um die Durchführungsrate von Leistungsbeurteilungen zu verbessern, erscheint es geboten, dass Vorgesetzte dann sanktioniert werden, wenn sie ihrer Beurteilungspflicht nicht nachkommen. Für Mitarbeiter in Führungspositionen gibt es zudem eine „360-Grad Bewertung“, bei der die Leistung nicht nur von ihren jeweiligen Vorgesetzten, sondern auch von Untergebenen und Kollegen in der gleichen und anderen Abteilungen bewertet wird (OECD, 2005b: 22, 2008: 48).

Als Element der Leistungsdifferenzierung kommt hinzu, dass die erbrachte Leistung der Mitarbeiter voneinander unterschieden werden *muss*. Hierzu steht dem Vorgesetzten eine ausreichend große Anzahl von Noten oder Punkten zu Verfügung, die trotz bestehender Schwierigkeiten bei einer objektiven Quantifizierung von Leistung immer noch den besten „Bezugs- und Messrahmen für Leistungen“ darstellen (Demmke, 2007: 65). Um eine Proliferation guter Noten zu verhindern, werden ex ante Quoten für die Vergabe der besten Note vorgeschrieben (ebd.: 66-67). Dies wird durch ein „forced ranking system“ unterstützt, bei der entsprechend einer theoretisch angenommenen Normalverteilung guter und schlechter Leistungen in einer Organisation Quoten für jede Note/Punktzahl festgeschrieben sind (OECD, 2005b: 18).

Entscheidend ist nun, dass die bewerteten Leistungen tatsächlich auch eine direkte Wirkung auf die Karriere und Bezahlung eines Mitarbeiters entfalten; idealerweise erwirken gute Leistungsbeurteilungen einen regelrechten Anspruch auf eine Vertragsverlängerung und Beförderung. Letztere wird nur den Mitarbeitern zuteil, die im Vergleich und über einen bestimmten Zeitraum hinweg die besten Leistungsbeurteilungen bekommen haben. Eine schlechte Leistungsbeurteilung dagegen hat direkt die Einleitung einer Maßnahme zur Folge,

welche entweder die sofortige Entlassung des Mitarbeiters oder einen konkreten Plan zur Leistungsverbesserung vorsieht.

Die Wirkung der Leistungsbeurteilung auf die Bezahlung eines Mitarbeiters ist vom vorhandenen Bezahlungssystem einer Organisation abhängig. Da es in einem individualisierten Personalmanagement weder Besoldungsgruppen noch Gehaltsstufen gibt, wirkt sich eine gute Leistungsbeurteilung direkt auf eine Gehaltssteigerung aus bzw. beeinflusst die Gehaltsverhandlungen in einer formal festgelegten Weise.

Am wichtigsten ist in einem individualisierten Personalmanagement die Auswirkung der Leistungsbeurteilung auf etwaige Bonuszahlungen (vgl. Schedler, 1993). Diese ist dann am größten, wenn sie sich nach den Wünschen der Mitarbeiter richtet, also solche Boni generiert, von denen die größte anreizforcierende Wirkung ausgeht (Vaanholt, 1997: 189). Dies können in einem besonders individualisierten Personalmanagement „Cafeteria-Systeme“ sein, bei der Mitarbeiter als Honorierung für ihre erbrachte Leistung zwischen materiellen und immateriellen Boni wählen können (vgl. Knappe, 2009; Schedler, 1993).

2.2.3 Hybridförmiges Personalmanagement

Ein hybridförmiges Personalmanagement verbindet Elemente eines kollektiven und individualisierten Personalmanagements. Das Rekrutierungs- und Karrieresystems ist teils offen, teils geschlossen, die Bezahlung erfolgt nach Rang, Seniorität und individueller Leistung eines Mitarbeiters; den Leistungsbeurteilungen kommt bei Personalentscheidungen eine mittlere Bedeutung zu. Die folgende Operationalisierung basiert zum größten Teil auf einem Versuch, die beiden vorangegangenen Idealtypen zu kombinieren und hybride Strukturen theoretisch abzuleiten.

2.2.3.1 Permeables Rekrutierungs- und Karrieresystem

Das RKS einer Hybridform beruht genau wie ein kollektives Personalmanagement auf Laufbahngruppen und Laufbahnprüfungen. Statt mehrerer Laufbahngruppen gibt es aber nur zwei und folgerichtig nur eine Laufbahnprüfung, sodass das Laufbahnsystem insgesamt durchlässiger ist als im kollektiven Personalmanagement. Andere Elemente, die in einem geschlossenen System fest vorgeschrieben sind (Einstieg auf der Eingangsstufe einer Laufbahn, allgemeine Eingangsprüfung, standardisiertes Auswahlverfahren, formaler Bildungsabschluss, Altersbegrenzung, Nationalitätenproporz bei Ausschreibung und Anstellung, Bevorzugung interner Bewerber) sind bei einem hybridförmigen Personalmanagement als Empfehlungen kodifiziert; dies wirkt flexibilisierend und damit öffnend auf das RKS, schränkt die Offenheit jedoch stärker ein als die völlige Abwesenheit dieser Regeln.

Auch bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen ist eine Hybridform deutlich erkennbar abzuleiten. So impliziert eine unbefristete Anstellung weniger Arbeitsplatzsicherheit als eine Anstellung auf Lebenszeit aber eine höhere Sicherheit als eine bei einem offenen System typische befristete Anstellung. Eine Entlassung aus dienstlichen Gründen oder aus Leistungsgründen ist bei einer Hybridform zwar möglich, kann aber anders als im offenen System erst nach Beachtung diverser Schutzklauseln (z.B. Dienstalster oder Lebensalter) realisiert werden. Diese Schutzklauseln machen eine sofortige oder zeitnahe Entlassung eher unwahrscheinlich (Hahn & Weber, 1976: 175). Beförderungen ohne Auswahlverfahren sind nur in begrenzten Einzelfällen möglich, sodass das Wettbewerbselement eines offenen Systems nicht zu stark eingeschränkt wird. Das Dienstalster spielt anders als im offenen System zwar eine formale Rolle als Beförderungskriterium, gilt aber als sekundär (z.B. bei Kandidaten mit gleichen Leistungen) oder ist als Ausnahme gekennzeichnet.

2.2.3.2 Rang-, senioritäts- und leistungsorientiertes Bezahlungssystem

Ein hybrides BZS ist durch die Kombination der Prinzipien Rang, Seniorität und Leistung gekennzeichnet. Es gibt lediglich zwei Laufbahnen bzw. Besoldungs-

klassen, deren Besoldungsgruppen und Gehaltsstufen vertikal angelegt sind, so dass es nur zu geringen Gehaltsüberlappungen kommt (vgl. Tabelle 10). Das Aufrücken in den Besoldungsgruppen kann nicht nur durch einen Beförderungseinsatz (rangorientiertes Element), sondern auch aufgrund einer herausragenden Leistungsbeurteilung erfolgen (leistungsorientiertes Element). Das Aufrücken in Gehaltsstufen erfolgt nicht automatisch nach Dienstalter, sondern nur nach einer zufriedenstellenden Leistungsbeurteilung. Aus diesem Grund werden diese Stufen auch nicht Dienstaltersstufen („seniority steps“), sondern Gehaltsstufen („merit increment“) genannt (OECD, 2005b: 19). Mit einem degressiven Anstieg des Gehalts und einer geringen Anzahl von Dienstaltersstufen wird die Belohnung des Dienstalters zudem begrenzt.

Tabelle 10: Prototyp eines vertikalen Besoldungssystems (Angaben in Euro)

Besoldungs- -klassen	Besoldungs- -gruppen	Gehaltsstufen				
		1	2	3	4	5
A	A6	4800	5200	5500	5800	
	A5	4400	4200	4300	4350	4800
	A4	3600	3800	4000	4200	4400
	A4	3100	3300	3400	3450	3475
	A2	2700	2900	3050	3150	3200
	A1	2000	2300	2500	2600	2650
B	B6	1900	2100	2200	2250	
	B5	1600	1800	1900	1950	1975
	B4	1460	1560	1600	1630	1640
	B3	1300	1380	1420	1450	1460
	B2	1150	1200	1225	1240	1245
	B1	1000	1100	1150	1175	1190

Quelle: eigene Darstellung



keine Überlappung



degressiver Anstieg
(hier erst um 200, dann um 150)

Familienstandbedingte Sonderzahlungen und fiskalische Privilegien sind nicht der Regelfall, können aber im begründeten Einzelfall (z.B. pflegebedürftiges Kind oder herausragende Position) gewährt werden. Schließlich ist in einem hybriden Bezahlungssystem denkbar, dass Mitarbeiter aufgrund ihrer Leistung um mehrere Dienstaltersstufen aufrücken können. Diese Belohnung durchbricht

das Senioritätsprinzip, hält aber Gehaltsunterschiede von Mitarbeitern in Grenzen.

Im Einklang mit der Hybridform ist Gewährung eines Teambonus denkbar, um so einen Kompromiss zwischen Leistungsbelohnung und Kollektivität zu ermöglichen (vgl. OECD, 2005b: 48, 2008: 50). Durch die Gewährung eines Pauschalbetrags, der für alle Teammitglieder gleich ist, wird zudem den Bedenken Rechnung getragen, dass unterschiedlich hohe Bonuszahlungen einen negativen Effekt auf die Motivation von Mitarbeitern haben können (vgl. OECD, 2005b: 57). Eine Quote für die Auszahlung eines Teambonus hat außerdem nur Empfehlungscharakter, sodass es nicht zu einer ausgeprägten Differenzierung der Leistungsbewertung kommen muss.

2.2.3.3 Mittlere Bedeutung von Leistungsbeurteilungen für Personalentscheidungen

Die mittlere Bedeutung einer Leistungsbewertung für Personalentscheidungen ergibt sich durch den Hybridcharakter von Beamten- und Leistungsethos. So ist es vorstellbar, dass eine Zielvereinbarung zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern oder eine 360-Grad Beurteilung zwar empfohlen wird, oder optional auch stattfindet, aber nicht vorgeschrieben wird. Darüber hinaus könnte eine Leistungsbeurteilung nur alle zwei Jahre und nur für bestimmte Mitarbeiter durchgeführt werden, um so auf der einen Seite dem Beamtenethos gerecht zu werden und auf der anderen die Notwendigkeit der Leistungskontrolle zu unterstreichen. Sollten Vorgesetzte die Beurteilung nicht durchführen, sind Sanktionen in Form von Ermahnungen denkbar.

Um ein Mindestmaß an Leistungsdifferenzierung zu erreichen, kann es in einem hybriden System zwar einige wenige Noten geben, aber nur Empfehlungen für die Vergabe der besten bzw. aller Noten. Schlechte Leistungsbewertungen werden zwar bei Entlassungsentscheidungen berücksichtigt, erwirken aber im Vergleich zum individualisierten Personalmanagement keine direkten Maßnahmen wie einen Verbesserungsplan oder ähnliches. Im Gegensatz zu einem

kollektiven Personalmanagement wird eine positive Leistungsbeurteilung aber bei Entscheidungen über die Beförderung und damit beim Aufrücken in die nächsthöhere Besoldungsgruppe oder Vertragsverlängerung formal berücksichtigt.

Das Aufrücken in den Gehaltsstufen wird schließlich ebenfalls von der Leistungsbeurteilung abhängig gemacht und erfolgt nicht wie in einem kollektiven Personalmanagement automatisch. Im Unterschied zum individualisierten System, bei dem die Vergabe des Bonus individuell gestaltet wird, gibt es bei der Hybridform eine festgelegte Regelung, bei der für alle Mitarbeiter die Vergabe eines materiellen oder immateriellen Bonus festgesetzt wird.

2.2.4 Zusammenfassende Operationalisierung

Die idealtypische Operationalisierung des Personalmanagements einer IO kann nun hinsichtlich des Ausmaßes der Offenheit des Rekrutierungs- und Karrieresystems, der Leistungsorientierung des Bezahlungssystems und der Bedeutung von Leistungsbeurteilungen zusammenfassend dargestellt werden.

Das *Ausmaß der Offenheit eines Rekrutierungs- und Karrieresystems* wird durch insgesamt 17 Indikatoren gemessen. Alle empirischen Ausprägungen, die einem geschlossenen System entsprechen, erhalten den Wert „0“, Ausprägungen eines hybriden Systems den Wert „0,5“ und ein offenes System den Wert „1“. Diese Werte werden addiert und durch 17 geteilt. Die Ausprägung eines RKS einer IO zum Zeitpunkt t_x kann dann wie folgt interpretiert werden:

- 0,00-0,33: geschlossenes Rekrutierungs- und Karrieresystem
- 0,34-0,66: hybrides Rekrutierungs- und Karrieresystem
- 0,67-1,00: offenes Rekrutierungs- und Karrieresystem

Tabelle 11: Idealtypische Operationalisierung eines Rekrutierungs- und Karrieresystems

Indikatoren	geschlossen (0)	permeabel (0,5)	offen (1)
<i>Laufbahngruppen</i>	mehrere	zwei	(k)eine
<i>Allgemeine Eingangsprüfung</i>	vorgeschrieben	empfohlen/optional	nein
<i>Standardisiertes Auswahlverfahren</i>	vorgeschrieben	empfohlen	fallspezifisch/ nein
<i>Formaler Bildungsabschluss</i>	vorgeschrieben	empfohlen	nicht geregelt
<i>Nationalitätenproporz (Ausschreibung)</i>	vorgeschrieben	empfohlen/optional	nein
<i>Altersbegrenzung</i>	vorgeschrieben	empfohlen/optional	nein
<i>Nationalitätenproporz (Einstellung)</i>	vorgeschrieben	empfohlen/optional	nein

Indikatoren	geschlossen (0)	permeabel (0,5)	offen (1)
<i>Einstieg auf Eingangsstufe</i>	vorgeschrieben	empfohlen/üblich	nicht geregelt/nein
<i>Laterale Einstiegsmöglichkeit</i>	nicht vorgesehen	begrenzt möglich	immer möglich
<i>Erstes Anstellungsverhältnis</i>	auf Lebenszeit	unbefristet	nur befristet
<i>Dauerhaftes Anstellungsverhältnis</i>	auf Lebenszeit	unbefristet	nur befristet
<i>Bevorzugung interner Kandidaten</i>	vorgeschrieben	empfohlen/optional	nicht geregelt
<i>Laufbahnprüfungen</i>	vorgeschrieben	empfohlen/optional	nicht geregelt/nein
<i>Beförderung ohne Auswahlverfahren</i>	möglich (Regelfall)	möglich (Ausnahmen)	nein
<i>Dienstalter als Beförderungskriterium</i>	primäres Kriterium	sekundäres Kriterium	nein/nicht geregelt
<i>Entlassung aus Leistungsgründen</i>	nicht vorgesehen	Schutzklauseln	Klausel frei möglich
<i>Entlassung aus dienstlichen Gründen</i>	nein	Schutzklauseln	Klausel frei möglich

Quelle: eigene Darstellung

Das *Ausmaß der Leistungsorientierung des Bezahlungssystems* beruht auf insgesamt 16 Indikatoren. Ähnlich wie oben werden den empirischen Ausprägungen Werte zugeschrieben, die sich in der Summe wie folgt interpretieren lassen:

- 0,00-0,33: Rang- und senioritätsorientiertes Bezahlungssystem
- 0,34-0,66: Hybridförmiges Bezahlungssystem
- 0,67-1,00: Leistungsorientiertes Bezahlungssystem

Tabelle 12: Idealtypische Operationalisierung eines Bezahlungssystems

Indikatoren	Rang und Seniorität (0)	Mischform (0,5)	Leistung (1)
<i>Aufteilung in Besoldungsklassen (BK)</i>	ja (>2)	ja (<=2)	nein
<i># der Besoldungsgruppen (BG) pro BK</i>	1-5	>=6	keine
<i># der Gehaltsstufen pro BG in höchster BK</i>	>=6	1-5	keine
<i>Anstieg der Gehaltsstufen*</i>	progressiv	konstant	degressiv
<i>Gehaltsüberlappung von Besoldungsklassen</i>	mehr als eine BK	eine BK	nein
<i>Gehaltsüberlappung in höchster BK</i>	mehr als eine BG	eine BG	nein
<i>Gehaltsüberlappung mit Führungskräften</i>	mehr als eine BG	eine BG	nein
<i>Aufrücken in Besoldungsgruppe*</i>	Seniorität	Seniorität und Leistung	Leistung
<i>Aufrücken in nächsthöhere Gehaltsstufe*</i>	automatisch	verzögert automatisch	nicht automatisch
<i>Aufrücken um mehrere Gehaltsstufen*</i>	nicht möglich	partiell möglich	generell möglich
<i>Reguläre Besteuerung des Gehalts</i>	nein	nur zum Teil	ja
<i>Familienzulage</i>	ja	im Einzelfall	nein
<i>Gewährung eines Bonus</i>	nein	ja (Teambonus)	ja (Einzelbonus)
<i>Maximaler Anteil des Bonus am Gehalt</i>	0%	1-10%	>10%
<i>Höhe eines einzelnen Bonus</i>	0	für alle gleich	unterschiedlich
<i>Quotenregelung für Bonusempfänger</i>	nein	empfohlen	vorgeschrieben
<i>Wahlmöglichkeit (nicht-)monetärer Boni</i>	nein	im Einzelfall	ja

Quelle: eigene Darstellung. *In einigen Verwaltungen (v.a. in der Privatwirtschaft) kann es vorkommen, dass es keine Besoldungsgruppen und Gehaltsstufen gibt und das Gehalt frei verhandelbar ist. In diesem Fall sind diese Indikatoren nicht einschlägig bzw. automatisch mit „1“ zu bewerten.

Die *Bedeutung von Leistungsbeurteilungen für Personalentscheidungen* wird durch 15 Indikatoren operationalisiert. Ähnlich wie oben werden den empirischen Ausprägungen Werte zugeschrieben, die sich in der Summe wie folgt interpretieren lassen:

- 0,00-0,33: geringe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen
- 0,34-0,66: mittlere Bedeutung von Leistungsbeurteilungen
- 0,67-1,00: hohe Bedeutung von Leistungsbeurteilungen

Tabelle 13: Idealtypische Operationalisierung Bedeutung v. Leistungsbeurteilungen

Indikatoren	gering (0)	mittel (0,5)	hoch (1)
<i>Zielvereinbarung</i>	nein	empfohlen	vorgeschrieben
<i>Häufigkeit d. Beurteilung</i>	nicht geregelt	alle zwei Jahre	(halb-) jährlich
<i>Umfang der Beurteilten</i>	nicht geregelt	begrenzt	alle Mitarbeiter
<i>360-Grad Beurteilung</i>	nein	optional	vorgeschrieben
<i>Sanktionen für Beurteilende möglich</i>	nein	indirekt/Drohung	konkrete Sanktion
<i>Quantifizierung der Leistung</i>	nein	Punkte/Noten (<= 5)	Punkte/Noten (>5)
<i>Quoten für Bestnote</i>	nein	empfohlen	vorgeschrieben
<i>Rankingsystem</i>	nein	empfohlen	vorgeschrieben
<i>Auswirkungen auf...</i>			
... <i>Vertragsverlängerung</i>	keine	berücksichtigt	Anspruch
... <i>Beförderung</i>	keine (indirekt)	berücksichtigt	Anspruch
... <i>Entlassung</i>	nicht geregelt	berücksichtigt	Maßnahme
... <i>Gehaltserhöhung*</i>	keine (indirekt)	berücksichtigt	Anspruch
... <i>Aufrücken um reguläre Gehaltsstufe*</i>	nein	optional/erratisch	fest vorgesehen
... <i>Aufrücken um mehrere Gehaltsstufen*</i>	nein	optional/erratisch	fest vorgesehen
... <i>Vergabe eines Bonus</i>	nein	ja (fester Betrag)	ja (Cafeteria-System)

Quelle: eigene Darstellung. *In einigen Verwaltungen (v.a. in der Privatwirtschaft) kann es vorkommen, dass es keine Besoldungsgruppen und Gehaltsstufen gibt und das Gehalt frei verhandelbar ist. In diesem Fall sind diese Indikatoren nicht einschlägig bzw. automatisch mit „1“ zu bewerten.

Der *Grad der Individualisierung des Personalmanagements* einer internationalen Organisation ergibt sich nun durch eine Addition der drei Subindizes (Tabellen 11-13), die mit jeweils 1/3 gewichtet werden. Der Gesamtindexwert soll wie folgt interpretiert werden:

- 0,00-0,33: kollektives Personalmanagement
- 0,34-0,50: hybrid-kollektives Personalmanagement
- 0,51-0,66: hybrid-individualisiertes Personalmanagement
- 0,67-1,00: individualisiertes Personalmanagement

Sofern sich durch eine Reform einer der drei Subindizes oder der Gesamtindexwert erhöht, kann dies als Wandel in Richtung eines individualisierten Personalmanagements interpretiert werden. Sofern der Indexwert sinkt, ist dies als Wandel in Richtung eines kollektiven Personalmanagements zu interpretieren. Falls sich der Indexwert nicht ändert, ist entweder keine Reform zu beobachten gewesen, oder es wurden Reformen in verschiedene Richtungen vollzogen, so dass in der Summe keine Veränderung in eine bestimmte Richtung erfolgt ist.

2.3 *Idealtypische Operationalisierung: Managementautonomie*

Die Managementautonomie von Führungskräften stellt neben dem Personalmanagement und seinen drei Teilbereichen RKS, BZS und LBS das vierte Element der Personalpolitik einer IO dar. Sie wird in dieser Arbeit als *Ausmaß der operativen Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der Rekrutierung, Karriere und Bezahlung von Untergebenen* operationalisiert (Matheson, Weber, Manning & Arnould, 2007: 15-18; Moynihan 2006: 82). Ob Entscheidungen de facto von einer bestimmten Person selbst gefällt werden, oder von einer durch Delegation befugten Person, soll hier keine Rolle spielen. Es geht allein um die formale Entscheidungskompetenz etwas in Bezug auf die o.a. Personalentscheidungen – de jure – entscheiden zu *können*.⁴⁸

Idealtypisch wird in der Literatur häufig zwischen einer hohen, mittleren oder nicht vorhandenen Managementautonomie unterschieden (Moynihan, 2006; Verhoest et al., 2004). Aus der in dieser Arbeit geleisteten empirischen Forschung hat sich eine Verfeinerung dieser Spanne ergeben, welche in der bisherigen Forschung wenig Berücksichtigung gefunden hat. Neben den drei bekannten Stufen lassen sich nämlich noch die Zwischenstufen „gering“ und „maximal“ operationalisieren.⁴⁹

Eine hohe Managementautonomie geht auf die NPM-Doktrin „Let managers manage“ zurück, die für das Führungspersonal in öffentlichen Organisationen einen größeren Entscheidungsspielraum über Personal und Ressourcen einfor-

⁴⁸ Mit anderen Worten kann ein einzelnes Mitglied der Verwaltungselite (z.B. ein Direktor) bestimmte Kompetenzen an untere Stellen delegieren (z.B. hierarchisch untergeordnete dezentrale Personalabteilung oder Stellvertreter) ohne dabei formale Entscheidungskompetenzen einzubüßen.

⁴⁹ Die tatsächliche Managementautonomie wird außerdem durch das Personalmanagement bestimmt. So lässt sich generell sagen, dass ein kollektives Personalmanagement weniger Entscheidungskompetenzen zulässt als ein individualisiertes System. Dies liegt daran, dass Dinge wie Eingangsprüfungen, Altersbegrenzungen, Verträge auf Lebenszeit oder senioritätsbedingte Beförderungen den Spielraum einschränken innerhalb dessen sich die Entscheidungskompetenzen entfalten können. Aus diesem Grund empfiehlt es sich – wie in dieser Arbeit geschehen – die Managementautonomie von Führungskräften im Kontext des Personalmanagements einer IO zu untersuchen.

dert (Hood, 1991: 4; Osborne & Gaebler, 1992). Dadurch sollte die Responsivität öffentlicher Verwaltungen gegenüber den Zielvorstellungen und Direktionen der Organisationsleitung erhöht werden und Personalentscheidungen von denjenigen Managern getroffen werden können, die direkte Verantwortung für die Arbeit einer bestimmten Abteilung tragen (Kellough & Selden, 2003: 166; Moynihan, 2006; OECD, 2004c). Die zentrale Personalbehörde dient dabei nicht als regulierende, sondern als beratende Stelle für die Entscheidungen der Manager (Kellough & Selden, 2003: 167).

Eine hohe Managementautonomie ist also gegeben, wenn eine Führungskraft zwar allein entscheiden kann, vorher aber die Stellungnahme oder Meinung anderer Akteure einholen muss. In internationalen Verwaltungen ist es üblich, dass sogenannte Konsultativorgane bevorstehende Entscheidungen bezüglich der Einhaltung formaler Kriterien wie Fairness, Transparenz und Ordnungsmäßigkeit prüfen und als Gegenpol zu politischen oder persönlichen Einflussnahmen auf Personalentscheidungen einwirken (Hahn, 1973: 202).

Eine mittlere Managementautonomie ergibt sich aus der Ratio eines kollektiven Personalmanagements, bei dem einheitliche Prozeduren und die Prinzipien der Egalität im Vordergrund stehen (OECD, 2004c: 4, 2008: 58). Um die Unparteilichkeit und Kohärenz der Verfahren zu gewährleisten und Patronage oder Korruption zu verhindern, werden relevante Entscheidungen in Zusammenarbeit mit der zentralen Ebene (z.B. Personalabteilung) getroffen (Moynihan, 2006: 89; OECD, 2008: 42). Eine mittlere Managementautonomie ergibt sich also, wenn die Entscheidungskompetenzen von Führungskräften und anderen Personen gleichberechtigt aufgeteilt werden; mit anderen Worten kann eine Entscheidung z.B. nicht ohne Zustimmung des Vorgesetzten, aber auch nicht ohne Zustimmung anderer Akteure gefällt werden.

Keine Managementautonomie ist gegeben, wenn Führungskräfte bei Personalentscheidungen keinerlei Mitspracherecht haben. Dies ist in Bezug auf alle Personalentscheidungen eher eine theoretische Kategorie, denn empirisch dürfte

eine Führungskraft zumindest beratend an bestimmten Personalentscheidungen (z.B. Beurteilung eines Mitarbeiters) beteiligt sein. Lediglich bei der Festlegung des Grundgehalts von Mitarbeitern kann auch empirisch keine Managementautonomie angenommen werden, da Gehälter traditionell von zentralen Behörden oder Organen geregelt werden (OECD, 2008: 40).

Im Falle einer niedrigen Managementautonomie hat eine Führungskraft zwar keine eigene Entscheidungskompetenz, aber ein formales Anhörungs- oder Vorschlagsrecht. Dies ist beispielsweise bei Beförderungen oder Einstellungen der Fall, wo ein Vorgesetzter einen Kandidaten vorschlagen kann. Da er die Entscheidung also indirekt durchaus beeinflussen kann, soll dies als geringe Managementautonomie betrachtet werden. Keine Managementautonomie liegt somit erst dann vor, wenn weder eine Handlung noch eine Stellungnahme des Vorgesetzten für eine bestimmte Entscheidung relevant sind. Dieser Logik folgend liegt eine maximale Entscheidungskompetenz vor, wenn eine Entscheidung ohne vorherige Konsultation anderer Gremien im Alleingang getroffen werden kann.

Tabelle 14: Definition von Managementautonomie

Bereich	Operative Entscheidungskompetenzen	Definition
<i>Rekrutierung Karriere Bezahlung</i>	keine	Vorgesetzter hat keine Entscheidungskompetenz und kann den Entscheidungsprozess formal nicht beeinflussen.
	niedrige	Vorgesetzter hat keine Entscheidungskompetenz, kann aber den Entscheidungsprozess durch sein Anhör- oder Vorschlagsrecht beeinflussen.
	mittlere	Vorgesetzter hat die gleiche Entscheidungsbefugnis wie ein anderer Akteur und muss sich mit diesem einigen.
	hohe	Vorgesetzter hat die alleinige Entscheidungsbefugnis, muss aber die Stellungnahme anderer Akteure vor seiner Entscheidung einholen.
	maximale	Vorgesetzter hat die alleinige Entscheidungsbefugnis und muss keine anderen Akteure vor seiner Entscheidung formal konsultieren.

Quelle: eigene Darstellung

Die Managementautonomie von Vorgesetzten ließe sich auf verschiedene Ebenen von Führungskräften beziehen. In dieser Arbeit wird unter Führungskräften nur die politische Führung und die Verwaltungselite (d.h., Direktoren) einer IO verstanden.⁵⁰ Um Redundanzen zu vermeiden, werden die fünf Idealtypen der Managementautonomie im Folgenden nicht einzeln vorgestellt. Stattdessen werden zentrale Entscheidungskompetenzen in Bezug auf die Rekrutierung, Karriere und Bezahlung vorgestellt und später in einer tabellarischen Operationalisierung zusammengefasst.

2.3.1 Entscheidungskompetenzen bei der Rekrutierung von Untergebenen

Die Managementautonomie von Führungskräften in Bezug auf die Rekrutierung eines Untergebenen lässt sich in fünf unterschiedliche Entscheidungsphasen (Auswahlverfahren, Vorauswahl, engere Wahl, finale Auswahl und Anstellung) unterteilen.⁵¹ Je mehr ein Manager diese einzelnen Entscheidungen allein treffen kann, desto höher ist seine Entscheidungskompetenz bei der Rekrutierung des Mitarbeiters seiner Wahl.⁵²

Die erste Entscheidung im Rekrutierungsprozess dreht sich um die Frage, ob ein Vorgesetzter über die Art des Auswahlverfahrens entscheiden kann. So kann es im Ermessen eines Vorgesetzten und/oder der Personalabteilung liegen, eine Stelle z.B. nur intern oder gar nicht auszuschreiben oder einfache Interviews

⁵⁰ Politischen Führungen von IOs wurde traditionell eine hohe Managementautonomie zugestanden, um so die Unabhängigkeit des internationalen Dienstes zu gewährleisten und den Einflussbereich der Mitgliedsstaaten zu begrenzen (Kahler, 2001; Lemoine, 1995). Indirekt erschließt sich mit dieser Untersuchung ein wichtiger Aspekt der „formalen“ Politisierung einer Verwaltung (Matheson et al., 2007; Schwanke & Ebinger, 2006: 234). Für eine breitere Definition von Politisierung vgl. Peters und Pierre (2004: 2) und Rouban (2003).

⁵¹ Die Auswahl und Erklärung dieser fünf Phasen erschließt sich aus den empirischen Gegebenheiten der Rekrutierung von Mitarbeitern in IOs.

⁵² Inwiefern eine geringere Managementautonomie bei der Rekrutierung ein „Problem“ für den Manager darstellt, ist von der spezifischen Ausgangssituation eines Auswahlprozesses abhängig. Wenn ein Manager bereits einen geeigneten Kandidaten für eine Stelle gefunden hat, stellt eine geringe Managementautonomie ein potientes Problem dar, da die Rekrutierung des favorisierten Kandidaten möglicherweise nicht realisiert werden kann. Beginnt ein Auswahlprozess jedoch völlig ergebnisoffen, so wird wohl ein Verlust an Managementautonomie im Bereich der Ausschreibung und Vorauswahl eher in Kauf genommen werden, da sich erst bei den Vorstellungsgesprächen eine Präferenz für einen bestimmten Kandidaten entwickeln dürfte.

anstatt umfangreicher Tests durchzuführen. Das Bilden einer Kandidatenliste („long list“) stellt den nächsten Schritt in einem Rekrutierungsprozess dar. Hierbei werden die Bewerbungsunterlagen aller Kandidaten gesichtet und die Entscheidung darüber gefällt, welche Bewerber die formalen und fachlichen Voraussetzungen für eine Stelle erfüllen. Jene, die die Voraussetzungen erfüllen, gelangen auf eine Kandidatenliste für die nächste Auswahlstufe. Diese Aufgabe wird in IOs oft von der Personalabteilung übernommen, kann aber auch zum Teil oder ganz in den Händen der rekrutierenden Abteilung und damit des rekrutierenden Managers liegen.

Die nächste Auswahlstufe besteht darin, aus der Kandidatenliste eine „short list“ zu bilden. Diese Liste umfasst alle Kandidaten, die nach Ansicht der Personalabteilung und/oder der rekrutierenden Abteilung und ggf. anderer zu einem persönlichen Auswahlverfahren (z.B. Telefoninterview, Vorstellungsgespräch, Tests) eingeladen werden sollen. Sobald alle Interviews oder Tests der Kandidaten in der engeren Auswahl durchgeführt worden sind, entscheiden der Manager bzw. das Interviewpanel darüber, wer der beste Kandidat ist. In vielen Fällen werden auch die anderen Kandidaten „gerankt“. Diese Rangliste wird dann an die zuständigen Personen oder Gremien weitergeleitet, die die finale Anstellungsentscheidung treffen.

Die Anstellung eines Kandidaten hebt auf die in internationalen (und öffentlichen) Organisationen übliche juristische Einstellungsentscheidung ab. Die Anstellung (respektive Benennung) neuer Mitarbeiter ist das mächtigste Instrument, das die PF bei der Besetzung von Stellen hat (Matheson et al., 2007: 16). In den meisten Fällen wird der beste Kandidat bestätigt; aus Gründen des Nationalitätenproporzes oder wegen anderer wichtiger Fakten kann es aber sein, dass die finale Einstellungsentscheidung auf einen anderen Kandidaten der Rangliste fällt.

2.3.2 Entscheidungskompetenzen bei der Karriere von Untergebenen

Managementautonomie in Bezug auf die Karriere von Mitarbeitern kann als das Ausmaß der Entscheidungskompetenzen eines Managers hinsichtlich der Beurteilung, Beförderung und Entlassung eines Mitarbeiters definiert werden (vgl. Matheson et al., 2007). Die Arrangements für die Leistungsbewertung eines Mitarbeiters können entweder durch ein formales Verfahren geregelt oder informal gehandhabt werden (ebd.: 18). Ist letzteres der Fall, ist die Managementautonomie des Beurteilenden „maximal“. In den meisten Fällen obliegt es dem direkten Vorgesetzten eine Leistungsbewertung vorzunehmen, die dann von unabhängigen Komitees auf Einhaltung der Bewertungskriterien kontrolliert werden, um eine einheitliche Anwendung der Regeln zu gewährleisten (OECD, 2005b: 46).

Die Beförderung eines Mitarbeiters kann entweder durch das erfolgreiche Bestehen eines Auswahlverfahrens, durch die Neuklassifizierung („reclassification“) einer Position auf eine höhere Besoldungsgruppe oder aber *ad personam* erfolgen. Hier soll nur der Akt der Beförderung *ad personam* betrachtet werden; hierfür kann die Entscheidungskompetenz beim Manager, der politischen Führung oder anderen Akteuren liegen. Die Entscheidung über die Entlassung eines Mitarbeiters kann vom Manager, der politischen Führung oder anderen Akteuren getroffen werden. Im Falle von Verträgen auf Lebenszeit, die außer bei Disziplinarvergehen keine Entlassung vorsehen, besitzt kein Akteur Entscheidungskompetenzen.

2.3.3 Entscheidungskompetenzen bei der Bezahlung von Untergebenen

Ein Manager kann auch auf die Bezahlung seiner Mitarbeiter Einfluss nehmen. Das monatliche Grundgehalt richtet sich in öffentlichen Organisationen allerdings oft nach bestimmten Gehaltsskalen, deren Anfangs- und Endgehalt durch Besoldungsgruppen und Gehalts- bzw. Dienstaltersstufen festgelegt sind. In diesem Fall hat ein Vorgesetzter nur dann eine Entscheidungskompetenz, wenn Gehaltsstufen nicht automatisch und Beförderungen (und damit Gehalts-

erhöhungen) nicht nach Lebensalter erfolgen. Ansonsten ist es denkbar, dass das Gehalt zwischen Mitarbeitern und Manager frei verhandelt werden kann.

Neben dem Grundgehalt können Mitarbeiter auch Sonderzahlungen erhalten – sei es in Form einer zusätzlich (nicht regulär) gewährten Gehaltsstufe oder in Form eines Bonus. Die Entscheidung darüber können der Manager und/oder andere Akteure treffen. Wenn die Regeln einer Organisation die Möglichkeit einer Sonderzahlung nicht vorsehen, ist auch die Managementautonomie der Führungskräfte für diesen Bereich als „nicht vorhanden“ zu bewerten. Als weitere Entscheidungskompetenz lässt sich die Höhe der Sonderzahlungen anführen. Hiermit ist gemeint, dass ein Manager und/oder andere Akteure im Rahmen der budgetären und personalpolitischen Grenzen über die Anzahl der gewährten zusätzlichen Dienstaltersstufen bzw. über die Höhe des Bonus entscheiden können.

2.3.4 Zusammenfassende Operationalisierung

Die Managementautonomie von Führungskräften wird in Bezug auf die Bereiche Rekrutierung, Karriere und Bezahlung von Untergebenen gemessen. Die theoretisch möglichen Ausprägungen der Entscheidungskompetenzen reichen von „keine“ Entscheidungskompetenz, die mit „0“ codiert wird, bis „maximale“ Entscheidungskompetenz, die mit „1“ codiert wird. Der Gesamtwert ergibt sich durch einen additiven Index, bei dem die Ausprägungen für die jeweiligen Teilbereiche mit jeweils 1/3 gewichtet werden. Die Managementautonomie lässt sich somit als Zahl zwischen 0 und 1 ausdrücken und wie folgt interpretieren:

- 0,00: keine Managementautonomie
- 0,01-0,25: niedrige Managementautonomie
- 0,26-0,50: mittlere Managementautonomie
- 0,51-0,75: hohe Managementautonomie
- 0,76-1,00: sehr hohe Managementautonomie

Tabelle 15: Idealtypische Operationalisierung von Managementautonomie

Indikatoren	keine	niedrig	mittel	hoch	sehr hoch
<i>Rekrutierung:</i>					
<i>Entscheidung über...</i>					
... Art des Auswahlverfahrens	0	0,25	0,5	0,75	1
... Vorauswahl der Kandidaten	0	0,25	0,5	0,75	1
... Kandidaten in engerer Wahl	0	0,25	0,5	0,75	1
... Auswahl des besten Kandidaten	0	0,25	0,5	0,75	1
... Einstellung eines Kandidaten	0	0,25	0,5	0,75	1
<i>Karriere:</i>					
<i>Entscheidung über...</i>					
... Beurteilung eines Mitarbeiters	0	0,25	0,5	0,75	1
... Beförderung eines Mitarbeiters	0	0,25	0,5	0,75	1
... Entlassung eines Mitarbeiters	0	0,25	0,5	0,75	1
<i>Bezahlung:</i>					
<i>Entscheidung über...</i>					
... Höhe des Grundgehalts	0	0,25	0,5	0,75	1
... Erhöhung des Grundgehalts	0	0,25	0,5	0,75	1
... Gewährung von Sonderzahlungen	0	0,25	0,5	0,75	1
... Höhe der Sonderzahlungen	0	0,25	0,5	0,75	1

Quelle: eigene Darstellung

Administrativer Wandel in internationalen
Organisationen
Reformdynamiken in der EU-Kommission und den
Sekretariaten von FAO, OECD und WTO
Balint, T.
2017, XXXIX, 422 S. 58 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-15948-1