

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V., MÜNCHEN

Marhild von Behr
Rainer Schultz-Wild

ZUR VERTIKALEN GLIEDERUNG VON ARBEITSPLATZ-
UND PERSONALSTRUKTUR IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Vorläufiger Bericht über die "funktionsanalytische
Untersuchung" zu den Arbeiten der Studienkommission
zur Reform des öffentlichen Dienstrechts

Im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren

München, November 1972

Als Manuskript gedruckt - alle Rechte vorbehalten

Inhaltsverzeichnis

1. AUFBAU UND KONZEPT DER UNTERSUCHUNG	1
1.1. Untersuchungsauftrag und Stand der Arbeiten	1
1.2. Zielsetzung der Untersuchung	3
1.2.1. Zur generellen Fragestellung	3
1.2.2. Zur Grundstruktur des Untersuchungsfeldes	4
1.3. Auswahl der Untersuchungsbereiche und -einheiten	12
1.4. Entwicklung und Einsatz des Erhebungsinstrumentariums	16
1.4.1. Expertenbefragung	17
1.4.2. Personalbefragung	23
1.4.3. Arbeitsplatzbeschreibungen	25
1.5. Datenzusammenhang und Auswertungsstrategie	28
2. DARSTELLUNG UND ERSTE ANALYSE DER ERHEBUNGSDATEN	33
2.1. Probleme der Ermittlung einer skalaren Dienstpostenstruktur	34
2.1.1. Arbeitsplatzcharakteristiken als Anforderungsmerkmale	36
2.1.1.1. Zusammenhang zwischen Anforderungsmerkmalen und Aussagen zur Schul-/Ausbildung	37
2.1.1.2. Anforderungsprofile von Dienstposten verschiedener Besoldungs- und Vergütungsgruppen	40
2.1.2. Zugangsqualifikationen als Anforderungsindikatoren	42
2.1.2.1. Substituierbarkeit von Schul-/Ausbildungskombinationen	42
2.1.2.2. Bedeutung des Indikators Berufserfahrung	51
2.1.3. Zusammenfassung	56 a
2.2. Ansätze zur Bildung von Funktionsgruppen	57
2.2.1. Verfahren zur Dienstpostengruppierung	59
2.2.1.1. Bildung von Qualifikationsgruppen	60
2.2.1.2. Bildung von Anforderungsgruppen	63

2.2.2. Arbeitsplatzstrukturen in den Untersuchungsbereichen	66
2.2.2.1. Qualifikationsgruppen in Oberfinanzdirektionen und Finanzämtern	67
2.2.2.2. Anforderungsgruppen in den Gleisbauhöfen	74
2.2.2.3. Anforderungsgruppen in den Arbeitsämtern	77
2.2.3. Zusammenfassung	81
2.3. Denkbare Karrieremuster und Verwendungsreihen	84
2.3.1. Verfahren zur Ermittlung denkbarer Karrieremuster	84
2.3.2. Abweichungen der Karrieremuster vom bestehenden Laufbahnrecht	87
2.3.3. Überschneidung von Karrieremustern und Qualifikations- und Anforderungsgruppen	89
3. HYPOTHESEN ZU PERSONALPOLITISCHEN PROBLEMEN DER NEUORDNUNG DES LAUFBAHNRECHTS	94
Hypothese 1: Heterogenität von Arbeitsplatz- und Personalstrukturen	95
Hypothese 2: Aushöhlung des Laufbahnrechts	98
Hypothese 3: Polarisierungen in Arbeitsplatz- und Personalstruktur	100
Hypothese 4: Differenzierung von Qualifizierungschancen	104

1. Konzept und Aufbau der Untersuchung

1.1. Untersuchungsauftrag und Stand der Arbeiten

Im Dezember 1971 wurde das Institut für sozialwissenschaftliche Forschung vom Bundesminister des Inneren beauftragt, im Zusammenhang mit den Arbeiten der "Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts" eine "funktionsanalytische Untersuchung" im Bereich des öffentlichen Dienstes durchzuführen. Der Hauptuntersuchung war eine kürzere Vorstudie vorausgegangen, deren Ergebnisse in den Anfang September 1971 vorgelegten, ausführlichen Projektantrag für eine "Untersuchung zum Problem vertikaler Funktionsdifferenzierung im öffentlichen Dienst" eingegangen sind.

Zwischen Ende November 1971 und Mai 1972 wurden vom Untersuchungsteam des ISF die sehr umfangreichen Erhebungsarbeiten in den Bereichen der Steuerverwaltung, der Deutschen Bundesbahn und der Arbeitsverwaltung durchgeführt. Dabei wurden - in jeweils einwöchigen Erhebungsphasen - in 15, über das ganze Bundesgebiet verteilten Ämtern, Behörden und Dienststellen, recht detaillierte Informationen über insgesamt 600 Dienstposten eingeholt.

Angesichts der Breite des Untersuchungsfelds und der Vielzahl der zu berücksichtigenden Einzelinformationen standen die Projektarbeiten von Anfang an unter erheblichem Zeitdruck, zumal das Erhebungsinstrumentarium und später auch die Einzelschritte des Datenaufbereitungs- und Auswertungsprozesses erst entwickelt und ausgearbeitet werden mußten. Teils auch aus technischen Gründen (Ausfall der EDV-Anlagen) lagen die Ergebnisse der wichtigsten Auswertungsschritte erst ab Ende Oktober/Anfang November 1972 vor.

Mit der Ausarbeitung des Untersuchungsberichts konnte daher erst sehr spät begonnen werden; sein vorläufiger Charakter muß daher besonders hervorgehoben werden.

Die Einhaltung des gesetzten Termins war nur dadurch zu erreichen, daß erhebliche Abstriche an den grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten der Auswertung des erhobenen Untersuchungsmaterials gemacht wurden. Wichtige Ergebnisse der Auswertungsschritte konnten nur noch sehr selektiv analysiert und interpretiert werden; für einige Zählungen (insbesondere aus der Personalbefragung) war überhaupt nur noch eine Aufbereitung in Tabellenform möglich.¹⁾

Es steht daher zu erwarten, daß die vorgesehene weitere Auswertungsphase bis Frühjahr 1973 zwar kaum eine Revision der hier vorgelegten Ergebnisse erforderlich machen wird, daß jedoch insgesamt nicht unerhebliche Differenzierungen, Präzisierungen und Ausweitungen der hier gemachten Aussagen möglich sein werden.

Der Bericht gliedert sich in drei größere Abschnitte: im ersten werden Fragestellung, Konzept und Vorgehen der Untersuchung erläutert; der zweite Abschnitt bringt die Darstellung und erste Analyse der wichtigsten empirischen Befunde. In einem kürzeren dritten Abschnitt wird schließlich eine Interpretation der Untersuchungsergebnisse in personalpolitischer Perspektive versucht.

1) Vgl. Anhang S. A - 84ff; Aussagen aus den hier beigegebenen Tabellen konnten in den Bericht nicht mehr eingearbeitet werden.

1.2. Zielsetzung der Untersuchung

1.2.1. Zur generellen Fragestellung

Die Untersuchung, die als sozialwissenschaftlich-empirische Arbeit angelegt ist, beschäftigt sich mit dem Problembereich der vertikalen Gliederung von Arbeitsplatz- und Personalstruktur im öffentlichen Dienst. Sie steht im Zusammenhang mit den Reformarbeiten der Studienkommission und zielt darauf ab, einen Teil der dort entwickelten Reformvorstellungen und -modelle überprüfbar zu machen.

Ausgangspunkt der Untersuchungsarbeiten war die Überlegung, daß die künftige Personalstruktur des öffentlichen Dienstes die unterschiedliche Höhe von Qualifikationsanforderungen widerspiegeln soll, denen die Inhaber verschiedener Dienstposten im Hinblick auf die Erfüllung der an ihre Arbeitsplätze gebundenen Arbeitsaufgaben genügen müssen. Entsprechend vielfach geäußelter Kritik gewährleistet das derzeitige, für den gesamten Bereich des öffentlichen Dienstes im wesentlichen einheitliche Laufbahnrecht eine solche, anforderungsbezogene Personalstruktur nicht, oder zumindest nicht mehr in ausreichendem Maße.

Voraussetzung für die Realisierung einer die Anforderungsvariationen der Dienstposten widerspiegelnden Personalstruktur ist u. a. die Möglichkeit, die vielfältigen Dienstposten bzw. Arbeitsplätze innerhalb des öffentlichen Dienstes entsprechend ihrem unterschiedlichen Anforderungsniveau gliedern zu können. Aufgabe der Untersuchung sollte es daher sein, eine skalare Dienstpostenstruktur beispielhaft in einigen ausgewählten Bereichen des öffentlichen Dienstes empirisch zu ermitteln. Dabei konnte es aus methodischen und anderen Gründen bei der vorliegenden Untersuchung nicht darum gehen, mit den - in einigen Bereichen

des öffentlichen Dienstes vorhandenen - Ansätzen zu einer generellen Dienstpostenbewertung in Konkurrenz zu treten. Vorgeesehen war vielmehr ein modellhaftes Vorgehen, das zwar vom einzelnen Dienstposten oder Arbeitsplatz auszugehen hat, jedoch nicht beansprucht, diesem in einem neuen Bezugssystem seinen endgültigen Platz zuzuordnen.

Im Vordergrund der Studie steht der Fragenkomplex:

- ob sich Dienstposten - nach vorhandenen Anforderungsähnlichkeiten oder Anforderungsunterschieden - zu sogenannten Funktionsgruppen zusammenfassen bzw. trennen lassen,
- wieviele solche Funktionsgruppen - ggf. unterschiedlich in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes - unterscheidbar sind,
- in welcher Relation solche möglichen Funktionsgruppen zur Struktur des derzeitigen Laufbahnsystems stehen,
- auf welcher skalaren Anforderungsstruktur Dienstposten innerhalb solcher Funktionsgruppen anzuordnen wären usw.

In anderer Perspektive bedeutet diese Thematik die Frage nach den vorzusehenden Eingangsebenen für Absolventen verschiedener Stufen des Bildungssystems in den öffentlichen Dienst und die Frage nach ihren Einsatz- und Karrieremöglichkeiten innerhalb des öffentlichen Dienstes. Probleme der fachlichen Spezialisierung und der Gestaltung des Bezahlungssystems sollten dagegen - obwohl eng damit zusammenhängend - nach dem Untersuchungsauftrag von sekundärer Bedeutung sein.

1.2.2. Zur Grundstruktur des Untersuchungsfeldes

Eine Untersuchung, die nach denkbaren künftigen Regelungen für das Verhältnis zwischen Arbeitsplatz- und Personalstruktur

im öffentlichen Dienst fragt, hat sich zunächst mit den geltenden Prinzipien der Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen in diesem Untersuchungsfeld auseinanderzusetzen. Ohne den Anspruch zu erheben, hier einen auf die Problemstellung bezogenen theoretischen Ansatz auszubreiten, scheinen die folgenden Feststellungen von Bedeutung.

Die Studie untersucht zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Ausschnitt der Realität im öffentlichen Dienst. Sie hat daher zunächst von einigen allgemeinen Prämissen auszugehen:

- Dienstposten oder Arbeitsplätze sind abgrenzbare Einheiten; sie lassen sich nach Arbeitsinhalten und Anforderungen unterscheiden; sie überschneiden sich nicht; das eingesetzte Personal verändert die spezifische Beschaffenheit der Dienstposten nicht wesentlich.
- Dienstposten lassen sich in eine eindimensionale hierarchische Ordnung eingliedern. Es gibt Dienstposten, die in den Anforderungen sehr ähnlich sind, demnach eine Stufe der Hierarchie bilden und solche, die höhere oder niedrigere Anforderungen stellen, demnach auf einer höheren oder niedrigeren Stufe stehen.
- Dienstposten lassen sich in Gruppen zusammenfassen. Die Ähnlichkeit der Dienstposten innerhalb einer Gruppe ist größer als die Ähnlichkeit dieser Dienstposten zu vergleichbaren Dienstposten anderer Gruppen. Die Gruppen sind voneinander abgrenzbar, sie überschneiden sich nicht.

Wenn sich auch die praktische Notwendigkeit dieser Prämissen einfach ableiten läßt, so müssen sie doch im Rahmen dieser Un-

tersuchung als problematisch angesehen werden.¹⁾ Daher wird ein Teil des Berichtes über die Funktionsgruppen-Bildung sich mit diesen grundlegenden Punkten kritisch auseinanderzusetzen haben.

Durch den spezifischen Aufbau der Untersuchung werden außerdem bestimmte Prämissen berührt, die einer nach dem Laufbahnrecht ausgerichteten Personalstruktur zugrundeliegen.

Bei dem Bemühen, eine Differenzierung der Dienstposten nach den an ihnen gestellten Anforderungen zu erreichen, ergibt sich eine Möglichkeit der Operationalisierung der diffusen Anforderungen durch die Unterscheidung der Dienstposten nach den notwendigen Qualifikationen der Dienstposteninhaber.

Das herkömmliche Laufbahnrecht löst dieses Problem auf umgekehrtem Wege: es definiert und strukturiert die Qualifikationen des vorhandenen Personals und nimmt danach eine Verteilung der Arbeitsplätze und Aufgaben vor.²⁾

1) In der Praxis erlauben diese Prämissen von der Starrheit der Dienstposten und ihrer formalen Zuordenbarkeit zu Gruppen die Konstruktion langfristig geltender Arbeitsplatz- und Personalstrukturen und ermöglichen es, zukünftige Situationen im voraus weitestgehend zu ordnen. Die Abgrenzung der Dienstposten in der Horizontalen legt die Zuständigkeiten fest, die Abgrenzung der Dienstposten in der Vertikalen trägt zur Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten bei. Die Zuordnung der Dienstposten zu Gruppen bietet dem Personal und dem für die Koordination der Arbeitsabläufe zuständigen Verwaltungsstab eine weitere Orientierungshilfe bei der Selbst- bzw. Fremdeinschätzung.

2) Dieses Vorgehen erscheint besonders unter dem Aspekt des Lebenszeitprinzips sinnvoll. Denn aus dem Ziel der kontinuierlichen Durchsetzung staatlicher Interessen und deshalb langfristigen Bindung von Personal erwächst dem öffentlichen Dienst die Verpflichtung, dieses Personal unabhängig von der persönlichen Entwicklung des einzelnen langfristig zu beschäftigen. Dadurch wird es notwendig, das vorhandene Potential an Arbeitskräften zu strukturieren und in seiner Entwicklung abzuschätzen. Ausgehend von den generellen Unterschieden im Bildungsniveau gilt es, die Unterschiede bei der Lernfähigkeit im Beruf, bei der dispositionellen Bereitschaft für berufsspezifische Sozialisation und die zusätzlich differenzierende Wirkung individueller Interessen und Motivationen abzuschätzen. Und zwar derart, daß sie sich in ein möglichst einheitliches System, das für ein Überleben langfristig existierender Organisationen notwendig ist, sinnvoll einpassen.

Diesem System liegen die folgenden Annahmen zugrunde:

- Die Qualifikation jeder Dienstkraft läßt sich mit ausreichender Sicherheit durch die Kombination von absolvierter Schulbildung und Ausbildung voraussagen.
- Die Startqualifikation (Kombination von Schul- und Ausbildung) läßt mit ausreichender Sicherheit Voraussagen über die Entwicklungsfähigkeit im Berufsleben, über die Fähigkeit, Zusatzqualifikationen zu erwerben, zu.
- Die beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten des Personals sind - ausgehend von der Startqualifikation - grundsätzlich begrenzt.

Das Laufbahngruppensystem steuert also über die in Schule und Ausbildung erworbene Startqualifikation die Einstufung des Personals in die Laufbahngruppen¹⁾ vor. Innerhalb der Laufbahngruppe wird dann weiter differenziert zwischen der Eingangsstufe und den Beförderungsstufen, für die der Anspruch höherer amts- und berufsspezifischer Fähigkeiten gilt. Die Berechtigung des Übergangs zur nächsthöheren Laufbahnstufe innerhalb einer bestimmten Laufbahngruppe erwirbt der Bedienstete nach diesen Annahmen erst dann, wenn eine gewisse Zeit verstrichen ist. Es wird unterstellt, daß in dieser Zeit eine positive Entwicklung in bezug auf die im Berufsleben erworbene Zusatzqualifikationen stattgefunden hat.

Der relativ einfachen und handhabbaren Definition von Qualifikationen entspricht eine spezifische Strategie der Rekrutierung von Personal und dessen Motivierung, sich in die Organisation

1) Es wird - der Einfachheit halber - nur auf die Gliederung des beamteten Personals Bezug genommen, obwohl die Untersuchung natürlich Dienstposten, die derzeit mit Angestellten und Arbeitern besetzt sind, mit einbezieht.

und ihre Gesetzmäßigkeiten einzuordnen. Das Laufbahngruppensystem ist, ebenso wie die verwaltungsinterne Ausbildung, abgestellt auf den bisherigen quantitativ-qualitativen Ausstoß des Bildungssystems mit seinen verschiedenen Abschlußstufen Volksschule, Mittlere Reife, Abitur und Hochschule.

Zum anderen sollen die Laufbahnstufen den Entwicklungserwartungen der Dienstkräfte gerecht werden, indem sie in gewissem Rahmen positive Zukunftsperspektiven schaffen. So dient der offenkundige Zusammenhang zwischen im Berufsleben erworbener Zusatzqualifikation und der Versetzung auf angesehene, mit höheren Gratifikationen ausgestattete und mit größerem Dispositionsspielraum versehene Dienstposten als Leistungsanreiz und das Einhalten des Zugangsversprechens als weitere Motivation.¹⁾

Die Thematik der Untersuchung beinhaltet - wenn z.T. auch eher am Rande - eine Problematisierung und Überprüfung dieser Grundprämissen des Laufbahnrechts und seiner Anwendung im öffentlichen Dienst. So sind insbesondere im Rahmen der Beschreibung von Verwendungsmöglichkeiten des Personals, der möglichen Karriereverläufe im öffentlichen Dienst und der qualifizierenden Prozesse beim Durchlaufen von Dienstposten, die Prämissen über die Entwicklungsfähigkeit des Personals sowie über die Reichweite bestimmter Schul-/Ausbildungs-Kombinationen zu überprüfen.

Insofern liefert die vorliegende Untersuchung - in mancher Hinsicht über die eigentliche Aufgabenstellung und Zielsetzung hinaus - Hinweise auf bisher noch wenig aktualisierte Widersprüche des derzeitigen Laufbahnrechts und seiner Handhabung in bezug auf die Dienstpostenstruktur.

1) Stabile Karrieremuster sind ein Mittel, die Loyalität der Mitglieder zu garantieren.

Auf der anderen Seite ist eine gewisse Begrenzung der Untersuchung darin zu sehen, daß die Beantwortung wichtiger Teile der Untersuchungsfragestellung auf einer Momentaufnahme der untersuchten Ämter und Dienststellen basiert. Aus diesem Grund wird partiell der wichtige Bezug auf die historische Dimension vernachlässigt. Im Hinblick auf die Interpretation der Aussagen der Untersuchung über die Anforderungen an Dienstposten und die daraus resultierenden vertikalen Gliederungsmöglichkeiten, sei deshalb hier noch auf einige dynamisierende Aspekte hingewiesen.

- Die Variabilität dessen, was im Rahmen politischer Auseinandersetzungen als öffentliche Aufgaben definiert wird und die Notwendigkeit für den öffentlichen Dienst, darauf nicht nur durch Anbauen an vorhandene Strukturen, sondern durch Eingliederung in diese - und damit Veränderungen der Struktur - zu reagieren.

Ohne auf die umfassenden, vom öffentlichen Dienst zu erfüllenden Aufgaben im einzelnen einzugehen, kann allgemein von deren Aufteilbarkeit in kleinste Einheiten im Sinne von Arbeitsschritten ausgegangen werden. Mit zunehmenden Aufgaben nehmen auch die Arbeitsschritte zu; fallen Aufgaben fort, so sind keine diesbezüglichen Arbeitsschritte mehr durchzuführen. Bei der Transformation der relativ abstrakten öffentlichen Aufgaben in konkrete Arbeitsschritte und bei deren arbeits- und auch personalorganisatorischer Verteilung sind jedoch verschiedene Kombinationen von Arbeitsschritten auf Arbeitsplätzen denkbar. Von einer Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten und arbeitsorganisatorischen Alternativen kommen schließlich wenige zur Realisation. Diese in den Momentaufnahmen der Untersuchung festgehaltenen Strukturen sind jedoch nicht naturgegeben, sondern können variiert werden.

- Die Abhängigkeit des öffentlichen Dienstes von dem im Bildungssystem produzierten Qualifikationsangebot und die notwendige Ausrichtung der verwaltungsinternen Ausbildung sowie der Dienstpostenstruktur an den generellen Fähigkeiten der rekrutierbaren Bediensteten.

Die Einteilung der Personalstruktur des öffentlichen Dienstes in vier Laufbahngruppen, die der traditionellen Strukturierung des Bildungssystems entspricht, verweist bereits auf eine notwendige Berücksichtigung des Bildungsangebotes. Da früher hochqualifizierte Kräfte selten waren, erfolgte die Aufteilung der Aufgaben des öffentlichen Dienstes auf alle Bediensteten so, daß den seltenen und damit wertvolleren Spitzenkräften jede einfache Arbeit abgenommen wurde.

Die im Grundgesetz verankerten Forderungen nach Chancengleichheit haben in neuerer Zeit eine große Aktivität auf dem Bildungssektor ausgelöst. Nicht nur unterliegen die in der Schule vermittelten Inhalte einem Wandel, es besteht auch der klare Hang zum Besuch höherqualifizierender Schulen und zum Abschluß statusverbessernder Bildungswege.

Die Vermehrung von Absolventen qualifizierender Bildungsgänge ist bereits mit Unbehagen registriert worden, weil die Befürchtung besteht, daß Anwärter für qualifiziertere Tätigkeiten überhand nehmen, während sich für die einfachen Arbeiten keine Arbeitskräfte mehr finden lassen. Da die Unterdrückung von Lernbedürfnissen sowie jede Form von Restriktionen im Bildungssystem als Rückschritt angesehen werden müssen, liegt die Lösung des Problems jedoch auf keinen Fall in einer Rückentwicklung der Bildungsmöglichkeiten.

Es kann eine Situation eintreten, in der dem öffentlichen Dienst problemlösende Funktion zukommt. Denn er könnte in seinem Bereich reagieren, bevor eine Welle der Unzufriedenheit unterqualifiziert eingesetzten Personals oder gar dessen Arbeitslosigkeit eintritt. Eine Veränderung der Dienstpostenstruktur, eine Veränderung des Verhältnisses der qualifizierten zu den weniger qualifizierten Arbeitsplätzen schiene möglich oder sogar notwendig, wenn die Prämisse, qualifizierte Kräfte sind selten, nicht mehr zutrifft.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden zeigen, daß die Frage der Studienkommission nach weiteren Gliederungsmöglichkeiten der Grundstruktur des öffentlichen Dienstes nicht ohne Berücksichtigung der im Bildungssystem produzierten Qualifikationen der potentiellen Bewerber beantwortet werden kann. Die Experten haben zwar bei der Beschreibung notwendiger Zugangsqualifikationen zu Dienstposten ihre Antworten vorwiegend auf die vorhandenen Schul- und Ausbildungsgänge abgestellt. Von den Experten selbst vorgeschlagene, als wünschenswert erachtete Veränderungen in der Schul- und Ausbildung führten jedoch auch immer zu veränderten Verwendungsmöglichkeiten der Bediensteten.

In der Zeitbezogenheit des erhobenen Datenmaterials liegt zweifellos eine Begrenzung der Untersuchung; Entwicklungstendenzen im Aufgabenbereich, in der Arbeitsorganisation sowie in der Arbeitsplatz- und Personalstruktur können nur insoweit konkret erfaßt werden, als verschiedene Untersuchungsämter einen unterschiedlichen Entwicklungsstand repräsentieren. Dennoch werden durch Abstraktion von den konkret vorfindbaren Verhältnissen allgemeinere Aussagen über denkbare Beziehungen zwischen Arbeitsplatz- und Personalstruktur im öffentlichen Dienst möglich sein.

1.3. Auswahl der Untersuchungsbereiche und -einheiten

Nach den Erfahrungen in der Vorstudie stand fest, daß der notwendige empirische Erhebungsaufwand in der verfügbaren Zeit nur die Berücksichtigung eines sehr begrenzten Ausschnitts des öffentlichen Dienstes erlauben würde. Dem stand der Wunsch der Studienkommission gegenüber, entsprechende Informationen aus einem möglichst breiten, die Vielfältigkeit des öffentlichen Dienstes berücksichtigenden Untersuchungsfeld zu erhalten.

Nach Abwägung verschiedener Alternativen wurden in Zusammenarbeit mit Mitgliedern der Studienkommission die folgenden Untersuchungsbereiche ausgewählt:

- Die Finanzverwaltung (Steuerverwaltung) als Länderverwaltung mit im wesentlichen gleichen Aufgaben im gesamten Bundesgebiet;
- der Gleisoberbau der Deutschen Bundesbahn als technischer Betriebszweig des öffentlichen Dienstes im weiteren Sinn;
- die Arbeitsverwaltung als bundeseinheitlich aufgebaute Leistungsverwaltung.

In allen drei Untersuchungsbereichen sollten sowohl die Amtsebene als auch die Ebene der Mittelbehörden berücksichtigt werden. Der Schwerpunkt sollte - vor allem wegen der vermuteten Vielfältigkeit der Organisationsformen, Arbeitsplatzstrukturen und Außenbedingungen - bei der Finanzverwaltung liegen, in der auch die Voruntersuchung bereits gelaufen war.

Zusammen mit Mitgliedern der BMI-Arbeitsgruppe der Studienkommission und zuständigen Beamten der jeweiligen Verwaltungen erfolgte innerhalb der Untersuchungsbereiche die Einzelauswahl der zu untersuchenden Ämter, Dienststellen und Behörden. Dabei wurde u.a. darauf geachtet, nach Möglichkeit Ämter und Dienststellen unter-

schiedlicher Größe einzubeziehen, verschiedenartige Arbeitsmarktbedingungen zu erfassen und bestehende Variationen in der Funktion und Arbeitsorganisation zu berücksichtigen.

Die Absicht, die Vielfältigkeit der Realität in der Untersuchung sichtbar zu machen, konnte am besten in der Finanzverwaltung verwirklicht werden, da hier fünf Finanzämter und zwei Oberfinanzdirektionen aus verschiedenen Bundesländern einbezogen werden konnten. Tatsächlich zeigten sich hier erhebliche Unterschiede zwischen den Untersuchungsämtern, vor allem im Grad der Modernisierung und allgemein in der Arbeitsorganisation, zum Teil auch - damit zusammenhängend - in der konkreten Anwendung des Laufbahnrechts.

Relativ einheitlich waren dagegen Aufbau und Organisationsform der drei untersuchten Gleisbauhöfe, - trotz einiger je spezifischer Teilfunktionen. Die drei erfaßten Arbeitsämter ähneln sich zwar in Aufbau und Organisation sehr stark (bundeseinheitliche Verwaltung), weisen jedoch Unterschiede hinsichtlich ihrer Größe und ihres Arbeitsgebietes (lokale Arbeitsmärkte) auf.

Ein Überblick über Lage und ungefähren Personalstand der Untersuchungsämter und -behörden findet sich in der Datenübersicht I.

Innerhalb der einzelnen Untersuchungsämter mußte in der Regel eine weitere Auswahl getroffen werden: in den meisten Fällen war es aus erhebungstechnischen Gründen nicht möglich, die Vielzahl der vorkommenden verschiedenen Dienstposten voll in die Untersuchung einzubeziehen. Dies bedeutet besonders für die Mittelbehörden der Finanz- und Arbeitsverwaltung eine Einschränkung, da dort - im Vergleich zu den Ämtern - eine größere Anzahl von Beschäftigten verschiedenartige Dienstposten innehat, also bei der notwendigen Begrenzung der Zahl der zu untersuchenden Dienstposten ein geringer Prozentsatz aus ihrer Gesamtheit berücksichtigt wurde.

ISF - Untersuchung : Vertikale Funktionsdifferenzierung im öffentlichen Dienst		August 1972	Blatt																								
<u>D A T E N Ü B E R S I C H T I</u>																											
	FINANZVERWALTUNG (FV)	DEUTSCHE BUNDESBAHN GLEISOBERBAU (DB)	ARBEITSVERWALTUNG (AV)																								
	Oberfinanzdirektionen Abt. Besitz- und Verkehrssteuern	DB-Direktion Dez. 47	Landesarbeitsamt																								
ca. Personalstand	<table border="1"> <tr><td>350</td><td>220</td></tr> <tr><td>44</td><td>44</td></tr> <tr><td>180</td><td>170</td></tr> </table>	350	220	44	44	180	170	<table border="1"> <tr><td>25</td><td>470</td></tr> <tr><td>27</td><td>44</td></tr> <tr><td>24</td><td>250</td></tr> </table>	25	470	27	44	24	250	<table border="1"> <tr><td>130</td><td>220</td><td>360</td></tr> <tr><td>38</td><td>43</td><td>43</td></tr> <tr><td>106</td><td>179</td><td>274</td></tr> </table>	130	220	360	38	43	43	106	179	274			
350	220																										
44	44																										
180	170																										
25	470																										
27	44																										
24	250																										
130	220	360																									
38	43	43																									
106	179	274																									
Dienstposten																											
Fragebogen																											
	Düsseldorfer München	München Nürnberg	Nordrhein- Westfalen																								
	Finanzämter	Gleisbauhöfe	Arbeitsämter																								
ca. Personalstand	<table border="1"> <tr><td>150</td><td>270</td><td>110</td><td>300</td><td>550</td></tr> <tr><td>44</td><td>44</td><td>41</td><td>42</td><td>44</td></tr> <tr><td>107</td><td>226</td><td>82</td><td>189</td><td>276</td></tr> </table>	150	270	110	300	550	44	44	41	42	44	107	226	82	189	276	<table border="1"> <tr><td>920</td><td>610</td><td>770</td></tr> <tr><td>33</td><td>33</td><td>36</td></tr> <tr><td>94</td><td>111</td><td>93</td></tr> </table>	920	610	770	33	33	36	94	111	93	
150	270	110	300	550																							
44	44	41	42	44																							
107	226	82	189	276																							
920	610	770																									
33	33	36																									
94	111	93																									
Dienstposten																											
Fragebogen																											
	Gelnhausen Kamburg Nord	Fürstent- feld- bruck	Berlin- Charlotten- burg																								
	Düsseldorf- M.	Hannover- Leinhen.	Karlsruhe Hanau																								
	Ahlen	Regensbg.	Köln																								

Das Untersuchungsteam bemühte sich, - zusammen mit den Fachleuten aus den Verwaltungsbereichen - jeweils die häufigsten, typischen und wichtigsten Dienstposten auszuwählen; zusätzlich wurde darauf geachtet, möglichst die ganze Spanne zwischen sehr einfachen Arbeitsplätzen und Spitzenpositionen abzudecken und in den vergleichbaren Ämtern und Dienststellen wenigstens einige ähnliche Dienstposten zu erfassen. Dieser letzte Punkt war vor allem wesentlich für das Vorhaben, die Ergebnisse aus den einzelnen Untersuchungämtern aufeinander zu beziehen.

Insgesamt ergibt sich aus diesem Auswahlverfahren, daß die Untersuchungsergebnisse keine Repräsentativität in statistischem Sinne für die untersuchten Bereiche oder gar für den gesamten öffentlichen Dienst beanspruchen können. Dies konnte und sollte nicht Ziel dieser, auf die Überprüfung von Modellvorstellungen angelegten Studie sein. Vielmehr kam es darauf an - zumindest für die Untersuchungsbereiche - eine Art "Problem-Repräsentativität" zu erreichen, d.h. die reale Vielfältigkeit, die auch in Reformvorstellungen berücksichtigt werden muß, in das empirische Datenmaterial soweit irgend möglich aufzunehmen.

1.4. Entwicklung und Einsatz des Erhebungsinstrumentariums

Das Vorgehen, das im Projektantrag als "indirekter Ansatz" gekennzeichnet worden ist, geht von der Annahme aus, daß im Bereich des öffentlichen Dienstes ein Wissen über die eigenen Strukturen und Bedingungen vorhanden ist, das - gezielt und systematisch gesammelt und ausgewertet - zur Klärung der Problemstellung der Studie herangezogen werden kann. Diese Annahme begründet sich durch die Tatsache, daß der öffentliche Dienst als Voraussetzung für die Erfüllung der ihm zugewiesenen Funktionen auch das Problem einer adäquaten Zuordnung von Personal bestimmter Qualifikation zu Arbeitsplätzen mit bestimmten Anforderungen zu lösen hat und diese Aufgabe - zumindest insgesamt gesehen - auch löst.

Die empirischen Erhebungen sollten dieses bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes angesammelte Wissen über Arbeitsplatzinhalte und -anforderungen, das als Ergebnis langjähriger und ausgedehnter "Versuchsreihen" interpretiert werden könnte, aktualisieren und problembezogen erfassen.

Unter den gegebenen Bedingungen schien zur Datenerfassung eine Kombination mehrerer Erhebungsschritte in jedem Untersuchungsamt sinnvoll:

Expertenbefragung - Intensivbefragung weniger Schlüsselpersonen, - im weiteren als Experten bezeichnet - die aufgrund ihrer Tätigkeit und Erfahrung über Arbeitsinhalte, Aufgabenbereich, Arbeitsanforderungen usw. einer größeren Zahl von Dienstposten in ihrem Tätigkeitsbereich Auskunft erteilen können;

Personalbefragung - schriftliche Befragung prinzipiell aller Dienstkräfte zu ihrer Ausbildung, ihrem beruflichen Werdegang und ihrem Arbeitsplatz;

Arbeitsplatzbeschreibungen - detaillierte Darstellung einiger ausgewählter, besonders wichtiger oder typischer Arbeitsplätze bzw. Dienstposten durch Fachleute aus den drei Untersuchungsbereichen.

Ergänzend wurden über die Untersuchungsbereiche allgemeine Grundinformationen zum Aufgabenbereich und Aufbau der Behörden und Ämter bzw. Dienststellen, zur Personalstruktur gesammelt; zusätzlich galt es, für jedes Untersuchungsamt die Besonderheiten in der Aufgabenstellung, Arbeitsorganisation und Personallage festzuhalten. Diese Informationen wurden in Form amtseigener Unterlagen zur Personalstruktur (z.B. Organisations- und Stellenpläne) gesammelt und in der Erhebungszeit bei Gesprächen mit dem Leitungspersonal ergänzt.

Auf eine eingehende methodische Darstellung des benutzten Erhebungsinstrumentariums muß - ebenso wie auf eine detaillierte Schilderung der Auswertungsschritte - hier verzichtet werden. Um das Verständnis der im folgenden gemachten Aussagen zu erleichtern und eine Beurteilung der Aussagefähigkeit des Materials zu ermöglichen, sollen jedoch die wichtigsten Erhebungsschritte hier etwas näher charakterisiert werden.

1.4.1. Expertenbefragung

Die sog. Expertenbefragung, die von den Mitgliedern des Untersuchungsteams durchgeführt wurde, war der zeitlich aufwendigste Erhebungsschritt der Untersuchung. Aus Gründen der Struktur des Auswertungsverfahrens resultieren die meisten der zum jetzigen Zeitpunkt vorlegbaren Ergebnisse aus diesem Erhebungsschritt. Die geplante systematische Konfrontation dieser Daten mit den Ergebnissen der Personalbefragung und den Informationen aus den Arbeitsplatzbeschreibungen konnte bisher aus Zeitmangel nur ansatzweise realisiert werden.

Die Expertenbefragung hatte zum Ziel, Informationen über die an den einzelnen Dienstposten geltenden Anforderungen zu sammeln. Entsprechend dem Prinzip der Studie, möglichst systematisch das in den Institutionen des öffentlichen Dienstes angesammelte Wissen zum Problembereich der Arbeitsplatz- und Personalstruktur zu nutzen, wurden als Experten jene leitenden Beamten und Angestellten in den einzelnen Ämtern und Dienststellen ausgewählt, bei denen man aufgrund ihrer Tätigkeit (z.B. als Dienststellenvorsteher, Sachgebietsleiter, Geschäftsstellenleiter, Abteilungsleiter, Personalreferent, Dezernent usw.) annehmen konnte, daß sie mit den einschlägigen Problemen der Besetzung von Dienstposten, deren Arbeitsinhalt und Anforderungen an die Dienstposten-Inhaber vertraut sind.

Im Durchschnitt wurden in jedem Untersuchungsamt acht Experten befragt, wobei bei der Auswahl darauf geachtet wurde, möglichst alle Sachgebiete bzw. Abteilungen oder Gruppen innerhalb der Untersuchungsämter und -behörden zu berücksichtigen und außer den meist dem höheren Dienst zugehörigen leitenden Beamten auch sachkompetente Beamte des gehobenen Dienstes als Experten zu befragen.

Das sehr umfangreiche Experteninterview dauerte, je nach Zahl der von den Experten zu beurteilenden Dienstposten, im Durchschnitt zwischen drei und vier Stunden; in manchen Fällen nahm die Befragung auch fünf bis sechs Stunden in Anspruch. Das Befragungsgespräch wurde weitgehend nach einem festen Muster durchgeführt; dabei wurden standardisierte Unterlagen verwendet; die Antworten zum großen Teil vom Interviewer protokolliert, teils auch von den Experten selbst notiert.

Im einzelnen hatte die Expertenbefragung folgende Schritte:

- a) Anordnen der durchschnittlich etwa 40 Dienstposten pro Untersuchungsamt auf einer 20-stufigen Skala (in der Art eines

verkürzten Paar-Vergleichs) nach dem Kriterium der Höhe der Arbeitsanforderungen bzw. der Schwierigkeit der Arbeitsaufgaben an den (möglichst genau bezeichneten) Arbeitsplätzen.

Ergebnis dieses Schritts ist die Zuordnung eines bestimmten "Schwierigkeitsgrads" zu jedem Dienstposten nach Expertenurteil. Da die verwendete Skala nicht allgemein normiert war, handelt es sich hier um eine relative Größe, die lediglich Über- und Unterordnungs-Verhältnisse zwischen den Dienstposten eines Amtes nach dem angegebenen Kriterium charakterisiert, die also nicht von vorneherein von einem Untersuchungsamt auf das andere übertragbar ist. In der Auswertungsphase wurde aus allen Angaben der Experten eines Amtes für jeden Dienstposten ein "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad" durch einfache Mittelwertbildung berechnet.

- b) In einem zweiten Schritt wurde der Experte darum gebeten, sogenannte Anfangsdienstposten zu kennzeichnen, d.h. Arbeitsplätze, die von Absolventen verschiedener Schul- und Ausbildungsgänge nach einer Einarbeitungszeit von ca. 4 - 6 Wochen ausgefüllt werden können.
- c) In Fortführung dieser Fragestellung wurde für jeden der ausgewählten Dienstposten ermittelt, welche Qualifikationen nach Meinung des Experten notwendig sind, um die an dem Arbeitsplatz anfallenden Aufgaben zufriedenstellend auszuführen. Die erforderliche Qualifikation sollte ausgedrückt werden in den Kategorien:
- Schulbildung bzw. Schulabschluß;
 - Ausbildung (Art, Inhalt und Dauer);
 - notwendige Berufserfahrung in Jahren;

- Arbeitsplätze, auf denen diese Berufserfahrung gewonnen sein sollte;
- notwendige Einarbeitungszeit auf den jeweiligen Dienstposten (in Monaten);
- notwendige kürzere Qualifizierungsgänge, etwa in der Form von Fort- und Weiterbildung (Dauer in Monaten und Inhalt).

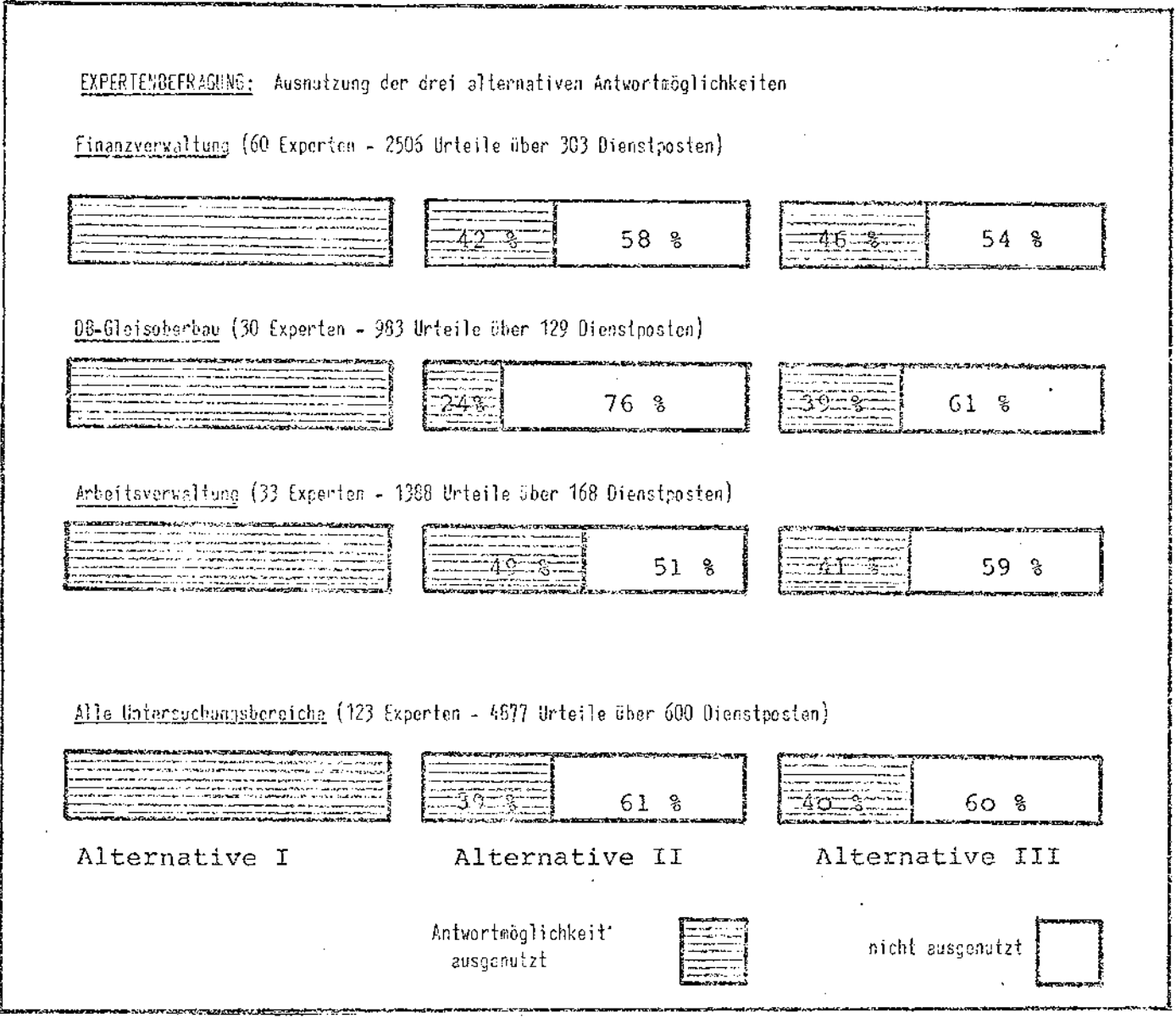
Nach Möglichkeit sollten die Experten nicht nur eine einzige Kombination der oben genannten Kategorien für jeden Dienstposten angeben, sondern alternative Zugangsmöglichkeiten benennen. Die jeweils erste Angabe sollte die vom Experten spontan als notwendig angesehenen Qualifikationsanforderungen charakterisieren, wobei hier nicht Auskunft über die tatsächlichen Verhältnisse im Amt oder die bestehenden Verwaltungs- bzw. Laufbahnvorschriften verlangt war.

In Alternative II wurde ermittelt, ob eine jeweils gegenüber der erstgenannten Antwort geringerewertige Schul- und Ausbildung - eventuell unter der Annahme kompensatorischer Qualifizierungsprozesse (z.B. längere Berufserfahrung, zusätzliche Fort-/Weiterbildung usw.) - ebenfalls für den jeweiligen Dienstposten qualifizieren könnte.

In Alternative III sollte schließlich die ideale bzw. optimale Ausbildung für den jeweiligen Arbeitsplatz benannt werden; dabei konnten zur Charakterisierung auch neue, bisher nicht oder wenig praktizierte Ausbildungsgänge oder Qualifizierungsmaßnahmen angegeben werden.

Von der Möglichkeit, einen Dienstposten durch mehrere, alternative Angaben zu den Qualifikationsanforderungen zu charakterisieren, wurde nur teilweise Gebrauch gemacht, da vielfach von

den Experten nur ein bestimmter Weg für möglich gehalten wurde:



Die in diesem Erhebungsschritt gewonnenen Informationen werden in der Auswertung in doppelter Perspektive herangezogen:

- o Zum einen können die angegebenen Qualifizierungselemente zur Charakterisierung der von den Experten für die Dienstposten

gesehenen Anforderungen herangezogen werden; sie haben - gegenüber der Beurteilung des Schwierigkeitsgrades - den Vorteil, in einer zumindest tendenziell allgemeinen, d.h. nicht amtsspezifischen Sprache formuliert zu sein;

- o zum anderen kann aus diesen Informationen direkt ersehen werden, welche - eventuell alternativen - Zugangsvoraussetzungen die Experten für die einzelnen Arbeitsplätze sehen.

In beiden Perspektiven können diese Daten daher zur Charakterisierung bzw. Bildung von Gruppen von Dienstposten herangezogen werden.

- d) Im folgenden Erhebungsschritt wurden die Experten gebeten, für jeden der ausgewählten Dienstposten Angaben in 15 festgelegten Kategorien von Anforderungs- und Arbeitsplatzcharakteristiken zu machen. Diese Angaben erfolgten für jeden Dienstposten und für jedes Charakteristikum gesondert auf einer elfstufigen Skala (Skalenpunkte 0 - 10), die ebenfalls nicht normiert ist. Auch hier ging es daher um eine relative Einordnung der Dienstposten eines Amtes; um dies zu erleichtern, wurden daher zunächst jeweils jene Dienstposten ermittelt, für die nach Meinung des Experten die einzelnen Charakteristiken am meisten zutrafen. Diese Dienstposten wurden mit der Skalenziffer 10 bewertet, die anderen Arbeitsplätze dann entsprechend gleich hoch oder niedriger eingestuft (vgl. Anhang S. A 59).

Aus diesen Daten ergibt sich für jeden Dienstposten eine Art Anforderungsprofil, das - allerdings ohne einen absoluten Maßstab zu enthalten - zur Charakterisierung einzelner Dienstposten oder bestimmter Gruppen von Dienstposten herangezogen werden kann (vgl. Anhang S. A 60 - 71).

e) Schließlich wurde den Experten ein schriftlicher Kurzfragebogen übergeben, der zum einen zur Ermittlung der Reichweite bestimmter Basisqualifikationen und spezifischer Ausbildungsgänge diente, zum anderen das Ziel hatte, sogenannte Verwendungsreihen aufstellen zu lassen. Diese Verwendungsreihen oder Karrieremuster stellen Abfolgen von Dienstposten dar, die von Personen mit einer bestimmten Grundqualifikation im Verlauf einer längeren Zeitspanne nacheinander durchlaufen und erreicht werden können.

Dieser Kurzfragebogen arbeitete - wie vorausgegangene Teile des Interviews auch - mit einer betont projektiven Fragestellung, mit deren Hilfe erreicht werden sollte, daß die Angaben über die Reichweite bestimmter Qualifikationen und über die Karrieremuster möglichst frei von bestehenden Bestimmungen des Laufbahnrechts und frei von der derzeit üblichen Verwaltungspraxis der Dienstpostenbesetzung erfolgten.

Insbesondere mit diesem letzten Erhebungsschritt wurde der Versuch gemacht, Erfahrungen innerhalb des öffentlichen Dienstes über Unzulänglichkeiten des derzeitigen Systems systematisch auswertbar und damit für eine künftige Reform nutzbar zu machen. Die projektiven Fragestellungen sollen ein Abstrahieren von der gegenwärtigen Realität bewirken und damit Informationen über mögliche künftige Strukturen unter anderen künftigen rechtlichen Regelungen und Laufbahnvorschriften erbringen. Inwieweit diese Abstraktion - insbesondere von der Realität des Laufbahnrechts und seiner Anwendung - gelungen ist, wird im einzelnen noch darzulegen sein.

1.4.2. Personalbefragung

Die Befragung der Dienstposteninhaber der Untersuchungsämter und -behörden hatte zweierlei Zielsetzung:

- o Sie sollte zum einen Daten über die derzeitige bzw. in der Vergangenheit angewandte Besetzungspraxis in den jeweiligen

Bereichen liefern;

- o zum anderen war sie darauf angelegt, Informationen zur Beurteilung der Dienstposten durch deren Inhaber selbst zu erbringen.

Abgefragt wurden daher zum einen alle relevanten Strukturdaten, wie Alter, Geschlecht, Schulbildung, Berufsausbildung, Fort-/Weiterbildung, Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes, Berufslebenslauf innerhalb des öffentlichen Dienstes (durchlaufene Dienstposten, Besoldungsstufen).

Zum anderen wurden offene und halboffene Fragen zum derzeitigen Dienstposten gestellt, die Einschätzung der Anforderungen des eigenen Arbeitsplatzes in Relation zu anderen Dienstposten des Amtes ermittelt. Daneben gab es Fragen über Vorstellungen zum eigenen künftigen Werdegang unter derzeitigen bzw. veränderten Bedingungen.

Die Befragung fand in der Regel während der Woche statt, in der auch die Experteninterviews durchgeführt wurden. Sie war im Prinzip als Totalerhebung angelegt; bestimmte Gruppen von Dienstkräften, wie z.B. Reinigungspersonal, Hausmeister, Poststelle usw. blieben allerdings ausgespart. In der Regel wurden auch Außenstellen der einzelnen Ämter in die Personalbefragung, teils auch in die Expertenbefragung, miteinbezogen; in manchen Fällen war dies allerdings aus zeitlichen Gründen bzw. wegen zu großer Entfernungen nicht vollständig möglich.

Nur relativ geringe Quoten des Personals wurden im Bereich der Bundesbahn, in den Gleisbauhöfen erfaßt. Dies hängt damit zusammen, daß der Großteil des Personals dieser Dienststellen nicht am Ort der Dienststelle, sondern "auf der Strecke" an den verschiedenen, oft weit voneinander entfernten Baustellen arbeitet.

Dazu kommt, daß eine große Zahl der Arbeitskräfte Ausländer sind. Neben den in den Gleisbauhöfen selbst Beschäftigten wurden daher jeweils nur einige aus jeder Kategorie der großen Zahl der auf den Baustellen eingesetzten Arbeitskräfte befragt.

Die Befragung erfolgte mit einem schriftlichen, vorwiegend mit geschlossenen Fragen arbeitenden Erhebungsbogen, der von jedem einzelnen am Tag der Ausgabe auszufüllen war. Da wegen der notwendigen Detailliertheit der Angaben, insbesondere über den eigenen derzeitigen Dienstposten und den bisherigen Karriereverlauf im öffentlichen Dienst, eine gewisse Kompliziertheit des Erhebungsinstruments nicht zu vermeiden war, wurden die Fragebogen bei Abgabe durch die Mitarbeiter des Untersuchungsteams auf Vollständigkeit und Stimmigkeit der Angaben hin kontrolliert und gegebenenfalls - zusammen mit dem Befragten - ergänzt. Bei einigen Kategorien des Personals in den Gleisbauhöfen der Bundesbahn (Bauarbeiter, Gleisbauer, Schweißer) wurde vom Verfahren des sogenannten "Klassenzimmerinterviews" Gebrauch gemacht. Interviewverweigerungen gab es nur in seltenen Einzelfällen.

1.4.3. Arbeitsplatzbeschreibungen

Ergänzend zu den zentralen Erhebungen der Experten- und Personalbefragung wurden für einige der in der Expertenbefragung erfaßten Dienstposten ausführliche Arbeitsplatzbeschreibungen angefertigt. Diese sollen zum einen dazu beitragen, die von den Experten für eine relativ große Zahl von Arbeitsplätzen gemachten Aussagen zu ergänzen und zu vertiefen. Zum anderen dienen diese Arbeitsplatzbeschreibungen dazu, gleich oder ähnlich benannte Dienstposten aus verschiedenen Untersuchungsämtern miteinander zu vergleichen, um ein Verbinden der Daten aus den übrigen Erhebungsschritten über die Ämter hinweg zu ermöglichen.

Wie bereits angemerkt, zeigten sich vor allem in der Finanzverwaltung zwischen verschiedenen Finanzämtern erhebliche Unterschiede, sowohl im Zuschnitt der einzelnen Arbeitsplätze, wie auch z.B. in der Fallzahl-Belastung. Zwischen gleichartigen Dienstposten in den Gleisbauhöfen und Arbeitsämtern wurden dagegen nur weniger gravierende Variationen festgestellt.

Die Arbeitsplatzbeschreibungen wurden nicht von den Mitarbeitern des ISF-Untersuchungsteams, sondern von Beamten aus den drei untersuchten Bereichen des öffentlichen Dienstes nach einem vorgegebenen Konzept durchgeführt. Im Bereich der Finanzverwaltung und des Gleisoberbaus führte jeweils ein Beamter etwa sechs bis acht Dienstpostenbeschreibungen pro Untersuchungsamt durch; im Bereich der Arbeitsverwaltung übernahmen zwei Beamte diese Aufgabe, weshalb hier eine größere Zahl von Dienstpostenbeschreibungen vorliegt.

Wegen der Unterschiedlichkeit der zu beschreibenden Arbeitsplätze wurde ein fester Fragebogen nicht vorgegeben; es sollten jedoch Informationen zu den folgenden Punkten erfaßt werden:

- Haupt- und Nebenaufgaben des Arbeitsplatzes;
- Strukturcharakteristiken der Arbeitsaufgaben (Komplexität, Ähnlichkeit und Zusammenhang verschiedener Teilaufgaben);
- benutzte Arbeitsmittel und -unterlagen;
- Zuweisung konkreter Arbeitsaufgaben;
- Dispositionsspielraum des Dienstposteninhabers (zeitlich, Arbeitsgenauigkeit, Arbeitsstil);
- Kontrolle von Arbeitsablauf und Arbeitsergebnissen;
- Kommunikationsbeziehungen des Dienstposteninhabers innerhalb der Dienststelle und nach außerhalb;

- Bedeutung der Tätigkeit, Folge von Fehlentscheidungen;
- allgemeine und spezielle Qualifikationsanforderungen;

in einem letzten Punkt wurde schließlich der Bildungs- und Berufsweg des befragten Dienstposteninhabers (ähnlich wie in der Personalbefragung) festgehalten.

1.5. Datenzusammenhang und Auswertungsstrategie

Die Untersuchung fragt nach der Anforderungsstruktur der Dienstposten in den Untersuchungsbereichen und ihrem derzeitigen oder künftig denkbaren Zusammenhang mit der Personalstruktur. Zentrale Untersuchungseinheit muß daher der einzelne Dienstposten oder Arbeitsplatz sein. Gleichzeitig interessiert jedoch nicht so sehr der einzelne Dienstposten als solcher, als vielmehr seine Relation zu anderen Dienstposten im gleichen Amt oder in anderen Ämtern und Behörden des öffentlichen Dienstes.

In der Notwendigkeit, einerseits den einzelnen Dienstposten zum zentralen Untersuchungsgegenstand zu machen, andererseits jedoch eine möglichst große Zahl von Dienstposten - denn nur daraus lassen sich Strukturen erkennen - zu erfassen, lag die entscheidende Schwierigkeit der Untersuchung. Hieraus resultiert der hohe Aufwand, der sowohl in der Erhebungsphase, wie in der Datenaufbereitung und maschinellen Auswertung getrieben werden mußte. Anders, als in vielen anderen empirisch-sozialwissenschaftlichen Untersuchungen konnte es nicht genügen, leicht aggregierbare Daten zu erheben; andererseits konnte auch eine intensive Einzelanalyse bestimmter Arbeitsplätze oder auch Institutionen des öffentlichen Dienstes der Fragestellung nicht adäquat sein.

Deshalb sah das Untersuchungskonzept eine Kombination der beschriebenen verschiedenartigen Erhebungsinstrumentarien vor. Nur darin lag eine Chance, die Anforderungen an den Detailliertheitsgrad im einzelnen mit den Erfordernissen einer möglichst breiten quantitativen Absicherung zu verbinden.

Die folgende Datenübersicht II stellt den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Datensätzen dar, die zur Beschreibung der Dienstposten und ihrer Relationen zueinander herangezogen werden können. Dabei sind zu unterscheiden:

ISF - Untersuchung : Vertikale Funktionsdifferenzierung im öffentlichen Dienst

August 1972

Blatt

DATENÜBERSICHT III

ALLGEMEINDATEN

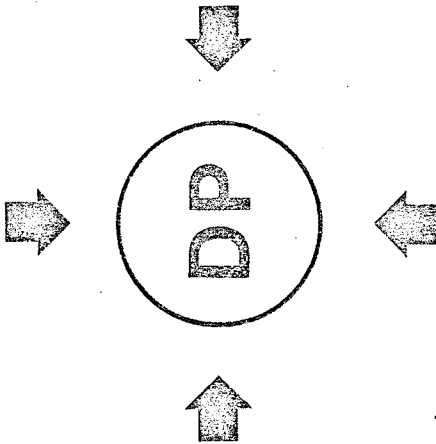
- Stellenpläne
- Organisationspläne
- Besoldungs-/Vergütungsgruppen etc.
- Amtsverfügungen
- Aufgabenbeschreibungen

EXPERTENURTEILE

Schul- und Berufsausbildung
Einarbeitungszeit
Berufserfahrung
Fort-/Weiterbildung

relativer Schwierigkeitsgrad

Anforderungscharakteristiken
in 15 Dimensionen



DP - BESETZUNG

Schul- und Berufsausbildung
Berufslaufbahn vor Eintritt öff. Dienst
Durchlaufere Dienstposten
Fort-/Weiterbildung
Besoldungs-/Vergütungsgruppe
Alter/Geschlecht

PERSONALURTEILE

erwartete künftige Dienstposten
Vergleichsdienstposten
notwendige Berufserf./Einarbeitungszeit

Anforderungscharakteristiken
in 15 Dimensionen

ARBEITSPLATZBESCHREIBUNGEN

- ausgewählte Dienstposten -

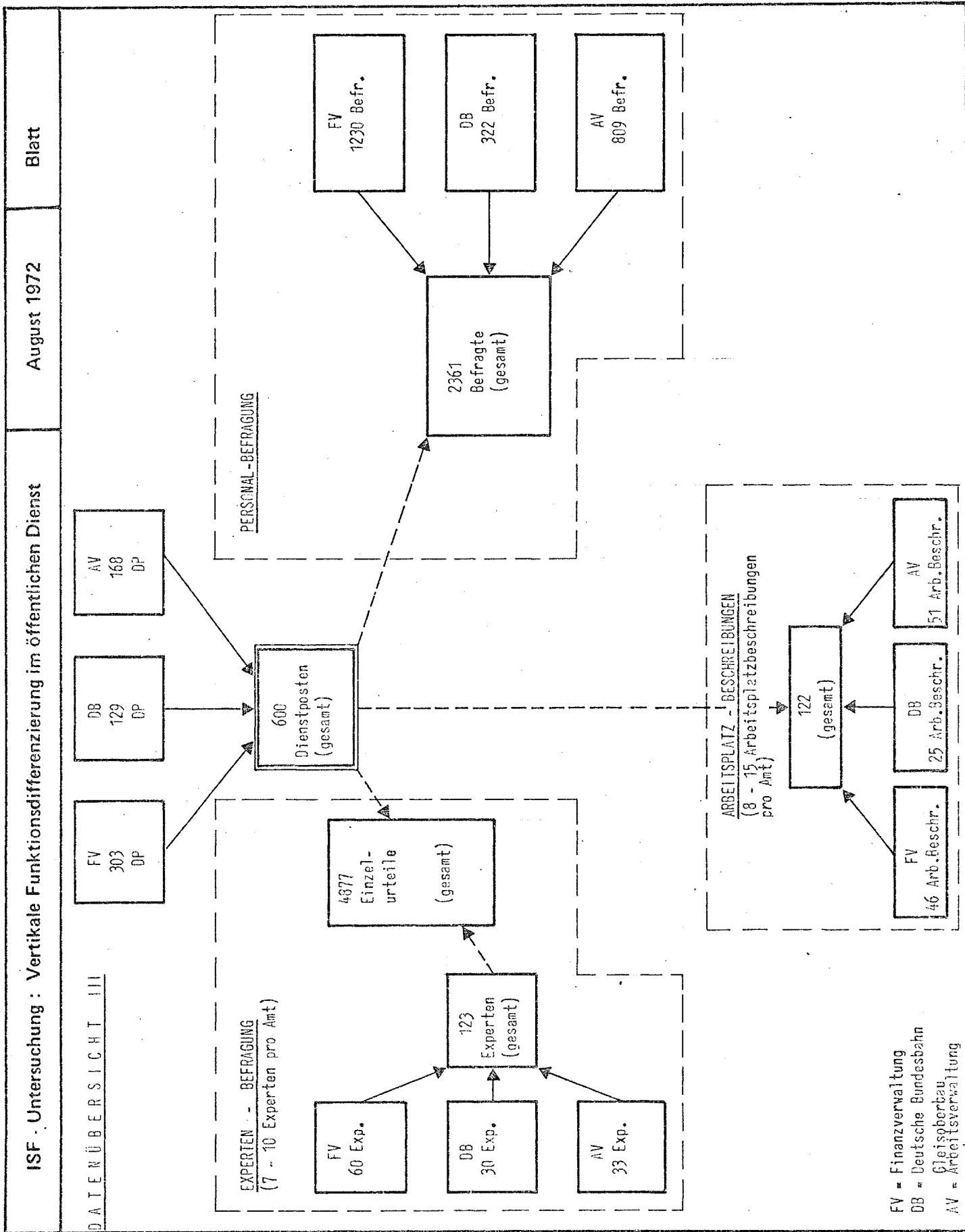
- Arbeitsaufgaben
- Arbeitsmittel
- Aufgabenzuweisung
- Dispositionsspielraum
- Arbeitskontrolle
- Kommunikationsbez.
- Arbeitsplatzbedeut.
- Qualifikat. Anford.

- die relativ verlässlichen und in gewisser Weise "objektiven" Daten zur Arbeitsorganisation (Allgemeindaten), zur Darstellung der Arbeitsplätze (Arbeitsplatzbeschreibungen) und zur personellen Dienstpostenbesetzung (Personalbefragung);
- die subjektiven, durch die jeweiligen Erfahrungen geprägten Urteile der Experten und der befragten Dienstkräfte zu den (relativen) Anforderungen der Dienstposten.

Informationen der ersten Art können - mit Einschränkungen - als "Realdaten" bezeichnet werden; ihre Aussagefähigkeit im Hinblick auf die Fragestellung der Untersuchung ist jedoch begrenzt. Einen unmittelbaren Bezug auf die Fragestellung weisen dagegen die Urteile der Experten und auch die des übrigen Personals auf.

Der gewählte "indirekte Ansatz", der bewusst auf die Erfahrungen des Personals im öffentlichen Dienst abgestellt ist und damit subjektiven Urteilen und Einschätzungen eine zentrale Rolle zuweist, legt eine Auswertungsstrategie nahe, die versucht, soweit wie möglich diese verschiedenen - unterschiedlich aussagefähigen und verlässlichen - Datensätze zur gegenseitigen Kontrolle und Ergänzung miteinander zu kombinieren.

Die Möglichkeiten der Verbindung der aus den verschiedenen Erhebungsschritten stammenden Datensätze, wird dadurch begrenzt, das für jeden der insgesamt 600 in der Expertenbefragung erfaßten Dienstposten unterschiedliche Mengen von Einzelinformationen vorliegen. Einen Überblick dazu gibt die folgende Datenübersicht III.



In der Expertenbefragung haben insgesamt 123 Experten aus den drei Bereichen rund 4800 Urteile über die 600 Dienstposten abgegeben. Nahezu gleichmäßig liegen pro Dienstposten acht Expertenurteile vor.

In der Personalbefragung wurden insgesamt gut 2300 Dienstkräfte erfaßt. Von diesen haben jedoch nur ein Teil Dienstposten inne, die die Experten beurteilt haben; viele andere sitzen auf Arbeitsplätzen, die den untersuchten Arbeitsplätzen ähnlich sind oder zumindest in einem gewissen Bezug zu diesen stehen. Pro näher untersuchten Dienstposten gibt es daher eine recht unterschiedliche Zahl direkter Informationen aus der Personalbefragung: ein Teil der Arbeitsplätze ist mehrfach besetzt (und durch mehrere Personalfragebogen repräsentiert), für andere liegen keine direkten Informationen vor, da die Dienstposteninhaber zum Befragungszeitpunkt nicht erreichbar waren.

Detailliertere Arbeitsplatzbeschreibungen gibt es generell nur für relativ wenige der in der Expertenbefragung erfaßten Dienstposten: im Durchschnitt für jeden fünften, wobei allerdings in der Arbeitsverwaltung vergleichsweise mehr Informationen dieser Art als in den beiden anderen Untersuchungsbereichen vorliegen.

Eine direkte Verbindung der Datensätze auf der Ebene des einzelnen Dienstpostens schien bei der großen Zahl der erfaßten Arbeitsplätze nicht sinnvoll. Strategie bei den Auswertungsarbeiten war es daher, zunächst schwerpunktmäßig die Expertenbefragung, die sich am direktesten auf die Untersuchungsfragestellung bezieht, auszuwerten. Eine erste Strukturierung und Gruppierung der Arbeitsplätze sollte über die knapp 5000 Expertenurteile, die ein Vielfaches an Einzelinformationen über die Dienstposten enthalten, erfolgen.

Daran sollte sich eine Konfrontation der Ergebnisse dieser ersten Auswertungsschritte - über dann mögliche Aggregationen von Dienstposten - mit den Daten der Personalbefragung und auch der Arbeitsplatzbeschreibungen anschließen. Wie bereits kurz angemerkt, ist jedoch eine systematische Verbindung der Ergebnisse aus den verschiedenen Erhebungsschritten aus Zeitgründen bisher nicht möglich gewesen; die im folgenden dargelegten Aussagen beziehen sich daher vorwiegend auf die Expertenbefragung.

2. Darstellung und erste Analyse der Erhebungsdaten

Nachdem in Abschnitt 1 des Berichts Fragestellung und Konzept der Untersuchung erläutert und das Vorgehen - vor allem bei den Erhebungen - dargestellt worden ist, wird im folgenden das Datenmaterial der Untersuchung näher erläutert und eine erste Analyse der empirisch ermittelten Daten und Informationen versucht. Um eine Beurteilung der Aussagekraft des Materials zu erleichtern und zum besseren Verständnis der im Anhang in Tabellen und Graphiken präsentierten Ergebnisse, wird es dabei notwendig sein, auch auf einzelne Auswertungsschritte und -verfahren näher einzugehen.

Zunächst werden die in verschiedenen Schritten der Expertenbefragung erhobenen Datensätze dargestellt und in ihrem Aussagewert für die Ermittlung einer skalaren Dienstpostenstruktur überprüft. Ein zweites Kapitel befaßt sich dann mit verschiedenen Verfahren zur Bildung von Funktionsgruppen und ihren Ergebnissen. Abgeschlossen wird dieser Abschnitt 2 mit einer Darstellung denkbarer Verwendungsreihen bzw. "Karrieremuster" in den untersuchten Teilen des öffentlichen Dienstes.

2.1. Probleme der Ermittlung einer skalaren Dienstpostenstruktur

Bevor an eine Zusammenfassung der untersuchten Dienstposten zu sog. Funktionsgruppen gegangen werden konnte, waren zunächst verschiedene Möglichkeiten einer skalaren Gliederung der Dienstposten zu überprüfen, d.h. eine skalare Dienstpostenstruktur nach dem komplexen Kriterium zunehmender Arbeitsplatzanforderungen zu ermitteln. Diese ersten Auswertungsschritte waren gleichzeitig darauf abzustellen, die innere Struktur des erhobenen Datenmaterials erkennbar zu machen; es galt, den Zusammenhang zwischen verschiedenen Teilen der Expertenaussagen und deren Beziehungen zu den erhobenen "Realdaten" herauszuarbeiten.

Beschränkt man sich zunächst vorwiegend auf das Material aus der Expertenbefragung, so sind im wesentlichen drei, unterschiedlich viele Variablen beinhaltende Aussagensysteme vorhanden, die zur Differenzierung der Dienstposten nach dem Kriterium unterschiedlicher Anforderungen an die Dienstposteninhaber herangezogen werden können:

- o In einem ersten Aussagesystem wurden vergleichsweise direkte Informationen über Arbeitsplatzcharakteristiken und Anforderungsunterschiede verschiedener Dienstposten erhoben.

Es handelt sich hier sowohl um die Variable, die als relativer "allgemeiner Schwierigkeitsgrad" gefaßt wurde, wie auch um die Aussagen in den 15 verschiedenen, spezifischeren Kategorien des. sog. Anforderungsprofils. Die Antworten in diesem Aussagesystem sind auf Ordinalskalen abbildbar.

- o Ein zweites Aussagesystem besteht aus den Antworten der Experten zur Frage nach den erforderlichen Zugangsqualifikationen zur Erfüllung der an die einzelnen Dienstposten gebundenen Arbeitsaufgaben.

Antworten liegen hier vor in den bereits kurz beschriebenen Kategorien: Schul-/Ausbildungsabschlüsse, Berufserfahrung, Einarbeitungszeit und Kurzzeitlehrgänge bzw. Fort-/Weiterbildung. Das Bündel der Aussagen innerhalb dieser Variablen, die jeweils auf einer Rang- bzw. Ordinalskala abbildbar sind,

kann insgesamt ebenfalls als Indikator für die an einem bestimmten Dienstposten - nach Meinung der Experten - bestehenden Anforderungen angesehen werden.

- o Ein dritter Datensatz ist nicht den Expertenaussagen entnommen, sondern den sog. Realdaten: Es handelt sich um die Zuordnung bestimmter Stufen des derzeit gültigen Besoldungs- und Vergütungssystems zu den Dienstposten.

Die Zuordnung eines Dienstpostens zu einer (oder auch mehreren benachbarten) Stufen im heutigen Besoldungs- und Vergütungssystem kann ebenfalls als Indikator für reale und/oder vorgestellte Anforderungsunterschiede angesehen werden. Dies hängt zum einen mit den nach der Schul-/Ausbildung differenzierten Zugangsbedingungen zu den Laufbahnen zusammen, zum anderen damit, daß das mit dem Laufbahnsystem gekoppelte Bezahlungssystem teils implizit, teils explizit (insbesondere Angestellte) auch heute bereits unter dem Anspruch "leistungsgerechter" und damit auch "anforderungsgerechter" Bezahlung steht.

Keines der angeführten Aussagesysteme scheint für sich genommen von vornherein ausreichend, Anforderungen und Anforderungsunterschiede so präzise und sicher genug zu fassen, daß damit die Untersuchungsfragestellung adäquat beantwortet werden könnte. Die ersten beiden Indikatoren bestehen jeweils aus mehreren Einzelvariablen, deren Zusammenfassung sehr schwierig ist.

Das Besoldungs-/Vergütungsgruppensystem scheidet als Aussagesystem zur Indizierung von Anforderungsunterschieden aus, da es mit zum Ziel dieser Untersuchung gehört, den Zusammenhang zwischen der Laufbahnstruktur und der Anforderungsstruktur der Dienstposten zu überprüfen. Da jedoch die Laufbahnordnung ein zentrales Orientierungssystem im öffentlichen Dienst darstellt, ist sie auch für diese Untersuchung ein wichtiges Bezugssystem bei der Darstellung und Analyse der Anforderungsunterschiede zwischen Dienstposten.

Generell stellt sich die Frage, ob die Reduktion der zweifellos mehrdimensionalen Zuordnungsproblematik, nämlich Anforderungen oder Schwierigkeiten von Dienstposten bestimmten Personalqua-

lifikationen zuzuordnen, auf die Frage nach einer eindimensionalen, vertikalen Gliederung der Dienstposten überhaupt - zulässig bzw. - im Hinblick auf Fragen praktischer Personalpolitik - problemadäquat ist. Die Untersuchung kann diese Frage sicherlich nicht abschließend beantworten; Hinweise können sich jedoch ergeben aus dem Versuch, den Zusammenhang zwischen den erfaßten Variablen aufzuzeigen.

2.1.1. Arbeitsplatzcharakteristiken als Anforderungsmerkmale

Die Größe "allgemeiner Schwierigkeitsgrad", die aus der hierarchischen Einstufung der Dienstposten durch die Experten gebildet wurde, schien zu undifferenziert zur Beschreibung von Anforderungsmerkmalen von Arbeitsplätzen. Deshalb wurden zusätzlich Arbeitsplatzcharakteristiken in 15 Kategorien erfaßt, die sich zu einer Art Anforderungsprofil zusammenziehen lassen.¹⁾

Diese Anforderungsprofile können zur Beschreibung einzelner Dienstposten oder Dienstpostengruppen herangezogen werden; sie erlauben damit auch - in bezug auf eine größere Zahl von Merkmalen - Aussagen über die Anforderungsdifferenzierungen zwischen den erfaßten Dienstposten eines Amtes. Im folgenden sollen einige Beispiele für solche Anforderungsunterschiede zwischen Dienstpostengruppen verschiedener Besoldungsstufen dargestellt werden.

Zuvor werden jedoch die Anforderungsprofile unter einer anderen Perspektive ausgewertet; hierbei geht es um die Frage nach dem inneren Zusammenhang der Expertenaussagen in verschiedenen Aussagesystemen. Es interessiert hier ein Vergleich der Expertenurteile über notwendige Zugangsqualifikationen für bestimmte Dienstposten mit den Aussagen zum allgemeinen Schwierigkeitsgrad und den übrigen 15 Anforderungsvariablen dieser Dienstposten.

1) Vgl. Anhang S. A 59 ff

2.1.1.1. Zusammenhang zwischen Anforderungsmerkmalen und Aussagen zur Schul-/Ausbildung

Mit der Gegenüberstellung der Expertenaussagen über notwendige Schul- und Ausbildungsgänge zu den Anforderungsmerkmalen sollte die Aussagefähigkeit der verschiedenen Variablen aus der Expertenbefragung überprüft und eventuell auftretende logische Widersprüche aufgedeckt werden. Dieser Auswertungsschritt, der datentechnisch durch Filterzählungen erfolgte, sollte gleichzeitig erste Aufschlüsse über mögliche Gruppenbildungen liefern.

Erläuterung der Anforderungsprofile

Jeder Experte hatte für jeden Dienstposten den Schwierigkeitsgrad und 15 Einzelinstufungen in jeder der Anforderungskategorien anzugeben. Die Daten wurden zunächst als Einzelwerte belassen, die beim einzelnen Dienstposten von Experte zu Experte in mehr oder weniger großem Maß differierten. Auch die Angaben zu den notwendigen Zugangsqualifikationen (Schul-/Ausbildung) wurden nicht durch Beschränkung auf die Meinung der Mehrheit zusammengefaßt. Deshalb sind die Werte in den hier zu beschreibenden Anforderungsprofilen zu verschiedenen Schul-/Ausbildungskategorien nicht aus den jeweils 8 - 9 Expertenurteilen zusammengefaßte Aussagen über Dienstposten, sondern Einzelurteile, bei denen ein einzelner Dienstposten in mehreren Kategorien entsprechend der unterschiedlichen, von den Experten abgegebenen Einzelurteile mehrfach auftreten kann.

Bei den Anforderungsprofilen sind in der Vertikalen diejenigen Expertenurteile zusammengefaßt, die unabhängig von den Dienstposten, auf die sie zutreffen, ein und dieselbe Schul-/Ausbildungskombination enthalten, z.B. als oberste Kombination Abitur und Hochschule und als unterste Volksschulabschluß ohne weitere Ausbildung. Die zu diesen unterschiedlichen Kombinationen von Schul- und Ausbildung gehörenden Einzelurteile über den Schwierigkeitsgrad und die 15 Anforderungscharakteristiken wurden nun zu Mittelwerten zusammengefaßt, so daß sich daraus für jede Schul-/Ausbildung ein bestimmter durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad und in jeder der Anforderungskategorien ein bestimmter mittlerer Skalenwert ergab. Dieser wurde nun pro Schul-/Ausbildungskombination hintereinander in horizontaler Richtung für jede Anforderungskategorie eingetragen. Daraus ergab sich für jede Schulausbildungskombination ein eigenes sog. Anforderungsprofil.

Dann wurden die pro Schul-/Ausbildungsgang gebildeten Mittelwerte des Schwierigkeitsgrades eingetragen und in vertikaler

Richtung durch eine Linie verbunden. Ebenso wurden auch die Mittelwerte der 15 Anforderungskategorien in vertikaler Richtung verbunden, so daß es nun möglich ist, die Entwicklung - Abnahme oder Zunahme - einer bestimmten Anforderungskategorie in Abhängigkeit von den Schul-/Ausbildungskombinationen zu verfolgen.

Betrachtet man zunächst den durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad bei den Finanzämtern (S. A-60), wird deutlich, daß dieser ohne bemerkenswerte Knicke von oben nach unten kontinuierlich abnehmend verläuft. Die mit den Schul-/Ausbildungsangaben zusammenhängenden Angaben zum Schwierigkeitsgrad¹⁾ weisen an keiner Stelle eine eindeutige Zäsur auf, bei der sich eine Trennung nach Zugangsgleichungen mit höherem Schwierigkeitsgrad und solchem mit sehr viel niedrigerem rechtfertigen würde. Wohl unterscheidet sich der zu der untersten Schul-/Ausbildungskategorie (Volksschule ohne weitere Ausbildung) genannte Schwierigkeitsgrad (Durchschnittswert 3,1) erheblich von dem der zu oberst genannten Kategorie (Abitur und Hochschule; Höhe des Schwierigkeitsgrads: 17,9). Wollte man aber Einteilungen zwischen diesen Extremen vornehmen, so könnten diese nur willkürlich erfolgen.

Ähnliches gilt für die Anforderungsprofile, die - vergleicht man nur die einzelnen vertikalen Linien - ebenfalls von einer Schul-/Ausbildungskombination zur nächsten keine deutlichen Knicke aufweisen. Vergleicht man dagegen die in horizontaler Richtung eingetragenen Anforderungsprofile, so lassen sich vier charakteristische Verläufe erkennen. Während die sechs Anforderungsprofile für die Schulausbildungsgänge:

Mittlere Reife und Assistentenausbildung,

Mittlere Reife und Lehre,

Mittlere Reife ohne weitere Ausbildung,

Volksschule und Assistentenausbildung,

Volksschule und Lehre,

Volksschule ohne weitere Ausbildung

1) Zu jedem für einen Dienstposten abgegebenen Einzelurteil über die Zugangsgleichung gehört auch immer eine Angabe desselben Experten über den Schwierigkeitsgrad.

keine großen Unterschiede aufweisen und eventuell zusammengefaßt werden könnten, lassen die verbleibenden Profile sich nicht eindeutig einander zuordnen. Zum Beispiel ist das Anforderungsprofil der Qualifikationsstufe Abitur und Inspektorenausbildung sowohl dem Profil Abitur und Hochschulstudium als auch dem Mittlere Reife und Inspektorenausbildung ähnlich.

Mit dem Hinweis auf die Vorläufigkeit des Berichts muß hier auf eine weitere detaillierte Analyse der weiteren, vorgelegten Anforderungsprofile aus den anderen Verwaltungsbereichen (S. A-61 ff) verzichtet werden.¹⁾

Insgesamt kann man von folgenden Ergebnissen dieses Erhebungsschritts ausgehen: Die verschiedenen Variablen aus der Expertenbefragung weisen keine logischen Widersprüche auf. Die Schul-/Ausbildung korreliert positiv mit dem Schwierigkeitsgrad und den qualifizierende Anforderungen ausdrückenden Profilkategorien.²⁾ Sie korreliert negativ mit den Anforderungskategorien:

"Anteil der durch präzise Arbeitsanweisungen oder eingespielte Routine in bestimmten Aufgaben am gesamten Arbeitsanfall" und "Notwendigkeit der zügigen Erledigung vieler gleichförmiger Vorgänge oder großer Fallzahlen (Routinearbeit)".

Es sind zwar Unterschiede der Schwierigkeitsgrade und der 15 Anforderungscharakteristiken zwischen den verschiedenen Schul-/Ausbildungskategorien vorhanden, sie sind aber in keinem Fall so groß, daß sich daraus eine Trennung der Schul-/Ausbildungskombinationen in schwierigere, höhere Anforderungen stellende und weniger schwierige, geringere Anforderungen stellende eindeutig ergeben würde.

-
- 1) Bei einer ausführlicheren Darstellung wäre insbesondere auf die charakteristischen Anforderungsprofile in dem Bereich der Bundesbahn einzugehen.
 - 2) Geringe Abweichungen hierzu gibt es nur bei den Ergebnissen in dem Verwaltungsbereich der Bundesbahn in bezug auf nicht-technische Ausbildungen.

2.1.1.2. Anforderungsprofile von Dienstposten verschiedener Besoldungs- und Vergütungsgruppen

In einer weiteren Analyse der Datenstruktur wurde überprüft, welcher Zusammenhang zwischen den Expertenangaben zum Schwierigkeitsgrad sowie den charakteristischen Arbeitsplatzanforderungen und der im Geschäftsverteilungs- bzw. Stellenplan angegebenen Besoldung der Dienstposteninhaber besteht. Wiederum mit Hilfe von Filterzählungen wurden die Expertenurteile über Dienstposten einer Besoldungsstufe zusammengefaßt und daraus Durchschnittswerte für jede Anforderungsvariable errechnet. So ergab sich für jede Besoldungsstufe ein durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad und für jede der Anforderungskategorien ein bestimmter durchschnittlicher Skalenwert. Die Verbindung der durchschnittlichen Skalenwerte in horizontaler Richtung ergibt ein für jede Besoldungsstufe eigenes sog. Anforderungsprofil; die Verbindung der Durchschnittswerte des Schwierigkeitsgrads zeigt deren kontinuierliche Abnahme von oben nach unten.¹⁾ Ebenso zeigt die Verbindung der Mittelwerte bei jeder der Anforderungskategorien in vertikaler Richtung (gestrichelte Linien) die Abnahme bzw. Zunahme der Werte von einer Besoldungsstufe zur nächsten.

Die kontinuierliche Abnahme des Schwierigkeitsgrads, z.B. von A 15 bis A 5²⁾, wiederholt sich hier ebenso wie bei der bereits erfolgten Gegenüberstellung von notwendiger Schul-/Ausbildung und dem Schwierigkeitsgrad. Hier ist sie allerdings anders zu interpretieren: Es existiert kein deutlicher Sprung, der als eine klare Grenze für die Beförderung des Personals von einer Besoldungsstufe zur nächsten gelten könnte.

Vergleicht man die Anforderungsprofile der einzelnen Besoldungsstufen miteinander, so sind in der Finanzverwaltung³⁾ und in der

1) Vgl. Anhang S. A-66 ff.

2) Vgl. Anhang S. A-66

3) Vgl. Anhang S. A-66

Arbeitsverwaltung¹⁾ besonders beim Übergang vom gehobenen zum höheren Dienst in den Besoldungsstufen A 12 bis A 15 interessante Abweichungen der Expertenurteile von den Prinzipien des Laufbahnrechts zu verzeichnen:

Das Profil der Besoldungsstufe A 12 verläuft parallel zu den Profilen der Besoldungsstufen des höheren Dienstes und ist diesen ähnlicher als den Anforderungsprofilen der Besoldungsstufen A 11 und A 10, die wie die Besoldungsstufe A 12 ebenfalls dem gehobenen Dienst angehören. In bezug auf die Anforderungen ist demnach die Undurchlässigkeit der Laufbahngrenze²⁾ zwischen gehobenem und höherem Dienst nicht als bindend anzusehen, da die Anforderungen der Dienstposten, die dem höheren Dienst zugeordnet sind, sich nicht in erheblichem, sondern nur in sehr geringem Ausmaß von der Höhe der Anforderungen, die auf nach A 12 besoldeten Dienstposten gestellt werden, unterscheiden.

Auch in den unteren Besoldungsstufen der Finanzverwaltung³⁾ sind deutliche Abweichungen von den Prinzipien des Laufbahnrechts zu verzeichnen. Die Anforderungsprofile der Besoldungsstufen A 5 bis A 8 verlaufen fast parallel zu einander. Eine Zunahme einzelner Anforderungsgrößen bei zunehmender Besoldung ist kaum zu verzeichnen. Die vom Laufbahnrecht unterstellte, zunehmende Anforderungen ausdrückende Qualifizierung der Bediensteten mit aufsteigender Besoldungsstufe wird von den Experten nicht bestätigt. Sie sind vielmehr der Meinung, daß für diese Dienstposten der unteren Besoldungsstufen kaum Anforderungsunterschiede gelten, demnach auch kaum Qualifizierungsprozesse stattfinden können.

Diese Ergebnisse geben erste wesentliche Hinweise für Überlegungen über die Neustrukturierung des öffentlichen Dienstes in bezug auf die Veränderungen im Bildungssystem und die zukünftige

1) Vgl. Anhang S. A-69

2) In der Finanzverwaltung wird diese Grenze noch sehr viel strenger gehandhabt als in der Arbeitsverwaltung.

3) Vgl. Anhang S. A-66

Personalstruktur. Sie bilden daher eine wesentliche Grundlage für die in dem späteren Kapitel aufgezeigten "Hypothesen zu personalpolitischen Problemen der Neuordnung des Laufbahnrechts".

2.1.2. Zugangsqualifikationen als Anforderungsindikatoren

Die Aussagen der Experten über die notwendigen Zugangsqualifikationen für die einzelnen Dienstposten sind in zweifacher Perspektive für die Untersuchungsfragestellung relevant: Sie indizieren zum einen Anforderungsunterschiede zwischen verschiedenen Dienstposten und können zum anderen zur Beantwortung von Fragen nach möglichen Einstiegsebenen und Karriereperspektiven für das Personal des öffentlichen Dienstes herangezogen werden.

Im folgenden werden die beiden wichtigsten der Qualifikationsvariablen - Schul-/Ausbildung und Berufserfahrung - aus dem umfangreichen Datensatz herausgegriffen. Die Variable Schulbildung interessiert vorwiegend unter dem Aspekt der gegenseitigen Substituierbarkeit verschiedener Schul-/Ausbildungskombinationen; die Variable Berufserfahrung wird nach der Frage analysiert, inwieweit sie zur Definition bestimmter Einstiege in den öffentlichen Dienst herangezogen werden kann.

2.1.2.1. Substituierbarkeit von Schul- und Ausbildungskombinationen

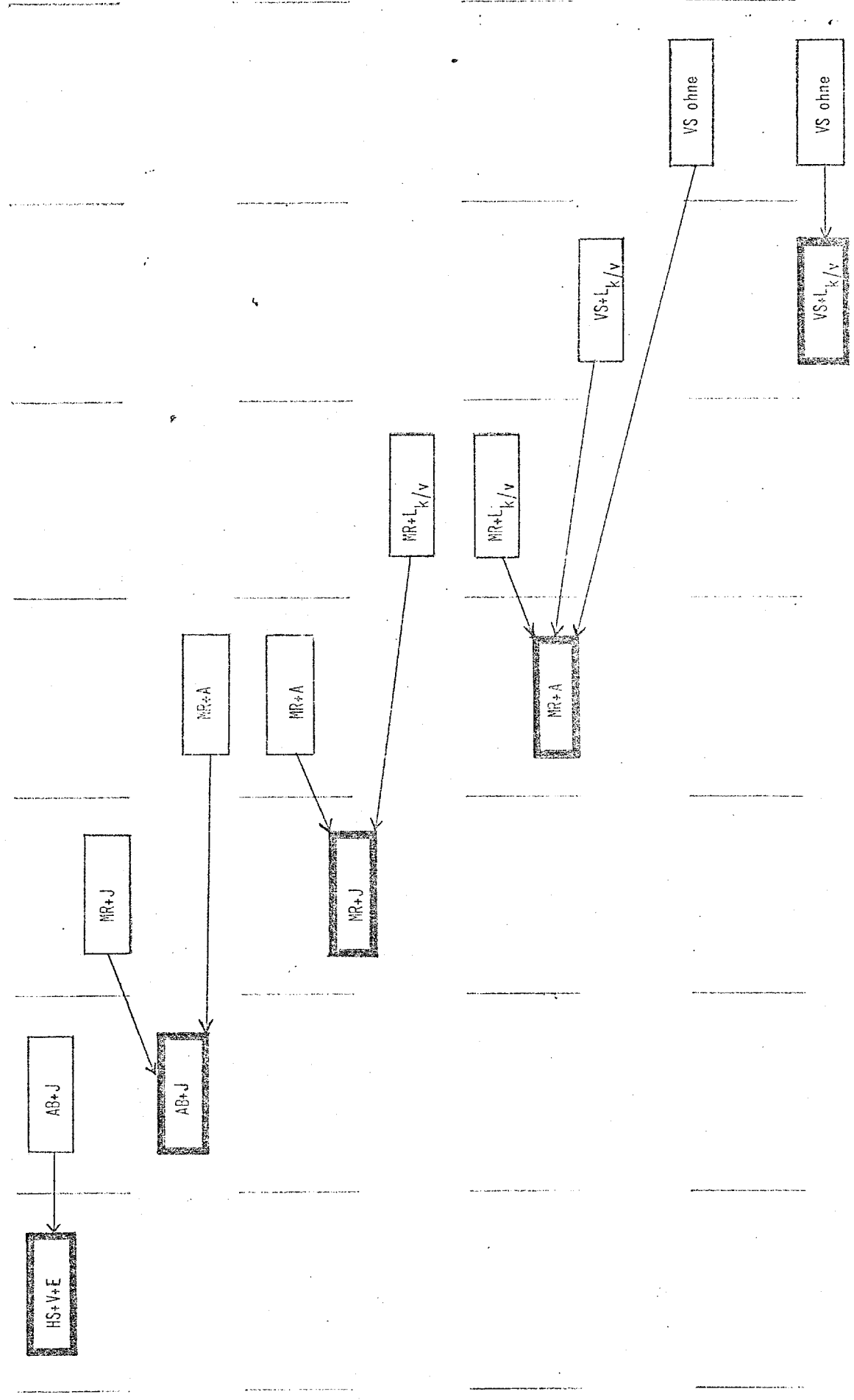
Bei näherer Betrachtung der Expertenangaben zu den notwendigen Zugangsqualifikationen zu Dienstposten lassen sich weitere Widersprüche zu den Prinzipien des herkömmlichen Laufbahnrechts aufweisen. Denn es geht von der bereits beschriebenen Prämisse aus, daß sich die Fähigkeiten der potentiellen Bewerber für den öffentlichen Dienst aufgrund der einmal erhaltenen elementaren Schulbildung voraussagen lassen. Die qualitativen Unterschiede in der Schulbildung dienen dann als legitimes Zulassungskriterium zu qualitativ unterschiedlichen Ausbildungsgängen. Geringe

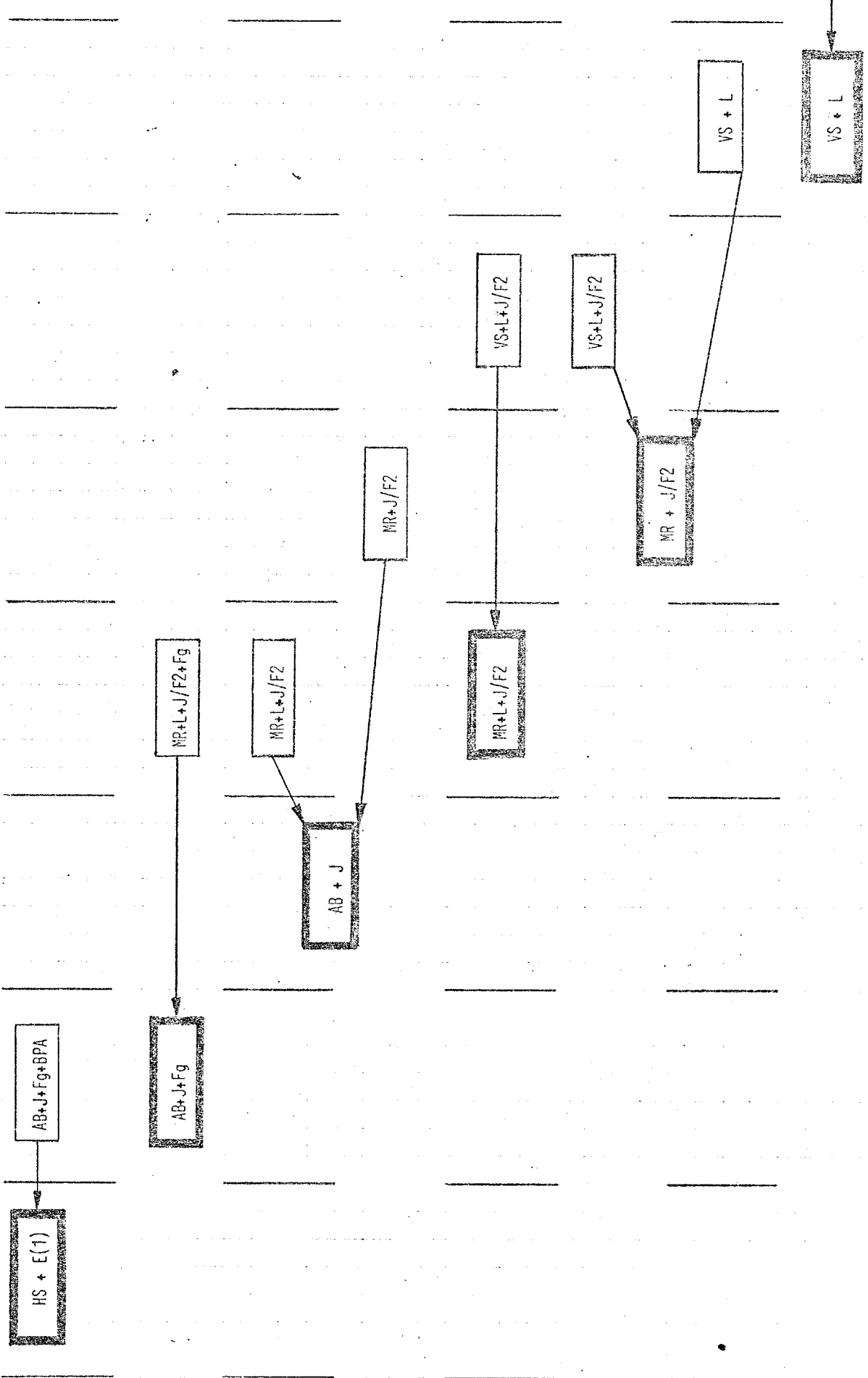
Schulbildung wird nicht durch längerfristige, Mängel kompensierende Ausbildung ergänzt, ein gehobener Schulabschluss führt zwangsläufig auch zu anspruchsvolleren, intensiveren Ausbildungsgängen. Somit werden vorhandene Unterschiede im Qualifikationsniveau noch verstärkt, und es ergeben sich scheinbar charakteristische Reichweiten für die unterschiedlich qualifizierten Bediensteten.

Die Antworten der Experten über notwendige Zugangsqualifikationen für bestimmte Arbeitsplätze lassen jedoch eine eindeutige Beurteilung der Verwendbarkeit von Personal mit bestimmten Schul- und Ausbildungsabschlüssen nicht zu. Nicht nur unterschneiden sich die Experten in ihren Angaben zu den notwendigen Zugangsqualifikationen untereinander, auch die einzelnen Experten haben - sofern sie sich von den ihnen bekannten Regelbesetzungen lösen konnten - die Möglichkeit ausgenutzt, alternative Zugangsqualifikationen anzugeben.

Bei der Frage nach den notwendigen Qualifikationen für die verschiedenen Dienstposten sollten die Experten nicht nur eine einzige Art der notwendigen Schul-/Ausbildung, Berufserfahrung usw. nennen, sondern, falls möglich, alternative Zugangsmöglichkeiten aufzeigen. Wie bereits beschrieben, sollte die zuerst genannte Alternative die normalerweise gestellten Qualifikationsanforderungen charakterisieren, während die zweite Alternative gegenüber der erstgenannten Antwort geringere Schulbildung in Kombination mit kompensierender Ausbildung, längerer Berufserfahrung und zusätzlicher Fort-/Weiterbildung enthalten sollte.

Eine Gegenüberstellung der Angaben über die Schul-/Ausbildung in Alternative I und II zeigen die folgenden zwei Graphiken aus der Finanz- und Arbeitsverwaltung (S. 44 und 45). Die stark umrandeten Felder beinhalten die Schul-/Ausbildungen, die als erste Alternative genannt wurden und zu denen substitutive Schul-/Ausbildungskombinationen in der zweiten Alternative vorhanden sind. Die Pfeile zeigen an, welche geringere Schulbildungen in Verbindung mit bestimmten Ausbildungsgängen eine höherwertige ersetzen können.





Da aus Zeitgründen eine Quantifizierung der Substitutionsmöglichkeiten in Form von Anteilen der Expertenurteile nicht vorgenommen werden konnte, sei hier darauf hingewiesen, daß diese Substitutionen natürlich nicht für alle Dienstposten gelten, die insgesamt einer der auf den Graphiken erscheinenden Schul-/Ausbildungskategorien zugeordnet wurden. Die auf den Graphiken dargestellten Substitutionsmöglichkeiten spiegeln nur solche Expertenurteile über notwendige Qualifikationsanforderungen an bestimmte Dienstposten wider, bei denen Abweichungen in der ersten und zweiten Alternative auftreten.

Natürlich bewegen sich die abweichenden Angaben in einem bestimmten Rahmen. Aus den Graphiken läßt sich entnehmen, daß nur die jeweils naheliegenden Schulabschlüsse, z.B. Abitur durch Mittlere Reife, als substituierend angesehen werden, nicht aber entferntere, z.B. Hochschulstudium durch Mittlere Reife - Assistentenausbildung.

Das Vorhandensein dieser, wenn auch relativ naheliegenden Ersetzbarkeit der Schul-/Ausbildungen, wie sie in den Expertenurteilen auftreten, berücksichtigen die Prinzipien des herkömmlichen Laufbahngruppen-Systems nicht. Sie gehen davon aus, daß die unterschiedlichen Schul-/Ausbildungskombinationen klar voneinander abgrenzbare Qualifikationen hervorbringen, die eine Einteilung des Personals in einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst als gerechtfertigt erscheinen lassen. Die Graphiken machen dagegen deutlich, daß die Grenzen zwischen den einzelnen Schul-/Ausbildungskombinationen ohne weiteres überschritten werden und daß die Experten demnach die Schul-/Ausbildung nicht als einziges Unterscheidungskriterium für eine zufriedenstellende Erfüllung der am Dienstposten auftretenden Anforderungen ansehen.

Während der Experteninterviews wurde häufig die Beobachtung gemacht, daß gute Erfahrungen der Experten mit einem von der normalen Besetzungspraxis abweichenden Personaleinsatz die Bereit-

schaft vergrößerte, als Alternative solche Schul-/Ausbildungsgänge anzugeben, die nach dem Laufbahngruppensystem wegen der vorhandenen starren Grenzen als unzureichende Qualifizierung gelten müßten. Allerdings wurde die erfolgreiche Substitution einer Ausbildung durch eine geringere in den meisten Fällen nur dann als wahrscheinlich angesehen, wenn eine langjährige Berufserfahrung die fehlende theoretische Ausbildung kompensiert.

Der Zusammenhang zwischen der Dauer der in Alternative I und II genannten Berufserfahrung und alternativen Schul-/Ausbildungsgängen ist auf den folgenden Graphiken dargestellt (S. 48).

Während in den beiden vorhergehenden Graphiken die am häufigsten auftretenden Substitutionsmöglichkeiten in Finanzverwaltung und Arbeitsverwaltung aufgeführt waren, sind hier nun einige dieser Möglichkeiten herausgegriffen und mit der absoluten Zahl der zugehörigen Expertenurteile gewichtet. Jedes Quadrat beschreibt unter 1. die Schul-/Ausbildung in Alternative I sowie (vertikal) die zugehörige Dauer der Berufserfahrung und unter 2. die in Alternative II genannte Schul-/Ausbildung mit zugehöriger Berufserfahrung (horizontal).

In der eigens umrandeten Diagonale befinden sich die Fälle, für die die Experten eine direkte Substitution ohne Kompensation durch längere Berufserfahrung vorsehen; hier stimmen die Angaben zur Dauer der Berufserfahrung in beiden alternativen Schul-/Ausbildungsgängen überein, d.h. beide Alternativen werden als in gleicher Weise qualifizierend angesehen.

Über der Diagonalen liegen die Urteile, bei denen die Berufserfahrung in der ersten Alternative geringer angegeben wurde als in der zweiten, z.B. bei der Substitution von Abitur - Inspektorenausbildung durch Mittlere Reife - Inspektorenausbildung (S. 48, oberstes Quadrat, rechts). Diese Fälle, die freilich Ausnahmen darstellen, besagen, daß die Experten die von ihnen als normal angesehene, durch Berufserfahrung gekennzeichnete Qualifikationsanforderung noch für unterschreitbar halten, ohne daß das Prinzip der Erfüllung der an den Dienst-

1. HS+(V)+E

17 u.m.							1
14-16							2
9-13				1	1		6
6-8				1	2		5
4-5			3	1	12	2	6
1-3		2	6	7	17	11	7
0	3	2	10	6	10	3	8
Jahre	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16	17 u.m.

2. AB+J/FHS gesamt 135 (FV/AV)

1. AB+J

17 u.m.							
14-16							
9-13						24	
6-8	6			7	7		
4-5	4	1	35	11			
1-3	10	30	8				
0	25	7	3				
Jahre	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16	17 u.m.

2. NR+J gesamt 178 (FV/AV)

1. AB+J

17 u.m.							
14-16							4
9-13						8	
6-8		2			2		
4-5			7	2	7		
1-3		4	7	2	2		
0	8	18	14	7	2	2	2
Jahre	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16	17 u.m.

2. NR+A gesamt 100 (FV)

1. NR+J

17 u.m.							
14-16							
9-13							
6-8						1	
4-5							
1-3		5	1	1			
0	6	33	13	10			
Jahre	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16	17 u.m.

2. NR+A gesamt 70 (FV)

1. NR+J/F 2

17 u.m.							1
14-16							
9-13					2		
6-8				2	3		
4-5			8	3	1		
1-3		2	4	5			
0	1	7	2	16	2		
Jahre	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16	17 u.m.

2. VS+L gesamt 50 (AV)

1. NR+A

17 u.m.							
14-16							
9-13							
6-8					1		
4-5			2				
1-3	4	11	7	3			
0	45	19	3	4			
Jahre	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16	17 u.m.

2. VS+L gesamt 99 (FV)

posten gestellten Anforderungen beeinträchtigt würde. 1)

Sehr viel häufiger ist dagegen eine Verlängerung der für erforderlich erachteten Berufserfahrung in der zweiten, die geringere Schulbildung enthaltenden Alternative, wie z.B. bei der Substitution von Volljuristen durch "Abitur-Inspektoren" (S. 48, oberstes Quadrat, links). Eine direkte Substitution, erkennbar an den absoluten Zahlenangaben in der Diagonalen, findet nur in wenigen (insgesamt 10) Expertenurteilen statt. Dagegen liegen 93 % der diese Substitutionsform beinhaltenden Expertenurteile unterhalb der Diagonalen, d.h. nur eine längere Berufserfahrung kann - wenn überhaupt - die geringere, durch Abitur und Inspektorenausbildung gewonnene Startqualifikation im Verhältnis zum Hochschulstudium ausgleichen.

Auf der folgenden Seite sind zur Verdeutlichung der Substituierbarkeit der Startqualifikationen Expertenurteile über einige ausgewählte Dienstposten dargestellt. Das oberste Quadrat zeigt beispielhaft an den Expertenurteilen über die Dienstposten "Geschäftsstellenleiter" und "1. Vertreter des Kassenleiters" die direkte Substitution von Abitur - Inspektorenausbildung und Mittlere Reife - Inspektorenausbildung. Von den in diesem Amt insgesamt acht Experten haben vier in der ersten und zweiten Alternative abweichende Angaben zur Schul-/Ausbildung dieser beiden Dienstposten gemacht. Ein Expertenurteil entspricht einer angegebenen Dienstpostennummer. Alle vier Experten sprachen sich für eine direkte Substitution aus, nur ihre Ansichten über die notwendige Berufserfahrung für die zwei Dienstposten gingen auseinander.

Das mittlere Quadrat auf der Graphik zeigt einen Fall der annähernd direkten Substitution, denn zwei Expertenurteile zum Dienstposten Nr. 34, Kassenleiter einer elektronischen Finanz-

1) Diese Form der Substitution wurde fast nur für die beiden oben genannten Zugangsqualifikationen angegeben, da die Absolventen der Mittleren Reife außer der Inspektorenausbildung zusätzlich noch einige Zeit in Finanzämtern verbringen, so daß sie mit der Praxis mehr vertraut sind als die Abiturienten mit Inspektorenausbildung.

1. AB+J

17 u.m.						
14 - 16					02	
9 - 13				02 35		
6 - 8			35			
4 - 5		02 35				
1 - 3	02 35					
0 Jahre						
	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16 17 u.m.

2. NR+J (Amt 1/4)

Direkte Substitution

dargestellt
an den Dienstposten:

- 02 Geschäftsstellenleiter (A 12)
- 35 1. Vertreter des Kassenleiters (A 11)

1. AB+J

17 u.m.						
14 - 16					34	
9 - 13				2 x 34		
6 - 8			08	34		
4 - 5		08	34			
1 - 3	08					
0 Jahre	08					
	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16 17 u.m.

2. NR+J (Amt 1/4)

Annähernd direkte Substitution

dargestellt
an dem Dienstposten Nr. 34

- 08 SB-Veranlagung/HSB f. GewSt. (A 10)
- 34 Kassenleiter-Elektronische Finanzkasse (A12)

1. HS+V+E

17 u.m.						
14 - 16						
9 - 13						
6 - 8					09 25	09 25
4 - 5						
1 - 3			09 25		09 25	
0 Jahre				09 25		09 25
	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16 17 u.m.

2. AB+J (Amt 3/2)

Eingeschränkte Substitution

dargestellt
an den Dienstposten:

- 09 Ref. SB, Reha usw. (A 14)
- 25 Ref. Alg, Alhi, SHG, PWF, Kug, etc. (A 14)

kasse, befinden sich außerhalb der Diagonalen. Die beiden Experten, die diese Urteile abgegeben haben, waren demnach der Meinung, daß bei der Startqualifikation Mittlere Reife - Inspektorenausbildung ein bis drei Jahre mehr Berufserfahrung notwendig seien als bei der Startqualifikation Abitur - Inspektorenausbildung, um den Anforderungen dieses Dienstpostens gerecht werden zu können.

In dem untersten Quadrat ist schließlich noch einmal an zwei Dienstposten aus der Arbeitsverwaltung jene Form der Substitution dargestellt, die nur mit entsprechend längerer Berufserfahrung in der zweiten Alternative von den Experten für möglich gehalten wird, und die man deshalb als eingeschränkte Substitution bezeichnen kann.

Beim Dienstposten Nr. 09, Ref. für Schwerbeschädigte, Reha usw., z.B. geben 6 Experten an, daß die Startqualifikation Abitur - Inspektorenausbildung ausreicht, um den Dienstposten ausfüllen zu können; dennoch würden sie ein Hochschulstudium als normal ansehen. Greift man aus den 6 Experten beispielhaft 2 heraus, so sind diese der Meinung, daß Akademiker direkt und ohne Berufserfahrung den Dienstposten einnehmen könnten; sollte jedoch ein Absolvent der Inspektorenausbildung den Dienstposten einnehmen, so müßte dieser eine längere Berufserfahrung haben.

2.1.2.2. Bedeutung des Indikators Berufserfahrung

Die Studienkommission war unter anderem daran interessiert, durch die vorliegende Untersuchung Informationen über mögliche Einstiegsebenen in Verbindung mit Qualifikationen zu erhalten. Bei der ersten inhaltlichen Überprüfung des in der Expertenbefragung erhobenen Datenmaterials wurden daher unter diesem Aspekt alle Expertenurteile notiert, bei denen in der für normal erachteten Alternative zur Qualifikation eine Berufserfahrung für erforderlich gehalten wurde. Die daraus resultierenden Nennungen waren so gering, daß eine Erweiterung sinnvoll schien, in der nun auch diejenigen Expertenurteile aufgezeichnet sind, die ein bis drei Jahre Berufserfahrung (0,5 bis 3,4 Jahre) als not-

wendige Qualifikationsvoraussetzung beinhalten. Eine Zusammenfassung dieses Versuchs, auf sehr einfachem Wege erste Ergebnisse für die Beantwortung der Frage nach den Einstiegsebenen zu erhalten, ist auf den folgenden zwei Tabellen wiedergegeben.

Die erste Tabelle zeigt die Ergebnisse aus den Gleisbauhöfen. Die Dienstposten sind nicht mehr einzeln genannt, sondern zum besseren Überblick in die Besoldungskategorien aufgeteilt. Wieviele Dienstposten jeweils in einer Besoldungskategorie auftreten, ist der "Fallzahl"-Spalte zu entnehmen. Die oberste Zahl gilt für Gleisbauhof 2/2, die mittlere für Gleisbauhof 2/3 und die untere für Gleisbauhof 2/4.

Die Häufigkeit der Expertennennungen sind - unterteilt nach jeweils angegebenen Schul-/Ausbildungsgängen - in Dezimalanteilen ausgedrückt: ein Querstrich bedeutet, daß in dieser Besoldungsstufe und der entsprechenden Schul-/Ausbildung bei allen Experten die Angaben zur Berufserfahrung über 3 Jahren liegen. Nennungen zur Berufserfahrung, die unter 3 Jahren liegen, können sich je nach Anteil an der Gesamtheit der Expertenurteile zwischen 0,0 (sehr geringe Übereinstimmung, z.B. von 40 Expertenurteilen 2 Nennungen mit dem Inhalt "keine Berufserfahrung") und 1,0 (höchstmögliche Übereinstimmung, z.B. von 40 Expertenurteilen 40 Nennungen mit dem Inhalt "keine Berufserfahrung") bewegen.

Bei fast allen Besoldungsstufen von A 11 bis A 6 und auch bei den LTV-Gruppen wird deutlich, wie die Angaben der Experten zur Schul-/Ausbildung untereinander schwanken. Denn es erscheinen Nennungen zur Berufserfahrung "unter 3 Jahren" in mindestens zwei der sehr grob aufteilenden Schul-/Ausbildungsgänge; z.B. in der Spalte "Volksschule/Mittlere Reife mit Lehre oder Assistenten bzw. Werkführerausbildung" und in der Spalte Mittlere Reife mit technischer Fachhochschule/Abitur mit Inspektorenausbildung. Daher erlaubt eine derartige, vereinfachte Auswahl der vielfältigen Daten aus der Expertenbefragung keine ausreichende Beantwortung der Frage nach den gewünschten Einstiegsebenen, bei denen eine klare Zuordnung der notwendigen Qualifikationen Voraussetzung ist.

Im wesentlichen bleiben zwei Ergebnisse, die diesen Tabellen zu entnehmen sind:

Dienstposten mit geringer Berufserfahrung
(Anteile in Relation zur Gesamtheit der Expertenurteile)

Besoldung	Fallzahl	VS ohne		VS/KR+L/A ₁		NR+FES _t /AB+J	
		keine BE	BE:1-3J	keine BE	BE:1-3J	keine BE	BE:1-3J
A 15	2/2 2/3 2/4	-	-	-	-	-	-
A 14	-	-	-	-	-	-	-
A 13	1 1 1	-	-	-	-	-	-
A 12	1 1 1	-	-	-	-	-	0,1
A 11	6 6 6	-	-	-	-	-	0,1
				0,0	0,0	0,1	0,1
				0,0	0,0	0,1	0,3
A 10	5 3 3	-	-	0,2 0,1 0,1	0,1 0,2 0,1	0,3 0,3 0,5	0,2 0,2 0,2
A 9	5 6 5	- 0,0 -	- 0,0 0,0	0,2 0,1 0,1	0,2 0,2 0,2	0,0 - 0,1	0,0 - -
A 8	6 7 6	-	- 0,0 -	0,2 0,2 0,1	0,5 0,3 0,3	0,0 0,0 0,0	0,0 0,0 -
A 7	4 3 7	-	0,0 0,0 0,0	0,5 0,2 0,2	0,3 0,4 0,5	-	-
A 6	2 1 1	0,1 - -	-	0,4 0,3 0,9	0,2 0,4 -	-	-
A 5	-	-	-	-	-	-	-
LTV III	2 2 3	0,1 - 0,0	- - 0,1	0,7 0,8 0,6	0,3 0,1 0,3	-	-
LTV V/VI	1 2 3	1,0 0,9 0,9	- - 0,0	- 0,1 0,0	-	-	-

Dienstposten mit geringer Berufserfahrung
(Anteile in Relation zur Gesamtheit der Expertenurteile)

Arbeitsamt
Arbeitsamt 3/3
Arbeitsamt 3/4

Besoldung	Fallzahl	VS ohne		VS/ERst. k/v		IR/AB + J		AB + HS	
		keine BE	BE:1-3J	keine BE	BE:1-3J	keine BE	BE:1-3J	keine BE	BE:1-3J
A 16	3/1 3/3 3/4	1	-	-	-	-	-	-	0,4
A 15	- 1	-	-	-	-	-	-	-	0,1
A 13/14	3	-	-	-	-	-	-	0,4	0,1
IIa/IIb	3	-	-	-	-	-	0,1	0,7	0,1
	7	-	-	-	-	-	0,0	0,4	0,3
A 13	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	-	-	-	-	-	-	0,7	0,3
	2	-	-	-	-	-	0,1	0,2	-
A 11/12	3	-	-	-	-	0,0	-	-	-
III/IIIa	3	-	-	0,0	-	-	0,3	-	-
	6	-	-	-	0,1	-	0,4	0,0	-
A 11	7	-	-	-	-	-	0,1	-	-
IVa	10	-	-	0,1	0,0	0,0	0,3	0,1	0,1
	9	-	-	-	0,0	0,0	0,4	-	0,0
A 9/10	11	-	-	-	-	0,3	0,2	-	-
V/IVb, IVb	9	-	-	0,3	0,0	-	0,3	-	-
	6	-	-	-	0,2	0,3	0,3	-	-
A 9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A 8	6	-	-	0,2	0,6	-	-	-	-
Vc	7	-	-	0,4	0,4	-	0,0	-	-
	6	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2	0,1	-	-
A 7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A 6	5	-	-	0,9	0,1	-	-	-	-
VII/VIb	6	-	-	1,0	0,0	-	-	-	-
	4	0,4	-	0,5	-	-	-	-	-
A 5	2	-	-	1,0	-	-	-	-	-
VIII/VII	1	-	-	1,0	-	-	-	-	-
	2	0,5	0,1	0,2	0,1	0,1	-	-	-

- o Es besteht die Tendenz, nur die Dienstposten der jeweils untersten Besoldungsstufen als Dienstposten, die ohne oder mit geringer Berufserfahrung bearbeitet werden können, zu benennen.
- o Die dem Laufbahnsystem entsprechende Einordnung der Dienstposten nach Einstiegs- und Beförderungsdienstposten wird in den Expertenurteilen nicht eingehalten.

Hohe Quoten von Expertenurteilen zwischen 0,7 und 1,0 sind nur in den untersten Besoldungsstufen zu finden (bei der Bundesbahn: LTV V und LTV III, bei der Arbeitsverwaltung: A 5 und A 6).

Bei den nach dem Laufbahnsystem vorgesehenen höheren Eingangsstufen treten keine größeren Anteile von Expertenurteilen mit dem Inhalt "Keine Berufserfahrung" auf als in den Beförderungsstufen. Zum Teil enthält sogar die Besoldungsstufe A 9 (Einstiegsstufe für den gehobenen Dienst) eine geringere Quote von Expertenurteilen über Berufserfahrung "unter 3 Jahre" als die Besoldungsstufe A 10.

Eine Ausnahme hierzu bilden die Nennungen in der Besoldungsstufe A 13/14 (Einstiegsstufe in den höheren Dienst). Es handelt sich hierbei um die Dienstposten: Berufsberater für Abiturienten und Hochschüler, Arbeitsamtpsychologe, Abteilungsleiter Arbeitsvermittlung, Abteilungsleiter Berufsberatung, Abteilungsleiter Leistungsabteilung. Dabei werden die Dienstposten "Berufsberater für Abiturienten und Hochschüler" und "Arbeitsamtpsychologe" üblicherweise in jedem Amt mit Hochschülern, die die Einführungszeit in den höheren Dienst absolviert haben, besetzt, was bei den Expertenurteilen in den anderen Ämtern jedoch nicht zum Ausdruck kommt. Daß in dem Amt 3/3 auch die Abteilungsleiter als Anfangsdienstposten genannt werden, liegt an der Eigenart dieses Amtes. Einerseits eignet sich ein Amt dieser Größe (Anzahl der Beschäftigten ca. 200) zum direkten Einsatz von jungen Akademikern als Abteilungsleiter. Zum anderen lag dort die Neubesetzung zweier Abteilungsleiterposten mit jungen Juristen erst so kurze Zeit zurück, daß sich auch daraus die relativ große Übereinstimmung der Expertenurteile erklären läßt.

Es bleibt festzuhalten, daß dieser methodisch einfache Weg, alle Expertenurteile herauszugreifen, bei denen in der für normal erachteten Qualifikationsalternative die Berufserfahrung gleich Null ist, sich nicht dazu eignet, die Frage nach den Einstiegsstufen zu beantworten.

1) Die Angaben beziehen sich auf das Arbeitsamt 3/3

Erstens erscheinen etwa 50 % aller Dienstposten mindestens mit einem Expertenurteil in der Liste der so ermittelten Anfangsdienstposten, und zweitens streuen die Angaben zur Schul-/Ausbildung in einem Maße, daß nur in wenigen Fällen eine eindeutige Zuordnung von Startqualifikationen zu Anfangsdienstposten möglich ist. Es ist daher zur Lösung dieser Frage ein Vorgehen notwendig, das mehrere Variablen einbezieht, und vor allem für jeden Dienstposten aus den Expertenurteilen gebildete Mittelwerte heranzieht. Versuche eines solchen mehrdimensionalen Ansatzes werden im folgenden beschrieben.

2.1.3. Zusammenfassung

Es sei noch einmal erwähnt, daß aus zeitlichen Gründen das Untersuchungsmaterial bei weitem nicht vollständig ausgebreitet und auf alle wichtigen Bezüge hin analysiert werden konnte.

So wurden beispielsweise nur einzelne der im Anhang beigegebenen Graphiken zu den Anforderungsprofilen untersucht und nur die zwei wichtigsten Variablen aus dem Datensatz "Zugangsqualifikationen" näher in Betracht gezogen. 1)

Die vorausgegangene Darstellung der Expertenaussagen in verschiedenen "Sprachsystemen" hat dennoch eine Reihe wichtiger Einzelergebnisse über die Arbeitsplatzstruktur in der Sicht der Experten erbracht.

Hervorzuheben sind hierbei die Abweichungen von bestimmten Grundvorstellungen des herkömmlichen Laufbahnrechts, da sie zugleich geeignet sind, prinzipiell beachtenswerte Hinweise für die Entwicklung neuer Arbeitsplatzstrukturen zu liefern:

- Die Parallelität zwischen den Anforderungsprofilen der Laufbahnstufe A 12 des gehobenen Dienstes und den Anforderungsprofilen des höheren Dienstes;
- Die annähernde Anforderungsgleichheit bei den unteren Besoldungsstufen A 5 bis A 8;

1) Der Durchführung der weiteren Auswertungsschritte sind sehr viel umfangreichere Untersuchungen, als hier zusammenfassend dargestellt, vorausgegangen. Eines von vielen "Produkten" dieser Arbeiten stellt z.B. die im Anhang (S. A-72) beigegebene Graphik dar. Dort wird der Zusammenhang zwischen vier der Zugangsvariablen für Dienstposten verschiedener Besoldungsgruppen aufgezeigt. Dabei ist auch die unterschiedliche Aussagenstruktur für die drei Antwortalternativen I, II und III ersichtlich. Im einzelnen kann hier auf die Bedeutung dieser Ergebnisse nicht eingegangen werden.

- Die Substituierbarkeit verschiedener Schul- und Ausbildungskombinationen;
- Die Verlagerung von Einstiegsdienstposten und Beförderungsdienstposten;

Im Hinblick auf die Ausgangsfragestellung zeigt sich als wichtiges allgemeines Ergebnis, daß zwischen den verschiedenen Dienstposten in allen Aussagesystemen deutliche Unterschiede in den Anforderungen gesehen werden. Für die Gesamtstruktur der Dienstposten eines Amtes (oder mehrerer Ämter) ergibt sich daraus ein Bild, das - bei entsprechender hierarchischer Anordnung der Dienstposten - durch ein kontinuierliches Ansteigen der Anforderungen von unten nach oben gekennzeichnet ist. Deutliche Zäsuren lassen sich darin nicht erkennen.¹⁾

Dieses allgemeine Ergebnis weist auf die grundsätzliche Problematik hin, die der Versuch, eine Gruppierung der Dienstposten zu Funktionsgruppen vorzunehmen, in sich birgt.

1) Beim allgemeinen Schwierigkeitsgrad und bei den Anforderungscharakteristiken mag dies teilweise mit der Art der verwendeten Skalen zusammenhängen. Die spezifische Ausnutzung der Möglichkeit, alternative Zugangsvoraussetzungen zu nennen, verweist jedoch darauf, daß von der Mehrzahl der Experten tatsächlich keine deutlichen Grenzen zwischen bestimmten Kategorien von Dienstposten gesehen werden.

2.2. Ansätze zur Bildung von Funktionsgruppen

Eine erste Analyse des in der Expertenbefragung erhobenen Datenmaterials machte deutlich, daß sich zwar in verschiedenen Aussagesystemen jeweils eine Differenzierung der Dienstposten in der vertikalen Dimension ableiten läßt, eine Zusammenfassung der Dienstposten zu - in sich bezüglich der gestellten Anforderungen möglichst homogenen - Gruppen jedoch theoretischen und praktisch-methodischen Problemen begegnet.

Die Aussagen der Experten in jedem der verschiedenen Antwortsysteme verweisen tendenziell auf eine Dienstpostenstruktur, die - entgegen der durch das heutige Laufbahnsystem bestimmten Personalstruktur - von einem kontinuierlichen, sukzessiven Anwachsen der Anforderungen von unten nach oben gekennzeichnet ist. Eine Untersuchung des relativen Schwierigkeitsgrads, der in 14 bzw. 15 Kategorien gefaßten Arbeitsplatzanforderungen oder auch der Aussagen zu den Qualifikationsnotwendigkeiten (Schul-/Ausbildung, Berufserfahrung usw.) verweist im allgemeinen nicht auf eindeutige Brüche, die deutlich als Funktionsgruppengrenzen erkennbar wären bzw. als solche interpretiert werden könnten.

Andererseits scheint jedoch - insbesondere aus Gründen einer praktikablen Personalpolitik - die Forderung legitim, Dienstposten mit ähnlichen Arbeitsplatzanforderungen zu Gruppen zusammenzufassen und gegenüber anderen Dienstposten abzugrenzen.

Aus dem Untersuchungsmaterial selbst ergeben sich keine Hinweise darauf, wie differenziert bzw. grob eine solche Gruppenstruktur aussehen sollte. Die "Feinheit" des anzusetzenden Maßstabs bzw. - in anderer Perspektive - die Frage nach der erwünschten Anforderungshomogenität der in einer Gruppe zusammengefaßten Dienstposten muß "von außen" bestimmt werden.

Konkret bedeutet dies beispielsweise die Frage, ob Dienstposten, für die die Experten vorwiegend als Zugangsvoraussetzung Abitur und Inspektorenausbildung verlangen, von solchen Dienstposten unterschieden werden sollen, für die die Experten überwiegend Mittlere Reife und (verlängerte) Inspektorenausbildung für ausreichend halten oder ob zwischen diesen beiden Qualifizierungswegen - was dem Urteil einer Vielzahl der befragten Experten entspräche - kein wesentlicher Unterschied gesehen werden sollte.

Im Sinne einer möglichst hohen personalpolitischen Praktikabilität schien es weder sinnvoll, nach einer größeren Zahl von Gruppen (etwa zehn oder mehr) zu suchen, noch beispielsweise nur eine Zweiteilung, die dann doch recht unterschiedliche Arbeitsplätze zusammenfassen würde, anzustreben. Aufgrund dieser Überlegungen wurde davon ausgegangen, daß die Unterscheidung von etwa drei bis fünf Gruppen von Dienstposten pro Untersuchungseinheit am ehesten sinnvoll wäre.

Bei der Interpretation des im folgenden Dargelegten muß jedoch im Auge behalten werden, daß diese Entscheidung mehr oder weniger "willkürlich" getroffen worden ist. Positiv formuliert bedeutet dies, daß durchaus ein Gestaltungsspielraum im Hinblick auf Zahl und innere Homogenität der Dienstposten - Gruppen besteht, der je nach den gegebenen personalpolitischen Bedingungen und Erfordernissen ausgenutzt werden kann.

2.2.1. Verfahren zur Dienstposten-Gruppierung

Datentechnisch wurden in der Untersuchung zwei, inhaltlich drei verschiedene Verfahren zur Bildung von Dienstposten-Gruppen verwendet. Aus finanziellen und auch zeitlichen Gründen sind diese verschiedenen Verfahren zum größten Teil auf unterschiedliche Untersuchungsämter bzw. -behörden angewandt worden, so daß es bisher nur in einem Fall direkte Vergleichsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Auswertungsverfahren bei gleichem Datenmaterial gibt.¹⁾

Datentechnisch arbeitet das eine Verfahren der Gruppenbildung mit sogenannten Filterzählungen, während das andere Verfahren, das der komplexen Struktur des Erhebungsmaterials sehr viel besser angepaßt ist, mit einem komplizierten Computerprogramm zur Typenbildung arbeitet. Mit den Filterzählungen wurde eine Gruppenbildung in den Finanzämtern und den beiden Oberfinanzdirektionen versucht. Das Typologie-Programm fand dagegen Anwendung hauptsächlich bei den drei untersuchten Arbeitsämtern und den drei Gleisbauhöfen. Da die Brauchbarkeit des Typologieprogramms jedoch nicht von vorneherein feststand, wurde zunächst für ein einzelnes Finanzamt (Finanzamt 1/4) ein Testlauf durchgeführt, dessen Ergebnisse ebenfalls mit in die Ergebnisdarstellung aufgenommen worden sind (vgl. Tabelle und Graphik S. A16).

1) Ebenfalls aus zeitlichen Gründen ist bisher eine Bildung von Dienstpostengruppen für die mit in die Untersuchung einbezogenen Mittelbehörden der Arbeitsverwaltung und der Bundesbahn unterblieben; für das untersuchte Dezernat einer Bundesbahndirektion ist eine von den Aussagen über die Gleisbauhöfe getrennte Gruppenbildung von Dienstposten aufgrund der geringen Zahl der dort vorkommenden Arbeitsplätze ohnehin nicht sinnvoll. Für das Landesarbeitsamt müssen jedoch in jedem Fall - nach dem einen oder anderen Verfahren - noch Gruppierungsergebnisse ermittelt werden.

Zur Kennzeichnung der mit unterschiedlichen Verfahrensweisen gewonnenen Ergebnisse werden die in der Finanzverwaltung aufgrund von Filterzählungen gewonnenen Ergebnisse als "Qualifikationsgruppen" bezeichnet, während für die Gruppierungen in den Arbeitsämtern und Gleisbauhöfen der Begriff "Anforderungsgruppen" Verwendung findet. Zur besonderen Kennzeichnung des Testlaufs für das Finanzamt 1/4 wird bei den mit dem Typologieprogramm ermittelten Ergebnissen von "Typologiegruppen" gesprochen.

2.2.1.1. Bildung von Qualifikationsgruppen

Ausgangsdaten für die Bildung sogenannter Qualifikationsgruppen sind die Aussagen der Experten über die notwendige Schul- und Ausbildung zur Erfüllung der Arbeitsaufgaben an einem bestimmten Dienstposten. Zusätzlich werden (zur Bildung von Untergruppen) die Aussagen über die notwendige Berufserfahrung herangezogen.

Um zu einigermaßen übersichtlichen und technisch verarbeitbaren Aussagen zu kommen, mußten zunächst die teilweise sehr differenzierten Aussagen der Experten vereinfacht, d.h. zusammengefaßt und vergrößert werden:

- die kombinierten Angaben zur notwendigen Schul- und Ausbildung wurden auf vier verschiedene Kategorien reduziert;
- bei den Angaben zur notwendigen Berufserfahrung wurde nur noch zwischen zwei bzw. drei verschiedenen Kategorien unterschieden.

Die Reduktion der Angaben zur Schul- und Ausbildung auf vier Kategorien fällt im Bereich der Finanzverwaltung - etwa im Gegensatz zur Bundesbahn - verhältnismäßig leicht, da sich die Angaben der Experten relativ stark auf bestimmte Kategorien konzentrieren.

Kategorie 1 (Hochschule) enthält vorwiegend diejenigen Expertenurteile, die eine juristische Ausbildung mit Vorbereitungsdienst, 2. Staatsexamen und 18-monatiger Einführungszeit in der Finanzverwaltung verlangen. Daneben sind noch einige Urteile von Experten enthalten, die zwar eine Hochschulausbildung voraussetzen, jedoch ein zweites Staatsexamen nicht für notwendig halten.

Kategorie 2 (Inspektorenausbildung) enthält sowohl die Kombination Abitur - Inspektorenausbildung, als auch die Kombination Mittlere Reife - (verlängerte) Inspektorenausbildung; daneben sind hier auch Expertenurteile enthalten, die beispielsweise eine generell verlängerte und verbesserte Inspektorenausbildung oder ein entsprechendes Fachhochschulstudium enthalten, sowie andere ähnliche Kombinationen, z.B. Mittlere Reife - Assistentenausbildung - Inspektorenausbildung.

Kategorie 3 enthält vorwiegend die geforderten Bildungsqualifikationen Mittlere Reife mit Assistenten- (bzw. Sekretärs-) ausbildung sowie Urteile, die eine Volksschulbildung kombiniert mit einer (evtl. verwaltungsinternen) Lehre für erforderlich ansehen.

Kategorie 4 umfaßt schließlich jene Expertenaussagen, die für bestimmte Dienstposten einen Volks- bzw. Hauptschulabschluß oder die Mittlere Reife ohne weitere spezifische Ausbildung (eventuell kombiniert mit längerer Einarbeitungszeit) zur Erfüllung bestimmter Arbeitsaufgaben für ausreichend halten.

Die Kategorie "notwendige Berufserfahrung (Dauer)" wurde in Kombination mit den ersten beiden Schul-/Ausbildungskategorien in drei Stufen zusammengefaßt, nämlich

- keine bzw. sehr geringe Berufserfahrung
(bis 0,4 Jahre = unter 6 Monaten),
- mittlere Berufserfahrung
(0,5 bis 5,4 Jahre),
- längere Berufserfahrung
(5,5 Jahre und mehr).

Da die Kategorie Berufserfahrung in Kombination mit den unteren beiden Schul-/Ausbildungskategorien gering besetzt war, genügte hier eine Unterscheidung zwischen "keiner Berufserfahrung" (= Berufserfahrung unter 6 Monaten) und "mittlerer Berufserfahrung" (6 Monate und mehr), wobei in der Mehrzahl der Fälle ein Zeitraum von zwei bis drei Jahren nicht überschritten wurde.

Durch Filterzählungen wurde - Dienstposten für Dienstposten - für alle Finanzämter und für die beiden Oberfinanzdirektionen ermittelt, wie sich die durchschnittlich dreimal acht Exper-

tenurteile (8 Experten beurteilten jeden Dienstposten in drei Alternativen¹⁾) auf die beschriebenen Schul-/Ausbildungs- und Berufserfahrungs-Kategorien verteilen. Nach der Mehrheit dieser Urteile wurde schließlich jeder Dienstposten einer der vier Qualifikationsgruppen (Q 1 bis Q 4) und einer der zwei bzw. drei Berufserfahrungsuntergruppen (a bis c) zugeordnet.

Im allgemeinen ließ sich aufgrund der zusammengefaßten Expertenurteile ein Dienstposten relativ eindeutig einer bestimmten Qualifikationsgruppe zuordnen; dabei ist jedoch nicht zu übersehen, daß es in nahezu allen Gruppen "Grenzdienstposten" gibt, bei denen ein erheblicher Anteil der Expertenurteile in die nächst obere bzw. nächst untere Qualifikationsgruppe verweist. Einmal mehr ist dies ein Hinweis darauf, daß "harte" Grenzen zwischen den Gruppen nicht gesehen werden können. Das aus der Gesamtstruktur der Expertenurteile auch in diesem Aussagesystem sichtbar werdende kontinuierliche, sukzessive Zunehmen der Anforderungen an den Dienstposten von unten nach oben wird allerdings durch das Verfahren, den Dienstposten nach mehrheitlichem Urteil einer der Qualifikationsgruppen zuzuordnen, verdeckt.

Die Zuweisung der Dienstposten in eine der Untergruppen der Qualifikationsgruppen nach dem Kriterium der erforderlichen Berufserfahrung machte teilweise größere Schwierigkeiten, da häufig nahezu gleichviel Urteile auf die höhere oder niedrigere Berufserfahrungsgruppe verwiesen. Diese Grenzziehungen sind daher als noch weniger eindeutig anzusehen (was auch durch die gestrichelte Linienführung in den Tabellen und Graphiken angedeutet wird).

1) Wie weiter oben ausgeführt, haben nicht alle Experten ein oder zwei alternative Zugangsmöglichkeiten gegenüber dem "normalen" Zugang zu einem Dienstposten genannt. Entsprechend der Fragestellung wurde deshalb davon ausgegangen, daß die zuerst genannte Zugangsvoraussetzung auch die minimale und/oder optimale Zugangsvoraussetzung darstellt; daher wurden die Daten aus der Alternative I auch als Daten für die Alternativen II und/oder III übernommen.

Die Tabellen¹⁾ enthalten - nicht für jeden einzelnen Dienstposten, jedoch für die Untergruppen der Qualifikationsgruppen - eine Zusammenfassung derjenigen Expertenurteile, die auf andere Qualifikationsgruppen bzw. -untergruppen verweisen, also auf diejenigen, in die der Dienstposten nicht eingeordnet worden ist. In der Höhe des Prozentsatzes der abweichenden Urteile kann ein gewisses Maß für die Berechtigung bzw. Umstrittenheit der Grenzziehung zwischen den Gruppen und Untergruppen gesehen werden.

2.2.1.2. Bildung von Anforderungsgruppen

Das Vorgehen bei der Bildung von Anforderungsgruppen, das bei den Gleisbauhöfen und Arbeitsämtern angewandt wurde, bedient sich nicht nur eines datentechnisch andersartigen Verfahrens, sondern benutzt auch andere Teile der Expertenaussagen. Vorwiegend wurde hier von jenen Daten ausgegangen, die direkt die unterschiedlichen Arbeitsplatzanforderungen der Dienstposten beschreiben. Diese wurden als sogenannte aktive Variable in ein spezielles Typologieprogramm eingegeben.

Dieses Typologieprogramm geht davon aus, daß durch die ausgewählten aktiven Variablen ein mehrdimensionaler Raum (Zahl der Dimensionen = Zahl der aktiven Variablen) bestimmt wird.

Jede Untersuchungseinheit (in diesem Fall ist die Untersuchungseinheit je ein Experten-Urteil pro Dienstposten) hat, entsprechend ihrer jeweiligen Merkmalsausprägungen, einen genau bestimmbaren Platz in diesem vieldimensionalen Raum. Dabei kann man annehmen, daß sich "natürliche" Gruppierungen der Untersuchungseinheiten bilden (gewissermaßen durch Expertenurteile gebildete "Punktwolken").

Das Programm ermittelt den jeweiligen Stellenwert aller Untersuchungseinheiten und versucht, durch geeignete Zusammenfassung und Trennung der Untersuchungseinheiten jene "natürlichen" Gruppen herzustellen, die in sich möglichst homogen und von anderen Gruppen möglichst deutlich zu unterscheiden sind.

1) Vgl. Anhang, Qualifikationsgruppen-Tabellen, S. A 4ff

In das Typologieprogramm sind im einzelnen die folgenden aktiven Variablen eingegeben worden:

- durchschnittlicher allgemeiner Schwierigkeitsgrad;
- durchschnittliche Skalenwerte (aus allen Expertenurteilen) zu den Anforderungscharakteristiken: 1)
 - (3) Verschiedenartigkeit der Arbeitsaufgaben
 - (7) Tragweite der Entscheidungen
 - (9) Umfang der Kontakte mit Außenstehenden
 - (12) Fähigkeiten zur Personalorganisation
 - (13) Zügige Erledigung von Rotinearbeiten
 - (15) Körperliche Beanspruchung²⁾
- kombinierte Variable "Schul-/Ausbildung" und "Jahre im Bildungssystem" - jeweils eine Angabe aus Alternative I, II und III.

Dies bedeutet, daß jedes Expertenurteil durch neun (bei den Arbeitsämtern) bzw. zehn (bei den Gleisbauhöfen) Variable in das Typologieprogramm einging; für jeden Dienstposten lagen durchschnittlich acht - mehr oder weniger unterschiedliche - Expertenurteile zur Typologisierung vor.

Bei einem Vergleich der Expertenangaben zum allgemeinen Schwierigkeitsgrad mit den Arbeitsplatzbeschreibungen konnte festgestellt werden, daß gleichen oder sehr ähnlichen Dienstposten über die drei Arbeitsämter bzw. Gleisbauhöfe hinweg nahezu gleichen Skalenwerten zugeordnet worden sind. Diese Tatsache - und auch andere Informationen - erlaubten es, von der Annahme eines im wesentlichen gleichen Beurteilungsrahmens für die Experten der drei Arbeitsämter bzw. drei Gleisbauhöfe auszugehen und insoweit die Amtsbezogenheit der relativen Größen zu vernachlässigen.

1) Zur genauen Bezeichnung der Anforderungscharakteristiken vgl. Anhang S. A - 59. In das Typologieprogramm können nicht beliebig viele Variable eingehen. Es mußte daher aus den 15 Anforderungscharakteristiken eine Auswahl getroffen werden. Dabei wurde versucht, jene Variablen zu berücksichtigen, die sich am wenigsten überschneiden, d.h. möglichst unterschiedliche Anforderungsdimensionen treffen.

2) Diese Variable wurde nur zur Charakterisierung der Arbeitsplätze in den Gleisbauhöfen herangezogen.

Daraus ergab sich der - vor allem aus Kostengesichtspunkten - wichtige Vorteil, daß ein Typologieprogramm nicht einzeln für jedes der Untersuchungsämter angewendet werden mußte, sondern jeweils zusammen für die drei Arbeitsämter und zusammen für die drei Gleisbauhöfe laufen konnte.

Eine vollständige Auswertung der Outprints der gelaufenen Typologieprogramme für die Arbeitsämter und Gleisbauhöfe war bisher noch nicht möglich. Eine erste Analyse der Verteilung der jedem Dienstposten zugehörigen Expertenurteile zeigt jedoch, daß diese sich so über die 32 gebildeten Typologiegruppen verteilen, daß eine Zusammenfassung der Dienstposten, deren Urteile in gleiche oder sehr ähnliche Segmente fallen, fast widerspruchsfrei möglich ist. Zwischen den beiden Typologien zeigen sich hier allerdings gewisse Unterschiede: während eine Gruppenbildung in den Arbeitsämtern formal ganz eindeutig ist (was über die Bedeutung der Gruppengrenzen jedoch noch nichts aussagt), gibt es in den Gleisbauhöfen jeweils einige Dienstposten, die nicht eindeutig der einen oder anderen Gruppe zuzuordnen sind. Auf die inhaltliche Bedeutung dieses Ergebnisses wird noch einzugehen sein.¹⁾

1) Die Ergebnisse dieser beiden Typologieläufe haben erst so spät vorgelegen, daß es nicht mehr möglich war, weitere Zählungen anzuschließen, die näheren Aufschluß über die Charakteristiken der Gruppen oder der in sie fallenden Dienstposten ergeben. In den entsprechenden Graphiken bzw. Tabellen fehlen daher die Angaben insbesondere zu den Zugangsvoraussetzungen zu den Dienstposten oder Gruppen von Dienstposten (vgl. Anhang S. A 29 ff).

Zur Bildung der Typologiegruppen für das Finanzamt 1/4 wurde das gleiche Typologie-Programm wie bei der Ermittlung der Anforderungsgruppen verwendet.¹⁾ Es wurden jedoch bei diesem "Probelauf" teilweise andere aktive Variable eingegeben: neben den Aussagen zur notwendigen Schul-/Ausbildung (Alternative I und II) und dem durchschnittlichen allgemeinen Schwierigkeitsgrad auch die den Dienstposten zugeordneten Besoldungs-/Vergütungsstufen. Auf die Verwendung dieses letzten Indikators wurde bei der späteren Ermittlung der Anforderungsgruppen bewußt verzichtet, um die in den Expertenaussagen ohnehin enthaltene Tendenz zur Reproduktion der durch das Laufbahnsystem definierten Struktur nicht noch zu verstärken.

2.2.2. Arbeitsplatzstrukturen in den Untersuchungsbereichen

Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Versuche, die Dienstposten nach ihren Anforderungen zu gruppieren, zusammenfassend dargestellt. Da bei der Ermittlung der Dienstpostengruppierungen für die Finanzverwaltung und für die Gleisbauhöfe sowie Arbeitsämter sowohl datentechnisch, als auch inhaltlich mit unterschiedlichen Auswertungsverfahren gearbeitet worden ist, empfiehlt sich eine getrennte Darstellung der Untersuchungsergebnisse. Zunächst wird auf die Qualifikationsgruppenstrukturen eingegangen werden, die für die fünf Finanzämter und für die beiden Oberfinanzdirektionen ermittelt wurden; daran wird sich eine Untersuchung der Anforderungsgruppen in den Gleisbauhöfen und Arbeitsämtern anschließen.

Zum besseren Verständnis werden vorab die im Anhang beigegebenen graphischen Darstellungen und Tabellen, auf die sich die folgenden Ausführungen im wesentlichen beziehen, erläutert.

1) Vgl. Anhang S. A 16 f.

Für jedes Untersuchungsamt wurde die Gliederung der Dienstposten nach Qualifikations- bzw. Anforderungsgruppen in einer Graphik und in einer (meist zweiseitigen) Tabelle im einzelnen festgehalten.

Die Graphik ordnet die Dienstposten in der Vertikalen nach dem in der Expertenbefragung ermittelten durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad; die Zugehörigkeit der einzelnen Arbeitsplätze zu den Gruppen wird mit durchgezogenen, die Einordnung in die gebildeten Untergruppen mit gestrichelten Linien markiert. In der linken Spalte finden sich die Kurzbezeichnungen für die Gruppen und Untergruppen. Die rechte Spalte enthält - soweit diese Daten verfügbar waren - die von den Experten für die Anfangsdienstposten (Arbeitsplätze, für die keine Berufserfahrung notwendig ist) hauptsächlich angegebenen Zugangsqualifikationen. (Vorhandene Variationen in den Expertenurteilen über diese Zugangsqualifikationen wurden nicht aufgeführt).

Die Dienstposten selbst sind durch Kreise markiert; in ihnen ist die Besoldungs-/Vergütungsstufe, die nach den Geschäftsverteilungsplänen, Stellen- und Organisationsplänen den einzelnen Dienstposten zugeordnet war, angegeben.

Die Nummern in den Kreisen dienen zur Identifikation des einzelnen Dienstpostens; sie finden sich wieder in der zu jeder Graphik gehörenden Tabelle. Dort ist die amtsübliche Bezeichnung der Dienstposten und Arbeitsplätze (zum Teil allerdings in stark verkürzter Form) angegeben.

Die Tabellen zu den Qualifikationsgruppen enthalten - wie bereits kurz erwähnt - für die Untergruppen eine Angabe über den Anteil der Expertenurteile, die für eine abweichende Zuordnung der Dienstposten zu anderen Gruppen oder Untergruppen sprechen.

Die Bedeutung der Kurzbezeichnungen für die Qualifikationsgruppen ist auf Seite A 3a erläutert.

Graphik und Tabellen zu den für das Finanzamt 1/4 gebildeten Typologiegruppen (S A 16 f) sind im Aufbau ähnlich wie die Unterlagen zu den Qualifikationsgruppen; zusätzlich werden für die Gruppen die von den Experten genannten Schul-/Ausbildungsvoraussetzungen dargestellt.

2.2.2.1. Qualifikationsgruppen in Oberfinanzdirektionen und Finanzämtern

Vergleichsweise übersichtliche und eindeutige Strukturen ergeben sich für die beiden Mittelbehörden aus der Finanzverwaltung, d.h. für die untersuchten Steuerabteilungen der Oberfinanzdirektionen.

Die hier in die Untersuchung einbezogenen Dienstposten werden von den Experten fast ausschließlich den Qualifikationsgruppen Q 1 und Q 2 zugewiesen, das sind jene Gruppen, für die die Experten überwiegend Hochschulabschluß (Q 1) oder Inspektorenausbildung nach vorausgegangenem Abitur oder Mittlerer Reife (Q 2) als Zugangsvoraussetzung genannt haben. Im Vergleich zu den Finanzämtern ist die Meinung der Experten über die Zuweisung eines Dienstpostens zu einer der Qualifikationsgruppen recht einheitlich; es gibt nur wenige "Grenzdienstposten", die nach der Gesamtheit der Expertenurteile zwischen zwei Qualifikationsgruppen stehen.

Ein zweites Charakteristikum der hier ermittelten Qualifikationsgruppenstruktur ist, daß mit nur einzelnen Ausnahmen¹⁾ die Experten unter den in die Untersuchung einbezogenen Arbeitsplätzen keine Anfangsdienstposten sehen. Obwohl dies auch an der Auswahl der in die Untersuchung einbezogenen Dienstposten liegen könnte, entspricht dieses Ergebnis - soweit festgestellt werden konnte, - der Rekrutierungspraxis dieser Mittelbehörden: Im großen und ganzen werden hier nur solche Dienstkräfte eingesetzt, die sich bereits in den unteren Behörden (Finanzämtern) bewährt haben²⁾. Was die Zuweisung der Dienstposten zu den nach der notwendigen Berufserfahrung differenzierten Untergruppen betrifft, ist allerdings die Meinung der Experten nicht mehr ganz so einheitlich, wie dies bei der Zuweisung zu den Hauptgruppen der Fall ist.

Vergleicht man die Gruppenaufgliederung mit den heute den Dienstposten zugeordneten Laufbahnstufen, so zeigt sich, daß hier die Qualifikationsgruppe Q 1 ausschließlich aus Dienstposten des heutigen höheren Dienstes gebildet wird, während

-
- 1) Diese betreffen im einen Fall zwei Dienstposten des heutigen mittleren, im anderen Fall einen des heutigen gehobenen Dienstes.
 - 2) Einstiegsebenen lassen sich also in diesem Untersuchungsbereich der Mittelbehörden nicht identifizieren.

die Qualifikationsgruppe Q 2 zum größten Teil Dienstposten des heutigen gehobenen Dienstes enthält. In der Gruppe Q 2a, die eine Inspektorenausbildung mit langer Berufserfahrung voraussetzt, finden sich allerdings auch einige Dienstposten, die heute dem höheren Dienst zugerechnet werden.

In der Gesamttendenz zeigt sich, daß die Zuordnung der Dienstposten zu den Qualifikationsgruppen mit der Beurteilung der Schwierigkeit der einzelnen Dienstposten durch die Experten in engem Zusammenhang steht; dennoch gibt es einige Überschneidungen der Art, daß in etwa gleich schwierige Dienstposten unterschiedlichen Qualifikationsgruppen oder Untergruppen zugeordnet werden, und - in Einzelfällen - daß Dienstposten bestimmter Qualifikationsgruppen als schwieriger eingeschätzt werden als andere, die der nächst höheren Qualifikationsgruppe zugeordnet wurden. Einige, jedoch nicht alle dieser Arbeitsplätze, sind sogenannte "Grenzdienstposten", für die ein Teil der Expertenurteile in eine andere Qualifikationsgruppe verweist.

Entsprechend den gegenüber den Mittelbehörden anderen Verhältnissen und Aufgaben, ergeben sich für die Finanzämter andersartige Strukturbilder.

Die Qualifikationsgruppe Q 1 ist hier nur durch relativ wenige Dienstposten repräsentiert; die Mehrzahl der Dienstposten liegt in den Qualifikationsgruppen Q 2 und Q 3. Zumindest der Größenordnung nach dürfte dies - obwohl eine quantitative Repräsentativität bei der Auswahl der zu untersuchenden Dienstposten nicht angestrebt worden ist - auch in etwa den tatsächlichen Zahlenverhältnissen der verschiedenen Arbeitsplätze in den Ämtern entsprechen.

Die Qualifikationsgruppe Q 1 wird auch in den Finanzämtern ausschließlich durch Dienstposten gebildet, die heute dem höheren

Dienst zugehören. Es sind dies auch die Dienstposten, denen die Experten jeweils die höchsten Schwierigkeitsgrade in den einzelnen Ämtern zugeordnet haben.

In die Untergruppe Q 1a, die neben der Hochschulausbildung eine längere Berufserfahrung erfordert, werden nur in zwei der fünf Finanzämtern die Arbeitsplätze des Führungspersonals eingeordnet, während in den anderen Ämtern die Untergruppe Q 1b (mittlere Berufserfahrung) die Spitzenpositionen enthält. Ein Teil der Dienstposten der Qualifikationsgruppe Q 1 wird - in Übereinstimmung mit der heutigen Anwendung des Laufbahnrechts - als Anfangsdienstposten (des höheren Dienstes) bezeichnet.

In allen Finanzämtern sind die drei, nach der notwendigen Berufserfahrung differenzierten Untergruppen der Qualifikationsgruppe Q 2 besetzt, ebenso die zwei Untergruppen der Qualifikationsgruppe Q 3. Dies bedeutet, daß hier von den Experten jeweils sowohl Anfangsdienstposten gesehen werden, wie auch solche, die eine mittlere oder längere Berufserfahrung voraussetzen. Die Gesamtheiten der Anfangsdienstposten, d.h. die hier in die Untergruppen Q 2c und Q 3b eingeordneten Arbeitsplätze können als Einstiegsebenen angesehen werden.

Insgesamt wird die Qualifikationsgruppe Q 2 im wesentlichen aus Dienstposten gebildet, die heute dem gehobenen Dienst zugerechnet werden; in den Ämtern 1/2 und 1/4 finden sich jedoch hier auch Dienstposten des höheren Dienstes.

Im Schwierigkeitsgrad reichen die Spitzendienstposten der Qualifikationsgruppe Q 2 in allen Ämtern nahe an die Dienstposten der Gruppe Q 1 heran, in einigen Fällen gibt es sogar Überschneidungen, z.B. besonders deutlich in Amt 1/2 und 1/6¹⁾.

1) S. Anhang S. A 7, S. A 19.

Vielfach handelt es sich auch hier um "Grenzdienstposten", bei denen in den Expertenurteilen eine Tendenz zur Zuordnung in die Qualifikationsgruppe Q 1 besteht.

Bei der Unterteilung der Qualifikationsgruppe Q 2 in die drei Untergruppen gibt es ebenfalls eine tendenzielle Übereinstimmung mit den Prinzipien zur Anwendung des Laufbahnrechts: Die Gruppe Q 2a (längere Berufserfahrung) wird vorwiegend durch Dienstposten gebildet, die heute nach A 12 und A 13 besoldet werden, Gruppe Q 2b enthält überwiegend Dienstposten, die nach A 10 und A 11 eingestuft sind, während den Anfangsdienstposten (Q 2c) in der Mehrzahl die Besoldungsstufen A 9/10 zugeordnet sind. Im einzelnen gibt es hier allerdings eine ganze Reihe von Überschneidungen: so tauchen beispielsweise A 11-Dienstposten sowohl in der Obergruppe wie auch in der untersten Gruppe auf¹⁾.

Die Qualifikationsgruppe Q 3 besteht vorwiegend aus Dienstposten, die heute dem mittleren Dienst zugerechnet werden, zum Teil auch aus Arbeitsplätzen für Angestellte. Zwischen den beiden Untergruppen gibt es teilweise - sowohl im Hinblick auf den Schwierigkeitsgrad, wie auch hinsichtlich der Laufbahneinstufung - starke Überschneidungen.

Dienstposten der Qualifikationsgruppe Q 4, die außer Hauptschulabschluß oder Mittlerer Reife keine Berufsausbildung voraussetzt, gibt es nur in den beiden (großen) Finanzämtern 1/4 und 1/6. Es handelt sich hier um Mitarbeiterdienstposten bzw. Angestelltenpositionen in der Finanzkasse, in der Wohnungsbau- und Sparprämienstelle oder in der Kfz-Steuerstelle.

Für alle Finanzämter gilt, daß hier die Expertenurteile, die für die Zuordnung der Arbeitsplätze zu bestimmten Qualifikationsgruppen ausschlaggebend waren, sehr viel mehr streuen, als dies bei den Oberfinanzdirektionen der Fall war. Es gibt in jedem Amt eine

1) S. Anhang Amt 1/1 S. A 4 und Amt 1/2 S. A 7.

ganze Reihe von Arbeitsplätzen, bei denen sich die Urteile, die bei dem Versuch der Zuordnung in verschiedene Gruppen verweisen, nahezu die Waage halten. Dies bedeutet, daß die Abgrenzung der Dienstposten voneinander grundsätzlich problematisch ist; es werden zwar die in den Arbeitsplatzanforderungen - nach Meinung der Experten - ähnlichsten Dienstposten zu Gruppen zusammengefaßt, die gezogenen Grenzen markieren jedoch teilweise nur geringe Anforderungsunterschiede, während andererseits innerhalb der Gruppen ebenfalls noch Anforderungsvariationen vorhanden sind.

Insgesamt zeigt sich bei dieser Strukturierung nach Qualifikationsgruppen eine recht große Übereinstimmung mit dem Strukturbild der den Dienstposten zugeordneten Besoldungs- und Vergütungsstufen. Im einzelnen werden jedoch in größerer Zahl Widersprüche zwischen diesen beiden Ordnungssystemen sichtbar.

Die vorherrschende Übereinstimmung zwischen Qualifikationsgruppenstruktur und Laufbahnsystem ist bei dem angewandten Verfahren, das auf die Mehrzahl der Expertenurteile abstellt, nicht überraschend.

- o Zum einen ist die Laufbahnstruktur wesentliches Orientierungs- und Bezugssystem der befragten Experten; bei Fragen nach den Qualifikationsvoraussetzungen einzelner Arbeitsplätze muß daher eine Tendenz vorausgesetzt werden, die Bedingungen des Laufbahnrechts zu reproduzieren.
- o Zum anderen kann angenommen werden, daß das Laufbahnrecht und seine Anwendung im öffentlichen Dienst von erheblichem Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsplatzstruktur ist, d.h. auf die Zuweisung unterschiedlich schwieriger Arbeitsaufgaben auf einzelne Arbeitsplätze.

Bei Beachtung dieser Gesichtspunkte sind daher die auftretenden Widersprüche als umso gewichtiger anzusehen.

Die durch das Verfahren der Qualifikationsgruppenbildung teilweise verdeckten Widersprüche zwischen der Anforderungsstruktur der Dienstposten einerseits und der durch das Laufbahnrecht geprägten Personalstruktur andererseits werden im Ergebnis der für das Finanzamt 1/4 durchgeführten Typologie z.T. deutlich sichtbar, - dies obwohl die Einstufung der Dienstposten im Besoldungs-/Vergütungssystem hier als aktive Variable mitberücksichtigt worden ist.

Die vieldimensionale Auswertung der Expertenaussagen ergab die Zusammenfassung der Dienstposten zu den fünf Typologiegruppen T 1 bis T 5¹⁾. Wichtigstes Ergebnis dabei ist, daß sich die Typologiegruppen T 1 und T 2 nicht widerspruchsfrei voneinander trennen ließen; es handelt sich hier um Dienstposten, die ihren Anforderungen nach sehr ähnlich sind, sich jedoch in der Besoldung und teilweise auch in der unterschiedlichen Struktur der Zugangsvoraussetzungen voneinander unterscheiden²⁾. Die in der Gruppe T 2 enthaltenen Dienstposten, die dem heutigen gehobenen Dienst angehören, sind also nach diesem Ergebnis in den Anforderungen den Dienstposten des heutigen höheren Dienstes ähnlicher, als den übrigen Dienstposten des gehobenen Dienstes; dennoch gelten für letztere - auch nach den Expertenurteilen - gleichartige Zugangsvoraussetzungen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die Grenze zwischen heutigem gehobenen und mittlerem Dienst: in der Gruppe T 4 fallen Dienstposten von A 9/10 bis A 11 zusammen mit Dienstposten, die nach A 8 bzw. A 9 besoldet werden.

Dies ist, wenn auch nur am Beispiel eines einzigen Amtes aufgezeigt - ein deutliches Indiz dafür, daß sich bereits unter der

1) Vgl. Anhang S. A 16.

2) Sehr deutlich wird dies in den für die Typologiegruppen ermittelten Anforderungsprofilen sichtbar: Der Profilverlauf ist bei der Gruppe T 1 und T 2 nahezu parallel, dagegen bestehen vergleichsweise klare Unterschiede zwischen T 2 und T 3.
Vgl. Anhang S. A 71.

Gültigkeit des heutigen Laufbahnrechts eine Anforderungsstruktur der Dienstposten entwickelt hat, die die personalpolitische Grenzziehung zwischen mittlerem und gehobenem und gehobenem und höherem Dienst nicht rechtfertigt.

2.2.2.2. Anforderungsgruppen in den Gleisbauhöfen

Die Zusammenfassung der Expertenurteile zu den Anforderungscharakteristiken der Dienstposten und Arbeitsplätze der Gleisbauhöfe sowie über deren Zugangsqualifikationen führte zur Bildung der Anforderungsgruppen A 1 bis A 4, die in den Graphiken und Tabellen¹⁾ im einzelnen dargestellt sind. Obwohl eine detaillierte Analyse der Ergebnisse des Typologie-Programmlaufs zeitlich noch nicht möglich war und auch eine Zählung anderer Variabler aus der Gesamtheit der Expertenurteile noch nicht durchgeführt werden konnte, läßt sich auf die folgenden Charakteristiken dieses Gruppierungsversuches hinweisen.

In allen Gleisbauhöfen gibt es eine aus der Sicht der Experten recht klar von den übrigen Dienstposten des Gleisbauhofes abgrenzbare Gruppe von Arbeitsplätzen: das sind die heute überwiegend von Arbeitern wahrgenommenen Positionen, deren gemeinsames Charakteristikum unter anderem hohe körperliche Beanspruchung ist. (Bauarbeiter, Gleisbauer, Schweißer). Daneben fällt in diese Anforderungsgruppe A 4 in zwei Gleisbauhöfen auch der von Beamten wahrgenommene Dienstposten, dem die Erledigung der Verwaltungsangelegenheiten der Bautrupps zugewiesen ist.

Ausnahmslos liegen diese Arbeitsplätze nach Einschätzung der Experten am unteren Ende der Schwierigkeitsskala, vergleichsweise deutlich abgetrennt von den übrigen Positionen.

1) Vgl. Anhang S. A 31 bis A 39.

Ähnlich, wenn auch nicht ganz so klar, grenzt sich im oberen Bereich der Schwierigkeitsskala die Anforderungsgruppe A 1a ab; in sie fallen - übereinstimmend in den drei Gleisbauhöfen - die Positionen des Dienststellenvorstehers und seines Vertreters und die meisten der Gruppenleiter-Dienstposten. Es sind dies Positionen, die im Laufbahnsystem mit A 11 - A 13 bewertet sind. Auffallend ist jedoch, daß in allen drei Gleisbauhöfen einzelne, ebenfalls mit A 11 bewertete Gruppenleiter-Dienstposten nicht in diese Spitzengruppe fallen.

Übereinstimmend ist dies die Position des Gruppenleiters Os, dem der Einsatz der Schweißtruppe untersteht. In zwei Gleisbauhöfen gehört auch die Position des Gruppenleiters St (Leitung der Lagerverwaltung in den Gleisbauhöfen) nicht in die Anforderungsgruppe A 1; im Gleisbauhof 2/3 trifft dies auch für den Gruppenleiter Arbeitsvorbereitung zu. In allen Fällen wird zwar der allgemeine Schwierigkeitsgrad dieser Arbeitsplätze von den Experten ähnlich hoch eingeschätzt, wie der der Positionen in der Spitzengruppe; andere Anforderungscharakteristiken verweisen jedoch eher auf eine Zuordnung zu der Anforderungsgruppe A 2.¹⁾

In den Gleisbauhöfen 2/2 und 2/3 ergab sich aus den Ergebnissen des Typologielaufs eine interessante Zwischengruppe, die als Anforderungsgruppe A 1b bezeichnet wurde. In diese Gruppe fällt beispielsweise die Position des Truppführers größerer Gleisbautrupps.

Typisch für diese Dienstposten ist es, daß etwa die Hälfte der Expertenurteile eine Anforderungsstruktur angeben, die der Anforderungsstruktur der Position des Dienststellenvorstehers und seines Vertreters außerordentlich ähnlich ist, daß jedoch der andere Teil der Experten Urteilsstrukturen angibt, die auf eine Zuordnung dieser Dienstposten in die Gruppen A 2a oder A 2b verweisen. Auch die Einschätzung des allgemeinen Schwierigkeitsgrads durch die Experten verweist eher auf diese Gruppen als auf die Anforderungsgruppe A 1. Die Positionen dieser Zwischengruppe erfordern einerseits Eigeninitiative, Führungs- und Vorge-

1) Detaillierter können die Ursachen dieser Abtrennung beim augenblicklichen Stand der Auswertungsarbeiten nicht ermittelt werden.

setztengualifikationen, wie sie für die Position des Dienststellenvorstehers charakteristisch sind, stellen jedoch andererseits Anforderungen - z.B. an Spezialkenntnisse und auch körperliche Beanspruchung - die sonst eher für ausführende Positionen des "Mittelfelds" gelten.

Die Problematik des Versuchs, die Dienstposten und Arbeitsplätze nach den Anforderungen in eine eindimensionale Ordnung zu bringen, zeigt sich hier deutlich. Obwohl das Erhebungsinstrumentarium unterschiedliche Anforderungsstrukturen in verschiedenen Dimensionen sicherlich nur sehr grob erfassen kann, zeigt sich die Unmöglichkeit der Reduktion dieser Aussagen auf eine eindimensionale Rangfolge.

Die Anforderungsgruppe A 2 wird - abgesehen von den bereits geschilderten Positionen - im übrigen von Dienstposten gebildet, die teilweise dem heutigen gehobenen, teilweise auch dem mittleren Dienst angehören. In bezug auf das Laufbahnsystem handelt es sich hier eindeutig um eine Mischgruppe, die Dienstposten von A 7 bis A 11 umfaßt. Die Einschätzung des allgemeinen Schwierigkeitsgrades dieser Arbeitsplätze schwankt verhältnismäßig stark: Am unteren Ende reichen die Werte nahe an diejenigen der Arbeiterpositionen der Gruppe A 3, am oberen an die der Spitzenpositionen. Überwiegend handelt es sich um Arbeitsplätze, die in der Zentrale des Gleisbauhofs angesiedelt sind; teilweise fallen jedoch auch Außendienst-Arbeitsplätze in diese Gruppe.¹⁾

Die Anforderungsgruppe A 3 wird schwerpunktmäßig aus Arbeitsplätzen, die heute dem mittleren Dienst zugeordnet sind, gebildet; sie enthält jedoch auch einige Dienstposten des gehob-

1) Es ist hier besonders bedauerlich, daß beim gegenwärtigen Stand der Auswertungsarbeiten noch nicht geklärt werden kann, welche Charakteristiken in den Expertenurteilen zur Zusammenfassung dieser - auf den ersten Blick recht unterschiedlichen - Dienstposten geführt haben.

benen Dienstes, - Verwaltungsdienstposten einerseits und mittlere Aufsichts- und Führungspositionen andererseits. Die meisten dieser Dienstposten zeichnen sich durch mittlere bis hohe Anforderungen an handwerklich-technische Fachkenntnisse aus und erfordern teilweise auch Personalführungsqualitäten.

Wichtigstes Ergebnis dieser nur sehr knappen Auswertung der ermittelten Anforderungsgruppen ist, daß bei einer vermehrten Berücksichtigung der von den Experten genannten Anforderungscharakteristiken einzelner Arbeitsplätze Gruppenstrukturen entstehen, die verhältnismäßig stark von den durch das Laufbahnrecht gebildeten Strukturen abweichen. Auffallend ist vor allem, daß die zwischen mittlerem und gehobenem Dienst durch das Laufbahnsystem in der Personalstruktur gezogene Trennungslinie sich in der Anforderungsstruktur der Dienstposten und Arbeitsplätze nicht widerspiegelt. Dagegen wird die heute gezogene Trennung zwischen Arbeiter- und Beamtenpositionen - zumindest weitgehend - bestätigt.¹⁾

2.2.2.3. Anforderungsgruppen in den Arbeitsämtern

Für die in den drei Arbeitsämtern untersuchten Dienstposten wurde nach dem gleichen Verfahren, wie bei den Gleisbauhöfen, eine Typologisierung der Expertenurteile durch einen EDV-Programmablauf durchgeführt, mit dem Ziel, Anforderungsgruppen zu ermitteln. Im wesentlichen wurde der gleiche Satz aktiver Variablen eingegeben (vorwiegend Anforderungscharakteristiken); lediglich die hier nicht relevante Variable "körperliche Beanspruchung" wurde nicht mit aufgenommen.

1) Mögliche Übergänge zwischen gehobenem und höherem Dienst lassen sich in diesem Untersuchungsfeld nicht ermitteln, da hier bereits die Spitzenpositionen dem gehobenen Dienst angehören.

Die im Vergleich zu den Gleisbauhöfen anderen Aufgaben der Arbeitsämter und die damit zusammenhängende andere Arbeitsorganisation und Dienstpostenstruktur spiegelt sich natürlich in den Expertenurteilen wider; dem entsprechend ergeben sich auch - trotz der Anwendung des gleichen Auswertungsverfahrens - andersartige Strukturbilder.

Zunächst zeigte sich, daß hier nach den Ergebnissen des Typologie-Programmlaufs eine formal einwandfreie Zusammenfassung der Dienstposten zu Anforderungsgruppen möglich war.¹⁾ Während einige der Arbeitsplätze in den Gleisbauhöfen durch Expertenurteile repräsentiert waren, die auf unterschiedliche Gruppen verweisen, sind hier alle Dienstposten so klar einer der vier gebildeten Anforderungsgruppen zuzuweisen, wie dies bei den Gleisbauhöfen nur bei den Arbeiterpositionen der Fall war.

In allen Arbeitsämtern konnten die Anforderungsgruppen A 1, A 3 und A 4 darüberhinaus noch in jeweils zwei Untergruppen unterteilt werden; hier gibt es allerdings - wenn auch nur bei wenigen Dienstposten - eine gewisse Streuung der Expertenurteile über beide Untergruppen, so daß der Dienstposten nur nach der Mehrzahl der Expertenurteile in eine der zwei Untergruppen eingeordnet werden konnte.

Im großen und ganzen fallen die in den drei Untersuchungsämtern ähnlichen Dienstposten auch in die gleichen Anforderungsgruppen und -Untergruppen; es gibt hier allerdings Aus-

1) Erkennbar ist dies daran, daß alle Expertenurteile, die zu einem bestimmten Dienstposten gehören, im Extremfall in ein, meist jedoch in einige wenige benachbarte, d.h. sehr ähnliche Segmente fallen. Sind die Aussagen verschiedener Experten zu einem Dienstposten dagegen sehr unterschiedlich, streuen die Expertenurteile über eine größere Zahl, weiter voneinander entfernter Segmente.

nahmen, die sich wahrscheinlich mit der unterschiedlichen Größe der untersuchten Arbeitsämter und auch mit Variationen in der Aufgabenstellung erklären lassen.¹⁾

In die Anforderungsgruppe A 1 fallen die Spitzenpositionen der Arbeitsämter: Arbeitsamtsdirektor und Abwesenheitsvertreter, die Positionen von Arbeitsamtsarzt und Fachpsychologe, sowie eine größere Zahl anderer Führungspositionen.

Die Untergruppe A 1a unterscheidet sich von der anderen Untergruppe dadurch, daß in sie vor allem jene Positionen fallen, die heute dem höheren Dienst zugeordnet sind und für die die Experten zumindest in der Mehrzahl der Urteile eine akademische Ausbildung als Zugangsvoraussetzung genannt haben.

Aus der Verteilung der Expertenurteile über die Segmente und der Tatsache, daß es zwischen den beiden Untergruppen einige "Grenzdienstposten" gibt, ist jedoch zu schließen, daß im übrigen die Anforderungscharakteristiken der Dienstposten der beiden Untergruppen recht ähnlich sind. Auch die in den Graphiken erkennbaren Überschneidungen der beiden Untergruppen in bezug auf die Werte des durchschnittlichen Schwierigkeitsgrads deuten auf die Ähnlichkeit der Anforderungen hin.

In die Untergruppe A 1b gehören Dienstposten, die zumeist nach A 11 oder A 12 besoldet werden oder eine entsprechende BAT-Einstufung aufweisen; in den Ämtern 3/1 und 3/4 ist die Spannweite der Besoldungsdifferenzierung in dieser Untergruppe größer.

1) Wie bereits mehrfach erwähnt, ist jedoch eine Konfrontation dieser Untersuchungsergebnisse mit den Daten aus den anderen Erhebungen, die zur Erklärung solcher Unterschiede beitragen könnte, bisher noch nicht möglich gewesen.

Die nach den Anforderungsmerkmalen recht deutliche Abtrennung der Gruppe A 2, die nicht mehr untergliedert werden konnte, wird auch in den Werten des allgemeinen Schwierigkeitsgrads deutlich: nach diesem Merkmal gibt es hier kaum Überschneidungen zur Anforderungsgruppe A 1.

Die Arbeitsplätze der Anforderungsgruppe A 2 sind zum einen herausgehobene Sachbearbeiterpositionen (z.B. Förderungsberater, Ausbildungsleiter, erster Berufsberater, Sachbearbeiter für zusammengefaßte Aufgaben usw.), zum anderen mittlere Führungspositionen (Gruppenleiter für verschiedene Sachgebiete). Die Besoldung dieser Dienstposten liegt vorwiegend bei A 11, reicht insgesamt jedoch von A 9/10 bis A 12.

Auch hier fällt auf, daß die Trennungslinie zwischen den beiden Anforderungsgruppen A 1 und A 2 mitten zwischen Dienstposten verläuft, die alle dem gehobenen Dienst angehören und vielfach auf der gleichen Besoldungsstufe eingeordnet sind.

Die Anforderungsgruppe 3 bildet sich aus "normalen" und zum Teil auch einfacheren Sachbearbeiter- und teilweise auch Bearbeiter-Dienstposten.

In die Untergruppe A 3a fallen die schwierigeren, in die Untergruppe A 3b die einfacheren Arbeitsplätze dieser Anforderungsgruppe; dieser Differenzierung entspricht weitgehend auch eine Unterscheidung zwischen Dienstposten des gehobenen Dienstes und Positionen, die von Angestellten mit der Vergütungsgruppe V c besetzt werden.

In die Anforderungsgruppe A 4a gehören schließlich Arbeitsplätze, die sich teilweise weder im Schwierigkeitsgrad noch in der Vergütung von den Arbeitsplätzen der Anforderungsgruppe A 3b unterscheiden. Es handelt sich hier ebenfalls um Bearbeiter-Dienstposten.

In die Untergruppe A 4b fallen schließlich sämtliche Arbeitsplätze der Hilfsbearbeiter, die von den Experten als vergleichsweise am einfachsten angesehen werden und auch am unteren Ende der Vergütungsstufenskala stehen.

Im gesamten Strukturbild der ermittelten Anforderungsgruppen fällt auch bei den Arbeitsämtern eine tendenzielle Übereinstimmung mit der durch Besoldungs- und Vergütungsstufen gebildeten Hierarchie der Personalstruktur auf. Auch in diesem Bereich zeigt sich jedoch, daß eine Gruppierung der Dienstposten nach den von den Experten genannten Anforderungscharakteristiken zu anderen Abgrenzungen führt, als sie dem Laufbahnrecht entsprechen würden. Trotz der Eindeutigkeit, mit der gerade in den Arbeitsämtern aufgrund der Expertenaussagen die Anforderungsgruppen abgegrenzt werden konnten, spricht jedoch gerade die Tatsache, daß hier Dienstposten voneinander getrennt wurden, die heute üblicherweise von Arbeitskräften mit gleichen Ausgangsqualifikationen durchlaufen werden, dafür, daß die ermittelten Begrenzungen der Anforderungsgruppen nicht Grenzen in der Personalstruktur darstellen können.

2.2.3. Zusammenfassung

Als Resumé der Versuche, die Anforderungsstruktur der in der Untersuchung erfaßten Dienstposten herauszuarbeiten und durch die Bildung von Funktionsgruppen zu gliedern, lassen sich die folgenden Feststellungen treffen.

Zwischen der Anforderungsstruktur der Dienstposten und der durch das Laufbahnrecht gebildeten Personalstruktur besteht eine tendenzielle Übereinstimmung. Diese ist sehr ausgeprägt bei der Anwendung des beschriebenen Verfahrens zur Bildung von Qualifikationsgruppen, das die Kategorien "Schul-/Ausbildungsabschlüsse" und "Berufserfahrung" zur Indizierung von Anforderungsunterschieden benutzt. Sie ist auch erkennbar, wenn man vorwiegend Arbeitsplatzcharakteristiken zur Zusammenfassung der Dienstposten zu Anforderungsgruppen verwendet.

Die Tatsache, daß demnach die im Laufbahnsystem hoch eingestufteten Dienstkräfte diejenigen Arbeitsplätze innehaben, die in die oberen Qualifikations- bzw. Anforderungsgruppen fallen und die niedriger eingestufteten Arbeitskräfte auf einfacheren Dienstposten sitzen, könnte zunächst damit erklärt werden, daß das Laufbahnsystem als wichtiges Orientierungssystem im öffentlichen Dienst von den befragten Experten zur Indizierung von Anforderungsunterschieden herangezogen worden ist.

Die im einzelnen jedoch häufig zu beobachtenden Widersprüche zwischen Laufbahneinstufung bestimmter Dienstposten und Beurteilung der Arbeitsplatzschwierigkeiten durch die Experten weist jedoch darauf hin, daß diese Erklärung allein nicht ausreichend ist. Es ist vielmehr anzunehmen, daß zwar einerseits die Anwendung des Laufbahnrechts im öffentlichen Dienst die Anforderungsstruktur der Dienstposten wesentlich mitgestaltet hat, daß jedoch andererseits das Grundprinzip der Anwendung des Laufbahnrechts, Dienstposten nach Schwierigkeit und Anforderungen verschiedenen Laufbahnen und Besoldungsstufen zuzuweisen, im einzelnen in der Praxis vielfach nicht konsistent durchgehalten ist.

Besonders deutlich zeigte sich dies bei der Bildung von Anforderungsgruppen: die mehrdimensionale Auswertung der Expertenaussagen führte in vielen Einzelfällen dazu, daß Dienstposten verschiedener Besoldungsstufen und Laufbahngruppen zusammen in eine Anforderungsgruppe fallen.

Wenn die Interpretation der Untersuchungsergebnisse richtig ist, läßt sich daraus der Schluß ziehen, daß eine Deckungsgleichheit zwischen der Anforderungsstruktur der Dienstposten und der Personalstruktur zumindest in den untersuchten Teilen des öffentlichen Dienstes heute nicht mehr besteht.

Darüberhinaus weisen die Untersuchungsergebnisse generell auf die Problematik hin, die Zuweisung von Dienstkräften auf Arbeitsplätze über ein eindimensionales System vertikaler Differenzierung zu steuern.

Vor allem die Strukturbilder für die untersuchten Gleisbauhöfe lassen dies klar erkennen. Hier treten deutliche scheinbare Widersprüche auf, in der Form von Überschneidungen der - durch ein vieldimensionales Auswertungsverfahren gebildeten - Anforderungsgruppen mit der eindimensionalen Variablen "Schwierigkeitsgrad". Da im übrigen eine Datenanalyse zeigt, daß in den Expertenaussagen eine Tendenz besteht, in der Variablen "Schwierigkeitsgrad" die Ausprägung der Gesamtheit der Arbeitsplatzanforderungen der verschiedenen Dienstposten zum Ausdruck zu bringen, sind diese Widersprüche ein deutlicher Hinweis auf die Problematik einer eindimensionalen Anforderungsdifferenzierung der Dienstposten.

Schließlich ist nochmals hervorzuheben, daß die gebildeten Qualifikations- und Anforderungsgruppen Gruppierungen von Arbeitsplätzen nach - verschieden indizierten - Anforderungsmerkmalen darstellen. Wie gezeigt, sind die gezogenen Gruppengrenzen teilweise problematisch. Wichtiger ist jedoch, daß sie nicht als Grenzen einer den Dienstposten zugeordneten Personalstruktur interpretiert werden können. Die Reichweiten bestimmter, durch Schul- und Ausbildung erworbener und durch Berufserfahrung und Fortbildung erweiterter Qualifikationen reichen über die Grenzen der gebildeten Arbeitsplatzgruppen hinweg.

Dieser Zusammenhang konnte aus auswertungstechnischen Gründen im Vorstehenden nur teilweise herausgearbeitet werden. Er ergibt sich jedoch deutlich auch aus den im folgenden dargestellten Aussagen über denkbare Karrieremuster im öffentlichen Dienst.

2.3. Denkbare Karrieremuster und Verwendungsreihen

2.3.1. Verfahren zur Ermittlung denkbarer Karrieremuster

Die Ergebnisse über denkbare Karrieremuster¹⁾ entstammen dem beschriebenen Kurzfragebogen²⁾ zur Ermittlung der Reichweite bestimmter Basisqualifikationen und der Verwendungsreihen.

Zum Erhebungsinstrument:

Als Einleitung zu diesem Fragebogen wurden die Experten kurz auf die Reformüberlegungen im Bildungsbereich aufmerksam gemacht, daß nämlich allen Schülern bessere Bildungsmöglichkeiten angeboten werden sollen. Wenn auch im einzelnen noch nicht abzusehen sei, welche Strukturen und Inhalte die einzelnen Bildungsgänge haben würden, so sollten sich die Experten eine zukünftige Situation vorstellen, in der außer den Akademikern im wesentlichen nur noch Absolventen zur Verfügung stehen, deren Bildungsniveau in etwa dem heutiger Bildungsabgänger mit Mittlerer Reife oder mit Abitur entspricht.

Die Experten wurden zunächst gebeten, Ausbildungsarten für die beiden Absolventengruppen anzugeben, die eine möglichst breite Einsetzbarkeit der Ausgebildeten gewährleisten. Es sollten Angaben über die ungefähre Dauer, die Inhalte - im Vergleich zu bestehenden Ausbildungsgängen, die Ausrichtung der Ausbildung - ob mehr wissenschaftlich oder praxisbezogen - und die Ausbildungsinstitutionen gemacht werden.

1) S. Anhang S. A - 47 ff.
2) Vgl. weiter oben S. 23.

Die Genauigkeit der Expertenangaben in diesem Punkt schwanken sehr. Zur Aufzeichnung der Verwendungsreihen wurden nur solche Expertenfragebogen herangezogen, in denen sich zumindest eine Tendenz der zukünftigen Ausbildung etwa in Angaben "wie bisher" oder "längere Laufzeit der praxisbezogenen Ausbildung im Amt" ablesen ließ. Sehr ausführliche Antworten zu dem Thema zukünftiger Qualifizierungsmaßnahmen für Schulabgänger konnten aus Zeitmangel nur übersichtsartig durchgearbeitet werden. Eine qualitative Auswertung der zum Teil zwanzigseitigen Antworten enthält wahrscheinlich besonders für die Verantwortlichen in den einzelnen Verwaltungsbereichen noch einige interessante Hinweise über die Veränderungswünsche der in der Praxis stehenden Experten.

Im weiteren Verlauf des Fragebogens wurden die Experten u.a. aufgefordert, unter Zugrundelegung der selbstkonstruierten Schul-/Ausbildung einen möglichst schnellen Weg zur jeweils erreichbaren Spitzenstellung aufzuzeigen. Als Einleitung zu dieser Frage wurde ausdrücklich betont, weder die derzeitige Laufbahnordnung, noch Stellenpläne oder Beförderungsrichtlinien zu berücksichtigen. Die Experten wurden aufgefordert, die Schulabgänger auf dem Weg vom Anfangsdienstposten zur Spitzenstellung jeweils so einzusetzen, daß sie den Anforderungen an den jeweiligen Dienstposten gewachsen sind. In einer dafür vorgesehenen Tabelle konnten die Experten Anfangsdienstposten und die zu durchlaufenden sowie die jeweils notwendige Verweildauer auf den genannten Arbeitsplätzen eintragen.

Die Meinungen über die im Anschluß daran anzugebende Spitzenstellung am Ende der Karriere weisen einige Unterschiede auf. Weniger die Ansichten über die Reichweite einer bestimmten Schul-/Ausbildung gehen auseinander, vielmehr bringen die konstruierten Schul-/Ausbildungskombinationen unterschiedliche Qualifikationen mit sich und führen dann bei gleicher Schulbildung zu Spitzenstellungen mit mehr oder weniger hohem Niveau.

Erläuterungen der Graphik:

Vorerst sind für die Graphiken¹⁾ diejenigen Expertenmeinungen herangezogen worden, bei denen übereinstimmende Spitzenstellungen vorkamen. Wieviele Expertenmeinungen in die Zeichnung eingegangen sind, ist auf dem betreffenden Blatt jeweils unter der Überschrift abzulesen. Insofern kann man bei diesen Verwendungsreihen auch nicht von typischen Karrieremustern sprechen, denn die dargestellten Wege werden oft nur von einem Experten (das entspricht einem Strich) vertreten.

Je nachdem welche Angaben zur Schul-/Ausbildung vorlagen, wurden entweder herkömmliche Bezeichnungen wie z.B. Abitur und Inspektorenausbildung oder Angaben zur Dauer der neu zu konzipierenden Ausbildung eingetragen und umrandet. Ein ausführliches Eingehen auf die Inhalte dieser neuartigen Ausbildungen bleibt einer späteren ausführlichen Darstellung vorbehalten.

Ausgehend von einer bestimmten Schul-/Ausbildungs-Kombination führen die von den Experten angegebenen Wege durch die quadratisch dargestellten Dienstposten. Die zu den Dienstposten gehörenden Nummern stimmen mit denen in den Qualifikationsgruppen überein. Hinter der Bezeichnung des Dienstpostens ist die Bewertung des Dienstpostens oder die Besoldung des derzeitigen Dienstposteninhabers verzeichnet. Soweit es graphisch darstellbar war, befinden sich nach der Besoldung gleich hoch eingestufte Dienstposten in derselben Höhe nebeneinander. Von mehreren Experten übereinstimmend genannte Wege wurden entsprechend der Anzahl der Experten zu einem Bündel zusammengefaßt. So lassen sich auf einigen Zeichnungen (z.B. S. A - 51) häufiger genannte Karriereverläufe und übereinstimmend für zentral gehaltene Karrierestationen deutlich erkennen. Die durchschnittliche Verweildauer auf einem Dienstposten beträgt zwei bis fünf Jahre. Das Ende eines Werdegangs ist durch einen Pfeil gekennzeichnet.

1) Vgl. Anhang S. A-47 ff.

Die aus den Kurzfragebogen entnommenen Karrieremuster lassen sich besonders in der Arbeitsverwaltung noch ergänzen. Darüberhinaus gibt es aus den mündlichen Expertenbefragungen zur erforderlichen Qualifikation eines jeden Dienstpostens noch eine Menge nicht ausgewerteter Aufzeichnungen über den Inhalt der Berufserfahrung, d.h. über die notwendig zu durchlaufenden Dienstposten bei alternativen heute bestehenden Bildungsabschlüssen. Außerdem sei noch auf die Personalbefragung hingewiesen, in der jeder Befragte seinen eigenen zurückliegenden Werdegang durch Benennung der innegehabten Dienstposten aufzeichnen sollte, und in der außerdem Vorstellungen über den zukünftigen Werdegang abgefragt wurden. In einem späteren Auswertungsschritt wäre hier noch eine Vielzahl von Einzeldaten zu verarbeiten, die einen wesentlichen Beitrag zum Erfassen des Istzustandes leisten können.

2.3.2. Abweichungen der Karrieremuster vom bestehenden Laufbahnrecht

Die Startqualifikationen für verschiedene Karriereverläufe wurden von den Experten in der Mehrzahl durch die herkömmlichen Schul-/Ausbildungs-Begriffe ausgedrückt. Umso bemerkenswerter ist es, daß die Experten als Anfangsdienstposten eines Karrieremusters nicht die vom Laufbahnrecht für die betreffende Einstiegsebene vorgesehenen Dienstposten nannten, deren Besoldung nach A 5 oder A 9 erfolgt, sondern in einer Reihe von Fällen solche Dienstposten angaben, die im Geschäftsverteilungsplan als der ersten oder zweiten Beförderungsstufe zugehörend ausgewiesen sind. Z.B. wird auf der Graphik S. A - 50 von vier Experten übereinstimmend der Dienstposten Nr. 17 (SB-Veranlagung, HSB für Abgabenordnung) als Anfangsdienstposten für die Startqualifikation Abitur und Inspektorenausbildung angesehen. Tatsächlich ist dieser Dienstposten jedoch im Stellenplan nach A 11 bewertet. Dies mag einmal daran liegen, daß die Experten in dem Bemühen, einen möglichst

schnellen Weg zur Spitzenstellung anzugeben, glaubten, auf geringere Anforderungen stellende Positionen verzichten zu können, zum anderen legen die Ergebnisse über den Zusammenhang von Schulbildung, Berufserfahrung und Besoldung¹⁾ aber den Schluß nahe, daß hier wiederum die Differenzierung der Anfangsdienstposten und Beförderungsdienstposten von den Experten nicht in der Form eingehalten wurde, wie es das Laufbahnrecht vorsieht.

Die Antworten der Experten sprechen nicht gegen die Existenz oder Sinnhaftigkeit von Anfangsdienstposten schlechthin, das hat auch schon die Aufteilung der Qualifikationsgruppen in a-, b-, c-Untergruppen mit unterschiedlich großer Berufserfahrung gezeigt. Nur haben die Experten bei dieser Fragestellung die Anfangsdienstposten ganz gezielt auf den Aspekt der Karriere ausgewählt und dabei eben nicht einen beliebigen aus der Menge der im Geschäftsverteilungsplan vorgesehenen Einstiegsdienstposten herausgreifen können. Denn die Arbeitsinhalte dieser Dienstposten sprechen nicht eindeutig genug für eine Zusatzqualifizierung wie sie zur zügigen Erreichung höher eingestufte Dienstposten notwendig wäre. Als Ergebnis dieses Erhebungsschrittes ist demnach festzuhalten, daß sich insbesondere in den heutigen Besoldungsstufen von A 5 bis A 11 Zusatzqualifikationen vermittelnde Arbeitsplätze und solche, auf die dies nicht zutrifft, unterscheiden lassen²⁾.

Eine weitere Abweichung der Karrieremuster von den Prämissen der Laufbahnordnung ist darin zu sehen, daß im Verlauf einer Karriere auch "Abwärtsbewegungen" zu Dienstposten, die heute nach dem Stellenverteilungsplan niedriger bewertet sind als der zuvor durchlaufene, angegeben werden. Z.B. sehen zwei Experten, deren Entwürfe von Karrieremustern auf Seite A - 50 abgebildet sind, den Sachbearbeiter für Betriebsprüfung bei Mittelbetrieben

¹⁾ Anhang S. A - 72 und Erläuterungen dazu

2) Vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 3 (Hypothesen).

als zweiten bzw. dritten Dienstposten im Betriebsprüfer-Werdengang vor, der im Stellenverteilungsplan niedriger eingestuft ist als der von den Experten genannte Anfangsdienstposten. Damit wird der Vorstellung widersprochen, daß ein niedriger bewerteter Dienstposten weniger Qualifikationsanforderungen stellt als der höherbewertete, da bei dem von den Experten entworfenen Karrieremuster bereits eine Zunahme amts- und berufsspezifischer Fähigkeiten auf den zuvor durchlaufenen Dienstposten Nr. 17 (SB-Veranlagung, HSB für AO) und 19 (SB-Veranlagung, GmbH und Co. KG) erfolgt ist.

Noch häufiger als die von der Laufbahnordnung abweichenden Abwärtsbewegungen geben die Experten Karriereverläufe an, die die im Laufbahnrecht für eine bestimmte Schul-/Ausbildung vorgesehene Besoldungsgrenze überschreiten. Es bestätigt sich auch hier, daß die Laufbahngruppen-Grenzen zwar in der Praxis akzeptiert werden, in theoretischen Überlegungen über die Reichweite bestimmter Schul-/Ausbildungen jedoch eindeutig als durchlässig gelten. In diesem Punkt stimmen die Expertenmeinungen signifikant überein. Allerdings unterscheiden sie sich bei der Auswahl der möglichen Spitzenstellungen. Auf der Graphik S. A - 50 läßt sich deutlich erkennen, wie die Karrieremuster von vier Experten, die denselben Anfangsdienstposten gewählt hatten, in vier verschiedenen Spitzenstellungen enden, wobei drei der Experten die laufbahnrechtlich vorgesehene Obergrenze überschritten.

2.3.3. Überschneidung von Karrieremustern und Qualifikations- und Anforderungsgruppen

Bei der Anordnung der Dienstposten nach der Besoldung treten verschiedene Unstimmigkeiten auf. Es wird z.B. ein Dienstposten als Spitzenstellung angesehen, obwohl er auf derselben

Besoldungsstufe liegt wie der zuvor durchlaufene.¹⁾ Daneben gibt es die bereits beschriebenen Widersprüche wie Abwärtsbewegungen im Karriereverlauf und von den Experten gewählte Anfangsdienstposten, die nach der Laufbahnordnung als Beförderungsdienstposten gelten.

Überträgt man nun die Ergebnisse der Qualifikationsgruppen-Bildung auf die Karrieremuster²⁾, so lösen sich diese Widersprüche auf. Die von den Experten angegebene Spitzenstellung, die unter Besoldungsgesichtspunkten eigentlich keine ist³⁾, gehört bei der Einteilung in Qualifikationsgruppen - im Gegensatz zu den zuvor durchlaufenen Dienstposten - der Qualifikationsgruppe mit den in diesem Feld obersten Dienstposten an, bei denen eine hohe Berufserfahrung notwendige Voraussetzung zur zufriedenstellenden Erfüllung der Anforderungen ist.

Die zur Laufbahnordnung widersprüchlichen Abwärtsbewegungen erklären sich dadurch, daß ein im Stellenplan niedriger eingestufteter Dienstposten nach Expertenurteil in die Gruppe Q 2b fällt, in der sich die zuvor durchlaufenen Dienstposten ebenfalls befinden. Es handelt sich dann also nicht um eine Abwärtsbewegung, sondern um eine auf einer Ebene von einem Dienstposten zum nächsten horizontal verlaufende Linie.

Der im Stellenplan nach A 11 bewertete, bereits erwähnte Anfangsdienstposten der Karriereverläufe⁴⁾ fällt bei seiner Zuordnung zu einer Qualifikationsgruppe in die Gruppe Q 2c. Bei den Experten ist dies die Gruppe der Dienstposten, die nach der Ausbildung direkt und ohne weitere Berufserfahrung eingenommen werden können. Nach diesem Schema ist es demnach nur

1) Vgl. Anhang S. A - 49

2) Am rechten Rand der Graphiken ist angegeben, in welche Qualifikations- bzw. Anforderungsgruppen die in den Karriereverläufen vorgesehenen Dienstposten fallen.

3) Vgl. Anhang S. A - 50.

4) Vgl. Anhang S. A - 50.

konsequent, den nach A 11 besoldeten Dienstposten als Anfangsdienstposten anzugeben.

Die Antworten der Experten aus den beiden getrennten Fragestellungen nach Karriereverläufen und Anforderungen an Dienstposten erscheinen somit als schlüssig und die Angaben zu den Karrieremustern können weiteren Aufschluß über den Zusammenhang zwischen den Qualifikationsgruppen untereinander sowie über ihre innere Struktur geben.

Die Graphiken zu den Karrieremustern bestätigen die bei der Problematisierung der Qualifikations- und Anforderungsgruppen gemachte Aussage, daß die Anzahl der gebildeten Gruppen und Untergruppen noch vergrößert, also eine weitere Differenzierung der Dienstposten vorgenommen werden könnte. Es wird deutlich, daß die innerhalb einer Qualifikationsgruppe liegenden Dienstposten bei den Karrieremustern in den meisten Fällen nicht gegenseitig substituierbar sind, in dem die Experten alternative Wege durch mehrere Dienstposten einer Qualifikationsgruppe angegeben haben, sondern daß es eine spezifische Aufeinanderfolge des eingangs zu durchlaufenden Dienstpostens und der Endposition zum Übergang in die nächste Qualifikationsgruppe gibt. Da diese sich anbietenden Differenzierungen aus personalorganisatorischen Gründen nicht sinnvoll erscheinen, sind bei Überlegungen der Studienkommission über typische Karriereverläufe die horizontal verlaufenden Partien des Werdeganges besonders zu beachten, denn häufig wird bei der theoretischen Entwicklung von Karriereverläufen der Fehler gemacht, den Werdegang als geradlinig vom untersten bis zum obersten Dienstposten stets vertikal verlaufend anzunehmen. Richtig ist vielmehr, daß wichtige Qualifizierungsprozesse auch in horizontaler Richtung von einem Dienstposten zum nächsten erfolgen.

Der wesentlichste Aufschluß zu dem Problem der Gruppenbildung und dem Verhältnis der unterschiedenen Gruppen zueinander liegt bei den Karrieremustern in der Nichtbeachtung der Gruppengrenzen. Da die Karrieremuster in der Tendenz aufsteigend von einer Qualifikationsuntergruppe zur nächsten verlaufen, zeigt sich auch hier, daß eine auf die Anforderungen bezogene vertikale Anordnung der Dienstposten sinnvoll ist. Allerdings ist daraus eine Berechtigung von Gruppenobergrenzen nicht abzulesen. Es gibt zwar in einem bestimmten Rahmen sich bewegende Reichweiten für ausgewählte Kombinationen von Schul-/Ausbildung, jedoch stimmen diese kaum mit den Qualifikationsgruppen-Grenzen überein. Es wird von den meisten Experten anscheinend als selbstverständlich angesehen, daß Vertreter einer Qualifikationsgruppe in die darüberliegende aufsteigen und den dort gestellten Anforderungen gerecht werden können.

Abschließend sollen noch kurz für die Bereiche Bundesbahn und Arbeitsverwaltung Karrieremuster und Anforderungsgruppen einander gegenübergestellt werden.¹⁾ Überträgt man die Ergebnisse aus der Anforderungsgruppen-Bildung auf die Karrieremuster, so ergeben sich auch hier deutliche Übereinstimmungen zwischen den Ergebnissen aus den beiden unterschiedlichen Erhebungsschritten.

Die verschiedenen Karrieremuster der Arbeitsverwaltung²⁾ bewegen sich geradlinig aufwärts von einer Anforderungsgruppe zur nächsten. Die Anforderungen der zu durchlaufenden Dienstposten nehmen kontinuierlich zu. Dagegen sind die Karrieremuster der Bundesbahn (S. A - 55) nicht so geradlinig.

1) Aus Zeitgründen konnten für diese Bereiche nur wenige denkbare Karriereverläufe dargestellt werden. Vgl. Anhang S. A - 54 bis A - 57.

2) Vgl. Anhang S. A - 57.

Den kontinuierlichen Aufstieg unterbricht dort der Dienstposten 14 (A 1 - Arbeitsvorbereitung für schwierige und normale Gleis- und Weichenbauten), denn er gehört einer niedrigeren Anforderungsgruppe an als der davor zu durchlaufende Dienstposten Nr. 19 (E 1 - Führen eines Baumaschinen- oder Bautrupps und Leiten schwieriger Baustellen). Dieser Dienstposten 19 gehört zu der Gruppe der Arbeitsplätze, die schon bei der Bildung der Anforderungsgruppen eine besondere Rolle spielte. Es ist die Gruppe der Führungskräfte, die mit der Leitung und Beaufsichtigung größerer Bautrupps auf der Strecke beauftragt sind. Diese Dienstposten stellen in bezug auf die Anforderungen an Menschenführung und Führungsverhalten große Ansprüche und wurden letztlich deshalb der Anforderungsgruppe A 1b zugeordnet, - zwischen den Spitzenkräften des Gleisbauhofs (wie Dienststellenvorsteher und Gruppenleiter E oder Gruppenleiter A) und den durch gehobene ausführende Tätigkeiten gekennzeichneten Dienstposten. Die von den Experten entworfenen Karriereverläufe sind daher, auch wenn sie von der höheren Anforderungsgruppe A 1b (Dienstposten 19) zur niedrigeren Gruppe A 2a (Dienstposten 14) verlaufen, durchaus sinnvoll, denn zum Erreichen der Dienstposten 5 und 7 (Gruppenleiter E und Gruppenleiter A) ist es sowohl notwendig, sich theoretische Kenntnisse im Gleisbauhof selbst (auf dem Dienstposten Nr. 14) anzueignen, als auch die Verhältnisse draußen, unter denen die Truppführer stehen, kennenzulernen.

Abschließend ist noch einmal zu erwähnen, daß auch die wenigen Beispiele aus der Bundesbahn und Arbeitsverwaltung eindeutig darauf hinweisen, wie die Anforderungsgruppen zu verstehen sind. Zwar lassen sich nach dem Kriterium der Anforderungen Gruppen von Dienstposten unterscheiden. Diese bedeuten aber nicht Grenzen der Einsetzbarkeit bestimmter Personalgruppen. Karriere-muster verlaufen typischerweise über die Anforderungsgruppen-grenzen hinweg.

3. Hypothesen zu personalpolitischen Problemen der Neuordnung des Laufbahnrechts

In den vorstehenden Abschnitten wurden Untersuchungsergebnisse dargestellt, die auf den ersten Blick - mit allen in der Einleitung explizit genannten Einschränkungen methodischer Natur - geeignet erscheinen, die von der Studienkommission an die Untersuchung gestellte Frage zu beantworten, wie nämlich eine neue Zusammenfassung von Dienstposten zu Funktionsgruppen aussehen könnte, die anstelle der bisherigen (als obsolet vermuteten) Laufbahngruppen treten könnten.

Es wäre jedoch falsch und gefährlich, anzunehmen, daß hiermit bereits eine zureichende Grundlage für eine dauerhafte Neuregelung des Laufbahnrechts gefunden wäre.

Die Untersuchungsergebnisse stellen sich vielmehr dar als eine Momentaufnahme eines komplexen, durch widersprüchliche Tendenzen und Bestrebungen gekennzeichneten Entwicklungsprozesses von Dienstposten- und Personalstruktur in den von der Erhebung erfaßten Teilen des öffentlichen Dienstes. Tragfähige Reformen des öffentlichen Dienstrechts dürfen sich jedoch nicht damit begnügen, einen Istzustand festzuschreiben, der dann, wenn die Reformen Realität werden, selbst schon wieder Vergangenheit sein kann. Sie müssen vielmehr versuchen, die Dynamik des Entwicklungsprozesses zu berücksichtigen, so daß von den neugeschaffenen Regelungen

- auch zukünftige Strukturen abgedeckt und zukünftige personalwirtschaftliche Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes erfüllt werden und
- wünschenswerte Tendenzen der gegenwärtigen Entwicklung gefördert, unerwünschte Tendenzen dagegen vermieden, aufgefangen oder zurückgedrängt werden können.

Obwohl die Erfassung des Entwicklungsprozesses, der zum gegenwärtigen Zustand in den untersuchten Teilen des öffentlichen Dienstes führte, im Untersuchungsauftrag nicht explizit enthalten war, mußten doch zur Erfüllung des primären Untersuchungszwecks in größerem Umfang Daten erhoben werden, die nicht nur zur Beschreibung des Istzustandes benutzt, sondern auch in dynamischer Perspektive analysiert werden können. Eine solche Analyse war allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt systematisch noch nicht möglich. Immerhin liefern die bisher vorliegenden Materialauswertungen eine Reihe von Hinweisen. Andere Elemente einer prozessualen Analyse ergeben sich aus der Konfrontation des Istzustandes mit den Prämissen und Prinzipien des traditionellen Laufbahnrechts, wenn man unterstellt, daß diese früher der Realität adäquater waren als jetzt, da die Notwendigkeit ihrer Reform weithin anerkannt ist.

Im folgenden sei versucht, aus diesen Hinweisen und Überlegungen in aller Vorläufigkeit einige Fragen und Hypothesen zu gewinnen, die bei einer Reform des öffentlichen Dienstrechts in Betracht gezogen werden sollten.

Hypothese 1: Heterogenität von Arbeitsplatz- und Personalstruktur

Der Istzustand der Arbeitsplatz- und Personalstruktur läßt sich interpretieren als Ergebnis einer Auseinandersetzung zwischen dem traditionellen Laufbahnrecht und sich wandelnden funktionalen, personalpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten in den einzelnen Teilen des öffentlichen Dienstes.

Diese Hypothese würde zunächst einmal eine Reihe von Unterschieden erklären, die in der Anwendung des traditionellen Laufbahnrechts zwischen den drei untersuchten Verwaltungsbereichen - aber auch zwischen der Amtsebene und der Ebene der Mittelbehörden - bestehen.

Sehr verkürzt ließe sich sagen, daß:

- o die charakteristischen Merkmale der Finanzverwaltung - und insbesondere einzelner Finanzämter - in der dort besonders weit vorgeschrittenen Mechanisierung durch Einsatz von EDV und in dazu komplementären bzw. unabhängigen Maßnahmen zur Rationalisierung des Arbeitsablaufs liegen;
- o für die Arbeitsverwaltung vor allem das rasche Aufgabewachstum in den letzten Jahren und damit die Notwendigkeit charakteristisch ist, die Handhabung des Laufbahnrechts auf die Bedürfnisse einer expansiven Rekrutierungspolitik abzustellen;
- o die Gleisbauhöfe der Deutschen Bundesbahn sich von den beiden anderen untersuchten Teilen des öffentlichen Dienstes wesentlich dadurch unterscheiden, daß sie auf Facharbeiterqualifikationen (unmittelbar oder in der abgeleiteten Form des Aufstiegstechnikers bzw. Aufstiegsingenieurs) zurückgreifen können und damit in einer grundsätzlich anderen arbeitsmarkt- und personalpolitischen Situation stehen wie Arbeitsverwaltung und Finanzverwaltung.

Wichtiger noch sind die Konsequenzen, die sich bei einer Akzeptierung (bzw. eventuellen späteren Verifizierung) dieser Hypothesen für die Interpretationen der Untersuchungsbefunde ergäben.

Unter diesen Konsequenzen sind vor allem zu nennen:

- (1) Der beobachtete Istzustand ist ambivalenter Natur, da sich in ihm die aktuellen funktionalen, personalpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten der jeweils untersuchten Bereiche nicht rein, sondern gebrochen am bestehenden Laufbahnrecht widerspiegeln; er entspricht einem labilen

Ausgleich zwischen den Restriktionen des traditionellen Laufbahnrechts und den inneren und äußeren Funktionsbedingungen der jeweiligen Verwaltungsteile, also einem Gleichgewicht, das sich mit jeder Veränderung der Umweltbedingungen und inneren Funktionsbedingungen wieder neu einspielen muß.

- (2) Da die funktionalen, personalwirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen, denen die einzelnen Teile des öffentlichen Dienstes unterliegen, sich zumindest partiell unabhängig voneinander entwickeln können, ist nicht anzunehmen, daß die aus ihnen resultierenden Ansprüche an die Handhabung bzw. stillschweigende Modifizierung des Laufbahnrechts stets in die gleiche Richtung weisen. Im Gegenteil ist wahrscheinlich, daß bei der Deckung zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs, bei der besseren Ausnutzung der Qualifikationsreserven des vorhandenen Personals und bei der Anpassung von Dienstpostenstruktur und Personalbestand an veränderte Formen der Erbringung von Leistungen jeweils unterschiedliche Modifikationen, verschiedene Arten der mehr oder minder offenen Aushöhlung der Prinzipien des Laufbahnrechts naheliegen und tatsächlich vorgenommen werden.

- (3) Dies bedeutet wiederum, daß das Prinzip der Einheitlichkeit des Laufbahnrechts in seiner praktischen Handhabung schon heute weit stärker durchbrochen ist, als dies gemeinhin angenommen wird. Manche Unschärfe der Erhebungsbefunde läßt sich deshalb dadurch erklären, daß die an der Erhebung beteiligten Sachverständigen sich nicht durchgängig der Tatsache bewußt sind, daß der dem Laufbahnrecht entsprechende Regelfall in der Praxis bereits stark variiert wird.

Es scheint zumindest die Frage legitim, ob Unterschiede in den einzelnen Teilen des öffentlichen Dienstes, die scheinbar nur marginaler Art sind, sich aber in der praktischen Handhabung des geltenden Laufbahnrechts verschärfen, überhaupt noch durch einheitliche Regelungen abgefangen werden können; oder ob eine Neuregelung lediglich einen groben Rahmen definieren kann, innerhalb dessen die einzelnen Verwaltungsbereiche bzw. Amtsleitungen einen ungewöhnlich großen Ermessensspielraum ausnützen können.

Hypothese 2: Aushöhlung des Laufbahnrechts

Prämissen und traditionelle Anwendungsprinzipien des Laufbahnrechts sind am deutlichsten in Frage gestellt im Bereich der unteren ausführenden Funktionen und zwar vor allem dort, wo in neuerer Zeit hoher Einstellungsbedarf herrschte und/oder in größerem Umfang Rationalisierungs- bzw. Mechanisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden.

Vielfach besteht bei den Experten weitgehende Übereinstimmung darüber, daß Dienstposten, die den Laufbahnstufen innerhalb des heutigen mittleren Dienstes (A 5 bis A 8 bzw. BAT VIII bis V) entsprechen, nicht mehr in Qualifizierungssequenzen eingeordnet werden können oder sollen, sondern für unmittelbare Außenrekrutierung geeignet sind. Allenfalls dem Zugang zu den am höchsten eingestuften Dienstposten dieses Bereichs sollte eine Berufserfahrung von maximal zwei bis drei Jahren vorgeschaltet werden.

Nach der Meinung vieler Experten wie auch der betreffenden Dienstkräfte selbst ist in diesem Bereich das Laufbahnprinzip offenkundig obsolet. Die Einstufung des betreffenden Dienstpostens ist primär ein Mittel, um die unterschiedlichen Basisqualifikationen (wie zum Beispiel verschiedenes Niveau der Schulbildung) oder den unterschiedlichen Arbeitsmarktwert solcher Arbeitskräfte berücksichtigen zu können, die ohne längerfristige Qualifizierungsperspektiven für den jeweiligen Arbeitsplatz rekrutiert werden.

Diese Situation dürfte eine erhebliche Eigendynamik beinhalten, die sich durch das Zusammenwirken mehrerer Mechanismen beschreiben läßt:

- (1) Durch den mehr oder minder offenen Verzicht auf das strenge Laufbahnprinzip im Bereich des mittleren Dienstes (bzw. im Bereich der entsprechenden Angestelltentätigkeiten, die dann stark zunehmen) erhält der öffentliche Dienst Zugang zu Teilarbeitsmärkten, die gegenwärtig durch relativ günstige Versorgungslagen gekennzeichnet sind: vor allem weibliche Erwerbstätige, die meist auf der Basis mittlerer schulischer Bildung gängige Verwaltungsqualifikationen erworben haben, nur in reduziertem Umfang ihre berufliche Tätigkeit und berufliche Entwicklung in langfristiger Perspektive betrachten und infolgedessen wenig an Qualifizierung und Aufstieg interessiert sind.
- (2) Diese Arbeitskräfte besitzen aufgrund ihres bisherigen Bildungs- und Berufsweges nur in beschränktem Umfang spezifische Verwaltungsqualifikationen. Ihr Einsatz erfordert infolgedessen, daß Aufgabenverteilung und Aufgabendefinition an diesen Dienstposten so verändert werden, daß die Anforderungen an Verwaltungswissen verringert und die Bedeutung von Routineleistungsfähigkeit erhöht werden.
- (3) Durch solche - oftmals auf den ersten Blick marginalen, längerfristig jedoch folgenreichen - Veränderungen in der Aufgabendefinition wird die Attraktivität dieser Dienstposten für Arbeitskräfte, die mit langfristigen Qualifizierungserwartungen in den öffentlichen Dienst eintreten, stark vermindert; es fehlt an diesen Arbeitsplätzen dann an der Möglichkeit, sich für einen weiteren Aufstieg zu qualifizieren.

(4) Parallel hiermit verringert sich das Reservoir bereits vorhandener, ausreichend qualifizierter Arbeitskräfte, auf das der öffentliche Dienst bisher zurückgreifen konnte, wenn es um die Besetzung von Dienstposten ging, an denen relativ selbständige Arbeit mit hoher Verwaltungserfahrung, aber ohne große Entscheidungsspielräume zu leisten ist (vor allem Dienstposten, wie sie traditionell mit Beamten in der Endstufe des mittleren Dienstes bzw. im Überlappungsamt zum gehobenen Dienst besetzt wurden).

Hypothese 3: Polarisierungen in Arbeitsplatz- und Personalstruktur

In weiten Bereichen des öffentlichen Dienstes ist ein Polarisierungsprozeß in der Personal- und dann auch Dienstpostenstruktur zu beobachten: Zwischen rein ausführenden Kräften ohne Qualifizierungschancen und -perspektiven auf der einen Seite und hochqualifizierten Dienstkräften auf der anderen Seite, auf deren Dienstposten die große Masse der Entscheidungen und Problemlösungen konzentriert wird.

Dieser Polarisierungsprozeß ist im Augenblick nur in groben Konturen sichtbar, da seine Weiterentwicklung noch durch das Vorhandensein von Dienstkräften der mittleren Qualifikationsebene (im heutigen Laufbahnrecht im Bereich von A 7 bis A 9) behindert wird.

Der Polarisierungsprozeß wird durch drei Entwicklungen gefördert:

1. Durch das Vordringen von Rationalisierungs- und Modernisierungsmodellen im öffentlichen Dienst, die in der Privatwirtschaft und für die Privatwirtschaft entwickelt wurden und - vor allem aus arbeitsmarktpolitischen Gründen - auf eine immer

stärkere Scheidung zwischen qualifizierten, verantwortungsvollen, "problemreichen" Aufgaben und routinemäßig ausführbaren "entproblematisierten" Aufgaben hindrängen.¹⁾

2. Eng hiermit verbunden ist die in Hypothese 2 skizzierte neue Rekrutierungs- und Besetzungspraxis im unteren Qualifikationsbereich, die von den Anwendungsprinzipien des traditionellen Laufbahnrechts abweicht und vor allem an den aktuellen Arbeitsmarktlagen orientiert ist. Ausführende Funk-

1) Eine Untersuchung des ISF über Bedingungen und personelle Folgen technisch-organisatorischer Veränderungen im Bereich der Bundespost weist einen solchen Polarisierungsprozeß als Folge der EDV-Einführung insbesondere in jenen Dienstleistungsbereichen nach, in denen (traditionell) vorwiegend weibliche Arbeitskräfte des mittleren Dienstes beschäftigt sind (Postscheckdienst, Postsparkassendienst, aber auch innerer Verwaltungsdienst der Bundespost). Diesen empirischen Befunden liegt die Hypothese zugrunde, daß traditionelle "Sachbearbeiter", bzw. "Mitarbeiter"-Tätigkeiten als geschlossene Arbeitsvollzüge bei Einführung der EDV in repetitive Zuarbeits-tätigkeiten mit Anlernqualifikation (Datenaufbereitung), in qualifizierte bzw. hochqualifizierte Tätigkeiten von EDV-Spezialisten (Operator, Programmierer) und mittel-qualifizierte Kontrolltätigkeiten aufgespalten werden. Die Polarisierung ist also zunächst auf eine Veränderung der Tätigkeiten und ihrer Qualifikationsanforderungen bezogen. Ihre Auswirkungen auf Arbeitskräfte, d.h. auf Qualifikationsstruktur und Qualifizierungschancen sind zwar durch die Arbeitsmarktsituation der Bundespost (Fehlbestand, Fluktuation), bzw. durch spezifische Rekrutierungs- und Einsatzstrategien (rotierender Einsatz von Nachwuchskräften) überlagert, aber in der Tendenz zu belegen.

(Vgl. Düll, Sauer, Schneller, Altmann: "Öffentliche Dienstleistung und technischer Fortschritt" - Zusammenfassender Bericht, München 1972, S. 49 ff, S. 59 ff, S. 82 ff).

tionen wurden - parallel mit der Reduzierung der früher mit ihnen verbundenen Qualifizierungsmöglichkeiten - zunehmend Arbeitskräften übertragen, die kein besonderes Qualifizierungsinteresse haben.¹⁾

3. Der Polarisierungsprozeß wird gleichzeitig durch die Entwicklung im Bildungssystem verstärkt: Mit der Expansion der weiterführenden Teile des Bildungssystems und dem schrittweisen Abbau von Zugangsschranken für den Erwerb gehobener und höherer Bildung verlagert sich das Bildungsniveau der neu ins Erwerbsleben Eintretenden nach oben; entsprechend steigen dann auch Ansprüche und Erwartungen an den Inhalt der zu besetzenden Arbeitsplätze und an die mit ihnen verbundenen Entfaltungs- und Aufstiegsperspektiven.

Verallgemeinernd läßt sich sagen, daß Nachwuchskräfte, die früher allenfalls mit einem mittleren Schulabschluß das Bildungssystem verlassen hätten und bereit gewesen wären, die "Ochsentour" des mittleren Dienstes zu durchlaufen, schon heute, vor allen Dingen aber in Zukunft, ganz über-

1) Lutz, Düll, Kammerer, Kreuz, "Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst", München 1969, S. 188 ff; vgl. auch Altmann, Düll, Kammerer "Öffentliche Verwaltung - Modernisierung als gesellschaftliches Problem". Frankfurt am Main 1971, S. 99 ff.
Auch diese früheren Untersuchungen des ISF haben gezeigt, daß der hier beschriebene Polarisierungsprozeß in Qualifikationsstrukturen und Qualifizierungschancen von Arbeitskräften insbesondere des mittleren Dienstes als Folge technisch-organisatorischer Veränderungen auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes festzustellen ist. Erste Hinweise enthält ein Gutachten für die Gewerkschaft ÖTV, in dem schwergewichtig die personellen Auswirkungen der Einführung von EDV in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung untersucht wurden.

wiegend das Abitur besitzen werden. Selbst dann, wenn sie nicht studieren, werden sie eine mit dem Studium vergleichbare Ausbildung und entsprechende Förderungschancen verlangen. Desgleichen ist schon heute festzustellen, daß Nachwuchskräfte mit Abitur tendenziell immer weniger bereit sind, in den gehobenen Dienst einzutreten; sie können für den öffentlichen Dienst ganz überwiegend erst nach Abschluß des Studiums und damit nur für Positionen des höheren Dienstes gewonnen werden. Das mit steigendem Bildungsniveau steigende Anspruchs- und Erwartungsniveau richtet sich nicht nur an die Einstufung und Bezahlung, sondern insbesondere auch an den Inhalt der Aufgaben und die mit ihnen verbundenen Entfaltungs- und Aufstiegspektiven.¹⁾ Um seine Rekru-

-
- 1) Eine kürzlich im ISF abgeschlossene Untersuchung über Beschäftigungsmöglichkeiten von Abiturienten ohne Studium hat gezeigt, daß Abiturienten weitgehend eine Position - gleichgültig in welchem Berufsfeld - anstreben, die selbständiges Arbeiten, das Entwickeln von Eigeninitiative sowie Verantwortung für andere beinhaltet. Solche Eigenschaften werden generell den von Akademikern einnehmbaren Positionen eher zugesprochen als jenen, die Abiturienten ohne Studium zugänglich sind.

Der Weg ins Berufsleben unmittelbar nach dem Abitur erscheint den Abiturienten nur dann attraktiv, wenn er als ein dem Studium gleichwertiger, wenn auch anderer Ausbildungsgang bewertet werden kann, d.h. grundsätzlich gleiche berufliche Chancen wie für Akademiker eröffnet.

Gerade das derzeitige Laufbahnsystem des öffentlichen Dienstes läßt jedoch eine solche gleichwertige Behandlung der unterschiedlichen Ausbildungsänge weder in bezug auf Aufstiegs- noch auf Verdienstchancen zu.

Vgl. Krings, Nuber, Abiturienten ohne Studium, Möglichkeiten und Grenzen ihres beruflichen Einsatzes, Institut für sozialwissenschaftliche Forschung, unveröffentlichtes Manuskript, November 1972.

tierungschancen gegenüber Nachwuchskräften, die für qualifizierte und hochqualifizierte Funktionen geeignet erscheinen, nicht zu verschlechtern, wird der öffentliche Dienst zunehmend gezwungen, die Zahl der attraktiven Arbeitsplätze in der oberen Qualifikationsebene zu erhöhen.¹⁾

Der Polarisierungsprozeß trifft damit vor allem die mittlere Qualifikationsebene, die in der heutigen Einstufungspraxis den End- und Überlappungsämtern des mittleren Dienstes sowie Anfangsämtern des gehobenen Dienstes entspricht: Während einerseits die "Austrocknung" des traditionellen internen Qualifizierungs- und Rekrutierungsreservoirs aus dem Bereich überwiegend ausführender Funktionen eine qualitativ zureichende Besetzung von unten her zunehmend erschwert, werden andererseits Nachwuchskräfte mit gehobener oder höherer Bildung und Ausbildung darauf dringen, die Verweildauer in der mittleren Qualifikationsebene zu verkürzen oder neue Einstiegebenen zu schaffen, die beispielsweise im Bereich der heute nach A 11 und A 12 eingestuften Positionen des gehobenen Dienstes liegen.

Hypothese 4: Differenzierung von Qualifizierungschancen

Die sich abzeichnende Aushöhlung der Grundprinzipien des Laufbahnrechts, die auf schrittweise Qualifizierung von Dienstkräften verschiedenen Bildungsniveaus abgestellt sind und die skizzierten Veränderungen in der mittleren Qualifikationsebene können, neben einer vertikalen Differenzierung nach Laufbahn- oder Funktionsgruppen eine "horizontale" Differenzierung nach Berufswegen mit sehr verschiedenen Qualifizierungschancen und sehr unterschiedlichen Aufstiegsgeschwindigkeiten zur Folge haben.

1) Indiz dafür ist die bekannte, häufig kritisierte Vermehrung der Beförderungsstellen.

Die skizzierten Tendenzen der Aushöhlung des Laufbahnrechts und der Polarisierung setzen sich, wie bei Langzeitentwicklungen üblich, insgesamt nur schrittweise durch (in der Praxis als eine Akkumulation kleiner und kleinster Maßnahmen und Entscheidungen) und verlaufen in den einzelnen Teilen des öffentlichen Dienstes unterschiedlich schnell und durchschlagend. Dies bedeutet, daß noch auf lange Zeit hinaus ein Qualifizierungsbedarf auf seiten des öffentlichen Dienstes für mittlere und zum Teil auch gehobene Qualifikationen - allerdings in sehr variablem Umfang - bestehen wird.

Zur Deckung dieses Qualifizierungsbedarfs bieten sich in den meisten Teilen des öffentlichen Dienstes noch bestimmte Qualifizierungswege an, - Dienstpostensequenzen, die besonders hohe Chancen zum Erwerb von Verwaltungswissen und zur Erlernung und Einübung von Problemlösungsfertigkeiten beinhalten. Diese Wege lassen sich jedoch weder innerhalb der traditionellen Laufbahngruppen, noch auch innerhalb von Funktionsgruppen der im Vorstehenden umrissenen Art unterbringen. Es handelt sich bei ihnen vielmehr um gruppenüberschreitende Förderungswege, die in der Regel nur einer Minderheit der unter gleichen Bedingungen eingetretenen Nachwuchskräfte offenstehen. Die Entscheidung darüber, ob und wann Nachwuchskräfte in diese "Förderungswege" eintreten, ob und in welchem Umfang überhaupt in einem bestimmten Amt von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, solche Förderungswege aufzubauen und zu nutzen dürfte je nach den funktionalen, personalwirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen von Verwaltung zu Verwaltung, von Amt zu Amt variieren. Ihre Regelung durch generelle Prinzipien erscheint zwar grundsätzlich möglich, wäre jedoch mit einer horizontalen Splittung der Arbeitsplatz- und Personalstruktur des öffentlichen Dienstes verbunden, die sowohl dem Laufbahngruppen- wie dem Funktionsgruppenprinzip grundlegend widerspricht.¹⁾

1) Unter derzeitigen Bedingungen würde sich dies wahrscheinlich in einer Verschärfung der Problematik des Verhältnisses zwischen Beamten und Angestellten zeigen.

In dem Maße, in dem solche Förderungswege - insbesondere im heutigen mittleren Dienst bzw. über die Grenze zwischen mittlerem und gehobenen Dienst hinweg - aufgebaut werden, tritt ein weiteres Problem auf, das sich zum Teil bereits mit Beobachtungen aus einzelnen Ämtern belegen läßt. Es handelt sich um das Problem des "Festhaltens" von Personen mittlerer Qualifikation auf Dienstposten, die noch der traditionellen Kombination von Routineerledigung und beschränktem Verantwortungs- und Ermessensspielraum entsprechen und in ihrer heutigen Struktur nur durch Dienstkräfte mit langfristiger Berufserfahrung besetzt werden können, diesen jedoch keine weiteren Entwicklungsmöglichkeiten mehr eröffnen. Es scheint, daß in nicht unerheblichem Umfang schon heute durch Hebung bestimmter Stellen "Beförderungssackgassen" geschaffen werden, in die dann bestimmte - überwiegend ältere - Dienstkräfte eingeschleust werden. Auf deren Qualifikation, die noch Ergebnis traditioneller Langzeitqualifizierungsprozesse ist, kann schwer verzichtet werden. Da Ersatzkräfte kaum mehr herangebildet werden können, werden diese (älteren) Dienstkräfte in Tätigkeiten gehalten, die früher als Durchgangsstationen mit einer realen Aufstiegschance galten.

Verstärken sich diese Tendenzen, so kann dies bedeuten, daß Dienstposten gleichen oder ähnlichen Anforderungsniveaus aus personalpolitischen Gründen - Förderung von Nachwuchskräften hier, Bindung erfahrener älterer Arbeitskräfte dort - unterschieden werden müßten, da sie ganz unterschiedliche Reichweiten von Qualifizierung und Aufstieg vorsehen. Eine solche horizontale Differenzierung innerhalb denkbarer Funktionsgruppen, die sich nicht aus Anforderungsunterschieden der Arbeitsplätze ableiten läßt, konnte in der Darstellung der Qualifikations- und Anforderungsgruppen nicht berücksichtigt werden; sie ergibt sich jedoch aus einer Analyse der Verwendungsreihen. Die institutionelle Fixierung einer solchen Struktur erscheint unter personalpolitischen Perspektiven zumindest fragwürdig.

Mögliche Konsequenzen

Unterstellt man, daß die skizzierten vier Hypothesen sich in den noch durchzuführenden abschließenden Analysen empirisch belegen lassen oder wenigstens als wohlbegründete Vermutungen zu halten sind, so ergeben sich - in aller Vorläufigkeit - für die Anwendung des Funktionsgruppenprinzips folgende Konsequenzen:

1. Die Strukturierung der Dienstposten nach Funktionsgruppen kann eine erhebliche, in ihrem Ausmaß noch nicht genau abschätzbare Heterogenisierung der Situationen in einzelnen Ämtern und Verwaltungsteilen nachsichziehen, die im Grenzfall die Möglichkeit in Frage stellen kann, die Versorgung des öffentlichen Dienstes mit ausreichend qualifizierten Arbeitskräften nach einheitlichen Prinzipien und Regeln zu sichern. Die Einheitlichkeit der Anwendung des Laufbahnrechts ist möglicherweise bereits heute in einem weit stärkerem Maße durchbrochen als dies den Anschein hat.

2. Im öffentlichen Dienst vorhandene Entwicklungstendenzen laufen darauf hinaus, das Funktionsgruppenprinzip - als Kombination von Stellenbesetzung und Personalsteuerung gemäß Qualifizierungssequenzen - für einen erheblichen Teil der Dienstposten, vor allem im unteren, aber zunehmend auch im mittleren Qualifikationsbereich, unanwendbar zu machen.

Damit stellt sich die Frage, ob diese Entwicklungen akzeptiert werden, die in einer mehr oder minder deutlichen Zerteilung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten ihren Ausdruck finden werden, oder ob zu versuchen ist, durch entsprechende Maßnahmen in der Arbeitsorganisation sowie in der Nachwuchsrekrutierungs- und Ausbildungspolitik dem entgegenzusteuern. Ebenfalls ist zu fragen, welche Veränderungen des Laufbahnrechts für diese Gegensteuerung geeignet erscheinen; ob das Funktionsgruppenprinzip als solches bereits einen ausreichenden Ansatzpunkt liefert, ist offen.

3. Eine unkritische Anwendung des Funktionsgruppenprinzips würde ferner mit dem Tatbestand zu rechnen haben, daß sich in wichtigen Teilen des öffentlichen Dienstes eine horizontale Differenzierung herausbildet, die nicht so sehr mit dem Bedarf an verschiedenen Spezialqualifikationen zusammenhängt, als vielmehr mit unterschiedlichen Qualifizierungschancen, d.h. mit der expliziten oder impliziten Förderung von Dienstkräften einerseits und andererseits mit dem Versuch, Dienstkräfte auf längere Zeit an Dienstposten zu binden, die anderweitig schwer besetzbar sind.

Der Versuch, nach dem Funktionsgruppenprinzip Dienstposten und Dienstkräfte neu zu strukturieren, sollte auf dem Hintergrund dieser Überlegungen nicht als eine in sich abgeschlossene Aufgabe, sondern allenfalls als Moment und Bestandteil einer umfassenden Personalstrategie des öffentlichen Dienstes betrachtet werden, für deren Erarbeitung freilich noch in erheblichem Umfang Grundlagen fehlen.