

## Größe, Aufgaben und Struktur der Referate in den Landesministerien

Von Professor Dr. Hans-Ulrich Derlien, Bamberg \*

Die heutige personelle Größe der Referate läßt sich nicht aus der Art der Aufgaben als eher routinisiert oder eher konzeptionell erklären; subjektive Vorstellungen über Mindest- und Maximalgrößen sind abhängig von der Zahl der Mitarbeiter, über die man schon verfügt. Horizontale und vertikale Rollendifferenzie-

rung, insbesondere die Leitungsfunktion des Referatsleiters, tritt erst ab einer Mitarbeiterzahl auf, die deutlich über der heutigen Referatsgröße liegt.

### I. Vorbemerkung

Die Kommission „Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg“ hatte den Verfasser beauftragt, die innere Organisation der Landesministerien zu untersuchen und Reformvorschläge zu entwickeln. Von zentraler Bedeutung mußte dabei die Basisorganisation der Ministerien sein,

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (40) ist Ordinarius für Verwaltungswissenschaft an der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bamberg.

**Tabelle 1: Größe der Referate nach Zahl der Referenten und Ressorts\***

Referentenzahl 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

\* ohne Zentral-Stellen; Angaben nach Unterlagen der Kommission; halbe Stellen aufgerundet

hat doch die Festlegung der Leitungsspanne der Referate unmittelbare Auswirkungen auf die Zahl der Abteilungen eines Ministeriums und greift über auf die Frage des Ressortzuschnitts. Die Implikationen für die mittlere Leitungsebene und die Spitze eines Ministeriums können hier aus Platzgründen nicht referiert werden. Der folgende Beitrag beschränkt sich auf die Darstellung der empirischen Lage der 302 Referate der Landesministerien und skizziert die Empfehlungen, die der Verf. für eine Reorganisation ausgesprochen hat.

Die Befunde sind das Ergebnis einer im November und Dezember 1984 über das Staatsministerium durchgeführten schriftlichen Befragung der Abteilungs- und der Referatsleiter in den 8 Ministerien, die zu 91 bzw. 90 % geantwortet haben. Theoretisch steht im Mittelpunkt der Betrachtung der Zusammenhang zwischen Aufgabentyp, Größe und interner Arbeitsteilung der Referate.

## II. Größe der Referate

Die 302 Referate der Verwaltungs- und der Fachabteilungen der 8 Landesministerien streuen in ihrer Personalstärke ganz erheblich zwischen den Extremen des Ein-Mann-Referats (ausschließlich 1 Mitarbeiter des höheren Dienstes) und Referaten mit 9 oder 10 Mitarbeitern des höheren Dienstes. Tab. 1 enthält die Streuung der Referatsgröße, gemessen an der Zahl der Mitarbeiter des Referatsleiters, die dem höheren Dienst angehören (Referenten). 55,9 % der Referate verfügen über keinen (22,8 %) oder nur einen Referenten neben dem Referatsleiter; etwa ein Drittel der Referate hat 2 oder 3 Referenten (34,8 %), während sich auf 4 bis 9 Referenten 28 Referate (9,3 %) stützen. Die Kleinreferate finden wir überdurchschnittlich häufig im Justiz- und im Finanzministerium (58 = 34,3 % der Kleinreferate), wo sie auch die Basisorga-

nisation insgesamt mit 94 % bzw. 70,3 % prägen. Allerdings gibt es im Finanzministerium keine Ein-Mann-Referate, sondern die Kleinreferate verfügen zumindest über Mitarbeiter des gehobenen Dienstes. Referate mittlerer Größe treten etwa gleichgewichtig zu den Kleinreferaten im Wirtschafts-, im Arbeits-, im Wissenschafts- und im Landwirtschaftsministerium auf. 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.

Diese Streuung der Referatsgröße schon innerhalb einzelner Ministerien, sodann zwischen Ministerien, aber auch im Vergleich zu den Bundesministerien<sup>1</sup> macht deutlich, daß diese Struktur historisch 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. Unsere Erhebung belegt zudem eine ähnlich breite Streuung der Mitarbeiterzahlen des gehobenen Dienstes. Setzt man höheren und gehobenen Dienst der Referate zueinander in Beziehung, erhält man folgende Strukturformen (Tab. 2):

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 eine gleiche Anzahl von Sachbearbeitern. Wenn Referaten über 3 und mehr Referenten angehören, stagniert und entwickelt sich der Anteil des gehobenen

<sup>1</sup> Manfred Lepper. Überlegungen zur Grundorganisation der Ministerialverwaltung, in: Verwaltung und Fortbildung 2 (1974), S. 113.

**Tabelle 2: Personalstruktur der Referate (Auswahl)**

geh. Dienst	0	1	2	3	4 und mehr	Grund- gesamt- heit
höherer Dienst						
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%
Grund- gesamt- heit	44	66	71	44	47	272

Dienstes wieder relativ zurück. Entsprechend niedrig ist die Korrelation zwischen beiden Größen ( $r = 0,09$ )<sup>2</sup>.

Wenngleich die Streuung der Mitarbeiterzahlen innerhalb und zwischen den Ministerien relativ stark ist, erkennt man doch eine charakteristische Personalstruktur der Ressorts, wenn man die Mittelwerte der einzelnen Mitarbeitergruppen nebeneinanderstellt (Tab. 3).

**Tabelle 3: Mittlere Personalstärke der Referate nach Ressorts (ohne RL)**

Ressort	Personal	Referenten	gehob. 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
Landwirtschaft		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 gesagt, auch für die Referentenzahl. Beim gehobenen Dienst liegen jedoch Finanz-, Innen- und Wis-

<sup>2</sup> Pearsonscher Korrelationskoeffizient, der die statistische Beziehung zwischen zwei quantitativen Größen zwischen 1 (totaler Zusammenhang) und 0 angibt.

senschaftsM 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 und hinsichtlich der Proportionen zwischen den Mitarbeitergruppen stellt sich die Frage, wie diese Referatstypen erklärt werden können und welcher Rationalität die gegebene Struktur gehorcht.

### III. Bedeutung der Aufgabenstruktur

Unsere Vermutung bestand darin, daß die Größe der Referate von der Art der dort wahrgenommenen Aufgaben geprägt sein könnte. Entscheidend hätte sein können, in welchem Maße die zu erledigenden Aufgaben mehr dem Typus von Routineentscheidungen entsprechen, die sich im Prinzip arbeitsteilig und eher in Kleinreferaten erfüllen lassen, oder inwieweit sie konzeptionell-planerischer Natur, quasi Forschungsarbeiten sind, die neue Ergebnisse produzieren sollen, personalintensiv sind und eine Teamarbeit erlaubende Referatsgröße erfordern<sup>3</sup>. Es ist bekanntlich außerordentlich schwierig, Verwaltungsaufgaben in dieser Hinsicht zu klassifizieren; die Verwaltungswissenschaft hat dies kaum versucht<sup>4</sup>. Um Zusammenhänge mit der Aufgabenstruktur analysieren zu können, wurde das Aufgabenspektrum eines Ministeriums in der schriftlichen Befragung folgendermaßen operationalisiert:

Konzeptionelle Aufgaben: Gesetzentwürfe, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften erarbeiten.

Routineaufgaben: Einzelfallentscheidungen; Mitzeichnung; Informationsbeschaffung i. S. einer Umweltbeobachtung; Aufsichtsfunktionen.

Politische Stabsaufgaben wie etwa Reden erarbeiten.

Diese Klassifikation kann selbstverständlich nur Anhaltspunkte für die Einschätzung des Aufgabentypus liefern. 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 Reden für den Minister bis zur Beantwortung von Landtagsanfragen. Dennoch ließ sich mit dieser Typologie recht gut erfassen, 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

<sup>3</sup> Vgl. zu dieser Fragestellung grundsätzlich Bernd Becker, Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden. Strukturfolgen programmierter und nicht-programmierter Verwaltungsaufgaben, in: Die Verwaltung 9 (1976), S. 273–296.

<sup>4</sup> Die im folgenden benutzte Typologie wurde von Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf et al., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Bonn 1972, angewandt und leicht modifiziert auch von Alfred Katz, Politische Verwaltungsführung, Berlin 1975, eingesetzt.

Tabelle 4: Tätigkeitsprofil der Ressorts\*

Aufgabenart	Ressort	Justiz	Finanz	Innen	Wirt- schaft	Arbeit	Wissen- schaft	Kultus	Landw.	gesamt	
										RL	zum Vergl. AL
Gesetzentwürfe		11,3	5,7	5,2	4,6	3,7	3,0	1,2	2,7	4,67	6,6
Rechtsverordnungen		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
Einzelfall E		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
Informationsbeschaff.		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

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

zwischen den Kategorien erwiesen sich als sehr schwach<sup>5</sup>.

Daraus ließ sich folgendes *Tätigkeitsprofil* der Referate in den 8 Ressorts entwickeln; Tab. 4 gibt die Mittelwerte der Antworten der RL auf die Frage wieder, wieviel Prozent der Arbeitskapazität ihrer Referate auf die einzelnen Aufgabentypen entfallen.

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<sup>6</sup>. Dabei streuen die Angaben für die Ressorts 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 (Einzelentscheidungen, Mitzeichnung, Informationsbeschaffung, Aufsicht) machen mit 54,6 % der Arbeitskapazität einen erheblichen Anteil der ministeriellen Tätigkeit 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.

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 Fragebogen hervorging.

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.

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 eines Referats oder einer Abteilung und den von den RL und den AL geschätzten prozentualen Anteilen der einzelnen Aufgabentypen an der anfallenden Arbeit sind jedoch derartig niedrig, daß überhaupt nicht von einem Zusammenhang gesprochen werden kann! Die höchste statistische Beziehung besteht mit  $r = 0,43$  zwischen dem Anteil an Mitzeichnungsaufgaben und der Mitarbeiterzahl im höheren Dienst. Alle anderen Zusammenhänge zwischen Aufgabentypen und Mitarbeiterzahl des höheren wie auch des gehobenen Dienstes liegen niedriger, und zum Teil besteht eine – allerdings auch niedrige – negative Korrelation zwischen diesen Merkmalen<sup>7</sup>.

Es läßt sich mithin folgern, daß gegenwärtig nicht die relative Bedeutung der einzelnen Aufgabentypen 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

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Nach Einschätzung der AL 22 %; die Mittelwerte beider Befragtengruppen ergeben im großen und ganzen keine unterschiedlichen Profile.

<sup>7</sup> 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.

mit unserer Frage nicht erfaßt wurde und auch generell schwer erfaßbar bleibt. Ferner läßt sich vermuten, daß die z. T. 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.

Wenn mithin eher subjektive, möglicherweise durchaus erfahrungsgetränkte, aber jedenfalls nicht theoretisch näherliegende Faktoren für die Variabilität der Referatsgröße ausschlaggebend sein sollten, so müßte sich das diesbezügliche Anspruchsniveau der Befragten auch in der *Zufriedenheit mit der Personalausstattung* niederschlagen.

Auf die Frage, ob der Personalbestand ausreiche, die anfallende Arbeit zügig zu erledigen, antworteten 48 % der Abteilungsleiter positiv. 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. Entsprechend dieser Einschätzung der Personalausstattung waren 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 ein 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.

Auch die Antworten auf die weitergehende Frage nach der Mindestausstattung schwankten schon zwischen den Befragten eines Ministeriums, wobei die Mindestzahl an Referenten zwischen 0,64 (d. h. einige RL im JustizM möchten keinen Referenten) und 3,3 im KultusM lag. Auf Sachbearbeiter legte man in den meisten Ministerien deutlich mehr Wert als auf Referenten. 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.  $0,91$ . 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. Dabei zeigt sich, 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. Ferner bestehen wiederum erwartungsgemäß einige Unterschiede zwischen den Ressorts: In fast allen Ressorts liegt die größte Präferenz auf dem Referat mit 2 Referenten; 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.

Wie sehr auch diese Meinungen von den Erfahrungen mit dem Status quo geprägt sind, belegt der statistische 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<sup>8</sup>.

Diese stark subjektiv geprägten Einschätzungen könnten den erstaunlichen Sachverhalt erklären, daß kein Zusammenhang zwischen Referatsgröße und Aufgabenprofil bestand: Personalanforderungen (und vermutlich auch Zuweisungen) scheinen sich danach zu richten, wie man in der Vergangenheit mit dem gegebenen Personalbestand ausgekommen ist, an den man sich mehr oder weniger gewöhnt hat und den man als teilweise normal ansieht.

#### IV. Referatsinterne Arbeitsteilung

Es läßt sich nun die Frage stellen, wie Referate mit derartig unterschiedlicher Größe binnenorganisatorisch überhaupt funktionieren; dabei 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. 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 in Form 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. Horizontale Differenzierung

Unter Ausblendung des Leitungszusammenhangs ist zunächst zu klären, inwieweit heute die Arbeitsverteilung im Referat fixiert ist und worin sich die Arbeitsinhalte der

<sup>8</sup> Korrelationskoeffizienten zwischen Zahl der Mitarbeiter im höheren Dienst im Referat und Ablehnung von Referaten mit 2 Referenten:  $-0,11$ ; 3 Referenten:  $-0,34$ ; 4 Referenten:  $-0,44$ ; 5 Referenten:  $-0,47$ ; mehr als 5 Referenten:  $-0,26$ .

verschiedenen Gruppen von Referatsangehörigen eigentlich unterscheiden.

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. 5):

**Tabelle 5: 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 ist selbstverständlich eine Arbeitsteilung überhaupt nicht möglich, und daher wurde von den RL die Frage z. T. 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 %).

Setzt man die Modalitäten der Aufgabenverteilung in Relation zur Referatsgröße, so erkennt man, daß, wie erwar-

tet, 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.

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<sup>9</sup>.

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 einem Fünftel der Referate. Qualitative Differenzierung wurde von 64 % (166) der RL angegeben<sup>10</sup>, 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. aufgeführt, 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.

Untersucht man wiederum, inwieweit dieses Ergebnis durch die Referatsgröße bedingt ist, so sieht man, daß

<sup>9</sup> Rest: Kombinationen und keine Angabe.  
<sup>10</sup> 17 % (44) sahen die Frage als nicht zutreffend an.

**Tabelle 6: 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	0,0			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	14	5,2	48	17,8
nicht zutreffend									14	5,2
Summe	205	75,8	8	3,0	43	16,0	14	5,2	270	100

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.

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 oder dem Aufgabentypus 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.

## 2. Vertikale Rollendifferenzierung

Die Dienstordnung Baden-Württemberg 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? 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 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 sich ein leichter statistischer Zusammenhang ( $r = 0,21$ ) mit der Bedeutung zeigt, die Aufsichtsfunktionen bei den Aufgaben des Referats

einnehmen<sup>11</sup>. 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).

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.

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 besteht, 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 vom Teamwork überlagert wird.

Komplementär wurden die RL nach dem *Grad der Selbständigkeit* der Mitarbeiter gefragt. Ein erster Indikator hierfür ist die Praktizierung des Zeichnungsrechts. 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

11 Zu den anderen Aufgabenkategorien bestehen überwiegend negative oder keine Zusammenhänge.

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.

## V. Mängel der Basisorganisation und Empfehlungen zur Gestaltung

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<sup>12</sup>.

### 1. Kritik der Kleinreferate

Bevor dieser Vorschlag näher erläutert wird, soll zunächst die Kritik der relativ kleinen heutigen Referate zusammengefaßt werden<sup>13</sup>.

#### a) Zuständigkeitszersplitterung

Die Dienstordnung BW weist jede Aufgabe einem Referat zu; diese Vorschrift leidet jedoch darunter, daß unbestimmt ist, was „Aufgabe“ bedeutet. 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 sozioökonomischen Umwelt beobachten und Lösungen entwickeln soll. Wir gehen davon aus, daß es die primäre Aufgabe von Ministerien ist, ihre Umwelt zu beobachten und auf auftretende oder antizipierte Probleme mit Lösungsvorschlägen zu reagieren, selbst wenn dieser Aufgabentyp heute, wie gesagt, nur ein Drittel der Tätigkeiten prägt.

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 resultiert die Zuständigkeitszersplitterung infolge vieler Kleinreferate darin, daß Aufmerksamkeit und Umweltbeobachtung entsprechend selektiv sind und

Problemzusammenhänge, die Zuständigkeitsgrenzen überschreiten, tendenziell nicht erkannt werden<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>.

#### b) 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 – die Zahl der Abteilungen ist verhältnismäßig groß und wird damit zum Problem der Führungsspitze. Will man dennoch die Zahl der Abteilungen kleinhalten, stellt sich die Frage der Bildung von Unterabteilungen mit all den daraus wiederum erwachsenden Folgen.

#### c) 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, nur unzureichend eine interne Spezialisierung ermöglichen. Zugleich wird konzeptionelle Arbeit, verstanden als Teil der Leitungsfunktion, für die RL erst ab 6 Mitarbeitern 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 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

12 Im Gutachten werden die Alternativen zur Vergrößerung der Referate: Gruppenreferat und Bildung von Unterabteilungen ablehnend diskutiert.

13 Vgl. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, 3. Bericht 1972; Manfred Lepper, aaO (Anm. 1); ders., Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Bd. 52 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1973, S. 133 f.

14 Grundlegend mit Bezug auf die Verwaltung zu diesem organisationspsychologischen Theorem Fritz W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4 (1972), S. 168–192.

15 Manfred Lepper, Basiseinheiten, aaO (Anm. 13), S. 133.



jeweils das Arbeitsgebiet des Kollegen überschauen können sollen. Schließlich hemmen Kleinreferate auch die (kurzfristige) Verlagerung von Aufgabenschwerpunkten.

#### d) 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.

Schließlich ist die heute unterschiedliche Belastung der RL mit Leitungsaufgaben auch ein Problem der Besoldungsgerechtigkeit.

## 2. Empfehlungen

### a) Leitungsspanne

Nicht zuletzt in der Frage der maximalen Leitungsspanne zeigt sich die eingangs dargelegte Kontingenz von Organisationsempfehlungen: Leitungsspannen können je nach Randbedingung auf 30 und mehr Untergebene anwachsen<sup>16</sup>. Die wichtigsten Faktoren, von denen die Obergrenze der Leitungsspanne abhängt, sind der Grad der Programmiertheit der Tätigkeiten, die Homogenität 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 definitionsgemäß kaum oder gar nicht programmiert, die Einzeltätigkeiten relativ heterogen, aber die

Mitarbeiter haben aufgrund ihrer Ausbildung eine ausgeprägte Fähigkeit zur Selbststeuerung. Mit letzter Exaktheit kann die Kontrollspanne natürlich nicht berechnet werden; dies zu versuchen, ergäbe eine Schein-Exaktheit. Unter Berücksichtigung dessen, was heute z. T. schon Praxis ist, 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.

Im Regelfall werden die Sachbearbeiter dem RL nicht mehr unterstellt sein, sondern funktional den Referenten zugeordnet. Dort wo allerdings, wie heute schon in einigen 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.

### b) Besoldungsstruktur

Die Besoldung der RL variiert heute zwischen A 16/B 3 (73 %), A 15 (22 %) und A 14 (3,3 %). Diese Differenzierung dürfte kaum das Produkt einer systematischen Dienstpostenbeschreibung sein. Nach unseren Vorstellungen sollten die RL der neuen Referate nach Besoldungsgruppe B 3 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.

<sup>16</sup> Die umfangreiche Diskussion wiederzugeben ist hier nicht möglich, zumal das anstehende praktische Problem aufgrund des Gesamtaufbaus eines Ministeriums eher die Untergrenze der Leitungsspanne ist. Siehe aber *Doris Entwistle/John Walton*, Observations on the Span of Control, in: *Administrative Science Quarterly* 1960/61, S. 522–533; *W. Hill/R. Fehlbauer/P. Ulrich*, Organisationslehre, 1974, S. 219 ff.