

Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien
Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft
Universität Bamberg

Nr. 19

INNERE STRUKTUR DER LANDESMINISTERIEN
IN BADEN-WÜRTTEMBERG

veröffentlicht in: Bericht der Kommission
Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg,
Band III, Stuttgart 1985

Zusammenfassung der Empfehlungen

Von den Kriterien "Erhöhung der politischen Steuerbarkeit" und "Steigerung der Innovationsfähigkeit" ausgehend, gelangt die Untersuchung nach einer kritischen Bestandsaufnahme zu folgenden wesentlichen Empfehlungen zur inneren Struktur der Landesministerien:

1. Der dreistufige Aufbau der Ministerien in Referate, Abteilungen und Leitungsebene sollte nicht geändert werden; die Bildung von Unterabteilungen wird nicht empfohlen.
2. Die Referate sollten vergrößert und damit zahlenmäßig reduziert werden. Sowohl im Hinblick auf die genuin ministeriellen Aufgaben im planerisch-konzeptionellen Bereich als auch auf den heute erheblichen Anteil vollzugsgeprägter Aufgaben wird eine Leitungsspanne der Referatsleiter zwischen 4 und 8 Referenten empfohlen, um einerseits eine Ausprägung von Führungsaufgaben der Referatsleiter zu ermöglichen, andererseits die Informationsverarbeitungskapazität der Referate zu erhöhen und die Nachteile von Kleinreferaten zu vermeiden. Je zwei Referenten sollte ferner ein Sachbearbeiter zugeordnet werden. In Ausnahmefällen können Referenten durch Sachbearbeiter substituiert werden. Die Referatsleiter sollten durchgängig nach Besoldungsgruppe B3 besoldet werden.

3. Die Zahl der Referate einer Abteilung sollte auf 6 bis 8 erhöht werden, soweit dies heute noch nicht der Fall ist. Die Abteilungen sollten durchgängig mit Grundsatzreferaten ausgestattet werden, die für den Abteilungsleiter auch Stabsfunktionen zu erfüllen hätten. Der Leiter des Grundsatzreferats könnte zugleich ständiger Vertreter des Abteilungsleiters werden.
4. Die Zahl der Abteilungen sollte 6 bis 8 nicht überschreiten; aufgrund der besonderen Funktionen eines Ministers kann die Zahl der Abteilungen eher geringer sein; sie wird als abgeleitete Größe und nicht als Parameter der organisatorischen Konfiguration betrachtet. Die Bildung von Hauptabteilungen wird nicht für sinnvoll angesehen. Die Positionen im Leitungsbereich neben dem Minister: Ministerialdirektor und Staatssekretäre bedürfen keiner Modifikation.
5. Bei der Bildung von Abteilungen sollte versucht werden, die Zuständigkeiten nach Zielen in Programmen zusammenzufassen, um so die Organisationsstruktur und die politische Programmatik möglichst deckungsgleich und damit transparent ausfallen zu lassen.
6. Das Innovationspotential von abteilungsübergreifenden Projektgruppen sollte genutzt werden; sie sollten möglichst von der Leitung eingesetzt werden und ihr Arbeitsergebnis an diese adressieren.

7. Die **Abteilungsleiterkonferenz**, die schon heute eine zentrale Funktion in der ministeriellen Steuerung einnimmt, wird durch eine Reduktion der Zahl der Abteilungen zu einer Leitungskonferenz aufgewertet werden.
8. **Analytische Kapazitäten** für die Beschaffung und Auswertung prognostischer, vollzugsbegleitender und evaluativer Daten sollten in allen Ministerien zentral aufgebaut werden.
9. Alle **Einheiten mit Stabsfunktionen** sollten in einer Planungseinheit zusammengefaßt werden, in die die **Zentralstellen** als **Programmreferat**, die analytische Einheit (Referat "Programmforschung"), die sonstigen Assistenzeinheiten der Leitung sowie die **Querschnittsreferate** in den Bereichen "Haushalt" und "Personal und Organisation" eingehen.
10. Diese Planungseinheit, deren Bezeichnung letztlich eine sekundäre Frage ist, sollte als **Abteilung** und nicht als **Stab** verortet werden. Die Kooperation mit den Fachabteilungen würde dadurch belebt, daß einerseits die matrixartige Verflechtung zwischen Querschnittsaufgaben und Fachabteilungen fortbesteht und einen Kooperationszwang auslösen wird, andererseits die **Grundsatzreferate** der (programmorientierten) Fachabteilungen primärer Ansprechpartner sein sollten. Die Entwicklung eines kooperativen Rollenverständnisses der Planungsabteilung könnte durch ein **Rotations-system** mit den Fachabteilungen gefördert werden.

Inhalt	Seite
ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN	I - III
0. AUFTRAG UND DURCHFÜHRUNG	1
0.1 Auftrag	1
0.2 Theoretische Grundlage	1
0.2.1 Primat der Politik	3
0.2.2 Innovationsfähigkeit	5
0.3 Empirische Basis	9
0.3.1 Umfrage	9
0.3.2 Auswertung	12
0.3.3 Abkürzungen	12
1. BASISORGANISATION	14
1.1 Aufgabentypologie	14
1.2 Gegenwärtige Varianz der Referatsgröße	19
1.2.1 Referatsgröße nach Zahl der Referenten	20
1.2.2 Relation zwischen Referenten und weiteren Mitarbeitern	23
1.2.3 Personalstruktur nach Ressorts	24
1.2.4 Aufgabenstruktur und Mitarbeiterzahl	25
1.2.5 Personalbestand im Urteil der Bediensteten	27
1.2.6 Einschätzung der Mindest- und Maximalgröße eines Referats	29
1.3 Referatsinterne Arbeitsteilung	34
1.3.1 Horizontale Differenzierung	35
1.3.1.1 Formalisierung der Aufgabenverteilung	35
1.3.1.2 Qualitative Differenzierung	37
1.3.1.3 Teamwork	39
1.3.1.4 Büro-Hilfsarbeiten	39
1.3.2 Vertikale Rollendifferenzierung	40
1.3.2.1 Die Rolle des Referatsleiters	40
1.3.2.2 Referatsinterne Hierarchie	42
1.4 Zur Personalstruktur der Referatsleiter	44
1.4.1 Rang	44
1.4.2 Alter und Ausbildung	46
1.4.3 Karriereverlauf	46
1.5 Technische und räumliche Ausstattung	49
1.6 Empfehlungen zur Gestaltung der Basis- organisation	51
1.6.1 Kritik der Kleinreferate	51
1.6.1.1 Zuständigkeitszersplitterung	51
1.6.1.2 Hoher Koordinationsbedarf	53

1.6.1.3	Beengte Informationsverarbeitungs- kapazität	53
1.6.1.4	Unterentwicklung von Leitungsfunktionen	54
1.6.2	Leitungsspanne der Referatsleiter	55
1.6.3	Zur Relation von Referenten und Sachbearbeitern	56
1.6.4	Implikationen	56
1.6.4.1	Referatsinterne Hierarchisierung	57
1.6.4.2	Besoldungsstruktur	57
1.6.5	Zu Alternativen einer Vergrößerung der Referate	58
1.6.5.1	Gruppenreferat	58
1.6.5.2	Unterabteilung	59
2.	LEITUNG DER ABTEILUNGEN	60
2.1	Heutige Struktur der Abteilungen	60
2.1.1	Größe der Abteilungen	60
2.1.1.1	Leitungsspanne	60
2.1.1.2	Mitarbeiterzahl	62
2.1.1.3	Zahl der unterbesetzten Referate	66
2.1.2	Verwaltungs- und Fachabteilungen	66
2.1.3	Abteilungen mit Grundsatzreferaten	67
2.1.4	Unterabteilungen	68
2.1.5	Gruppenarbeit	69
2.1.6	Organisatorische und personelle Flexibilität	69
2.2	Aspekte der Abteilungsleiter-Rolle	71
2.2.1	Rang und persönliche Merkmale	71
2.2.2	Zeitbudget der Abteilungsleiter	72
2.2.3	Involvierung in Querschnittsfunktionen	73
2.2.4	Vertikale Kommunikation	75
2.3	Entlastung der Abteilungsleitung	77
2.3.1	Delegation des Zeichnungsrechts	77
2.3.2	Vertretung	79
2.3.3	Assistenzfunktionen für den AL	80
2.3.4	Funktionen des Grundsatzreferats	82
2.4	Empfehlungen zur Organisation der mittleren Leitungsebene	83
2.4.1	Veränderung der Leitungsspanne	84
2.4.2	Zur Bildung von Unterabteilungen	86
2.4.3	Etablierung von Grundsatzreferaten	88
2.4.4	Implikation: Rollenwandel des Abteilungsleiters?	90

3.	RESSORTLEITUNG	93
3.1	Struktur des Leitungsbereichs	93
3.1.1	Leitungsspanne	93
3.1.2	Staatssekretäre	95
3.1.3	Ministerialdirektor	98
3.1.4	Assistenzeneinheiten	99
3.1.4.1	Persönliche Referenten	99
3.1.4.2	Zentralstellen	99
3.2	Politische Führung als Prozeß	103
3.2.1	Politische Steuerung	103
3.2.2	Kontrollfunktion	108
3.3	Funktion und Problematik der Zentralstellen	112
3.4	Querschnittsfunktionen und politische Führung	118
3.4.1	Einbindung von Aufgaben in den Bereichen Organisation, Personal, Haushalt	119
3.4.2	Relative Bedeutung der Querschnittsfunktionen	120
3.4.3	Sonstige Querschnittseinheiten	123
3.4.4	Ansätze einer Planungsorganisation	123
3.5	Gestaltungsmöglichkeiten für den Leitungsbereich	125
3.5.1	Leitungsspanne	125
3.5.1.1	Zahl der Abteilungen	125
3.5.1.2	Zur Bildung von Hauptabteilungen	128
3.5.2	Programmorientierung des Abteilungs- zuschnitts	130
3.5.3	Instrumente abteilungsübergreifender Koordination	133
3.5.3.1	Projektgruppen	133
3.5.3.2	Abteilungsleiterkonferenz	139
3.5.4	Stärkung analytischer Kapazitäten	140
3.5.4.1	Formen analytischer Aufgaben	141
3.5.4.2	Interne versus externe Datenbeschaffung	143
3.5.4.3	Zentralisierung analytischer Kapazitäten	144
3.5.5	Schaffung ressorteigener Planungs- einheiten	145
3.5.5.1	Integration aller Einheiten mit Stabs- funktionen	146
3.5.5.2	Organisatorische Verortung, Rollen- verständnis und Unterstellung	150
3.5.6	Führungstechnische Neuerungen	153

0. AUFTRAG UND DURCHFÜHRUNG

0.1 Auftrag

Mit Vertrag vom 15.10.1984 wurde dem Gutachter der Auftrag erteilt, Grundsätze und Gestaltungsvorschläge für die interne Ministerialorganisation zu entwickeln.

Das Gutachten geht von theoretischen Ergebnissen der sozialwissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie aus und stützt sich auf verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse. Um organisatorische Mängel und damit Ansatzpunkte für Reorganisationsempfehlungen identifizieren zu können, bedurfte es einer empirischen Ist-Analyse. Diese empirische Basis wurde dadurch gelegt, daß im November/Dezember 1984 mit Unterstützung der Kommission eine schriftliche Befragung aller Abteilungsleiter und Referatsleiter sämtlicher Ministerien durchgeführt wurde.

Ferner fanden Besprechungen und ein Informationsaustausch ¹⁾ mit der Kommission und der Geschäftsstelle der Kommission statt, wobei letztere insbesondere dokumentarische Unterlagen verfügbar machte.

0.2 Theoretische Grundlage

Organisatorische Überlegungen, Beurteilungen und Gestaltungen werden grundsätzlich vom Ziel der Effizienzsteigerung geleitet. Diese Formel bedarf jedoch einer inhaltlichen Spezifizierung. Darüber hinaus geht die jüngste, verhaltenswissenschaftliche Organisationstheorie, die sog. Kontingenztheorie der Or-

1) 27.9.1984; 20.12.1984; 11.3.1985

ganisation, davon aus, daß es keine universellen Aussagen über die Effizienz von Organisationsstrukturen, sondern immer nur durch die Rahmenbedingungen, unter denen Organisationen wirken, bedingte (kontingente) Empfehlungen geben kann.

Die Effizienz von Organisationen bemißt sich danach, in welchem Maße das empirisch ermittelbare Funktionieren den Erwartungen oder Zielvorstellungen der Organisationsmitglieder, der Organisationsspitze oder der Träger, Bürger und Kunden in der Umwelt der Organisation entspricht. Diese Erwartungen sind in aller Regel nicht widerspruchsfrei; so wird klassischerweise ein in hierarchisch aufgebauten Organisationen nicht vollständig harmonisierbarer Konflikt zwischen der Arbeitszufriedenheit und den Partizipationswünschen der Bediensteten einerseits sowie den Zielvorstellungen der Organisationsleitung andererseits gesehen. Entsprechend unterschiedlich würden Effizienzbeurteilungen ausfallen müssen. Mithin stellt sich für jeden Gutachter die Frage (auch wenn diese vielfach nicht expliziert wird), an welchen und wessen Maßstäben sich Beurteilung und Gestaltung zu orientieren haben. ¹⁾ Wissenschaftlich und werturteilsfrei ist diese Frage letztlich nicht zu klären. Im Idealfall besteht praktischer Konsens aller Betroffenen, zumindest zwischen Gutachter und Auftraggeber, über die anzulegenden Effizienzkriterien oder sichtbare Schwächen einer Organisation. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist die Frage nach der Legitimität bestimmter Effizienzvorstellungen je-

1) Siehe im einzelnen Derlien, Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 1-22, abgedruckt in A.Remer (Hg.), Verwaltungsführung, Berlin 1982, S. 89-108

doch einfacher zu beantworten als etwa im privatwirtschaftlichen Bereich, in dem Kapital und Arbeit häufig rivalisierende Bezugspunkte darstellen; der repräsentativ-demokratische Legitimationszusammenhang, in dem die öffentliche Verwaltung steht, schließt - insbesondere für Fragen der Ministerialorganisation - andere Maßstäbe als die der Regierung aus.

0.2.1 Primat der Politik

Als oberstes Kriterium wird deshalb in diesem Gutachten der Primat der Politik, d.h. die Steuerungsfähigkeit der politischen Leitung eines Ministeriums angesetzt. Ein Ministerium gilt also dann als effizient organisiert, wenn seine Strukturen eine zügige, bruchlose und koordinierte Umsetzung der materiellen politischen Zielvorstellungen der Leitung sicherstellen; oder negativ formuliert: wenn sich die Ministerialverwaltung nicht, wofür es historische Beispiele gibt, politisch verselbständigt und relativ ungesteuert und unkontrolliert ihre eigene Politik treibt. ¹⁾

Aus dem Kriterium "Primat der Politik" lassen sich sodann die in der Ableitung unproblematischen Unterkriterien gewinnen, u.a.

- eine Kommunikationsstruktur, die einerseits wichtige Informationen nicht filtert, andererseits nicht zur Informationsüberflutung der Leitung führt;

1) Dieses Verselbständigungsproblem gegenüber der legitimen politischen Leitung thematisierte erstmals Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1964 (1921), S. 731

- Koordinationsmechanismen, die eine isolierte Behandlung von Teilpolitiken, eine Suboptimierung oder eine Selektivität in der Definition von Problemen vermeiden;
- Kontrollmechanismen, die zielorientiertes Arbeiten des Ministeriums sicherstellen und die jederzeitige Prüfung eines Sachstandes erlauben.

Die, wie gesagt, im Prinzip rivalisierenden Kriterien, vor allem solche, die sich aus den Interessen des Personals, aber auch aus fiskalischen Gesichtspunkten ergeben können, werden nun keineswegs vernachlässigt, sondern als Restriktionen für die Verwirklichung des Primats der Politik betrachtet. Dann, wenn Steuerungs- und Kontrollmechanismen etwa zum Absinken der Leistungsmotivation oder gar zu Illoyalität führen könnten, wenn die Rekrutierung von Personal langfristig erschwert würde, werden Organisationsstrukturen offensichtlich kontraproduktiv. Es ist nun nicht möglich, auf beschränkter Seitenzahl und bei Wahrung der Lesbarkeit jeweils alle Zusammenhänge zwischen einzelnen Strukturempfehlungen und sämtlichen der - hier keineswegs vollständig angeführten - Effizienzkriterien und Restriktionen darzulegen. Diese kurzen Ausführungen dienen dazu, die Perspektive des Gutachtens zu umreißen; wo die am Primat der Politik orientierten Vorschläge Nebenfolgen positiver, vor allem aber negativer Art implizieren, wird dies im Gutachten so weit wie möglich angedeutet werden.¹⁾

1) z.B. Kap. 1.5.4; 2.4.4

0.2.2 Innovationsfähigkeit

Dem Ziel, die Steuerungskapazität zu erhöhen, entsprechen allerdings, anders als die klassische Organisationstheorie noch glaubte, höchst unterschiedliche Organisationsmodelle und -strukturen. Am bekanntesten dürften inzwischen auch für den Praktiker die gegensätzlichen Strukturkonzepte "mechanischer" und "organischer" Systeme sein ¹⁾; ersteres ist charakterisiert durch primär vertikale Steuerungs- und Kommunikationsbeziehungen, die die Hierarchie betonen, durch ein hohes Maß an Formalisierung und Reglementierung der Betriebsabläufe und eine starre Arbeits- und Zuständigkeitsverteilung; letzteres zeichnet sich durch eine starke Betonung vernetzter Kommunikation, Informationsfluß von unten nach oben und teamartige Kooperation aus. Beide Modelle können effizient sein - allerdings unter verschiedenen Bedingungen der Umwelt, in der sie operieren. Auch anschließende Untersuchungen dieser kontingenztheoretischen Perspektive ²⁾ stimmen darin überein, daß in Umwelten (z.B. auf Märkten) mit stabilen Bedingungen oder niedriger Änderungsgeschwindigkeit das "bürokratische" Modell, die stark formalisierte Organisation mit konstanten und tief geteilten Aufgaben "angemessen" sei; während in turbulenten Umwelten mit hoher Änderungsgeschwindigkeit und Unsicherheit infolge raschen Wandels die teamartige, intern flexible Organisation überlegen sei.

1) Zurückgehend auf die Untersuchung von Burns / Stalker, *The Management of Innovation*, London 1961

2) Vgl. Lammers/Hickson (eds.), *Organisations alike and unlike*, London 1979; Lawrence/Lorsch, *Organization and Environment*, Homewood 1969; für den deutschen Sprachbereich vor allem Staehle, *Organisation und Führung sozio-technischer Systeme*, Stuttgart 1973; Kieser/Kubicek, *Organisation*, Berlin 1983²

Für die vorliegende Untersuchung kann diese Erkenntnis jedoch nur Denkanstöße liefern, stammen diese Ergebnisse doch fast ausschließlich aus dem Bereich privatwirtschaftlicher Organisationen und nicht aus der öffentlichen Verwaltung. Ferner ist mit Nachdruck vorzuschicken, daß uns ganz allgemein und auch in Deutschland kaum empirische Organisationsuntersuchungen vergleichbarer Art für die öffentliche Verwaltung vorliegen - schon gar nicht über die Ministerialverwaltung. Die wichtigsten Erkenntnisse über die Funktionsweise und Funktionsbedingungen der deutschen Ministerialverwaltung stammen immer noch aus den Arbeiten, die zwischen 1969 und 1975 für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern (PRVR) durchgeführt worden sind. ¹⁾ Diese Arbeiten dokumentieren die seinerzeit für die Verwaltungswissenschaft neue Erkenntnis, daß die Ministerialorganisation aufgrund ihrer starken Einbindung in den politischen Entscheidungsprozeß und ihrer tragenden Rolle bei der Entwicklung von Programmen und Gesetzen in einer sehr turbulenten Umwelt operieren muß, starken Unsicherheiten ausgesetzt ist und aufgrund der vielfältigen Interdependenzen innerhalb und zwischen einzelnen Politikfeldern erhebliche Koordinationsleistungen innerhalb des Regierungssystems, aber auch gegenüber politischen und gesellschaftlichen Akteuren zu erbringen hat. Zugleich hatte sich die traditionelle Ressortorganisation nach h.M. diesem Umweltdruck als nicht mehr voll angemessen erwiesen. Sie war zu stark auf

1) Vor allem von R.Mayntz/F.Scharpf und Mitarbeitern, Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, 1972; Hegelau/Scharpf, Untersuchung zur Reorganisation des Bundesministeriums für Verkehr, 1975; siehe hierzu meinen Überblick, Ursachen und Erfolg von Strukturreformen im Bereich der Bundesregierung, in: Böhret (Hg.), Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft, Baden-Baden 1978, S. 67-88

Aufgaben der Vollzugssteuerung oder gar auf Vollzugsaufgaben selbst ausgerichtet. ¹⁾

In der Folge wurde eine Reihe organisatorischer Neuerungen entwickelt, erprobt und z.T. eingeführt (z.T. auch wieder abgeschafft), die das Ziel verfolgten, die aus der Umwelt des Systems erwachsende Unsicherheit zu reduzieren, um es kontingenztheoretisch auszudrücken, ja zukünftige Entwicklungen zu antizipieren und in einer innovativen Politik aktiv zu steuern. ²⁾ Vor allem über die Etablierung eines Planungsverfahrens, den Einbau von Planungseinheiten mit analytischen (prognostischen, statistischen, evaluativen und kosten-nutzen-analytischen) Kapazitäten, die Einsetzung von Projektgruppen, die Stärkung und Verzahnung von Querschnittsaufgaben in den Bereichen Organisation, Personal und Budgetierung mit den programmatischen Aufgaben wurde versucht, die bestehende Ministerialorganisation effizienter zu gestalten.

Diese Versuche, die Ministerialorganisation im Hinblick auf ihre Aufgaben bei der Programmentwicklung, im planerisch-konzeptionellen Bereich "intelligenter" zu machen, ihre Informationsverarbeitungskapazität und ihre Fähigkeit zu Verarbeitung komplexer Probleme zu steigern, ³⁾ dienen diesem Gutachten als zusätzlicher Ausgangspunkt der Überlegungen. Allerdings gilt es, die speziellen Bedingungen von Landesministerien zu berücksichtigen, die sich funktional nicht voll mit denen von Bundesministerien vergleichen lassen. Dies gilt insbesondere für die Zu-

1) Davon ausgehend der Bericht der PRVR 1972, Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien.

2) Vgl. Mayntz/Scharpf (Hg.), Planungsorganisation, München 1973

3) Damit ist natürlich nicht gesagt, daß sich die innerhalb einer solchen Struktur entwickelten Innovationen auch immer im politischen Prozeß durchsetzen lassen.

ständigkeit, den umfangreichen nachgeordneten Behördenapparat des Verwaltungsvollzuges zu steuern und zu beaufsichtigen. Man wird zwar auch für Landesministerien fordern können, daß Einzelentscheidungen des Vollzuges nicht ministerieller Natur sein sollen; ferner, daß das Schwergewicht der Arbeit im Programmatisch-konzeptionellen liegen sollte: die Ministerien als Stabstellen des Ministers; in welchem Maße aber die Ministerien mit Steuerung und Kontrolle des nachgeordneten Bereichs befaßt sein sollen, ist letztlich wissenschaftlich nicht exakt einzugrenzen, sondern eine politische Entscheidung; daß die Ministerien auch diese Funktion werden beibehalten müssen, ist Voraussetzung für die Wahrung der politischen Verantwortlichkeit der Minister für den Verwaltungsvollzug; jedoch ließe sich erwägen, hiermit zusammenhängende Aufgaben auf Oberbehörden zu delegieren, sobald ein Ministerium durch den Umfang derartiger Aufgaben in konzeptionell-planerischen Funktionen beschnitten wird und die politische Steuerbarkeit leidet.

Mithin ist davon auszugehen, daß die Organisation der Landesministerien funktional abgestimmt sein muß auf einen Aufgabenmix aus konzeptionellen Planungsfunktionen und der Funktion der administrativen Vollzugssteuerung, deren genaue Mischung jedoch sowohl politisch zu entscheiden sein wird als auch von Fall zu Fall in den Ministerien entsprechend der Natur ihrer Aufgaben unterschiedlich ausfallen wird. In jedem Falle aber sollte die Organisationsstruktur angesichts des auch von der Kommission "Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklung" 1983 betonten Innovationsbedarfs, der Fähigkeit, zukünftige

Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft zu erkennen und programmatisch darauf zu reagieren, möglichst innovativ ausgelegt sein, ohne die bei der Bewältigung von Funktionen der Vollzugssteuerung bewährte klassische bürokratische Struktur aufzugeben.

0.3 Empirische Basis

0.3.1 Umfrage

Neben Organisationsplänen und Aufgabenbeschreibungen der Zentralstellen liegt dem Gutachten vor allem das Ergebnis aus der schriftlichen Befragung der Abteilungs- und der Referatsleiter der Ministerien zugrunde. Mit Antworten von 50 Abteilungsleitern und 273 Referatsleitern hatte die Befragung eine sehr hohe Rücklaufquote von 91 bzw. 90 Prozent. Wie die folgende Tabelle zeigt, kann die Umfrage auch für die einzelnen Ressorts als repräsentativ angesehen werden.

Tab. 1 Verteilung der Antworten

Position Ressort	AL		RL		davon aus Z-Stellen	
	N	n	N	n	N	n
Justiz	7	6	34	31		
Finanzen	6	6	37	33	1RL	
Inneres	10	10	68	57		
Landwirtschaft	9	8	55	50		
Arbeit	6	4	31	29	4RL	1AL
Wirtschaft	5	5	28	22		
Wissenschaft	5	5	23	22		
Kultus	7	6	31	27		
keine Angabe				2		
	55	50	302	273	13	5

Der Fragebogen wurde für beide Gruppen weitgehend identisch oder komplementär abgefaßt; daneben enthielten beide Fragebogenversionen einige Spezialfragen, die nur von jeder Befragtengruppe einzeln sinnvoll zu beantworten waren. Inhaltlich versuchte der Fragebogen folgende Aspekte zu erfassen:

- Sachverhalte, z.B. Referatsgröße
- Reformvorstellungen, z.B. zur Bildung von Unterabteilungen
- bestehende Mängel, z.B. in der technischen und personellen Ausstattung
- Meinungen, z.B. zur Kooperation mit den Zentralstellen.

Wenngleich Meinungsfragen (etwa zur Institution des politischen Beamten oder zur Schaffung von Unterabteilungen) zahlenmäßig von untergeordneter Bedeutung im Fragebogen waren, muß davon ausgegangen werden, daß auch Faktenfragen (etwa zur Kommunikation mit Vorgesetzten) in der Wahrnehmung der Befragten nicht unverzerrt ausfallen. ¹⁾

Unterschiede in den Antworten bedeuten nicht automatisch Unterschiede in den realen Verhältnissen. Der Vergleich der Antwortstreuung ermöglicht es jedoch, Rückschlüsse auf die Validität der Antworten zu geben. Meinungsfragen insbesondere zu neuen Strukturelementen, dienen in erster Linie dazu, die Akzeptanz der seinerzeit vorläufigen gutachterlichen Überlegungen zu prüfen. Da Abweichungen vom status quo immer auf Widerstand stoßen, weil, wie gesagt, die Bediensteten die organisatorische Effizienz letztlich nach ihren subjektiven Maßstäben beurteilen, kann sich das Gutachten in seinen Empfehlungen

1) Vgl. Derlien, Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung, Bonn 1978

keineswegs nach der Meinung der Befragten richten; ein solches Vorgehen würde lediglich zur Reproduktion des status quo führen. Allerdings zeigt sich, daß im konkreten Fall dieses methodische Problem nicht gravierend ist, da die Meinungen der Befragten häufig nicht einheitlich, sondern durchaus heterogen sind. Wenn diese Heterogenität in der Beurteilung sich strukturell erklären läßt (etwa aus der Position oder der Ressortzugehörigkeit, der Größe eines Referates oder einer Abteilung), sind die Meinungsunterschiede hingegen wiederum höchst aufschlußreich, reflektieren sie doch nicht nur unterschiedliche Interessen, sondern auch von den jeweiligen Randbedingungen geprägte Erfahrungen, die es produktiv zu verwerten gilt.

Eine gewisse methodische Vorsicht bei der Interpretation der Antworten liegt allerdings auf der Hand; dies um so mehr als nicht komplementär auch die Leitung der Ministerien befragt wurde. Aus der Sicht des Ministers, Staatssekretärs oder Ministerialdirektors wäre vermutlich dieses oder jenes anders als von Abteilungs- und Referatsleitern beurteilt worden. Vor allem hätte sich bei einer solchen Leitungsbefragung, auf die hier aus technischen und Zeitgründen verzichtet werden mußte, deutlicher herausgestellt, welche speziellen subjektiven Erwartungen die Ressortleitung an das effiziente Funktionieren eines Ministeriums richtet. Diese Lücke wird sozusagen geschlossen, indem das Gutachten vom Primat der Politik ausgeht und indem auf die Besprechungsergebnisse mit der Kommission und der Operationalisierung des Kommissionsauftrages zurückgegriffen wird.

0.3.2 Auswertung

Die statistische Analyse arbeitet mit folgenden Massen:

- Prozentsätze, die auf der Basis der abgegebenen Antworten, nicht immer der 273 bzw. 50 Fragebogen berechnet sind, da Fragen gelegentlich nicht zutreffend waren oder die Befragten keine Antwort geben konnten oder wollten. 1 AL und 2 RL wollten anonym bleiben, weshalb sich diese Fälle etwa im Ressortvergleich nicht verwerten lassen; ansonsten sind deren Antworten aber mit ausgewertet worden.
- Mittelwerte bei quantitativen Angaben z.B. zur Zahl der Mitarbeiter;
- Assoziationsmaße, um die statistische Beziehung zwischen zwei Größen, z.B. zwischen Zahl der Mitarbeiter im höheren und im gehobenen Dienst anzugeben. Bei diesen quantifizierbaren Angaben wurde der Pearsons'sche Korrelationskoeffizient (r) verwendet, bei qualitativen Angaben (ja - nein) das statistische Maß Lambda. Beide Maße haben den Vorteil, daß sich ihre Werte zwischen 0 und 1 bewegen, womit gar kein bzw. ein totaler Zusammenhang ausgedrückt wird. ¹⁾ Von der Vielzahl der mit diesen Maßen überprüften theoretischen Zusammenhänge werden jedoch nur die inhaltlich und statistisch signifikantesten im Bericht aufgeführt.

0.3.3 Abkürzungen

Sofern im Text Abkürzungen verwendet werden, handelt es sich um Kürzel für Positionen in den Ministerien, vor allem für Referatsleiter (RL), Abteilungsleiter (AL) und Staatssekretäre (StS).

1) Siehe Benninghaus, Deskriptive Statistik, Tübingen 1979³

Entschuldigend muß angemerkt werden, daß die Ministerien mit Kurztiteln belegt wurden, die ihren Aufgabenkern zum Ausdruck bringen sollen. Auf die amtlichen Abkürzungen wurde verzichtet, da sie verwirrend sein können (z.B. WM: Wirtschaft oder Wissenschaft?).

Die Ministerien wurden wie folgt bezeichnet:

Justizministerium	Justiz(M)
Finanzministerium	Finanz(M)
Innenministerium	Innen(M)
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie	Wirtschaft(sM)
Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung	Arbeit(sM)
Ministerium für Wissenschaft und Kunst	Wissenschaft(sM)
Ministerium für Kultur und Sport	Kultus(M)
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten	Landwirtschaft(sM)

1. BASISORGANISATION

In diesem Kapitel geht es um die Bestimmung der optimalen Größe der Referate, die die Basisorganisation der Ministerien darstellen. In engstem Zusammenhang mit der Größe steht die Form der referats-internen Arbeitsteilung. Aus diesem Binnenbezug ergibt sich die Leitungsfrage an der Basis. Die Größe der Basiseinheiten strahlt auf die Festlegung der Leitungsspannen der mittleren und obersten Ebenen der ministeriellen Hierarchie aus.

Zunächst wird der heutige Ist-Zustand beschrieben und analysiert.

1.1 Aufgabentypologie

Organisationsfragen lassen sich nicht im Zusammenhang mit inhaltlichen, mit materiellen Aspekten einer Politik diskutieren; insofern ist es auch nicht erforderlich, bei Wandlungen der politischen Zielvorstellungen in einem bestimmten Sektor die Organisation jeweils zu verändern. Andererseits gibt es einen Zusammenhang zwischen formalen Aspekten von Aufgaben und organisatorischer Gestaltung: Entscheidend für die Klärung organisatorischer Konsequenzen ist, in welchem Maße die zu erledigenden Aufgaben mehr dem Typus von Routineentscheidungen entsprechen, die sich im Prinzip reaktiv und arbeitsteilig erfüllen lassen, oder inwieweit sie konzeptionell-planerischer Natur sind, quasi Forschungsarbeiten sind, die neue Ergebnisse produzieren sollen, personalintensiv sind und eine Teamarbeit erlaubende Referatsgröße erfordern. Es ist nun

außerordentlich schwierig, Verwaltungsaufgaben in dieser Hinsicht zu klassifizieren; die Verwaltungswissenschaft hat dies kaum versucht ¹⁾. Auch um einen Eindruck von der Natur der Aufgaben zu gewinnen und zu vermitteln sowie im folgenden Zusammenhänge mit der Aufgabenstruktur analysieren zu können, wurde das Aufgabenspektrum eines Ministeriums für die schriftliche Befragung folgendermaßen klassifiziert:

Konzeptionelle Aufgaben

- Gesetzentwürfe
- Rechtsverordnungen erarbeiten
- Verwaltungsvorschriften erarbeiten

Routineaufgaben

- Einzelfallentscheidungen
- Mitzeichnung
- Informationsbeschaffung i.S. einer Umweltbeobachtung
- Aufsichtsfunktionen

Politische Stabsaufgaben wie etwa Reden erarbeiten

Diese Klassifikation kann selbstverständlich nur Anhaltspunkte liefern für die Einschätzung des Aufgabentypus: So kann die Erarbeitung einer Verwaltungsvorschrift durchaus eine Routineangelegenheit sein, und die Abgrenzung der Informationsbeschaffung von konzeptionellen Arbeiten wird im Einzelfall nicht immer eindeutig sein; die Mitzeichnung eines Gesetzentwurfs kann konzeptionelle Vorarbeiten erfordern. Schließlich ist die Kategorie "politische Stabsaufgaben" sehr breit, reicht sie doch vom Verfassen von

1) Die im folgenden benutzte Typologie wurde von Mayntz/Scharpf et al., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Bonn 1972 angewandt und leicht modifiziert auch von Katz, Politische Verwaltungsführung, Berlin 1975 eingesetzt.

Reden für den Minister bis zur Beantwortung von Landtagsanfragen. Dennoch scheint sich mit dieser Typologie ganz brauchbar erfassen zu lassen, was ein Ministerium an qualitativ Unterschiedlichem treibt, denn die befragten AL und RL haben problemlos das Zeitbudget und die Arbeitskapazität ihrer Abteilung entsprechend aufteilen können, und die statistischen Zusammenhänge zwischen den Kategorien erwiesen sich als sehr schwach. ¹⁾

Daraus haben wir folgendes Tätigkeitsprofil der Referate in den 8 Ressorts entwickeln können; Tab. 1.1 gibt die prozentualen Mittelwerte aus den Angaben der befragten Referatsleiter wieder und ordnet sie nach Ressorts.

1) Z.B. korreliert der Anteil der Gesetzentwürfe mit dem Anteil von Rechtsverordnungen mit $r=0,28$, mit dem Anteil von Verwaltungsvorschriften mit $r=0,01$; Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften korrelieren mit $r=0,21$ (RL-Befragung).

Tab. 1.1 Tätigkeitsprofil der Ressorts ¹⁾

Aufgabenart \ Ressort	Justiz	Finanz	Innen	Wirt- schaft	Arbeit	Wissen- schaft	Kultus	Landw.	gesamt zum Vergleich AL	
									RL	
Gesetzentwürfe	11,3	5,7	5,2	4,6	3,7	3,0	1,2	2,7	4,67	6,6
Rechtsverordn.	3,2	2,6	3,8	2,9	4,6	4,5	3,5	5,7	3,98	6,2
Verw.Vorschriften	8,9	13,0	12,3	4,7	9,8	4,8	8,6	10,0	9,67	9,2
Einzelfälle	18,7	27,6	17,9	23,5	15,5	39,6	30,3	14,6	21,66	21,5
Mitzeichnung	4,4	7,3	8,6	5,4	7,1	7,5	8,9	11,3	7,94	7,2
Informations- beschaffung	8,7	15,3	13,1	20,7	13,5	13,1	12,0	12,5	13,23	11,3
Aufsicht	12,3	11,0	11,3	10,4	11,9	12,5	13,4	10,6	11,81	14,5
Reden	2,2	2,5	6,3	0,95	7,6	5,2	2,8	5,2	4,39	6,6
Sonstiges	27,3	16,1	21,9	28,7	28,4	9,9	18,2	26,7	22,57	25,3

1) Mittelwerte der Prozentangaben der RL; zum Vergleich der Gesamtmittelwert aus der AL-Befragung in der letzten Spalte.

Man sieht, daß insgesamt durchschnittlich etwa ein Fünftel der ministeriellen Arbeit (18,4%) als konzeptionell bezeichnet werden kann und auf die Erarbeitung von Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften entfällt. ¹⁾ Dabei streuen die Angaben für die Ressorts auch nach der relativen Bedeutung der Unterkategorien: Plausibel ist, daß das Justizministerium bei den Gesetzentwürfen mit 11,3% führend ist, wobei es sich nicht immer um eigene Entwürfe handeln muß, sondern auch die Mitwirkung an der Landesgesetzgebung, die in anderen Ressorts ihren Ursprung hat, sowie an der Bundesgesetzgebung umfaßt. Die Routineangelegenheiten (Einzelfallentscheidungen, Mitzeichnung, Informationsbeschaffung, Aufsicht) machen mit 54,6% der Arbeitskapazität einen doch erheblichen Anteil an der ministeriellen Arbeit aus, vor allem der mit 21,7% anfallende Aufwand für Einzelentscheidungen. Allerdings ist es nicht immer leicht, diese Kategorie von der der Aufsichtsfunktionen zu unterscheiden, fallen Einzelentscheidungen doch nicht zuletzt im Rahmen der Aufsicht über den nachgeordneten Bereich an. In jedem Falle läßt sich sagen, daß die Landesministerien stark geprägt sind von Aufgaben der Vollzugssteuerung (11,8%), wenn nicht gar des Vollzuges selbst mit 21,7% Einzelfallentscheidungen. Datenkritisch ist anzumerken, daß in der Kategorie "sonstiges", die immerhin im Durchschnitt ein Viertel der Kapazität ausmacht, nicht selten konzeptionelle Arbeiten enthalten sind, wie aus den Kommentaren in den Fragebögen hervorging.

1) Nach Einschätzung der AL 22%; die Mittelwerte beider Befragtengruppen ergeben im großen und ganzen keine unterschiedlichen Profile.

Insgesamt wird man sagen können, daß etwa höchstens ein Drittel der ministeriellen Arbeit in konzeptionell-planerischen Aufgaben besteht, während die Hälfte Routineangelegenheiten beinhaltet, die überwiegend vom Verwaltungsvollzug geprägt sind. Die "politischen" Stabsaufgaben spielen eine untergeordnete Rolle.

Es ist letztlich eine verwaltungspolitische Frage, ob man diese Aufgabenmischung in den gegenwärtigen Proportionen für befriedigend ansieht. Geht man von der Zielvorstellung aus, die konzeptionelle Kapazität der Ministerien für die Erkennung und Steuerung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen zu steigern, so ist der hohe Anteil von vollzugsgeprägten, gesetz-akzessorischen Aufgaben zumindest bedenklich. Hier sollten Überlegungen einsetzen, Aufgaben aus den Ministerien auszulagern. ¹⁾ Dies ist jedoch nicht Aufgabe des vorliegenden Gutachtens, sondern wäre im Zusammenhang mit der Funktionalreform zu behandeln.

1.2 Gegenwärtige Varianz der Referatsgröße

Die 302 Referate der Fachabteilungen der 8 Landesministerien streuen in ihrer Personalstärke ganz erheblich zwischen den Extremen des Ein-Mann-Referats (ausschließlich 1 Mitarbeiter des höheren Dienstes) mit 17 Fällen (5,6%) und 3 Referaten mit 9 bzw. 10 Mitarbeitern des höheren Dienstes. Bei insgesamt 910,5 Mitarbeitern des höheren Dienstes (davon 302 Referatsleitern) und 727,5 Mitarbeitern des gehobenen Dienstes ergibt sich rechnerisch eine durch-

1) Nur 4,9% der befragten RL (13) hielten es für wünschenswert, Aufgaben auf den nachgeordneten Bereich zu übertragen.

schnittliche Mitarbeiterzahl neben dem Referatsleiter von rund 2 Angehörigen des höheren Dienstes sowie 2,4 Mitarbeitern des gehobenen Dienstes. Unter der durchschnittlichen Referatsbesetzung von mithin 1/2/2,4 bleiben aber 218 der 302 Referate (72,2%).

1.2.1 Referatsgröße nach Zahl der Referenten

Die Situation wird etwas übersichtlicher, wenn man nur die Mitarbeiter des höheren Dienstes (Referenten) betrachtet, wie sie in Tab. 1.2 ausgewiesen sind.

Tab. 1.2 Verteilung der Referate ¹⁾ nach Größe (Zahl der Referenten)²⁾ und Ressort

Referenten- zahl \ Ressort	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Summe Referate
Justiz	18	14	1	1								34
Finanzen	16	10	7	3	1							37
Innen	11	17	16	10	3	3	1		1			62
Wirtschaft	2	13	11	1	1							28
Arbeit	6	15	6	4								31
Wissenschaft	3	8	5	4	4							24
Kultus	5	6	5	9	2	4						31
Landwirtschaft	8	17	17	5	2	2	2		1	1		55
Summe	69	100	68	37	13	9	3	0	2	1	0	302
%	22,8	33,1	22,5	12,3	4,3	3,0	1,0	0	0,7	0,3	0	100

1) ohne Zentral-Stellen; Angaben nach Unterlagen der Kommission

2) halbe Stellen aufgerundet

55,9% der Referate verfügen über keinen (22,8%) oder nur einen Referenten neben dem Referatsleiter (Kleinreferate); etwa ein Drittel der Referate (Normalreferate) hat 2 oder 3 Referenten (34,8%), während über 4 bis 9 Referenten 28 Referate (9,3%) verfügen (Großreferate). Die Kleinreferate finden wir überdurchschnittlich häufig im Justiz- und im Finanzministerium (58 = 34,3% der Kleinreferate), wo sie auch die Basisorganisation insgesamt prägen mit 94% bzw. 70,3%. Allerdings gibt es im Finanzministerium keine Ein-Mann-Referate, sondern die Kleinreferate haben zumindest Mitarbeiter des gehobenen Dienstes.

Die (im statistischen Sinne) Durchschnittsreferate treten etwa gleichgewichtig zu den Kleinreferaten im Wirtschafts-, im Arbeits-, im Wissenschafts- und im Landwirtschaftsministerium. Großreferate sind in keinem Ressort strukturprägend und finden sich neben den beiden kleineren Typen in erwähnenswerter Zahl nur im Innen-, im Kultus- und im Landwirtschaftsministerium.

Die Großreferate gibt es in folgenden Aufgabenbereichen:

- FinanzM: I 1 (Personalangelegenheiten)
- InnenM: III 1,2 (Polizei-Lagezentrum)
V 2,4,5 (Städtebau, Bautechnik, Wohnungs- und Siedlungswesen)
X 3,4,5,7 (Straßenbau)
- WirtschaftsM: IV 3 (Umweltschutz etc.)
- WissenschaftsM: I 2,3 (Bauangelegenheiten, Beamtenrecht etc.)
II 3 (Studentische Angelegenheiten, Zulassung)
IV 2 (Fachhochschulen)
- KultusM: III 1 (Grundsatzangelegenheiten)
IV 3,4,5 (Real- und Sonderschulen, Gymnasien, allg. Angelegenheiten)
V 2,3 (gewerbl. Schulen, kaufm. Schulen)

- LandwirtschaftsM: IV 3,4 (Bildung und Beratung;
Agrarentwicklung)
- IX 2-7 (Immissionsschutz)

Man erkennt die Gemeinsamkeiten technisch-naturwissenschaftlicher Aspekte der Aufgaben (Bauangelegenheiten, Umweltschutz) und Fragen von Bildungseinrichtungen; Grundsatz-, Personal- und Polizeifragen sind Sonderfälle.

Diese Streuung der Referatsgröße ¹⁾ schon innerhalb einzelner Ministerien, sodann zwischen Ministerien, aber auch gegenüber etwa den Bundesministerien, macht deutlich, daß diese Struktur gewachsen, aber wohl kaum das Ergebnis systematischer Überlegungen ist. Schon gar nicht kann die empirische Verteilung der Referatsgröße sich im Hinblick auf die Leitungsspanne der Referatsleiter ergeben haben. Den 22,8% Kleinreferate stehen fast gleich viele (5,0%) Referate mit 6 und mehr Mitarbeitern allein des höheren Dienstes gegenüber. Für Bundesministerien ist belegt, daß 12,2% der Referate der Fachabteilungen und 15,8% aller Referate einschließlich derer im Leitungsbereich und in den Querschnittsabteilungen (Zentralabteilungen beim Bund) über 10 und mehr Angehörige (allerdings des gehobenen und) des höheren Dienstes verfügten (1971). ²⁾

1) Die Befragungsdaten, mit denen im folgenden gearbeitet wird, decken sich weitestgehend mit diesen dokumentierten Zahlen.

2) Lepper, Überlegungen zur Grundorganisation der Ministerialverwaltung, in: Verw.u.Fortb.2(1974),S.113

Leitungsspanne der Referate in Bundesministerien 1972

	ohne	Leitungs- und Zentralbereich	mit	
		%		%
1	51	4,2	85	5,6
2	88	7,3	113	7,5
3	166		185	
4	166		192	
5	184		202	
6	146		166	
7	122		134	
8	79		102	
9	65		91	
10u.m.	147	12,2	238	15,8
	<u>1204</u>		<u>1508</u>	

1.2.2 Relation zwischen Referenten und weiteren Mitarbeitern

In unserer Erhebung fand sich eine ähnlich breite Streuung der Mitarbeiterzahlen des gehobenen Dienstes:

- 16,1% der Referate (44) verfügten über keinen,
- 50,5% über 1 oder 2 Mitarbeiter des gehobenen Dienstes,
- 24,2% der Referate hatten 3 oder 4
- und 9,2% 5 und mehr Mitarbeiter des gehobenen Dienstes.

Die Ausstattung mit sonstigem Personal, insbesondere des mittleren Dienstes, ist durchweg noch schwächer:

- 57,9% der Referate verfügten über keine,
- 37,7% über 1 bis 2 Mitarbeiter dieser Gruppe.

Setzt man höheren und gehobenen Dienst der Referate zueinander in Beziehung, erhält man folgende Strukturformen (Tab. 1.3):

Tab. 1.3 Personalstruktur der Referate (Auswahl)

geh. Dienst höherer Dienst	0	1	2	3	4 und mehr	Grundgesamt- heit
0	19 7%		15 5,5%		11 4,1%	62 22,8%
1		22 8,1%	28 10,3%		8 2,9%	80 29,4%
2		19 7,0%	17 6,3%		14 5,1%	66 24,3%
3		10 3,7%	8 2,9%		10 3,7%	41 15,1%
4 und mehr	4 1,4%	7 2,5%	3 1,1%	5 1,9%	4 1,6%	23 8,5%
Grundge- samtheit	44	66	71	44	47	272

Neben den 7% Referaten ohne Mitarbeiter gibt es immerhin auch Referate, die nur aus Mitarbeitern des gehobenen Dienstes bestehen. Bei 1 oder 2 Referenten finden wir relativ häufig auch eine gleiche Anzahl von Sachbearbeitern. Wenn Referaten über 3 und mehr Referenten angehören, stagniert und entwickelt sich der Anteil des gehobenen Dienstes wieder relativ zurück. Entsprechend niedrig ist die Korrelation zwischen beiden Größen ($r = 0,09$).

1.2.3 Personalstruktur nach Ressorts

Wie schon gesagt, ist die Streuung der Mitarbeiterklassen innerhalb und zwischen den Ministerien relativ stark; eine charakteristische Personalstruktur erkennt man jedoch, wenn man die Mittelwerte der einzelnen Mitarbeitergruppen nebeneinanderstellt (Tab. 1.4).

Tab. 1.4 Mittlere Personalstärke der Referate nach Ressorts (ohne RL)

Personal Ressort	Referenten	gehobener Dienst	sonst. Personal	Personal gesamt
Justiz	0,55	1,87	0,42	2,84
Finanz	0,97	2,53	0,25	3,75
Innen	2,12	2,56	0,93	5,61
Wirtschaft	1,60	1,80	0,60	4,00
Arbeit	1,20	2,20	0,37	3,77
Wissenschaft	1,82	2,86	0,50	5,18
Kultus	2,25	1,82	1,36	5,43
Landwirtsch.	2,08	1,66	0,78	4,51
Gesamt-Mittel n = 272/273	1,64	2,15	0,68	4,46

Geht man zunächst nach der Gesamtzahl an Mitarbeitern aller Laufbahngruppen, so findet man die größten Referate im KultusM und die kleinsten im JustizM. Diese Extreme gelten, wie schon 1.2.1 gezeigt hat, auch für die Referentenzahl. Beim gehobenen Dienst liegen jedoch das Finanz-, Innen- und WissenschaftsM an der Spitze, während das JustizM noch das Wirtschafts- und das KultusM hinter sich läßt.

Aufgrund der erheblichen Streuung

- innerhalb einzelner Abteilungen
- zwischen Abteilungen eines Ministeriums
- zwischen den Ressorts
- hinsichtlich der Proportionen zwischen den Mitarbeitergruppen

stellt sich die Frage, wie diese Referatstypen erklärt werden könnten und welcher Rationalität die gegebene Struktur gehorcht.

1.2.4 Aufgabenstruktur und Mitarbeiterzahl

Man sollte annehmen, daß die Art der Aufgaben sich auch im Personalbestand und in der Personalstruktur der Basiseinheiten niederschlägt, daß z.B. ein hoher Anteil an konzeptionellen Aufgaben die Mitarbeiterzahl vor allem im höheren Dienst ansteigen läßt. Die statistischen Zusammenhänge zwischen der Mitarbeiterzahl einer Abteilung und den von den AL und den RL geschätzten prozentualen Anteilen der einzelnen Aufgabenarten an der anfallenden Arbeit sind jedoch derartig niedrig, daß überhaupt nicht von einem Zusammenhang gesprochen werden kann! Der höchste stati-

stische Zusammenhang besteht mit $r = 0,43$ zwischen dem Anteil an Mitzeichnungsaufgaben und der Mitarbeiterzahl im höheren Dienst - ein Ergebnis, das man aber kaum sinnvoll wird interpretieren können. Alle anderen Zusammenhänge zwischen Aufgabenarten und Mitarbeiterzahl des höheren wie auch des gehobenen Dienstes liegen niedriger, und zum Teil besteht eine - allerdings auch niedrige - negative Korrelation zwischen diesen Merkmalen. 1)

Es läßt sich mithin folgern, daß gegenwärtig nicht die relative Bedeutung der einzelnen Aufgabenarten und damit die Proportionen von programmatisch-konzeptionellen gegenüber Routineaufgaben Personalstand und Personalstruktur der operativen Einheiten der Landesministerien prägen, sondern andere, empirisch hier nicht näher bestimmbare Faktoren. Rationalität beim Personaleinsatz unterstellt, könnte dies die Arbeitsmenge sein, die ja mit unserer Frage nicht erfaßt wurde und auch generell schwer erfaßbar bleibt. Ferner läßt sich vermuten, daß die geringe Größe der Einheiten überhaupt keine Abstufung nach einer derartigen Aufgabentypologie zuläßt: Wie soll sich in einem Kleinstreferat die Bedeutung von konzeptionellen Aufgaben im Verhältnis zu Routineaufgaben in der Personalstärke ausdrücken? Offenbar sind die Basiseinheiten mit einem Personalminimum, mit einem Sockel ausgestattet, der es ihnen erlauben soll, mit jedem Aufgabenmix, gegebenenfalls mit entsprechender zeitlicher Verzögerung, fertig zu werden. Schließlich könnten sich in den Ministerien auch spezielle administrative Kulturen entwickelt haben, in denen bestimmte Referatsgrößen und personelle Zusammensetzungen als normal gelten.

1) Teilweise handelt es sich um kurvilineare, u-förmige Beziehungen, die tendenziell aussagen, daß sowohl mit relativ wenigen als auch mit vielen Mitarbeitern ein relativ hoher Anteil bestimmter Aufgabentypen geleistet wird.

In jedem Falle wirft diese verwirrende empirische Lage die Frage der Effektivität auf und legt zugleich einen breiten Gestaltungsspielraum nahe.

1.2.5 Personalbestand im Urteil der Bediensteten

Daß eine Akzentuierung des Aufgabenprofils der Basiseinheiten durch Personalbestand und Personalstruktur sehr schwer möglich ist bei den gegebenen Verhältnissen, wird auch aus der Konstatierung von Ausstattungsmängeln und Veränderungswünschen der Befragten deutlich, wengleich derartige Klagen und Wünsche bei allen Organisationsuntersuchungen angesprochen werden und Organisationsmitglieder bekanntermaßen Mängel, die sie feststellen, immer zuerst auf Defizite beim Faktor "Personal" zurückführen.

Auf die Frage, ob der Personalbestand ausreiche, die anfallende Arbeit zügig zu erledigen, antworteten 48% der Abteilungsleiter positiv, dabei sämtliche AL des JustizM, das sich, wie wir gesehen haben, mit 7 Mitarbeitern des höheren und 4 des gehobenen Dienstes pro Abteilung von allen Ministerien als am spärlichsten ausgestattet herausgestellt hat. Ansonsten waren die Meinungen gemischt in den einzelnen Ressorts, ausgenommen im ArbeitsM, in dem alle AL Personaldefizite feststellten.

Im Urlaubs- und Krankheitsfall ändert sich die Situation erwartungsgemäß, wenn das Personal die zusätzliche Arbeit mit erledigen soll. Jetzt halten nur noch 38% der AL und 38,2% der RL den Personalbestand für ausreichend, dabei in keinem Ministerium alle Befragten, während im Wirtschafts-, im Arbeits- und im KultusM alle AL (aber nicht alle RL) meinten, unter diesen Bedingungen reiche der Personalbestand nicht aus.

Entsprechend dieser Einschätzung der Personalausstattung waren auch 32% der AL der Ansicht, die Referate ihrer Abteilung seien nicht unterbesetzt; die anderen sahen bis zu 7 der Referate ihrer Abteilung als unterausgestattet an. Im Durchschnitt wurde eine Aufstockung des höheren Dienstes von 1,5 und des gehobenen Dienstes von 1,3 sowie beim sonstigen Personal um 0,6 Personen pro Abteilung gefordert (s.Tab. 1.5).

Tab. 1.5 Gewünschte Aufstockung des Personals
in den Abteilungen um durchschnittlich
(AL-Angaben)

Laufbahn- gruppe Ressort	höherer Dienst	gehobener Dienst	sonstiges Personal
Justiz	0,3	0,2	0,0
Finanz	0,3	0,7	0,4
Innen	1,4	0,8	0,5
Wirtschaft	1,2	1,2	1,5
Arbeit	3,5	3,3	2,2
Wissenschaft	1,2	0,6	0,9
Kultus	2,3	2,3	1,7
Landwirtschaft	2,3	2,3	1,0
Durchschnitt	1,5	1,3	0,6

Demnach scheinen die größten personellen Defizite im Arbeits-, im Kultus- und im LandwirtschaftsM zu bestehen, wo wir andererseits aber bereits relativ große Referate finden! Dies deutet auf einen engen Zusammenhang zwischen gegebener Personalstärke und Anspruchsniveau hin.

1.2.6 Einschätzung der Mindest- und Maximalgröße eines Referats

Wie sehr die Meinung zum Personalbedarf von den bisherigen Erfahrungen und vom Tätigkeitsfeld geprägt werden, machen die Antworten auf die Frage deutlich, welche Mindestausstattung ¹⁾ die AL und die RL für ein Referat für erforderlich halten (Tab. 1.6).

Tab. 1.6 Meinung der Abteilungs- und der Referatsleiter zur Mindestausstattung eines Referats
(Prozentangaben)

gewünschte Zahl	Referenten		Sachbearbeiter	
	AL	RL	AL	RL
0 ²⁾	20,0	11,4	22,2	8,4
1	26,7	17,2	13,3	14,7
2	24,4	24,9	42,2	27,1
3	13,3	21,6	15,6	20,1
4	13,3	9,2	4,4	10,3
5	0,0	4,0	2,2	4,4
6	2,2	2,9	0,0	2,2
mehr als 6	0,0	1,1	0,0	5,5
keine Angabe	1,0	3,7	1,0	7,3
Befragte	50	273	50	273

- 1) Die RL wurden nach der "optimalen Besetzung" gefragt.
- 2) In dieser Kategorie ist auch eine Reihe von Antworten enthalten, die die Angabe von den Umständen abhängig machten ("kommt darauf an").

Hinsichtlich der Referentenzahl entfallen rund die Hälfte der AL-Antworten auf 1 bis 2 Mitarbeiter (die RL tendieren zu 2 bis 3 Mitarbeitern), während ein Drittel der AL 3 bis 6, einige RL sogar mehr als 6 Referenten als Mindestausstattung eines Referats betrachten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß weitere 20% bzw. 11,4% ihre Antwort z.T. von den Umständen, also wohl von der Quantität und der Qualität des Arbeitsanfalls abhängig machen wollten. Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der Mindestausstattung an Sachbearbeitern, die entsprechend der schon heute im Mittel etwas größeren Zahl auch in der Wunschvorstellung die Referentenzahl leicht übertreffen.

Die Ansichten schwanken zwischen den Befragten eines Ministeriums, aber auch zwischen den Befragten aus verschiedenen Ministerien. Tab. 1.7 zeigt, daß die Mindestzahl an Referenten zwischen 0,64 (d.h. einige RL im JustizM möchten keinen Referenten) und 3,28 im KultusM schwankt; nach den AL-Werten liegt das LandwirtschaftsM an der Spitze. Auf Sachbearbeiter legt man in den meisten Ministerien deutlich mehr Wert als auf Referenten (außer im Kultus- und im LandwirtschaftsM).

Dabei ist die Optimalitätsvorstellung der RL eindeutig von der heute schon verfügbaren Zahl der Referenten und Sachbearbeiter abhängig: beide Werte korrelieren statistisch extrem hoch mit $r=0,85$ bzw. $0,91$.

Tab. 1.7 Mittelwerte zur Mindestausstattung von Referaten nach Ressorts

Ressort	Referenten		Sachbearbeiter	
	AL	RL	AL	RL
Justiz	2,00	0,64	1,67	1,89
Finanz	1,75	1,48	2,75	3,00
Innen	2,44	2,64	2,44	3,09
Wirtschaft	1,60	2,18	2,60	2,47
Arbeit	1,67	2,24	2,33	3,00
Wissenschaft	2,33	2,63	2,67	3,47
Kultus	2,75	3,28	1,00	2,20
Landwirtschaft	3,20	2,94	1,80	2,21
gesamt	2,28	2,32	2,23	2,66

Die Unterschiede der ressortspezifisch geprägten Auffassungen über eine angemessene Referatsgröße werden auch deutlich, wenn man die Maximalausstattung der Referate ermittelt. In der Befragung wurde das Ausmaß der Zustimmung zu Referaten mit zwischen 2 und 5 sowie mehr Referenten auf einer Skala von 1 = "volle Zustimmung" bis 4 = "Ablehnung" ermittelt; die so gewonnenen Mittelwerte enthält Tab.1.8.

Tab. 1.8 Zustimmung zur Obergrenze von Referentenzahlen
(Mittelwerte)

Größe		2 Ref.	3 Ref.	4 Ref.	5 Ref.	mehr als 6 Ref.
Ressort						
Justiz	RL	2,4	3,1	3,4	3,5	3,6
	AL	3,2	3,5	4,0	4,0	4,0
Finanz	RL	1,0	1,5	3,1	3,9	3,9
	AL	1,6	2,0	3,2	4,0	4,0
Innen	RL	2,3	2,3	2,9	3,5	3,8
	AL	2,1	1,4	2,0	2,6	3,4
Wirtschaft	RL	2,0	2,3	3,3	4,0	4,0
	AL	2,6	3,4	3,8	4,0	4,0
Arbeit	RL	2,3	2,2	3,1	3,7	3,7
	AL	1,0	2,0	2,7	4,0	3,7
Wiss.schaft	RL	1,9	1,6	2,4	3,0	3,9
	AL	2,0	2,7	2,7	3,0	4,0
Kultus	RL	2,5	2,1	2,8	3,1	3,3
	AL	2,5	2,0	2,3	3,0	4,0
Landwirt.	RL	2,3	2,1	2,6	3,1	3,9
	AL	2,3	2,5	2,7	3,5	3,6
Durchschnitt	RL	2,1	2,2	2,9	3,5	3,8
	AL	2,3	2,4	2,9	3,5	3,8

Man sieht, daß die Zustimmung der AL mit steigender Zahl der Referenten von 2,3 (RL 2,1) im Falle des heutigen statistischen Durchschnittsreferats auf 3,8 bei mehr als 5 Referenten abnimmt. Dabei zeigen sich wiederum erwartungsgemäß einige Unterschiede zwischen den Ressorts: Mißt man die größte Zustimmung nach dem niedrigsten ermittelten Durchschnittswert, so sieht man, daß in fast allen Ressorts die größte

Präferenz auf dem Referat mit 2 Referenten liegt; Ausnahmen sind das Innen-, das Kultus- und das LandwirtschaftsM, das aber gleich stark neben dem Referat mit 3 Mitarbeitern des höheren Dienstes das kleinere Referat wünscht. Im übrigen schätzen RL und AL die Lage leicht unterschiedlich ein. ¹⁾

Wie sehr diese Meinungen von den Erfahrungen mit dem Status quo geprägt sind, belegen nicht nur die Unterschiede in den Antworten auf diese Frage, sondern noch deutlicher der Zusammenhang mit der Zahl der Mitarbeiter, über die man jetzt schon verfügt: Je größer die Zahl der Mitarbeiter im höheren Dienst in der Abteilung oder im Referat, desto geringer ist die Ablehnung größerer Referate. ²⁾

Diese stark subjektiv geprägten Einschätzungen sind auch geeignet, den erstaunlichen Sachverhalt zu erklären, daß kein Zusammenhang zwischen Referatsgröße und Aufgabenprofil bestand: Personalanforderungen (und vermutlich auch Zuweisungen) scheinen sich nach anderen Kriterien, etwa dem quantitativen Arbeitsanfall, zu richten. Zudem ist evident, daß sich aus einer Meinungsbefragung kein Maß für die optimale Größe eines Referats, speziell hinsichtlich der Zahl der Referenten entnehmen läßt. Mit einer gewissen Plausibilität läßt sich zunächst nur sagen, daß 2 Referenten - sieht man vom Sonderfall des Justizministeriums ab, wo schon diese Zahl auf Ablehnung stößt - als Untergrenze allgemeine Akzeptanz finden würden.

- 1) In Zweifelsfällen wurde für die voranstehende Aussage die Summe beider Werte gebildet.
- 2) Korrelationskoeffizienten zwischen Zahl der Mitarbeiter im höheren Dienst im Referat und Ablehnung von "Großreferaten" mit 2 Referenten: -0,11; 3 Referenten: -0,34; 4 Referenten: -0,44; 5 Referenten: -0,47; mehr als 5 Referenten: -0,26.

Die Obergrenze ist hingegen nicht eindeutig zu fixieren: die Akzeptanz ist geprägt von den bisherigen Erfahrungen. Abgesehen davon, daß diese Meinungen nur einen Indikatorwert haben, unterstellt man eine gewisse Rationalität gewachsener Verhältnisse, und zudem Anhaltspunkte für zu erwartenden Widerstand im Falle einer auf Vergrößerung der Basisorganisation ausgerichteten Reorganisation liefern könnten, muß die Bestimmung der Referatsgröße unter dem Gesichtspunkt einer optimalen Führungsstruktur an diesem Punkt notwendigerweise deduktiv vorgehen. Bevor wir diesen Schritt unternehmen, soll jedoch zunächst der Frage nachgegangen werden, wie denn Referate mit derartig unterschiedlicher Größe binnenorganisatorisch überhaupt funktionieren; es spricht einiges dafür, daß je nach Größe eines Referats andere Formen der internen Arbeitsteilung gefunden werden, um die Referate den jeweiligen Bedingungen gegenüber funktionsfähig zu halten.

1.3 Referatsinterne Arbeitsteilung

Allerdings muß sogleich ein methodisches Caveat angebracht werden: Die verschiedenen Formen der Arbeitsteilung werden zeigen, daß sich die Referate schon akkommodieren, jedoch ist damit nichts über den output, die Leistung, ausgesagt - weder qualitativ noch quantitativ hinsichtlich Arbeitsanfall und Bearbeitungsgeschwindigkeit. Die Arbeitsteilung läßt sich grundsätzlich in zwei Dimensionen analysieren:

- die vertikale Rollendifferenzierung stellt ab auf Unterschiede des Arbeitsinhalts, die sich insbesondere aus der Leitungsfunktion und der Stellung der Referatsangehörigen in der Hierarchie ergeben;

- eine horizontale Differenzierung, die sich aus dem Nebeneinander von qualitativ vergleichbaren oder abgestuften Arbeiten inform einer fachlichen Spezialisierung einzelner Mitarbeiter ergibt.

Damit wird schon impliziert, daß beide Formen der Arbeitsteilung und internen Differenzierung erst möglich sind ab einer Referatsgröße, die logischerweise mindestens einen, praktisch aber zwei Mitarbeiter aufweisen müßte.

1.3.1 Horizontale Differenzierung

Unter Ausblendung des Leitungszusammenhanges ist zunächst zu klären, inwieweit heute die Arbeitsverteilung im Referat fixiert ist und worin sich die Arbeitsinhalte der verschiedenen Gruppen von Referatsangehörigen eigentlich unterscheiden.

1.3.1.1 Formalisierung der Aufgabenverteilung

Die Aufgabenverteilung kann zum einen im Geschäftsverteilungsplan (GVP), zum anderen durch referatsinterne Regelung dauerhaft fixiert sein oder aber sich fallweise durch ad-hoc-Zuweisung von Aufgaben ergeben. Die Befragung ergab folgendes Bild (Tab. 1.9):

Tab. 1.9: Aufgabenverteilung im Referat

	n	%
nicht zutreffend, da keine Differenzierung möglich	14	5,2
durch GVP geregelt	148	54,8
intern dauerhaft geregelt	38	14,1
fallweise	8	3,0
Kombinationen	62	22,9
Summe	270	100

In den Ein-Mann-Referaten, vor allem im JustizM, ist selbstverständlich eine Arbeitsteilung überhaupt nicht möglich, und daher wurde hier von den RL die Frage als nicht zutreffend klassifiziert. Eine dauerhafte Regelung der Aufgaben einzelner Referatsangehöriger, sei es durch GVP (54,8%), sei es durch interne Regelung (14,1%) ist also in nahezu 70% der Referate gegeben. Dies weist auf eine relative Konstanz der Art des Aufgabenanfalls hin. Ad-hoc-Zuweisungen stellen die Ausnahme dar. Von den Kombinationen tritt am häufigsten der Fall auf, daß eine Formalisierung im GVP zwar vorgenommen wird, daß man aber zusätzlich fallweise Aufgaben zuweist (8,5%); weitere 4,8% der Referate kombinieren interne Festlegung mit ad-hoc-Zuweisungen, und 2,6% gaben eine Kombination aller drei Formen an. Selbst dort, wo keine fallweise Aufgabenzuweisung praktiziert wird, wird der GVP nicht selten durch interne Regelungen ergänzt (7,0%).

Tab. 1.10 Formalisierung und Referatsgröße

Formalisierungsgrad Zahl der Mitarbeiter	dauerhaft GVP und/oder interne Regelung		fallweise		zusätzlich fallweise		nicht zutreffend		Summe	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	12	4,4	1	0,4	0	0			13	4,8
2 - 3	59	21,8	6	2,3	16	5,9			81	30,0
4 - 6	96	35,5	1	0,3	17	6,4			114	42,2
7 und mehr	38	14,1	0	0,0	10	3,7			48	17,8
nicht zutreffend							14	5,2	14	5,2
Summe	205	75,8	8	3,0	43	16,0	14	5,2	270	100

Setzt man die Modalitäten der Aufgabenverteilung in Relation zur Referatsgröße (Tab. 1.10), so erkennt man, daß, wie erwartet, mit steigender Mitarbeiterzahl die dauerhafte Aufgabenverteilung zunimmt, ergänzt um fallweise Aufgabenzuweisungen. Daß nur ad hoc der Arbeitsanfall verteilt wird, ist die Ausnahme und beschränkt sich fast vollständig auf Referate mit 2 bis 3 Mitarbeitern.

Dieses Ergebnis belegt, daß eine referatsinterne Spezialisierung der Mitarbeiter und daher eine formale Festlegung ihrer Aufgaben erst ab 2 bis 3 Mitarbeitern sinnvoll ist; wenn auch Referatsleiter mit nur einem Mitarbeiter durchgehend eine feste Arbeitsteilung angaben, so wirft dies die Frage nach der qualitativen Differenzierung auf.

1.3.1.2 Qualitative Differenzierung

Die Fixierung der Aufgabenerledigung als solche sagt natürlich noch nichts über deren Qualität aus. Danach gefragt, worin sich materiell ihre Arbeit von der der Referenten unterscheidet, wenn man sich nicht auf Leitungsaufgaben beschränkt, sahen 13,8% (33) der RL keinen qualitativen Unterschied, während die große Mehrheit den Unterschied im Schwierigkeitsgrad (24,7%), im Gegensatz von Grundsatzangelegenheiten und Routineaufgaben (37,7%) oder im Unterschied zwischen politischen und Fachfragen (4,2%) sah. ¹⁾

Dieselbe Frage hinsichtlich der Unterschiede zwischen Referenten und Sachbearbeitern wurde ähnlich beantwortet: Keinen Unterschied (3,1%) oder eine Spezialisierung auf (qualitativ prinzipiell gleichwertige) Sachgebiete (15,8%) findet man in etwa

1) Rest: Kombinationen und keine Angabe.

einem Fünftel der Referate. Qualitative Differenzierung wurde von 64% (166) der RL angegeben ¹⁾, wobei 32% der Referate eine Mischung aus sektoraler Spezialisierung und qualitativer Differenzierung von Referenten und Sachbearbeitern aufweisen. Als Merkmale qualitativer Unterschiede in den Aufgaben wurde u.a. angeführt, daß Sachbearbeiter für Haushaltsfragen und laufende Angelegenheiten, für Routinearbeit oder für Aufgaben eingesetzt würden, die keine wissenschaftliche Ausbildung verlangten. Referenten werden entsprechend auf juristische oder naturwissenschaftliche Probleme angesetzt, seien selbständiger, vertreten den RL oder führen Verhandlungen.

Fragt man wiederum, inwieweit dieses Ergebnis durch die Referatsgröße bedingt ist, so sieht man, daß eine fehlende qualitative Differenzierung zwischen RL und Referenten ab einer Größe von 4 Mitarbeitern insgesamt höchst selten wird; auch die Unterschiede zwischen Referenten und Sachbearbeitern fehlen nur in Referaten, die insgesamt (einschließlich sonstigem Personal) nicht mehr als 6 Mitarbeiter haben. Es ist mithin festzuhalten, daß sich eine qualitative Differenzierung zwischen den hier betrachteten drei Positionen in kleineren Referaten mit größerer Wahrscheinlichkeit nicht einstellt, während Referate ab 7 Mitarbeitern aufwärts eine Abstufung der Anforderungen an die drei Positionen aufweisen. Zugleich nimmt mit der Referatsgröße tendenziell auch die Spezialisierung nach Sachgebieten zu.

1) Für 17% (44) war die Frage nicht zutreffend.

1.3.1.3 Teamwork

Eine weitere Form der Kooperation besteht darin, daß die Mitarbeiter gemeinsam gleichzeitig an einem Problem arbeiten. Auf die Frage, ob es innerhalb des Referats häufiger zur Teamarbeit komme, zeigt sich eine Polarisierung von Antworten: 43,5% der RL verneinten häufige Teamarbeit, während 48,7% sie für ihr Referat bestätigten. Abgesehen von den 5,2% der Referate, für die die Frage mangels Mitarbeitern nicht zutreffend war, läßt sich kein Zusammenhang mit der Mitarbeiterzahl statistisch nachweisen. Offenbar ist das Auftreten von Teamarbeit nicht strukturbedingt, sondern vom Führungsstil abhängig. Man wird aber folgern müssen, daß die Möglichkeit von Teamarbeit eine Mindestgröße von 3 bis 4 Mitarbeitern voraussetzt: dort wo heute schon Teamwork praktiziert wird, findet es am häufigsten in dieser Klasse statt.

1.3.1.4 Büro-Hilfsarbeiten

Nur 30% der RL waren der Ansicht, daß ihr Referat hinreichend mit Büro-Hilfskräften ausgestattet ist, während 58,5% hier einen Mangel sahen. ¹⁾ Uns interessiert hier vor allem, welche Folgen das Fehlen von Schreibkräften oder Mitarbeitern der unteren Laufbahngruppen hat. Denn die Folge ist für 36,8% der RL, daß sie oder ihre Mitarbeiter häufig oder regelmäßig (12,9%) unterwertigen Beschäftigungen wie Kopieren oder Aktensuchen nachgehen müssen; weitere 32,7% müssen dies gelegentlich tun. Lediglich 6 RL, davon 5 im JustizM, stellten diese Konsequenz nicht fest.

1) 28,3% hielten die Frage für nicht zutreffend, da sie zuvor schon angegeben hatten, daß sie über kein sonstiges Personal verfügten oder da sie auf den zentralen Schreibdienst Bezug nahmen.

Angesichts dieser Problematik sollte ernsthaft erwogen werden, die zentralen Schreibdienste - auch unter dem Aspekt der Humanisierung des Arbeitslebens - zumindest auf die Abteilungen zu dezentralisieren.

1.3.2 Vertikale Rollendifferenzierung

Die Dienstordnung Baden-Württembergs von 1976 differenziert die Rollen von Referatsleiter, Referent und Sachbearbeiter dahingehend (§§ 28-30), daß

- der RL Vorgesetzter der Bediensteten des Referats ist,
- die Referenten unter dem RL selbständig in einem oder mehreren Aufgabengebieten arbeiten,
- die Sachbearbeiter zur Unterstützung des Leiters oder eines Referenten begrenzt selbständig arbeiten.

Wie sieht diese klare hierarchische Regelung in der Praxis aus?

1.3.2.1 Die Rolle der Referatsleiter

Aus der Vielzahl möglicher Aspekte wurden einige zentrale näher untersucht.

Ausschließlich auf Leitungsaufgaben beschränken sich 14,6% der RL, während 70,5% dies mangels Mitarbeiter nicht können und 9,0% dies gar nicht für wünschenswert halten. Ob man diese Beschränkung auf Leitungsaufgaben für wünschenswert hält oder nicht, hängt nicht von der Referatsgröße ab, sehr wohl aber, ob man dies kann. Der Anteil derjenigen RL, die sich nicht auf Leitungsaufgaben beschränken können, sinkt von 90,3% in der Klasse der Referate mit 2 Mitarbeitern (insgesamt) kontinuierlich auf 66,7% in der

Klasse der Referate mit 6 Mitarbeitern. Ab einer Referatsgröße von 7 Mitarbeitern (47 Referate) nimmt die Konzentration auf Leitungsaufgaben zwar nicht kontinuierlich, aber doch deutlich zu.

Durch **Außenkontakte** wird das Zeitbudget der RL im Mittel zu 23,7% belastet, wobei es ressortmäßige Unterschiede zwischen 17,3 (JustizM) und 28,1% (KulturM) gibt. Dabei zeigt sich ein leichter statistischer Zusammenhang ($r = 0,21$) mit der Bedeutung, die Aufsichtsfunktionen bei den Aufgaben des Referats einnehmen. ¹⁾ Plausibel ist auch, daß mit steigender Anzahl der Referenten (aber nicht der Sachbearbeiter) der Anteil der Außenkontakte zunimmt ($r=0,21$), weil die Zahl der vertretungs- und verhandlungsbedürftigen Materien anwachsen dürfte.

Zeit für konzeptionelle Arbeiten finden 7,0% der RL aufgrund personeller Engpässe nicht mehr; gelegentlich arbeiten 54,4% und regelmäßig 33,3% der RL konzeptionell. Personelle Engpässe treten in dieser Hinsicht bis zu Referatsgrößen von insgesamt 5 Mitarbeitern auf, besonders häufig (17,6% in dieser Klasse) bei nur 3 Mitarbeitern. Regelmäßig konzeptionell arbeiten kann man offenbar, wenn man keine Mitarbeiter hat (hier 68,8% = 11 Referate) oder wenn das Referat 10 und mehr Mitarbeiter hat (jeweils 60 bis 100% dieser Klassen).

Mit dem AL kommunizieren 41% der RL täglich und weitere 49,4% ein- bis zweimal pro Woche. ²⁾

1) Zu den anderen Aufgabenkategorien bestehen überwiegend negative oder keine Zusammenhänge.

2) S. hierzu auch 2.2.4

Die Vertretung des RL wird überwiegend von einem Referenten wahrgenommen (68,5%), aber 22% der RL - zu 74 bzw. 66% im Justiz- und im FinanzM - lassen sich von einem anderen RL vertreten. Diese Praxis dürfte bedingt sein durch das Fehlen von Referenten.

Insgesamt wird man festhalten müssen, daß bei der heutigen Referatsgröße die Leitungsaufgaben der RL nicht stark ausgeprägt sind und daß konzeptionelle Arbeit der RL erst wieder in Referatsgrößen möglich ist, die weit über dem heutigen Durchschnitt liegen. Zudem bedingt die relativ niedrige Mitarbeiterzahl heute, daß z.T. keine qualitative Differenzierung zwischen den drei Gruppen von Referatsangehörigen auftritt.

1.3.2.2 Referatsinterne Hierarchie

Unabhängig von der Frage der qualitativen Differenzierung der Tätigkeiten von RL, Referenten und Sachbearbeitern ist zu klären, wie diese formal eindeutig hierarchisch gestuften Positionen in der täglichen Arbeit kooperieren. Wir stützen uns hier zunächst auf die Angaben von 49 AL. Danach unterstehen in 30,6% der Abteilungen die Sachbearbeiter explizit den Referenten und in 2 Abteilungen dem RL. Daß beide Gruppen im Team arbeiten (11 Abteilungen), kommt auch vor. Daß sich die Frage der hierarchischen Beziehung zwischen Referenten und Sachbearbeitern nicht stelle, meinten (zudem) 9 AL. Auf das Statement im Fragebogen "In den referatsinternen hierarchischen Beziehungen gibt es Probleme" kamen keine Zustimmungen. Man wird, selbst wenn man in Rechnung stellt, daß eine allgemeine kulturelle Tendenz be-

steht, tatsächlich vorhandene hierarchische Unterschiede herunterzuspielen, sagen können, daß nur ein Drittel der Abteilungen klare hierarchische Abstufungen praktiziert, während ansonsten die hierarchische Formalstruktur praktisch nicht sichtbar oder gar von Teamwork überlagert wird.

Komplementär wurden die RL nach dem Grad der Selbstständigkeit der Mitarbeiter gefragt. Ein erster Indikator hierfür ist die Praktizierung des Zeichnungsrechts. ¹⁾ Daß RL sämtliche Vorgänge selbst zeichnen, ist die Ausnahme (2 %) und nur in Referaten mit 2 bis 4 Mitarbeitern (und natürlich ohne Mitarbeiter) anzutreffen. Etwas häufiger läßt sich ein RL delegierte Vorgänge vor Abgang vorlegen (14%). In 47% der Referate werden allerdings grundsätzliche Fragen in Referatsbesprechungen geklärt, und 4 % der RL weisen ihre Mitarbeiter in der Regel einzeln in ihre Aufgaben ein; in Kombination steuern so weitere 15 % der RL ihre Mitarbeiter. Dabei steigt die Häufigkeit von Referatsbesprechungen bis zur Klasse von Referaten mit 5 Mitarbeitern auf 69,8% an; in größeren Referaten werden Besprechungen des gesamten Referats verständlicherweise als Steuerungsinstrument des RL wieder z.T. etwas seltener genutzt.

1) Siehe hierzu auch 2.3.1

1.4 Zur Personalstruktur der Referatsleiter

Im folgenden sollen einige Merkmale analysiert werden, die z.T. organisationsstrukturellen Bezug haben, z.T. aber auch nur von personalpolitischem Interesse sind.

1.4.1 Rang

Die Mehrzahl der RL (73,3%) besetzt die Position eines Ministerialrates, wobei hier nicht weiter nach den Besoldungsgruppen A16 und B3 differenziert werden kann. ¹⁾ Weitere 22% (60) der RL werden nach A15 und 3,3% nach A14 besoldet. Ein Referat wird vom AL persönlich geleitet. ²⁾ (Tab. 1.11) Sieht man von diesem Sonderfall ab, so bleibt festzuhalten, daß sich die Funktion des RL gegenwärtig auf 4 Besoldungsgruppen verteilt. Die statistische Detailanalyse belegt, daß der erreichte Rang am ehesten von der Anciennität abhängt; während die Zahl der Mitarbeiter insgesamt oder des höheren Dienstes und die Rotation zwischen oder innerhalb von Ressorts ebensowenig die erreichte Besoldungsgruppe zu erklären vermag wie die Studienrichtung, korreliert der Rang leicht mit dem Alter ($r = 0,36$; $\text{Lambda} = 0,26$) und der Verweildauer in der Letztposition ($r = 0,31$; $\text{Lambda} = 0,13$).

1) Nach Mitteilung der Kommission gibt es in den Landesministerien 110 B3-Stellen.

2) 3 Befragte ohne Angaben

Tab. 1.11 Personalstruktur der RL nach Ressorts I

1)

Ressort Merkmal	Justiz	Finanz	Innen	Wirt- schaft	Arbeit	Wissen- schaft	Kultus	Land- wirtsch.	keine Angabe	gesamt	
										%	n
Rang											
B6						4,5				0,4	1
A16/B3	61,3	78,8	77,2	77,3	72,4	72,7	70,4	74,0	50,0	73,3	200
A15	25,8	18,2	19,3	18,2	24,1	18,2	25,9	26,0		22,0	60
A14	12,9	3,0	1,8	4,5	3,4		3,7			3,3	9
keine Angabe			1,8			1,8			50,0	1,1	3
Gesamt % (n)	100(31)	100(33)	100(57)	100(22)	100(29)	100(22)	100(27)	100(50)	100(2)	100	273
Durchschnitts- Alter	45,3	47,9	51,0	49,2	48,0	49,6	49,5	53,3	45,0	49,6	271
Verweildauer	7,8	5,8	5,5	6,1	6,1	5,3	5,5	7,5	4,0	6,3	268
Studium											
Jura	96,8	81,8	59,6	59,1	72,4	90,9	51,9	26,0	100	63,4	173
Naturwiss.		12,1	24,6	4,5	17,2		14,8	64,0		22,0	60
WiSo		6,1	5,3	27,5		9,1	7,4	22,0		9,5	26
Medizin								4,0		0,7	2
Geistesw.		3,0	1,8	4,5	6,9	9,1	29,6	2,0		5,9	16
Sonstiges	3,2	3,0	12,3	4,5	3,4		3,7			4,4	12
Gesamt % ²⁾	100	106	103,6	100,1	99,9	109,1	107,4	118		105,9	289

1) Prozentangaben auf der Basis der einzelnen Ressorts; ansonsten Mittelwerte.

2) Prozente über 100 beinhalten Doppelstudium.

1.4.2 Alter und Ausbildung

Das Durchschnittsalter der RL liegt bei 49,6 Jahren, streut aber erheblich ¹⁾; im Ressortvergleich zeigen sich Differenzen von 8 Jahren im Mittel (s. Tab. 1.11). Die RL nehmen ihre heutige Position seit durchschnittlich 6,3 Jahren ein, wobei die Verweildauer im Justiz- und im LandwirtschaftsM mit 7,8 bzw. 7,5 Jahren an der Spitze liegt.

Hinsichtlich der Ausbildung dominiert mit 63,4% das Studium der Jurisprudenz, vor allem im Justiz-, im Finanz- und im WissenschaftsM, während die Personalstruktur des LandwirtschaftsM zu 64% von naturwissenschaftlich-technisch ausgebildetem Personal geprägt wird; aber auch im Innenministerium findet sich ein erheblicher Anteil dieser Ausbildungsrichtung (Ingenieure, Architekten, Landwirt, "reine" Naturwissenschaftler).

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler (9,5%) finden wir naturgemäß im WirtschaftsM (dort 27,5), aber nicht im ArbeitsM. Unter "Sonstiges" wurden 5 Polizeioffiziere (InnenM) sowie 7 Fälle ohne nähere Angaben erfaßt.

1.4.3 Karriereverlauf

Relativ hoch ist die ressortinterne Rotation (Tab. 1.12): 38,1% der RL hatten zuvor schon ein anderes Referat im gleichen Ressort geleitet, und 47,3% der RL hatten früher als Referenten in einem anderen Referat des gleichen Ressorts gearbeitet. Besonders hoch ist die horizontale Mobilität im WirtschaftsM. Zwischen den Ressorts liegt die Rotation mit 22,3% erwartungsgemäß niedriger, wobei das Innen-, das Wirtschafts- und das StaatsM am häufigsten Personal an die Ressorts abgeben.

1) Standardabweichung 6,93 bei 271 Fällen

Tab. 1.12 Personalstruktur der RL nach Ressorts II
(Karrieroverlauf)

Ressort Merkmal		Justiz	Finanz	Innen	Wirt- schaft	Arbeit	Wissen- schaft	Kultus	Land- wirtsch.	keine Angabe	gesamt	
											%	n
Mitarbeiter in an- deren Referaten des Ressorts	%	32,3	45,5	61,4	59,1	48,3	59,1	25,9	42,0	50,0	47,3	
	n	10	15	35	13	14	13	7	21	1		129
Leitung anderer Ref.d.Ressorts	%	38,7	48,5	36,8	50,0	34,5	36,4	29,6	36,0		38,1	
	n	12	16	21	11	10	8	8	18			104
Tätigkeit in and.Ressorts	%	6,5	12,1	22,8	31,8	34,5	18,2	14,8	32,0	50,0	22,3	
	n	2	4	13	7	10	4	4	16	1		61
davon in:												
StaatsM				1	1	3		1				6
Justiz							1		1			2
Finanz					2		1		1			4
Innen			2		3	4		3	4			16
Wirtschaft				7		1						8
Arbeit				1					4*			5
Wissenschaft												0
Kultus						1	1		2			4
Landwirtschaft				1			1					2
keine Angabe		2	2	3	1	1	0	0	4	1		14
Leitende Tätigkeit im nachg.Bereich	%	6,5	45,5	73,3	36,4	31,0	13,6	25,9	56,0	50,0	42,1	
	n	2	15	42	8	9	3	7	28	1		115
davon:												
Gemeinde			1	1								2
Landkreis				13	2	4		1	1			21
staatl.Unterbehörde			6	3		1		1	9			20
Regierungspräsi.				6		1		1	3			11
and.Mittelbehörde			3	1		1	1	1	2			9
Oberbehörde			4	5	3	1	1		2			16
Sonstiges oder keine Angabe		2	1	13	3	1	1	3	11	1		36
n Gesamt (jeweils 100%)		31	33	57	22	29	22	27	50	2		273

*durch Umressortierung 7/84

42,4% der RL hatten zuvor eine leitende Position im nachgeordneten Bereich der Ministerien inne, überwiegend in der Kreisverwaltung oder in staatlichen Unterbehörden einerseits oder in einer Oberbehörde andererseits; die Regierungspräsidien bieten insgesamt wohl zu wenige Leitungspositionen (Dezernentenstellen), um als Rekrutierungsfeld für die Ministerien stärker ins Gewicht zu fallen; am häufigsten haben RL des InnenM hier eine Vorposition wahrgenommen, während sich die anderen Ministerien bei "ihren" Sonderbehörden bedienen. Überhaupt rekrutiert das InnenM am stärksten aus dem nachgeordneten Bereich.

1.5 Technische und räumliche Ausstattung

Auch in der räumlich-technischen sowie informationellen Ausstattung gibt es Mängel, die RL und AL konstatieren (Tab. 1.13). Dabei ist die Zufriedenheit mit der Informationsbeschaffung größer als mit der räumlich-technischen Ausstattung. Die räumliche Unterbringung einzelner Referate und Abteilungen scheint in einigen Ministerien ein ernstes Problem darzustellen; vor allem die Zersplitterung auf verschiedene Gebäude wird beklagt. Wenn in obersten Behörden die Telefonanlage Anlaß zur Klage gibt, deutet dies auf Sparsamkeit an der falschen Stelle hin.

Tab. 1.13 Ausstattungsmängel ¹⁾

	RL	%	AL
A Räumlich-technisch			
keine	54,8		36,0
räumlich	27,6		36,0
allgemein technisch	4,0		8,0
EDV	4,8		6,0
Telefonanlage	4,0		4,0
Kombinationen	4,3		10,0
keine Angabe	0,4		0,0
<hr/>			
B Informationsbeschaffung			
keine Mängel	71,2		78,0
EDV-Zugang	7,7		12,0
Statistik	8,1		4,0
Bibliothek	8,9		2,0
Forschungsmittel	2,2		2,0
Sonstiges, k.A.	1,9		2,0

1) Antworten auf eine "offene" Frage ohne Antwortvorgabe

Besonders wenige Mängelfeststellungen hinsichtlich der Informationsbeschaffung wurden im JustizM (96,7% zufriedene RL) und im KultusM (85,7%) getroffen, während sich im Arbeits- und im WirtschaftsM diesbezüglich 55 bzw. 45% der RL beklagten. Anlaß zur Verbesserung der Situation sollte vor allem der empfundene Mangel im Hinblick auf die EDV-Ausrüstung und den EDV-Zugang geben.

1.6 Empfehlungen zur Gestaltung der Basisorganisation

Schon die Variationsbreite der Referatsgrößen und die Auswirkungen auf die interne Rollendifferenzierung legen nahe, die bestehende Struktur zu kritisieren und Empfehlungen für eine Reorganisation zu formulieren. Hinzu treten theoretische Überlegungen, die ebenfalls dafür sprechen, die Referate auf eine Größe von 4 bis 8 Referenten und 2 bis 4 Sachbearbeitern anzuheben. Bevor dieser Vorschlag näher erläutert wird, soll zunächst die Kritik der relativ kleinen heutigen Referate zusammengefaßt werden.

1.6.1 Kritik der Kleinreferate

Als Kleinreferate sollen angesichts der empfohlenen Vergrößerung alle Referate bezeichnet werden, die unterhalb der Mindestgröße von 4 Referenten und 2 Sachbearbeitern bleiben.

1.6.1.1 Zuständigkeitszersplitterung

Die Dienstordnung BW weist jede Aufgabe einem Referat zu; diese Vorschrift leidet jedoch darunter, daß unbestimmt ist, was "Aufgabe" bedeutet.¹⁾ In der Vollzugsverwaltung mit einem hohen Grad programmierter Tätigkeiten lassen sich Sachgebiete und Teilaufgaben leichter unterscheiden als in der Ministerialverwaltung, die mit ihrem Zuständigkeitsbestand Probleme der sozio-ökonomischen Umwelt beobachten und Lösungen entwickeln soll. Entsprechend den Ausführungen in 0.2.2 und 1.1 gehen wir hier davon aus, daß es die primäre Aufgabe von Ministerien ist, ihre

1) Offenbar bedeutet "Aufgabe" nicht "öffentliche Aufgabe"

Umwelt zu beobachten und auf auftretende oder antizipierte Probleme mit Lösungsvorschlägen zu reagieren.

Kleinreferate bedeuten in diesem Zusammenhang, daß die organisationsinterne "Abbildung" von Umweltausschnitten in den operativen Basiseinheiten unnötig zersplittert wird. Das Gesamtbild eines Umweltausschnittes muß durch entsprechend großen Koordinationsaufwand aus der Vielzahl der Facetten wieder zusammengesetzt werden.

Vor allem führt die Zuständigkeitszersplitterung infolge vieler Kleinreferate dazu, daß die Aufmerksamkeit und Umweltbeobachtung entsprechend selektiv ist und Problemzusammenhänge, die Zuständigkeitsgrenzen überschreiten, tendenziell nicht erkannt werden. ¹⁾

Diese Selektivität der Aufmerksamkeit, die durch Zuständigkeitsgrenzen akzentuiert wird, findet ihre Entsprechung bei der Konzipierung von Problemlösungen: das Handlungsrepertoire wird primär im eigenen Zuständigkeitsbereich gesucht, ferner geht damit häufig einher eine Tendenz, Folgen der eigenen Konzepte für andere Problemlagen und Politikbereiche zu externalisieren, d.h. nicht in Rechnung zu stellen. Daß einmal etablierte kleinräumige Zuständigkeitsverteilungen auch verteidigt werden, ist von Insidern der Ministerialverwaltung als "Kleingartenmentalität" beschrieben worden. ²⁾

1) Grundlegend mit Bezug auf die Verwaltung zu diesem organisations-psychologischen Theorem Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4 (1972), S. 168-192

2) Siehe Lepper, Basisorganisation, MS 1972

1.6.1.2 Hoher Koordinationsbedarf

Je kleiner die Referate, desto größer der Koordinationsbedarf zwischen den zwangsläufig steigenden Referatzzahlen. Und zwar steigt der Koordinationsaufwand auch auf den höheren Leitungsebenen, bei AL und Ressortleitung. Zum einen hat der AL die Kooperationsbeziehungen festzulegen, zum anderen werden die zwischen den Referaten auftretenden Konflikte in höherer Zahl an ihn herangetragen. Aber auch strukturell ergeben sich negative Implikationen der Kleinreferate: entweder werden die Abteilungen sehr groß, oder - was die heutige Lage trifft ¹⁾ - die Zahl der Abteilungen ist verhältnismäßig groß und wird damit zum Problem der Führungsspitze. Will man dennoch die Zahl der Abteilungen klein halten, stellt sich die Frage der Bildung von Unterabteilungen mit all den daraus wiederum erwachsenden Folgen. ²⁾

1.6.1.3 Beengte Informationsverarbeitungskapazität

Kleine Referate haben definitionsgemäß eine geringe Kapazität, intern große Informationsmengen nicht nur aufzunehmen, sondern auch zu verarbeiten. Die "kritische Masse" fehlt den Referaten nicht nur, wenn der RL sein eigener Sachbearbeiter ist, sondern auch weil Kleinreferate, wie wir schon an der heutigen Struktur haben zeigen können ³⁾, nur unzureichend eine interne Spezialisierung ermöglichen. Zugleich wird konzeptionelle Arbeit, verstanden als Teil der Leitungsfunktion, für die RL erst ab 6 Mitarbeitern

1) S. u. 3.5.1

2) S. u. 2.4.2

3) S. o. 1.3

möglich. Auch müssen sich besonders im Kleinreferat Bürohilfsarbeiten belastend auswirken. Die Vertretung des RL durch einen Referenten wird gar unmöglich, wenn die Referate nur aus Mitarbeitern des gehobenen Dienstes bestehen. Teamwork und damit die Nutzung des Innovationspotentials der Gruppe ¹⁾ ist ebenfalls in Kleinreferaten strukturell erschwert, von der Freistellung eines Mitarbeiters für eine abteilungsübergreifende Projektgruppe oder für die Fortbildung ganz zu schweigen. Im Urlaubs- oder Krankheitsfall wird der kontinuierliche Betrieb in kleinen Einheiten eher getroffen. Dies verweist auf einen weiteren Vorteil größerer Referate: das Vier-Augen-Prinzip, d.h. die Möglichkeit, daß zwei Personen neben ihrer speziellen Aufgabe auch noch jeweils das Arbeitsgebiet des Kollegen überschauen können sollen. Schließlich hemmen Kleinreferate auch die (kurzfristige) Verlagerung von Aufgabenschwerpunkten.

1.6.1.4 Unterentwicklung von Leitungsfunktionen

Ein RL hat heute in der Regel wenig zu leiten; erst bei höherer Mitarbeiterzahl wird sich die Leitungsrolle wirklich ausdifferenzieren (müssen) und mit Außenkontakten angereichert werden. Die Leitungsrolle des RL soll natürlich nicht gestärkt werden, damit er seiner Funktionsbezeichnung gerecht wird, sondern um in Verbindung mit der Organisation der mittleren und obersten Ebene diesbezüglich eine Entlastung vor allem der AL zu bewirken. Man könnte auch sagen: Der Anteil an Leitung, der möglicherweise auf einen Unterabteilungsleiter entfielen, soll dem RL zukommen. Zugleich dürfte die Selbständigkeit der Referenten bei Konzentration auf Leitungsaufgaben steigen. ²⁾

1) S. u. 3.5.3.1

2) Nur im Zwei-Mann-Referat könnte die Selbständigkeit heute groß sein.

Schließlich ist die heute unterschiedliche Belastung der RL mit Leitungsaufgaben auch ein Problem der Be-soldungsgerechtigkeit.

1.6.2 Leitungsspanne der Referatsleiter

Gerade in der Frage der maximalen Leitungsspanne zeigt sich die eingangs dargelegte Kontingenz von Organisationsempfehlungen: Leitungsspannen können je nach Randbedingung auf 30 und mehr Untergebene an-wachsen. ¹⁾ Die wichtigsten Faktoren, von denen die Obergrenze der Leitungsspanne abhängt, sind der Grad der Programmiertheit der Tätigkeiten, die Homo-genität der von der Organisationseinheit erfüllten Aufgaben und die Fähigkeit der Mitarbeiter zur Selbststeuerung. Ministerielle Arbeit, die im Kern konzeptionell sein soll, legt einen niedrigeren Oberwert der Leitungsspanne nahe als Fließbandarbeit oder Massenverwaltung. Die Aufgaben sind defini-tionsgemäß kaum oder gar nicht programmiert, die Einzeltätigkeiten relativ heterogen, aber die Mit-arbeiter haben aufgrund ihrer Ausbildung eine aus-geprägte Fähigkeit zur Selbststeuerung. Mit letzter Exaktheit kann die Kontrollspanne natürlich nicht berechnet werden; dies zu versuchen, ergäbe eine Schein-Exaktheit. Unter Berücksichtigung dessen, was ja heute, wie dargestellt, z.T. schon Praxis ist,

1) Die umfangreiche Diskussion wiederzugeben, ist hier nicht möglich, zumal das hier anstehende praktische Problem aufgrund des Gesamtaufbaus eines Ministeriums eher die Untergrenze der Lei-tungsspanne ist. Siehe aber Entwisle/Walton, Ob-servations on the Span of Control, in: Admini-strative Science Quarterly 1960/61, S. 522-533; Hill/Fehlbaum/Ulrich, Organisationslehre, 1974, S. 219 ff.

und der klassischen Faustregel für diesen Aufgabentyp von 7 plus/minus 1 Mitarbeiter, sollte die Obergrenze 8 Mitarbeiter sein, die dem RL direkt unterstehen. Die Untergrenze hatten wir auf Plausibilitätsbasis aus der Kritik der Kleinreferate abgeleitet und auf 4 Mitarbeiter festgelegt. Je nach Repetitivität, Routinisiertheit der Aufgabenerfüllung und nach Homogenität der Aufgaben wird man an die Obergrenze herangehen können. Der Spielraum reicht, um die Besonderheiten einzelner Aufgabenbereiche differenziert zu berücksichtigen.

1.6.3 Zur Relation von Referenten zu Sachbearbeitern

Im Regelfall werden die Sachbearbeiter dem RL nicht mehr unterstellt sein, sondern funktional den Referenten zugeordnet. Dort wo allerdings, wie heute schon in einzelnen Ministerien, relativ viel Routinearbeit anfällt, kann das Personal des höheren Dienstes partiell durch Personal des gehobenen Dienstes substituiert werden.

Im übrigen würde es sich empfehlen jeweils 2 Referenten mindestens einen Sachbearbeiter unterzuordnen. Dies würde cum grano salis bedeuten, daß sich der Bestand an Sachbearbeitern insgesamt bei einer Vergrößerung der Referate durch Fusion nicht erhöhen würde.

1.6.4 Implikationen

Auf einige der Implikationen dieser neuen Struktur, die man kritisch anführen könnte, soll abschließend hingewiesen werden.

1.6.4.1 Referatsinterne Hierarchisierung

Die Erhöhung der Zahl der Referenten schließt eine Unterstellung der Sachbearbeiter unter den RL in der Regel aus; die Ausnahme ist der Fall der Substitution. Insofern liegt formal eine Hierarchisierung vor. Allerdings ist sie heute z.T. ja auch gegeben, und ihre Sichtbarkeit wird stark vom Führungsstil des RL abhängen. Im übrigen kann eine funktionale Unterordnung der Sachbearbeiter zugleich auch deren Autonomie steigern. Schließlich ließe sich der Arbeitsinhalt der Sachbearbeiter aufwerten, wenn den Referaten Personal für Bürohilfsarbeiten zur Verfügung stünde, z.B. indem der Schreibdienst auf die Abteilungen oder die größeren Referate dezentralisiert würde. Das Verhältnis von RL zu Referenten würde im übrigen prinzipiell nicht tangiert, allerdings würden in einer Übergangszeit bisherige RL eine Funktionseinbuße hinnehmen müssen.

1.6.4.2 Besoldungsstruktur

Die Besoldung der RL variiert heute zwischen A16/B3 (73%), A15 (22%) und A14 (3,3%). Diese Differenzierung dürfte kaum das Produkt einer systematischen Dienstpostenbeschreibung sein. Nach unseren Vorstellungen sollten die RL der neuen Referate nach Besoldungsgruppe B3 besoldet werden. Für die Referenten bleibt damit eine große Bandbreite der besoldungsmäßigen Differenzierung, die allerdings, wie heute schon, kaum aus einer funktionalen Differenzierung hervorgehen wird. Es wäre aber erwägenswert, den stellvertretenden RL besoldungsmäßig hervorzuheben.

Immerhin würde sich aus der neuen Referatsstruktur besoldungsmäßig kein Beförderungsstau ergeben; einen Funktionsaufstieg zum RL würden jedoch weniger Referenten erleben, als dies heute der Fall ist.

Für eine besoldungsmäßige Differenzierung der heutigen RL sprachen sich immerhin 36,7% der RL und 26,5% der AL aus; 18,1% der RL könnten sich auch Zulagen vorstellen.

1.6.5 Zu Alternativen einer Vergrößerung der Referate

Abschließend sollen zwei Alternativen vorgestellt werden, von denen angenommen werden könnte, sie würden eine Vergrößerung der Referate vermeiden.

1.6.5.1 Gruppenreferat

Unter der Bezeichnung "Gruppe" haben sich in den 70er Jahren in den Bonner Ministerien Einheiten gebildet, die etwas kleiner als Unterabteilungen sind. ¹⁾ Eines der Motive dafür war eben auch nicht selten, herausgehobene Positionen auch dann zu schaffen, wenn die erforderliche Zahl von 5 Referaten für die Bildung einer Unterabteilung nicht vorlag. ²⁾ Die Mitglieder dieser Gruppen sind besoldet wie RL und gleichberechtigt; die Position des Gruppenleiters leidet allerdings unter der Unklarheit der funktionalen Abgrenzung gegenüber den Gruppenmitgliedern, eine Problematik, wie sie - vor allem im Verhältnis zum AL - auch die Rolle der Unterabteilungsleiter kennzeichnet.

1) Lepper, Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialverwaltung, in: Verwaltung und Fortbildung 2 (1974), S. 116 f.

2) Gruppenleiter sind nicht selten Ministerialdirigenten.

Vielfach haben sich in diesen Gruppen, deren Grundgedanke von der Team-Theorie bestimmt ist, wiederum feste Zuständigkeitsgrenzen herausgebildet, so daß die Vorteile temporärer Organisation verloren gehen. De facto besteht damit die Alternative zwischen Gruppe mit kleinen Referaten und vergrößertem Referat lediglich hinsichtlich der Bildung einer zusätzlichen hierarchischen Ebene unterhalb der AL. Es spricht aus diesen Gründen nichts dafür, dieses Modell nachzuahmen.

1.6.5.2 Unterabteilung

Rechnerisch könnte man auch die bestehenden kleineren Referate in einer Unterabteilung zusammenfassen. Damit werden jedoch nicht die Schwächen der Kleinerferate beseitigt, sondern lediglich eine Entlastung der AL geschaffen und der hohe Koordinationsbedarf, der aus der Zuständigkeitszersplitterung erwächst, aufgefangen. In Kap. 2.4.2 wird die Bildung von Unterabteilungen mit weiteren Argumenten abgelehnt, die sich aus der Konstruktion der mittleren Leitungsebene ergeben.

2. LEITUNG DER ABTEILUNGEN

Entsprechend der grundsätzlichen Fragestellung zur Basisorganisation im vorangehenden Kapitel soll auch hier zunächst der bestehende Zustand im Hinblick auf die Führungsfähigkeit empirisch beschrieben werden, bevor - unter Rückgriff auf die theoretischen Ausführungen zur Leitungsspanne im vorigen Kapitel - Empfehlungen zur Organisation der mittleren Leitungsebene der Ministerien formuliert werden. Es wird im übrigen bei den Empfehlungen davon ausgegangen, daß die Abteilungen als solche beibehalten werden.

2.1 Heutige Struktur der Abteilungen

Zunächst sollen Größe und innere Gliederung der Abteilungen beschrieben werden.

2.1.1 Größe der Abteilungen

Die Größe der Abteilungen - und damit die uns speziell auch hier interessierende Leitungsspanne - läßt sich mit der Zahl der Referate und der Zahl der Mitarbeiter in einer Abteilung ausdrücken.

2.1.1.1 Leitungsspanne

Bei den 49 Abteilungen, die mit der Befragung erfaßt worden sind, schwankt die Zahl der Referate zwischen 2 (JustizM) und 11 Referaten (InnenM); am häufigsten sind 5 Referate in einer Abteilung angesiedelt (28%). Die Klasse der Abteilungen, die über 5, 6 oder 7 Referate verfügen, umfaßt 34 Fälle (68%). Unter 5 Referate pro Abteilung bleiben 12 Fälle (24%),

über 7 Referate 4 Abteilungen (8%). Die größte Abteilung bildet das Landespolizeipräsidium im InnenM mit 11 Referaten. Leichte Unterschiede zwischen den Ministerien sind zu erkennen: Abteilungen mit nur 2 oder 3 Referaten finden wir im Justiz-, im Arbeits-, im Wissenschafts- und im Kultusministerium; Abteilungen mit 8 und mehr Referaten im Justiz-, im Innen- und im LandwirtschaftsM. Damit ist schon angedeutet, daß die Abteilungsgröße innerhalb der einzelnen Ressorts keineswegs homogen ist, sondern streut: im Justizministerium befindet sich sowohl die kleinste Abteilung aller Landesministerien mit 2 Referaten als auch eine Abteilung mit 8 Referaten; andererseits umfassen im InnenM neben der größten Abteilung mit 11 Referaten (Landespolizeipräsidium) 2 Abteilungen nur 4 Referate. Will man überhaupt eine Verallgemeinerung wagen, so läßt sich sagen, daß durchgängig relativ kleine Abteilungen vorkommen im ArbeitsM und im KultusM (jeweils 3 bis 5 Referate), während sich im WirtschaftsM die Abteilungsgröße zwischen 5 und 6 Referaten sehr homogen bewegt. Landwirtschafts- und InnenM tendieren - allerdings bei Streuung der Abteilungsgröße - zu größeren Abteilungen. Die relative Abteilungsgröße, gemessen an der Zahl der Referate, läßt sich am übersichtlichsten im Vergleich der statistischen Mittelwerte ausdrücken (Tab. 2.1):

Tab. 2.1 Leitungsspanne der AL

Ressorts	Mittelwert Ref/Abt	Standard- abweichung 1)
InnenM	6,50	2,07
LandwirtschaftsM	6,13	1,36
FinanzM	6,12	1,17
WirtschaftsM	5,60	0,55
JustizM	5,17	1,94
WissenschaftsM	4,80	1,48
ArbeitsM	4,75	1,71
KultusM	4,33	0,82

1) Quadratwurzel aus der Summe der quadrierten Abweichungen der Einzelwerte vom arithmetischen Mittel; gebräuchlichstes statistisches Streuungsmaß

2.1.1.2 Mitarbeiterzahl

Natürlich besteht ein Zusammenhang zwischen der Zahl der Referate einer Abteilung und der Personalstärke der betreffenden Abteilung; allerdings ist dieser Zusammenhang weniger eindeutig, als man annehmen würde, da ja - wie in Kap. 1 erläutert - die Größe der Referate ebenfalls erheblich streut. Am deutlichsten wird der Zusammenhang zwischen Referatszahl und Mitarbeitern einer Abteilung interessanterweise beim gehobenen Dienst ($r=0,61$) und ist selbstverständlich auch noch erkennbar für den höheren Dienst ($r=0,58$); viele Referate bedeuten jedoch nicht, daß auch die Zahl der Referenten steigt; diese korreliert nur mit $r=0,40$ mit der Zahl der Referate; das

heißt, daß nur 16% der Streuung der Zahl der Referenten einer Abteilung durch die Zahl der Referate erklärt wird! Hinsichtlich des sonstigen Personals stellen wir schließlich so gut wie keinen Zusammenhang mehr fest ($r=0,02$).

Die durchschnittlichen Mitarbeiterzahlen der einzelnen Bedienstetengruppen schwanken erwartungsgemäß untereinander, aber auch wiederum zwischen den Ressorts (s. Tab. 2.2).

Tab. 2.2 Personalstruktur der Abteilungen
(Mittelwerte)

Position, Laufbahn- gruppe	Ju- stiz	Fi- nanz	In- nen	Wirt- schaft	Ar- beit	Wiss. schaft	Kul- tus	Land- wirt.	ge- samt
Höherer D.	8,33	12,17	18,70	14,20	11,50	13,00	13,00	19,63	14,54
Ref.-Leiter	5,17	6,17	6,50	5,60	4,75	4,80	4,33	6,13	5,58
Referenten	3,17	6,00	12,20	8,60	6,75	8,20	8,67	13,50	8,96
gehobener D.	4,00	15,50	17,20	10,20	8,75	12,40	8,33	10,75	11,46
Sonstige (26 Fälle)	2,00	0,00	3,50	4,50	1,25	5,00	4,83	7,00	4,19

Nach Laufbahngruppen ist insgesamt der höhere Dienst mit durchschnittlich 14,54 Personen am stärksten in den Abteilungen vertreten, wobei der gehobene Dienst den höheren Dienst im Finanzministerium um etwa drei Personen pro Abteilung im Durchschnitt übertrifft und ein fast gleichgewichtiges Verhältnis im Wissenschafts- und im InnenM anzutreffen ist. Sonstiges Personal, vorwiegend Schreibkräfte und mittlerer Dienst, ist mit 4,19 Personen deutlich abgesetzt.

Betrachtet man die Relationen zwischen Referatsleitern, Referenten und Sachbearbeitern (gehobener Dienst), so stellt sich im Mittel noch die erwartete Pyramide von 5,6 : 9 : 11,5 dar; aber im KultusM gibt es mehr Referenten als Sachbearbeiter, und im Justiz- sowie im FinanzM finden wir mehr Referatsleiter als Referenten; allerdings sind beide Fälle unterschiedlich gelagert: während sich in diesen Relationen die Kleinstreferate des JustizM niederschlagen, wird im FinanzM die Schwäche der Referentenzahl durch eine sehr starke Besetzung des gehobenen Dienstes kompensiert.

Allerdings sind die Verhältnisse in den einzelnen Ressorts weit weniger homogen als diese Durchschnittswerte vermuten lassen: Tab. 2.3 gibt die Zahl der Abteilungen (befragte Abteilungsleiter) in den einzelnen Ressorts wieder, die bestimmte Personalstärken aufweisen.

Aus all dem wird ersichtlich, wie unterschiedlich die Leitungsspanne der Abteilungsleiter ist, und zwar zwischen Ressorts, aber auch innerhalb einzelner Ressorts. Da sich die Abteilungen zugleich nach ihren Funktionen nicht gravierend unterscheiden, kann auf eine höchst unterschiedliche Belastung nicht nur der AL, sondern auch der RL geschlossen werden; vor allem liegt es aber nahe, auch die Leitungsspanne der AL anzuheben.

Tab. 2.3 Zahl der Abteilungen mit n Personen

Ressort Personal pro Abt.	Ju- stiz	Fi- nanz	In- nen	Wirt- schaft	Ar- beit	Wiss. schaft	Kul- tus	Land- wirt.	gesamt	
									n	%
1. höherer D. insgesamt										
3 - 8	3	1			1	1	1	1	8	16
9 - 15	3	5	4	3	2	3	3	3	26	52
16 - 20			3	2	1	1	2	1	10	20
21 - 46			3					3	6	12
Summe	6	6	10	5	4	5	6	8	50	100
2. Refleiter										
2 - 5	4	1	3	2	3	4	6	3	26	52
6 - 11	2	5	7	3	1	1	0	5	24	48
3. Referenten										
0 - 5	5	3	2	1	2	1	2	1	17	34
6 - 10	1	3	4	3	2	4	2	3	22	44
10 - 20			2	1			2	3	8	16
21 - 39			2					1	3	6
4. gehobener D.										
0 - 4	5		1		1		2	2	11	22
5 - 10		1	3	2	1	2	2	1	12	24
11 - 20	1	3	4	3	2	3	1	4	21	40
21 - 30		2	1				1	1	5	12
62			1						1	2
5. Sonstige										
0 - 2	1	1	2	1	3	1	3	2	14	54
3 - 5			1		1	1	1	2	6	23
7 - 27			1	1		1	2	1	6	23

2.1.1.3 Zahl der unterbesetzten Referate

Zwar ist die Feststellung eines AL, daß er über eine bestimmte Zahl unterbesetzter Referate verfüge, allein noch kein Argument für eine Vergrößerung der Leitungsspanne, gemessen in der Zahl der Referate oder RL; allerdings nimmt mit einer Aufstockung des Personals in den Referaten auch die Gesamtverantwortung des AL zu, und insofern kann die Zahl der unterbesetzten Referate in einer Abteilung ein Indiz für die Vergrößerbarkeit der Leitungsspanne sein. Die Befragung ergab, daß ein Drittel der AL (16) in ihrer Abteilung keine personelle Aufstockung der Referate für erforderlich hielt; aber 36% (18) sahen 4 bis 7 Referate als personalbedürftig an, während dies bei 32% für 1 bis 3 Referate galt. Die Personalwünsche sind weitgehend unabhängig davon, wieviele Referate oder Mitarbeiter der einzelnen Gruppen man schon hat, d.h. derjenige AL, der bereits über eine große Abteilung verfügt, wünscht sich in gleichem Maße eine Aufstockung wie derjenige, der über 2 Ein-Mann-Referate herrscht. Dabei beziehen sich die Wünsche in etwa gleich stark auf zusätzliche Mitarbeiter aller hier unterschiedenen Gruppen.¹⁾

2.1.2 Verwaltungs- und Fachabteilungen

Man hätte vermuten können, daß sich die Verwaltungsabteilungen aufgrund ihrer speziellen Aufgaben mit Binnenbezug irgendwie von den Fachabteilungen unterscheiden; dies ist jedoch im großen und ganzen nicht der Fall. Zum Beispiel unterscheidet sich die Zahl der Referate nicht; zwar ist die Verwaltungsabteilung in dieser Hinsicht im Innen- und im Wirtschafts-

1) s.o. 1.2.5

ministerium kleiner als die Fachabteilungen, dafür aber im Justiz- und im Wirtschaftsministerium größer und ansonsten vergleichbar. Weder die Zahl der unterbesetzten Referate ist niedriger noch der Wunsch nach Aufstockung des höheren Dienstes.

Einzig auffallend, aber aufgrund der speziellen Aufgaben erklärbar ist, daß die Verwaltungsabteilungen meist das stärkste Kontingent aus dem gehobenen Dienst haben sowie über das meiste sonstige Personal aufgrund der zentralen Schreibstube und des inneren Dienstes verfügen. Relativ hoch ist auch die Personalfluktuation, gemessen im Zu- und Abgang des Personals in den letzten 4 Jahren. Über die Flexibilität des Personaleinsatzes äußert man sich jedoch genauso kritisch wie in den Fachabteilungen ¹⁾.

Dieser Befund der **strukturellen Indifferenz** überrascht wiederum, da sich das Tätigkeitsprofil der Verwaltungsabteilungen doch von dem der Fachabteilungen unterscheidet: beim Anteil der Einzelfallentscheidungen, der Mitzeichnung und der Informationssammlung übertreffen die Verwaltungsabteilungen in allen Ressorts die meisten Fachabteilungen; ebenso beim Anteil der Gesetzentwürfe, Rechtsverordnungen und Aufsichtsfunktionen in den klassischen Ressorts (Justiz, Innen, Finanz). Die Bedeutung des Redenschreibens wiederum ist in allen Ressorts außer im Justiz- und im Wissenschaftsministerium in den meisten Fachabteilungen größer.

2.1.3 Abteilungen mit Grundsatzreferaten

20 der befragten AL verfügen über ein Grundsatz- oder Verwaltungsreferat in ihrer Abteilung (40,8%). Abgesehen von den internen Funktionen dieser Grundsatzreferate, auf die noch einzugehen sein wird, er-

1) s. u. Kap. 3.4.2

geben sich aus dieser Besonderheit jedoch ebenfalls keine neuen strukturellen Zusammenhänge. Weder verfügen diese Abteilungen über mehr Referate noch über mehr Personal; hinsichtlich der Personalwünsche ergab sich ebenfalls kein Unterschied zu den Abteilungen ohne Grundsatzreferat. Es ließ sich statistisch nur feststellen, daß dann, wenn die Zahl des gehobenen Dienstes zunimmt, die Wahrscheinlichkeit steigt, daß ein Grundsatzreferat vorhanden ist.

2.1.4 Unterabteilungen

Im förmlichen Sinne Unterabteilungen, wie man sie etwa in den Bundesministerien häufig findet, gibt es in den Landesministerien nicht; auch keine funktional vergleichbaren Referatsgruppen, die beim Bund etwas kleiner als die Unterabteilungen sind. ¹⁾ Der einzige Fall einer Subsystem-Bildung, zugleich aber ein untypischer Fall, ist die Abt. III im Innenministerium, das Landespolizeipräsidium. Hier hat man oberhalb der Referatsebene zwei "Organisationseinheiten" gebildet, die von der Personalstärke und der Kompetenzverteilung her mehrere Referate umfassen, den regulären Referaten 3 - 6 jedoch gleichgestellt sind. Bei insgesamt 11 Untereinheiten der Abteilung war eine Subsystembildung in Gestalt einer zusätzlichen Leitungsebene offenbar unvermeidlich, da eine Aufteilung der Abteilung im Hinblick auf die Einheit der Polizeiführung offensichtlich nicht möglich war.

1) Nach GGO BMin. sollen Unterabteilungen erst bei 5 Referaten gebildet werden; die Gruppen ermöglichen eine Differenzierung unterhalb dieser Zahl einschließlich einer Differenzierung der Besoldung; s.o. 1.6.5.2

2.1.5 Gruppenarbeit

Die beiden Formen der referats- und abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit in temporären Formen, die Arbeits- und die Projektgruppe, die die "Führungsrichtlinien" vorsehen, haben sich offenbar bewährt. 96% der AL hatten Erfahrungen mit Arbeitsgruppen und 84,8% mit Projektgruppen, dabei 86 bzw. 73,9% positive. Auf Grundsätzliches hierzu wird im Kapitel 3.5.3.1 eingegangen.

2.1.6 Organisatorische und personelle Flexibilität

Befragt, ob sich in den letzten 4 Jahren verschiedene Änderungen in der Abteilung ereignet hätten, ergab sich, daß sich die Zahl der Referate bei 72% nicht verändert hatte, aber außer im Justiz- und im FinanzM gab es in allen Ministerien einzelne Abteilungen, deren Referatszahl sich um 1 bis 2 erhöht oder vermindert hatte oder in denen sogar eine Abteilung neu gebildet worden war (WirtschaftsM).

Damit zusammenhängend oder daneben hatte sich bei knapp der Hälfte der Abteilungen (46%) auch die Zuständigkeitsabgrenzung untereinander gewandelt - überall außer im JustizM.

Ferner sind in allen Ressorts abteilungsinterne Zuständigkeitsumgruppierungen zu registrieren, von denen überwiegend allerdings nur 2 Referate betroffen waren (26%). Immerhin hatten aber 62% (31) der AL keine internen Veränderungen vorgenommen.

Auch prospektiv wird der Bedarf an Zuständigkeitsänderungen relativ niedrig eingeschätzt. 80% der AL möchten den Zuständigkeitsbestand unverändert lassen, im Justiz- und im FinanzM alle AL. Von den

wenigen, die Änderungen für erforderlich halten, möchten die meisten eine Erweiterung, und 1 AL möchte Zuständigkeiten an andere Abteilungen abgeben. Hinzu kamen Vorschläge zum Ressortzuschnitt allgemein (WissenschaftsM), zum Abteilungszuschnitt global oder der Hinweis, daß man gerade erst reorganisiert worden sei (WirtschaftsM).

Es läßt sich mithin feststellen, daß die Ministerien sowohl hinsichtlich der Abgrenzung der Abteilungen untereinander als auch in der abteilungsinternen Zuständigkeitsverteilung sich laufend in leichter Bewegung befinden, wobei allerdings die Aufbauprinzipien und der Kern der Aufgaben unverändert bleiben.

Ähnliches gilt auch für die personellen Fluktuationen, die an dieser Stelle erwähnt seien: keine Veränderungen berichteten nur 33% der AL. Dabei fiel der Zugang an Personal durchschnittlich niedriger aus als der Abgang.

Tab. 2.4 Personalfluktuation
(Mittelwerte AL)

Ressort	Zugang	Abgang
Justiz	0,17	0,00
Finanz	0,00	0,50
Innen	0,22	1,33
Wirtschaft	0,20	1,75
Arbeit	0,00	2,33
Wissenschaft	0,40	0,75
Kultus	0,20	0,50
Landwirtschaft	0,00	0,00
Gesamt	0,17	0,83

Keine Veränderungen traten also im Landwirtschaftsministerium ein und eine positive Wanderungsbilanz im Justizministerium, wobei allerdings anzumerken ist, daß die berichteten Zahlen nicht nach Status differenzieren, sondern nur ein globales Veränderungsmaß angeben. ¹⁾

1) Auf Referatsebene (RL-Befragung) weisen alle Ressorts Personalbewegungen auf; der Zugang betrug im Mittel 0,20 und der Abgang 0,48 Personen pro Referat.

2.2 Aspekte der Abteilungsleiter-Rolle

Im folgenden werden einige Merkmale, die in der Befragung ermittelt worden sind und die geeignet erscheinen, die AL-Rolle hinsichtlich der Leitungsaufgaben zu charakterisieren, beschrieben.

2.2.1 Rang und persönliche Merkmale

Die AL sind überwiegend (85,7%) im Rang eines Ministerialdirigenten (B6) ¹⁾. Drei weitere führten die Dienstbezeichnung "Präsident" ²⁾. Besoldungsmäßig niedriger eingestuft war ein Leitender Ministerialrat (LandwirtschaftsM) sowie zwei Ministerialräte (Wirtschafts-, ArbeitsM). Die Ausbildung/das Studium der AL verteilte sich wie folgt:

Tab. 2.5 Studienrichtung der AL

	n	%
Jura	38	79,2
Naturwissenschaften	4	8,3
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	3	6,3
Medizin	1	2,1
Geisteswissenschaften	2	4,2
Sonstiges	3	6,3

6 der nicht-juristisch Ausgebildeten fanden sich im Landwirtschaftsministerium. ³⁾

Ihre Abteilung leiteten seit vor 1975 16 AL (32,4%), seit 1980 ernannt worden waren 19 AL (38,7%). Davon hatten 7 (14,3%) vorher schon eine andere Abteilung im Ressort geleitet, und 77,6% waren vorher im Ressort Referatsleiter gewesen, sind also hier befördert worden, während 11 AL extern rekrutiert worden

- 1) Ein Befragter machte keine Angaben zur Person.
- 2) Justizprüfungsamt, Polizeipräsidium, Landesforstverwaltung
- 3) Die im Vergleich zu den RL (Kap.1.4.2) deutliche Unterrepräsentation von Naturwissenschaftlern erklärt sich mithin daraus, daß im Landwirtschafts- und im InnenM relativ viele RL in wenigen großen Abteilungen sitzen und daher geringere Aufstiegschancen haben.

waren. 23 AL (46,9) hatten irgendwann einmal auch in anderen Ressorts gearbeitet, wobei am häufigsten die Rotation zwischen Staatskanzlei und Ressorts (7 Personen) und zwischen Innenministerium und Ressorts vorkam (5 Personen). Irgendwann in ihrer Laufbahn hatten 41,7% (20) im nachgeordneten Behördenapparat gearbeitet, vor allem auf Kreisebene oder in staatlichen Unterbehörden; eine Station in Regierungspräsidien hatten nur 3 Personen eingelegt.

Die befragten AL waren durchschnittlich 55,3 Jahre alt, am jüngsten im Arbeitsministerium (48,8) und am ältesten durchschnittlich im LandwirtschaftsM (58,6). Das Alter streut jedoch erheblich: unter 50 Jahre waren 12 (25,1%), 60 Jahre und älter waren 16 Personen (33,5%). Durchschnittlich leiteten die Befragten ihre Abteilung schon seit 7 Jahren, am längsten im JustizM (10 Jahre), am kürzesten im Arbeitsministerium (3,75 Jahre). Im Vergleich zu den RL sind die AL also lediglich rund 5 Jahre älter und haben weniger häufig die Abteilung gewechselt als die RL ihr Referat.

2.2.2 Zeitbudget der Abteilungsleiter

Leitungspositionen sind u.a. dadurch gekennzeichnet, daß sie die Außenvertretung der Organisationseinheit wahrnehmen. Dabei richtet sich die Außenvertretung nach der Wichtigkeit des Kontaktes und/oder nach dem Status des Gesprächspartners. Solche Außenkontakte finden sowohl in Gesprächen zwischen Abteilungsleitern der Landesministerien, gegenüber dem Bund als auch in Bund-Länder-Gremien, gegenüber der Leitung nachgeordneter Behörden sowie gegenüber Landtag oder Verbandsvertretern statt, um nur die wichtigsten zu nennen. Wie wir aus anderen Untersuchungen wissen, handelt es sich bei diesen Außenkontakten nicht selten um Gespräche und Verhandlungen,

die dazu dienen, Meinungsverschiedenheiten, die auf Referenten-Ebene nicht gelöst werden konnten, zu klären. ¹⁾

Befragt, wieviel Prozent ihrer Arbeitszeit sie mit derartigen Außenkontakten verbringen, ergab sich, daß die AL im Mittel 27,8% ihres Zeitbudgets hierauf verwenden, ²⁾ wobei die Antworten nach Ressorts zwischen 21,7 und 32,5% streuten. Die Extreme schwanken im Einzelfall zwischen 10 und 60%.

Dabei stellt sich die Frage, in welchem Umfang ein AL noch Zeit hat, selbst konzeptionell zu arbeiten, also Arbeitsziele zu formulieren, neue Ideen zu entwickeln oder grundsätzliche Positionen abzuklären. Relativ den meisten ist dies noch gelegentlich möglich (44%)³⁾, regelmäßig aber nur 30%. 10% der AL müssen hierzu ihre Freizeit einsetzen, und 16% beschränken sich auf (formale) Leitungsaufgaben, wobei einige AL dazu auch die konzeptionelle Arbeit rechnen und dazu auch zeitlich noch in der Lage sind. Besonders im Justiz- und im Kultusministerium verbleibt in der Regel Zeit, um noch konzeptionell zu arbeiten - Ressorts in denen die Belastung mit Ausenkontakten auch sehr niedrig lag und die Leitungsspanne der Abteilungen eher klein ist. Insgesamt sieht man, daß das Zeitbudget der AL etwas deutlicher von Leitungsaufgaben geprägt ist als das der RL.

2.2.3 Involvierung in Querschnittsfunktionen

Zu den formalen Leitungsfunktionen gehört, wie gesagt, klassischerweise auch die Befassung mit Organisations-, Personal- und Haushaltsfragen und damit die Klärung von Fragen, die federführend in den Verwaltungsabteilungen bearbeitet werden. Wie die Bedeutung von Personalangelegenheiten prinzipiell von

1) Siehe Derlien, *Verwaltungssoziologie*, in: von Mutius (Hg.), *Handbuch für die öffentliche Verwaltung* Bd. 1, 1984, RZ 62

2) RL: 23,7%

3) RL: 54,4%

der Größe des Mitarbeiterstabes, so hängt die Wichtigkeit von Budgetfragen natürlich vom Umfang der verwalteten Haushaltsmittel ab. Beides sollte sich ausdrücken in der Bedeutung, die Besprechungen mit den Querschnittsreferaten der Verwaltungsabteilung für die Erledigung der Abteilungsaufgaben zukommen. Auf der 4-Punkte-Skala (1 = sehr wichtig, 4 = nicht wichtig) ergaben sich hierzu folgende Mittelwerte aus der AL-Befragung:

Tab. 2.6 Wichtigkeit von Besprechungen mit

Organisationsreferat	2,76
Personalreferat	1,84
Haushaltsreferat	1,49

Wiederum unterscheiden sich die Ressorts in dieser Hinsicht. Der Zusammenhang zwischen den Ressourcen (Personal, Haushaltsmittel) und der Wichtigkeit des Kontakts mit den entsprechenden Querschnittsreferaten ist jedoch nicht so stark und eindeutig in der Einschätzung der AL, wie man erwarten möchte. Lediglich eine schwache statistische Beziehung besteht zwischen der Wichtigkeit des Personalreferats und der Zahl der Mitarbeiter einer Abteilung aus dem gehobenen Dienst ($r=0,33$) und des sonstigen Personals ($r=0,34$); offenbar hat man entweder dann besonders viel Personal dieser Gruppen, weil man viele Personalfragen abteilungsintern vorzuklären hat - hierfür spricht auch die Funktion der Grundsatzreferate (s. 2.3.4) - oder wenn man relativ viel Personal der Sachbearbeiter- und Hilfspersonal-Ebene hat, wächst die Wichtigkeit der Besprechungen mit dem Personalreferat.

Das Organisationsreferat gewinnt an Bedeutung, je mehr sonstiges Personal man beschäftigt ($r=0,64$); im übrigen ist die Bedeutung des Organisationsreferats mit der des Personalreferats in der Einschätzung der AL gleichgerichtet ($r=0,54$). Erstaunlicherweise besteht aber nur ein schwacher Zusammenhang zwischen Wichtigkeit des Haushaltsreferats und Budgetsumme, die man verwaltet ($r=0,13$) - auch hier ist nach der kompensierenden Funktion von Grundsatzreferaten zu fragen.

Der Vergleich mit den entsprechenden Angaben der RL ¹⁾ zeigt, daß die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben die AL-Rolle etwas deutlicher prägt.

2.2.4 Vertikale Kommunikation

Schwerpunktmäßig wird dieser Aspekt zwar erst im Kap. 3 zur Leitungsorganisation zu behandeln sein; vorab sei jedoch zum Verständnis der AL-Rolle folgendes vermerkt.

Mit dem direkten Vorgesetzten in der Linie, dem Ministerialdirektor, sprechen 6% (3) täglich, die große Mehrheit (78%) zwei- bis dreimal die Woche; immerhin 16% kommen auch mit einem oder gar weniger Gesprächen pro Woche aus. Diesen Besprechungen kommt für die Orientierung des AL gleich große Bedeutung zu wie den, in der Häufigkeit nicht genauer ermittelten, Gesprächen mit dem Minister persönlich ²⁾. Noch bedeutsamer ist jedoch die Abteilungsleiterkonferenz (Rang 1,9), die demnach für die AL eine wichtige Gelegenheit der Kommunikation mit der Ressortleitung ist.

Für die Kommunikation der AL mit den RL, die ebenfalls bei der Einschätzung des Zeitbudgets und als Aspekt der Führungsrolle zu berücksichtigen ist, gilt folgendes:

1) Besprechungen der RL mit Organisationsref.: 3,07; Personalref.: 2,59; Haushaltsref.: 1,94.

2) unter 11 Informationsquellen jeweils durchschnittlich Rang 2,5

42% der RL sprechen ihren AL täglich, 49% zwei- bis dreimal pro Woche; einmal oder weniger pro Woche kommunizieren die AL nur mit 8,8% der RL. Das bedeutet also, daß die Kommunikation des AL nach unten eher intensiver ist als mit der Leitung. Folglich sind auch für 67,7% der RL die Mitteilungen des AL die wichtigste Quelle, aus der sie die Erwartungen der politischen Leitung entnehmen.

2.3 Entlastung der Abteilungsleitung

Unter diesem Begriff sollen einige Einrichtungen dargestellt werden, die zum traditionellen organisatorischen Repertoire der deutschen Verwaltung gehören: Delegation des Zeichnungsrechts, Vertretung des AL und Grundsatzreferat; ebenfalls soll untersucht werden, inwieweit sich informell Einrichtungen mit Stabscharakter auf Abteilungsebene gebildet haben oder anbieten würden.

2.3.1 Delegation des Zeichnungsrechts

Die Delegation des Zeichnungsrechts ¹⁾ in der öffentlichen Verwaltung dient im wesentlichen zwei Zielsetzungen: der Motivation der Mitarbeiter in Verbindung mit einem kooperativen Führungsstil und der Entlastung der Hierarchie; hier interessiert der zweite Aspekt. Wenn es heißt: "Das Zeichnungsrecht ist grundsätzlich dem Bediensteten zu übertragen, der ohne sachnotwendige Beteiligung eines Vorgesetzten abschließend ein Ergebnis erarbeitet", dann ist damit noch recht wenig gesagt, denn die tatsächliche Delegation hängt davon ab, was "sachnotwendige Beteiligung des Vorgesetzten" bedeutet. Lediglich in Angelegenheiten, die an die Leitung adressiert sind oder über sie in den Ministerrat und den politischen Raum laufen, ist dieses Kriterium operational. In Verbindung mit dem Geschäftsverteilungsplan läßt sich sicherlich in den einzelnen Ministerien in deren Dienstordnungen spezifizieren, wer in welchen Angelegenheiten zeichnet; dabei bleibt in der Regel jedoch ein erheblicher Spielraum für Modifikationen

1) Ziff.34 DienstO für die Landesbehörden BW; Führungsrichtlinien 2 B II

und Interpretationen, aus dem sich letztlich erst ergibt, was ein AL im Verhältnis zur Basisorganisation selbst zeichnet und was nicht. Dabei wird im wesentlichen nach dem Prinzip des Management by Exception verfahren;¹⁾ allerdings ist es schwierig, ex ante zu entscheiden, welche Fälle Ausnahmen darstellen.

Die Kriterien "Auswirkungen der beabsichtigten Erledigung" und "Widerstände, Kritik oder Schwierigkeiten" sind sehr interpretationsbedürftig. Daß das System dennoch zu funktionieren scheint, deutet auf die Diensterfahrung des Personals hin und hängt wesentlich damit zusammen, daß der AL bei der Durchsicht des Posteingangs Zeichnungsvorbehalt, Kenntnis vor Abgang oder eine Rücksprache anordnen kann, die ihm eine Zeichnung ggf. erspart. Aufgrund dieser Zusammenhänge war es nicht möglich, näher zu bestimmen, wie sich tatsächlich die Verteilung der Zeichnung zwischen AL und RL gestaltet. Obwohl um eine stichwortartige Erläuterung gebeten, verwiesen die befragten AL durchgängig auf Hausverfügungen ihres Ministeriums oder die Dienstordnung BW (58%) oder antworteten, daß höherer Dienst (18%), gehobener Dienst (10%) oder schlicht der Bearbeiter (14%) zeichneten. Ansonsten wurde erläutert, was ein AL selbst zeichnet:

- Stellungnahmen grundsätzlicher Art an den Bund, andere Ministerien und nachgeordnete Dienststellen, die Amtsleitung und andere Abteilungen im Hause.
- Alle bedeutsameren Dinge, die nicht von der Hauspitze gezeichnet werden.
- Dinge im politisch sensiblen Bereich.
- Da keine Einzelfallentscheidungen zu treffen sind, haben Äußerungen nach außen ausnahmslos grundsätzlichen Charakter und werden vom AL gezeichnet.
- Beantwortung von Post aus dem Staatsministerium.
- Referatsübergreifende Angelegenheiten.
- Landtag, Ministerrat, grundsätzliche Angelegenheiten.

1) Man kann auch vom Subsidiaritätsprinzip sprechen, siehe Reiner mann/Reichmann, Verwaltung und Führungskonzepte, 1978, S. 69 f.

Letztendlich hängt es von der eingespielten Übung ab, wie ein Befragter meinte, und hierbei auch von der Entscheidungsfreudigkeit der RL sowie vom Ausmaß der punktuellen Zeichnungsvorbehalte, die der AL anbringt, wieviel abschließend von den Referaten gezeichnet wird.

Dankenswerterweise haben die befragten AL eines Ministeriums hierzu durchweg Prozentangaben gemacht über den Umfang der delegierten Vorgänge: die Angaben für dieses Ministerium schwanken abteilungsweise zwischen 60 und 80 Prozent Delegation des Geschäftsanfalls.

Offensichtlich haben die AL die Möglichkeit, in gewissem Umfang über das Ausmaß ihrer Entlastung durch Delegation selbst zu bestimmen.

2.3.2 Vertretung

Daß ein anderer AL einen AL vertritt, ist die absolute Ausnahme (1 Fall); die AL lassen sich durch Referatsleiter vertreten. Angesichts der Delegationspraxis und der Sachnähe der RL der eigenen Abteilung ist dies sicherlich eine sinnvolle Praxis, wie sie ja auch in den Führungsrichtlinien normiert ist. Interessanterweise hat sich, allerdings nicht einheitlich für das ganze jeweilige Ministerium, eingebürgert, daß Abteilungsleiter einzelne Referenten zu ständigen Vertretern bestellt haben; dies war in 16 Abteilungen der Fall. Diese Praxis verdient den Vorzug gegenüber einer punktuellen und damit personell variierenden Vertretung, erlaubt sie es doch dem ständigen Vertreter, eine gewisse Übung zu entwickeln und die Rolle des AL stärker zu durchdringen.

Allerdings wollen wir diesen Punkt nicht weiter vertiefen, da nicht ausgeschlossen ist, daß auch diejenigen, die schlicht angegeben haben, sie würden sich durch einen der Referatsleiter vertreten lassen, faktisch immer wieder auf ein und dieselbe Person zurückgreifen, etwa wenn man sich nach dem Dienstalter der RL richtet.

2.3.3 Assistenzfunktionen für den AL

Da wir davon ausgingen, daß insbesondere in großen Abteilungen angesichts allein der Belastung des Zeitbudgets der AL durch Außenkontakte vermutlich latent sich Lösungen zur weiteren Entlastung einspielen würden oder erwünscht sind, wurde den AL eine Frage vorgelegt, in der sie ihre Zustimmung zu verschiedenen Möglichkeiten der personellen Entlastung ausdrücken sollten - Möglichkeiten, wie sie in Bundesministerien z.T. gebräuchlich sind, in denen die mittlere Leitungsebene im Gegensatz zu Staatssekretären und natürlich Minister einzig und allein eine Sekretärin als Assistenzeinheit hat und dies meist als ungenügend empfindet.

58% der AL (29) verfügen über niemand, der sie persönlich bei ihren Aufgaben unterstützt oder entlastet; dies ist durchgängig im JustizM der Fall, in dem sich die AL allerdings bekanntlich durch meist kleine Leitungsspannen auszeichnen. Die häufigste Form der Assistenz (24%) besteht darin, daß der stellvertretende AL in Verbindung oder neben dem Grundsatzreferat oder dem Verwaltungsreferat diese Stabsfunktion übernimmt. In einigen Fällen wurde auch ein "geschäftsführender Beamter" des gehobenen Dienstes genannt. Lösungen für die strukturelle Schwäche der AL-Ebene finden sich jedoch auch darin,

daß man auf einzelne Fachreferate zurückgreift oder über eine sehr gute Sekretärin verfügt. Schließlich nannten einige AL Kombinationen aus geschäftsführendem Beamten und Sekretärin oder stellvertretendem AL und geschäftsführendem Beamten. Auf subinstitutioneller Ebene haben sich jedenfalls Mechanismen eingeschaltet, über die sich etwas weniger als die Hälfte der AL zu entlasten vermag.

Von allen angebotenen Alternativen wurde die Entlastung durch einen Beamten des höheren Dienstes, der neben seiner Assistenzfunktion noch in einem Referat arbeitet, als am sinnvollsten angesehen, im Mittel mit 2,7 auf der 4-Punkte-Skala, wobei die Meinungen wiederum von Ressort zu Ressort unterschiedlich ausfielen. Knapp dahinter folgte mit 2,8 das Grundsatzreferat, das zugleich als Stabsstelle des AL wirkt. Die Lösung eines persönlichen Referenten des AL wurde praktisch durchgängig als nicht sinnvoll abgelehnt. Interessanterweise ist jedoch ein Vorschlag, den die Befragten selbst vorbrachten, (daher) als die sinnvollste Lösung eingeschätzt worden: die 16 abgegebenen Antworten befürworteten mit 2,3 ihre eigene Lösung, wobei es sich am häufigsten um den geschäftsführenden Beamten des gehobenen Dienstes handelt, der ggf. noch dem Grundsatzreferat entstammt.

Im übrigen bleibt anzumerken, daß die Akzeptanz eines persönlichen Referenten für den AL oder eines Grundsatzreferats mit Stabsfunktionen, wie die statistische Analyse zeigt, stark davon abhängt, ob die Befragten auch zu Großreferaten mit 5 oder mehr Referenten positiv eingestellt sind.

2.3.4 Funktionen des Grundsatzreferats

Wie schon gesagt, finden sich in allen Ministerien außer im JustizM Grundsatzreferate (20 Abteilungen). Welche Funktionen erfüllen diese Referate neben ihrer primären Aufgabe, Grundsatzfragen zu beantworten? Auf der 4-Punkte-Skala (1 = überwiegend, 4 = gar nicht) liegt, wie Tab. 2.7 zeigt, die Bearbeitung haushaltswirtschaftlicher Fragen mit 2,2 insgesamt an der Spitze, gefolgt von der Koordination der Abteilungsarbeit (2,6); die denkbare Funktion einer Arbeits- und Zeitplanung wird mit 3,7 so gut wie gar nicht wahrgenommen. Ansonsten streut auch hier die Funktion der Grundsatzreferate offensichtlich von Ressort zu Ressort, wie die Tabelle zeigt; aber auch innerhalb der Ressorts ergeben sich bemerkenswerte Standardabweichungen vom Mittel. Offenbar haben wir es mit Gebilden zu tun, die neben ihrem primären Auftrag multifunktional einsetzbar sind. Im übrigen sind diese Einzelfunktionen der Grundsatzreferate, wie die Korrelationsanalyse zeigt, vielfach interdependent.

Tab. 2.7 Funktion von Grundsatzreferaten nach Ressorts
(Mittelwerte)

Funktion \ Ressort	Finanz	Innen	Wirt- schaft	Ar- beit	Wiss. schaft	Kul- tus	Land- wirt.	ges.
Koordination der Abteilungsarbeit	3,0	2,0	3,3	3,0	1,0	2,5	2,3	2,6
Arbeits- u. Zeitplanung d. Abt.	4,0	3,0	3,8	4,0	4,0	4,0	3,3	3,7
Haushaltswirtschaftl. Fragen	2,5	2,0	3,3	1,0	2,0	2,5	2,0	2,2
Stabsfunktion für AL	3,0	2,6	3,0	3,0	4,0	3,0	2,7	2,9
Verbindung zur Z-Stelle	3,8	2,5	4,0	3,7	1,0	3,5	2,3	3,2
Ministerreden	3,5	3,4	3,3	3,0	4,0	3,0	1,7	3,1
Anfragen beantworten	3,5	2,8	3,0	3,7	1,0	3,0	1,7	2,9
Sonstiges	2,5		4,0	3,0		1,5		2,7

2.4 Empfehlungen zur Organisation der mittleren Leitungsebene

Die Überlegungen, wie die Führungskapazität auf der mittleren Leitungsebene zu verbessern ist, haben mit- hin von folgenden Sachverhalten auszugehen:

- die gegenwärtige Leitungsspanne der AL ist innerhalb und zwischen den Ressorts recht unterschiedlich und liegt zwischen 2 und 11 Referaten (bei Bildung von Subsystemen) oder 9 Referaten ohne Subsystembildung.
- Auch die Zahl der Mitarbeiter in einer Abteilung streut ganz erheblich, und zwar relativ unabhängig davon, wieviele Referate existieren und damit, ob ein Mehr an Mitarbeitern ggf. im Hinblick auf die Personalführungsverantwortung zusätzlichen RL untersteht.
- Strukturelle Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Fachabteilungen sowie hier zwischen solchen mit und ohne Grundsatzreferate sind unerheblich.
- Entsprechend unterschiedlich gestaltet sich die Rolle der AL; Unterschiede in der Belastung durch Außenkontakte, in der Möglichkeit, konzeptionell zu arbeiten oder sich auf Leitungsaufgaben zu beschränken, in der Bedeutung von Querschnittsaufgaben, der Rolle in der vertikalen Kommunikation nach unten und nach oben sowie in der Delegation des Zeichnungsrechts waren evident.
- Offenbar sind die AL daher auch unterschiedlich belastet bei gleichzeitig nicht ganz homogener Besoldung.
- Verständlich, daß daher über die Hälfte der AL bislang keine Form der Unterstützung durch Assistenzeinheiten entwickelt hat, während andere sich in der einen oder anderen Weise Entlastung geschaffen haben.

Mit der Darlegung dieser Prämissen ist schon angedeutet, daß die Gliederung der Ministerien in Abteilungen keiner Revision bedarf. Das bedeutet, daß wir, was bei radikalem Durchdenken der heutigen Struktur keine Trivialität ist, davon ausgehen, daß eine Bündelung der Basiseinheiten unterhalb der Leitungsebene, in welcher Form auch immer, unverzichtbar ist. Auch bei der hier vorgeschlagenen Vergrößerung der Referate ergäbe sich andernfalls selbst in kleinen Ministerien eine zu große Leitungsspanne der Ressortspitze. Im übrigen wird auch in der Literatur nirgends die Möglichkeit einer Auflösung der Abteilungen und damit der mittleren Leitungsebene diskutiert oder gar in Erwägung gezogen. Zu fragen ist jedoch, wie diese Gebilde, gegen deren Bezeichnung als Abteilungen auch weiterhin nichts spricht, intern strukturiert sind, wie groß ihre Leitungsspanne sein soll (2.4.1), ob sich die Bildung von Subsystemen oberhalb der Referate empfiehlt (2.4.2) und wie sie ggf. auszurüsten sind (2.4.3).

2.4.1 Veränderung der Leitungsspanne

Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Ausführungen zur optimalen Leitungsspanne im vorigen Kapitel und mit dem Ziel, vergleichbare Leitungsspannen der AL-Ebene bei Betonung der Leitungsaufgaben zu schaffen, wird daher empfohlen, die Zahl der Referate einer Abteilung auf 6 bis 8 zu erhöhen.

Um die Akzeptanz einer Variation der Leitungsspanne, gemessen an der Zahl der Referate einer Abteilung, einschätzen zu können, wurden die AL gefragt, ob sie unter dem Gesichtspunkt einer optimalen Leitungs-

spanne eine Änderung der Referatszahl für erforderlich hielten. Die Zahl der Referate möchten demnach 22% der AL (11) erhöhen, und zwar in allen Ressorts in Einzelfällen außer im Justiz-, im Finanz- und Arbeitsministerium, wo sich gerade relativ kleine Abteilungen finden. Eine Verkleinerung ihrer Abteilungen wünschen die Abteilungsleiter nicht - auch diejenigen nicht, die sehr große Abteilungen leiten! Entsprechend sind 78% (39) der befragten AL für die Beibehaltung des status quo.

Bedenkt man, daß schon heute 24 Abteilungen in unserer Stichprobe, also rund die Hälfte der untersuchten Abteilungen, die vorgeschlagene Leitungsspanne von mindestens 6 Referaten aufweist, daß von den AL, die große Abteilungen - wie gesagt: mit bis zu 11 Referaten - leiten, nicht der Wunsch nach Verkleinerung ausgesprochen worden ist und daß schließlich jeder fünfte AL von sich aus eine Erhöhung der Leitungsspanne wünscht, so wird ersichtlich, daß die hier ausgesprochene Empfehlung alles andere als revolutionär ist.

Die eigentliche Veränderung in der Führungsverantwortung der AL tritt dann ein, wenn - wie vorgeschlagen - die Zahl der Mitarbeiter in den Referaten erhöht wird. Die Beurteilung dieser Kombination von Maßnahmen wurde allerdings nicht von den AL erfragt. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß zugleich mit dem so bedingten personellen Anwachsen der Abteilungen die Führungsverantwortung geteilt wird, indem die Leitungsfunktion der Referatsleiter akzentuiert wird. Sie würden den stärksten Rollenwandel durchlaufen müssen.

2.4.2 Zur Bildung von Unterabteilungen

Wie in Kap. 1 schon angedeutet, wird nicht empfohlen, Unterabteilungen zu bilden. Dort war die Unterabteilung wie die Referatsgruppe als Alternative zur Vergrößerung der Referate diskutiert und verworfen worden. Würde man andererseits gleichzeitig die Referate auf die vorgeschlagene Mindestgröße bringen und Unterabteilungen bilden, so müßte dies bei konstantem Aufgabenbestand eines Ministeriums und einer Leitungsspanne für die Unterabteilungsleiter von ebenfalls mindestens 6 Referaten zu einer drastischen Veränderung des Leitungsgefüges an der Spitze führen: Ein herkömmliches Ministerium bestünde dann nur noch aus äußerst wenigen Abteilungen; ferner wären die AL mit 2 Unterabteilungen Führungsmäßig nicht ausgelastet. Wahrscheinlicher noch wäre, daß sie sich faktisch zu Hauptabteilungsleitern mausern und damit in Rollenkonflikte vor allem zum Ministerialdirektor geraten würden (s.3.5.1.2).

Dort wo wir empirisch die Bildung von Unterabteilungen beobachten können, vornehmlich in den Bonner Ministerien, sind die Ministerien etwa drei- bis fünfmal so groß wie die hier betrachteten Landesministerien, so daß die Bildung einer zusätzlichen Leitungsebene nicht abwegig ist, weil der Ressortspitze immer noch eine genügend große Leitungsspanne verbleibt. Allerdings sind gerade auch in der Bonner Ministerialbürokratie die Unterabteilungen von Anfang an umstritten gewesen ¹⁾. Um die doch verschiedenen Größenordnungen zu illustrieren, um die es

1) Vgl. Kölble, Die Organisation der Führungszwischenschicht (Abteilungen usw.) in den Ministerien, in: Hochschule Speyer (Hg.), Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, 1972, S. 182 ff.

sich in der Bundesverwaltung handelt, sei auf die Daten von Kölble für 1971 zurückgegriffen: Die Abteilungen verfügten über 6 bis 23 Referate; es wurden 124 Unterabteilungen registriert, wobei den Abteilungsleitern zwischen 1 und 4 Unterabteilungen unterstanden; die Unterabteilungen selbst umfaßten wiederum bis zu 9 Referate. ¹⁾

Nach den Erfahrungen in den Bundesministerien ist die Bildung von Unterabteilungen insbesondere problematisch, weil

- die UAL einen Filter in der Kommunikation zwischen RL und AL darstellen, aber andererseits auch die Übersetzung von Zielvorgaben der Leitung verzerren oder zumindest verzögern;
- die Selbständigkeit der RL eingeschränkt und ihre Leitungsfunktion sowie die Aufgabe der Außenvertretung beschnitten wird;
- die Rollenverteilung zwischen AL und UAL verschwommen bleibt mit der Folge, daß die AL gelegentlich in der vertikalen Kommunikation umgangen werden ²⁾ oder beide sich auf bestimmte Fachaufgaben zu spezialisieren versuchen.

Aufgrund dieser Erfahrungen muß festgestellt werden, daß Unterabteilungen erst in Erwägung gezogen werden könnten - unter Hinnahme der genannten Dysfunktionen - wenn ein Ministerium eine Größe erreicht, bei der aufgrund der großen Abteilungszahl bereits ein zweiter Staatssekretär als Amtschef eingeführt oder die Institutionalisierung von Unter-Staatssekretären oder Hauptabteilungsleitern erwogen wird. ³⁾

1) ebenda, S. 174-177

2) zum Teil bewußt, um einen "unbequemen" AL "kaltzustellen"

3) So die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI in ihrem 3. Bericht 1972

Im übrigen wird der Gedanke einer Bildung von Unterabteilungen von 90% der AL in der Umfrage total abgelehnt; lediglich 5 AL können diesem Modell leichte Sympathie entgegenbringen. ¹⁾ Dabei ist zu bedenken, daß diese Einschätzung auf dem Hintergrund der gegebenen Referatsgrößen erfolgte. Wenn die Referatsleiter die Bildung von Unterabteilungen etwas weniger deutlich ablehnen, dann geschieht dies nicht selten gerade unter Hinweis auf die bestehenden Kleinreferate oder, weil die Abteilung ohnehin in mehrere Aufgabenblöcke zerfalle. ²⁾

2.4.3 Etablierung von Grundsatzreferaten

Wie dargestellt, verfügen bereits heute 20 Abteilungen über Grundsatzreferate, die dabei auch Entlastungsfunktionen für den AL wahrnehmen. Die Einrichtung derartiger Referate mit Stabsfunktion wird bei einer Reform der Basisorganisation und Anhebung der Leitungsspanne der AL generell empfohlen. Diese flankierende Maßnahme scheint angebracht, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die vorgeschlagene Vergrößerung der Referate und Abteilungen automatisch auch einen Zuwachs des Aufgabenbestandes bedeutet, der wiederum in sich komplexer wird, einen erhöhten Koordinationsbedarf erfordert und in manchen Fällen auch heterogener wird. Zugleich wird die Belastung des AL durch Außenkontakte zwar nicht steigen, da ihn hierbei ja die neuen RL entlasten sollen, er wird aber auch nicht geringer werden. Das gleiche dürfte für die Befassung mit Querschnittsaufgaben gelten, insbesondere mit Budgetfragen.

1) Mittelwert auf der 4-Punkte-Skala: 3,82

2) Ein weiteres Motiv wird deutlich, wenn ein Befragter schreibt: "Ja, wenn für mich eine B-3Stelle dabei herauspringt."

Das Grundsatzreferat hätte demnach im Rahmen seiner Stabsfunktion für den AL insbesondere folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Büro des AL mit einem "Bürochef" aus dem gehobenen Dienst, wie er sich offenbar verschiedentlich bewährt hat; alternativ wäre auch an einen jüngeren Beamten des höheren Dienstes zu denken, der dem AL - ggf. neben sonstigen Funktionen im Grundsatzreferat - zur Verfügung steht. Dieser Bürochef sollte in enger räumlicher Verbindung zum AL und dessen Vorzimmer sitzen.
- Technische Abwicklung von Haushaltsfragen und Planung des Personaleinsatzes, der Fortbildung etc. für die Abteilung.
- Inhaltliche Koordination der Arbeitsarbeit, insbesondere Integration und Abklärung der in den Referaten initiierten konzeptionellen Arbeiten, sowie Koordination der Durchführung von Leitungsaufträgen und Abstimmung mit dem Arbeitsprogramm.
- Vor allem wäre dieses Referat aber auch Anlaufstelle für die zentrale Planungseinheit im Rahmen des in Kap. 3.5.5 noch zu skizzierenden Planungssystems.
- Schließlich wäre erwägenswert, den Leiter des Grundsatzreferats zum ständigen Vertreter des AL zu bestellen.

Unbenommen von dieser Konzeption bleiben die traditionellen Aufgaben von Grundsatzreferaten, z.B. als Rechtsreferaten in eher technisch besetzten Abteilungen, oder in ihrer Funktion als "Mädchen für alles" oder "Feuerwehr-Truppe", die sie sicherlich auch gelegentlich in den Landesministerien wahrnehmen.

Ob man es angesichts der skizzierten Funktionen bei der Bezeichnung "Grundsatzreferat" belassen will, ist eine eher semantische Frage; eine neue Bezeichnung könnte irritierend wirken.

2.4.4 Implikation: Rollenwandel des Abteilungsleiters?

In diesem Kapitel muß abschließend ein sensibler Punkt angesprochen werden, der zudem empirisch eben wegen seiner Sensibilität letztlich nicht abzuklären ist.

Das Rollenverständnis der mittleren Leitungsebene läßt sich nicht formal fixieren; organisatorische Arrangements liefern immer nur Rahmen, Möglichkeiten und Restriktionen für die Ausfüllung einer Rolle und die Entwicklung eines Rollenverständnisses. Idealtypisch läßt sich das Rollenverständnis eines AL vielleicht folgendermaßen umreißen: ¹⁾

- Er versteht sich primär als Fachmann, der die Vorstellungen der Referate der Leitung präsentiert und Fürsprecher der Basis ist;
- er versteht sich als Umsetzer der Leitungswünsche, indem er stark politisch steuernd in die Arbeit der Referate einwirkt;
- er versteht sich als Vermittler zwischen Politik und Verwaltung.

Vermutlich oszilliert das Rollenverständnis der mittleren Leitungsebene zwischen diesen Funktionen, wobei die Vermittlungsfunktion die konflikthafte

1) Vgl. Mayntz/Scharpf et al., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, 1972, S. 227ff.; Schmid/Treiber, Bürokratie und Politik, 1975, S. 223; B. Steinkemper, Politische und klassische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, 1974

sein dürfte, weil sich aus der Orientierung an den als gegensätzlich verstandenen Fachinteressen und den politischen Meinungen ein Rollenstress entwickelt. 1)

Nicht zuletzt im Hinblick auf die prekäre Transmissionsfunktion der mittleren Leitungsebene kennt das BundesbeamtenG auch für die mittlere Leitungsebene beim Bund, die ja überwiegend mit Ministerialdirektoren besetzt ist, die Institution des politischen Beamten (§36). 2) Baden-Württemberg hat als eines der letzten Bundesländer 1976 von §31 BRRG Gebrauch gemacht und die Ministerialdirektoren, hier die Ministerstellvertreter, ebenfalls zu politischen Beamten erklärt. Einen gewissen Aufschluß über das Rollenverständnis der heutigen AL könnte man daraus gewinnen, welche Auffassung sie zum §60 LBG haben; entsprechend wurde in der Umfrage ermittelt, ob man dieser Regelung zustimmt oder sie ablehnt, ob man vielleicht eine Ausdehnung auf die AL oder darunter für erforderlich hält. 64% der AL meinten, es reiche, wenn der Ministerialdirektor politischer Beamter sei, und die restlichen 36% (18) meinten, schon die Stelle des MD hätte nicht unter §60 LBG fallen sollen.

- 1) Mit dieser Schematisierung wird keineswegs der - nach unserer Auffassung artifiziellen - Dichotomie von Politik und Verwaltung das Wort geredet; das ändert jedoch nichts daran, daß sich AL aller Erfahrung nach entsprechend verstehen können.
- 2) Zur Praxis siehe Derlien, Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983, in: Die Öffentliche Verwaltung 37 (1984), S. 689-699

Wenn man hierin ein Indiz für ein relativ unpolitisches Rollenverständnis sieht ¹⁾, drängt sich die Frage auf, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen, die die Leitungsfunktion der AL stärken und damit ihre politische Funktion akzentuieren sollen, nicht einen gewissen Wandel des Rollenverständnisses der AL erfordern und fördern werden. Theoretisch ist diese Implikation klar; inwieweit sich hieraus empirisch Probleme der Personalpolitik ergeben werden, kann, wie gesagt, nicht eindeutig geklärt werden. Auf deren Möglichkeit muß jedoch hingewiesen werden.

1) Was natürlich logisch nicht zwingend ist, genauso wenig wie die Gleichsetzung von politischem Beamten und parteipolitischer Identifikation.

3. RESSORTLEITUNG

Auch in diesem Kapitel soll zunächst, soweit es mit den verfügbaren Daten möglich ist, der gegenwärtige Zustand umrissen werden, der die Leitungsorganisation der Ministerien kennzeichnet. Besonderes Augenmerk ist dabei natürlich dem Führungsprozeß selbst zu widmen, soweit er sich in der vertikalen Kommunikation zwischen Leitung, mittlerer Leitungsebene und Basis abspielt (3.2). Anschließend werden Gestaltungsmöglichkeiten diskutiert, die formal eine Stärkung des Primat der Politik und materiell eine Steigerung der Problemverarbeitungskapazität der Ministerien bewirken könnten (3.5).

3.1 Struktur des Leitungsbereichs

Sieht man davon ab, daß das WirtschaftsM nicht mit einem Staatssekretär (StS) ausgestattet ist, unterscheidet sich die Konfiguration des Leitungsbereichs der Ministerien nicht; neben dem Minister, 1 bis 2 StS und dem Ministerialdirektor (MD) findet man jeweils persönliche Referenten und/oder Zentralstellen (Z-Stellen) als Assistenzeinheiten. Funktional zum Leitungsbereich lassen sich auch die Verwaltungsabteilungen mit ihren Querschnittsaufgaben rechnen, die die Wahrnehmung formaler Leitungsfunktionen in den Bereichen "Organisation", "Personal" und "Budget" unterstützen.

3.1.1 Leitungsspanne

Indessen fallen in quantitativer Hinsicht Unterschiede zwischen den Ressorts auf: Tab. 3.1 reiht die Ministerien nach ihrer Größe, gemessen an der

Zahl der insgesamt Beschäftigten; diese Rangreihe korrespondiert jedoch mit keinem der anderen quantitativen Merkmale. Zum einen liegt dies an der unterschiedlichen Größe und Struktur der Referate, woraus sich insbesondere der "Ausreißer" des Justizministeriums erklärt. Seine Kleinreferate sind auch dafür ausschlaggebend, daß die Zahl der Referate es an die 5. Stelle rutschen läßt. Gleichzeitig etwas kleinere Leitungsspannen auf der mittleren Ebene bedingen eine relativ hohe Zahl der Abteilungen. Ansonsten rangieren im Hinblick auf die Leitungsspanne der Ressortführung das Innen- und das Landwirtschaftsministerium an der Spitze, die auch mit 2 StS-Stellen ausgestattet sind; die anderen Ressorts folgen etwas abgesetzt mit 5 bis 7 Abteilungen und - ausgenommen das WirtschaftsM - mit einem StS. Das JustizM erscheint also vergleichsweise etwas "kopflastig".

Tab. 3.1 Größe und Gliederung der Ressorts 1)

Merkm. Ressort	StS	Abt./ AL	Ref./ RL	höh. Dienst	geh. Dienst	innerer Dienst	Besch. insg.
Innen	2	10	68	214	186,5	139	632
Landwirt.	2	9	55	188	117	101	433
Kultus	1	7	31	118	69	99	294
Finanz	1	6	37	80	91	84,5	269
Arbeit	1	6	31	87	85	57	252
Wissensch.	1	5	23	79	72	56	227
Wirtschaft	0	5	28	82,5	53	47	197
Justiz	1	7	34	62	54	67	194

1) nach Organisationsplänen, Stand 9/1984; ohne Zentral- und Vorprüfstellen.

Die heutige aufbauorganisatorische Konfiguration würde sich natürlich verändern, wenn unsere Empfehlungen zur Größe der Basisorganisation und der Abteilungen realisiert würden. Hierdurch würde nicht nur die Aufgabenverteilung zwischen den Abteilungen, sondern möglicherweise auch die **Ressortabgrenzung** tangiert - eine Frage, mit der dieses Gutachten sich nicht zu befassen hat.

Auch der Leitungsbereich unterhalb der Minister ist in den einzelnen Ressorts letztlich nicht einheitlich organisiert, zeigt aber andererseits eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die hier als struktureller Rahmen kurz umrissen werden sollen.

3.1.2 Staatssekretäre

Die Organisationspläne (Stand September 1984) weisen für jedes Ministerium mit Ausnahme des Wirtschaftsministeriums mindestens einen Staatssekretär aus; das Innen- und das Landwirtschaftsministerium verfügen sogar über jeweils zwei StS. Ob es sich dabei um StS mit Kabinettsrang oder um die 1972 eingeführten politischen Staatssekretäre ohne Kabinettsrang handelt, war im Einzelfall nicht auszumachen; da nach Art.45 Abs.2 LV die StS mit Kabinettsrang zahlenmäßig ein Drittel der Minister nicht übersteigen dürfen, muß es Ressorts geben, die nur über den sogenannten politischen Staatssekretär verfügen. ¹⁾ Bei diesen wiederum handelt es sich zum Teil um Landtagsmitglieder, was aber nicht zwingend der Fall sein muß.

1) Die Hausverfügungen von 6 Ministerien sprechen im Zusammenhang mit der Regelung der Zuständigkeiten der StS von politischen StS.

Im Rahmen der hier verfolgten Fragestellung ist entscheidend, daß die StS primär gegenüber und im Außenbereich: im Kabinett, im Landtag und in den Fraktionen wirken und dort den Minister unterstützen und entlasten; insofern sind die politischen StS, die zugleich MdL sind, den parlamentarischen StS in den Bundesministerien vergleichbar. Im Innenbereich des Ministeriums nehmen sie eine Stellung außerhalb der Hierarchie ein.¹⁾ Dies bedeutet, daß sie nicht dem MD als Amtschef übergeordnet und weisungsberechtigt sind. Andererseits sind sie, wie noch zu zeigen sein wird, natürlich in den vertikalen Kommunikationsprozeß eingeschaltet und dürften zum engsten Beraterkreis des Ministers gehören, mit ihm gelegentlich eine Art Führungskonferenz bilden.

Zum StS mit Kabinettsrang ist schließlich zu erwähnen, daß er im Hinblick auf die hierarchische Einordnung formal unabhängiger vom Minister ist, da er an Kabinettsitzungen aus eigenem Recht und nicht in Vertretung des Ministers teilnimmt.

Einschränkend zu diesem generellen Muster ist anzumerken, daß es die Rechtslage erlaubt, daß der Minister dem ihn unterstützenden StS auch intern Stellvertretungsbefugnis übertragen kann, allerdings nur für klar umgrenzte Bereiche und nicht für das gesamte Ressort, wie dies beim Ministerialdirektor ex officio der Fall ist.

1) So übereinstimmend alle Hausverfügungen; die Organisationspläne hingegen binden die StS überwiegend in die Hierarchie ein.

"Die Hauserlasse, die ebenso wie bei den Bundesministerien nicht in jeder Hinsicht einheitlich sind, weisen dem politischen Staatssekretär durchweg die Vertretung des Ministers in - näher abgegrenzten - politischen Schwerpunktaufgaben zu, zu denen in den zugewiesenen Bereichen insbesondere die Landtags- und Ministerratssachen und die Verbindung zu den Fraktionen gehören. Sie stellen auch klar, daß durch die Institution keine neue Verwaltungsebene geschaffen wird, daß die Vertretung des Ministers als Behördenleiter dem Ministerialdirektor als allgemeinem Stellvertreter obliegt und dieser den Minister vertritt, soweit nichts anderes bestimmt ist." 1)

Bestehen derartige Aufträge, läßt sich die Rolle des StS am besten als Projektmanager verstehen. In der Regel vertreten die StS den Minister in Bezug auf einzelne Abteilungen. 2) Wie die Regelungen des Geschäftsganges zeigen, beschneiden die StS dabei jedoch nicht die Rolle der MD als erster Anlaufstelle der Abteilungen, sondern nehmen mit dem Minister eine Arbeits- und Aufmerksamkeitsteilung vor.

Läßt sich schon ohnehin das Zusammenspiel und die Rollendifferenzierung an der Spitze von Ministerien nur in Grenzen formalisieren und hängt stark von Präferenzen und Eigenschaften der politischen Akteure ab, so erlaubt besonders der Formenreichtum verfassungspolitischer Institutionen in Baden-Württemberg Konfigurationen, denen nachzugehen zu weit führen würde und die wegen der geringen Formalisierbarkeit organisationsstrukturell kaum konstruktiv einsetzbar wären.

- 1) Siehe Feuchte, Die verfassungsrechtliche Entwicklung im Land Baden-Württemberg 1971 bis 1978, in: Jb des öffentlichen Rechts 27 (1978), S. 195
- 2) Die Ministervertretung "in Aufgabenbereichen von politischer Bedeutung" erstreckt sich laut Hausverfügungen der Ressorts auf folgende Bereiche:
.)LandwirtschaftsM: Abt.6-9 (StS 1), 2-5(StS 2);
.)JustizM: Abt.V (Strafvollzug); .)FinanzM: Abt. III,IV; .)KultusM: Lehrerbildung u. -fortbildung;
.)WissenschaftsM: PH, Lehrerbildung, Studentenangelegenheiten; .)ArbeitsM:Abt.III(Arbeitsschutz), IV (Sozialversicherung)

3.1.3 Ministerialdirektor

Der MD ist also im klassischen Sinne Amtschef und funktional dem beamteten StS des Bundes vergleichbar. Er stellt die Spitze der administrativen Hierarchie dar und ist, wie gesagt, seit 1976 politischer Beamter nach §60 LBG. Er ist der unmittelbare Vorgesetzte der AL. Vor allem untersteht ihm regelmäßig die Verwaltungsabteilung, in Bezug auf die sich kein Minister von einem StS vertreten läßt. Von besonderem Interesse, aber kaum generell klärbar, ist, in welcher Form der MD mit den politischen Rollenträgern kooperiert. In denjenigen Ministerien, die über keine oder nur eine der beiden unterschiedlichen StS-Positionen verfügen, also der Mehrheit der Ressorts, dürften die jeweiligen Konstellationen und Machtverteilungen relativ überschaubar sein. Aus den Gründen, die schon im Hinblick auf das Zusammenspiel von Minister und StS genannt worden sind, wird im folgenden davon ausgegangen, daß auch die Beziehungen zwischen MD und Politikern an der Spitze der Ressorts sich zwar variabel ¹⁾ gestalten können, aber kaum abschließend gestaltbar sind und daß sie unproblematisch ²⁾ sind. Insbesondere wegen der Perspektive dieses Gutachtens, das ja den Aufbau der Ministerien von unten nach oben nachvollzieht, interessieren primär die Beziehungen zwischen AL und MD; allerdings werden wir auch die politischen Akteure in die Analyse der faktischen ressortinternen Kommunikation mit einbeziehen.

1) Darauf deuten die mit Nuancen unterschiedlichen Regelungen in der Behandlung des Posteinganges zwischen MD, Zentralstelle und StS hin. Im Wissenschafts- und im KultusM stellen die Organisationspläne die StS auch nicht wie in den anderen Ressorts neben, sondern hierarchisch über den MD, was den verbalen Regelungen nicht entspricht.

2) Je stärker sich allerdings die StS in Fachfragen einschalten, desto mehr wird es zur Rivalität mit dem MD kommen, wie man aus allen Systemen mit dualer Führung weiß; von einem unproblematischen Nebeneinander geht aber in seiner vergleichenden Untersuchung auch für BW aus Köhler, Der Bayerische Staatssekretär nach der Verfassung von 1946, München 1982, S. 78

3.1.4 Assistenzeinheiten

An Leitungshilfskräften finden sich in den Ministerien z.T. persönliche Referenten und überall Zentralstellen.

3.1.4.1 Persönliche Referenten

Während die MD in keinem Ministerium über persönliche Referenten verfügen - und insofern strukturell den StS des Bundes nicht vergleichbar sind - sind Minister und StS nach den vorliegenden Organisationsplänen z.T. mit persönlichen Referenten ausgestattet: so im Arbeits-, Ernährungs-, Innen- und im KultusM. Formal verfügen Justiz-, Wissenschafts- und Kultusminister selbst nicht über persönliche Referenten. Diese Lücken besagen jedoch wenig, da einerseits die persönlichen Referenten auch den Zentralstellen angehören, andererseits die Minister und StS natürlich sich dieser Assistenzeinheit mit ihrem spezialisierten Personal bedienen können. ¹⁾

3.1.4.2 Zentralstellen

Die Z-Stellen umfassen z.T. Ministerbüro, Pressestelle und persönliche Referenten, z.T. sind diese Einheiten gesondert, z.T. bei personeller Identität der persönlichen Referenten zusätzlich in den Organisationsplänen ausgewiesen. Obwohl nach den Organisationsplänen keine letzte Transparenz besteht, läßt sich soviel sagen: die personelle Kapazität der Assistenzeinheiten im Leitungsbereich insgesamt ²⁾ wie

1) Zur Funktion der persönlichen Referenten sei im übrigen verwiesen auf **Wagener/Rückwardt**, Führungshilfskräfte in Ministerien, 1982, S. 45-47

2) Justiz:2/1; Finanz:4/1; Innen: 10/2; Wirtschaft: 8/2; Arbeit:11/4; Wissenschaft:3/1; Kultus:8/3; Landwirtschaft:6/1 - jeweils höherer/gehobener Dienst

auch der Z-Stellen im engeren Sinne variiert von Ressort zu Ressort. Wie die teilweise in den Organisationsplänen noch vorzufindende formale Differenzierung von Zentralstelle, Presse-Referat und Ministerbüro, aber auch die interne Gliederung der Z-Stellen zeigt, sind diese mehr als lediglich eine organisatorische Zusammenfassung der klassischen Assistenzeinheiten im Leitungsbereich. Analysiert man die vorliegenden Dokumente ¹⁾, so zeigen sich - wiederum bei Unterschieden zwischen den Ministerien im einzelnen - zwei Funktionsblöcke der Z-Stellen;

- Außenfunktionen:

Primär der Vorbereitung und Wahrnehmung von Kommunikationsfunktionen nach außen dienen

- Presse und Öffentlichkeitsarbeit,
- Kontakt zu Landtagsfraktionen, einzelnen MdL, Parteien,
- Sitzungsvorbereitung bei Angelegenheiten des Ministerrats, des Landtags und seiner Ausschüsse, Bundesratsangelegenheiten,
- Kontakt zur Landesvertretung in Bonn, Fachministerkonferenzen der Länder, Reisen des Ministers allgemein,
- ressortübergreifender Kontakt.

Wenngleich diese Aufgaben selbstverständlich nicht isoliert von den Fachabteilungen wahrgenommen werden können und vielfältige Kommunikation nach innen bedingen, lassen sich hiervon jedoch unterscheiden genuine

1) Von der Geschäftsstelle der Kommission mit Schreiben vom 1.10.1984 von den Ministerien eingeholt.

Binnenfunktionen:

- Planung, Ziele, Grundsatzfragen,
- Mitwirkung an und Umsetzung der Regierungserklärung; Arbeitsprogramm des Ministeriums,
- Berichtswesen, z.B. in Verbindung mit dem Staatshaushalt, statistischer Jahresbericht,
- abteilungsübergreifende interne Koordination,
- "politische" Einzelaufgaben,
- Einschaltung in Entwürfe von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, bevor sie an die Ressortleitung gelangen,
- Führung des Terminkalenders und (gelegentlich) Abfassung von Reden.

Besonders diese Binnenfunktionen machen deutlich, daß die Z-Stellen **Stabsfunktionen innerhalb des Policy-Prozesses im Ressort** wahrnehmen sollen und dabei prinzipiell Entscheidungsprämissen der politischen Leitung in den Apparat hinein kommunizieren sowie Vorlagen der Abteilungen auf die Einhaltung von gesetzten Prämissen kontrollieren. Sie erfüllen damit offensichtlich Funktionen, die z.B. in Bonner Ministerien Planungsstäbe oder Planungsabteilungen wahrnehmen; äußerlich wird dies im Falle des Finanzministeriums schon sichtbar, in dem die Z-Stelle in der Grundsatzabteilung angesiedelt und damit linienmäßig verortet ist.

Diese politischen Binnenfunktionen dienen im Prinzip dazu, die **Informationsverarbeitungskapazität der politischen Leitung zu erweitern**, die andernfalls zwangsläufig einen "Flaschenhals" und einen Filter gegenüber Initiativen des Ressorts darstel-

len würde. ¹⁾ Auch die historische Genese der Z-Stellen ²⁾ und die Einführung des Instituts des politischen Beamten deuten auf das Motiv der politischen Steuerung hin.

Damit drängt sich die Frage auf, ob und ggf. in welchem Maße die Z-Stellen in die typischen Stab-Linie-Konflikte geraten (Kap. 3.3).

1) Theoretisch begründet im kybernetischen "Gesetz der erforderlichen Eigenkomplexität", nach dem Leitungs- und Kontrollfunktionen grundsätzlich selektiv ausfallen, soll nicht eine gleich große Kontrollbürokratie aufgebaut werden, womit sich im übrigen nur das Kontrollproblem verschieben würde als Problem der Kontrolle der Kontrolleure; vgl. Derlien, Zur systemtheoretischen Fassung des Kontrollproblems in der öffentlichen Verwaltung, in: Hauptmann/Schenk (Hg.), Anwendungen der Systemtheorie und Kybernetik in Wirtschaft und Verwaltung, Berlin 1980, S. 201 ff.

2) Vgl. Katz, Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, Berlin 1975, S. 181 ff.

3.2 Politische Führung als Prozeß

Hinsichtlich der Wahrung des Primats der Politik sind zwei grundsätzliche Aspekte des Führungsprozesses zu unterscheiden ¹⁾:

- die politische Steuerung des Ministeriums durch die Leitung, bei der es darum geht, den Apparat im Sinne der politischen Ziele und Präferenzen des Ministers zu aktivieren, Politik und Verwaltung zu vermitteln - um es auf die klassischen Formeln zu bringen. Daß hierbei Übersetzungsprobleme auftreten können, liegt auf der Hand;
- die Kontrolle als Soll-Ist-Vergleich zwischen Arbeitsergebnis und politischer Zielsetzung, die primär darauf abzielt, eine Verselbständigung des Verwaltungsapparates zu vermeiden.

Beide, z.T. nur begrifflich unterscheidbaren, Prozesse spielen sich in der vertikalen Kommunikation zwischen Leitungspersonal und Abteilungen ab. In der schriftlichen Befragung sind einige zentrale Indikatoren erfaßt worden, um den Führungsprozeß beurteilen zu können.

3.2.1 Politische Steuerung

Wenn die Steuerung des Ministerialapparates nach den Entscheidungsprämissen der politischen Leitung gelingen soll, ist Voraussetzung, daß mittlere Leitungsebene und Referatsleiter hinreichend über die Erwartungen der politischen Leitung informiert sind. Auf eine diesbezügliche Frage antworteten 88% der AL, daß sie sich hinreichend informiert fühlten, und

1) Vgl. Derlien, Verwaltungssoziologie, in: von Mutius (Hg.), Handbuch für die öffentliche Verwaltung Bd. 1, Neuwied 1984, RZ 64 ff.

12% (6) meinten "es geht". Bei den Referatsleitern fiel die Antwort nicht so günstig aus: nur 58,6% der RL fühlen sich hinreichend und 21,2% mäßig ("es geht") informiert, während 19,4% kritisierten, die Unterrichtung könnte besser sein oder sei zu schwach. Dieses Ergebnis deutet auf einen Bruch in der vertikalen Steuerung hin, obwohl die RL häufiger mit dem AL als dieser mit dem MD kommunizieren und obwohl der AL für sie die wichtigste Informationsquelle über die Erwartungen der politischen Leitung ist.

Man könnte annehmen, daß der Grad der Informiertheit der AL u.a. abhängig ist von der Häufigkeit der Kommunikation zwischen AL und nächsthöherem Vorgesetzten, dem MD; aufgrund des ohnehin hohen Informationsstandes der AL ist der statistische Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen jedoch sehr gering ($r = 0,13$). Die große Mehrheit der AL kommuniziert mit dem MD zwei- bis dreimal die Woche (78%); täglich (3 AL) oder weniger als einmal die Woche (2 AL) ist die Ausnahme, während immerhin 6 AL (12%) auch nur einmal die Woche mit dem MD sprechen.

Fragt man umgekehrt, woraus die AL die Erwartungen der politischen Leitung entnehmen und geht von einer breiten Palette möglicher Informationsquellen aus, die sowohl die einzelnen Akteure im Leitungsbereich als auch schriftliche Äußerungen (Weisungen, Regierungserklärung, Äußerungen in der Presse) einschließt, so ergibt sich folgendes Bild (Tab. 3.2): an erster Stelle in der Wichtigkeit der Informationsquellen rangiert im Durchschnitt die Abteilungsleiterkonferenz, gefolgt von persönlichen Be-

sprechungen mit dem Minister und/oder dem MD. Deutlich abgesetzt erscheinen Mitteilungen der Z-Stelle, des StS und der persönlichen Referenten. Eine relativ geringe Steuerungsfunktion erfüllen die Regierungserklärung oder Verlautbarungen in den Medien, die aber immerhin einen höheren Stellenwert als die - offenbar kaum üblichen - schriftlichen Weisungen aus dem Leitungsbereich haben. Eine nicht zu unterschätzende Funktion erfüllt jedoch auch die schlichte Antizipation von Leitungserwartungen durch die AL. Man erkennt aber auch, daß dieses Muster wiederum nicht einheitlich für alle Ressorts gilt; die Zugänglichkeit der Personen im Leitungsbereich und damit ihre Bedeutung für die Vermittlung von Entscheidungsprämissen variiert, ohne daß hierauf näher einzugehen ist.

Tab. 3.2 Quelle politischer Erwartungen für AL
(mittlerer Rangplatz)

Ressort Quellen	Ju- stiz	Fi- nanz	Innen	Wirt- schaft	Ar- beit	Wiss. schaft	Kul- tus	Land- wirt.	ins- ges.
Besprech. m. Min.	2.0	1.7	2.5	3.6	2.5	3.0	2.5	2.4	2.5
Mitteil. StS	9.3	5.5	4.8	11.0	6.7	3.8	3.8	3.0	5.7
Mitteil. MD	4.2	2.7	2.7	2.0	3.3	2.0	2.2	1.6	2.5
Zentral- Stelle	3.7	4.2	5.2	4.4	4.0	4.6	4.0	6.0	4.6
Pers.Ref. Min.	5.6	5.0	5.7	8.4	7.3	5.4	5.0	6.0	5.95
AL-Konfe- renz	1.0	1.2	3.1	2.6	3.0	1.2	2.0	1.2	1.9
Schriftl. Weisung	8.3	9.3	8.0	8.8	7.5	7.7	6.0	6.5	7.8
Regierungs- erklärung	8.0	5.5	6.9	6.8	6.3	6.8	7.5	7.3	6.8
Presse etc.	6.8	7.0	7.0	6.0	8.0	6.5	7.8	6.5	6.9
Antizipa- tion	5.3	5.4	4.7	4.8	2.0	8.0	7.3	7.0	5.2
Sonstiges	11.0	2.0	5.0	3.0	11.0	11.0	11.0	4.0	6.9

Die Transmissionsfunktion des AL erscheint problematisch, wenn dieser einerseits für 67,3% der RL die wichtigste Informationsquelle ist, andererseits 19,4% sich kritisch über ihren Informationsstand hinsichtlich der Leitungserwartungen äußern. Dieses Ergebnis deutet auf eine gewisse Filterwirkung der mittleren Leitungsebene hin. Wenn im Vergleich zu den AL für die RL andere Informationsquellen außerhalb der persönlichen Kommunikation relativ bedeutsamer werden ¹⁾, so zeigt dies eine gewisse Substituierbarkeit der Steuerungsmedien ²⁾: immerhin werden schriftliche Weisungen von 22,2% auf den zweiten Rang und Presseverlautbarungen von 26,3% der RL auf den dritten Rang gesetzt; vor allem aber ist die Z-Stelle für die RL bedeutsamer: 58,7% halten sie für die zweit- oder dritt wichtigste Informationsquelle nach dem AL! Offensichtlich wirken die Z-Stellen neben dem AL als zweiter Kommunikationskanal zu den RL, ohne allerdings deren subjektives Informationsdefizit beheben zu können. Folglich nimmt auch die Antizipation von Leitungserwartungen für nahezu die Hälfte der RL (46,5%) den 3. oder 4. Rang ein.

- 1) Datenkritisch ist hier anzumerken, daß die RL in ihrer Fragebogenversion nicht die Möglichkeit hatten, Minister, StS, Al-Konferenz oder pers. Referenten als Informationsquelle zu nennen; wir waren davon ausgegangen, daß der direkte Kontakt zwischen Basis und Leitung selten sei, was indirekt bestätigt wird, da nur 47% der RL die Kategorie "Sonstige" und von diesen nur 35,9% (46 RL) sie mit den Rangziffern 1 oder 2 angaben; dies wäre wohl häufiger der Fall gewesen, wären Personen des Leitungsbereichs für die RL relevante Informationsquellen.
- 2) Aufgrund der nur 7 Antwortmöglichkeiten für die RL (s. FN 1) sind die Mittelwerte mit denen der AL (Tab. 3.2) nicht vergleichbar; wir wählen daher als Wichtigkeitsmaß den Median: die am häufigsten angegebene der 7 Einstufungsmöglichkeiten (Rangplätze).

Sucht man nach einer Erklärung für das Informationsdefizit der RL unter Berücksichtigung der Wichtigkeit der AL als Informationsquelle, so liegt es nahe, auch hier die Häufigkeit der Kommunikation mit dem AL für den Informationsstand der RL verantwortlich zu machen; der empirische Zusammenhang ist jedoch - wie schon bei den AL - äußerst schwach ($r = 0,15$; $\text{Lambda} = 0$). Auch hängt das Informationsniveau nicht ersichtlich vom Aufgabenprofil der Referate ab; ob man beispielsweise häufiger Gesetzentwürfe erarbeitet oder überwiegend mit Einzelfallentscheidungen befaßt ist, beeinflußt weder die Häufigkeit der Kommunikation mit dem AL noch den Informationsstand über die politischen Prämissen der Ressortleitung.

Möglicherweise ist der Inhalt der Kommunikation entscheidender als die Häufigkeit oder der Kommunikationskanal: der relativ niedrige Informationsstand der RL und der AL ist besonders in zwei Ministerien auffällig ¹⁾ und könnte darin bedingt sein, daß die Leitung selbst keine präzisen Vorstellungen hat oder jedenfalls nicht solche Vorstellungen, an denen sich die RL angesichts der Komplexität der Entscheidungsprobleme orientieren könnten.

Wie dem auch sei, festzuhalten ist, daß die RL nicht so gut wie die AL über die Erwartungen der politischen Spitze informiert sind und sich deshalb stärker als die AL auf die Antzipation und die Mitteilungen der Z-Stellen als zweitem Kommunikationsmechanismus verlassen müssen.

1) Hier bezeichneten sich 31,8 bzw. 34,5% der RL als hinreichend informiert gegenüber 59% im Gesamt-Mittel; ferner in einem dieser Ministerien nur 60% der AL gegenüber 88% insgesamt.

3.2.2 Kontrollfunktion

Auch wenn erfahrungsgemäß im alltagssprachlichen Verständnis nicht als Kontrollprozeß von den Beamten interpretiert, üben Kommunikationen von unten nach oben regelmäßig Kontrollfunktionen aus; sie stellen Rückkoppelungsprozesse dar, die einen Soll-Ist-Vergleich und ggf. neue Steuerungshandlungen erlauben. In dieser Hinsicht wurde zunächst ermittelt, wen die AL und RL über wichtige Vorkommnisse direkt informieren. ¹⁾

Tab. 3.3 Adressaten wichtiger Vorkommnisse

	n	AL	%	n	RL	%
Minister persönl.	38		76	15		5,7
StS persönl.	19		38	16		6,1
MD	49		96	101		38,4
Pers.Ref. von M oder StS	16		32	36		13,7
Z-Stelle	35		70	83		31,7
Stellv. AL	-		-	172		65,4

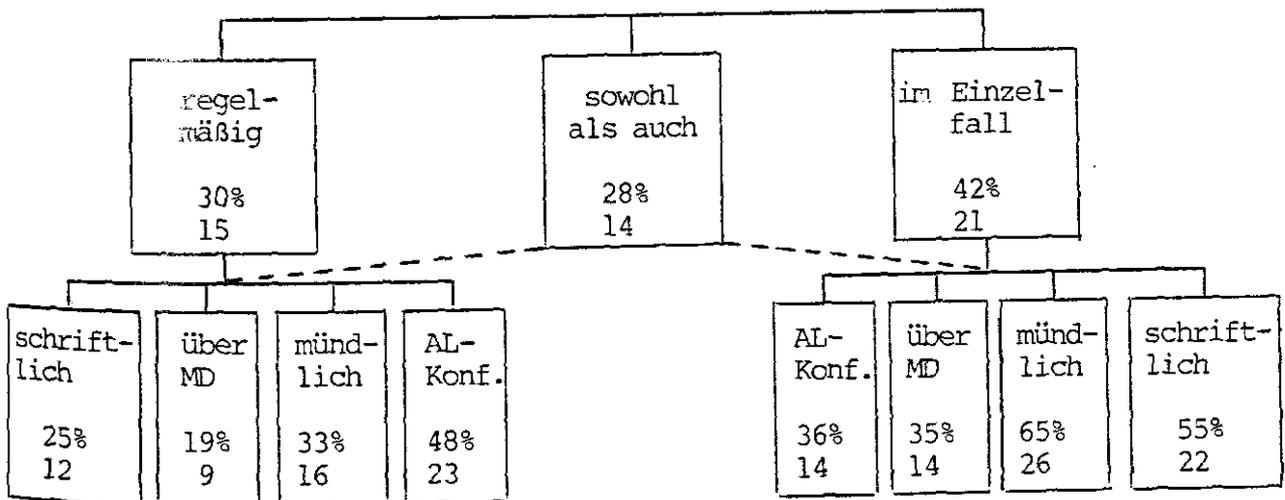
Man sieht, daß entsprechend seiner Stellung in der Hierarchie der MD die erste Anlaufstelle eines AL ist; darüber hinaus unterrichtet man über wichtige Vorkommnisse überwiegend zusätzlich den Minister persönlich und parallel die Z-Stelle. Daß die Pers. Ref. von Minister oder StS speziell informiert werden, ist die Ausnahme; aber auch die StS spielen nicht die herausgehobene Bedeutung, die man angesichts ihrer Stellvertreterfunktion für politische Fragen bestimmter Abteilungen erwarten könnte. Die-

1) Im RL-Fragebogen mit dem Zusatz "wenn der AL nicht erreichbar ist". Mehrfachnennungen in Tab. 3.3.

ser grundsätzlich hierarchische Meldeweg zeigt sich auch für die RL: nach dem (stellvertretenden) AL wendet man sich an den MD; anstatt notfalls aber bis zum Minister oder StS zu gehen (nur Ausnahmen), informiert man außer dem MD die Z-Stellen. Im übrigen zeigt Tab. 3.3, daß die AL sich kumulativ an mehrere Akteure des Leitungsbereichs gleichzeitig wenden, während die RL entweder den stellvertretenden AL oder den MD und/oder die Z-Stellen unterrichten.

Neben der punktuellen Unterrichtung speziell des Ministers über wichtige Vorkommnisse ist auch aufschlußreich, inwieweit die mittlere Leitungsebene den Minister regelmäßig unterrichtet oder nur insoweit, als seine Entscheidung in einer Sache gefragt ist.

Übersicht 3.4 Unterrichtung des Ministers



Allgemein werden die Minister eher nicht regelmäßig unterrichtet; eine Ausnahme stellt hier offenbar das LandwirtschaftsM dar; dort wird auch überwiegend schriftlich (und daher) unter Einschaltung des MD berichtet. Daneben aber wird hier auch besonders intensiv noch mündlich dem Minister Bericht erstattet.

Immerhin ist die Zugänglichkeit der Minister für die AL relativ groß, offenbar besonders im Justiz- und KultusM. Der Bedeutung der AL-Konferenz als Ort, an dem man die Erwartungen der politischen Leitung eruieren, entspricht auch ihr prominenter Platz bei der Unterrichtung des Ministers. Lediglich im Wirtschafts- und im ArbeitsM spielt sie eine untergeordnete Rolle; tendenziell wird eher regelmäßig und systematisch auf der AL-Konferenz berichtet als einzelfallbezogen.

Insgesamt läßt sich zur Stellung der einzelnen Akteure an der Spitze eines Ministeriums in etwa folgendes sagen:

- Das persönliche Gespräch mit dem Minister ist überwiegend problemlos möglich und sichert ihm eine überragende Bedeutung für die Orientierung der mittleren Leitungsebene wie auch für Kontrollinformationen über besondere Vorkommnisse sowie systematische und einzelfallbezogene Unterrichtung.
- StS und Pers.Ref. spielen zwar im Führungsprozeß keine unwichtige, aber eine deutlich untergeordnete Rolle;
- der Ministerialdirektor ist für die Vermittlung der Erwartungen der Leitung ebenso wichtig wie der persönliche Kontakt mit dem Minister selbst; er ist der erste Ansprechpartner für wichtige Vorkommnisse und entsprechend häufig in die Berichterstattung aus dem Hause eingeschaltet.
- Als wichtige Führungseinrichtung und Forum der Begegnung zwischen AL und Leitung ist unzweifelhaft die AL-Konferenz anzusehen.

- Die Z-Stellen nehmen zwar für die Steuerung der Abteilungen nur einen mittleren Rang ein, sind jedoch überwiegend in die vertikale Kommunikation von unten nach oben eingeschaltet und werden relativ häufig über wichtige Vorkommnisse unterrichtet. Dabei sind sie für die RL in beiden Beziehungen tendenziell wichtiger als für die AL und kompensieren dadurch in gewissem Maße die unvermeidliche Filterwirkung der mittleren Leitungsebene, ohne allerdings in jedem Falle den RL den erwünschten Informationsstand zu vermitteln.

Daß es in der Gestaltung des Führungsprozesses ferner ressortspezifische Modalitäten gibt, läßt sich empirisch nachweisen.

3.3 Funktion und Problematik der Zentralstellen

Der aufbauorganisatorischen baden-württembergischen Besonderheit der Z-Stellen mit ihren betont politischen Aufgaben gegenüber dem Apparat entsprechend, wurde diese Einrichtung besonders untersucht.

Zum Verständnis der Tabellen 3.5 und 3.6 ist anzumerken, daß den AL jeweils eine Liste mit 10 bzw. 7 Antwortmöglichkeiten vorgelegt wurde, die eine Mehrfachnennung zuließ¹⁾; d.h. die AL wurden nicht "gezwungen" mit ja oder nein zu antworten, da es sich hier vermutlich um einen sensiblen Bereich handelt. Die einzelnen Funktionen und Qualitäten der Beziehungen wurden fast durchgängig von AL aus allen Ressorts genannt; der Anteil derjenigen, die keine Angabe machten, läßt sich im Prinzip auf zwei Arten erklären: entweder wollten oder konnten sie die abgefragte Eigenschaft der Z-Stelle nicht bestätigen, oder sie waren der Ansicht, diese Eigenschaften lägen nicht vor. Wie dem auch sei, die Variation der positiven Nennungen läßt den Schluß zu, daß die Stellung der Z-Stellen nicht einheitlich gesehen und bewertet wird, sondern daß sie z.T. ambivalent eingeschätzt werden.

Tab. 3.5 zeigt, daß die häufigste Funktion der Z-Stellen von den AL darin gesehen wird, politische Hintergrundinformationen zu liefern; insofern wird sie auch von knapp der Hälfte der AL ausdrücklich als wichtiger Ansprechpartner für die Abteilungen bezeichnet. Im Gegensatz zu dieser eher reaktiven Funktion als "Sprachrohr" der Leitung ist von den aktiven Steuerungsfunktionen noch am stärksten die interministerielle Koordination ausgeprägt; ressort-

1) Die RL wurden hierzu nicht befragt.

Tab. 3.5 Funktionen der Z-Stellen

	ja	keine Angabe ¹⁾
1. liefert politische Hintergrundinformationen	28	21
2. wichtiger Ansprechpartner	23	26
3. entwickelt Arbeitsprogramm	17	32
4. steuert inhaltlich wichtige Vorhaben	2	47
5. setzt Termine	19	30
6. bearbeitet selbst wichtige Fachfragen	1	48
7. koordiniert ressortintern	15	34
8. koordiniert interministeriell	22	27
9. spielt für Fachabt. eher untergeordnete Rolle	18	31
10. Sonstiges	3	46

1) Für einen Befragten waren diese Fragen als Z-Stellen-Leiter nicht zutreffend.

Tab. 3.6 Beziehungen zur Z-Stelle

	ja	keine Angabe
1. friedliche Koexistenz	13	36
2. gute Kooperation	33	16
3. wichtige Hilfe	10	39
4. Verständigungsschwierigkeiten	0	49
5. Meinungsverschiedenheiten	0	49
6. störende Eingriffe	1	48
7. Filter gegenüber Leitung	7	42

intern koordiniert sie die Arbeit der Abteilungen schon relativ selten. Hierfür fungiert die AL-Konferenz. Etwa ebenso viele AL gaben an, die Z-Stelle entwickle das Arbeitsprogramm für das Ressort und setze den Abteilungen Termine. Bedroht diese Form der Steuerung schon die Abteilungsautonomie ganz erheblich, so erst recht der denkbare Fall, daß eine Z-Stelle Fachaufgaben der Abteilung an sich zieht - dies wird aber nur von einem AL berichtet; milder, aber desgleichen "bedrohlich" wären inhaltliche Vorgaben für die Arbeit der Abteilungen; auch diese denkbare Funktion der Z-Stellen wird nur von zwei AL berichtet. Entsprechend heterogen fällt die summarische Beurteilung der Steuerungsfunktion der Z-Stellen in allen Ressorts aus: etwa jeder dritte AL meint, die Z-Stelle seines Ressorts spiele eine eher untergeordnete Bedeutung.

Aus der organisationstheoretischen Literatur über die Beziehung zwischen Stabs- und Linieneinheiten ist bekannt, daß Stabsseinheiten notorisch in Konflikt mit Linieneinheiten geraten, da sie sich entgegen ihrer formalen Definition regelmäßig nicht gegenüber den Fachabteilungen neutral verhalten (z.B. selbst Prämissen setzen, anstatt dies den Instanzen zu überlassen), eine lediglich dienende Rolle spielen (sondern Aufgaben an sich ziehen) sowie die Stabsarbeit nicht als belohnend empfinden (sondern nach Beförderung streben, die aber nur in Linieneinheiten realisiert werden kann).¹⁾ Von den Facheinheiten wird hierauf häufig mit Informationsvorenthaltung reagiert. Es wurde daher geprüft, inwieweit die Z-Stellen derartige Schwierigkeiten mit den Fachabteilungen haben (Tab. 3.6). Die meisten AL

1) Vgl. zur Kritik dieses N(neutral)-I(inferior)-R (rewarding)-Modells Golembiewski, A New "Staff" Model: A Synthesis from Behavioral Research, in: ders./Gibson (eds.), Managerial Behaviour and Organization Demands, Chicago 1967, S. 296-315

stimmten der Vorgabe zu, daß eine gute Kooperation (33) herrsche, ja 10 Befragte meinten, die Z-Stellen seien eine wichtige Hilfe für die Abteilungen. Als "friedliche Koexistenz" stuften weitere 13 AL die Beziehung ein und anerkannten damit wohl implizit eine gewisse Rivalität. Ausgesprochen negativ äußerten sich nur 7 AL; diese sahen in der Existenz der in den vertikalen Kommunikationsprozeß eingeschalteten Z-Stellen einen Filter gegenüber der politischen Leitung; Verständigungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Vorbildung sah niemand, Meinungsverschiedenheiten in der Sache aufgrund unterschiedlicher Präferenzen ebensowenig; und störende Eingriffe stellte nur 1 Befragter fest. Insgesamt muß die Beziehung zwischen Z-Stellen und Abteilungen also nach dem vorliegenden Material als weitgehend unproblematisch angesehen werden und falsifiziert damit die Theorie.

Analysiert man weiter, wie die von uns unterschiedenen Funktionen der Z-Stellen mit der Einschätzung des Kooperationsklimas zusammenhängen, so stellt man fest:

- Wenn die Beziehung als gute Kooperation eingestuft wird, melden die AL auch wichtige Vorkommnisse an die Z-Stellen (s.o. 3.2.2); liefert die Z-Stelle ihrerseits Hintergrundinformationen und/oder ist sonstwie ein wichtiger Ansprechpartner, wird die Kooperation als gut bezeichnet. Interessanterweise wird die Kooperation aber auch dann als gut bezeichnet, wenn die Z-Stellen für die Abteilungen Prämissen setzen, sei es daß sie das Arbeitsprogramm des Ressorts entwickeln, Termine setzen oder intern wie extern koordinieren; ja sogar die beiden Befragten, die feststellten, die Z-Stellen steuerten Vorhaben ihrer Abteilungen inhaltlich, stuften die Kooperation als gut ein.

- Wird in den Z-Stellen eine wichtige Hilfe gesehen, so basiert dies ebenfalls auf ihrer Informations- und Koordinationsfunktion.
- Die kritischen Äußerungen einiger AL können nicht anders als paradox bezeichnet werden: von den 7 AL, die in den Z-Stellen einen Filter gegenüber der Leitung sahen, waren gleichzeitig jeweils 5 der Meinung, sie lieferten ihrerseits Informationen über wichtige Vorkommnisse (möglicherweise widerwillig - das wäre konklusiv), erhielten aber von den Z-Stellen auch wichtige Hintergrundinformationen und betrachteten sie als wichtigen Ansprechpartner (vielleicht nolens, volens). Und der eine AL, der störende Eingriffe feststellte, schrieb der Z-Stelle gleichzeitig eine untergeordnete Rolle zu. ¹⁾

Die Erklärung für diese der Stab-Linien-Theorie widersprechenden Ergebnisse dürfte in folgenden Umständen liegen:

- Die Z-Stellen erfüllen primär Service-Funktionen und steuern inhaltlich die Arbeit der Abteilungen kaum; dafür sind durchgängig die direkten Beziehungen zwischen den AL und den Ministern zu eng. Sie begleiten sie eher, und die Kontrollfunktion bleibt latent. Koordinationsleistungen und Terminvorgaben können schließlich auch als hilfreich interpretiert werden.
- Das Personal der Z-Stellen ist durchweg wie die Mehrheit der AL juristisch gebildet und besteht aus Laufbahnbeamten, die erfahrungsgemäß ihre Karriere unproblematisch in den Facheinheiten fort-

1) Vermutlich wurde bei diesen Fragen mehr rational als spontan geantwortet, woraus sich dann leicht Widersprüche ergeben, wenn die Selbstkontrolle nicht durchzuhalten ist.

setzen werden und jedenfalls von den AL nicht als potentielle Rivalen um Beförderungspositionen angesehen werden können. 1)

- Schließlich sind die Z-Stellen nicht groß genug, um die "kritische Masse" zu erreichen, ernsthaft für die Fachabteilungen planen zu können, wie dies häufig in Bonner Ministerien als Versuch von Planungseinheiten zu beobachten war.

Damit stellt sich jedoch in ganz anderer Hinsicht eine sehr wichtige Frage: besitzen die Ministerien eigentlich genügend analytische Kapazitäten, um vorausschauend zukünftige Probleme und gesellschaftliche Trends erkennen und präventiv programmatische Lösungen einleiten zu können? In den Abteilungen wird, wie wir gesehen haben, vielfach über Datenmangel geklagt, die Organisationspläne weisen keine Einheiten aus, die sich schwerpunktmäßig z.B. mit Prognosen, Evaluationen oder Nutzen-Kosten-Untersuchungen befassen. Die Z-Stellen, obwohl mit Zielsetzungen, Arbeits- und Regierungsprogramm sowie Grundsatzfragen befaßt, lassen diese analytischen Kapazitäten, wie sie für "Look-out-Institutions" kennzeichnend sind, vermissen. Insofern geraten sie gar nicht erst in die Situation von Planungsstäben, zur "Laienspielschar" degradiert zu werden, ebenso wenig wie ihre Mitarbeiter im Verdacht zu stehen scheinen, "Hermelinläuse" zu sein (Frido Wagener).

1) Damit soll das Problem der Verwendung von Assistenzpersonal nicht verniedlicht werden; offenbar gibt es Probleme, die sich gerade aus der schnellen Beförderung solcher Personen ergeben; siehe hierzu unter explizitem Bezug auf den Geschäftsbericht des Landespersonalausschusses BW (Drs. 8/1087) Schimanke, Assistenzeinheiten der politischen Leitung in Ministerien, in: VerwArchiv 73 (1982), S. 216, FN 1

3.4 Querschnittsfunktionen und politische Führung

Seit der klassischen Organisationstheorie wird postuliert, daß zu den organisatorischen Führungsfunktionen auch diejenigen Aufgaben gehören, die in der Formel POSDCORB zusammengefaßt werden: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reviewing, Budgeting. Hierbei handelt es sich einerseits um Rollen Aspekte von Leitungspositionen, andererseits können die Instanzen bei der Wahrnehmung dieser Funktionen jedoch von spezialisierten Organisationseinheiten unterstützt werden, die diesbezüglich Stabsfunktionen erfüllen. Wir hatten gesehen, daß die Z-Stellen derartig spezialisierte Einheiten sind, die die Leitung bei der Koordination, Steuerung und Kontrolle, z.T. auch bei der Planung unterstützen sollen. Traditionellerweise verfügt die deutsche Verwaltung jedoch auch in den Bereichen "Organisation", "Personal" und "Budgetierung" über spezialisierte Einheiten, deren Zusammenhang mit dem Leitungsprozeß zum einen in der Literatur nicht immer gesehen wird, da sie linienmäßig in den Verwaltungsabteilungen ¹⁾ verortet sind, zum anderen aber auch faktisch prekär ist: die Integration dieser Querschnittsaufgaben mit den Fachaufgaben, die Abstimmung etwa von Budget und Programm, von Personalausstattung und Arbeitsanfall scheint nicht recht zu gelingen.

1) In den Bundesministerien: Zentral-Abteilungen; Bezeichnung in den Landesministerien BW nicht ganz einheitlich.

3.4.1 Einbindung von Aufgaben in den Bereichen Organisation, Personal, Haushalt

Alle Ministerien verfügen über Referate, die diese Funktionen für das Ressort wahrnehmen. Daneben werden von der Verwaltungsabteilung gelegentlich eben diese Aufgaben auch für den nachgeordneten Bereich wahrgenommen, oder aber diese Aufgaben werden dominant für den nachgeordneten Bereich erledigt und daneben für das Ministerium. Diese **Fusion von Querschnittsaufgaben für das Ministerium selbst und entsprechenden Aufgaben für den nachgeordneten Bereich**, die dann im Prinzip im Ministerium als **Fachaufgaben** einzustufen wären, finden wir im Justiz-, im Wissenschafts- und im Bildungsministerium. Einen Sonderfall stellt das **Finanzministerium** dar, das neben seinen fachministeriellen Aufgaben (etwa im Steuerbereich) mit der Haushaltsabteilung und der Zuständigkeit für Beamten-, Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht für die gesamte Landesregierung als **Querschnittsministerium** tätig ist. Auch hier werden die Aufgaben für das eigene Ressort (von 2 Abteilungen) miterledigt.

Eine andere Variante, nämlich die **abteilungsmäßige Trennung von Querschnittsaufgaben** für das Ressort und für den nachgeordneten Bereich findet sich im Innenministerium und im Landwirtschaftsministerium, in denen die Aufgaben des Personal- und Haushaltswesens des nachgeordneten Bereichs jeweils in der betreffenden Fachabteilung, in der Polizei- bzw. Forstverwaltungsabteilung liegen.

Lediglich mit Bezug auf das Ministerium selbst sind die Querschnittsaufgaben in den restlichen Ministerien in der Verwaltungsabteilung ausgewiesen.

Es ist fraglich, ob die Fusion dieser Funktionen sowohl für das Ressort selbst als auch für den nachgeordneten Bereich in einer (oder wie im JustizM in zwei) Abteilung(en) effektiv ist; unter dem Gesichtspunkt der Spezialisierung bietet das "Miterledigungsmodell" sicherlich Vorteile, wenngleich innerhalb der betreffenden Abteilung gelegentlich nochmals ein Referat speziell zumindest einige der Querschnittsaufgaben für das Ressort wahrnimmt. Unter Leitungsgesichtspunkten könnte diese Variante den Nachteil haben, daß die Binnenfunktionen unter den quantitativ bedeutsameren Funktionen für den nachgeordneten Bereich ihren Stellenwert einbüßen und etwa auch im Zeitbudget des betreffenden AL nicht mehr so berücksichtigt und damit der Leitung vermittelt werden können, wie es in Ressorts der Fall ist, deren Verwaltungsabteilungen ausschließlich mit Binnenbezug arbeiten. Eine abschließende Klärung dieser Frage ist jedoch nur in einer gesonderten Untersuchung möglich.

3.4.2 Relative Bedeutung der Querschnittsfunktionen

Es kann zwar nicht gesagt werden, welchen Stellenwert die Leitung der Ministerien diesen Aufgaben beimißt, wohl aber ließ sich ermitteln, wie die AL diese Querschnittsaufgaben und den Kontakt mit den betreffenden Referaten einschätzen, die matrix-organisatorisch mit den Fachabteilungen kooperieren.

Tab. 3.7 Bedeutung ¹⁾ von Besprechungen
mit

Ressort	Organisations-	Personal-	Haushaltsref
Justiz	2,3	1,7	2,0
Finanz	3,0	2,0	1,4
Innen	3,1	2,0	1,9
Wirtschaft	2,8	2,0	1,2
Arbeit	3,5	1,8	2,3
Wissenschaft	2,6	2,0	1,2
Kultus	2,3	1,8	1,0
Landwirtschaft	2,5	1,5	1,2
Gesamt	2,8	1,8	1,5

1) Mittelwerte der Angaben auf der 4-Punkte-Skala (4 = nicht wichtig); die Mittelwerte werden dadurch etwas gegen 1 gedrückt, daß die Verwaltungs-AL diese Fragen meist als nicht zutreffend einstufen mußten und daher statistisch mit 0 berechnet worden sind; die Relationen zwischen den Ressorts berühren dies jedoch nicht.

Erwartungsgemäß ist das Haushaltsreferat für die Fach-AL am wichtigsten, wobei im übrigen nur eine schwache Korrelation mit dem vom AL verwalteten Budgetvolumen besteht ($r = 0,13$). Je unwichtiger das Haushaltsreferat ist, desto unwichtiger ist auch die Beziehung zum Organisationsreferat ($r = 0,32$), wobei jedoch letzteres ohnehin eine untergeordnete Bedeutung zu haben scheint. Dafür hängen aber Personal- und Organisationsreferat bedeutungsmäßig enger zusammen ($r = 0,54$).

Angesichts der subjektiv von den AL empfundenen Personalmängel und im Hinblick auf die theoretische Forderung, den Personaleinsatz flexibel auf den Arbeitsanfall auszurichten, wurde ermittelt, wie die Flexibilität des Personaleinsatzes in den Ministe-

rien von den AL und den RL beurteilt wird. 61,2% der AL, aber nur 40,8% der RL hielten den Personaleinsatz für flexibel genug; 22,4% der AL (11) und 30,9% der RL waren damit nicht zufrieden und meinten sogar, daß einige Referate Überkapazitäten hätten, während andere gleichzeitig stark belastet seien.

Als Ursache für die Inflexibilität wurde jedoch jeweils an erster Stelle ein genereller Mangel an Planstellen gesehen, z.T. in Verbindung mit der Schwierigkeit, die Personalanforderungen beim Personalreferat durchzusetzen. Weitere Gründe der z.T. unbefriedigenden Situation wurden darin gesehen, daß das Personal zu spezialisiert sei, um flexibel eingesetzt werden zu können, daß man den Arbeitsanfall nicht vorausplanen und daher nicht rechtzeitig Personal anfordern könne, und gelegentlich scheint die Personalzuweisung wohl zu erfolgen, aber zu spät.

Über die Abstimmung von Budget und Aufgaben, von Finanzplanung und politischer Bedeutung von Programmen und Aufgaben könnte lediglich eine umfangreiche spezielle Untersuchung letztlich etwas aussagen. Man wird aber wohl auch für Baden-Württemberg davon ausgehen können, was die Finanzwissenschaft international und für die Bundesrepublik seit Jahren moniert¹⁾:

- fehlendes Steuerungspotential der Finanzplanung für den Ein-Jahres-Haushalt, weil erstere aus letzterem entwickelt wird,
- gleichzeitig mangelhafte Prioritätensetzung in der Finanzplanung,
- Fortschreibung des Haushaltssockels und Schwierigkeit der Re-Allokation von Ressourcen nach neuen Prioritäten.

1) Siehe neben vielen anderen Wille, Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubesinnung, in: Finanzarchiv 35 (1976/77), S. 68 ff.; ders., Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd.I, 1977, S. 427 ff.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und liegen meist in der sozio-ökonomischen und politischen Umwelt des Verwaltungssystems; um intern zumindest die Möglichkeit einer flexibleren Ressourcen-Allokation zu schaffen, wird man eine stärkere prozessuale und organisatorische Verzahnung von Ressourcenseite und Aufgabenplanung in Verbindung mit einem System der Erfolgskontrolle ins Auge fassen müssen.

3.4.3 Sonstige Querschnittseinheiten

Die Verwaltungsabteilungen beherbergen meist noch weitere Aufgaben, von denen die meisten ebenfalls Querschnittscharakter haben. Lediglich gelegentlich finden sich hier Aufgaben eher fachlicher Natur. ¹⁾

Als Querschnittsaufgaben sind anzuführen

- "Verwaltungsvereinfachung" und "Bürgernähe" mit engem Bezug zum Organisationsreferat,
- EDV-Aufgaben mit engem Bezug zum Organisationsreferat,
- Datenschutz,
- Statistik und Dokumentation,
- Justitiariat.

3.4.4 Ansätze einer Planungsorganisation

Unbeschadet der Funktion der Z-Stellen weisen einige Ressorts Ansätze einer Planungsorganisation auf, die jedoch nur zum Teil zentral für das gesamte Ressort zuständig ist und zum Teil in den Fachabteilungen liegt:

- Grundsatzabteilungen finden wir im Kultus- und im Finanzministerium. Erstere ist u.a. mit einem Referat bestückt, das für EDV, Statistik, Bedarfs-

1) Beispielsweise "öffentliches Antragswesen und zivile Verteidigung" im WirtschaftsM; "Bauangelegenheiten" im WissenschaftsM oder "Bund und Land" im ErnährungsM

und Finanzplanung zuständig ist; im FinanzM gehören zu den Aufgaben der Grundsatzabteilung u.a. Steuerschätzung, Statistik und Landesinformationssystem. Interessanterweise enthält sie, wie schon gesagt, zugleich die Zentralstelle des Ministeriums.

- Eine vergleichbar zentrale oder zumindest hervorgehobene Stellung nimmt die Planung im ArbeitsM ein, wo sie ("Sozialplanung etc.") sogar bei der Z-Stelle liegt.
- Die Alternative führt jedoch eben dieses Ministerium gleichfalls vor: Ressortierung der Planung in den Fachabteilungen, finden wir doch in der Gesundheitsabteilung ein Referat für Planung im Gesundheitswesen.

Insofern findet sich in den Ministerien nur ansatzweise eine funktional spezialisierte Planungsorganisation, während diese Funktion überwiegend in den Basiseinheiten der Fachabteilungen liegt. Im Kap. 3.5.5 wird hierauf zurückzukommen sein.

3.5 Gestaltungsmöglichkeiten für den Leitungsbereich

Da uns die Möglichkeit nicht gegeben ist, auf Mängelfeststellungen und individuelle Bedürfnisse von Ministern, StS und MD in Bezug auf Leitungsorganisation und Führungsprozeß zu rekurrieren, andererseits die Ist-Analyse dieses Kapitels keine gravierenden Mängel ergeben hat, können hier nur Gestaltungsmöglichkeiten vorgestellt werden, die sich aus dem Vergleich von gegebener Lage und theoretischen wie auch andernorts praktizierten Modellen für die Leitungsorganisation ergeben. Während sich für die Referats- und Abteilungsorganisationen m.a.W. dezidierte Empfehlungen aufgrund gesicherter organisationstheoretischer Erkenntnisse und aufgrund der empirischen Analyse abgeben lassen, weil die Strukturvielfalt auf diesen Ebenen schon erprobte Varianten enthält, müssen die folgenden Ausführungen eher als Empfehlung zur Erprobung verstanden werden.

3.5.1 Leitungsspanne

Zunächst ist zum einen die Konsequenz aus den Empfehlungen zur Umstrukturierung der Referate und Abteilungen zu ziehen, zum anderen die Möglichkeit zu diskutieren, eine zusätzliche hierarchische Ebene in Gestalt von Hauptabteilungen einzuziehen.

3.5.1.1 Zahl der Abteilungen

Die Ausführungen zur optimalen Leitungsspanne gelten prinzipiell auch für die oberste Ebene. Allerdings ist hier zu bedenken, daß das Zeitbudget der politi-

schen Rollenträger, von Minister und StS, aufgrund der Vielfalt von Rollensegmenten mit einer Einbindung in den politischen Bereich wesentlich restriktiver für den internen Managementprozeß wirkt als die Außenkontakte eines AL oder RL, der bei deren Wahrnehmung immer ausschließlich administrativer Akteur bleibt. Daher sind aus der Sicht eines Ministers tendenziell kleinere Leitungsspannen angebracht. Die heute z.T. bestehenden Leitungsspannen von 10 Abteilungen zwingen geradezu dazu, die StS nicht nur zur Entlastung des Ministers in seinen politischen Funktionen nach außen einzusetzen, sondern sie auch im Innenverhältnis mit Leitungsaufgaben zu betrauen, die sich auf Teile des Ressorts und einzelne Abteilungen beziehen.

Selbst wenn man diese Form der kollegialischen Leitung ¹⁾ akzeptiert, gilt doch für den Ministerialdirektor als administrativer Spitze eines Ministeriums, die prinzipiell über den gesamten Geschäftsbereich eines Ministeriums informiert sein und nicht nur neben den StS einzelne Abteilungen schwerpunktmäßig leiten soll, daß 6 bis 8 Abteilungen als Obergrenze der Leitungsspanne anzusehen sind. Für den MD und einen monokratisch führenden Minister gilt zudem in der Regel eine Prämisse der mittleren und unteren Leitungsebenen nicht: die relative Homogenität des Aufgabenbereichs. Zumindest beim heutigen Ressortzuschnitt ist das Aufgabenspektrum einiger Ministerien relativ heterogen, was eine kleinere Leitungsspanne ebenfalls nahelegt.

1) Der Ausdruck "kollegial" könnte angesichts der formal natürlich letztlich monokratischen Leitungsstruktur mißverständlich sein.

Das vorliegende Gutachten hat vom gegebenen Ressort-zuschnitt auszugehen ¹⁾; dies würde aber bedeuten, daß eine Orientierung ausschließlich an der optimalen Leitungsspanne eines MD und/oder einer monokratischen oder kollegialischen politischen Leitung, eine Vergrößerung der Abteilungen (und letztlich der Referate) wiederum ausschließen würde, ja in einigen Ministerien mit heute 5 Abteilungen könnte eine Leitungsspanne von 6 bis 8 bei relativ homogenem und 5 bis 6 bei eher heterogenem Aufgabenbereich geradezu als Argument für die Aufteilung und damit für die Bildung weiterer Abteilungen verstanden werden. Daher sind diese Größen als Obergrenze der Leitungsspanne zu verstehen und für heute kleine Ressorts im Zuge einer möglichen Neuordnung des Ressortzuschnitts zu beachten. Hinsichtlich des status quo sollen sie jedoch nicht als Mindestgrößen angesehen werden! Entsprechend dem induktiven Ansatz dieser Untersuchung ist die Leitungsspanne der obersten Ebene also nur eine Restgröße und nicht das dominante Gestaltungsprinzip, aus dem sich dann die (zu kleinen) Leitungsspannen der beiden unteren Ebenen ergeben würden. Bei Realisierung der Empfehlungen von Kap. 1 und 2 würde sich mithin die heute vorfindbare Leitungsspanne der obersten Ebene größtenteils reduzieren, weil in einer Reihe von Fällen zwangsläufig die Auflösung von Abteilungen die Konsequenz wäre. Voraussichtlich würde sich dabei auch die heute im Innen- und im LandwirtschaftsM nach der oben dargelegten Richtgröße zu große Kontrollspanne (heute 10 bzw. 9 Abteilungen) auf das optimale Maß reduzieren. Das Problem der Mindestzahl von Abteilungen in den kleinen Ressorts hingegen sollte im Zusammenhang mit der Ressortabgrenzung gelöst werden

1) Eine Abstimmung mit dem diesbezüglichen Parallel-Gutachten von Professor Laux war nicht vorgesehen.

3.5.1.2 Zur Bildung von Hauptabteilungen

Hauptabteilungen (und damit Ober-Abteilungsleiter) hat es in der deutschen Ministerialverwaltung m.W. nur in Ausnahmefällen und z.T. periodisch gegeben. So wurde im BMI 1969 nach der Auflösung des Vertriebenenministeriums eine entsprechende Abteilung eingerichtet, d.h. das BMVertriebene wurde eingegliedert und insgesamt in den Status einer Abteilung versetzt; mithin umfaßte also diese Abteilung alle früheren Fachabteilungen des BMVertriebene. Die Leitung wurde dem vormaligen StS übertragen, der statusmäßig folglich von den AL des BMI etwas abgehoben war, ohne sich aber von diesen - und das ist entscheidend - funktional zu unterscheiden.

Der zweite Fall betrifft das Bundesministerium der Verteidigung, in dem zeitweilig (1969 bis 1976) zwei Hauptabteilungen förmlich ausgewiesen waren, von denen die eine aus den Abteilungen für Verwaltung und Recht sowie für Unterbringung, die andere aus den Abteilungen "Wehrtechnik" und "Verteidigungswirtschaft" bestand. Die AL wurden nach Bl0 besoldet. Insbesondere die Zusammenfassung der wehrtechnischen und wehrwirtschaftlichen Fragen in einer Hand unterhalb der politischen Spitze hatte angesichts der Größe des BMVg eine gewisse Plausibilität; gleichwohl hat sich diese Lösung nicht durchhalten lassen. Als generelles Muster für die Bonner Ministerialorganisation sind diese Fälle niemals diskutiert worden.

Gegen die Bildung von Hauptabteilungen in Ministerien sprechen im wesentlichen zwei Gründe:

- Zum einen bedeutet diese Variante, daß eine zusätzliche hierarchische Ebene geschaffen wird zwischen Amtschef und AL, wodurch sich unvermeidlich Filterwirkungen einstellen, insbesondere wenn die Abteilungen nochmals in Unterabteilungen gegliedert sind. Ist dies nicht der Fall, bietet sich ohnehin die "Herabzonung", nämlich gerade die Bildung von Unterabteilungen anstelle von Hauptabteilungen an - mit all den damit wiederum verbundenen Nachteilen (s.o. 2.4.2). Denn Haupt-AL/B10 (in Bonn) bedeuten immer auch Statusdifferenzierung der mittleren Leitungsebene mit Ausstrahlung auf das Funktionieren der AL-Konferenz.
- Vor allem aber stellt sich mit der Einführung von Hauptabteilungen die Frage, wie deren Leiter ihre Funktionen gegenüber dem Amtschef und ggf. den politischen (parlamentarischen) StS abgrenzen sollen. Es taucht hier eine ähnliche Rivalität der Führungsrollen auf wie schon zwischen AL und Unter-AL.

An dieser grundsätzlichen Problematik würde sich auch nichts ändern, wenn man anstelle von Haupt-AL Unterstaatssekretäre einführen würde. Ganz abgesehen davon, daß es sich hierbei zunächst einmal nur um semantische Unterschiede handelt, würde selbst die Maßgabe, daß die Unter-StS, wie sie von der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI empfohlen worden sind ¹⁾, nicht dem beamteten StS als administrativer Spitze unterstehen sollten, an dem Grundproblem der vertikalen Rollendifferenzierbarkeit nichts ändern: es macht funktional keinen Unterschied, ob der administrative Gürtel höhergezogen oder der politische Gürtel herabgezont wird, ob von

1) 3. Bericht 1972, S. II/20-22

Oberabteilungsleitern oder von Unterstaatssekretären gesprochen wird; die Frage der Abgrenzung nach unten wie der Einbindung nach oben bleibt prekär.

Aus diesen Gründen wird die Bildung von Hauptabteilungen grundsätzlich nicht empfohlen, zumal Landesministerien sich nicht in der kritischen Größenordnung bewegen (wie etwa das BMVg), bei der diese Variante immerhin erwägenswert wäre.

3.5.2 Programmorientierung des Abteilungszuschnitts

Die deutsche Ministerialverwaltung tut sich schwer, sich vom Aufgaben- und vom Gesetzesbegriff gedanklich zu lösen und stattdessen in den Kategorien "Problem", "Zielsetzung" und "Maßnahme" zu denken.¹⁾ Unter dem Begriff "Programm" wird hier die Summe der Maßnahmen zusammengefaßt, die auf ein Ziel (und damit ein zu lösendes Problem in der sozio-ökonomischen Umwelt) ausgerichtet sind; bei dieser Betrachtungsweise ist es für die Aufbauorganisation sekundär, ob die Maßnahmen oder Programmelemente gesetzesförmig gestaltet sind oder nicht, ob sie materiell regulativen (Gebote, Verbote), finanziellen (Transferzahlungen, Incentives und Disincentives), infrastrukturellen oder informationellen Charakter (z.B. Aufklärungsmaßnahmen) haben.²⁾ Entscheidend ist, daß Aktivitäten zielorientiert gebündelt werden.

1) Zu dieser Umorientierung Herbert König, *Dynamische Verwaltung*, Stuttgart 1977

2) Vgl. Derlien, *Verwaltungssoziologie*, a.a.O., RZ 11; Kaufmann/Rosewitz, *Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen*, in: Mayntz (Hg.), *Implementation II*, Düsseldorf 1983, S. 25-49

Diese Idee ist nicht neu, sondern wurde verwaltungspraktisch Mitte der 60er Jahre in den USA im Zusammenhang mit dem Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) entwickelt, dessen Anspruch jedoch insofern sehr ambitiös war, als einerseits sämtliche Aktivitäten der US-Bundesregierung in Programmen geordnet und zugleich die Budgetmittel entsprechend den programmatischen Prioritäten aufgeteilt werden sollten. Dieses System ist in seiner regierungsweiten Anlage gescheitert ¹⁾, nicht jedoch in einzelnen Ressorts, was gelegentlich in der deutschen Literatur übersehen wird. In die gleiche Richtung zielten die Vorschläge der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, Ziel-Programm-Strukturen und eine Integration mit dem Haushalt zumindest für einzelne Ministerien zu schaffen ²⁾; im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wurde ein nach anfänglichen Schwierigkeiten ³⁾ offenbar bis heute erfolgreicher Versuch gemacht. ⁴⁾ Unabhängig davon, ob man eine Integration von Programm und Budget anstrebt, sollte versucht werden, die Aufgaben einzelner Abteilungen zielorientiert zusammenzustellen, so daß Maßnahmen gleicher primärer Zielsetzung oder Wirkung in einer Abteilung gebündelt werden.

1) Immer noch den besten Überblick gibt Reiner mann, Programmbudgets in Regierung und Verwaltung, Baden-Baden 1975

2) PRVR, 3. Bericht 1972

3) Siehe Derlien, Probleme des neuen Planungssystems im BML, in: Die Verwaltung 8 (1975), S. 363-371

4) Vgl. Willer, Agrarpolitische Planung und politisch-administrative Praxis, in: Z f Agrarpolitik und Landwirtschaft 55 (1977), S. 177-213; Wegge, Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung im BML, in: Verwaltungsarchiv 70 (1979), S. 326-340; hierauf aufbauend auch der seinerzeitige Leiter der Planungsabteilung im BML, Scholz, Ein Organisationsmodell für Bundesministerien, in: DÖV 32 (1979), S. 229-236

Diese Vorgehensweise würde auch den Grundsatz der Aufgabengliederung beachten, daß die Interdependenz von Aufgaben in einer Organisationseinheit zu maximieren und die Interdependenzen zu anderen Einheiten zu minimieren sind. Zum einen reduzieren sich hierdurch die Anforderungen an die externe Koordination, zum anderen erlaubt ein zielorientierter Abteilungszuschnitt eine erfolgsorientierte interne Leitung der Abteilung; vor allem schafft ein derartiger Aufbau, insbesondere wenn in mehreren Abteilungen eines Ressorts verwirklicht, Transparenz und Steuerbarkeit für die politische Leitung. ¹⁾

Allerdings ist hierzu mit Nachdruck festzustellen, daß die Entwicklung von Programmstrukturen ein äußerst schwieriges und zeitaufwendiges Unterfangen ist, das nur über eine intensive Diskussion innerhalb eines Ministeriums realisierbar ist, in der vor allem einmal Ziele und Prioritäten ermittelt, sodann die - meist ja mehrdeutigen - Zielbezüge bestehender Aktivitäten identifiziert und die Bündelung dieser Aktivitäten zu Programmen in einem iterativen Diskussionsprozeß zwischen Leitung und Facheinheiten überprüft werden muß. ²⁾ In jedem Falle sollte die Idee einer programmatischen Abteilungsstruktur, dort wo klare Problem- und Zielbezüge erkennbar sind, als Maxime für die Bildung von Abteilungen gelten; gut vorstellbar ist dies beispielsweise für den Umweltschutzbereich, in dem heute zudem die Kompetenzen auf mehrere Ministerien verteilt sind.

- 1) Auch das Management by Objectives läßt sich als Führungstechnik besonders gut in einer derartigen Struktur implementieren.
- 2) So die Erfahrungen aus dem BML; zur Durchführung dieses Vorhabens wurde seinerzeit nicht nur die PRVR beim BMI bemüht, sondern auch die Unternehmensberatungsgesellschaft McKinsey, deren von der PRVR veröffentlichtes Gutachten ca. 1 Million DM gekostet hat.

Betont werden soll auch ausdrücklich, daß dieses Konzept schon unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung der Steuerungsfähigkeit Bedeutung hat; ob der weitere Schritt: die Verzahnung mit dem Haushalt gegangen wird, ist eine andere Frage; hierauf wird unter 3.5.5.1 zurückzukommen sein.

3.5.3 Instrumente abteilungsübergreifender Koordination

Als Gestaltungsmöglichkeiten der Leitungsorganisation können nicht nur neue, bisher nicht verwirklichte Elemente genannt werden, sondern erfolgreiche Strukturformen der heutigen Organisation müssen ebenfalls betont werden, zum einen, um eine Zusammenschau zu ermöglichen, zum anderen aber vielleicht auch, um eine bewußtere Nutzung zu induzieren.

Daher ist hier unter dem Gesichtspunkt der abteilungsübergreifenden Koordination aus der Sicht der politischen Leitung eines Ministeriums kurz zu handeln über

- Projektgruppen, die im Prinzip natürlich auch für die abteilungsinterne wie die interministerielle Koordination einsetzbar sind, sowie über
- die Abteilungsleiterkonferenz.

3.5.3.1 Projektgruppen

In der Vergangenheit ist gelegentlich von Kritikern der öffentlichen Verwaltung ihre "starre", auf Dauer gestellte Zuständigkeitsverteilung mit klaren Grenzen zwischen Aufgabengebieten im Hinblick auf die ressortinterne Kooperation moniert worden; diese Struktur erschwere es, zuständigkeitsübergreifende

Problemzusammenhänge zu erkennen und zu verarbeiten. Als Alternative der ressortinternen Koordination wurde die Projektgruppe empfohlen. In der Tat läßt sich sagen, daß das Innovationspotential und die Fähigkeit zur Verarbeitung neuer interdependenter Probleme in Projektgruppen größer ist als in der permanenten Organisation der Referats- und Abteilungsgliederung.

Projektgruppen sind definiert ¹⁾ durch

- einen zeitlich begrenzten Auftrag,
- der Auftrag selbst soll in der Lösung eines komplexen Problems bestehen, die die Kooperation von Sachverstand aus mehreren Abteilungen erfordert,
- die Mitglieder sind ad personam ernannt und nicht (wie in Ausschüssen) ex officio Mitglieder,
- sie sind gleichgestellt ohne Rücksicht auf statusmäßige Unterschiede ²⁾.

Bei dieser Konzeption spielten jedoch auch, was nicht übersehen werden sollte, Bestrebungen eine Rolle, die partizipativen Elemente wertrational, d.h. um ihrer selbst willen, zu steigern.

1) Siehe Lepper, Teams in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 141ff.; Laux, Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Hochschule Speyer (Hg.), Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 317-346

2) So auch sinngemäß die "Leitlinien für die Führung und Zusammenarbeit in der Verwaltung des Landes Baden-Württemberg" v. 30.10.1979

Heute wird man nach etwa 15-jähriger Erfahrung mit Projektgruppen ¹⁾ sagen müssen, daß Projektgruppen einerseits für ihre spezielle Aufgabe in der Tat eine **strukturelle Bereicherung** der traditionellen Organisation darstellen, andererseits aber interne Funktionsprobleme haben. Allerdings setzen sie letztlich die Existenz der permanenten Organisation voraus; ein ausschließliches Netz von temporären Einheiten würde die positiven Funktionen permanenter Organisation aufs Spiel setzen.

Projektgruppen sollten vor allem der abteilungsübergreifenden Koordination und Kooperation dienen ²⁾ und werden daher hier eingeordnet als Bestandteil oder Instrument der Führungsorganisation.

Sozialpsychologische Untersuchungen haben in der Tat gezeigt, daß **Teamarbeit** der arbeitsteiligen Bewältigung oder der Einzelarbeit in **bestimmten Bereichen** überlegen ist. Voraussetzung für Projektgruppen ist, daß

- es sich um eine unstrukturierte Aufgabe, ein **neues Problem** handelt;
- daß sich die Informationen, die für die Lösung des Problems erforderlich sind, auf mehrere Personen und Organisationseinheiten verteilen und sich daher eine **wechselseitige Abhängigkeit der Mitglieder** bei der Lösung der (somit konjunktiven) Aufgabe ergibt;

1) Die Leitlinien für die Führung und Zusammenarbeit in der Verwaltung des Landes BW v. 30.10.1979 unterscheiden von den Projekt- die Arbeitsgruppen, ohne daß organisationstheoretisch hinreichend klar wird, worin diese Differenzierung begründet ist, außer daß Arbeitsgruppen für übergreifende **Daueraufgaben** eingerichtet werden sollen; insofern handelt es sich um Ausschüsse.

2) Wodurch eine abteilungsinterne oder interministerielle Nutzung nicht ausgeschlossen wird; allerdings ist sie dort kaum nötig und hier selten möglich.

- eine Interessenskongruenz der Mitglieder besteht dadurch, daß sie gleich belohnt oder negativ sanktioniert werden entsprechend ihrer Problemlösungseffektivität als Gruppe; Differenzierung von Sanktionen führt kurz über lang wieder zur Einzelarbeit und zum "Vorpreschen der vermeintlich Besseren";
- es muß ein "optimaler", d.h. ein - praktisch aber schwer zu bestimmender - nicht zu großer und nicht zu kleiner Stress, z.B. aufgrund des Zeitdrucks gesetzt werden. ¹⁾

In der Verwaltungspraxis hat sich dieser Vorteil aufgrund der speziellen Randbedingungen, die sich naturgemäß anders als im Psycho-Labor der Kleingruppen-Forscher gestalten, jedoch nur zum Teil eingestellt. Sowohl die wissenschaftlich untersuchten Teams in der Bundesverwaltung als auch in der Berliner Verwaltung ²⁾ haben sich kaum hinreichende Autonomie gegenüber den sie entsendenden Muttereinheiten (Referate und Abteilungen) bewahren können; nur wenn eine Projektgruppe ausdrücklich von der politischen Leitung eingesetzt worden und die Wichtigkeit ihrer Aufgabe somit unterstrichen und Belohnungen aufgrund gestiegener Beförderungschancen und Sichtbarkeit der Leistung im Erfolgsfall vielversprechend waren, gelang es, das Innovationspotential der Gruppen annähernd zu nutzen. Ansonsten litten die Teams durchgängig unter der Rivalität der Basis-einheiten, die ihre sektoralen Präferenzen und Auffassungen durchsetzen wollten und daher

1) Siehe im einzelnen Irle/Kießler-Hauschildt, Bedingungen für die Einführung von Gruppenarbeit in die Ministerialorganisation, Gutachten für die PRVR, o.J.

2) Siehe hierzu und zum folgenden Jobst Fiedler in: Baars/Baum/Fiedler, Politik und Koordination, Göttingen 1975, S. 75-183

- schon die **Bildung der Teams** erschwerten, indem nicht immer die erforderliche Freistellung der Mitglieder von Arbeiten in der Muttereinheit gesichert wurde; besonders gravierend war dieses Problem, wenn die entsendenden Referate zu klein waren, so daß sich Doppelbelastung der Projektgruppen-Mitglieder nicht vermeiden ließ; gelegentlich wurden auch nicht die besten verfügbaren Mitarbeiter entsandt;
- zudem gelang die Emanzipation von der Sichtweise der entsendenden Einheit häufig nicht, ergaben sich zumindest **Loyalitätskonflikte**. War dies nicht der Fall, sondern Weisungsfreiheit wirklich realisiert, stellten sich Probleme der **Autorisierung des Arbeitsergebnisses** ein: die Facheinheiten beriefen sich auf den unverbindlichen Status der Arbeitsergebnisse.

Insofern verbietet sich heute eine Projektgruppen-Euphorie. Immerhin sind Projektgruppen, wie der Vergleich der Dienstordnung BW von 1970 i.d.F. von 1976 mit den Führungsleitlinien von 1979 verdeutlicht, heute eine akzeptierte neue Strukturform,¹⁾ und die "Führungsleitlinien" berücksichtigen bereits die meisten der hier angesprochenen praktischen Probleme.

Die Befragung ergab, daß 82,6% der AL und 68,1% der RL - überwiegend positive (73,9% bzw. 54,5%) - Erfahrungen mit Projektgruppen gesammelt hatten²⁾.

1) Vgl. kürzlich noch einmal Lepper, Die Projektorganisation - Alternative oder Ergänzung?, in: DÖV 37 (1984), S. 445-452, insbes. S. 448 ff.

2) Bei Arbeitsgruppen, die nicht unserer Definition einer Projektgruppe entsprechen, hatten 96% Erfahrungen, davon 86% positive; von den RL 85,8%, davon 75,7% positive Erfahrungen.

Es könnte nun argumentiert werden, daß einige der beobachteten Schwierigkeiten mit Projektgruppen gerade daher stammen, daß neben ihnen bisher immer die permanente Organisation weiterbestanden habe. Eine völlige Auflösung der Referatsstruktur und Überführung in temporär wirkende Projektgruppen wäre nicht nur ein geradezu revolutionär wirkender Gedanke, sondern auch nicht zweckmäßig. Zum einen trägt die Referatsstruktur gerade zu der Entwicklung, Akkumulation und Tradierung des arbeitsteiligen Spezialwissens bei, das in Projektgruppen bei punktuell auftauchenden Problemen genutzt werden soll; zum anderen lassen sich die Aufgaben eines Ministeriums nicht nur als Problemlandschaft verstehen, die sich laufend verändert, sondern vielfach hat man es mit gut definierten Problemlagen zu tun, die permanent zu bearbeiten sind. Vor allem aber - und das ist bei der Orientierung dieser Untersuchung am Ziel der Führungsfähigkeit entscheidend - würde sich die Leitung eines in Projektgruppen aufgelösten Ministeriums ungemein erschweren. Schließlich ließe sich prognostizieren, daß vor allem die externe Kommunikation mit anderen Behörden bei einem laufend in Wandlung befindlichen Geschäftsverteilungsplan, um es technisch auszudrücken, erschwert würde; von den Problemen der Aktenhaltung ganz zu schweigen. Nicht zu Unrecht verweisen Kritiker der Projektgruppen-Idee darauf, daß zwar die Flexibilität erhöht, aber Berechenbarkeit der Kommunikation und Überschaubarkeit der Aufgabenerfüllung leiden müßten: der Pappkarton würde durch die Plastiktüte ersetzt, um es pointiert auszudrücken.

Die hier kurz vorgestellte Diskussion der Projektgruppen-Konzeption läßt drei Schlußfolgerungen zu, die für den hier behandelten Zusammenhang wichtig sind:

- Projektgruppen sind eine wichtige Ergänzung der permanenten Organisation zur Erbringung von Koordinationsleistungen im konzeptionellen Bereich, wenn es darum geht, innovative Lösungen zu produzieren;
- Voraussetzung für den Einsatz von Projektgruppen ist aufbauorganisatorisch aber, daß die Referate, die letztlich Mitarbeiter unter Freistellung von referatsinternen Arbeiten entsenden sollen, über eine genügende personelle Größe verfügen, um ihre Arbeit bei Vermeidung von Doppelbelastungen der entsandten Mitglieder kontinuierlich fortsetzen zu können.
- Schließlich: Erfolgreich überwinden lassen sich die Restriktionen bei der Bildung und der Arbeit von abteilungsübergreifenden Projektgruppen, wenn diese gezielt von der Ressortleitung eingesetzt werden und ihre Ergebnisse an diese adressieren.

3.5.3.2 Abteilungsleiterkonferenz

Es konnte gezeigt werden, daß die AL-Konferenz heute eine wichtige Funktion hat, einerseits der Leitung systematisch aus den Abteilungen zu berichten, vor allem aber, um die Erwartungen der politischen Spitze zu eruieren. Ferner kann davon ausgegangen werden, daß die AL-Konferenz auch der abteilungsübergreifenden Abstimmung von Meinungen und Aktivitäten dient, soweit dies nicht schon bilateral zwischen einzelnen AL erfolgt ist.

Die Effektivität dieses unverzichtbaren Führungsinstruments hängt entscheidend davon ab, daß die Konferenz personell nicht zu groß ist. Zum einen erschwert eine große Teilnehmerzahl (politische Leitung, MD, Zentralstelle und AL) die Möglichkeit der umfassenden Diskussion und Abklärung; zum anderen läßt sich erfahrungsgemäß mit steigender Teilnehmerzahl nicht mehr die vielfach gebotene Vertraulichkeit wahren und könnte daher gerade die Diskussion politisch sensibler Punkte unterbleiben.

In dieser Hinsicht ist die teilweise aus den Empfehlungen dieses Gutachtens sich ergebende Verringerung der Zahl der Abteilungen (3.5.5.1) ebenfalls als funktional zu beurteilen. Sofern dies nicht ohnehin der Fall ist, könnte sich die AL-Konferenz - vor allem auch in Verbindung mit einem programmatischen Abteilungszuschnitt - zu einer Leitungskonferenz entwickeln, in der politische und administrative Aspekte zusammengeführt werden.

3.5.4 Stärkung analytischer Kapazitäten

Es war dargelegt worden (3.4.4), daß die Ministerien teilweise zentralisiert in Querschnittseinheiten, teilweise in den Fachabteilungen, aber kaum in den Z-Stellen über analytische Kapazitäten verfügen. Ein System ist hierin nicht zu erkennen, sondern es handelt sich um punktuelle Entwicklungen, die aus akutem Bedarf erwachsen sein dürften, spezielle Informationsfunktionen zu gewährleisten.

3.5.4.1 Formen analytischer Aufgaben

Eine vorausschauende, innovative Politik, die vollzugsadäquat und alloktionseffizient sein soll, braucht zwangsläufig Kapazitäten, die - das Fremdwort sei hier mangels deutscher Synonyme erlaubt - ein rationales meta-policy-making, eine Planung der Planung, wie zum Teil mißverständlich gesagt wird, erlauben. Bezogen auf den politisch-administrativen Prozeß lassen sich unterscheiden

- prognostische,
- vollzugsbegleitende und
- evaluative Kapazitäten. 1)

Zu den prognostischen Kapazitäten sind solche Einheiten zu rechnen, die selbst analytisch tätig werden oder Stellen kontaktieren, um Daten über zukünftige sozio-ökonomische Entwicklungen zu beschaffen oder deren Beschaffung in Auftrag zu geben. Im einzelnen kann es sich um prognostische Daten im engeren Sinne (üblicherweise status-quo-Prognosen) oder im weiteren Sinne um Delphi-Analysen, Simulationen, Szenarios oder Technologie-Folgen-Abschätzung und Nutzen-Kosten-Analysen handeln, die zudem unterschiedliche Fristigkeiten haben können. Sicherlich gibt es heute einen Bund-Länder-Arbeitskreis für Steuerschätzungen und makroökonomische Prognosen zur Konjunkturentwicklung; auch die 15-Jahres-Rechnung der gesetzlichen Rentenversicherung ist institutionalisiert; schließlich kennen wir Bevölkerungsprognosen. Aber wer liefert uns Analysen, um bei-

1) Vgl. Derlien, Stand und Entwicklung der Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, in: ders. (Hg.), Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, München 1981; ähnliche Unterscheidungen sind in den amerikanischen Policy Sciences üblich; siehe auch Dror, Public Policy-Making Re-Examined, San Francisco 1968

spielsweise die Konsequenzen des Bevölkerungseinbruches durchzuspielen, der sich infolge des "Pillenknicks" nach 1965 einstellen wird, wenn die Kinder der 1965 ff. Geborenen selbst ins Elternalter kommen (etwa im Jahre 2005)? Konsequenzen, die erheblich sein werden für den Arbeitsmarkt, das private und öffentliche Versicherungssystem, den Kapitalmarkt, die Raumordnung oder die Nutzung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur? Der sektorale und vernetzte Informationsbedarf einer Landesregierung muß hier nicht weiter ausgeführt werden.

Vollzugsbegleitende Kapazitäten sind weniger spektakulär; gedacht ist hier vor allem an Tests von Gesetzen hinsichtlich ihrer Praktikabilität ¹⁾, Automationsgerechtigkeit, Umweltverträglichkeit, Bürgernähe - was immer das bedeuten mag - oder schließlich Implementationstudien, um mögliche Vollzugsdefizite ²⁾ aufzudecken.

Bei der Evaluation geht es schließlich um ex-post-Studien, um die Wirksamkeit (Zielerreichung) und die Auswirkungen einschließlich möglicher Nebenfolgen zu ermitteln. Diese "Erfolgskontrolle" öffentlicher Maßnahmen ist bislang immer noch nicht genügend entwickelt in der öffentlichen Verwaltung, bei Rechnungshöfen oder Parlamenten, um Maßnahmen rechtzeitig nachbessern oder (bei Ineffektivität oder nach Erreichung des gesteckten Ziels) einstellen sowie

1) Böhret/Hugger, Der Praxistest von Gesetzentwürfen, Baden-Baden 1980

2) Siehe resümierend hierzu Derlien, Implementationsprobleme: Bürokratische Ineffizienz oder politische Programmfehler?, in: Verwaltungsarchiv 75 (1984), S. 256-271

Ressourcen damit zwischen Programmen umverteilen zu können - eine seit langem angesichts geringer finanzieller Planungsspielräume betonte Notwendigkeit ¹⁾.

Es kann hier weder eine Erläuterung der genannten analytischen Funktionen geliefert werden, noch ist eine Begründung der Etablierung aus den Funktionsanfordernissen der Landesministerien erforderlich; es wird vorausgesetzt, daß die Funktionalität von Daten und Datenbeschaffungsaktivitäten, die Politik "intelligenter" zu machen, evident ist. Geklärt werden müssen aber einige organisatorische Fragen.

3.5.4.2 Interne versus externe Datenbeschaffung

Zu Recht wird man argumentieren, daß es nicht sinnvoll sei, daß neben dem Bund auch alle Länder und hier neben den staatseigenen Forschungsanstalten oder statistischen Landesämtern nochmals jedes Ministerium für sich die Generierung und Aufbereitung entsprechender Daten leisten sollte. Auch Hochschulen und kommerzielle Forschung haben entsprechende analytische Kapazitäten aufgebaut. Ein Plädoyer für landeseigene analytische Kapazitäten auf Ministerialebene bedeutet nicht, daß Primärerhebungen durchzuführen wären, sondern lediglich daß eine Aufbereitung nach ressortspezifischen Bedürfnissen und zuvor eine Beschaffung der verfügbaren und benötigten Daten erfolgen muß, sei es daß spezielle Auswertungen von statistischen Ämtern angefordert werden, sei es daß kleinräumige landesspezifische Daten

1) Derlien, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1976

aus dem Vollzugsapparat angefordert werden, sei es daß externe Forschung in Auftrag gegeben wird. In jedem Falle werden Kontaktstellen benötigt, die den Datenbedarf spezifizieren können, Forschungsdesigns prüfen und Beschaffungen administrativ abwickeln können müssen, ganz zu schweigen von der Fähigkeit, gelieferte Daten kritisch auf ihre Aussagefähigkeit hin überprüfen und auswerten zu können.

3.5.4.3 Zentralisierung analytischer Kapazitäten

Die Wahrnehmung dieser Funktion erfordert Spezialisierung in der Sache, spezialisierte Kontakte und spezielle Rekrutierung eines verwaltungsintern z.T. nur schwer zu erwerbenden Sachverständes. Insofern bietet sich eine Spezialisierung in entsprechenden Organisationseinheiten an. Die Frage ist allerdings, auf welcher Ebene diese Einheiten angesiedelt sein sollen, wie zentral sie sitzen sollen. Es wird postuliert, daß eine Landesregierung ihr eigenes analytisches Know How besitzen muß, selbst wenn sie Daten vom Bund oder anderen Bundesländern übernimmt. Innerhalb dieser Vorgabe sind drei Zentralisierungsgrade unterscheidbar:

- Zentralisierung auf das Staatsministerium
- Zentralisierung innerhalb eines Ressorts
- Etablierung bei den Fachabteilungen.

Diese Zentralisierungsmöglichkeiten sind nicht exklusiv; vielmehr ist empfehlenswert, ein System von Spiegel-Einheiten und Komplementär-Referaten zu entwickeln, die untereinander vernetzt Daten für immer speziellere Bedürfnisse beschaffen und aufbereiten.

Umgekehrt liefern diese Einheiten Berichte unterschiedlichen Aggregationsniveaus. Daß das Staatsministerium über eigene Kapazitäten verfügt (wenn wohl auch nicht mit dem umfassenden, hier skizzierten Spektrum) und auch verfügen muß, dürfte nicht weiter begründungspflichtig sein; aber auch die einzelnen Ministerien brauchen zentrale, spezialisierte analytische Kapazitäten, wie es z.T. ja schon der Fall ist; schließlich müssen aber auch die nach unseren Vorstellungen programmorientierten Fachabteilungen der Ministerien "intelligente" Nachfrager, Auswerter und Nutzer sein: Hier bieten sich die in Kap. 2.4.3 vorgeschlagenen Grundsatzreferate an, die zugleich der Ansprechpartner für die zentrale analytische Einheit im Ressort sind.

Offen bleibt mithin die Frage, wie die zentrale ressorteigene "Look-Out-Institution", der "Think-Thank" oder die Analyse-Einheit verortet werden soll. Diese Frage wird im folgenden Abschnitt in Verbindung mit einer integrativen Lösung für die Querschnitts- und die Stabseinheiten geklärt.

3.5.5 Schaffung von ressorteigenen Planungseinheiten

Der Begriff der Planung unterliegt politischen Konjunkturen; bevor deshalb ein integratives Konzept entwickelt wird, sei vorausgeschickt, daß der Begriff für die Zwecke dieser Untersuchung beliebig ist. Es ist eine Frage der praktischen Zweckmäßigkeit, welche Bezeichnung man wählt; ob die Einheit begrifflich in die schon vorhandenen Einheiten mit

Stabsfunktion: die Zentralstellen oder die Verwaltungsabteilungen aufgeht oder vielleicht als "politische Abteilung" oder "Planungseinheit" (wobei der organisatorische Status erst später zu klären ist) bezeichnet wird, ist hier gleichgültig und sollte nur von der Akzeptanz der Bezeichnung abhängen.

3.5.5.1 Integration aller Einheiten mit Stabsfunktionen

Es war schon ausgeführt worden, daß sowohl analytische Funktionen als auch Querschnittsfunktionen sowie die Assistenzeinheiten jeweils als Unterstützung der Ressortleitung entsprechend dem Kürzel "POSD-CORB" angesehen werden. Insofern sollen sie alle Stabsfunktionen erfüllen, womit noch nichts über ihre organisatorische Einbindung gesagt sein soll. Zu dieser Frage wird Stellung genommen, nachdem die Aufgaben dieser Einheit mit Stabsfunktionen beschrieben worden sind.

Die Z-Stellen haben sich schon heute z.T. mit Grundsätzen der Ressortpolitik, mit dem Regierungsprogramm und dem Arbeitsprogramm des Ressorts zu befassen. Zugleich gehen wir hier davon aus, daß sie eher operativ-begleitend ohne sonderlichen steuernden Einfluß und vor allem ohne analytische Kapazitäten agieren. Eine separate Etablierung der analytischen Einheit würde die Frage der Abstimmung mit den Z-Stellen aufwerfen, eine Integration dieser Einheit in die Z-Stellen, die z.T. schon heute referatsmäßig gegliedert sind, unweigerlich aufgrund der Größe und des besoldungsmäßigen Status des Leiters eine Fortdauer der formal stabsmäßigen Verortung problematisch erscheinen lassen.

Andererseits wäre weiterhin die dann noch gravierendere Trennung gegenüber den wichtigsten Querschnittsreferaten "Haushalt", "Personal" und "Organisation" nicht überwunden. Es wird daher zu erwägen gegeben, ob nicht alle Einheiten mit Stabsfunktion zusammengefaßt werden sollten.

Als Arbeitsbegriff im Rahmen dieser Untersuchung soll hierfür von "Planungseinheit" gesprochen werden. Diese Planungseinheit hätte zu umfassen:

- Ein Programmreferat, das aus der Sicht der Leitung die Teilpolitiken der programmäßig gebildeten Fachabteilungen begleitet. Ihm obläge es auch, die Fortschreibung des Regierungsprogramms vorzubereiten und die Durchführung des Arbeitsprogramms des Ressorts zu verfolgen. In ihm gingen diejenigen Funktionen auf, die heute in den Z-Stellen mit den Begriffen "Grundsatzfragen", "Ziele" sowie "Regierungs- und Arbeitsprogramm" umschrieben werden. Sein Ansprechpartner wäre in den Fachabteilungen auf operativer Ebene das Grundsatzreferat;
- eine analytische Einheit mit den unter 3.5.4 beschriebenen Aufgaben. Des weiteren sollte dieses Referat für die ressorteigene EDV, zumindest die Software, zuständig sein, da sie zu den ständigen Nutzern gehören dürfte. Fragen der Hardware könnten auch an das Personal- und Organisationsreferat (s.u.) gehen. Da diese Funktionsumschreibung als analytische Einheit natürlich in der administrativen Kultur nicht gängig ist, könnte man an die Bezeichnung "Referat für Programmforschung" denken, womit zum einen die Abgrenzung zum Programmreferat

deutlich würde, zum anderen der forschungsartige Charakter; ¹⁾

- das Haushaltsreferat, das allerdings nur mit der Aufstellung und dem Vollzug des betreffenden ministeriellen Einzelplans ohne den nachgeordneten Bereich befaßt sein sollte. Die budgetäre Steuerung des nachgeordneten Bereichs gehört in die Grundsatzreferate der Fachabteilungen, wenn nicht gar ausgelagert in den nachgeordneten Bereich selbst. Die Einbindung des Haushaltsreferats in dieselbe Einheit, in der schon das Programmreferat und das Programmforschungsreferat sitzen, böte auch die Möglichkeit, zu einem Programmbudget überzugehen, ohne daß dies nun (s. 3.5.2) zwingend wäre oder auch nur als dringend empfohlen würde.
- Es sollte ein Personal- und Organisationsreferat gebildet werden, das sich ebenfalls auf die entsprechenden Aufgaben im Ressort selbst zu beschränken hätte. Wie regierungsweite Haushaltsfragen vom Finanzministerium, sollten zumindest Organisationsfragen des nachgeordneten Bereichs federführend vom Innenministerium wahrgenommen werden. ²⁾ Ansonsten hätten die aufsichtführenden Fachabteilungen derartige Fragen des nachgeordneten Bereichs einer Klärung zuzuführen. Das neue Personal- und Organisationsreferat hätte nicht nur

1) Zu dem Begriff "Programmforschung" hat man sich bei der Gründung der unter meiner Mitwirkung entstandenen Gesellschaft für Programmforschung e.V. entschieden, um eine unverfängliche Übersetzung für den angelsächsischen Begriff "policy analysis" zu haben; der rivalisierende, von Ellwein geprägte Begriff "Politikbereichs-Analysen" leidet m.E. unter der Mehrdeutigkeit des deutschen Politikbegriffs, der nicht zwischen policy und politics unterscheidet.

2) Nicht zuletzt, um dadurch das Prinzip der Einheit der Verwaltung zu stärken und das Sonderbehördenrecht zu begrenzen.

traditionelle "administrative" Aufgaben des aktenmäßigen Nachvollzugs von Personalentscheidungen und Änderungen des Geschäftsverteilungsplans, sondern auch gestaltende Aufgaben etwa bei der Personalbedarfs- und -einsatzplanung, der Karriereplanung und Fortbildungsplanung sowie im Bereich des Organizational Development. Insbesondere eine Aufwertung der Organisationstätigkeit in den Ministerien analog der Bedeutung, die die Organisationsämter in den Gemeinden genießen (dank der Tätigkeit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, für die es im staatlichen Bereich bis heute kein Äquivalent gibt), scheint dringend geboten. Das Referat hätte die spezielle Aufgabe, einerseits an der Einrichtung von Reorganisationen innerhalb und zwischen Abteilungen unter dem Gesichtspunkt der programmatischen Konsistenz der Abteilungsgliederung (3.5.2) mitzuwirken oder die Einrichtung von abteilungsübergreifenden Projektgruppen (3.5.3.1) vorzubereiten, andererseits innerhalb der eigenen Abteilung mit dem Programmforschungsreferat etwa in Fragen der Vollzugsgerechtigkeit von Gesetzen oder der bürgernahen Implementation zu kooperieren. Die Außenfunktionen der Z-Stellen kämen als weitere Referate für eine Eingliederung infrage, insbesondere ein Kabinettsreferat, über das alle förmlichen Angelegenheiten laufen, die Ministerrat, Landtag, Bundesrat und Fachministerkonferenzen der Ländern betreffen; desgleichen das Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

- Die Persönlichen Referenten von Minister und StS sollten, wie jetzt z.T. schon neben den Z-Stellen auch als solche gesondert ausgewiesen werden außerhalb der Planungseinheit. Dies schließt nicht aus, daß sie büromäßig hier integriert sind und die politischen Außenkontakte im engeren Sinne zu Parteien, Verbänden, Fraktionen, Wahlkreis und einzelnen Abgeordneten wahrnehmen. Eine büromäßige Einbindung in die Planungseinheit hätte zudem den Vorteil des engen Kontaktes zu den anderen Referaten mit Stabsfunktionen, eröffnet Rotations- und Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Planungseinheit.
- Es verbleibt der Innere Dienst sowie das Justitiariat; der Innere Dienst gehört traditionellerweise zum Organisationsreferat; es sollte aber vom Aufgabenanfall innerhalb des vorgeschlagenen Personal- und Organisationsreferats abhängen, ob der Innere Dienst dort weiterhin verbleibt, verselbstständigt wird oder mit dem Justitiariat fusioniert wird.

Diese Planungseinheit würde also 7 bis 8 Referate umfassen.

3.5.5.2 Organisatorische Verortung, Rollenverständnis und Unterstellung

Angesichts der hiermit vorgeschlagenen Ballung von Einheiten mit Stabs- und Querschnittsfunktionen muß davon ausgegangen werden, daß die Fachabteilungen deutlicher als heute zur Z-Stelle eine Spannungsverhältnis zu dieser Planungseinheit empfinden werden. Sie könnten dazu tendieren, diese Einheit spät einzuschalten oder ihr Informationen vorzuenthalten, um

sie "leerlaufen" zu lassen bei ihrer Aufgabe. Es bietet sich daher an, diese Einheit als **Abteilung** zu verorten. Einerseits ergibt sich damit schon in der administrativen Optik eine "gleichberechtigte Normalität", andererseits bietet sich damit die Möglichkeit, den AL statusgleich zu besolden, was erfahrungsgemäß den gleichberechtigten direkten Kontakt mit den Fach-AL erleichtert.

Entscheidend ist aber, daß neben diesen symbolischen Maßnahmen ein **Kooperationszwang** gegenüber der Planungsabteilung wirksam wird, der sich aus der Verfügung der Planungseinheit über knappe Ressourcen ergeben wird. So wie heute schon eine matrixartige Kooperation zwischen Verwaltungsabteilung und Fachabteilungen unvermeidlich ist, würde der vor allen Dingen für das Programmreferat wichtige Informationsfluß von den Fachabteilungen nicht nur über das Haushaltsreferat sichergestellt, das ja bei allen haushaltswirksamen Maßnahmen unumgänglich ist, sondern auch mittels der Abhängigkeit der Fachabteilungen von den analytischen Diensten. Diese Argumentation ist stark von den Erfahrungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geprägt, in dem nach 1969 der seinerzeitige Planungsstab in eine Planungsabteilung umgewandelt worden ist; hier hatte die gleichzeitige Integration der Statistik- und EDV-Einheiten zur Folge, daß z.B. die Abteilung "Rentenversicherung" keine Vorhaben ohne Einschaltung der Planungsabteilung lancieren konnte, da sie auf die vorherigen Berechnungen eben dieser Abteilung angewiesen war.

Allerdings schafft dieses organisatorische Arrangement nur eine Zwangsehe; zumindest eine Vernunftehe wird dadurch erleichtert, daß die Planungsabteilung ein kooperatives Rollenverständnis entwickeln muß. In der planungsorganisatorischen Praxis hat man die Alternative für die Beschreibung des Verhältnisses zwischen Planungs- und Fachabteilungen folgendermaßen formuliert: Planung für die Fachabteilungen oder Planung mit den Fachabteilungen. Eine Betonung der - logisch in vielen Fragen gegebenen - Priorität der Planungsabteilung wird von den Fachabteilungen als Autonomieverlust empfunden und führt zu Gegenreaktionen; die Leitung sollte daher darauf hinwirken, eine Service-Orientierung in der Planungsabteilung zu entwickeln. Flankierend bietet sich mittelfristig ein Rotationssystem zwischen Fach- und Planungsabteilungen an, wobei insbesondere an einen Personalaustausch zwischen Grundsatzreferaten und Planungseinheit zu denken ist.

Einen gewissen Beitrag zur Entspannung könnte auch die Regelung der Unterstellung der Planungsabteilung leisten. Es ist davon auszugehen, daß diese um so eher akzeptiert wird, je höher sie angebunden wird. Insofern bietet es sich an, daß sie entweder vom Ministerialdirektor direkt geleitet wird (etwa in relativ kleinen Ressorts) oder von einem AL, der - ohne den MD zu umgehen, sondern ihn jeweils unterrichtend - direkte Vortragsmöglichkeiten beim Minister hat. Entscheidend ist, daß den Fachabteilungen gegenüber symbolisiert wird, daß die Planungsabteilung notfalls die volle Unterstützung der Ressortleitung hat. Dies muß auch faktisch keineswegs zu einer Abwertung der Fachabteilungen führen, da die funktional aufgewertete AL-Konferenz die Möglichkeit zur Austragung von Konflikten in programmatischen Fragen bieten sollte.

3.5.6 Führungstechnische Neuerungen

Es war schon bei der Empfehlung, Abteilungen mit einer Ziel-Programmorientierung zu bilden, darauf hingewiesen worden, daß hierdurch in besonderem Maße die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, ein **Management by Objectives** einzuführen. Des weiteren könnte mittelfristig versucht werden, den Einzelplan des jeweiligen Ministeriums stärker als bisher gemeinhin üblich auf Programme und Programmelemente zu beziehen. Diese **Programmbudgetierung** muß und kann nicht bedeuten, daß das institutionelle Gliederungsprinzip im Haushalt abgelöst wird; dem steht das politische Kontrollbedürfnis des Landtages gegenüber. Über eine Umschaltmatrix ließe sich aber die ressortinterne Ressourcenallokation nach Programmen leicht in die institutionelle Gliederung der Kapitel (Behörden im nachgeordneten Bereich) und Titelverwalter im Ressort übersetzen.

Schließlich bietet es sich an, die organisatorische Transparenz eines nach Programmen gegliederten Ministeriums auch für die Unterrichtung der Leitung systematisch zu nutzen. Bisher ist es offenbar ins Belieben der AL gestellt, vornehmlich auf der AL-Konferenz über wichtige Vorhaben und Anliegen zu berichten, oder der Bericht erfolgt auf Anforderung der Leitung. Beide Verfahren sind selektiv. Andererseits werden Minister (und StS) nicht selten im Ministerrat, im Landtag, in ihren Parteien und in der Öffentlichkeit unvorbereitet auf den Stand bestimmter Aktivitäten angesprochen. Äußerungen erfahren dann schnell über den öffentlichen Meinungsmultiplikator den Charakter von politischen Festlegungen. Es wäre hilfreich für die politische Leitung, sie je-

derzeit in den Stand zu versetzen, aktuelle Entwicklungen in ihrem Ressort authentisch abrufen zu können. Hierzu bietet sich ein **formalisiertes Berichtssystem** an, das, nach Programmen und Programmelementen geordnet, von den Facheinheiten auf einem Datenblatt erstellt und von der Planungseinheit geprüft, den neuesten Sachstand, wichtige Daten etc. enthält und laufend fortgeschrieben wird. ¹⁾

1) Siehe Seiler, die Entwicklung von Planungsmethoden und -techniken auf Regierungs- und Ressortebene, in: von Oertzen (Hg.), Antworten der öffentlichen Verwaltung auf die Anforderungen der heutigen Gesellschaftssysteme, Bonn 1980, S. 133-145, speziell S. 141 ff.

Anhang

Anwendung der Empfehlungen am Beispiel des Finanzministeriums Baden-Württemberg

1. Prämissen

Gestaltungsprämissen der im folgenden dargelegten aufbauorganisatorischen Konzeption sind die im Gutachten ausgeführten Empfehlungen, insbesondere

- 1.1 die Bildung einer Abteilung, die alle Querschnittsaufgaben, die auf das Ministerium selbst bezogen sind, integriert. Entsprechend enthält der Organisationsvorschlag eine Zusammenfassung der bisherigen Abteilungen I und VI.
- 1.2 Soweit dies unter Ausblendung der Frage des Ressortzuschnitts möglich ist, sollen die Abteilungen einen programmorientierten Aufgabenbestand aufweisen. Derartige Aufgabenblöcke sind erkennbar in den bisherigen Abteilungen II, III IV und V, wobei die Abteilung II (Haushalt etc.) primär als Querschnittsaufgabe für die Landesregierung arbeitet.
- 1.3 Die Interdependenz der Aufgaben innerhalb einer Abteilung oder eines Referats soll maximiert und gegenüber anderen Einheiten minimiert werden. Eine Interdependenzanalyse ist letztlich nur in detaillierten Politikfeld-Studien und Arbeitsablaufanalysen möglich. Der folgende Vorschlag kann sich aber auf Ergebnisse der Befragung sowie auf den Vergleich mit der Aufgabengliederung der Finanzministerien anderer Bundesländer stützen. Grundsätzlich werden Aufgaben bestehender Referate dabei nicht geteilt, sondern lediglich Aufgabenbestände mehrerer Referate fusioniert.
- 1.4 Die zu bildenden Referate sollen grundsätzlich 4 bis 8 Referenten und 2 bis 4 Sachbearbeiter aufweisen. In Teilbereichen, die von routinisierten Aufgaben geprägt sind, können Referenten durch Sachbearbeiter substituiert werden; allerdings bleibt die Zahl der dem Referatsleiter unmittelbar unterstellten Mitarbeiter 4 bis 8.

- 1.5 Die Abteilungen sollen 6 bis 8 Referate umfassen.
- 1.6 Die im Gutachten empfohlene Aufbauorganisation läßt sich nur mittelfristig voll verwirklichen. Ein Anwendungsbeispiel hat von den gegebenen personellen Restriktionen auszugehen und kann daher das aufbauorganisatorische Modell nur näherungsweise treffen.

2. Organisationsvorschlag

Im folgenden wird die sich aus diesen Prämissen und den sonstigen Empfehlungen des Gutachtens ergebende Aufbauorganisation graphisch dargestellt und näher erläutert.

2.1 Ableitung der Aufgabenstruktur

Die Aufgaben der bisherigen 6 Abteilungen werden in 4 Abteilungen gebündelt (S. 4).

Abteilung I (Management und Planung)

Die Aufgaben der bisherigen Abt. VI werden hier in zwei Referaten zusammengefaßt,

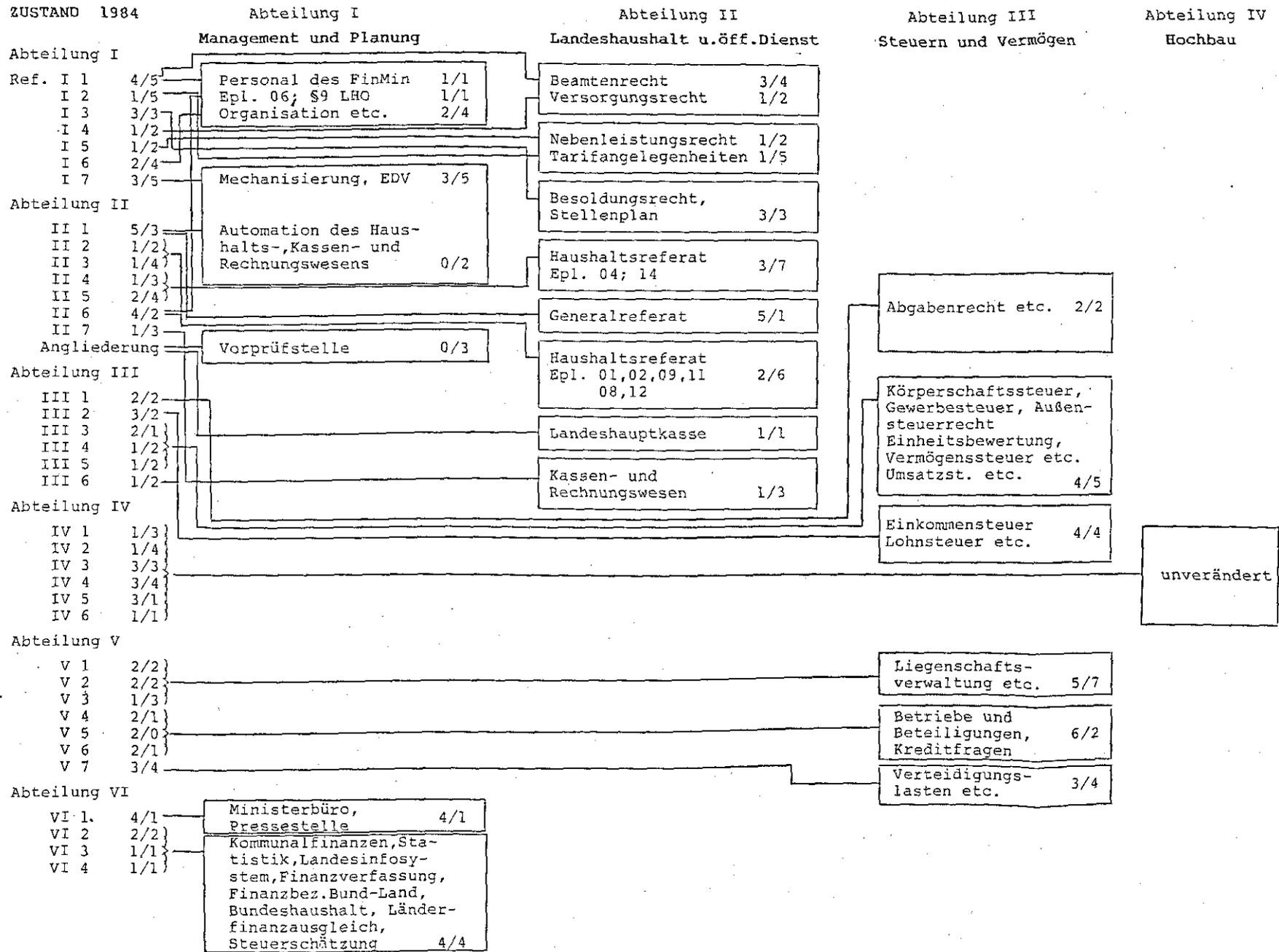
- der Zentralstelle mit Ministerbüro und Pressestelle unverändert; alternativ könnte man daran denken, ein Programmreferat hieraus auszugliedern oder aufzubauen, das sich allgemein mit Finanzpolitik zu befassen hätte. Hieraus könnten sich jedoch Überschneidungen mit den sonstigen Referaten der bisherigen Abteilung VI ergeben, die nunmehr
- als ein Referat sämtliche externen fiskalischen Beziehungen zu Kommunen, Bund und anderen Ländern umfassen sowie die planerische Informationsverarbeitung leisten. Diese Einheit entspricht einerseits dem Programmreferat, andererseits dem Programmforschungsreferat des Gutachtens.

Ergänzt werden diese Referate aus Teilen der bisherigen Abteilungen I und II, die Querschnittsfunktionen für das Ressort erfüllen:

- einem Personal-, Organisations- und Haushaltsreferat (aus I 1, I 6 und II 6)
- Mechanisierung und EDV (aus I 7 und II 1).

Die Vorprüfstelle sollte, wenn sie bisher schon nicht dem Ministerialdirektor direkt unterstellt war, der Abteilung I zugeschlagen werden.

ZUSTAND 1984



1) 1.Ziffer: höherer Dienst einschließlich Referatsleiter
 2.Ziffer: gehobener Dienst

Abteilung II (Landeshaushalt und öffentlicher Dienst)

Hier verbleiben die bisherigen Haushaltsaufgaben außer der Zuständigkeit für den Einzelplan 06 und Automationsfragen. Die bisherigen 5 Haushaltsreferate werden zu 2 Referaten zusammengefaßt.

Ergänzt wird die bisherige Abt. II um die Zuständigkeiten des landesweiten Personalwesens aus der bisherigen Abt. I.

Abteilung III (Steuern und Vermögen)

Diese Abteilung wird ausschließlich aus Referaten der bisherigen Abt. III und V gebildet.

Abteilung IV (Hochbau)

Sollte wegen der Besonderheit dieser - nicht in allen Ländern in den Finanzministerien ressortierenden - Aufgaben und des speziell ausgebildeten Personals unangetastet bleiben. Drei der Referate sind jedoch recht klein.

2.2 Organisationsplan

Aus diesem Aufgabenzuschnitt ergibt sich die in beiliegendem Organisationsplan (S. 7) abgebildete Konfiguration. Die unter 2.1 aufgeführten Referate wurden in eine logische Reihung gebracht, aus der die Interdependenzen zwischen den Referaten deutlicher werden.

2.2.1 Zahl der Abteilungen

Die Zahl der Abteilungen ist, wie gesagt, von 6 auf 4 geschrumpft. Im Vergleich zu den Organisationsplänen von 5 weiteren Bundesländern hätte Baden-Württemberg damit die kompakteste Organisation; Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen und das Saarland haben jeweils 5, Bayern 7 Abteilungen gebildet. Zwischen den 6 Ländern schwankt allerdings

die Gesamtzahl der Referate erheblich zwischen 25 (Saarland) und 74 (NRW); bei relativ kleinen Referaten mußten in NRW und Hessen zwangsläufig Unterabteilungen/Referatsgruppen gebildet werden, wogegen ich mich im Gutachten ausgesprochen habe. Unser Organisationsvorschlag beinhaltet 24 Referate.

Minister

pers.Ref.

Ministerial-
direktor

Staats-
sekretär

Abt. I Management u. Planung	
Ref.1 Ministerbüro, Pressestelle	4/1
Ref.2 Statistik, Landesinfor- mationssystem; Finanz- verfassung, Bundeshaus- halt, Kommunalfin., ho- rizontaler u. vertikaler Finanzausgleich, Steuer- schätzung	4/4
Ref.3 EDV und Automation	3/7
Ref.4 Personal Organisation Haushalt (Epl. 06)	4/6
Vorprüfstelle	0/3

Abt. II Landeshaushalt u. öff. Dienst	
Ref.1 Generalreferat	5/1
Ref.2 Haushaltsref. I	3/7
Ref.3 Haushaltsref. II	2/6
Ref.4 Kassen- u. Rechnungswesen	1/3
angegliedert: Landeshauptkasse	
	1/1
Ref.5 Beamten- u. Versorgungsrecht	4/6
Ref.6 Besoldungsrecht, Stellenplan	3/3
Ref.7 Tarifangelegen- heiten Nebenleistungs- recht	2/7

Abt. III Steuern u. Vermögen	
Ref.1 Abgabenrecht etc.	2/2
Ref.2 Körperschafts- steuer etc.	4/5
Ref.3 Einkommen- u. Lohnsteuer etc.	4/4
Ref.4 Liegenschafts- verwaltung	5/7
Ref.5 Betriebe, Betei- ligungen, Kreditfragen	6/2
Ref.6 Verteidigungs- lasten etc.	3/4

Abt. IV Hochbau	
Ref. 1	1/3
Ref. 2	1/4
Ref. 3	3/3
Ref. 4	3/4
Ref. 5	3/1
Ref. 6	1/1

2.2.2 Größe der Abteilungen

Gemessen an der Zahl der Referate ist die Leitungsspanne der AL nicht homogener geworden; sie war im Finanzministerium schon bisher relativ ausgewogen, sieht man von der Abt. VI einmal ab. Nach unseren Vorstellungen hätte man jetzt 2 Abteilungen mit je 6, eine mit 7 und eine mit 5 Referaten. Damit gelingt es, wesentlich homogenere Leitungsspannen als in den anderen hier betrachteten Bundesländern zu erzielen, in denen die Referatszahl pro Abteilung zwischen 4 und 9 (Bayern) oder 10 (Niedersachsen) oder zwischen 8 und 18 (NRW) streut.

Gemessen am Personalbestand würden die Abteilungen folgende Stärke haben:

Abt. I	15/21
Abt. II	21/34
Abt. III	24/24
Abt. IV	12/16.

2.2.3 Größe der Referate

Bei unveränderten Rahmenbedingungen (Aufgabenbestand, Personalbestand) lassen sich, wie gesagt, die Optimalitätsvorstellungen zur Referatsgröße nicht auf einen Schlag realisieren. Unter der für das Finanzministerium gemachten Annahme, daß über weite Strecken gehobener und höherer Dienst nebeneinander arbeiten können, ergeben sich nun außer in der Vorprüfstelle, im Ref. II 4 (wenn man die Landeshauptkasse nicht mit einrechnet) und im Ref. III 1 sowie in den unveränderten Referaten IV 1, 5 und 6 mindestens 4 Mitarbeiter pro Referat.