INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V., MÜNCHEN

Marhild von Behr
Rainer Schultz-Wild

ARBEITSPLATZSTRUKTUR UND LAUFBAHNREFORM IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Empirische Untersuchung zur Gruppierung von Arbeitsplätzen und Karrieremöglichkeiten des Personals in Betriebs- und Verwaltungsbereichen

Gutachten im Auftrag des Bundesministers des Inneren

München, Februar 1973

Als Manuskript gedruckt - alle Rechte vorbehalten

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

VORWORT

Im Dezember 1971 wurde das Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) 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. Diesem Hauptprojekt war im Sommer 1971 eine kürzere Vorstudie vorausgegangen.

Die sehr umfangreichen Erhebungsarbeiten in den Bereichen der Steuerverwaltung, der Deutschen Bundesbahn und der Arbeitsverwaltung begannen bereits im November 1971 und dauerten bis Mai 1972. Während jeweils einwöchiger Erhebungsphasen wurden in fünfzehn über das ganze Bundesgebiet verteilten Ämtern, Behörden und Dienststellen detaillierte Informationen über insgesamt 600 Dienstposten und die ihnen zugeordneten Beschäftigten eingeholt.

Angesichts der Breite des Untersuchungsfeldes 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. So konnten einige grundsätzlich bestehende Möglichkeiten der Auswertung des erhobenen Untersuchungsmaterials nicht verfolgt werden; bei der Analyse und Interpretation der Ergebnisse war nicht das gesamte Material zu berücksichtigen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Da es bei dem erteilten Untersuchungsauftrag auf die Beantwortung konkreter Fragen ankam, konnten theoretische Überlegungen über den gesellschaftlich-politischen Gesamtzusammenhang, in dem die Fragestellung zu sehen ist, nicht breiter ausgearbeitet werden; außerhalb der Arbeit lag auch ein ausführliches Eingehen auf mögliche Auswirkungen einer Dienstrechtsreform auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Das Institut für sozialwissenschaftliche Forschung plant jedoch, im Zuge künftiger Forschungsarbeiten theoretische Probleme, die den Hintergrund der vorliegenden pragmatischen Arbeit ausmachen, weiter zu bearbeiten.

Nach der Abgabe eines vorläufigen Berichtes Ende November 1972 dienten die weiteren Auswertungsschritte der Absicherung und Präzisierung dieser Zwischenergebnisse. Sie bedingten eine weitgehende Neufassung des Berichtstextes, da die Untersuchungsfragestellung wegen der fortgeschrittenen Auswertungsarbeiten nun differenzierter und klarer beantwortet werden konnte.

Der Untersuchungsbericht hat zwei Hauptteile: in Teil I werden Fragestellung, Konzept und Aufbau der Untersuchung dargelegt, Teil II stellt die empirischen Ergebnisse unter übergeordneten Gesichtspunkten dar. Hierbei wird das Untersuchungsmaterial nur selektiv, soweit für das Verständnis der Aussagen notwendig, angeführt. Am Ende des Berichts wird versucht, die verschiedenen Themenkreise knapp zusammenfassend zu referieren. Eine ausführliche Darstellung weiterer Einzelergebnisse erfolgt im Anhang.

Die Autoren des Gutachtens sind einer ganzen Reihe von Personen verpflichtet, die in verschiedenen Phasen an den sehr umfangreichen Erhebungs- und Auswertungsarbeiten der Untersuchung mitgewirkt haben.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

An der Konzipierung des Projekts und an der Entwicklung des Erhebungsinstrumentariums war Dipl.-Soziologe Dieter W. Kreuz beteiligt; während eines Großteils der Erhebungsarbeiten war cand. rer. pol. Helmer Pardun Mitglied des Untersuchungsteams; stud. rer. pol. Bernhard Schwertner kümmerte sich um die technische Datenaufbereitung und -auswertung.

In der Erhebungsphase konnten sich die Mitarbeiter des ISF auf die Sachkenntnisse von Beamten aus den drei Bereichen des öffentlichen Dienstes stützen, die dankenswerterweise von ihren Dienstherren jeweils für mehrere Wochen für die Mitarbeit an der Untersuchung freigestellt wurden. Da der Schwerpunkt der Untersuchung in der Finanzverwaltung lag, war die Mitarbeit von Steueramtmann Helmut Ambros von der Oberfinanzdirektion München besonders intensiv. Entsprechende Arbeiten, die insbesondere Erhebungen für Arbeitsplatzbeschreibungen einschlossen, führten für den Bereich der Arbeitsverwaltung Verwaltungsoberamtmann Schlierenkamp und Verwaltungsamtmann Simmel durch, für den Gleisbau der Deutschen Bundesbahn Techn. Bundesbahnoberamtmann Körnig.

Im übrigen hätte das Datenmaterial nicht ohne die bereitwillige Kooperation der befragten Bediensteten in den Ämtern und Behörden erstellt werden können; besonders ist hier den befragten Schlüsselpersonen zu danken, deren nicht unkomplizierte Mitarbeit jeweils einige Stunden ihrer Arbeitszeit beanspruchte.

Die quantitative Auswertung des Untersuchungsmaterials erfolgte größtenteils über EDV auf den Anlagen von Infratest GmbH & Co. KG. Als Berater für die Durchführung der teils

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

datentechnisch recht komplizierten Auswertungsprozesse befaßte sich Werner Brög eingehend mit der Untersuchungsproblematik.

Im übrigen haben die Autoren ihren Kollegen im Institut für sozialwissenschaftliche Forschung und vor allem dem geschäftsführenden Direktor Prof. Dr. Burkart Lutz für Kritik und weiterführende Anregungen zu danken.

München, Februar 1973

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

INHALT

Seite

Teil I: KONZEPT UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG

1. Zielsetzung und Fragestellung 2

1.1. Zum allgemeinen Problemhintergrund 4
1.2. Zur Problematik des Laufbahngruppensystems 10
1.3. Untersuchungsfragen 16

2. Untersuchungsbereiche und Erhebungsinstrumentarium 19

2.1. Auswahl der Bereiche, Ämter und Behörden 19
2.2. Zum Erhebungsinstrumentarium 23

3. Daten und Datenkomplexe 25

3.1. Besoldungs-/Vergütungsgruppen-Zugehörigkeit 27
3.2. Qualifikatorische Zugangsbedingungen pro Dienstposten 28
3.3. Anforderungsmerkmale der Dienstposten 31

4. Datenzusammenhang und Auswertungsstrategie 35

Teil II: DARSTELLUNG UND ANALYSE DER ERHEBUNGSDATEN

1. Probleme der Ermittlung einer skalaren Dienstpostenstruktur 41

1.1. Arbeitsplatzcharakteristiken als Anforderungsindikatoren 43
1.1.1. Parallelität der Anforderungsstrukturen 43
1.1.2. Kontinuität in den Anforderungsunterschieden 47

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

1.2. Zugangsqualifikationen als Anforderungsindikatoren 52

1.2.1. Variabilität in den Zugangsqualifikationen 52

1.2.2. Exkurs: Substituierbarkeit von Schul- und Ausbildungskombinationen 55

1.2.3. Kontinuität in der Veränderung der Zugangsqualifikationen 62

1.3. Zusammenfassung 65

2. Möglichkeiten anforderungsbezogener Gruppierung von Arbeitsplätzen 68

2.1. Exkurs: Verfahren zur Dienstpostengruppierung 70

2.1.1. Bildung von Qualifikationsgruppen 72

2.1.2. Bildung von Anforderungsgruppen 75

2.1.3. Zur Darstellung der Untersuchungsergebnisse 78

2.2. Arbeitsplatzstrukturen in den Untersuchungsbereichen 80

2.2.1. Qualifikationsgruppen im Bereich der Finanzverwaltung 82

2.2.2. Qualifikations- und Anforderungsgruppen im Bereich der Arbeitsverwaltung 98

2.2.3. Anforderungsgruppen in den Gleisbauhöfen 108

2.3. Zusammenfassung 116

3. Einstiegsebenen und Personaleinsatz 119

3.1. Anforderungsstruktur der Dienstposten und Arbeitskräfteeinsatz 119

3.1.1. Qualifikationsstruktur in den Ämtern und Behörden 120

3.1.2. Personaleinsatz nach Besoldungs- und Vergütungsgruppen 123

3.1.3. Arbeitsplatzstruktur und Arbeitskräfteeinsatz 127

3.2. Einstiegsebenen und Anfangsdienstposten in der Arbeitsplatzstruktur 130

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

ISFMÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

3.2.1. Anfangsdienstposten nach Expertenangaben 132
3.2.2. Eingangsdienstposten der Beschäftigten 135
3.3. Zusammenfassung 138

4. Karrierewege und Verwendungsreihen innerhalb der Arbeitsplatzstruktur 140

4.1. Denkbare Karrierewege nach Expertenangaben 140
4.1.1. Karrierewege im Laufbahngruppensystem 143
4.1.2. Karrierewege in der Qualifikationsgruppenstruktur 147
4.2. Tatsächliche Werdegänge und Zukunftserwartungen des Personals 150
4.2.1. Übliche Karriereverläufe im Laufbahngruppensystem 150
4.2.2. Unter Qualifikations- und Anforderungsaspekten erreichbare Arbeitsplätze 153
4.3. Zusammenfassung 156

III. RESUMÉE: FRAGEN UND ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG IM ÜBERBLICK 158

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

TEIL I:

KONZEPT UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG

ÜBERSICHT:

Thema der Untersuchung:	Problem der Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst; Einstiegsebenen; Karriereperspektiven.
Problemhintergrund:	Variabilität von Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzstruktur aufgrund von Aufgabenwachstum und technisch-organisatorischen Veränderungen; Abhängigkeit der Personalstruktur vom Bildungssystem und von gesellschaftspolitischen Zielsetzungen.
Heutige Regelung Personaleinsatz:	Einheitliches Laufbahngruppensystem ohne Bezug auf die Besonderheiten verschiedener Bereiche; diffuse Beziehung Amt - Arbeitsplatz; Intransparenz des Zusammenhangs zwischen funktionalem und rangmäßigem Aufstieg; Integrationsprobleme für Absolventen neuer Bildungsgänge.
Untersuchungsfragen:	Skalare - anforderungsbezogene - Dienstpostenstruktur; Gruppierungsmöglichkeiten von Arbeitsplätzen; Einstiegsebenen / Anfangsdienstposten; Karrieremuster als Arbeitsplatzsequenzen.
Untersuchungsbereiche:	Finanzverwaltung; Gleisbau der Deutschen Bundesbahn; Arbeitsverwaltung; keine statistische, jedoch "Problem"-Repräsentativität.
Erhebungsinstrumentarium:	Expertenbefragung (Intensivinterviews) Personalbefragung (schriftliche Fragebogenerhebung) Arbeitsplatzbeschreibungen (Einzeldarstellung) Allgemeindaten (Amtsunterlagen etc.)
Erhobene Daten:	Bezugssystem: Besoldungs-/Vergütungsgruppen, Anforderungsstruktur: qualifikatorische Zugangsbedingungen und Anforderungsmerkmale der Dienstposten.
Auswertungsstrategie:	Primär Auswertung der Expertenbefragung; Konfrontation der verschiedenartigen und aus unterschiedlichen Erhebungsschritten stammenden Datensätze.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

1. Zielsetzung und Fragestellung

Thema der Untersuchung ist der Problembereich der Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst. Im Zusammenhang mit den insgesamt sehr viel umfassenderen Arbeiten zur Reform des öffentlichen Dienstrechts beschäftigt sich die vorliegende empirisch-sozialwissenschaftliche Studie speziell mit der Frage nach den Möglichkeiten der vertikalen Gliederung von Arbeitsplatz- und Personalstruktur im öffentlichen Dienst. Die Ergebnisse sollen dazu dienen, einen Teil der von der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts erarbeiteten Reformvorstellungen und -modelle überprüfbar zu machen und zusätzliches Material zu deren Weiterentwicklung zu liefern.

Ansatzpunkt zu den Untersuchungsarbeiten war die Überlegung, daß die künftige Personalstruktur des öffentlichen Dienstes mehr als bisher den unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen gerecht werden soll, denen Inhaber verschiedener Dienstposten oder Arbeitsplätze im Hinblick auf die Erfüllung der an diese gebundenen Arbeitsaufgaben zu genügen haben.

In anderer Perspektive: Die Untersuchung befaßt sich mit den Möglichkeiten zur Reform des Laufbahnsystems; sie fragt nach möglichen Eingangsstellen in den öffentlichen Dienst für rekrutierbares Personal unterschiedlicher Qualifikation und nach den Einsatz- und Karrieremöglichkeiten des Personals im öffentlichen Dienst unter Bezug auf die Anforderungsstruktur der Dienstposten und Arbeitsplätze.

Mit dieser Fragestellung greift die Untersuchung in einen gesellschaftlichen Problemzusammenhang, der insgesamt wissenschaftlich noch wenig aufgearbeitet ist. Das gilt sowohl für recht umfassende Fragen, wie die nach den heutigen und künf-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

tigen gesellschaftlichen Funktionen des öffentlichen Dienstes oder nach den Entwicklungsperspektiven des Bildungssystems, - die vor allem intensiver theoretischer Klärung bedürfen, als auch für eher praktisch-methodische Fragen, z.B. nach den Möglichkeiten der Erfassung von Arbeitsplatzanforderungen, von personellen Qualifikationen, deren Veränderungen, Einflußfaktoren usw.[1)]

Der Auftrag zur vorliegenden Untersuchung zielte auf eine primär pragmatisch-technische Klärung der kurz skizzierten Thematik. Aufgrund des notwendigen empirischen Aufwands zur Sicherung eines genügend breiten und aussagefähigen Untersuchungsmaterials war - allein schon aus zeitlichen Gründen - für eine ausreichende theoretische Durchstrukturierung des Problembereichs, - die auch eine historische Analyse der Entwicklung des öffentlichen Dienstes unter bestimmten Aspekten mit einzuschließen hätte, innerhalb der vorliegenden Arbeit kein Raum.[2)]

Umso wichtiger erscheint es, daß im folgenden - ohne den Anspruch, einen theoretischen Bezugsrahmen zu entwickeln - auf einige Problemaspekte und Zusammenhänge hingewiesen wird, die für eine adäquate Interpretation der in Kapitel II ausgebreiteten empirischen Untersuchungsergebnisse von Bedeutung sind.

---

1) Zum Problem der Umsetzung von in der politischen Diskussion auftauchenden Fragen - z.B. zur Reform des öffentlichen Dienstes - in Forschungsfragestellungen, die sozialwissenschaftlicher Analyse zugänglich sind, vgl. Düll, Klaus und Dieter Sauer: Verwaltungsmodernisierung und Politik - Ansätze sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung (Hrsg.): Materialien zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, Bonn - Stuttgart 1972, S. 53 ff.

2) Das Untersuchungsteam wird versuchen, einige der in dieser Untersuchung angeschnittenen Problemaspekte theoretisch aufzuarbeiten und weiterzuentwickeln. Erste Vorstellungen dazu finden sich im Antrag zum Projekt I "Einsatz und Verwertung von Arbeitskraft in ihrer Abhängigkeit von öffentlichen Institutionen und öffentlichen Eingriffen", das im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 101 der DFG, an dem das Institut für sozialwissenschaftliche Forschung beteiligt ist, bearbeitet werden soll. Vgl. Finanzierungsantrag zum SFB 101 "Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung", als Manuskript vervielfältigt, München 1972, S. 210 ff.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

1.1. Zum allgemeinen Problemhintergrund

Die vorliegende Studie sucht nach denkbaren Bezügen im Verhältnis zwischen Arbeitsplatz- und Personalstruktur im öffentlichen Dienst. Als empirische Arbeit hat sie von den bestehenden Strukturen und Verhältnissen auszugehen, die durch Gesetze und Verordnungen - mehr aber noch durch deren spezifische praktische Handhabung in den verschiedenen Institutionen des öffentlichen Dienstes - geprägt sind.

Das allgemeine Ziel der Institutionen des öffentlichen Dienstes, die als öffentliche Aufgaben definierten gesellschaftlichen Funktionen zu erfüllen, ist jedoch nicht nur mit den derzeit (empirisch) vorfindbaren Formen der Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzstruktur zu erfüllen, sondern es sind durchaus verschieden ausgeprägte Organisationsformen und Strukturen zur Zielerreichung denkbar.[1)]

Der aufgrund der empirischen Ausrichtung dieser Untersuchung eindeutige Bezug auf den Ist-Zustand ist daher insofern problematisch, als die heute vorhandenen Strukturen die Untersuchungsergebnisse in starkem Maße prägen und damit eine direkte Ableitung völlig neuer Strukturen oder Strukturierungsgesichtspunkte aus dem Erhebungsmaterial weitgehend unmöglich machen. Da die Untersuchung jedoch darauf angelegt ist, praktische Entscheidungshilfen zu einer Reform der Personalstruktur im öffentlichen Dienst zu liefern, mußte eine möglichst adäquate Reproduktion der bestehenden Verhältnisse als Basis für eine Analyse versucht werden.

Dieses Vorgehen bedeutet zunächst notwendig einen weitgehenden Verzicht auf die Berücksichtigung verschiedener - in jedem sozialen System auftretender - dynamisierender Prozesse, die wesentliche Modifikationen des Ist-Zustandes nach sich ziehen können.

---

1) Dies besagt auch die aus der Systemtheorie bekannte These von der Äquifinalität verschiedener Systemstrukturen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Für den öffentlichen Dienst haben - z.B. im Rahmen politischer Auseinandersetzungen formulierte - Veränderungen der zu erfüllenden gesellschaftlichen Aufgaben und Funktionen zwangsläufig Auswirkungen auf die bestehenden Arbeitsplatzstrukturen. Ohne auf die umfassenden, vom öffentlichen Dienst zu erfüllenden Aufgaben im einzelnen einzugehen, muß hier auf die geläufige These vom Wandel und Zuwachs der gesellschaftlichen Funktionen öffentlicher Verwaltung hingewiesen werden; sie verdeutlicht die Relativität der Ergebnisse einer Analyse, die von Daten über den status quo auszugehen hat.

Darüberhinaus sind bei der Transformation der relativ abstrakten öffentlichen Aufgaben in konkrete Arbeitsschritte und bei deren arbeits- und personalorganisatorischer Verteilung verschiedene Kombinationen von Arbeitsschritten auf Arbeitsplätze denkbar, die im Zuge technisch-organisatorischer Veränderungen und des Aufgabenzuwachses variieren. In einer konkreten gesellschaftlichen Situation mit deren spezifischen Anforderungen an den öffentlichen Dienst kommen von einer Vielzahl theoretisch denkbarer Kombinationen der Arbeitsschritte zu Arbeitsplätzen schließlich nur wenige zur Realisation. Diese stellen wiederum die Grundlage für spätere Weiterentwicklungen dar. Die in den Momentaufnahmen der Untersuchung empirisch ermittelten Arbeitsplatzstrukturen konstatieren demnach lediglich momentane Sachverhalte, aus denen sich kaum Voraussagen über strukturelle Rückwirkungen künftiger, nur teilweise prognostizierbarer Sachverhalte entwickeln lassen.

Ebenso bedeutet der am Ist-Zustand ausgerichtete empirische Ansatz der Untersuchung und der weitgehende Verzicht auf eine Analyse der historischen Entwicklung, daß ein weiterer dynamisierender Aspekt in den System-Umwelt-Beziehungen des öffentlichen Dienstes nur einleitend erwähnt werden kann. Es handelt sich um die Abhängigkeit des öffentlichen Dienstes von dem im

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Bildungssystem produzierten Qualifikationsangebot und die notwendige Ausrichtung der verwaltungsinternen Ausbildung sowie der Dienstpostenstruktur an den generellen Fähigkeiten des rekrutierbaren Personals.

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 möglichst jede einfache Arbeit abgenommen wurde.

In neuerer Zeit haben die im Grundgesetz verankerten Forderungen nach Chancengleichheit Aktivitäten auf dem Bildungssektor ausgelöst. Nicht nur unterliegen die in der Schule vermittelten Inhalte einem Wandel, es besteht auch die klare Tendenz zum Besuch höherqualifizierender Schulen und zum Abschluß höhere Lebenschancen vermittelnder Bildungswege.

Zwar ist die Vermehrung von Absolventen qualifizierender Bildungsgänge 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.

So könnte z.B. eine Situation eintreten, in der die Unzufriedenheit unterqualifiziert eingesetzten Personals - oder gar drohende Arbeitslosigkeit von Hochqualifizierten - Veränderungen in den Arbeitsplatzstrukturen des öffentlichen Dienstes erforderlich machen. Das Verhältnis von den anspruchsvollen

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

zu den weniger anspruchsvollen Arbeitsplätzen müßte verändert werden, da die Prämisse von der Rarität hochqualifizierter Kräfte nicht mehr zutrifft.

Die vorliegende Studie kann in ihren empirischen Ergebnissen derartige mögliche Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigen; sie kann Entwicklungstendenzen dieser und ähnlicher Art nur insoweit erfassen, als verschiedene Untersuchungsämter mit grundsätzlich gleicher Aufgabenstellung unterschiedliche Entwicklungsstadien repräsentieren.

In Abhängigkeit von unterschiedlichen regionalen Bedingungen sind einzelne Ämter durch mehr oder weniger fortgeschrittene Rationalisierung und Automation gekennzeichnet. So lassen sich z.B. unterschiedliche Strategien des Einsatzes der elektronischen Datenverarbeitung aufweisen oder unterschiedliche Grade der organisatorischen Aufspaltung bestimmter Arbeitsprozesse in qualitativ verschiedene Teilprozesse feststellen. Die unterschiedlich weit fortgeschrittene Aufteilung der Arbeit in vorwiegend repetitive, routinemäßige Prozesse einerseits und vorwiegend anspruchsvolle, komplexe Prozesse andererseits hat - trotz des äußerlich gemeinsamen Organisationsschemas (Führungskräfte, Sachbearbeiter, Mitarbeiter) - merkliche Variationen in der Arbeitsplatz- und Personalstruktur verschiedener Ämter oder Behörden zur Folge.

Aus den unterschiedlichen Entwicklungsstadien und der erkennbaren Tendenz einer fortschreitenden qualitativen Differenzierung in den Arbeitsaufgaben darf aber nicht auf eine Zwangsläufigkeit bestimmter Entwicklungen in den Strukturierungsprozessen geschlossen werden. Wie die Verteilung der anfallenden Aufgaben geregelt wird, bleibt organisatorischen Einzelentscheidungen vorbehalten, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten und unter unterschiedlichen Bedingungen gefällt

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

werden. So besteht z.B. für den häufig im Zusammenhang mit Rationalisierungsmaßnahmen beobachtbaren Prozeß der Polarisierung der Tätigkeiten[1] in überwiegend repetitiv-routinemäßige einerseits und komplex-anspruchsvolle andererseits keine Zwangsläufigkeit.

Es ist auch eine gesellschaftspolitische Frage, inwieweit der öffentliche Dienst in seinem Bereich bei der Gestaltung der Arbeitsorganisation davon ausgeht, daß für möglichst alle

---

1) Vgl. Düll, K., D. Sauer, I. Schneller, N. Altmann: Öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt - Eine Untersuchung der gesellschaftlichen Bedingungen und Auswirkungen von technisch-organisatorischen Veränderungen in der Deutschen Bundespost - Zusammenfassender Bericht, München 1972, S. 49 ff, S. 59 ff, S. 82 ff.

Diese frühere Untersuchung des ISF weist z.B. 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 Zuarbeitstätigkeiten mit Anlernqualifikation (Datenaufbereitung), in qualifizierte bzw. hochqualifizierte Tätigkeiten von EDV-Spezialisten (Operator, Systemanalytiker) und mittelqualifizierte Kontrolltätigkeiten aufgespalten werden. Die Polarisierung ist also zunächst auf eine Veränderung der Tätigkeiten und ihrer Qualifikationsanforderungen bezogen. Sie hat dann auch Auswirkungen auf Arbeitskräfte, d.h. auf Qualifikationsstruktur und Qualifizierungschancen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Beschäftigten Arbeitsplätze zu schaffen sind, die die Entwicklung vielseitiger Fähigkeiten und eine abwechslungsreiche, relativ anspruchsvolle Betätigung ermöglichen. Darüberhinaus wird es zur personalpolitischen Notwendigkeit, Polarisierungsprozesse der angedeuteten Art dann zu verhindern, wenn Arbeitskräfte für unattraktive Routine-Arbeitsplätze nicht mehr oder nur schwer zu rekrutieren sind.

Dies verdeutlicht, daß Veränderungen in der Arbeitsorganisation nicht nur nach Kriterien wie Funktionalität, Effizienz oder Produktivität ausgerichtet werden können, sondern daß - insbesondere der öffentliche Dienst - gesellschaftspolitische Ziele und personalpolitische Probleme zu berücksichtigen hat, die sich z.B. durch den Anspruch der Beschäftigten nach "Selbstverwirklichung" in der Arbeit, nach adäquater Honorierung oder nach Teilnahme an Entscheidungen über Planung und Gestaltung der Arbeit, bezeichnen lassen.

Der Gesichtspunkt der grundsätzlichen Variabilität der Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzstrukturen ist für die Interpretation des Untersuchungsmaterials von entscheidender Bedeutung. Die Untersuchung konzentriert sich in der Analyse des Ist-Zustandes der heutigen Arbeitsplatz- und Personalstruktur auf das Problem, Kriterien für die Veränderung der Personalstruktur im Hinblick auf die gegebenen Arbeitsplatzanforderungen zu liefern. Sie kann jedoch die vorhandenen Formen der Arbeitsplatzorganisation selbst nicht systematisch in Frage stellen.

Nachdem im vorigen auf einige allgemeinere Probleme verwiesen worden ist, die für den Gesamtzusammenhang der Untersuchungsfragestellung von Bedeutung sind, versucht der folgende Abschnitt einen kurzen Abriß über die Grundprinzipien der derzeitigen Regelung der Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und über deren Problematik zu geben.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

1.2. Zur Problematik des Laufbahngruppensystems

Die Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen bzw. die Regelung von Einstiegs- und Karrieremöglichkeiten erfolgt heute nach Prinzipien, die im wesentlichen für den gesamten öffentlichen Dienst einheitlich, jedoch für Beamte einerseits und für Arbeiter und Angestellte (Arbeitnehmer) andererseits verschiedenartig sind.

- Arbeitnehmer werden dem Prinzip nach zur Erfüllung der Arbeitsaufgaben an einem bestimmten Arbeitsplatz oder Dienstposten eingestellt. Maßgeblich für die Anstellung, die in der Regel unbefristet erfolgt, ist die Erwartung, daß der einzelne die an dem in Aussicht genommenen Arbeitsplatz gestellten Aufgaben erfüllen kann. Vorschriften über die dazu notwendige Vor- und Ausbildung haben - soweit sie überhaupt vorhanden sind - einen vergleichsweise geringen Verbindlichkeitsgrad. Formalisierte Karriereperspektiven sind mit der - dem Prinzip nach nicht auf Dauer angelegten - Anstellung nicht verbunden.

- Beamte werden dagegen nach den Kriterien des Nachweises relativ verbindlich vorgeschriebener Schul- und/oder Ausbildungsabschlüsse und des Bestehens der Eingangsprüfung in das Eingangsamt einer bestimmten Laufbahn eingestellt. Diese Laufbahnen gehören - von Sonderregelungen abgesehen - einheitlich im gesamten öffentlichen Dienst einer der Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen oder höheren Dienstes zu; diese umfassen neben dem Eingangsamt in der Regel vier hierarchisch gestufte und unterschiedlich besoldete Beförderungsämter.[1)]

Während bei den Arbeitnehmern grundsätzlich ein direkter Zusammenhang zwischen der Personalstruktur und der Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze besteht, weist das Beamtenrecht,

---

1) Vgl. §§ 1 - 31 BLV - Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamten vom 27. April 1970.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

in dem das Laufbahngruppensystem fixiert ist, keinen unmittelbaren Bezug auf die Arbeitsplatzstruktur in den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes auf.

Hierin liegt einer der Kritikpunkte am gegebenen öffentlichen Dienstrecht. Die straffe, dezidiert hierarchisch aufgebaute Personalstruktur, wie sie durch das Laufbahngruppensystem definiert wird, berücksichtigt unterschiedliche funktionelle Gegebenenheiten und Bedingungen in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes nicht in ausreichendem Maße.

Das Amt als Einheit des Laufbahngruppensystems bzw. der Personalstruktur steht nur in sehr lockerem Bezug zu den einzelnen Dienstposten bzw. zur Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze.[1)] Zwar gibt es durchaus Regeln der Verknüpfung bestimmter, durch eine Besoldungsgruppe gekennzeichneter Ämter mit bestimmten Kategorien von Dienstposten, diese sind jedoch nicht im einheitlich geltenden Beamtenrecht fixiert, sondern eher als Ergebnis der "Verwaltungspraxis" der einzelnen Institutionen des öffentlichen Dienstes zu bezeichnen. Sieht man ab von Ansätzen zu einer generellen Dienstpostenbewertung, wie sie in einzelnen Bereichen des öffentlichen

---

1) Dies zeigt sich auch in den juristischen Kommentaren, die den Begriff "Amt" näher erläutern:
"Die überwiegend verwendete Bedeutung ist jedoch die des Amtes im statusrechtlichen Sinne (= status- und besoldungsrechtliche Rechtsstellung von Beamten, die eine in den Besoldungsordnungen aufgeführte ... Amtsbezeichnung führen und danach besoldet werden)" - Lemhöfer/ Weinert, Bundeslaufbahnverordnung und Verordnung über die Beamten in Laufbahnen besonderer Fachrichtungen, Bonn 1970, S. 60, oder:

"Unter Amt wird der 'Kreis von Aufgaben' verstanden, 'die kraft öffentlicher Dienstpflicht zu verrichten sind'". J. Distel, Bundeslaufbahnverordnung, Köln 1957, S. 17.

Diese Definition des Amtes findet sich schon früher bei Jellinek, Verwaltungsrecht, Berlin 1931.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Dienstes vorhanden sind, so sind diese Verknüpfungsregeln zwischen Amt und Dienstposten nur wenig formalisiert.[1)]

Thesenhaft könnte man formulieren, daß das Beamtenrecht bzw. hier speziell die Regelungen des Laufbahngruppensystems nur eine formale Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes gewährleisten. Die einheitliche Anwendung eines solchen "rangorientierten Dienstrechtssystems"[2)] unterstellt dem Prinzip nach das Vorhandensein einer gleichartigen hierarchisch gestuften Arbeitsorganisation in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes.

Von einer solchen Strukturgleichheit in der Arbeitsorganisation im gesamten Geltungsbereich des öffentlichen Dienstrechts kann jedoch unter heutigen Bedingungen nicht ohne weiteres mehr ausgegangen werden. Zwar ist das vorhandene Dienstrechtssystem mit seiner betont hierarchisierten Personalstruktur selbst ein bedeutsamer Faktor im Hinblick auf die Strukturierung der Arbeitsorganisation; dennoch dürften sich im Zuge der Zunahme der gesellschaftlichen Funktionen des öffentlichen Dienstes und im Zusammenhang mit den Prozessen technisch-organisatorischer Veränderungen innerhalb bestehender Funktionsbereiche Formen der Arbeitsorganisation herausgebildet haben, die nur noch mühsam mit der traditionellen hierarchisch gestuften Personalstruktur in Übereinstimmung zu bringen sind.

---

1) Dienstpostenbewertung konzentriert sich im übrigen vorwiegend auf den Aspekt der "gerechten Bezahlung"; sie ist im allgemeinen weniger auf das hier wesentliche Problem einer adäquaten Zuordnung von Personal bestimmter Qualifikation auf Arbeitsplätze mit bestimmten Anforderungen zugeschnitten.

2) Vgl. zu diesem Begriff: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, Gutachten Prof. Siedentopf, als Manuskript vervielfältigt, Bonn 1972, S. 75 f.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Für den hier interessierenden Problemzusammenhang einer adäquaten Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen ist von besonderer Bedeutung, daß das Laufbahngruppensystem bei einer solchen Entwicklung den ihm zugeschriebenen instrumentellen Nutzen im personalpolitischen Prozeß der Zuordnung von Arbeitskräften zu Dienstposten verliert. Im Zuge zunehmender Differenzierung der Anforderungen an den verschiedenen Arbeitsplätzen in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes ist die Zugehörigkeit eines Bediensteten zu einem bestimmten Amt einer Laufbahn immer weniger eine ausreichende Information über dessen Einsetzbarkeit auf verschiedenen Arbeitsplätzen.

Die Einstellung eines Beamten nicht für einen einzelnen konkreten Dienstposten, sondern für einen breiten, seiner Laufbahn zugeordneten Verwendungsbereich steht im Zusammenhang mit der Anwendung des Lebenszeitprinzips. Die Regelung soll dem Dienstherrn trotz der dauerhaften Bindung an den einzelnen Bediensteten, die prinzipiell für dessen gesamtes Berufsleben gilt, personalpolitische Flexibilität ermöglichen; sie soll andererseits dem einzelnen bestimmte Karrieremöglichkeiten eröffnen. Problematisch ist jedoch der nur mittelbare und für den einzelnen häufig intransparente Bezug zwischen der Beförderung im Laufbahnsystem und dem Ausfüllen bestimmter Dienstposten. Beförderungen sind dem Prinzip nach ohne Arbeitsplatzwechsel möglich, andererseits bedeutet ein Wechsel auf Arbeitsplätze mit höheren Anforderungen, mit einem breiteren Verantwortungsbereich usw. nicht unbedingt ein entsprechendes Fortkommen in der Personalstruktur.

Ergebnis dieser Praxis der Anwendung des Laufbahngruppensystems ist, daß gleichartige Arbeitsplätze mit unterschiedlich besoldeten Dienstkräften besetzt sind. Da dennoch in der Gesamttendenz zweifellos ein Zusammenhang zwischen Beförderung und "funktionalem" Aufstieg besteht, werden entsprechende Erwartungen der Bediensteten enttäuscht.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Besonders problematisch wird dieser Zustand in den Fällen, in denen Beamte, die verschiedenen Laufbahngruppen zugehören, gleichartige oder ähnliche Dienstposten innehaben und den Beamten der unteren Laufbahngruppe der Aufstieg in die nächsthöhere verwehrt ist. Beamtenrecht bzw. Laufbahnverordnung sehen zwar durchaus einen solchen Aufstieg als Möglichkeit vor, in der Praxis stellt sich jedoch die Laufbahngruppengrenze häufig - wenn auch in verschiedenen Bereichen unterschiedlich ausgeprägt - als schwer zu überwindende Aufstiegsbarriere dar.[1)]

Der nur lockere Bezug zwischen den Arbeitsplatzstrukturen und der nach dem Laufbahngruppensystem geordneten Personalstruktur bringt eine Intransparenz mit sich, - nicht nur für den einzelnen, sondern auch für die Personalsteuerungsinstanzen, da das Laufbahngruppensystem nur scheinbar ein Bezugssystem für die Zuordnung von Beamten bestimmter Qualifikation auf Arbeitsplätze mit spezifischen Anforderungen darstellt.

Ein weiterer Problemaspekt ist im vorausgegangenen Abschnitt bereits angedeutet worden: Veränderungen und Entwicklungstendenzen im Bildungssystem, die insgesamt auf eine Differenzierung des gesellschaftlich produzierten Qualifikationspotentials hinauslaufen, stellen die relativ starre Verbindung bestimmter traditioneller Bildungsabschlüsse mit bestimmten Laufbahnen und die Zuordnung dieser Laufbahnen nach verbindlichen Kriterien zu einer der vier einheitlich strukturierten Laufbahngruppen mehr und mehr in Frage.

---

1) Vgl. §§ 21, 26 und 31 Bundeslaufbahnverordnung, die den Aufstieg der Beamten des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes in die nächsthöhere Laufbahngruppe regeln. Diese Regelungen können als Korrektiv gegenüber der grundsätzlichen Bindung der Karriere des Beamten an den Rahmen der eingeschlagenen Laufbahn gelten; sie ermöglichen jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen allein aufgrund der Tatsache, daß Dienstposten der höheren Laufbahn erfolgreich wahrgenommen werden, den Aufstieg. Ein Anspruch auf Zulassung zum Aufstieg besteht grundsätzlich nicht. Vgl. Lemhöfer/Weinert, op.cit. S. 118 ff.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

So stellt sich beispielsweise schon heute - und in Zukunft vermutlich verstärkt - die Frage nach den Einordnungsmöglichkeiten von Abiturienten ohne "vollwertiges" Hochschulstudium in das Laufbahngruppensystem des öffentlichen Dienstes. Fachhochschulabsolventen oder Abiturienten, die gemischt wissenschaftlich-praktische Ausbildungsgänge absolviert haben, stellen zweifellos für viele Bereiche des öffentlichen Dienstes ein interessantes Arbeitskräftepotential dar. Sie werden sich allerdings kaum in größerem Umfang in den heutigen gehobenen Dienst einordnen lassen 1); andererseits ist ihnen der "Normalzugang" in den höheren Dienst durch das bestehende Laufbahnrecht verwehrt.

Neben der Dynamik des öffentlichen Dienstes selbst stellen solche und ähnliche Entwicklungstendenzen im Bildungssystem, die hier im einzelnen nicht untersucht werden können, ein Datum dar, dem eine Reform des öffentlichen Dienstrechts Rechnung zu tragen hat.

---

1) Vgl. Krings, Inge und Christoph Nuber: Abiturienten ohne Studium, Möglichkeiten und Grenzen ihres beruflichen Einsatzes, Athenäum Verlag, Frankfurt 1973.

Diese 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 Akdademikern 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 Ausbildungsgänge weder in bezug auf Aufstiegs- noch auf Verdienstchancen zu.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Die hier skizzierten Fragen und Probleme, die sich auf den wichtigen Prozeß der Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst beziehen, können den gesellschaftlichen Problemzusammenhang nur andeuten, in den die notwendigerweise sehr viel begrenztere Fragestellung der vorliegenden empirischen Arbeit einzuordnen ist. Eine adäquate Analyse und Interpretation der empirischen Untersuchungsbefunde setzt deren - auch theoretisch fundierte - Verknüpfung mit den angedeuteten Problemkomplexen voraus; dies ist jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur ansatzweise zu leisten.

1.3. Untersuchungsfragen

Voraussetzung für die Realisierung einer Reform der Personalstruktur im öffentlichen Dienst, die der Anforderungsstruktur der vielfältigen Dienstposten in den verschiedenen Bereichen gerecht zu werden vermag, ist u.a. die Möglichkeit, Anforderungen und Anforderungsvariationen dieser Arbeitsplätze adäquat erfassen zu können.

Die Untersuchung zielt in ihren Einzelfragen auf dieses Problem, - allerdings ohne die Absicht, Methoden und Materialien für personalpolitische Einzelentscheidungen über die Zuordnung von Arbeitskräften zu Arbeitsplätzen zu erarbeiten.

Aufgabe der Untersuchung sollte es vielmehr sein, beispielhaft in einigen ausgewählten Bereichen des öffentlichen Dienstes empirisch zu überprüfen, inwieweit für sie eine skalare Dienstpostenstruktur charakteristisch ist, ob und wie sich die Arbeitsplätze nach dem Anforderungsniveau zu Gruppen zusammenfassen lassen, wie Dienstposten zu Karrieremustern zu bündeln sind usw. Dieses modellhafte Vorgehen hat zwar empirisch vom einzelnen Dienstposten oder Arbeitsplatz auszugehen, beansprucht

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

jedoch nicht, diesem in einem neuen Bezugssystem einen bestimmten Platz zuzuweisen.[1] Dies konnte schon deshalb nicht beabsichtigt werden, weil Fragen der horizontalen, fachlichen Differenzierung weitgehend ausgeklammert blieben.

Im einzelnen behandelt die Studie in ihrem empirischen Teil (Kapitel II) die folgenden Fragen und Fragenkomplexe:

- Wie sind Dienstposten und Arbeitsplätze in den untersuchten Bereichen entsprechend dem unterschiedlichen Anforderungsniveau über- bzw. untereinander zu ordnen, - welche skalare, anforderungsbezogene Arbeitsplatzstruktur ist charakteristisch?

- Welche Gruppierungsmöglichkeiten von Dienstposten gibt es nach dem Kriterium möglichst hoher Anforderungshomogenität innerhalb der zu bildenden Gruppen bzw. möglichst deutlicher Unterschiede im Anforderungsniveau zwischen verschiedenen Gruppen, - wieviele solcher Arbeitsplatzgruppen sind für die Untersuchungsbereiche typisch?

- In welcher Beziehung steht eine (eindimensionale) skalare Dienstpostenstruktur zu den zu bildenden Arbeitsplatzgruppen?

- An welchen Stellen in der Arbeitsplatzstruktur zeichnen sich typische Einstiegsmöglichkeiten bzw. Einstiegsebenen für Personal unterschiedlicher Qualifikation in den untersuchten Bereichen des öffentlichen Dienstes ab?

---

1) Die Untersuchung tritt - was auch aus der Anlage der Erhebungsarbeiten hervorgeht - nicht in Konkurrenz mit Verfahren zur Dienstpostenbewertung, wie sie in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes durchgeführt oder entwickelt werden. Generell beschäftigt sie sich auch nicht mit Einzelheiten der Gestaltung des Bezahlungssystems.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

- Welche typischen Karriereperspektiven in der Arbeitsplatzstruktur ergeben sich für unterschiedlich qualifizierte Bedienstete bzw. welche Sequenzen von Arbeitsplätzen bieten sich unter Qualifikationsgesichtspunkten als eine sinnvolle Folge des Arbeitseinsatzes von Beschäftigten an?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt auch unter Bezug auf die heutige Laufbahngruppenstruktur bzw. auf den gültigen Raster der Besoldungs- und Vergütungsgruppen, die als zentrales, Arbeitsplatz- und Personalstrukturen prägendes, Orientierungssystem im öffentlichen Dienst zu sehen sind.

Bevor in Kapitel II die Untersuchungsfragen mit Hilfe des empirisch ermittelten Materials angegangen werden, ist im folgenden auf die Auswahl der Untersuchungsbereiche einzugehen und zu versuchen, die verfügbaren Daten und Datensätze kurz zu charakterisieren.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

2. Untersuchungsbereiche und Erhebungsinstrumentarium

2.1. Auswahl der Bereiche, Ämter und Behörden

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 Gleisbau 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 Orts- oder 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 gelaufen war.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

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 unterschiedlicher 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 wurden. Tatsächlich zeigten sich hier erhebliche Unterschiede zwischen den Untersuchungsämtern, vor allem im Grad der Modernisierung, in der Art der Arbeitsorganisation, in der Qualifikationsstruktur des Personals sowie 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.

Einen Überblick über Lage und ungefähren Personalstand der Untersuchungsämter und -behörden zeigt die folgende Datenübersicht I.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

DATENÜBERSICHT I

	FINANZVERWALTUNG (FV)					DEUTSCHE BUNDESBAHN GLEISBAU (DB)			ARBEITSVERWALTUNG (AV)		
	Oberfinanzdirektionen Abt. Besitz- und Verkehrssteuern					DB-Direktion Dez. 47			Landesarbeitsamt		
ca. Personalstand	350	220				25			470		
untersuchte Dienstposten	44	44				27			44		
Fragebogen(Personal)	180	170				24			250		
	Düssel-dorf	München				Nürnberg			Nordrhein-Westfalen		
	F i n a n z ä m t e r					G l e i s b a u h ö f e			A r b e i t s ä m t e r		
ca. Personalstand	150	270	110	300	550	920	610	770	130	220	360
untersuchte Dienstposten	44	44	41	42	44	33	33	36	38	43	43
Fragebogen(Personal)	107	226	82	189	276	94	111	93	106	179	274
	Gelnhau-sen	Hamburg. Nord	Fürsten-feld-bruck	Berlin-Charlotten-burg	Düssel-dorf-M.	Hannover-Leinhsn.	Karlsruhe	Hanau	Ahlen	Regensbg.	Köln

ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

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 und Arbeitsplätze voll in die Untersuchung einzubeziehen. Dies bedeutete besonders für die Mittelbehörden der Finanz- und Arbeitsverwaltung eine Einschränkung, da dort - im Vergleich zu den Ämtern - eine sehr viel größere Anzahl von Beschäftigten verschiedenartige Dienstposten innehat, also bei der notwendigen Begrenzung der Zahl der zu untersuchenden Dienstposten nur ein vergleichsweise geringer Prozentsatz aus der Gesamtheit berücksichtigt werden konnte.

Zusammen mit Fachleuten aus den Verwaltungsbereichen wurden aus der Gesamtheit anhand von Organisations- und Stellenplänen jeweils die häufigsten, typischen und wichtigsten Dienstposten ausgewählt; zusätzlich wurde darauf geachtet, möglichst die ganze Spanne zwischen sehr einfachen Arbeitsplätzen und Spitzenpositionen abzudecken und in den vergleichbaren Ämtern und Dienststellen jeweils wenigstens einige ähnliche oder gleiche Dienstposten zu erfassen. Dieser letzte Punkt war vor allem wesentlich für einen Vergleich der Ergebnisse aus den einzelnen Untersuchungsämtern innerhalb der drei Bereiche.

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 Entwicklung und 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, mit dem empirischen Datenmaterial soweit irgend möglich sichtbar zu machen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

2.2. Zum Erhebungsinstrumentarium

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 zielten darauf ab, dieses bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes angesammelte Wissen über Arbeitsplatzinhalte und -anforderungen einerseits und über mögliche Verwendung verschiedener Kategorien des Personals andererseits, das insgesamt als Ergebnis langjähriger und ausgedehnter praktischer "Versuchsreihen" interpretiert werden könnte, zu aktualisieren und problembezogen zu 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 und über den Personaleinsatz in ihrem Tätigkeitsbereich Auskunft erteilen können;

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Personalbefragung - schriftliche Befragung prinzipiell aller Dienstkräfte jeder der in die Untersuchung einbezogenen Dienststellen zur eigenen Ausbildung, zum beruflichen Werdegang, zum Arbeitsplatz usw.;

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, zu Rekrutierungsproblemen usw. gesammelt. Zusätzlich galt es, für jedes Untersuchungsamt die Besonderheiten in Aufgabenstellung, Arbeitsorganisation und Personallage festzuhalten. Diese Informationen wurden in Form amtseigener Unterlagen über Aufgabengebiet, Organisationsform und Personalstruktur (z.B. Organisations- und Stellenpläne) gesammelt und während der Erhebungszeit in Gesprächen mit dem leitenden Personal ergänzt.[1)]

Um das Verständnis der im folgenden gemachten Aussagen zu erleichtern, sollen die wichtigsten Erhebungsdaten und Variablen hier kurz charakterisiert werden.

---

1) Eine eingehendere Darstellung des benutzten Erhebungsinstrumentariums findet sich im Anhang. Vgl. Anhang S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

3. Daten und Datenkomplexe

Die erhobenen Einzeldaten und Datensätze haben primär das Ziel, die ausgewählten (wichtigsten, typischen) Dienstposten oder Arbeitsplätze in ihren Anforderungen zu beschreiben. Entsprechend der Fragestellung nach den Möglichkeiten einer vertikalen Differenzierung von Arbeitsplatz- und Personalstruktur geht es dabei nicht um die Erfassung einzelner, konkreter, z.B. fachspezifischer Anforderungen, sondern um die Stellung des einzelnen Dienstpostens in einem oder mehreren Systemen zur Erfassung von Anforderungsunterschieden. Dabei müssen die Anforderungen in so allgemeinen "Sprachsystemen" erfaßt werden, daß jeder einzelne Dienstposten - abstrahierend von der konkreten, fachlich spezifizierten Ausprägung seiner Anforderungen - in diese Systeme eingeordnet werden kann.

Dies bedeutet eine abstrahierende und vor allem relative Beschreibung der Arbeitsplatzanforderungen in Bezugssystemen, die durch die Gesamtheit der (ausgewählten) Dienstposten in den einzelnen untersuchten Ämtern oder Bereichen des öffentlichen Dienstes gekennzeichnet sind.

Die folgende Datenübersicht II gibt einen Überblick über die Daten und Datensätze, die durch die verschiedenen Erhebungsinstrumente zur Beschreibung der Anforderungsstruktur der Dienstposten in den untersuchten Einheiten des öffentlichen Dienstes erfaßt worden sind.

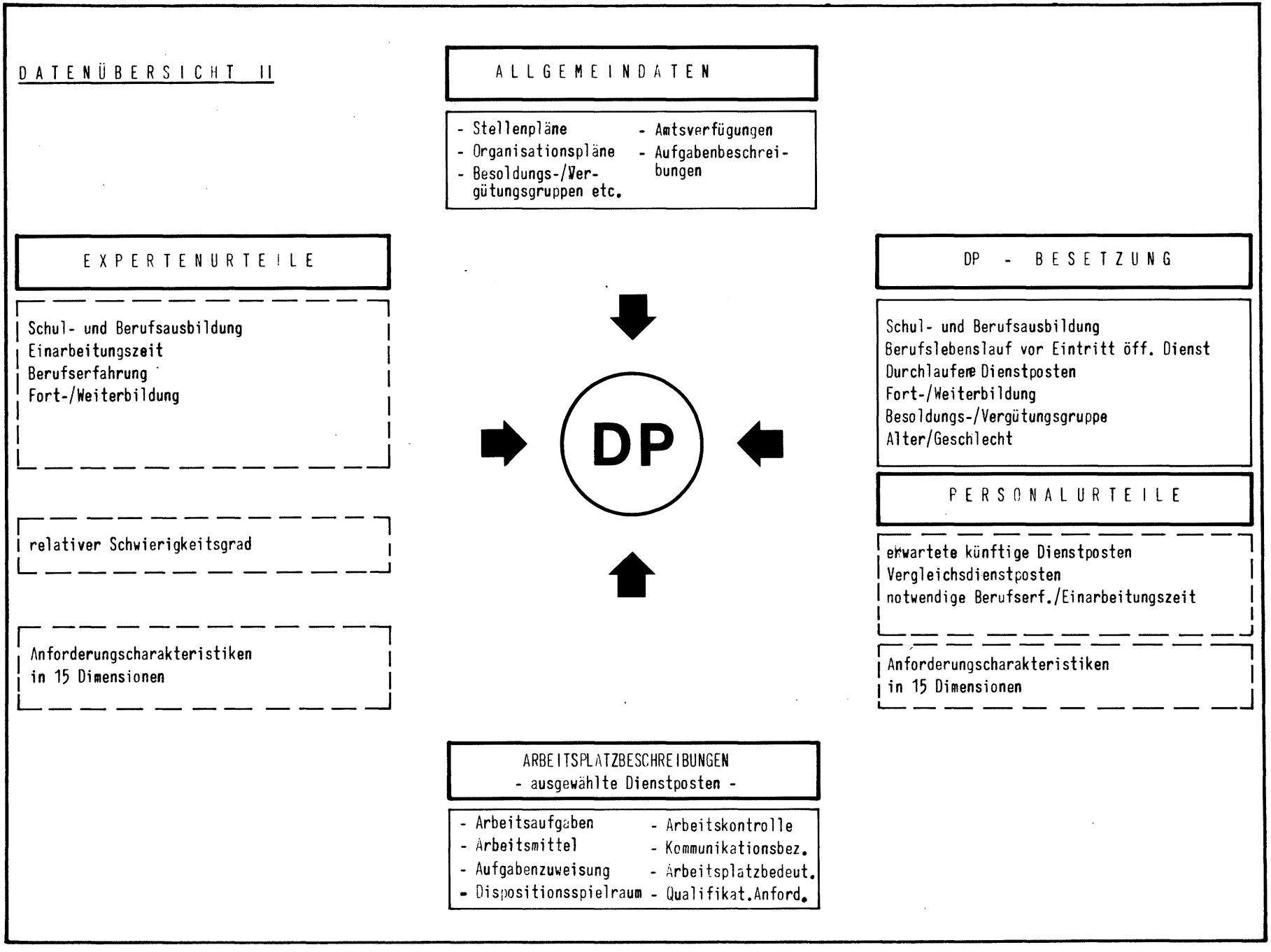
Von zentraler Bedeutung für die Untersuchung sind dabei drei Datenkomplexe, die sich inhaltlich unterscheiden:

- Um einen Bezug zum geltenden Ordnungssystem herstellen zu können, sind zunächst Informationen über die Einordnung der Dienstposten in das derzeitige Laufbahngruppen- und Bezahlungssystem zu erfassen (aus den Allgemeindaten und der tatsächlichen Dienstpostenbesetzung).

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

DATENÜBERSICHT II



ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

- In einem zweiten Datenkomplex werden Arbeitsplatzanforderungen bzw. Anforderungsunterschiede - eher indirekt - indiziert durch eine möglichst präzise Beschreibung der personellen Qualifikationselemente, die als (qualifikatorische, nicht etwa als rechtlich normierte) Zugangsbedingungen für den einzelnen Dienstposten gelten können (Expertenurteile, kontrollierbar durch tatsächliche Dienstpostenbesetzung).

- Der dritte Datenkomplex versucht demgegenüber in eher direkter Form Unterschiede in Arbeitsplatzanforderungen und -charakteristiken durch Abbildung auf mehreren, unterschiedliche Anforderungsdimensionen betreffenden Skalen, zu erfassen (Experten- und Personalurteile).

Alle in die Untersuchung einbezogenen Dienstposten werden im Prinzip im Rahmen dieser verschiedenen Datenkomplexe erfaßt, die wiederum aus einer Mehrzahl von Einzelvariablen bestehen und aus verschiedenen Erhebungsschritten stammen; dies ermöglicht eine Konfrontation der in verschiedenen Sprachsystemen ausgedrückten Untersuchungsergebnisse.

3.1. Besoldungs-/Vergütungsgruppen - Zugehörigkeit

Die Einordnung der Dienstposten und Arbeitsplätze in das bestehende System der Besoldungs- und Vergütungsgruppen stellt eine Art Grundgerüst für die Untersuchung dar, da sie - zumindest der Tendenz nach - die derzeitige vertikale Abstufung der Dienstposten wiedergibt. Dabei ist zu beachten, daß nicht in allen untersuchten Bereichen dem einzelnen Dienstposten eine bestimmte Besoldungs- oder Vergütungsgruppe zugeordnet ist, daß sich diese vielmehr - was dem Prinzip des Laufbahnsystems entspricht - auf den Dienstposteninhaber (Beamten) bezieht und dementsprechend bei gleichartigen Dienstposten auch variieren kann.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Da eine Einordnung aller untersuchten Dienstposten in das derzeitige Bezahlungssystem wichtig erschien, wurde diese Information sowohl für die "bewerteten" Dienstposten wie für die nichtbewerteten (nach der derzeitigen bzw. üblichen Besetzung) den sogenannten Allgemeindaten, d.h. den Geschäftsverteilungsplänen oder Organisations- und Stellenplänen der Untersuchungseinheiten entnommen.

Entsprechend liegen aus der Personalbefragung Informationen über die tatsächliche Besoldungs- oder Vergütungsgruppe der Dienstposteninhaber vor.

Für den Auswertungsprozeß ist dieser Datensatz als zentrales, für die heutige Struktur des öffentlichen Dienstes charakteristisches, vertikal gestuftes Bezugssystem von Bedeutung.

3.2. Qualifikatorische Zugangsbedingungen pro Dienstposten

(1) Schul-/Berufsausbildung

Wichtigstes Merkmal zur Definition qualifikatorischer Zugangsbedingungen ist die notwendige Schul- und Berufsausbildung, die in der Expertenbefragung in Kategorien vorhandener oder künftig denkbarer Bildungs- oder Ausbildungsabschlüsse erfaßt wurde; dabei sind die Ausbildungsabschlüsse bereichsspezifisch.

In der Regel treten nur bestimmte Kombinationen[1)] zwischen Schul- und Ausbildungsabschlüssen auf; diese können im allgemeinen auf einer mehrstufigen Rangskala angeordnet werden.

---

1) Die Experten waren in der Kombinationsmöglichkeit grundsätzlich nicht begrenzt auf die heute tatsächlich bestehenden Zusammenhänge; dennoch gibt es im Material nur eine begrenzte Zahl von Kombinationen, z.B. "Abitur - Inspektorenausbildung", nur selten "Abitur - Lehre", dagegen nicht "Mittlere Reife - Einführungszeit in den höheren Dienst".

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Zusätzlich wurde für manche Auswertungsschritte aus diesen Angaben noch eine zweite Skala gebildet. Sie verwendet das Kriterium der Dauer des Bildungs- und Ausbildungsprozesses; sie wird mit "Jahre im Bildungssystem" bezeichnet und schließt auch - evtl. verwaltungsinterne - Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen längerer Dauer ein.

In der Personalbefragung wurde die Schulbildung und die Berufsausbildung der befragten Dienstposteninhaber in ähnlichen Kategorien erfaßt; hier ist charakteristisch, daß eine größere Variabilität in den Kategorien vorhanden ist, als in der Expertenbefragung.

(2) Berufserfahrung

Nächst wichtigstes Merkmal qualifikatiorischer Zugangsbedingungen ist die Berufserfahrung im Sinne eines Qualifizierungsprozesses, aufbauend auf einer bestimmten Schul- und Ausbildung. Für viele Dienstposten wird eine mehr oder weniger lange Berufserfahrung des künftigen Dienstposteninhabers vorausgesetzt; andere sind dagegen als Anfangsdienstposten für Absolventen bestimmter Schul-/ Ausbildungsprozesse zu sehen.

In der Expertenbefragung wurde diese Variable nach Dauer (in Jahren) und Inhalt (d.h. sinnvollerweise durchlaufene Vordienstposten bzw. frühere Berufstätigkeiten) festgehalten.

Insbesondere die Angaben über die Dauer der Berufserfahrung, die sich auf einer Ordinalskala abbilden lassen, sind wichtig für den Versuch einer vertikalen Strukturierung der Dienstposten. Die Angaben über sinnvolle, d.h. möglichst qualifizierende Vordienstposten können für die Konstruktion von Karriereverläufen herangezogen werden.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

In der Personalbefragung wurden entsprechende, jedoch in etwas anderer Perspektive auszuwertende Informationen über den tatsächlichen Berufslebenslauf des Befragten vor Eintritt in den öffentlichen Dienst und über die vor der Übertragung des derzeitigen Dienstpostens durchlaufenen Dienstposten und Arbeitsplätze gesammelt.

(3) Einarbeitungszeit

Die Expertenbefragung ermittelte ergänzend die für notwendig gehaltene Einarbeitungszeit für den einzelnen Dienstposten, - in Abhängigkeit von der vorgesehenen Ausbildung und Berufserfahrung.

In etwa entsprechend liegt aus der Personalbefragung eine Einschätzung der Berufserfahrung und Einarbeitungszeit vor, die von den Befragten für notwendig gehalten wird, um nach der jeweiligen Berufsausbildung die Arbeitsaufgaben am derzeitigen Dienstposten bewältigen zu können.

(4) Fort-/Weiterbildung

In der Expertenbefragung wurden ergänzend zur Variablen Berufsausbildung kürzere, zum Teil noch wenig institutionalisierte Qualifizierungsprozesse erfaßt; Angaben erfolgten ebenfalls über Dauer (in Monaten) und Inhalt.

Die Personalbefragung erfaßte Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, an denen die Befragten tatsächlich teilgenommen haben; daneben gibt es eine Frage zum subjektiven Bedarf an zusätzlichen Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

3.3. Anforderungsmerkmale der Dienstposten

(1) Durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad

Nach der Einschätzung der relativen Höhe oder Schwierigkeit der Arbeitsplatzanforderungen wurde von den Experten jeder der ihnen bekannten, in die Untersuchung einbezogenen Dienstposten auf einer 20-stufigen Skala angeordnet. Wie bereits angemerkt, handelt es sich dabei um eine relative Einstufung, die jeweils Bezug nimmt auf den als am schwierigsten eingeschätzten Dienstposten (Skalenstufe 20) und den als am einfachsten eingeschätzten (Skalenstufe 1). Die Angaben aller Experten zu einem Dienstposten wurden durch einfache Mittelwertbildung zu der Variablen "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad" zusammengefaßt.

Da eine nicht allgemein normierte Skala verwendet wurde, haben diese Informationen prinzipiell nur Aussagewert für das einzelne Untersuchungsamt. Bei der Auswertung konnte allerdings festgestellt werden, daß bei den drei untersuchten Arbeitsämtern und bei den drei Gleisbauhöfen der Bezugsrahmen für Urteile offensichtlich so ähnlich war, daß eine Übertragung innerhalb dieser beiden Bereiche als vertretbar erscheint - zumal es sich hier ohnehin nur um einen sehr groben Einschätzungswert handelt.

Aus der Personalbefragung liegen direkt vergleichbare Informationen nicht vor; eine Frage forderte allerdings dazu auf, den eigenen Dienstposten in bezug auf die Höhe der Anforderungen mit einigen anderen Arbeitsplätzen desselben Amtes in Beziehung zu setzen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

(2) Arbeitsplatz- und Anforderungscharakteristiken

Während der durchschnittliche Schwierigkeitsgrad Anforderungsunterschiede zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen nur ganz global indizieren kann, wurde mit einem anderen Erhebungsinstrument versucht, die Anforderungsstruktur der Dienstposten bzw. ihre Arbeitsplatzcharakteristiken detaillierter zu erfassen.

Es handelt sich um so allgemein gehaltene Kategorien, daß damit alle untersuchten Dienstposten zueinander in Bezug gesetzt werden konnten, - trotz der sehr unterschiedlichen Sachkenntnisse, die sie fordern, der verschiedenartigen Arbeitsabläufe, in die sie eingebaut sind, usw.

Die 15 verwendeten Kategorien (vgl. die folgende Seite) wurden nach einer vorläufigen Analyse der für eine vertikale Einstufung vermutlich relevanten Anforderungsdimensionen gebildet; sie sind nicht überall scharf voneinander abgegrenzt. Jede Kategorie war mit einer 11-stufigen Skala versehen (Skalenpunkte 0 - 10), in der jedem Dienstposten ein relativer Wert - bezogen zu dem Dienstposten des Untersuchungsamtes, auf den das Charakteristikum am meisten zutraf - zuzuordnen war.

Das Erhebungsinstrument ist nicht allgemein getestet und validiert. Einzelne, z.B. durchschnittliche Werte für bestimmte Dienstposten oder Gruppen von Dienstposten haben als solche keinen Aussagewert, - können also beispielsweise kaum für Prozesse der Personalsteuerung eingesetzt werden. Von Bedeutung sind die Informationen jedoch als relative Größen zum Vergleich zwischen verschiedenen Dienstposten oder Dienstpostengruppen innerhalb des gegebenen Bezugsrahmens.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

8 Geschäftsstellenleiter
Allg. Verwaltung, Kostenfests.
Organisation, Statistik, Kanzlei
Registratur, Postein-u. -ausgang1/6
u.a.

Form. "Dienstpostenprofil" (II) - sw/ISF - II - 12.71

VB | Amt | Experte | Datum

(In welchem Ausmaß (in aufsteigender Rangreihe von 0 -10) gelten die folgenden Charakteristiken und Anforderungen an den Inhaber des genannten Dienstpostens?)

	Kurzbezeichnungen:
1. Ausmaß von allgemeinem, überblickartigem Verwaltungs- und Fachwissen (z.B. über ein breites Sach- oder Rechtsgebiet, die Organisation eines Verwaltungsbereichs etc.)	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Allgemeinwissen
2. Umfang und Schwierigkeit notwendiger detaillierter Spezialkenntnisse im jeweiligen Tätigkeitsbereich	Spezialkenntnisse
3. Verschiedenartigkeit der an dem Dienstposten zusammengefaßten Arbeitsaufgaben in fachlicher Hinsicht	Verschiedenartigkeit/Arbeitsaufgaben
4. Häufigkeit des Wechselns von in fachlicher Hinsicht verschiedenartigen Arbeitsaufgaben	Wechselhäufigkeit/Arbeitsaufgaben
5. Anteil der durch präzise Arbeitsanweisungen oder eingespielte Routinen bestimmten Aufgaben am gesamten Arbeitsanfall	Anteil Routinearbeit
6. Risiko von Fehlbeurteilungen und Fehlentscheidungen bei der Erledigung von Arbeitsaufgaben	Risiko Fehlentscheidungen
7. Tragweite der zu treffenden Entscheidungen aufgrund ihrer Bedeutung (für das Amt, die Dienststelle, "den Staat", usw).	Tragweite Entscheidungen
8. Eigenverantwortung für Entscheidungen aufgrund fehlender Kontrolle durch andere	Eigenverantwortung Entscheidungen
9. Umfang der Kontakte (persönlich und telefonisch) mit Außenstehenden	Kontaktumfang Außenstehende
10. Intensität und Bedeutung (Tragweite) der Kommunikation mit Außenstehenden	Kommunikationsintensität
11. Anforderungen an fachliche Kenntnisse als Vorgesetzter	Vorgesetzten Fachkenntnisse
12. Anforderungen an Fähigkeiten zu Personalorganisation und Menschenführung	Fähigkeit Personalführung
13. Notwendigkeit der zügigen Erl. vieler gleichförmiger Vorgänge oder großer Fallzahlen (Routinearb.)	Zügige Erledigung
14. Möglichkeit zur Entwicklung von Eigeninitiative	Eigeninitiative
15. Körperliche Beanspruchung	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Im Auswertungsprozeß wurden teilweise die Einschätzungswerte jedes einzelnen Experten für die verschiedenen Dienstposten verwendet, zum Teil jedoch auch - analog zum durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad - Durchschnittswerte gebildet.

Die Personalbefragung verwendete - in etwas vereinfachter Formulierung - dieselben 15 Kategorien zur Einschätzung der Anforderungsstruktur des eigenen Dienstpostens. Zur Einstufung wurde hier eine gröbere, vierstufige, verbalisierte Skala (Zutreffen der einzelnen Anforderungen: gar nicht - gering - mittel - groß) benutzt.

Der hier vorgelegte knappe Überblick über die wichtigsten Erhebungsdaten der Untersuchung beschränkte sich auf das quantifizierbare Informationsmaterial. Darüberhinaus liegen - in nicht standardisierter Form - noch eine ganze Reihe von detaillierten Einzelinformationen über Dienstposten vor - insbesondere aus den Arbeitsplatzbeschreibungen, wie auch allgemeinere Informationen über den Aufgabenbereich und die Besetzungspraxis in den untersuchten Ämtern und Dienststellen, die zum Teil im Anhang näher erläutert sind.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

4. 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. Einerseits war es der Untersuchungsfragestellung nicht adäquat, die Dienstposten nach einer ex-ante Klassifikation - z.B. nach den derzeit ihnen zugeordneten Besoldungs-/Vergütungsgruppen - zusammenzufassen und für diese Gruppierungen leicht aggregierbare Datensätze von einer Vielzahl von Befragten zu erheben, andererseits konnte auch eine intensive Einzelanalyse bestimmter Arbeitsplätze oder auch Institutionen des öffentlichen Dienstes der Fragestellung nicht gerecht werden.

Deshalb sah das Untersuchungskonzept eine Kombination der kurz angegebenen 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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Die obige Datenübersicht II[1] und die Charakterisierung der wichtigsten Datensätze stellte den inhaltlichen Zusammenhang zwischen den Informationen aus verschiedenen Erhebungsschritten dar, die zur Beschreibung der Dienstposten und ihrer Relationen zueinander herangezogen werden können. Dabei ergänzen sich

- 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 an den untersuchten Dienstposten oder Arbeitsplätzen.

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, legte eine Auswertungsstrategie nahe, die versuchen mußte, soweit wie möglich diese verschiedenen - unterschiedlich aussagefähigen und verläßlichen - Datensätze zur gegenseitigen Kontrolle und Ergänzung miteinander zu kombinieren.

---

1) Vgl. S. 26

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

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

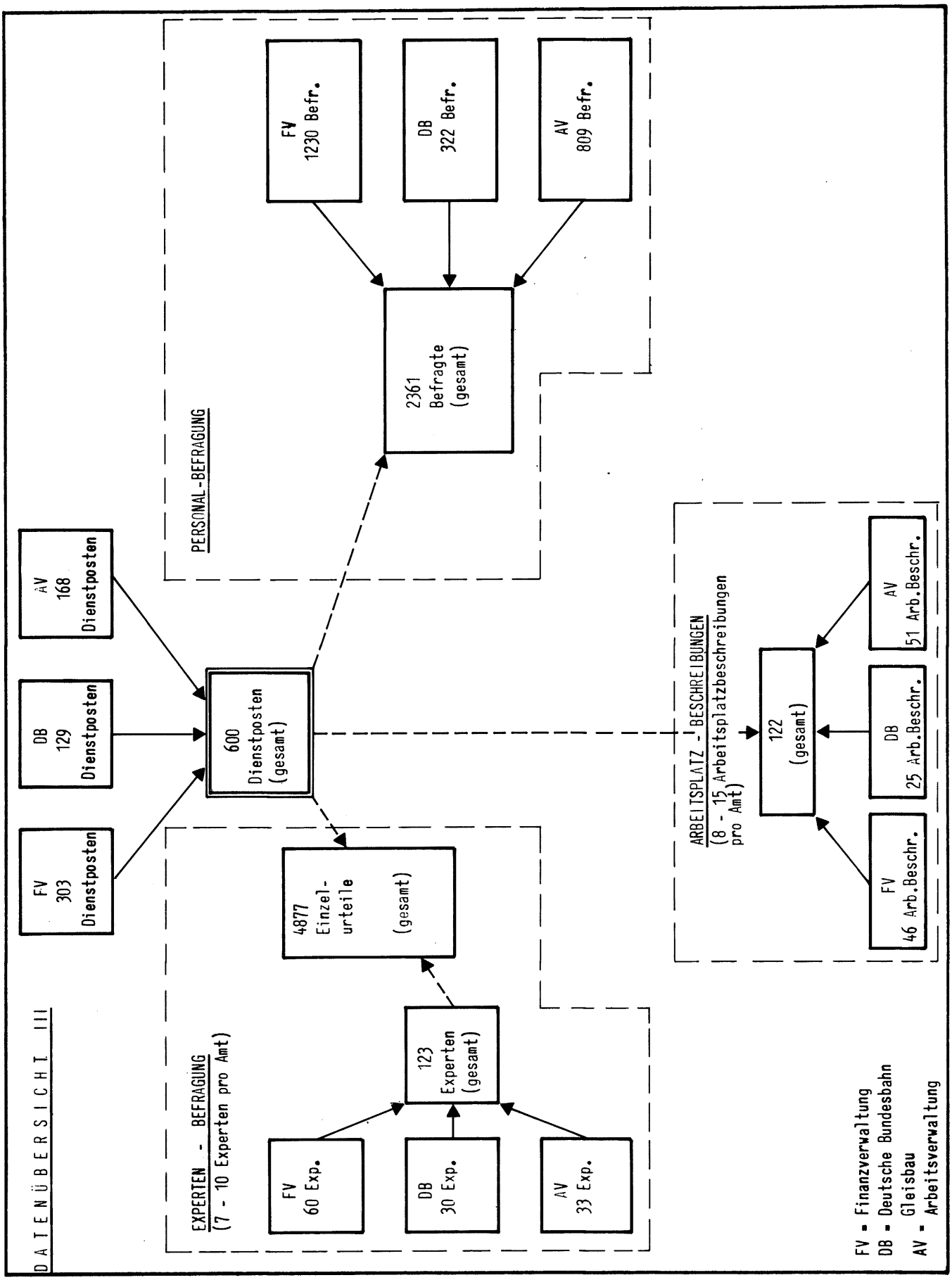
In der Expertenbefragung haben insgesamt 123 Experten aus den drei Bereichen rund 4800 Urteile über die 600 Dienstposten abgegeben. Nahezu gleichmäßig liegen pro Dienstposten acht Expertenurteile vor.

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, primär die Expertenbefragung, die sich am direktesten auf die Untersuchungsfragestellung bezieht, auszuwerten. Eine erste Strukturierung und Gruppierung der Arbeitsplätze erfolgte über die knapp 5000 Expertenurteile, die ein Vielfaches an Einzelinformationen über die Dienstposten enthalten.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Im Vordergrund steht der Versuch, Dienstposten mit gleichen oder ähnlichen Anforderungscharakteristiken zu Gruppen zusammenzufassen. Wie noch zu zeigen sein wird, erlaubt das Untersuchungsmaterial die Anwendung verschiedener Verfahrensweisen.1) Ausgegangen wird dabei von den Expertenurteilen über die in jeder Untersuchungseinheit ausgewählten Dienstposten. In einem zweiten Schritt kann dann z.B. untersucht werden, inwieweit die vom jeweiligen Personal gegebenen Informationen die ermittelten Ergebnisse bestätigen oder zu einer Korrektur der zu ziehenden Schlußfolgerungen Anlaß geben.

Ähnliche Möglichkeiten der Konfrontation verschiedener Datensätze aus Experten- und Personalbefragung, die gleiche oder ähnliche Sachverhalte zu beschreiben suchen, ergeben sich auch im Hinblick auf die Fragen nach den möglichen Einstiegsstellen in den öffentlichen Dienst oder nach denkbaren Karrierewegen für die Bediensteten. Dabei sind zum Teil auch die Arbeitsplatzbeschreibungen und die sog. Allgemeindaten heranzuziehen, - vor allem dann, wenn Unterschiede zwischen den verschiedenen Untersuchungseinheiten zu erklären sind.

---

1) Vgl. dazu insbesondere den Exkurs 2.1. in Teil II, S. 70 ff.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

TEIL II

DARSTELLUNG UND ANALYSE DER ERHEBUNGSDATEN

ÜBERSICHT:

Ermittlung einer skalaren Dienstpostenstruktur:	Wegen Mehrdimensionalität der Anforderungen Problem der anforderungsbezogenen Einordnung von Dienstposten in eine eindimensionale Skala.
Kontinuität in Anforderungen und Zugangsqualifikationen:	Auch an den Laufbahngruppengrenzen keine Unterbrechungen in der kontinuierlichen Zunahme des Anforderungsniveaus einzelner Arbeitsplatzcharakteristiken bei aufsteigender Besoldungsgruppe; stufenloser Übergang von der untersten bis zur obersten Zugangsqualifikation bei aufsteigender Besoldungsgruppe.
Verfahren zur Dienstpostengruppierung:	Bildung von Qualifikationsgruppen durch Unterscheidung von Dienstposten nach qualifikatorischen Zugangsbedingungen; Bildung von Anforderungsgruppen durch Zusammenfassung von Dienstposten mit ähnlichen Anforderungsmerkmalen und Arbeitsplatzcharakteristiken.
Qualifikationsgruppen-Struktur:	Ähnliche Strukturen wie beim Laufbahngruppensystem; vier Qualifikationsgruppen mit nach der Dauer der Berufserfahrung zu unterscheidenden Untergruppen; Anzahl der Qualifikationsgruppen abhängig von der Anzahl der gebildeten Qualifikationsstufen; bei einigen "Grenzdienstposten" keine eindeutige Zuordnung zu einer bestimmten Qualifikationsgruppe möglich.
Anforderungsgruppen-Struktur:	Sieben Anforderungsgruppen mit unterschiedlich klarer Abgrenzbarkeit; Anzahl der Anforderungsgruppen abhängig von der erwünschten Anforderungshomogenität der in einer Gruppe zusammengefaßten Dienstposten.
Personaleinsatz und Anfangsdienstposten:	Im wesentlichen Übereinstimmung von Expertenurteilen und tatsächlichem Personaleinsatz; keine ausschließliche Beschränkung der von Experten genannten Anfangsdienstposten auf die Eingangsämter in den Laufbahngruppen.
Denkbare Karrieren und tatsächliche Werdegänge:	Trennung von Arbeitsplatz- und Personalstruktur; keine Abgrenzung individueller Werdegänge durch Arbeitsplatzstruktur.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

1. Probleme der Ermittlung einer skalaren Dienstpostenstruktur

Das komplexe Kriterium der Anforderungen an Dienstposten läßt sich nur durch die Berücksichtigung mehrerer verschiedener Dimensionen und das Ansetzen verschiedener Maßstäbe adäquat erfassen. Bevor jedoch an eine Ordnung der untersuchten Dienstposten in Gruppen herangegangen werden kann, in die mehrere der erhobenen Qualifikations- und Anforderungsvariablen eingehen, ist es notwendig, die in den einzelnen beschriebenen Aussagesystemen auftretenden Strukturen zu untersuchen. Nur durch eine Betrachtung der einzelnen Variablen können bestimmte Parallelitäten oder Gegenläufigkeiten zwischen den Aussagesystemen verdeutlicht werden, die bei der vorzunehmenden Zusammenfassung aller geeigneten Daten sich sowohl gegenseitig verstärken als auch aufheben können.

Eine solche isolierende Betrachtungsweise dient in erster Linie der Aufdeckung innerer Gehalte des erhobenen Datenmaterials, denn keines der angeführten Aussagesysteme ist für sich genommen ausreichend, um Anforderungen und Anforderungsunterschiede zwischen Dienstposten präzise und sicher zu erfassen.

Eine isolierte Betrachtung insbesondere solcher Anforderungsvariablen, die sich auf einer Ordinalskala abbilden lassen, würde zu dem falschen Schluß führen, daß es ohne weiteres möglich ist, Dienstposten in eine eindimensionale skalare Ordnung einzufügen. Verbindet man aber die einzelnen Anforderungsvariablen miteinander, so können an einem Arbeitsplatz hohe Werte in einer Anforderungsvariablen (z.B. Spezialkenntnisse) durchaus mit niedrigen Werten in einer anderen (z.B. Kontakthäufigkeit) zusammentreffen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Aus personalpolitischen Gründen ist es jedoch notwendig, zwei scheinbar unvereinbare Sachverhalte - Mehrdimensionalität der Anforderungen und Eindimensionalität der skalaren Dienstpostenanordnung - miteinander in Einklang zu bringen, denn ein wie auch immer hierarchisch gestuftes Besoldungssystem verlangt die Identifizierbarkeit eines jeden Dienstpostens bzw. seines Inhabers in bezug auf seine Position in der eindimensionalen Besoldungsskala. Das heutige Besoldungssystem verbindet die beiden Gegenpole u.a. durch die nach Schul-/Ausbildung hierarchisierten Zugangsbedingungen zu den Laufbahnen.

Auch wenn die spezielle Frage der "leistungsgerechten Bezahlung" nicht Thema der vorliegenden Untersuchung ist, wird doch die Problematik einer eindimensionalen Gruppierung von Dienstposten immer wieder auftreten. Trotz der Bedenklichkeit eines solchen Ansatzes bemüht sich die vorliegende Untersuchung - um eine genügende Realitätsbezogenheit der Ergebnisse zu wahren - unter Anwendung eines begrenzten Instrumentariums Dienstposten skalar anzuordnen. Sie kann aufgrund der Begrenztheit der Erhebungsdaten hierbei nur modellartig vorgehen, nicht aber konkrete Vorlagen für personalpolitische Entscheidungen liefern.

Zwei Aussagesysteme aus der Expertenbefragung sollen zur Schilderung des inneren Gehalts der Daten stellvertretend herangezogen werden. Zum einen das vergleichsweise direkte Informationen vermittelnde Aussagesystem der Arbeitsplatzcharakteristiken, das sowohl die Variable "allgemeiner Schwierigkeitsgrad" als auch 15 verschiedene Anforderungen ausdrückende Kategorien des sogenannten Anforderungsprofils enthält. Zum anderen die Aussagen zur Frage nach den erforderlichen Zugangsqualifikationen zur Erfüllung der an die einzelnen Dienstposten gebundenen Arbeitsaufgaben.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

1.1. Arbeitsplatzcharakteristiken als Anforderungsindikatoren

Eine erste Zusammenfassung der Expertenurteile über den "allgemeinen Schwierigkeitsgrad" und die 15 Anforderungscharakteristiken beschreibt in Mittelwerten den einzelnen Dienstposten bzw. Arbeitsplatz. Darüberhinaus kann man, indem man einzelne Dienstposten sinnvoll zu Gruppen zusammenfaßt, Aussagen über Anforderungsdifferenzierungen zwischen Dienstpostengruppen erhalten.

Zur Darstellung der inneren Datenstruktur wurden die Dienstposten nach ihrer jeweiligen Einstufung in Besoldungsgruppen zusammengefaßt. Aus den jedem Dienstposten zugeschriebenen Anforderungswerten lassen sich wiederum für jede Anforderungsvariable Durchschnittswerte pro Dienstpostengruppe errechnen und in ein Koordinatensystem eintragen. Für jede Besoldungsgruppe ergibt sich damit ein bestimmter durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad und ein charakteristischer Verlauf des Anforderungsprofils. Beispielhaft seien hier die Ergebnisse aus der Gesamtheit der untersuchten Finanzämter vorgetragen. [1)]

1.1.1. Parallelität der Anforderungsstrukturen

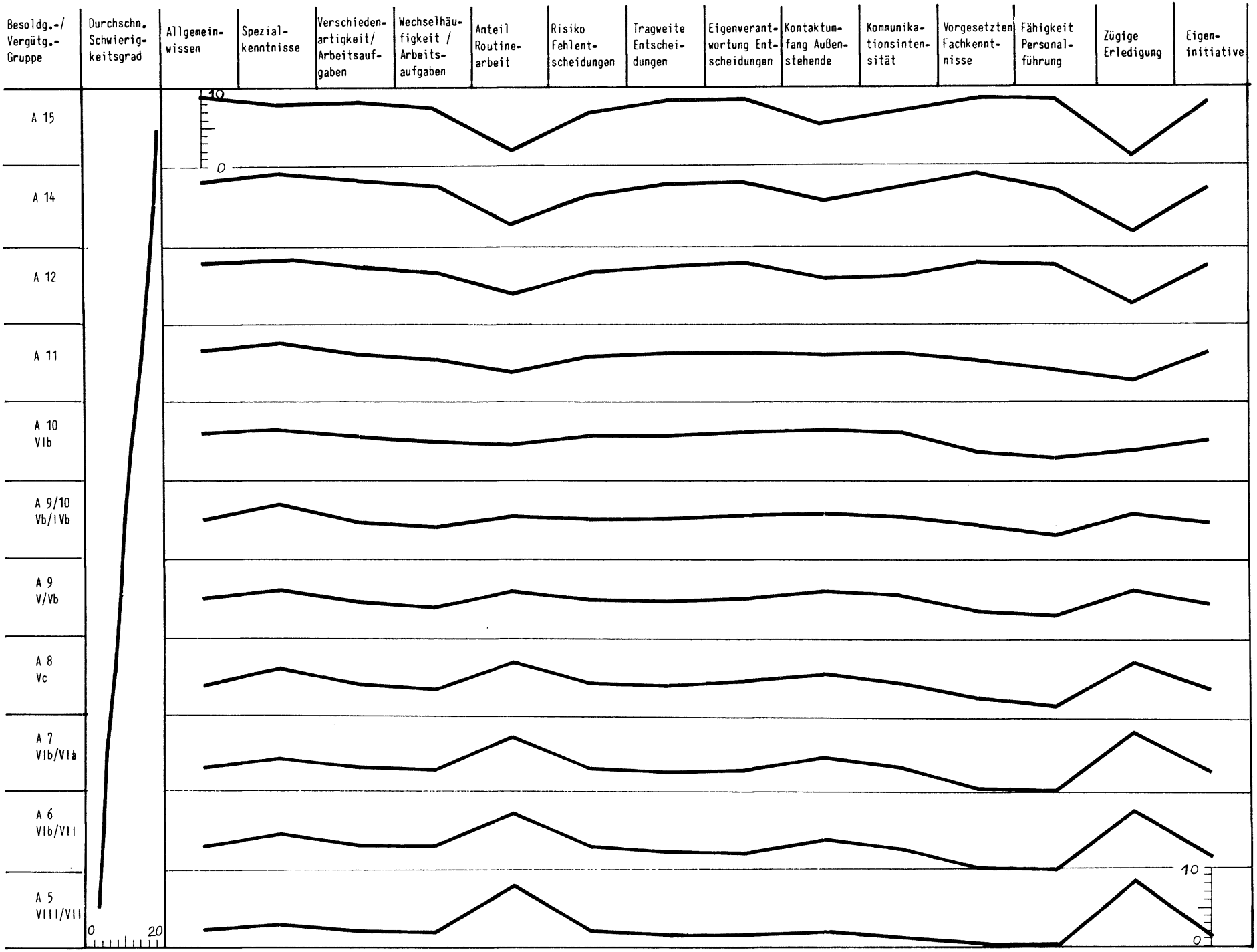
Vergleicht man die horizontal verlaufenden Anforderungsprofile der einzelnen Besoldungsgruppen untereinander, so stößt man auf eines der wesentlichen Charakteristiken dieses Datenmaterials: Die deutlich parallel verlaufenden Profile im oberen Bereich bei den Besoldungsgruppen A 15, A 14 und A 12 und im unteren Bereich bei den Besoldungsgruppen A 8, A 7 und A 6. Aus der Parallelität der Profilverläufe kann man auf eine relativ große Ähnlichkeit der Dienstposten verschiedener Besoldungsgruppen in der Gesamtstruktur der diversen Anforderungen schließen, weil sie in jeder der einzelnen Kategorien sehr ähnliche Skalenwerte aufweisen. So ergeben sich bei dieser Art der Darstellung charakteristische Anforderungsstrukturen, die sich weder von einer Besoldungs-

---

1) Vgl. Graphik nächste Seite.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Anforderungsprofil für Dienstposten verschiedener (Planzähler 1/1, 1/2, 1/3, 1/4, 1/6)
Besoldungs-/Vergütungs-Gruppen



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

gruppe zur nächsten, noch von einer Laufbahngruppe zur nächsten grundlegend verändern, sondern sich zum Teil im Gesamtbild nur parallel verschieben oder durch leichte Veränderungen in den einzelnen Kategorien nivellieren.

Besonders die Parallelität zwischen den Besoldungsgruppen A 15 und A 14 des höheren Dienstes und der Besoldungsgruppe A 12 des gehobenen Dienstes muß als relativ überraschendes Ergebnis hervorgehoben werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die Gesamtheit der untersuchten Arbeitsämter.[1] Dort verläuft selbst das Anforderungsprofil aller in A 11 befindlichen Dienstposten in etwa parallel zu den Anforderungsprofilen der Besoldungsgruppen A 12, A 13 und A 14.

Die zwischen den Laufbahnen des höheren Dienstes und des gehobenen Dienstes bestehende Laufbahngruppengrenze tritt hier nicht in Erscheinung. Unter den hier erfaßten Anforderungsgesichtspunkten sind demnach die Dienstposten der Besoldungsgruppen A 12 den Dienstposten des höheren Dienstes strukturell ähnlicher als denen des übrigen gehobenen Dienstes. Umgekehrt unterscheiden sich die Dienstposten des höheren Dienstes in ihrer Anforderungsstruktur nicht so stark von denen der Besoldungsgruppe A 12, daß damit eine Grenzziehung zwischen den Laufbahngruppen aufgrund unterschiedlicher Anforderungen zu rechtfertigen wäre.

Nun begründet sich aber die häufig geringe Durchlässigkeit der Laufbahngruppengrenze zwischen gehobenem und höherem Dienst - auch im Selbstverständnis der Beamten des gehobenen Dienstes - dadurch, daß die Dienstposten des höheren Dienstes

---

1) In den Gleisbauhöfen der Deutschen Bundesbahn gibt es keine Dienstposten des höheren Dienstes; dort treten andere, später zu behandelnde Besonderheiten in den Vordergrund.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

deshalb für sie nicht erreichbar sind, weil sie der dort gestellten anderen Anforderungsstruktur nicht gerecht werden könnten.[1)]

Diesen Eindruck bestätigen die vorliegenden Ergebnisse nicht.

Die bei Lemhöfer und Weinert vertretene Meinung, daß hervorragende Kräfte des gehobenen Dienstes nach entsprechend intensiver Einführung in ihrer Gesamtleistung durchschnittlichen Kräften des höheren Dienstes zumindest gleichkommen können[2)], macht sich bei den untersuchten Verwaltungsbereichen in der Praxis nur wenig bemerkbar. Aufstiegsbeamte, die vom gehobenen zum höheren Dienst übergewechselt sind, werden weitgehend als Ausnahme betrachtet. Es lassen sich aber in diesem Punkt gewisse Unterschiede zwischen Finanzverwaltung und Arbeitsverwaltung feststellen, die im wesentlichen darauf beruhen, daß in der Arbeitsverwaltung auch im Bereich des höheren Dienstes Angestelltenpositionen existieren und insofern eine flexiblere Besetzungspraxis möglich ist.

Auch die im unteren Bereich parallel verlaufenden charakteristischen Profile der Besoldungsgruppen A 6, A 7, A 8 sind bemerkenswert. Dieses Ergebnis deutet ebenfalls darauf hin, daß der Aufstieg von einer Besoldungsgruppe zur nächsten nicht mit einer Veränderung in der Anforderungsstruktur verbunden ist.

Darüberhinaus fällt auf, daß die Profilverläufe der drei Besoldungsgruppen so genau übereinstimmen, daß kaum noch

---

1) Handschriftliche Aufzeichnungen zu einem Experteninterview mit einem Beamten des gehobenen Dienstes im Arbeitsamt 3/3.

2) Lemhöfer und Weinert, a.a.O., S. 138

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Unterschiede im Niveau der einzelnen Anforderungskategorien zu erkennen sind. Da bei der vorausgegangenen Betrachtung des horizontalen Verlaufs der Anforderungsprofile mehr die Verknüpfung der diversen Arbeitsplatzcharakteristiken pro Besoldungsgruppe zu einem Gesamtbild im Vordergrund stand, das die Anforderungsstrukturen widerspiegelt, ist diese Frage nach Unterschieden im Anforderungsniveau nur genauer zu beantworten, indem man die Werte in den einzelnen Anforderungscharakteristiken betrachtet.

1.1.2. Kontinuität in den Anforderungsunterschieden

Unter der Annahme, daß die Anforderungen sich in den einzelnen Laufbahngruppen im Niveau merklich voneinander unterscheiden, müßten sich bei einer fortlaufenden Darstellung der Anforderungswerte mit aufsteigender Besoldungsgruppe an den Laufbahngruppengrenzen Abstufungen erkennen lassen.

Als Grundlage für die Überprüfung dieser Annahme dienen dieselben Werte wie für die vorausgegangenen Überlegungen zu den parallel verlaufenden Anforderungsprofilen. Nur sind die entsprechenden Punkte im Koordinatensystem jetzt nicht horizontal sondern vertikal verbunden, so daß sich pro Kategorie eine von oben nach unten verlaufende Linie ergibt. (Siehe Graphik nächste Seite). Diese Linie kennzeichnet die von einer Besoldungsgruppe zur nächsten erfolgende Veränderung im Anforderungsniveau für die verschiedenen Anforderungsdimensionen.

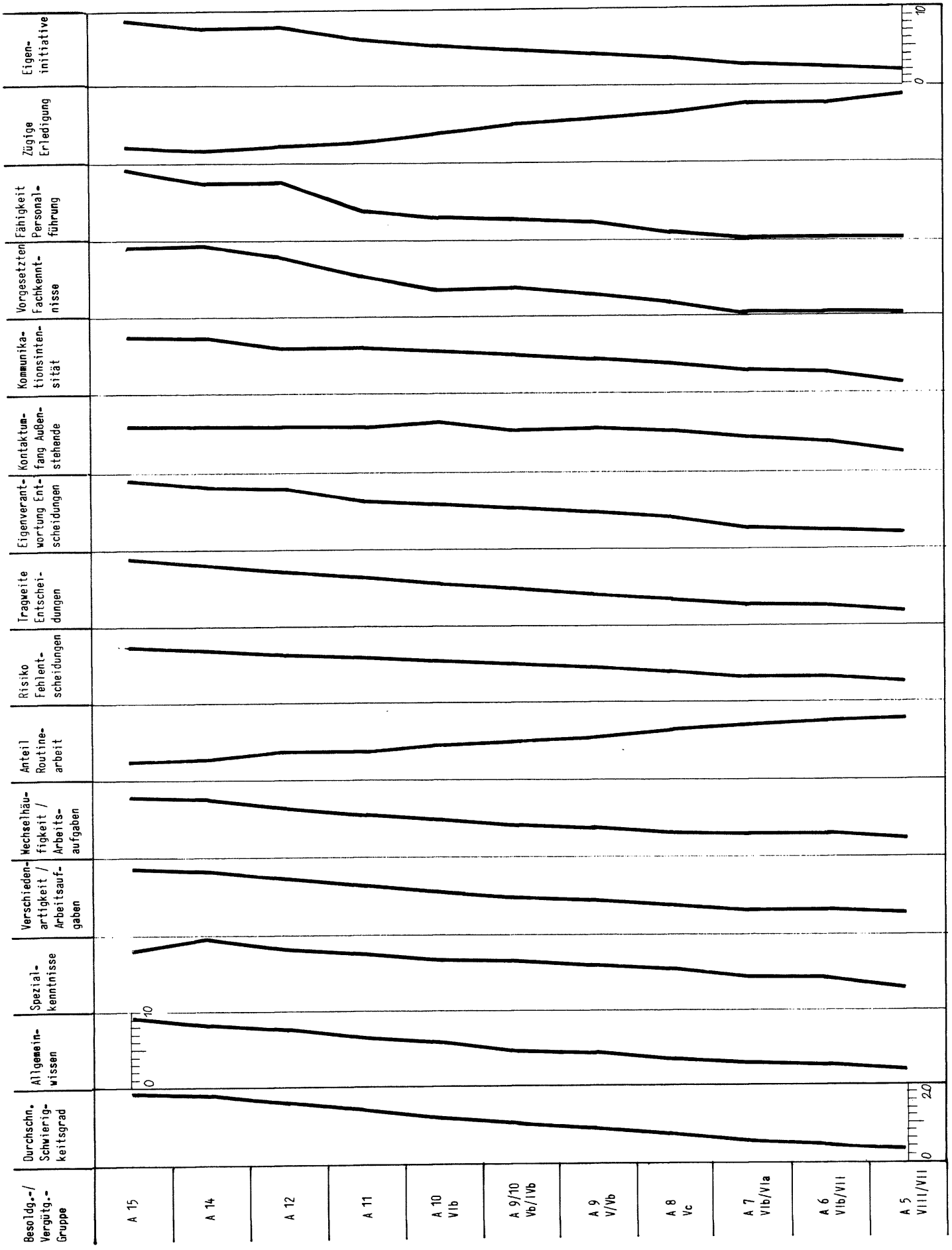
Stellvertretend werden hier wiederum die Ergebnisse für alle untersuchten Finanzämter angeführt, da bei der Arbeitsverwaltung und den Gleisbauhöfen der Deutschen Bundesbahn in der Tendenz dieselben Ergebnisse zu verzeichnen sind.

Betrachtet man zunächst den allgemeinen Schwierigkeitsgrad, so wird deutlich, daß dieser ohne bemerkenswerte Knicke von oben nach unten kontinuierlich abnehmend verläuft. Weder bei den Laufbahngruppengrenzen noch zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen treten Unterbrechungen des kontinuierlichen Verlaufes auf.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Veränderungen des Anforderungsniveaus bei Dienstposten verschiedener Besoldungs-/Vergütungs-Gruppen

(Finanzämter 1/1, 1/2, 1/3, 1/4, 1/6)



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Dasselbe gilt für die vertikale Verbindung der für die einzelnen Besoldungsgruppen geltenden Werte pro Anforderungskategorie; auch hier ergeben sich in allen 15 Arbeitsplatzcharakteristiken fortlaufende Linien ohne deutliche Bruchstellen, aus denen man auf einen starken Unterschied im Anforderungsniveau beim Übergang von einer Besoldungsgruppe zur nächsten schließen könnte. Wohl unterscheiden sich die Werte in der obersten Besoldungsgruppe A 15 (z.B. durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad: 18,7) ganz erheblich von denen der Besoldungsgruppe A 6 (durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad: 4,5), wollte man aber zwischen diesen Extremen Grenzen ziehen und Stufen einfügen, so könnten diese nur willkürlich erfolgen.

Hervorstechendstes Ergebnis dieser isolierten Betrachtungsweise des Aussagesystems der Arbeitsplatzcharakteristiken ist damit die Tatsache, daß die Aufteilung in Laufbahngruppen und die Grenzziehung zwischen den Laufbahngruppen durch das offenkundig gleichmäßige Anwachsen der Anforderungen von einer Besoldungsgruppe zur nächsten keine Stütze findet. Sofern Grenzziehungen für notwendig gehalten werden, können diese demnach nicht auf Anforderungsunterschieden basieren, sondern müssen unter anderen Gesichtspunkten, z.B. personalplanerischen oder arbeitsmarktpolitischen, vorgenommen werden.

Neben der Kontinuität in den Anforderungsunterschieden ist hier noch auf die geringen Unterschiede im Anforderungsniveau der verschiedenen Anforderungscharakteristiken zwischen den Besoldungsgruppen A 6, A 7 und A 8 hinzuweisen. Die Tatsache, daß sich die Dienstposten dieser Besoldungsgruppen in ihrem Anforderungsniveau kaum noch unterscheiden, ist deshalb bemerkenswert , weil sich in diesem Bereich die Vorstellung, höher besoldete Dienstposten stellen an die Inhaber höhere Anforderungen, nicht bestätigt.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

In der Bundeslaufbahnverordnung (von 1970, § 9) heißt es über die Beförderung zwar nur: "Beförderung ist eine Ernennung, durch die dem Beamten ein anderes Amt mit höherem Endgrundgehalt und anderer Amtsbezeichnung verliehen wird"; dennoch ist dem allgemeinen Verständnis nach mit einer Beförderung die Übertragung schwierigerer Aufgaben verbunden.

Das zeigt sich auch bei den Grundsätzen zur Personalauswahl, wenn mehrere Beamte derselben Besoldungsgruppe, die nach ihrer Eignung und fachlichen Leistung gleich beurteilt wurden, zur Beförderung anstehen. Hier geht man davon aus, daß gerade "wegen der Schwierigkeiten der Eignungsfeststellung und der nach festen Regeln sich vollziehenden Dienstverrichtungen bei Beamten des einfachen und mittleren Dienstes in den Eingangsstellen"[1] der ältere Beamte wegen seiner längeren Diensterfahrung besser geeignet sein wird und deshalb in der Regel den Vorzug vor den Dienstjüngeren verdient. Hier kommt implizit zum Ausdruck, daß mit der Beförderung schwierigere Aufgaben zu übernehmen sind, die mit mehr Berufserfahrung leichter und besser zu bewältigen sind.

Den Untersuchungsergebnissen nach ist das Anforderungsniveau bei den Dienstposten der Besoldungsgruppen A 6, A 7, A 8 aber so ähnlich, daß in diesem Bereich keine mit zunehmender Besoldung langsam fortschreitende Qualifizierung angenommen werden kann. Bei den Experten besteht demnach weitgehende Übereinstimmung darüber, daß auch die Dienstposten, deren Inhaber den Laufbahngruppen A 6, A 7, A 8 angehören, nicht in einen Qualifizierungsprozeß einzuordnen, sondern weitgehend - wie die Eingangsdienstposten - für unmittelbare Außenrekrutierung geeignet sind.

---

1) Vgl. Distel, Bundeslaufbahnverordnung, S. 37.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Hier sei kurz angeführt, welche Umstände zu einer solchen Ausprägung der Anforderungsstruktur an Dienstposten des mittleren Dienstes geführt haben könnten, und daß eine gewisse Eigendynamik die vorhandenen Tendenzen weiterhin aufrecht erhalten wird:

- Durch den Verzicht auf steigende Anforderungen im unteren und mittleren Bereich des mittleren Dienstes 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, stehen heute vermehrt zur Verfügung. Da sie nur in reduziertem Umfang ihre berufliche Tätigkeit und berufliche Entwicklung unter langfristiger Perspektive sehen und sich infolgedessen wenig für Qualifizierung und Aufstieg interessieren, genügt es, die Einstufung von Arbeitsplätzen solcher Beschäftigten primär nach dem Gesichtspunkt unterschiedlicher Vergütung von verschiedenen Basisqualifikationen (z.B. Schulbildungsniveau) und unterschiedlichem Arbeitsmarktwert zu regeln.

- Die rekrutierbaren Arbeitskräfte besitzen aufgrund ihres bisherigen Bildungs- und Berufsweges nur gängige, nicht aber spezifische Verwaltungsqualifikationen. Ihr Einsatz erfordert daher eine solche Aufgabenverteilung und Aufgabendefinition, daß die Anforderungen an Verwaltungswissen verringert und die Bedeutung von Routineleistungsfähigkeit erhöht werden.

- Durch derartige - oftmals auf den ersten Blick geringe , längerfristig jedoch folgenreiche - Veränderungen in der Aufgabendefinition wird die Attraktivität dieser Dienst-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

posten für Arbeitskräfte, die mit langfristigen Qualifizierungserwartungen in den öffentlichen Dienst eintreten, stark vermindert. Nun muß zur Besetzung der Dienstposten auf die Gruppe der Erwerbstätigen zurückgegriffen werden, die auf eine qualifizierende berufliche Entwicklung wenig Wert legen.

Thesenartig wird damit der Zusammenhang der Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze mit Arbeitsmarktbedingungen und personalpolitischen Entscheidungen beleuchtet. Für weitere Überlegungen ist die Feststellung von Bedeutung, daß sich - zumindest in den untersuchten Bereichen - offensichtlich eine Anforderungsstruktur der Dienstposten herausgebildet hat, die durch ein kontinuierliches Ansteigen des Anforderungsniveaus - in den erfaßten Anforderungsdimensionen - von den gering bis zu den hoch besoldeten Dienstposten gekennzeichnet ist. Die in der derzeitigen Personalstruktur zwischen den Laufbahngruppen gezogenen Grenzen bilden sich in der Anforderungsstruktur nicht ab.

1.2. Zugangsqualifikationen als Anforderungsindikatoren

Zweites Aussagesystem, auf das hier näher eingegangen wird, ist der Komplex der Expertenantworten auf die Frage nach den erforderlichen Zugangsqualifikationen für die einzelnen Dienstposten und Arbeitsplätze. Hier interessieren besonders die beiden wichtigsten Qualifikationsvariablen: Schul-/Ausbildung und Berufserfahrung.

1.2.1. Variabilität in den Zugangsqualifikationen

Charakteristisch für die Struktur dieses Datenmaterials ist die Variabilität der Zuordnung bestimmter Schul-/Ausbildungsgänge zu bestimmten Arbeitsplätzen. Die meisten Arbeitsplätze

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

lassen sich in ihrem Anforderungsgrad nicht durch eine einzige notwendige Schul- und Ausbildungskombination kennzeichnen, denn nach Meinung der Experten sind meistenteils mehrere Zugangsqualifikationen zur adäquaten Aufgabenerfüllung an einem Arbeitsplatz geeignet.

Als Voraussetzung für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst einer der vier Laufbahnen sieht die Bundeslaufbahnverordnung bestimmte Mindestforderungen an schulische Voraussetzungen vor. Die qualitativen Unterschiede in der Schulbildung dienen dann als legitimes Zulassungskriterium zu qualitativ unterschiedlichen Ausbildungsgängen. Geringe Schulbildung wird der Grundtendenz nach 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.

Durch die sehr vage Verbindung von Amt und Dienstposten lassen sich auch aus den in der Bundeslaufbahnverordnung festgehaltenen Mindestforderungen an schulische Voraussetzungen noch keine Schlüsse ziehen, welche Arbeitsplätze mit welchen Schulbildungsabschlüssen zu bearbeiten sind. In der Praxis haben sich aber bestimmte Gesetzmäßigkeiten in der Besetzung der Arbeitsplätze mit Beamten der verschiedenen Laufbahnen herausgebildet. So gibt es z.B. Arbeitsplätze, die grundsätzlich mit Beamten des gehobenen Dienstes, und andere, die grundsätzlich mit Beamten des mittleren Dienstes besetzt werden.

Die Antworten der Experten über notwendige Zugangsqualifikationen für bestimmte Arbeitsplätze lassen jedoch eine so eindeutige Festlegung der Verwendbarkeit von Personal,

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

mit bestimmten Schulabschlüssen, wie sie in der Realität meist praktiziert wird, nicht zu. Nicht nur unterscheiden 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 nennen, sondern, falls möglich, alternative Zugangsmöglichkeiten aufzeigen. Die zuerst genannte Alternative sollte die normalerweise gestellten Qualifikationsanforderungen charakterisieren, während die zweite Alternative gegenüber der erstgenannten Antwort geringerwertige Schulbildung in Kombination mit kompensierender Ausbildung, längerer Berufserfahrung und zusätzlicher Fort-/Weiterbildung enthalten sollte.

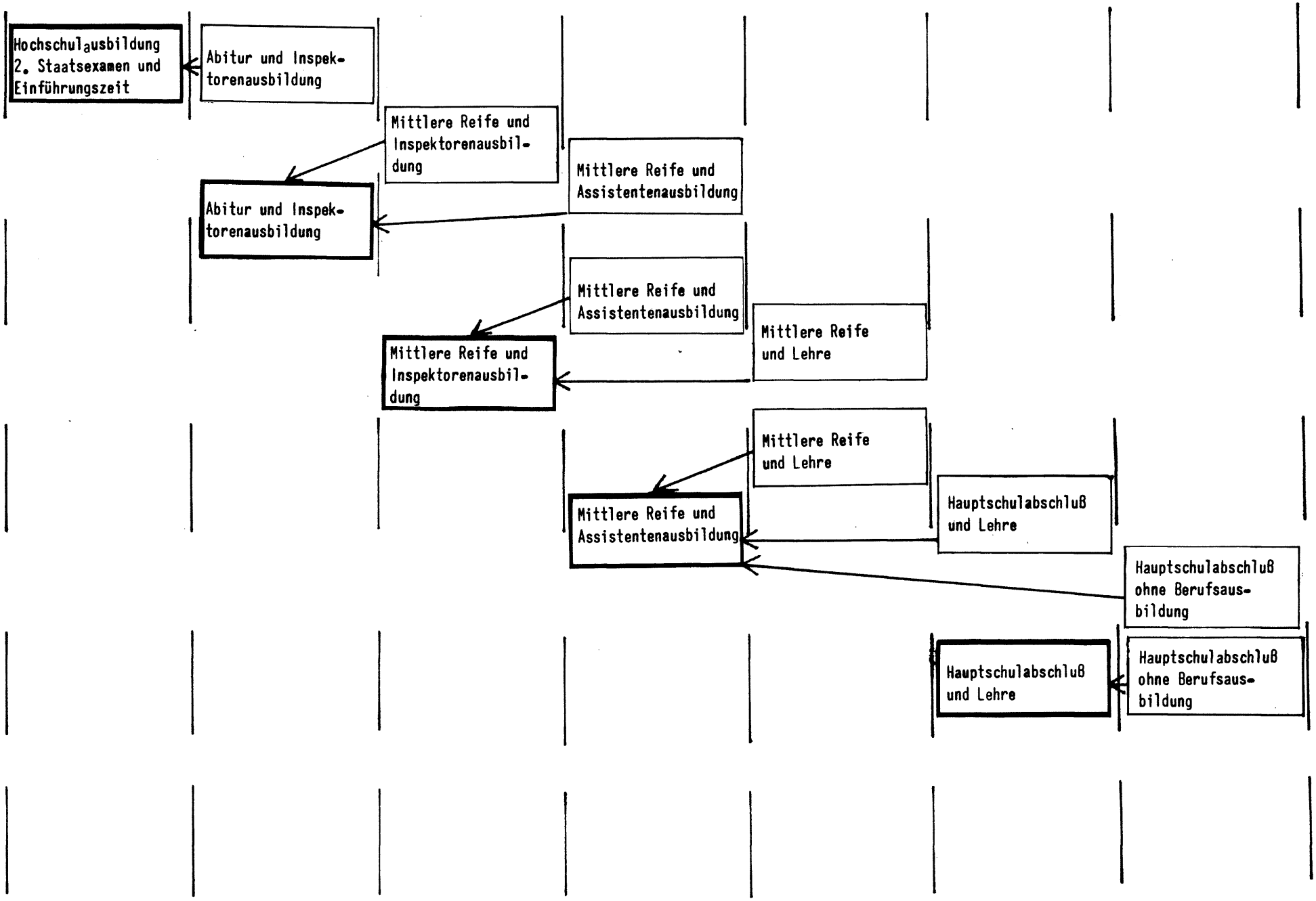
Eine Gegenüberstellung der Angaben über die Schul-/Ausbildung in Alternative I und II zeigen die folgenden zwei Graphiken aus dem Datenmaterial der Finanz- und Arbeitsverwaltung. Die stark umrandeten Felder beinhalten die Schul-/Ausbildungen, die als erste Alternative genannt wurden und zu denen substitutive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

Da eine Quantifizierung der Substitutionsmöglichkeiten in Form von Anteilen der Expertenurteile erst in der später folgenden Beschreibung häufiger Schul-/Ausbildungs-Kombinationen vorgenommen wird, sei hier darauf hingewiesen, daß diese Variabilitäten in den Zugangsqualifikationen natürlich nicht für alle Dienstposten gelten, die insgesamt einer der auf den Graphiken erscheinenden Schul-/Ausbildungskategorien zugeordnet wurden. Die auf den Graphiken dargestellten alternativen Möglichkeiten spiegeln nur solche Expertenurteile über notwendige Qualifikationsanforderungen an bestimmte Dienstposten wider, bei denen Abweichungen in der ersten und zweiten Alternative auftreten.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

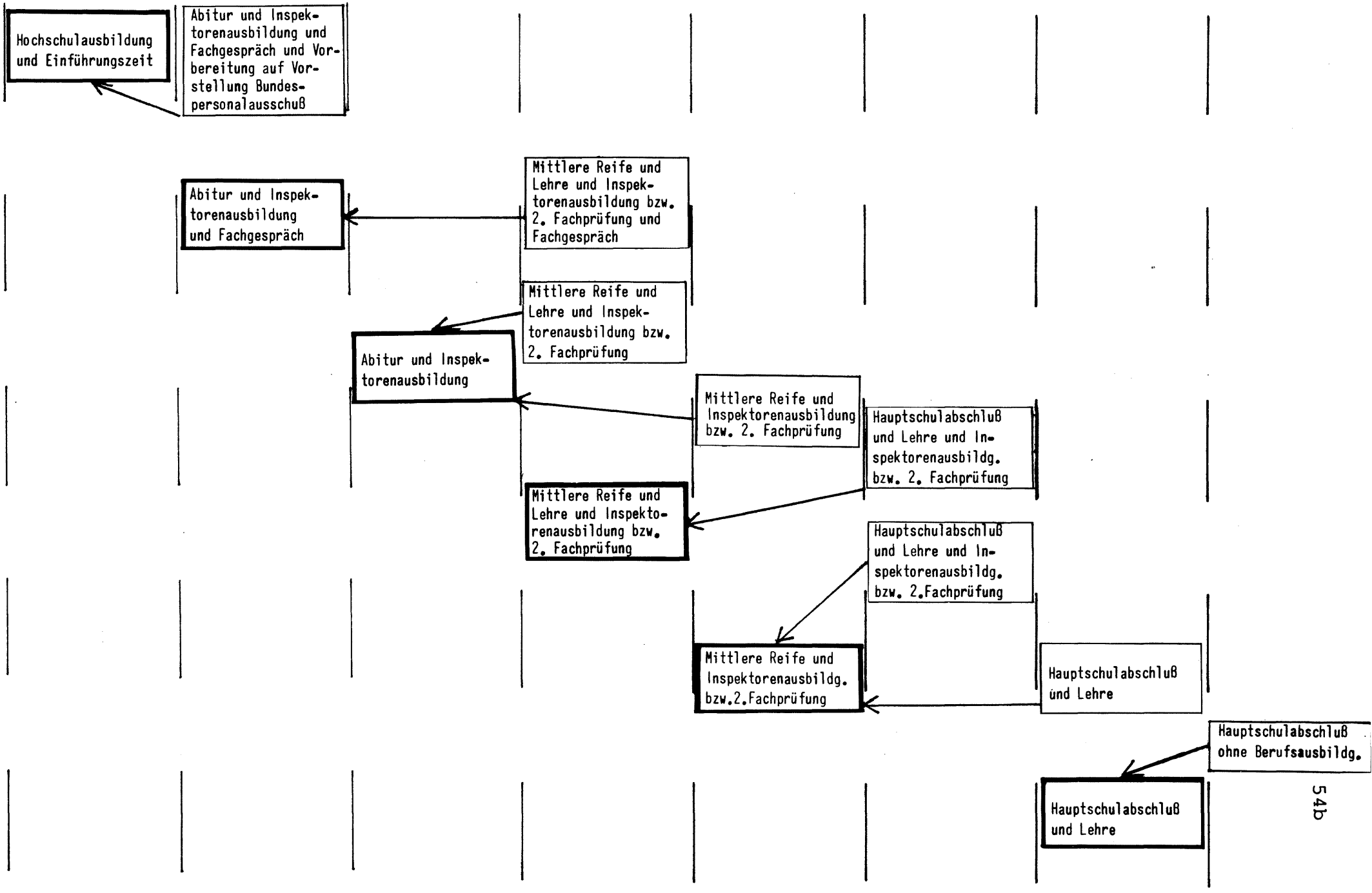
Substituierbarkeit bestimmter Schul-/Ausbildungskombinationen durch geringerwertige Finanzverwaltung



ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Substituierbarkeit bestimmter Schul-/Ausbildungskombinationen durch geringerwertige Arbeitsverwaltung



54b

ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

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-Inspektorenausbildung durch Mittlere Reife-Assistentenausbildung 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, berücksichtigt die heutige Anwendung des Laufbahngruppensystems nur wenig. In der Praxis wird davon ausgegangen, 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 Untersuchungsergebnisse machen dagegen deutlich, daß die Grenzen zwischen den benachbarten Schul-/Ausbildungskombinationen bei einer großen Zahl von Dienstposten 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.

1.2.2. Exkurs: Substituierbarkeit von Schul- und Ausbildungskombinationen

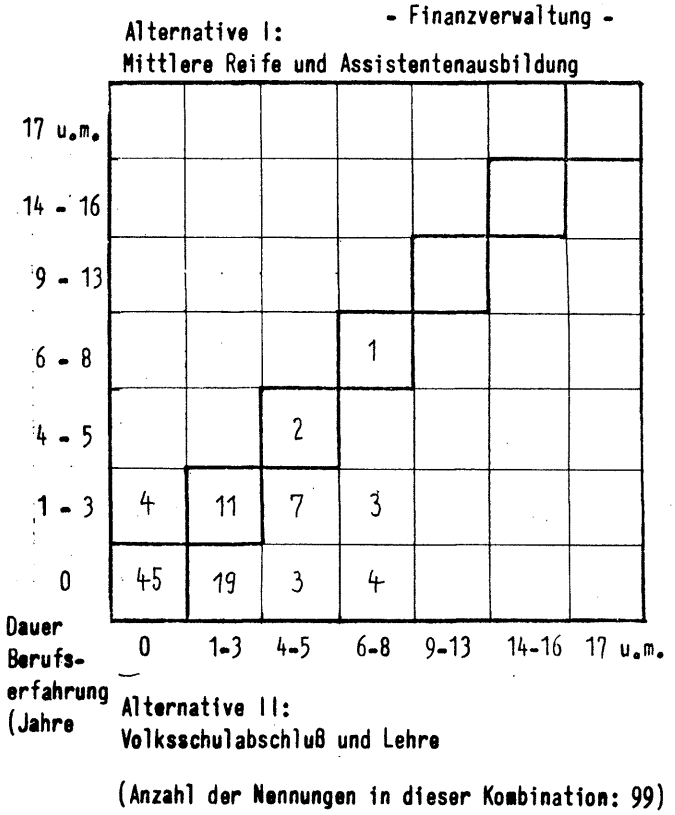
Die erfolgreiche Substitution einer Schul-/Ausbildungskombination durch eine geringere wurde in den meisten Fällen nur dann als wahrscheinlich angesehen, wenn eine langjährige Berufserfahrung - eventuell verbunden mit Fortbildungsgängen - die fehlende theoretische Ausbildung kompensiert.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Der spezifische Zusammenhang zwischen der Dauer der in Alternative I und II genannten Berufserfahrung und alternativen Schul-/Ausbildungsgängen wird im folgenden dargestellt. Er kennzeichnet das Datenmaterial dadurch, daß die Variabilität in den Schul-/Ausbildungsgängen einen relativen Ausgleich durch die Berufserfahrung erfährt. Deshalb werden in späteren Aussagen die variablen Schul-/Ausbildungsgänge und die zugehörende Berufserfahrung häufig als eine zusammenhängende Größe behandelt. Welche Beziehungen tatsächlich zwischen diesen beiden Qualifikationsvariablen bestehen, soll daher in der nun folgenden isolierenden Betrachtung verdeutlicht werden.

Während in den beiden vorhergehenden Graphiken die am häufigsten auftretenden Substitutionsmöglichkeiten in Finanzverwaltung und Arbeitsverwaltung aufgeführt waren, sind hier nun drei dieser Möglichkeiten herausgegriffen und mit der absoluten Zahl der zugehörenden Expertenurteile gewichtet.

Greift man z.B. in der Finanzverwaltung die Fälle heraus, bei denen als normale Schul-/Ausbildung in der Alternative I Mittlere Reife und Assistentenausbildung und als mögliche gerin-



(Anzahl der Nennungen in dieser Kombination: 99)

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

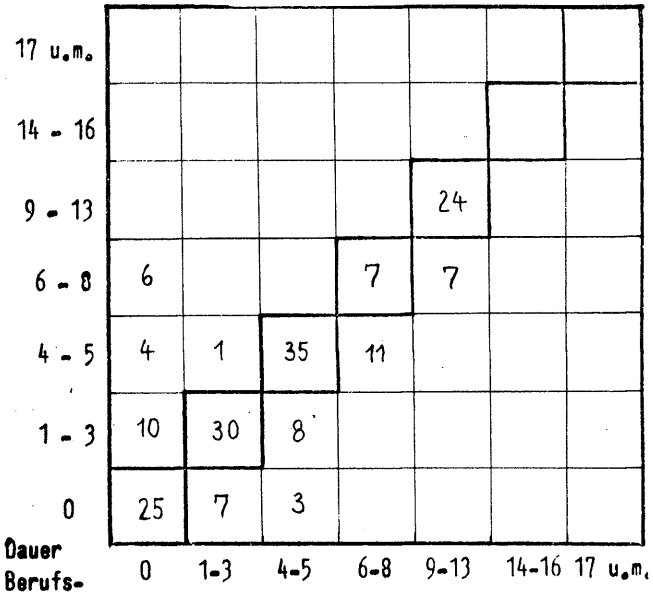
gere Schul-/Ausbildung in der Alternative II Volksschulabschluß und Lehre angegeben wurde, ist festzustellen, daß weit über die Hälfte der Nennungen sich in der eigens umrandeten Diagonalen befindet. Daraus folgt, daß hier die Angaben zur Berufserfahrung in beiden alternativen Schul-/Ausbildungsgängen übereinstimmen, d.h. beide Alternativen als gleichwertige Zugangsqualifikationen angesehen werden.

Die 45 Nennungen bei denen keine Berufserfahrung erforderlich ist, beziehen sich also auf verschiedene Anfangsdienstposten, bei denen die Experten Mittlere Reife - Assistentenausbildung und Volksschulabschluß - Lehre gleicherweise als qualifizierend ansehen. Bezogen auf die Schulbildung besteht hier direkte Substituierbarkeit von Mittlerer Reife und Volksschulabschluß.

Ein anderer spezifischer Zusammenhang zwischen der Dauer der in Alternative I und II genannten Berufserfahrung und alternativen Schul-/Ausbildungsgängen besteht, wenn einzelne Nennun-

- Finanz- u.Arbeitsverwaltung -

Alternative I:
Abitur und Inspektorenausbildung



Alternative II:
Mittlere Reife und Inspektorenausbildung

(Anzahl der Nennungen in dieser Kombination: 178)

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

gen über der Diagonalen liegen. Solche Fälle treten fast nur auf, wenn Abitur - Inspektorenausbildung als normale Schul-/Ausbildung in der Alternative I und Mittlere Reife - Inspektorenausbildung als geringere Schul-/Ausbildung in der Alternative II zusammenfallen.

Über der Diagonalen liegen die Urteile, bei denen die Berufserfahrung in der ersten Alternative geringer angegeben wurde als in der zweiten. 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 Dienstposten gestellten Anforderungen beeinträchtigt würde.[1)]

- Finanz- u. Arbeitsverwaltung -

Alternative I:
Hochschulabschluß und Vorbereitungsdienst u. Einführungszeit

Dauer Berufserfahrung (Jahre)	0	1-3	4-5	6-8	9-13	14-16	17 u.m.
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

Alternative II:
Abitur und Inspektorenausbildung

(Anzahl der Nennungen in dieser Kombination: 135)

1) Diese Form der Substitution tritt deswegen fast nur bei den beiden obengenannten Zugangsqualifikationen auf, weil 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.

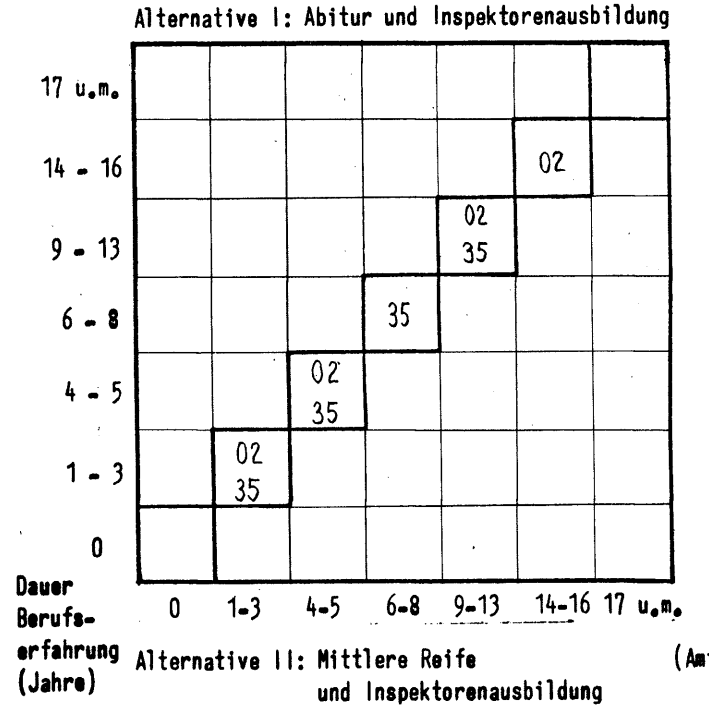
Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Am häufigsten 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".

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.

Nachdem in den vorausgegangenen Darstellungen nur die Häufigkeit der Expertenurteile ohne direkten Bezug auf bestimmte Dienstposten verzeichnet war, seien zur Verdeutlichung der Substituierbarkeit der Startqualifikationen im folgenden noch einige Expertenurteile zu ausgewählten Dienstposten dargestellt. Beispielhaft an den Expertenurteilen über die

---



(Amt 1/4)

Direkte Substitution

dargestellt an Dienstposten eines Finanzamtes:

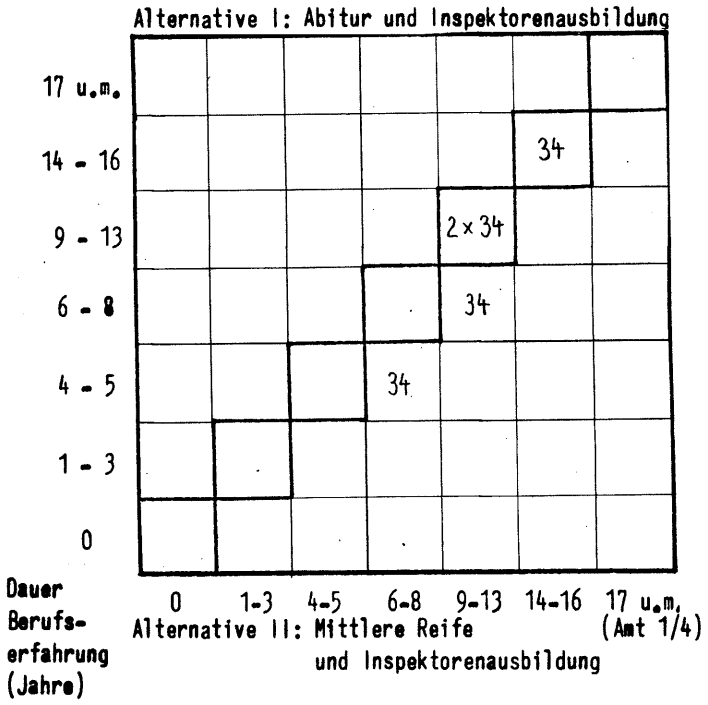
02 Geschäftsstellenleiter (A 12)
35 1. Vertreter des Kassenleiters (A 11)

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Dienstposten "Geschäftsstellenleiter" und "1. Vertreter des Kassenleiters" kann die direkte Substitution von Abitur - Inspektorenausbildung und Mittlere Reife - Inspektorenausbildung dargestellt werden.

Von den in diesem Amt insgesamt acht Experten haben vier in Alternative I und II 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.

Die folgende Graphik zeigt einen Fall der annähernd direkten Substitution, denn zwei Expertenurteile zum Dienstposten des Kassenleiters einer elektronischen Finanzkasse (Nr. 34) befinden sich außerhalb der Diagonalen.



Annähernd direkte Substitution

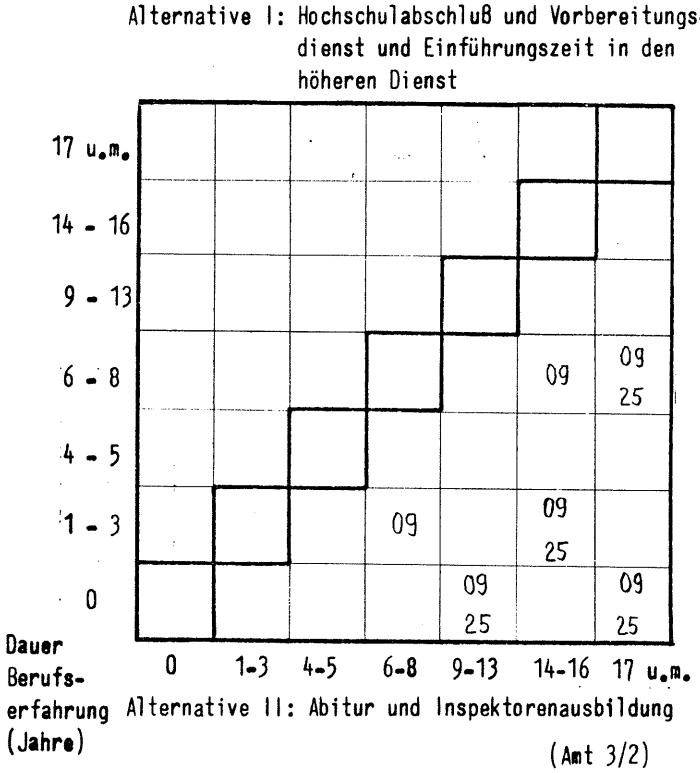
dargestellt am Dienstposten eines Finanzamtes:

34 Kassenleiter-Elektronische Finanzkasse (A 12)

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

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.

Schließlich sei noch 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.



Eingeschränkte Substitution

dargestellt an Dienstposten eines Landesarbeitsamtes:

09 Referent für Arbeitsvermittlung von Schwerbeschädigten (A 14)

25 Referent für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Schlechtwettergeld, usw. (A 14)

Beim Dienstposten Nr. 09 (Referent für Schwerbeschädigte, Reha usw.) z.B. geben 6 Experten an, daß die Startqualifikation

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Abitur - Inspektorenausbildung ausreicht, um den Dienstposten ausfüllen zu können; dennoch würden sie ein Hochschulstudium als normal ansehen. Greift man aus den 6 Experten beispielhaft die 2 heraus, die der Meinung sind, daß Akademiker direkt und ohne Berufserfahrung den Dienstposten einnehmen könnten, so glauben diese andererseits, daß ein Absolvent der Inspektorenausbildung den Dienstposten nur einnehmen könnte, wenn dieser eine mehr als zehnjährige Berufserfahrung vorzuweisen hätte.

In dem auf Angaben über notwendige Zugangsqualifikationen basierenden Aussagesystem ist die Substituierbarkeit alternativer Schul-/Ausbildungsabschlüsse ein wichtiger Punkt zur Charakterisierung des inneren Gehalts dieser Daten.

Es wird sich auch bei späteren Versuchen der Gruppierung von Dienstposten bemerkbar machen, daß Zugangsqualifikationen zwar als Anforderungsindikatoren herangezogen werden können, eine Abbildung der Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze in diesem Kategoriensystem einer tatsächlichen Anforderungsdifferenzierung zwischen Dienstposten jedoch nicht gerecht wird.

1.2.3. Kontinuität in den Zugangsqualifikationen

Die verschiedenen Formen der Substituierbarkeit alternativer Zugangsqualifikationen haben zur Folge, daß eine eindeutige Zuordenbarkeit einer bestimmten Zugangsqualifikation zu einem Dienstposten nicht möglich ist. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Dienstposten zu Besoldungsgruppen zusammenfaßt und mit den Angaben der Experten über die notwendigen Zugangsqualifikationen in Beziehung setzt. Von einer solchen Gegenüberstellung wäre zu erwarten, daß an den Übergängen von einer Laufbahngruppe zur nächst höheren bestimmte Schul-/Aus-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

bildungsgänge nicht mehr auftreten, und dafür andere höherwertige Qualifizierungswege erscheinen. Eine derart abgestufte Skala notwendiger Zugangsqualifikationen bestätigt sich in dem vorliegenden Datenmaterial jedoch nicht.

Die folgende Tabelle zeigt (in Prozentwerten) die Expertenangaben aus der Gesamtheit der Finanzämter über die den Dienstposten zugeordneten Schul- und Ausbildungskombinationen pro Besoldungs-/Vergütungsgruppe. Die Anzahl der in einer Besoldungs-/Vergütungsgruppe erfaßten Dienstposten ist jeweils in Klammern angegeben; auf diese Fallzahlen beziehen sich pro Besoldungs-/Vergütungsgruppe die horizontal eingetragenen Prozentzahlen. Die Prozentangaben lassen sich zum großen Teil nicht auf 100 % addieren, weil verschiedene - nur selten genannte - Schul-/Ausbildungsgänge hier nicht aufgeführt sind.

Die Tabelle zeigt beispielhaft den fließenden Übergang der Schul-/Ausbildungskombinationen von einer Besoldungsgruppe zur nächsten. Zwar bilden sich bei den meisten Besoldungsgruppen Schwerpunkte heraus, indem ein oder zwei Schul-/Ausbildungsgänge mit hohen Prozentzahlen besetzt sind, bemerkenswert sind aber zugleich die nach höheren und niedrigeren Qualifizierungsgängen tendierenden Expertenaussagen, die das Bild eines stufenlosen Überganges von der untersten bis zur obersten Zugangsqualifikation bei aufsteigender Besoldungsgruppe vermitteln. Die Grundtendenz dieses Ergebnisses aus dem Bereich der Finanzverwaltung bestätigt sich - wenn auch mit anderen Einzeldaten - in den anderen Untersuchungsbereichen. Für die Arbeitsverwaltung ist sogar ein noch fließenderer Übergang in den Qualifikationen von einer Besoldungs- oder Laufbahngruppe zur nächsten charakteristisch.

Ein wesentliches Ergebnis dieser Betrachtungsweise des Aussagesystems der Zugangsqualifikationen ist demnach die Kontinuität, in der sich die Veränderungen in der Anforderungsstruktur bei aufsteigender Besoldungsgruppe unter dem Aspekt der notwendigen Schul- und Ausbildung bemerkbar machen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Tabelle:

Von Experten genannte Schul-/Ausbildungskombinationen in den Besoldungs-/ Vergütungsgruppen - Finanzämter -

Besold.-/Vergütg.-Gruppe (Fallzahl)	Hauptschulabschl.ohne Berufsausbldg.	Hauptschulabschl.und Lehre	Hauptschulabschl.und Assist.-Ausbldg.	Mittlere Reife u. Lehre	Mittlere Reife u. Assist.-Ausbldg.	Mittlere Reife u. Inspekt.-Ausbldg.	Abitur u.Inspektorenausbildung	Abitur u.Fachhochschule	Hochschulausbldg.u. 2.Staatsexamen u. Einführg.-zeit
A 15 (58)							12	3	84
A 14 (33)					2	1	29	4	46
A 12 (170)					4	8	67	6	15
A 11 (279)					6	11	51	23	7
A 10 (220)	1			1	16	19	59	3	
A 9/10 (84)	1	1		1	25	21	46	2	
A 9 (237)	3	5	3		39	18	30	3	
A 8 (134)	5	10	2	3	64	7	4		
A 7 (227)	9	14	6	6	56	1			
A 6 (160)	17	19	6	4	47	1	1		
A 5 (119)	19	28	5	5	37				

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Nachdem sich bei den Arbeitsplatzcharakteristiken die Kontinuität der Zunahme des Anforderungsniveaus bei aufsteigender Besoldungsgruppe als kennzeichnend für dieses Aussagesystem ergab, zeichnet sich nun auch bei dem Aussagesystem der Zugangsqualifikationen ein ähnliches Ergebnis ab. Wiederum wird deutlich, daß eine in verschiedenen Schul-/Ausbildungs-Kategorien ausgedrückte, anforderungsbezogene Grenzziehung zwischen Dienstposten kaum möglich ist. Wegen der durch mehrfache Überschneidungen gekennzeichneten Übergänge von einer Besoldungsgruppe zur nächsten, würde eine Grenzziehung Dienstposten voneinander trennen, für die - wenn auch mit unterschiedlicher Häufigkeit in den Expertenaussagen - gleiche Zugangsvoraussetzungen gelten.

Für den späteren Versuch, Dienstposten nach dem Kriterium der notwendigen Zugangsqualifikationen zusammenzufassen, ist die Häufigkeit der Expertenurteile für die Zuordnung ausschlaggebend. Als Ergebnis dieses Abschnittes der Analyse des inneren Gehalts verschiedener Aussagesysteme wird übernommen, daß ebenfalls Expertenurteile vorhanden sind, die über die Grenzen hinweg verweisen.

1.3. Zusammenfassung

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

Hervorzuheben sind hierbei die Abweichungen von bestimmten Grundvorstellungen, wie sie aus der praktischen Handhabung des Laufbahnrechts abgeleitet werden können. Zugleich ent-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

halten die Ergebnisse prinzipiell beachtenswerte Hinweise, die bei Überlegungen über die Entwicklung neuer Arbeitsplatzstrukturen zu beachten sind:

- Die Parallelität zwischen den Anforderungsprofilen der Laufbahngruppe A 12 des gehobenen Dienstes und den Anforderungsprofilen des höheren Dienstes;

- der insgesamt kontinuierliche Verlauf der Veränderungen im Anforderungsniveau von der untersten bis zur obersten Besoldungsgruppe;

- die annähernde Gleichheit im Anforderungsniveau der Besoldungsgruppen A 6, A 7, A 8;

- die Substituierbarkeit verschiedener Schul- und Ausbildungskombinationen;

- die Kontinuität in der Zu- und Abnahme der unterschiedlichen Zugangsqualifikationen von einer Besoldungsgruppe zur nächsten.

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)]

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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Dieses allgemeine Ergebnis weist auf die grundsätzliche Problematik hin, die der Versuch, eine Gruppierung der Dienstposten vorzunehmen, in sich birgt. Die Aussagen der Experten in jedem der verschiedenen Antwortsysteme zeigen tendenziell eine Dienstpostenstruktur auf, die - entgegen der durch das heutige Laufbahngruppensystem 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 Gruppierungsgrenzen erkennbar wären bzw. als solche interpretiert werden könnten.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

2. Möglichkeiten anforderungsbezogener Gruppierung von Arbeitsplätzen

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 des gestellten Anforderungsniveaus möglichst homogenen- Gruppen jedoch theoretischen und praktisch-methodischen Problemen begegnet.

Dem stehen - vorwiegend personalpolitisch zu begründende - Forderungen gegenüber, innerhalb der fachlich differenzierten Bereiche Dienstposten - etwa analog zum Verfahren der Personaleinteilung im hergebrachten Laufbahngruppensystem - zusätzlich nach Schwierigkeitsgrad und anderen Anforderungscharakteristiken zu Gruppen zusammenzufassen und von anderen Dienstposten abzugrenzen.

Aus dem Untersuchungsmaterial selbst - d.h. aus der erfaßten Anforderungsstruktur der Dienstposten - ergeben sich keine Hinweise darauf, wie differenziert oder grob eine solche Gruppenstruktur aussehen sollte. Die Feinheit des anzusetzenden Maßstabs - in anderer Perspektive - die Frage nach der erwünschten Anforderungshomogenität der in einer Gruppe zusammengefaßten Dienstposten, muß "von außen" - vor allem wohl nach Kriterien einer praktikablen Personalorganisation und -politik - 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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Sucht man nach einer Arbeitsplatzgruppierung, die den Notwendigkeiten einer globalen Personalplanung und -steuerung im gesamten öffentlichen Dienst oder in größeren Bereichen (z.B. innere Verwaltung, Finanzverwaltung, Bundesbahn etc.) genügen soll, so wird vermutlich eine relativ grobe Einteilung in drei oder vier, nach dem Anforderungsniveau gestufte Gruppen ausreichend sein, - zumal ja horizontale Differenzierungen nach verschiedenen fachlich spezifizierten Anforderungsinhalten zusätzliche Gliederungsmerkmale erbringen.

Sollen die zu bildenden Arbeitsplatzgruppen dagegen aussagefähig sein für die konkrete Dienstpostenbesetzung in Ämtern und Behörden oder für die Orientierung von Aus- und Fortbildung auf die gemeinsamen Anforderungscharakteristiken verschiedener Dienstposten, so wird sich eine differenziertere Gliederung, die zu anforderungshomogeneren Gruppen führt, empfehlen.

Im Rahmen des modellhaften Ansatzes der Untersuchung, der mehr auf die Ermittlung grundsätzlich bestehender Gruppierungsmöglichkeiten als auf das Herausarbeiten "endgültiger", organisatorisch praktikabler Lösungen ausgerichtet ist, wird im folgenden versucht, der Tendenz nach beiden Gesichtspunkten gerecht zu werden. Es werden Gliederungsverfahren dargestellt, die zu drei bis vier Hauptgruppen von Dienstposten führen, die wiederum in zwei bis drei Untergruppen unterteilt werden können. Daraus ergibt sich eine Feingliederung der Arbeitsplätze eines Amtes oder eines Bereichs in sieben bis neun, relativ anforderungshomogene Gruppen.

Bei der Interpretation der entsprechenden Untersuchungsergebnisse ist jedoch zu beachten, daß sich aus der empirisch vorfindbaren Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze nicht notwendig die Zahl der nach Anforderungsniveau unterscheid-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

baren Gruppen ergibt. Positiv formuliert bedeutet dies, daß es für den öffentlichen Dienst - selbst wenn man an der derzeitigen Arbeitsorganisation festhält - einen beachtlichen Gestaltungsspielraum im Hinblick auf Zahl und innere Homogenität der zu definierenden Dienstposten-Gruppen gibt, der je nach gegebenen personalpolitischen Bedingungen und Erfordernissen ausgenutzt werden kann.

Aus dem Gesagten wird bereits deutlich, daß zwischen den zur Gruppierung von Arbeitsplätzen verwendeten Methoden und Verfahren und den dadurch zu gewinnenden Ergebnissen und Aussagen ein sehr enger Zusammenhang besteht. Bevor die Untersuchungsergebnisse zu diesem Punkt im einzelnen dargelegt werden, sollen daher die angewandten Vorgehensweisen in einem Exkurs etwas eingehender beschrieben werden.

2.1. Exkurs: Verfahren zur Dienstpostengruppierung

Die verwendeten Verfahren zur Zusammenfassung von Dienstposten zu möglichst anforderungshomogenen Gruppen unterscheiden sich vor allem dadurch, daß sie mit verschiedenen Teilen des erhobenen Datenmaterials arbeiten. Im einen Verfahren werden überwiegend die von den Experten genannten qualifikatorischen Zugangsbedingungen zu den Dienstposten (Schul-/Ausbildung, Berufserfahrung) zur Gruppenbildung herangezogen, das andere Verfahren stellt dagegen die genannten Anforderungsmerkmale und Arbeitsplatzcharakteristiken in den Vordergrund. Zur leichteren Unterscheidung der nach verschiedenen Verfahrensweisen gewonnenen Ergebnisse wird im ersten Fall von Quali-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

fikationsgruppen gesprochen, im zweiten Fall von Anforderungsgruppen.[1)]

Die verwendeten Verfahren zur Gruppenbildung unterscheiden sich jedoch nicht nur inhaltlich, d.h. nach der Art der verwendeten Datensätze, sondern auch in der Technik der Auswertungsverfahren.

Datentechnisch arbeitet das Verfahren zur Bildung von Qualifikationsgruppen mit der relativ einfachen Methode sogenannter Filterzählungen. Es handelt sich dabei um eine Auszählung nach bestimmten Merkmalen für eine Einheit (= Dienstposten). Das Verfahren zur Bildung von Anforderungsgruppen verwendet dagegen ein vergleichsweise kompliziertes Rechenprogramm zur Typenbildung. Grundsätzlich ist dieses Verfahren der komplexen Struktur des Erhebungsmaterials besser angepaßt. Die Brauchbarkeit des Typologieprogramms wurde anhand der Daten für ein einzelnes Finanzamt getestet; die Ergebnisse dieses Testlaufs sind mit in die folgende Darstellung aufgenommen.

Im folgenden werden die verwendeten Auswertungsverfahren zur Bildung von Qualifikations- bzw. Anforderungsgruppen inhaltlich beschrieben und - soweit notwendig - auch datentechnisch erläutert.

---

1) Aus forschungsökonomischen Gründen liegen nicht für alle Untersuchungsämter und Untersuchungsbereiche Gliederungen der Arbeitsplätze sowohl nach Qualifikations-, als auch nach Anforderungsgruppen vor. So wurde für den Bereich der Finanzverwaltung ausschließlich mit dem Verfahren zur Qualifikationsgruppen-Bildung gearbeitet; nur für ein Finanzamt (1/4) liegt eine Gruppierung vor, die auch Anforderungsmerkmale einbezieht. Für den Bereich der Arbeitsverwaltung und der Bundesbahn steht das Verfahren zur Bildung von Anforderungsgruppen im Vordergrund; es wurde jedoch zum Vergleich auch eine Gliederung nach Qualifikationsgruppen vorgenommen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

2.1.1. Zur 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 wurden (zur Bildung von Untergruppen) die Aussagen über die notwendige Berufserfahrung herangezogen.
Beispielhaft wird das Verfahren hier für den Bereich der Finanzverwaltung erläutert.

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

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Kategorie 3 enthält vorwiegend die geforderten Bildungsqualifikationen Mittlere Reife mit Assistenten- (bzw. Sekretärs-) ausbildung sowie Urteile, die Hauptschulabschluß 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 Variable "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),
- hohe 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 Expertenurteile (acht Experten beurteilten jeden Dienstposten in drei Alternativen[1]) auf die beschriebenen Schul-/Ausbildungs- und Berufserfahrungs-Kategorien verteilen. Nach der Mehrheit dieser Urteile wurde schließlich jeder Dienst-

---

1) Vgl. Anhang S. . Wie dort 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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

posten einer der vier Qualifikationsgruppen (Q 1 bis Q 4) und einer der zwei bzw. drei Berufserfahrungsuntergruppen (a, m, h)[1] 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.

Die Tabellen[2] 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.

1) a = Anfangsdienstposten; m = mittlere Berufserfahrung; h = hohe Berufserfahrung.

2) Vgl. Anhang, Qualifikationsgruppen-Tabellen, S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Analog diesem - hier für den Untersuchungsbereich Finanzverwaltung geschilderten - Verfahren wurde auch eine Qualifikationsgruppengliederung für die drei untersuchten Arbeitsämter und das Landesarbeitsamt ermittelt. Die Kategorien der Variablen "Schul-/Ausbildung" umfassen dabei - aufgrund des anderen Qualifikationsbedarfs der Arbeitsverwaltung - inhaltlich andere Ausbildungsgänge, entsprechen jedoch in ihrer vertikalen Stufung ("ohne Ausbildung" bis "Hochschulabschluß") in etwa den für den Bereich der Finanzverwaltung gebildeten Kategorien.

Auffallend war, daß sich für den Bereich der Arbeitsverwaltung eine größere Zahl von "Grenzdienstposten" bei diesem Gruppierungsverfahren ergaben. Dies bedeutet, daß die Experten in ihrer Gesamtheit eine größere Variabilität in den qualifikatorischen Zugangsbedingungen sahen, was eine eindeutige Zuweisung der Dienstposten in eine Qualifikationsgruppe problematisch macht.

Für den Untersuchungsbereich Bundesbahn wurde das Verfahren zur Qualifikationsgruppen-Bildung nicht wie beschrieben angewandt. Es wurden jedoch für jeden Dienstposten die genannten Schul-/Ausbildungsvoraussetzungen ermittelt, so daß eine Art Qualifikationsgruppen-Bildung - ohne Berücksichtigung der differenzierenden Variablen Berufserfahrung - möglich ist.

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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Das 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.

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 Routinearbeiten
  (15) Körperliche Beanspruchung[2)]

- 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.

1) Zur genauen Bezeichnung der Anforderungscharakteristiken vgl. weiter oben S. 33. 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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

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 gleiche Skalenwerte 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.

Daraus ergab sich der forschungsökonomisch 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 Analyse der Verteilung der jedem Dienstposten zugehörigen Expertenurteile zeigt, 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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

In den Arbeitsämtern und in den Gleisbauhöfen ließen sich jeweils sieben Anforderungsgruppen unterscheiden, die mit A 1 - A 7 bezeichnet werden. Die Charakteristiken dieser Gruppen sind jedoch in den beiden Bereichen unterschiedlich; ebenso ergab sich, daß unterschiedliche Gruppen aufgrund relativ großer Ähnlichkeit in der Anforderungsstruktur der Dienstposten zu einer gröberen Gliederung zusammenzufassen sind.

Zur Bildung der Typologiegruppen für das Finanzamt 1/4 wurde das gleiche Typologie-Programm wie bei der Ermittlung der Anforderungsgruppen verwendet. 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-/Vergütungsgruppen. Auf die Verwendung dieses letzten Indikators wurde bei der oben dargestellten - 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.

2.1.3. Zur Darstellung der Untersuchungsergebnisse

Für vierzehn der fünfzehn untersuchten Ämter und Behörden wurden nach dem einen oder anderen - oder mehreren - der dargestellten Verfahren die erfaßten Dienstposten und Arbeitsplätze zu Gruppen zusammengefaßt.[1)] Eine Einzeldarstellung all dieser Untersuchungsergebnisse würde den Rahmen dieses Berichts sprengen und entspräche auch nicht dem eher modellartigen Ansatz der Untersuchung.

---

1) Verzichtet wurde auf eine Gruppenbildung für das Dezernat 47 (= Gleisbaudezernat in der Mittelinstanz der Bundesbahn), da die geringe Zahl der Expertenurteile und der untersuchten Dienstposten den Aufwand für eine eigene Gruppenbildung nicht rechtfertigte und ein Einbeziehen in den Typologielauf der Gleisbauhöfe wegen des anderen Bezugsrahmens nicht möglich war.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Es wurden daher im folgenden Abschnitt nur die wichtigsten, für die Untersuchungsbereiche charakteristischen oder auch für das verwendete Verfahren typischen Ergebnisse referiert. Zur Erleichterung des Verständnisses wurde versucht, die ermittelten Strukturen für Ämter und Bereiche graphisch darzustellen.[1)] Diese Graphiken, die die Ergebnisse unterschiedlich detailliert wiedergeben, sind in ihrem Grundaufbau kurz zu erläutern.

Graphiken/Gruppenstrukturen

Die einzelnen Dienstposten, die in den Untersuchungsämtern erfaßt wurden, sind in den Graphiken durch Quadrate oder Rechtecke markiert. In den meisten Fällen ist dort die zweistellige Dienstpostennummer angegeben, die eine Identifizierung der Dienstposten möglich macht, da die Tabellen im Anhang unter dieser Nummer die Dienstpostenbezeichnung aufführen.

Als zweite Angabe findet sich in den Dienstpostensymbolen die Besoldungs-/Vergütungsgruppe, die dem Dienstposten bzw. dem Dienstposteninhaber zugeordnet ist.

Die Dienstpostensymbole sind in der Vertikalen nach dem in der Expertenbefragung ermittelten durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad geordnet. Die Nebeneinanderordnung ist dagegen ohne Bedeutung; sie ergibt sich lediglich als Notwendigkeit der graphischen Darstellung von 30 bis 45 Dienstposten.

Die Qualifikationsgruppen bzw. Anforderungsgruppen, denen die Dienstposten zugeordnet sind, sind durch unterschiedliche Flächenschraffuren der Felder gekennzeichnet. In einem Kreissymbol ist jeweils die Bezeichnung der Gruppe diesen Feldern zugeordnet.

Bei den Qualifikationsgruppen sind zusätzlich die nach dem Kriterium unterschiedlich hoher Berufserfahrung gebildeten Untergruppen durch Striche voneinander abgegrenzt. Bei den Anforderungsgruppen wurden Gruppen mit ähnlichen Anforderungscharakteristiken mit der gleichen Flächenschraffur versehen und ebenfalls mit Strichen voneinander abgegrenzt.

1) Darüberhinaus finden sich im Anhang die Einzelergebnisse für jedes Untersuchungsamt in Tabellenform, vgl. S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Bei mehreren Graphiken enthält das den Dienstposten symbolisierende Rechteck darüberhinaus noch unterschiedliche Markierungen; diese bezeichnen die unterschiedlichen Anteile der von den Experten genannten qualifikatorischen Zugangsvoraussetzungen - kombinierte Variable Schul-/Ausbildung.

Größere schwarze ausgefüllte Pfeile weisen - wo dies möglich ist - auf diejenigen Gruppen bzw. Untergruppen, die nach der Mehrzahl der Expertenurteile als "Einstiegsebenen" zu bezeichnen sind.

Kleine nicht ausgefüllte Pfeile weisen darauf hin, daß ein Dienstposten als Anfangsdienstposten anzusehen ist. Sie zeigen auf jene Qualifikation, von der mehr als zwei Drittel der jeweils befragten Experten aussagten, daß sie ausreiche, die Aufgaben des Dienstpostens nach höchstens einem Jahr Berufserfahrung bzw. Einarbeitungszeit sachgerecht zu erfüllen.

Die erste der im folgenden Abschnitt präsentierten Graphiken stellt insofern eine Abwandlung dar, als sie versucht, von Einzelheiten abstrahierend, die gemeinsamen Ergebnisse der Qualifikationsgruppenbildung in den fünf untersuchten Finanzämtern zusammenfassend darzustellen. Eine Identifizierung der Dienstposten ist hier nicht möglich; die Anordnung in der Vertikalen entspricht der Variablen durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad, ohne jedoch die amtsspezifischen Werte im einzelnen "richtig" wiedergeben zu können.

2.2. Arbeitsplatzstrukturen in den Untersuchungsbereichen

Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Versuche, die Dienstposten nach ihren Anforderungen zu gruppieren, zusammenfassend dargestellt. Da die Gruppierung auf der Basis der Informationen aus der Expertenbefragung erfolgte, ist es von Bedeutung, die Ergebnisse mit den relevanten Daten aus der Personalbefragung zu konfrontieren.

Zunächst wird die für den Bereich der Finanzverwaltung ermittelte Qualifikationsgruppen-Struktur dargestellt, die als Gruppierungsvariable die von Experten genannten qualifikatorischen Zugangsbedingungen zu den einzelnen Dienst-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

posten verwendete. Im Anschluß daran wird auf Gruppierungsergebnisse eingegangen, die sich bei einer Berücksichtigung der Anforderungs-Arbeitsplatzcharakteristiken der Dienstposten ergeben haben. Für das beispielhaft ausgewählte Finanzamt 1/4 wie auch für den Bereich der Arbeitsverwaltung ist dabei ein Vergleich zwischen den Strukturierungsergebnissen nach dem Typologieverfahren und denen nach der Methode der Qualifikationsgruppen-Bildung gewonnenen möglich. Die Besonderheiten des Gleisbaus der Bundesbahn werden durch ein Eingehen auf die Ergebnisse der Bildung von Anforderungsgruppen erläutert.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

2.2.1. Qualifikationsgruppen im Bereich der Finanzverwaltung

Die Ausführungen im ersten Abschnitt (Kapitel II) haben gezeigt, daß ein Zusammenhang zwischen der aus den Expertenurteilen erkennbaren Anforderungsstruktur der Dienstposten und der Einstufung dieser Dienstposten im System der Besoldungs- und Vergütungsgruppen besteht. In der Gesamttendenz wird den hoch besoldeten Dienstposten ein hohes Niveau in den Arbeitsplatzanforderungen zugeordnet, die niedriger besoldeten Arbeitsplätze dagegen mit geringen Anforderungen in den meisten Anforderungsdimensionen charakterisiert.

Für diesen Zusammenhang gibt es zwei mögliche Ursachen:

- Zum einen ist die Laufbahngruppenstruktur und das Besoldungs-/Vergütungsgruppensystem wesentliches Orientierungs- und Bezugssystem der befragten Experten; bei Fragen nach den Anforderungen einzelner Arbeitsplätze muß daher eine Tendenz vorausgesetzt werden, die Charakteristiken der geltenden Personalstruktur zu reproduzieren.

- Zum anderen kann angenommen werden, daß das Laufbahngruppensystem und seine praktische Handhabung im öffentlichen Dienst von erheblichem Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsplatzstruktur ist, d.h. daß Arbeitsaufgaben mit höherem Anforderungsniveau der Tendenz nach auch tatsächlich denjenigen Dienstposten zugeordnet werden, die von Bediensteten mit hoher Besoldungsgruppe ausgeübt werden.

Da das Verfahren zur Qualifikationsgruppenbildung sich in seinem Gedankenmodell an die immanenten Grundprinzipien des Laufbahngruppensystems anlehnt, ist daher zu erwarten, daß eine Zusammenfassung von Arbeitsplätzen in Qualifikationsgruppen zu ähnlichen Strukturen führt, wie sie durch die

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Gliederung der Personalstruktur nach dem Laufbahngruppensystem vorgegeben sind.

Ein erster Analyseaspekt bezieht sich daher auf die Strukturgleichheit bzw. - ungleichheit zwischen der Gruppierung der Dienstposten in diesen beiden Bezugssystemen; dabei ist konkret danach zu fragen, wie die - aufgrund der Expertenaussagen - zu bestimmten Qualifikationsgruppen zusammengefaßten Dienstposten in das gegebene Besoldungs-/Vergütungsgruppensystem eingeordnet sind.

Ein zweiter Aspekt der Analyse konzentriert sich auf die Frage, in welchem Zusammenhang die Einordnung der Dienstposten in bestimmte Qualifikationsgruppen mit den ebenfalls von den Experten genannten Anforderungscharakteristiken der Arbeitsplätze steht. Hierbei wird zunächst nur auf das globale Anforderungscharakteristikum "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad" eingegangen.

Qualifikationsgruppen-Struktur

Für die fünf untersuchten Finanzämter ergeben sich die folgenden gemeinsamen Charakteristiken.[1)]

Die Qualifikationsgruppe Q 1, für die die Experten überwiegend Hochschulabschluß als Bildungsvoraussetzung sehen, ist in den Finanzämtern nur durch relativ wenige Dienstposten repräsentiert; die Mehrzahl der Dienstposten liegt in den Qualifikationsgruppen Q 2, für die Mittlere Reife oder Abitur in Ver-

---

1) Vgl. Graphik S. 85; diese versucht, die gemeinsamen charakteristischen Ergebnisse aus den fünf verschiedenen Finanzämtern zusammenfassend darzustellen. Wie erwähnt, können dabei die Werte der amtsspezifischen Variablen "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad", die die vertikale Anordnung der Dienstposten bestimmen, nicht exakt wiedergegeben werden.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

bindung mit einer Steuerinspektorenausbildung als Voraussetzung gelten, und in der Qualifikationsgruppe Q 3 die Dienstposten zusammenfaßt, deren Zugangsvoraussetzung - nach Expertenurteil - Hauptschulabschluß oder Mittlere Reife in Verbindung mit einer Lehre oder mit der Steuerassistentenausbildung ist.

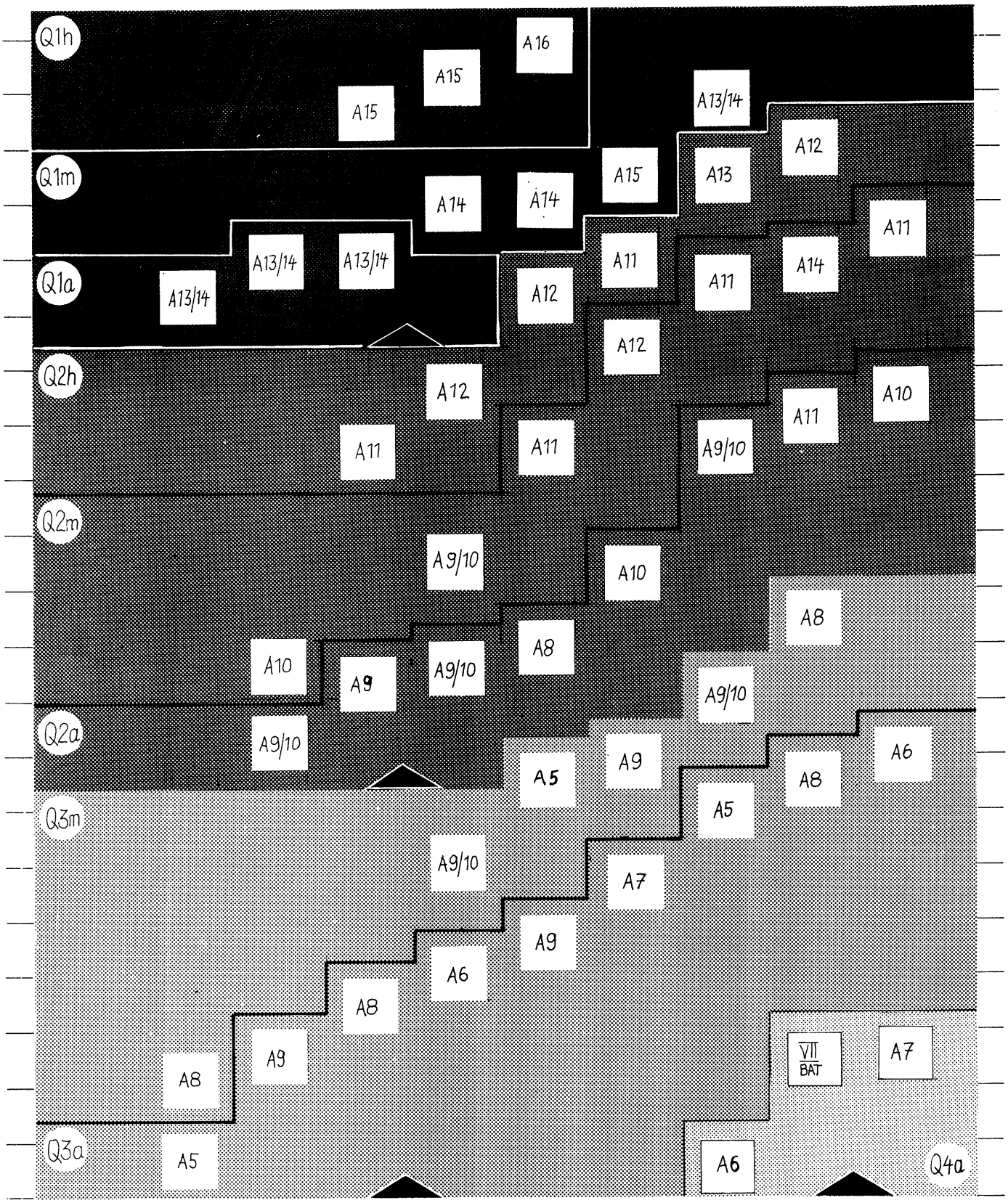
Nur einzelne Dienstposten gehören dagegen der Qualifikationsgruppe Q 4 zu, für die außer Hauptschulabschluß oder Mittlere Reife keine Ausbildungsvoraussetzungen gelten; diese Gruppe ist im übrigen nicht in allen untersuchten Finanzämtern vertreten.

BEDEUTUNG DER QUALIFIKATIONSGRUPPEN Q 1 - Q 4 - FINANZVERWALTUNG

Schul-/Ausbildungsabschlüsse	Berufserfahrung	Bezeichnung Q-Gruppe
Abitur und Hochschulausbildung (vorwiegend juristisch), 2. Staatsexamen und 18 monatige Einführungszeit in Finanzverwaltung	hohe (5,5 Jahre und mehr)	Q 1h
	mittlere (0,5 - 5,4 Jahre)	Q 1m
	geringe bzw. keine (bis 0,4 Jahre) Anfangsdienstposten	Q 1a
Abitur und Inspektorenausbildung oder Abitur und Fachhochschule oder Mittlere Reife und verlängerte Inspektorenausbildung oder Mittlere Reife, Assistenten- und Inspektorenausbildung	hohe (5,5 Jahre und mehr)	Q 2h
	mittlere (0,5 - 5,4 Jahre)	Q 2m
	geringe bzw. keine (bis 0,4 Jahre) Anfangsdienstposten	Q 2a
Mittlere Reife und Assistentenausbldg. oder Mittlere Reife und Lehre oder Hauptschulabschluß und Lehre oder Hauptschulabschluß und Assistentenausbildung	mittlere (über 0,5 Jahre)	Q 3m
	geringe bzw. keine (bis o,4 Jahre) Anfangsdienstposten	Q 3a
Hauptschulabschluß oder Mittlere Reife und Anlernzeit oder ohne Berufsausbildung	mittlere (über 0,5 Jahre)	Q 4m
	geringe bzw. keine (bis 0,4 Jahre) Anfangsdienstposten	Q 4a

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Typische Qualifikationsgruppen-Struktur in Finanzämtern
(Zusammenfassung der Ergebnisse aus allen Finanzämtern)



"Einstiegsebenen" - Qualifikationsuntergruppen mit geringen Anforderungen an Berufserfahrung

A7 Dienstposten mit Angabe Besoldungs-/Vergütungsgruppe

Q3a Bezeichnung Qualifikationsgruppe

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Mit der Ausnahme der Gruppe Q 4 dürfte diese Aufteilung - zumindest der Größenordnung nach - in etwa den tatsächlichen Zahlenverhältnissen der verschiedenen Arbeitsplätze in den Ämtern entsprechen, - obwohl eine quantitative Repräsentativität bei der Auswahl der zu untersuchenden Dienstposten nicht angestrebt worden ist.

Die Qualifikationsgruppe Q 1 wird in allen Finanzämtern ausschließlich durch Dienstposten gebildet, die heute dem höheren Dienst zugehören. Es sind dies auch diejenigen Dienstposten, denen die Experten jeweils die höchsten Schwierigkeitsgrade in den einzelnen Ämtern zugeordnet haben.

In der Untergruppe Q 1 h, die neben der Hochschulausbildung eine längere Berufserfahrung erfordert, werden nur in zwei der fünf Finanzämter die Arbeitsplätze des Führungspersonals eingeordnet, während in den anderen Ämtern die Untergruppe Q 1 m (mittlere Berufserfahrung) die Spitzenpositionen enthält. Ein Teil der Dienstposten der Qualifikationsgruppe Q 1 wird - in Übereinstimmung mit der heutigen Anwendung des Laufbahngruppensystems - als Anfangsdienstposten (des heutigen höheren Dienstes) angesehen; diese Dienstposten der Untergruppe Q 1 a stellen demnach in ihrer Gesamtheit die Einstiegsebene für Hochschulabsolventen (nach durchlaufener Einarbeitungszeit) dar.

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 2 a und Q 3 a eingeordneten Arbeitsplätze können als Einstiegsebenen

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

für Personal mit Inspektoren- bzw. Assistentenausbildung oder Lehre 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.[1)]

Im Schwierigkeitsgrad reichen die Spitzendienstposten der Qualifikationsgruppe Q 2 in allen Finanzämtern nahe an die Dienstposten der Gruppe Q 1 heran, in einigen Fällen gibt es Überschneidungen, z.B. besonders deutlich in Amt 1/2 und 1/6.

Vielfach handelt es sich hier um sog. "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 der Anwendung des Laufbahngruppensystems: Die Gruppe Q 2h (hohe Berufserfahrung) wird vorwiegend durch Dienstposten gebildet, deren Inhaber heute nach A 12 und A 13 besoldet werden, Gruppe Q 2m enthält überwiegend Dienstposten, die nach A 10 und A 11 eingestuft sind, während den Anfangsdienstposten (Q 2a) 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 auf, wie andererseits auch einzelne Dienstposten des höheren Dienstes in die Qualifikationsgruppe Q 2 fallen.

---

1) Vgl. zu den Aussagen über einzelne Ämter die entsprechenden Tabellen im Anhang, S. ff.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

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 voraussetzen, gibt es nur in den beiden größeren 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.

Entsprechend den gegenüber den Finanzämtern anderen Aufgaben und Verhältnissen ergeben sich für die Oberfinanzdirektionen, d.h. für die untersuchten Steuerabteilungen der Mittelbehörden der Finanzverwaltung andere Strukturbilder.[1)]

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 Ausnahmen[2)]

---

1) Vgl. Tabellen im Anhang, S.
2) Diese betreffen im einen Fall zwei Dienstposten des heutigen mittleren, im anderen Fall einen des heutigen gehobenen Dienstes.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

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 haben[1]. 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 Laufbahngruppen, so zeigt sich, daß hier die Qualifikationsgruppe Q 1 ausschließlich aus Dienstposten des heutigen höheren Dienstes gebildet wird, während 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

---

1) Einstiegsebenen lassen sich also in diesem Untersuchungsbereich der Mittelbehörden nicht identifizieren.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

zugeordnet wurden. Einige, jedoch nicht alle dieser Arbeitsplätze, sind sogenannte "Grenzdienstposten", für die ein Teil der Expertenurteile in eine andere Qualifikationsgruppe verweist.[1)]

Für den gesamten Bereich der Finanzverwaltung zeigt sich bei der Strukturierung der Arbeitsplätze nach Qualifikationsgruppen eine recht deutliche tendenzielle Übereinstimmung mit dem Strukturbild der den Dienstposten zugeordneten Besoldungs- und Vergütungsstufen, wie auch der Laufbahngruppen. Im Vergleich zu den Finanzämtern ist diese Tendenz bei den Oberfinanzdirektionen noch deutlicher ausgeprägt. Daneben gibt es jedoch - in den Finanzämtern häufiger als in den Oberfinanzdirektionen - einzelne Dienstposten, deren Platz in der Qualifikationsgruppenstruktur aufgrund der Expertenurteile über die qualifikatorischen Zugangsbedingungen anders definiert wurde, als dies aufgrund der Einordnung in das Laufbahngruppensystem zu erwarten gewesen wäre.

Dies weist darauf hin, daß die heute bestehende, nur lockere Verknüpfung zwischen Amt und Dienstposten dazu führt, daß die Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze nicht völlig mit der hierarchischen Gliederung der Personalstruktur nach dem Laufbahngruppensystem übereinstimmt.

Ein zweites wichtiges Ergebnis ist darin zu sehen, daß es - vor allem im Bereich der Finanzämter - eine große Anzahl von Dienstposten gibt, bei denen die Expertenurteile über die qualifikatorischen Zugangsbedingungen über einen bestimmten Bereich streuen, so daß keine eindeutige Zuordnung der Arbeitsplätze zu einer bestimmten Qualifikationsgruppe möglich ist. In jedem Amt gab es mehrere Arbeitsplätze, bei denen sich die Urteile, die bei dem Versuch der Zuordnung in verschiedene Gruppen verweisen, nahezu die Waage halten.

---

1) Vgl. dazu Anhang S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Dies bedeutet, daß die Abgrenzung der Dienstpostengruppen voneinander grundsätzlich problematisch ist; es werden zwar die - nach Meinung der Experten - in bezug auf die Zugangsbedingungen ähnlichsten Dienstposten zu Gruppen zusammengefaßt, die gezogenen Grenzen markieren jedoch offensichtlich nicht unbedingt Karrieregrenzen für Arbeitskräfte mit bestimmter Qualifikation. Die Anforderungsunterschiede zwischen Dienstposten, die oberhalb bzw. unterhalb bestimmter Grenzen eingeordnet wurden, sind anscheinend gering; andererseits bestehen auch zwischen den Dienstposten einer Gruppe noch Anforderungsvariationen.

Auf diese Tatsache weist besonders hin, daß sich die Qualifikationsgruppen in bezug auf die globale Anforderungsvariable "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad" sehr häufig überschneiden. Anders ausgedrückt heißt dies, daß zwischen den einzelnen Dienstposten offensichtlich Anforderungsunterschiede bestehen, die mit den qualifikatorischen Zugangsvariablen "Schul-/Ausbildung" und "Berufserfahrung" nicht ausreichend präzise erfaßt werden können.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß für das Ergebnis des hier vorgelegten Gruppierungsversuchs von entscheidender Bedeutung ist, wieviele Qualifikationsstufen voneinander unterschieden werden, d.h. wie grob oder fein der anzulegende Maßstab sein soll.

Differenziertere Qualifikationsgruppen - Struktur

Unterscheidet man beispielsweise nicht nur vier Stufen von Schul- und Ausbildung wie dies beim aufgezeigten Gruppierungsverfahren der Fall war, sondern sechs solcher Stufen, so werden durch diese zusätzliche Differenzierung die Dienstposten in mehrere Qualifikationsgruppen verteilt, die in sich be-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

züglich der qualifikatorischen Zugangsbedingungen homogener sind.[1)]

Insgesamt legen die aufgezeigten Ergebnisse die Schlußfolgerung nahe, daß mit dem dargestellten Verfahren der Qualifikationsgruppengliederung die Anforderungsdifferenzen zwischen den Dienstposten nur ungenügend erfaßt bzw. sichtbar gemacht werden können. Es liegt daher nahe, bei dem Versuch, Dienstposten entsprechend Anforderungsunterschieden bzw. -ähnlichkeiten zu gruppieren, in vermehrtem Umfang Variablen zu benutzen, die besser als die qualifikatorischen Zugangsbedingungen dazu geeignet sind, unterschiedliche Anforderungen zu erfassen. In einem ersten Ansatz ist dies mit dem Erhebungsmaterial aus dem Finanzamt 1/4 durchgeführt worden. Dabei zeigen sich die folgenden charakteristischen Ergebnisse.[2)]

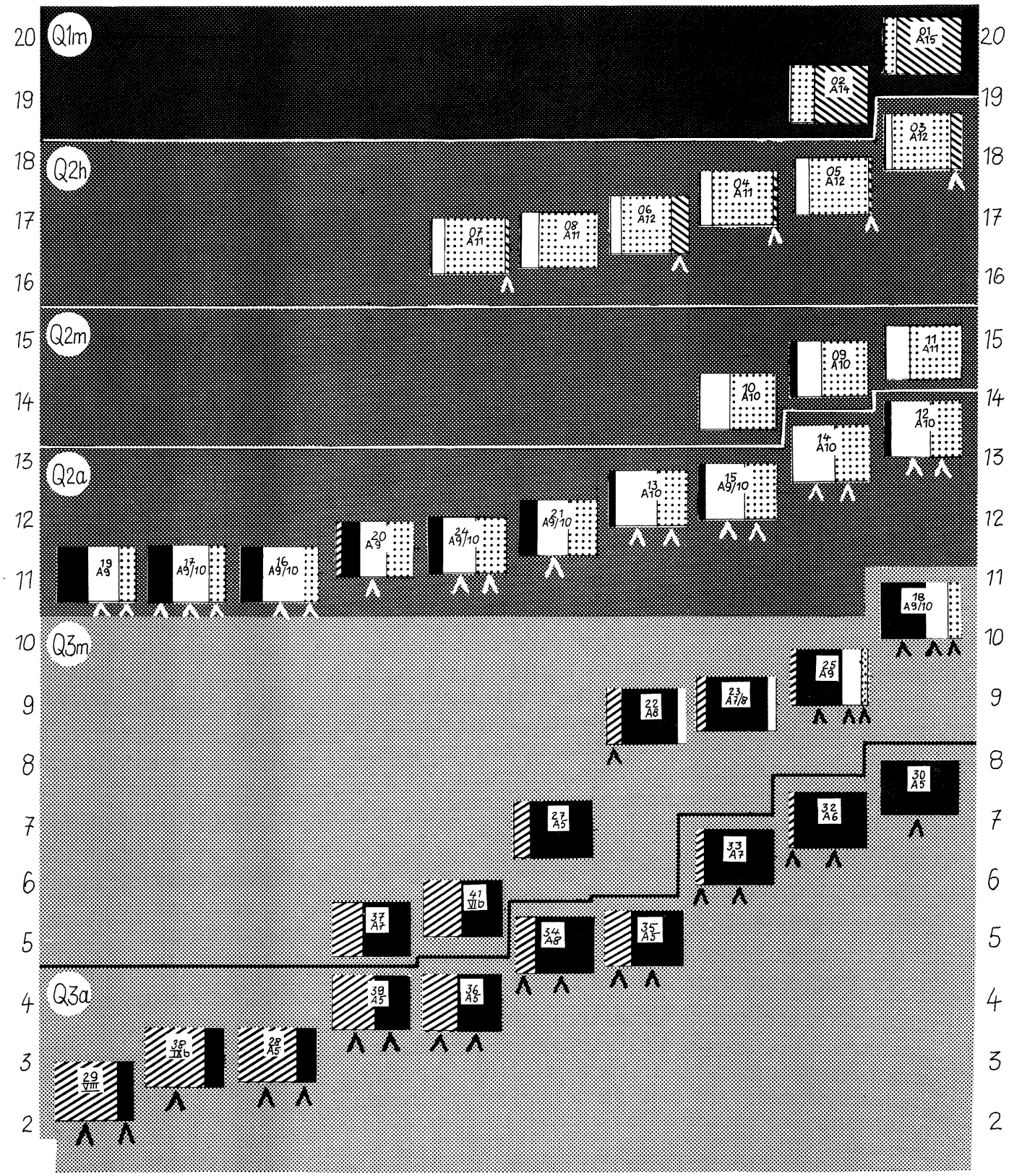
---

1) Vgl. die folgende Graphik, S. 93; diese markiert zum einen die nach dem oben beschriebenen Verfahren gebildeten Qualifikationsgruppen als unterschiedliche Felder; sie stellt zum anderen - innerhalb der rechteckigen Dienstpostensymbole - die von den Experten genannten Schul-/Ausbildungs-Voraussetzungen in einer feingliedrigeren, fünfstufigen Aufteilung dar. Relativ deutlich zeichnen sich zwei zusätzliche Qualifikationsgruppen ab, zu denen die Dienstposten im Bereich der Gruppen Q 2 und Q 3 zusammengefaßt werden könnten. Im Bereich der Gruppe Q 2 ließen sich Dienstposten, die Mittlere Reife und Inspektorenausbildung erfordern, von den anderen abtrennen; in Gruppe Q 3 grenzen sich die Dienstposten mit Mittlerer Reife - Assistentenausbildung vom Rest ab. In etwa stimmen diese Grenzziehungen mit den gebildeten Qualifikationsuntergruppen überein. Die kleinen Pfeile markieren, welche Dienstposten für welche Qualifikationsstufe Anfangsdienstposten sind, - nach dem Kriterium einer notwendigen Berufserfahrung von höchstens einem Jahr.

2) Vgl. Graphik auf S. 95. Diese ordnet die Dienstposten in die Typologiegruppen T 1 - T 5 ein; darüberhinaus werden innerhalb der Dienstposten-Symbole die genannten qualifikatorischen Zugangsbedingungen - in der angegebenen Viererstufung - dargestellt.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Dienstposten nach durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad
und Qualifikationsgruppen (Q 1 - Q 3) Finanzamt 1/3



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Typologiegruppen-Struktur aufgrund von Anforderungsmerkmalen

Die durch das Verfahren der Qualifikationsgruppenbildung teilweise verdeckten Widersprüche zwischen der Anforderungsstruktur der Dienstposten einerseits und der durch das Laufbahngruppensystem geprägten Personalstruktur andererseits zeigen sich bei der erfolgten Gruppierung der Arbeitsplätze in die Typologiegruppen T 1 - T 5 deutlich, - dies obwohl die Einstufung der Dienstposten ins Besoldungs-/Vergütungssystem als aktive Variable mitberücksichtigt worden ist.

Auffallend bei diesem Gruppierungsverfahren war, daß sich die beiden Typologiegruppen T 1 und T 2 nicht widerspruchsfrei voneinander trennen ließen. Es handelt sich hier um Dienstposten, die in ihrer Anforderungsstruktur, wie auch nach dem Anforderungsniveau sehr ähnlich sind.[1)]

Es handelt sich sowohl bei den Dienstposten der Gruppe T 1 wie auch bei den Dienstposten der Gruppe T 2 um Vorgesetztenpositionen, die hohe Anforderungen an Allgemeinwissen und Spezialkenntnisse stellen, durch hohe Verantwortung gekennzeichnet sind und auch durch hohe Werte in der Dimension "Fähigkeiten zur Personalorganisation und Menschenführung" gekennzeichnet sind.

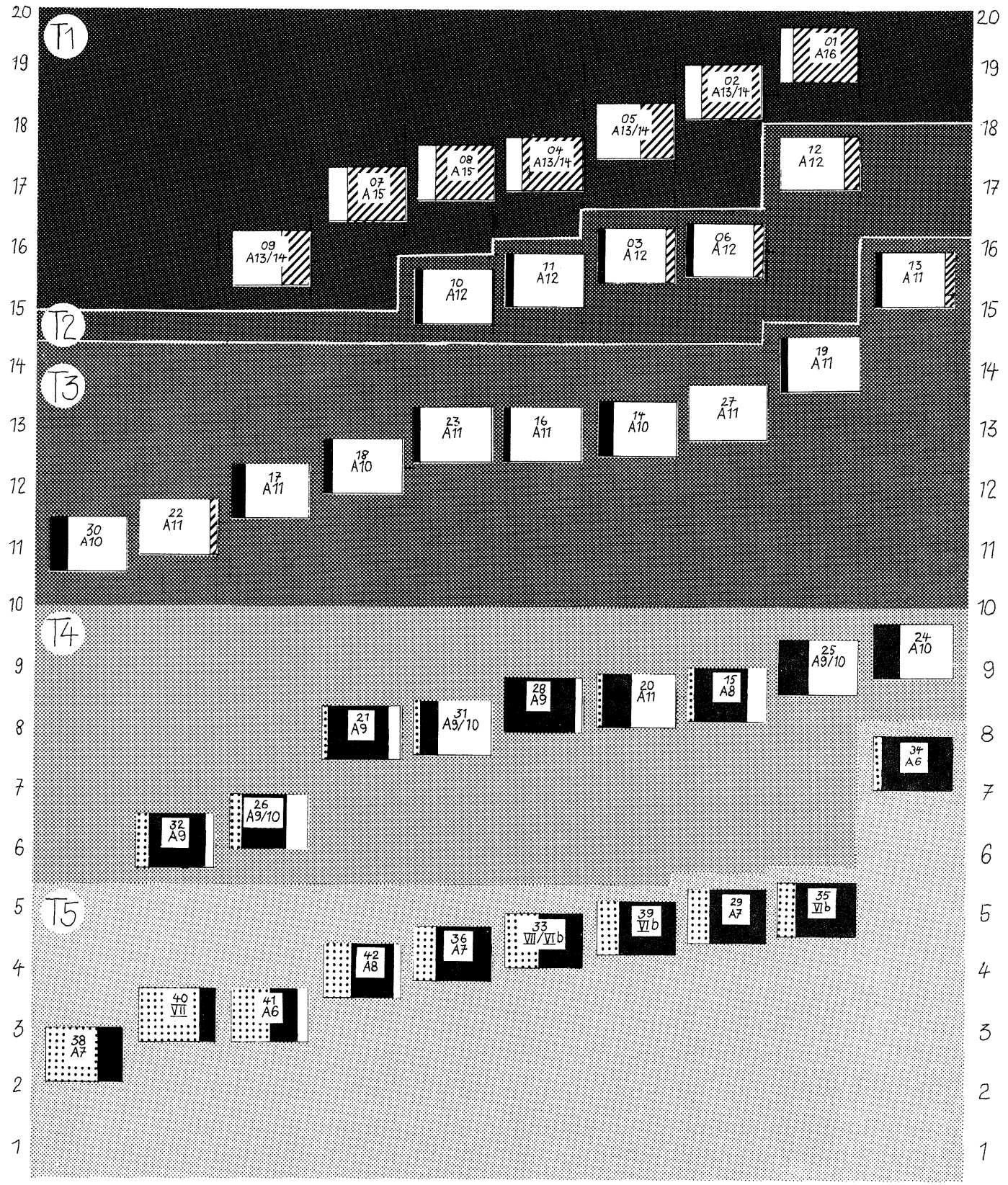
Auch nach der Variablen "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad" gibt es eine starke Überschneidung zwischen diesen beiden Gruppen. Unterschiedlich sind jedoch die Aussagen der Experten zu den notwendigen qualifikatorischen Zugangsvoraussetzungen: Für die Gruppe T 2 gilt vorwiegend Abitur oder Mittlere Reife mit Ausbildung zum Steuerinspektor, für die Dienstposten der

---

1) Vgl. das Schaubild, "Anforderungscharakteristiken.." auf S. 96. Auffallend ist die weitgehende Parallelität des Kurvenverlaufs für die Gruppen T 1 und T 2 wie auch die Tatsache, daß die Durchschnittswerte für die beiden Gruppen für fast alle Anforderungsdimensionen sehr nahe beieinanderliegen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

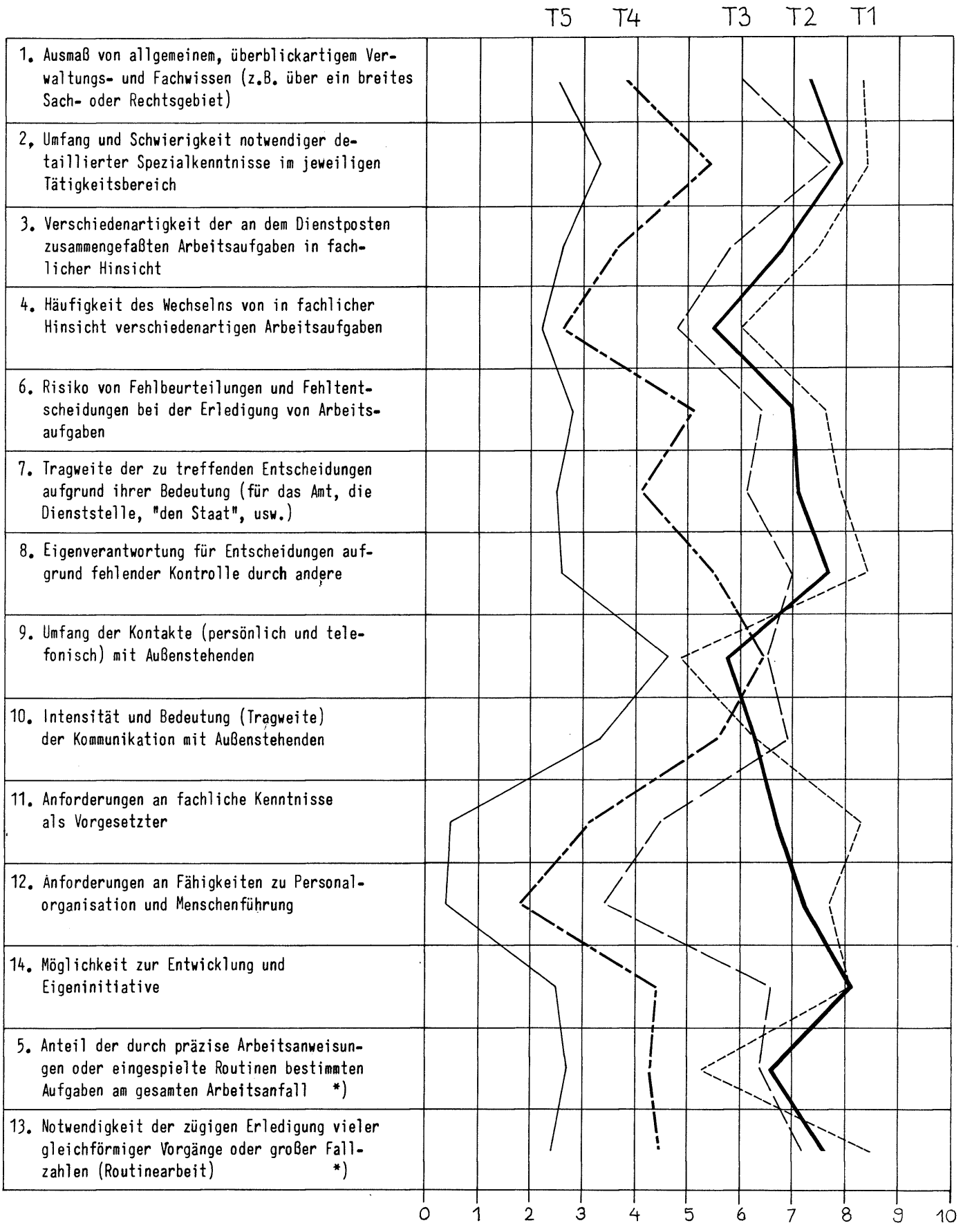
Dienstposten nach durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad
und Typologiegruppen(T 1 - T 5) Finanzamt 1/4



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

ISFMÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Expertenbefragung
Anforderungscharakteristiken der zu Typologiegruppen zusammengefaßten Dienstposten (Durchschnittswerte - Finanzamt 1/4)



*) Um eine bessere Übersichtlichkeit der graphischen Darstellung zu erreichen, wurden bei diesen Kategorien die Komplementärwerte zu den ermittelten Werten abgetragen (d.h. 10 - ermittelter Wert = eingetragener Wert). Für Kategorie 5. bedeutet dies z.B., daß die Zeichnung - entgegen dem Wortlaut - den Anteil der nicht routineartigen Arbeitsaufgaben am gesamten Arbeitsanfall symbolisiert.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Gruppe T 1 wird dagegen vorwiegend Hochschulabschluß (meist Jurist mit zweitem Staatsexamen) vorausgesetzt. Ebenfalls unterschiedlich ist die Zugehörigkeit dieser Dienstposten zu den Laufbahngruppen: Gruppe T 1 wird ausschließlich aus Dienstposten des heutigen höheren Dienstes gebildet, Gruppe T 2 dagegen aus Dienstposten des gehobenen Dienstes und zwar handelt es sich hier um die dritte Beförderungsstufe (A 12).

Die Arbeitsplätze, die zur Gruppe T 3 zusammengefaßt wurden, alle dem gehobenen Dienst angehören und als qualifikatorische Zugangsvoraussetzung nahezu ausschließlich Inspektorenausbildung voraussetzen, waren von den Dienstposten der Gruppe T 2 relativ leicht abzugrenzen. Ausschlaggebend dafür ist vor allem die Tatsache, daß es sich hier nicht um Vorgesetztenpositionen handelt: Während bei einer Reihe von Anforderungsdimensionen nur gradweise Unterschiede zur Gruppe T 2 bestehen (paralleler Linienverlauf im oberen Bereich des Schaubilds S. 96), setzen sich die Werte für die Anforderungscharakteristiken 11. und 12. (Vorgesetzteneigenschaften) deutlich von den Gruppen T 1 und T 2 ab.

Ähnlich deutlich ließ sich der Rest der Dienstposten zu den beiden Gruppen T 4 und T 5 zusammenfassen. Dieser Unterscheidung entsprechen - der Tendenz nach, jedoch mit einigen Widersprüchen - auch unterschiedliche qualifikatorische Zugangsvoraussetzungen.[1] Die Gruppe T 4 faßt Dienstposten recht unterschiedlicher Besoldung zusammen: diese reicht von A 8 (mittlerer Dienst) bis A 11 (gehobener Dienst); zur Gruppe T 5 gehören dagegen nur Posten des mittleren Dienstes bzw. entsprechende Angestelltenpositionen.

---

1) Vgl. die Darstellung S. 95.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Die deutlich anderen Ergebnisse dieses Gruppierungsversuchs, der im Vergleich zur Qualifikationsgruppen-Bildung vermehrt Anforderungsvariable einbezieht, zeigen sich zum einen darin, daß die Überschneidung zwischen den Gruppen bezüglich des Schwierigkeitsgrads - außer bei den Gruppen T 1 und T 2 - sehr viel geringer sind und sich zumeist nur noch auf einzelne Dienstposten beziehen.

Wichtiger ist jedoch, daß sich - trotz der den Erhebungsdaten inhärente Tendenz zur Reproduktion der Laufbahngruppenstruktur - ein andersartiges Strukturbild ergibt. Werden Anforderungsvariable verstärkt berücksichtigt, so fallen Dienstposten verschiedener Laufbahngruppen zusammen und werden Dienstposten gleicher Laufbahngruppen - und z.T. auch Besoldungsstufen - entsprechend den unterschiedlichen Arbeitsplatzcharakteristiken und -anforderungen voneinander abgegrenzt.

Im folgenden wird zu zeigen sein, inwieweit dieses Ergebnis auch für die Bereiche der Arbeitsverwaltung und des Gleisbaus charakteristisch ist.

2.2.2. Qualifikations- und Anforderungsgruppen im Bereich der Arbeitsverwaltung

Für den Bereich der Arbeitsverwaltung wurden Dienstposten und Arbeitsplätze sowohl nach dem Verfahren zur Qualifikationsgruppen-Bildung als auch nach dem Verfahren zur Bildung von Anforderungsgruppen zusammengefaßt; für die Mittelbehörde (Landesarbeitsamt) liegt jedoch nur eine Qualifikationsgruppen-Gliederung vor. Die Ergebnisse dieser Gruppierungsversuche sind im folgenden kurz darzustellen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Qualifikationsgruppen-Struktur

Insgesamt ergibt sich bei diesem Verfahren ein Strukturbild, das den Ergebnissen aus der Finanzverwaltung relativ stark ähnelt.[1)]

BEDEUTUNG DER QUALIFIKATIONSGRUPPEN Q 1 - Q 4 - ARBEITSVERWALTUNG

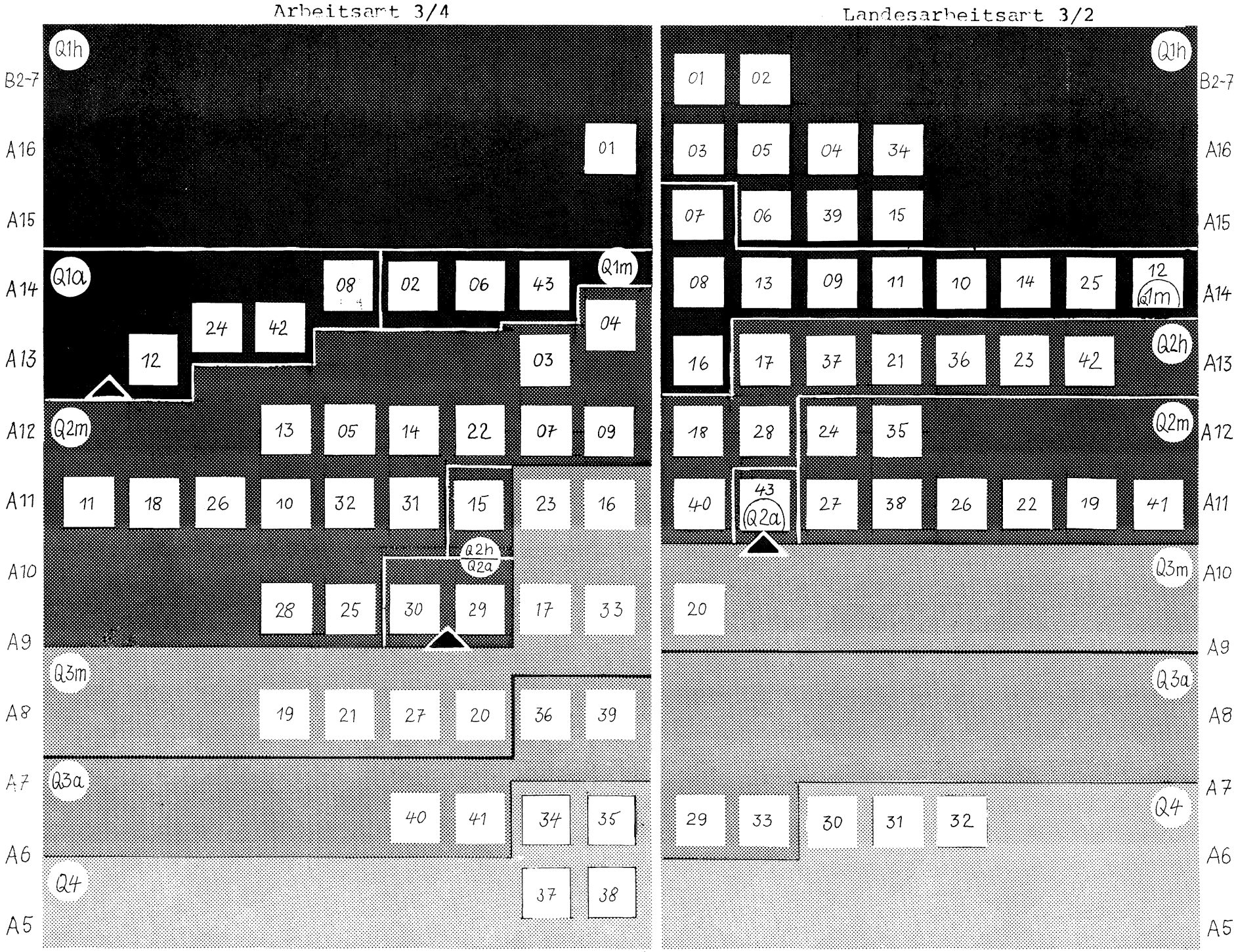
Schul-/Ausbildungsabschlüsse	Berufserfahrung	Bezeichnung Q-Gruppe
Abitur und Hochschulausbildung oder Abitur und Inspektorenausbildung und Fachhochschule	hohe (5,5 Jahre und mehr)	Q 1h
	mittlere (0,5 - 5,4 Jahre)	Q 1m
	geringe bzw. keine (bis 0,4 Jahre) Anfangsdienstposten	Q 1a
Abitur und Inspektorenausbildung (und Fachgespräch) oder Abitur und Fachhochschule oder Mittlere Reife und Lehre und Inspektorenausbildung bzw. 2. Fachprüfung (und Fachgespräch) oder Hauptschulabschluß und Inspektorenausbildung bzw. 2. Fachprüfung	hohe (5,5 Jahre und mehr)	Q 2h
	mittlere (o,5 - 5,4 Jahre)	Q 2m
	geringe bzw. keine (bis 0,4 Jahre) Anfangsdienstposten	Q 2a
Mittlere Reife und höhere Handelsschule oder Mittlere Reife und Lehre oder Mittlere Reife und Vermittlungsanwärterausbildung bzw. 1. Fachprüfung	mittlere (0,5 - 5,4 Jahre)	Q 3m
	geringe bzw. keine (bis 0,4 Jahre) Anfangsdienstposten	Q 3a
Hauptschulabschluß oder Mittlere Reife und Anlernzeit oder ohne Berufsausbildung	———	Q 4

1) Vgl. die Graphik auf S. 100, die die Ergebnisse aus einem Arbeitsamt und dem dazugehörigen Landesarbeitsamt zusammenfassend darstellt; dabei werden die Dienstposten in der Vertikalen nach den Besoldungs-/Vergütungsgruppen angeordnet. Auf die Darstellung der -amtsspezifischen - Variablen "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad" mußte hier verzichtet werden; vgl. dazu jedoch die Tabellen im Anhang S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Dienstposten nach Besoldungs-/Vergütungsstufen und Qualifikationsgruppen [illegible]



Es lassen sich vier Qualifikationsgruppen unterscheiden, wobei die beiden ersten nach dem Kriterium der notwendigen Berufserfahrung in drei Untergruppen zu unterteilen waren; in der Qualifikationsgruppe Q 3 konnten dagegen nur zwei Untergruppen unterschieden werden und für die Gruppe Q 4 ergaben sich nach dem Kriterium Berufserfahrung keine sinnvollen Aufteilungsmöglichkeiten mehr.

In der Mittelbehörde sind die Arbeitsplätze zum größten Teil auf die beiden Qualifikationsgruppen Q 1 und Q 2 verteilt, während die unteren Qualifikationsgruppen eine geringere Rolle spielen. In den Arbeitsämtern ist dagegen die Spitzengruppe geringer besetzt; die Mehrzahl der Arbeitsplätze liegt in den Qualifikationsgruppen Q 2 und Q 3; nur wenige Arbeitsplätze gehören der untersten Qualifikationsgruppe Q 4 an.

Ähnlich wie in der Finanzverwaltung dürfte dieses Strukturbild ganz grob auch den tatsächlichen Verhältnissen in der Arbeitsorganisation entsprechen, obwohl - wie erwähnt - bei der Auswahl der zu untersuchenden Dienstposten eine quantitative Repräsentativität nichtvordringlich angestrebt worden ist.

Ebenfalls ähnlich den Verhältnissen in der Finanzverwaltung steht die Qualifikationsgruppen-Struktur in enger Beziehung zur Gliederung der Personalstruktur nach dem Laufbahngruppensystem. Dabei gibt es jedoch im einzelnen eine Reihe von Überschneidungen zwischen den Qualifikationsgruppen und den ihnen in etwa entsprechenden Laufbahn- bzw. Besoldungsgruppen.

Diese Überschneidungen gelten auch - was in der graphischen Darstellung nicht sichtbar gemacht werden konnte - in bezug auf die Variable "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad".

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Anforderungsunterschiede zwischen verschiedenen Dienstposten werden also auch hier offensichtlich durch das Gruppierungsverfahren, das ausschließlich die qualifikatorischen Zugangsbedingungen als Kriterien benutzt, nicht ausreichend berücksichtigt.

Abweichend von den Ergebnissen in der Finanzverwaltung konnte bei der Anwendung dieses Verfahrens hier festgestellt werden, daß die Experten für eine relativ große Zahl von Dienstposten sehr variable qualifikatorische Zugangsvoraussetzungen angegeben haben. Außer bei den einfachen Arbeitsplätzen der Qualifikationsgruppe Q 4 und den Spitzenpositionen im Landesarbeitsamt (Qualifikationsgruppe Q 1) streuen die Expertenurteile bei vielen Dienstposten über einen recht breiten Bereich. Dies bedeutet, daß es sich um sogenannte Grenzdienstposten handelt, die nicht eindeutig der einen oder anderen Qualifikationsgruppe zuzuweisen sind.

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, daß im Bereich der Arbeitsverwaltung, die sich u.a. durch einen breiteren Einsatz von Angestellten kennzeichnen läßt, in sehr viel größerem Umfang eine Substituierbarkeit bestimmter Bildungsabschlüsse durch andere, weniger anspruchsvolle gesehen wird. Berufserfahrung und Fort- und Weiterbildung spielen hier verstärkt eine Rolle als Qualifizierungsprozesse im Hinblick auf die adäquate Erfüllung der Arbeitsaufgaben an den einzelnen Dienstposten. Sie können offensichtlich in einem vergleichsweise breiten Bereich "geringerwertige" Abschlüsse im allgemeinen Bildungssystem - z.T. jedoch auch das Durchlaufen bestimmter Ausbildungsgänge - kompensieren.

In anderer Perspektive heißt dies, daß eine Zusammenfassung der Dienstposten nach der Mehrzahl der Expertenurteile entsprechend dem Verfahren zur Qualifikationsgruppen-Bildung, das sich an die Konstruktionsprinzipien des Laufbahngruppensystems anlehnt, der tatsächlichen Anforderungsstruktur der

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Arbeitsplätze kaum gerecht werden kann. Um möglichst anforderungshomogene Gruppen von Arbeitsplätzen zu erhalten, müssen in vermehrtem Umfang Anforderungsmerkmale berücksichtigt werden.

Anforderungsgruppen-Struktur

Die Anwendung des Verfahrens zur Bildung von Anforderungsgruppen, das neben der qualifikatorischen Zugangsvoraussetzung Schul-/Ausbildung den durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad und fünf einzelne Anforderungsmerkmale berücksichtigt, brachte die Möglichkeit, die Dienstposten in sieben verschiedenen Gruppen zusammenzufassen. Charakteristisch dabei ist jedoch, daß die Anforderungsgruppen A 1 und A 2, die Gruppen A 4 und A 5 und die Gruppen A 6 und A 7 jeweils nur schwierig - d.h. unter Außerachtlassen der Aussagen eines jeweils kleineren Teils der Experten - voneinander abgrenzbar waren. Legt man auf eine relativ klare Abgrenzung Wert, so ergeben sich nur vier verschiedene Anforderungsgruppen.[1)]

Bei dieser Grobaufteilung ergeben sich - außer zwischen den Gruppen A 5 und A 6 - keine Überschneidungen im Schwierigkeitsgrad zwischen den verschiedenen Anforderungsgruppen.

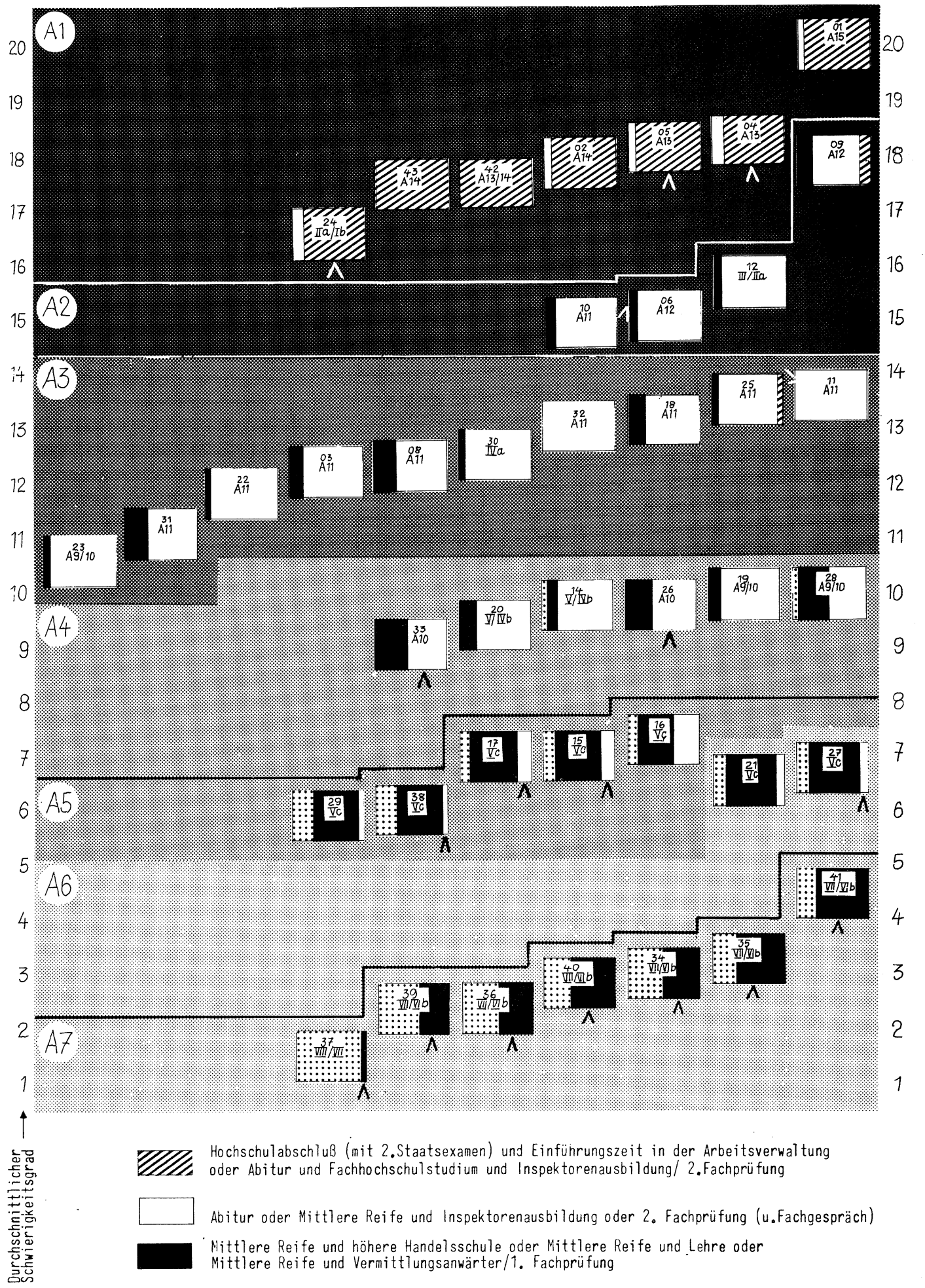
In die Anforderungsgruppe A 1 fallen die Spitzenpositionen der Arbeitsämter: Arbeitsamtsdirektor und Abwesenheitsvertreter, die Positionen von Arbeitsamtsarzt und Fachpsychologe sowie Abteilungsleiter-Dienstposten. Die Abgrenzung zur

---

1) Vgl. die Graphik auf der folgenden Seite; diese verwendet für die jeweils sehr ähnlichen Gruppen A 1 und A 2, A 4 und A 5 sowie A 6 und A 7 jeweils gleichartige Flächenschraffuren. Zusätzlich sind die unterschiedlichen Qualifikationsvoraussetzungen für die einzelnen Dienstposten kenntlich gemacht. Darüberhinaus ist markiert (kleine Pfeile), für welche Qualifikationsstufen bestimmte Dienstposten als Anfangsdienstposten anzusehen sind.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Dienstposten nach durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad und Anforderungsgruppen (A 1 - A 7) Arbeitsamt 3/3



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

ISFMÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Gruppe A 2 basiert im wesentlichen auf unterschiedlichen Schul-/Ausbildungsvoraussetzungen: in die Gruppe A 1 fallen die heute dem höheren Dienst zugeordneten Positionen, die eine akademische Ausbildung verlangen; in die Gruppe A 2 dagegen ebenfalls Arbeitsplätze von Führungskräften, die jedoch mit entsprechender Ausbildung dem heutigen gehobenen Dienst zugeordnet sind. Insgesamt sind die Anforderungscharakteristiken der Arbeitsplätze der beiden Gruppen A 1 und A 2 jedoch recht ähnlich. In einigen Dimensionen ist das Anforderungsniveau an den Arbeitsplätzen der Gruppe 2 sogar höher, als an denen der Gruppe A 1.[1)]

Es zeigt sich also hier das gleiche Phänomen, das den Gruppierungsversuch am Beispiel des Finanzamts 1/4 kennzeichnete: einige Dienstposten des heutigen gehobenen Dienstes sind sowohl in Anforderungsstruktur, wie auch im Anforderungsniveau den Arbeitsplätzen des höheren Dienstes ähnlicher, als den übrigen Dienstposten, die heute der gleichen Laufbahngruppe zugeordnet sind.

Mit einigen Ausnahmen sind die meisten Arbeitsplätze der Anforderungsgruppen A 2, A 3 und A 4 einer Qualifikationsgruppe zuzuordnen, die durch Inspektorenausbildung o.ä. auf der Basis von Abitur oder mittlerer Reife zu kennzeichnen ist. Sowohl im Schwierigkeitsgrad, wie auch in den übrigen Anforderungsmerkmalen unterscheiden sich jedoch die Arbeitsplätze dieser drei Gruppen.

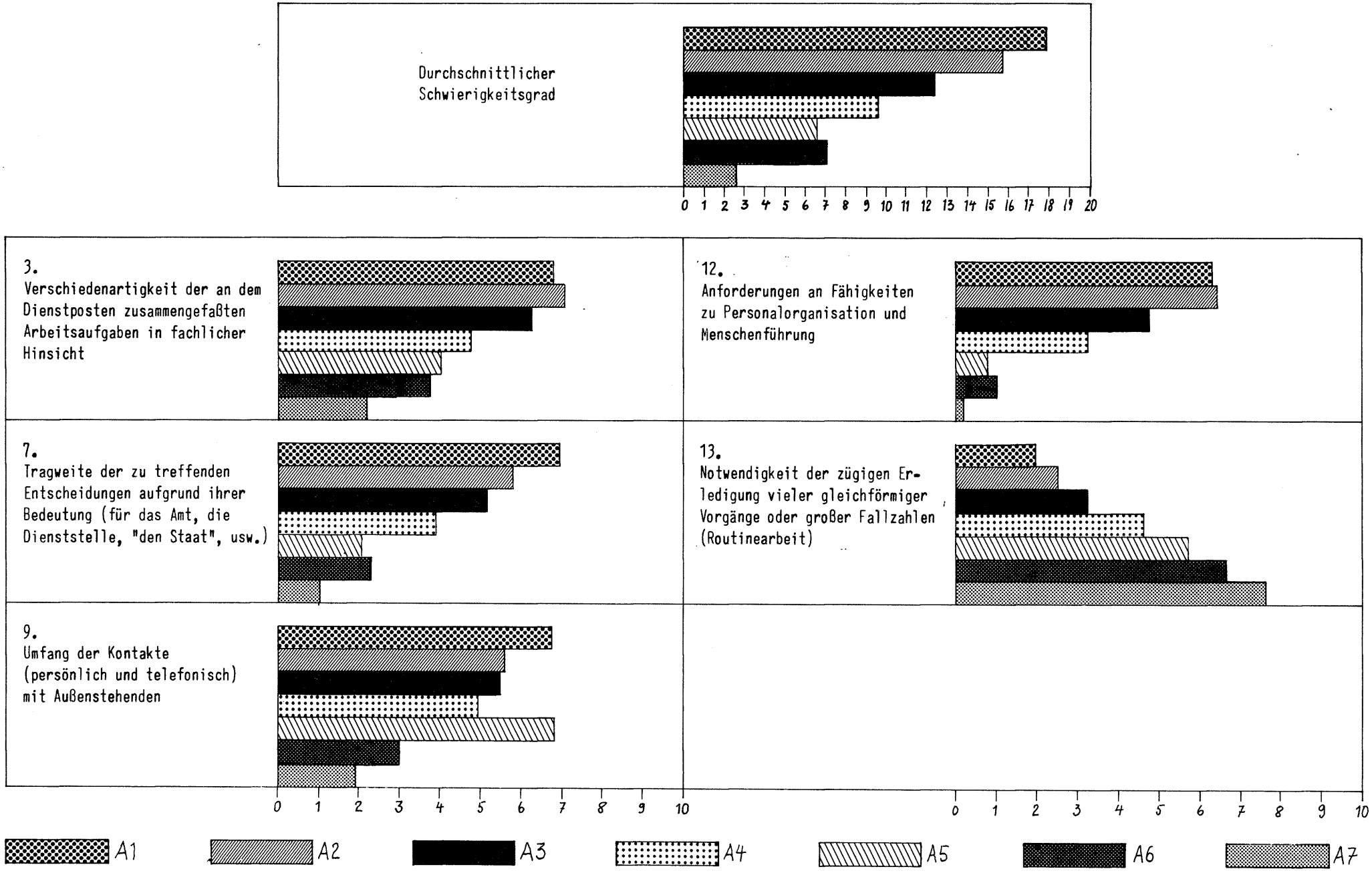
---

1) Vgl. dazu das Schaubild auf S. 106; hier sind die Werte für die sieben Gruppen für diejenigen Anforderungsdimensionen abgetragen, die bei dem Gruppierungsverfahren mitberücksichtigt worden sind. Vgl. auch Abschnitt 2.1., S. 76.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Expertenbefragung
Ausgewählte Anforderungscharakteristiken der zu den Anforderungsgruppe A1-A7 zusammengefaßten Dienstposten
(Durchschnittswerte - Arbeitsamt 3/3)



Während die Gruppe A 2 vorwiegend Arbeitsplätze mit Führungsaufgaben zusammenfaßt, handelt es sich bei den Arbeitsplätzen der Anforderungsgruppe A 3 zum einen um herausgehobene Sachbearbeiterpositionen (z.B. Förderungsberater, Ausbildungsleiter, 1. Berufsberater, Sachbearbeiter für zusammengefaßte Aufgaben usw.) zum anderen um mittlere Führungspositionen (Gruppenleiter für verschiedene Sachgebiete). Die Besoldung dieser Dienstposten liegt vorwiegend bei A 11 und reicht - in den hier nicht dargestellten Ämtern - insgesamt von A 9/10 bis A 12.

Die Anforderungsgruppe A 4 bildet sich dagegen aus "normalen" Sachbearbeiter-Dienstposten, die z.T. auch mit Angestellten besetzt werden.

Recht klar zeigt sich hier, daß bei einer Gruppierung nach Anforderungsmerkmalen die Dienstposten einer einheitlichen Qualifikationsgruppe - die in etwa das Einsatzfeld des heutigen gehobenen Dienstes ausmachen - in drei unterschiedliche Gruppen fallen. Dabei sind die Arbeitsplätze der oberen Gruppe A 2 in Anforderungsstruktur und -niveau den Spitzenpositionen (des heutigen höheren Dienstes) sehr ähnlich, während sich die Arbeitsplätze der unteren Gruppe A 4 in den Arbeitsplatzcharakteristiken sehr stark an die mit Angestellten der Vergütungsgruppe V c besetzten Positionen annähern.

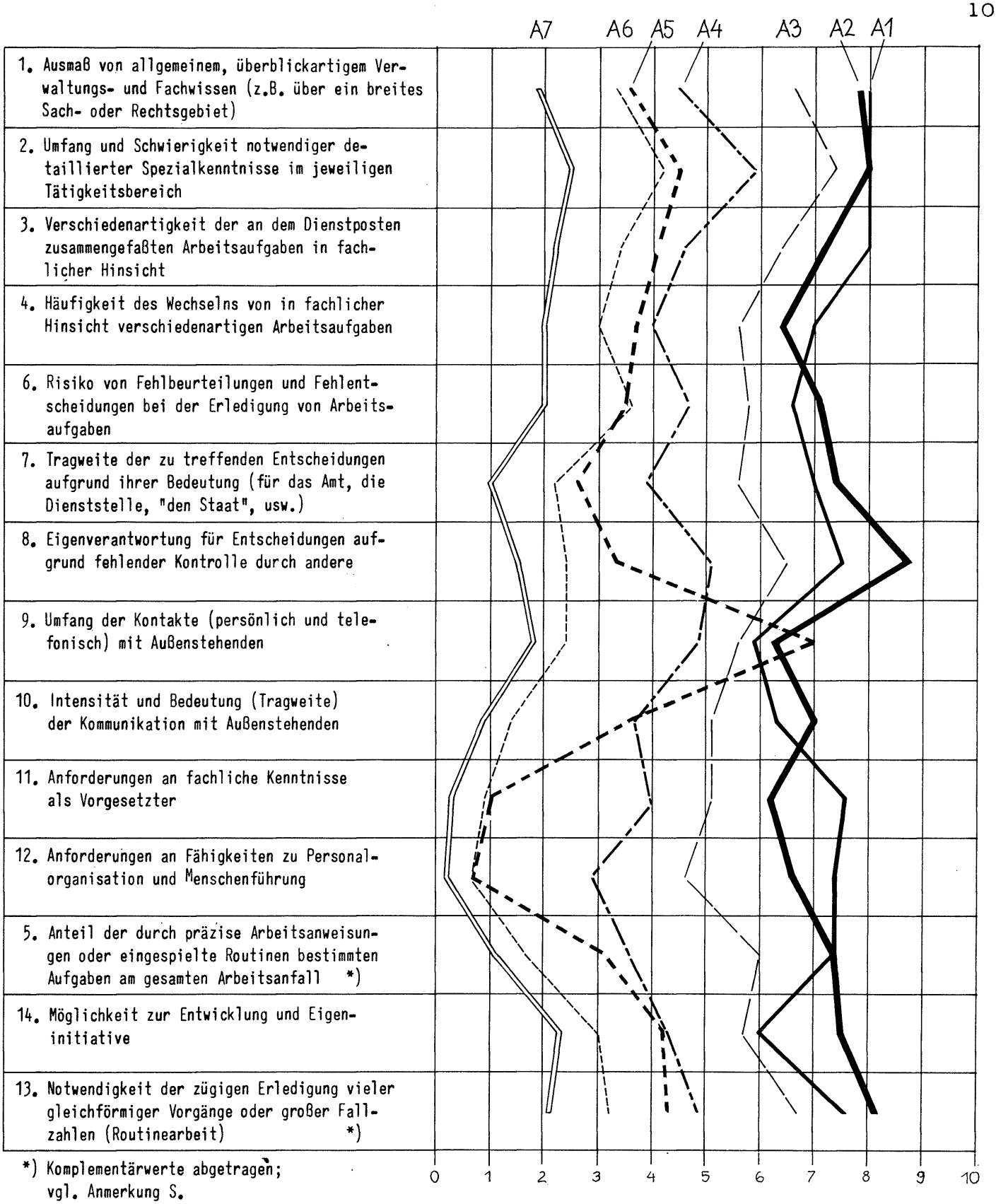
Für die Arbeitsplätze der Gruppe A 5 gelten wiederum vorwiegend geringere Zugangsqualifikationen (Mittlere Reife mit Lehre, mit Vermittlungsanwärter-Ausbildung o.ä.); es handelt sich um einfachere Sachbearbeiter- und teilweise auch Bearbeitertätigkeiten.

In die Anforderungsgruppe A 6 gehören - einige wenige - Arbeitsplätze, für die gleiche qualifikatorische Voraussetzungen gelten, deren Anforderungsstruktur sich jedoch von den Tätigkeiten der Gruppe A 5 unterscheidet. Charakteristisch hierfür ist vor allem der hohe Anspruch an die Fähigkeit zur zügigen Erledigung von Routinearbeiten.

Die Anforderungsgruppe A 7 faßt schließlich alle Arbeitsplätze für Hilfsbearbeiter zusammen; diese werden von den Experten als vergleichsweise am einfachsten angesehen und stehen auch am unteren Ende der Vergütungsstufenskala.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Expertenbefragung
Anforderungscharakteristiken der zu den Anforderungsgruppen A 1 - A 7 zusammengefaßten Dienstposten (Durchschnittswerte - alle Arbeitsämter)



*) Komplementärwerte abgetragen; vgl. Anmerkung S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Die hier am Beispiel eines Arbeitsamtes mittlerer Größe aufgezeigten strukturellen Charakteristiken zeigten sich in gleicher Weise bei den beiden anderen Untersuchungsämtern aus der Arbeitsverwaltung, von denen das eine mit gut 100 Beschäftigten kleiner, das andere mit ca. 300 Beschäftigten um einiges größer ist.[1)]

Im gesamten Strukturbild der ermittleten Anforderungsgruppen fällt auch bei den Arbeitsämtern eine tendenzielle Übereinstimmung mit der durch die Besoldungs-/Vergütungsgruppen gebildeten Hierarchie der Personalstruktur auf. Auf der anderen Seite zeigt sich jedoch sehr deutlich, daß eine Gruppierung der Dienstposten nach den von den Experten genannten Anforderungscharakteristiken zu anderen Abgrenzungen führt, als sie einer nach dem Laufbahngruppensystem gebildeten Struktur entsprechen würden. Trotz der Eindeutigkeit, mit der gerade in den Arbeitsämtern aufgrund der Expertenaussagen die Anforderungsgruppen voneinander abgegrenzt werden konnten, spricht jedoch gerade die Tatsache, daß hier Dienstposten voneinander getrennt wurden, die heute üblicherweise von Arbeitskräften mit gleichen Ausgangsqualifikationen besetzt sind, dafür, daß die ermittelten Begrenzungen der Anforderungsgruppen nicht Grenzen für den Aufstieg der Bediensteten darstellen können.

2.2.3. Anforderungsgruppen in den Gleisbauhöfen

Die Zusammenfassung der Expertenurteile zu den Anforderungscharakteristiken der Dienstposten und Arbeitsplätze der Gleisbauhöfe sowie über deren Zugangsqualifikationen führte ebenfalls zur Bildung von sieben Anforderungsgruppen (A 1 bis A 7),

---

1) Vgl. auch das Schaubild S. 85, das die Werte in den 14 Anforderungsdimensionen für die gebildeten Anforderungsgruppen A 1 - A 7 für alle Arbeitsämter darstellt. Vor allem die große Ähnlichkeit in Anforderungsstruktur und -niveau zwischen den beiden Gruppen A 1 und A 2 wird auch hier sehr deutlich.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

wobei sich allerdings die Anforderungsstrukturen und u.a. auch -inhalte der hier untersuchten Arbeitsplätze z.T. erheblich von denen der gleich benannten Gruppen aus der Arbeitsverwaltung unterscheiden. Für die drei untersuchten Gleisbauhöfe gelten - mit geringfügigen Abweichungen im einzelnen - die folgenden Charakteristiken der Arbeitsplatzstruktur.[1)]

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.

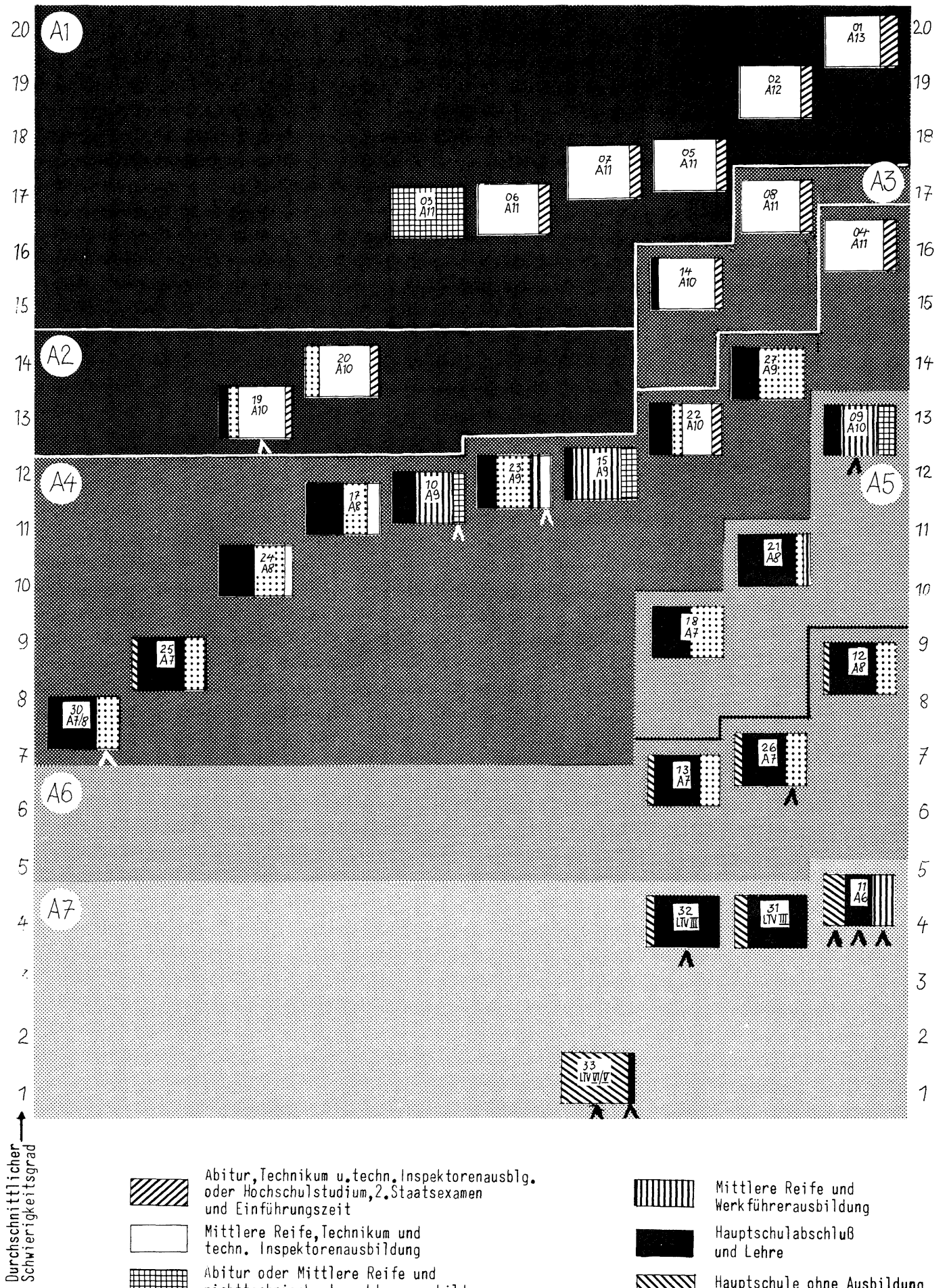
Ausnahmslos liegen diese Arbeitsplätze nach Einschätzung der Experten am unteren Ende der Schwierigkeitsskala, vergleichsweise deutlich abgetrennt von den übrigen Positionen.

Ähnlich, wenn auch nicht ganz so klar, grenzt sich im oberen Bereich der Schwierigkeitsskala die Anforderungsgruppe A 1 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.

1) Vgl. Graphik auf S. 110. Beispielhaft wird hier die Anforderungsgruppen-Struktur für einen Gleisbauhof dargestellt; ebenfalls markiert sind die Zugangsqualifikationen zu den einzelnen Dienstposten. Aus der Graphik wird bereits deutlich, daß es andere Anforderungsgruppen als in der Arbeitsverwaltung sind, die aufgrund ihrer Ähnlichkeit zusammengefaßt werden können.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Dienstposten nach durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad und Anforderungsgruppen (A 1 - A 7) Gleisbauhof 2/2



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzsituation und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Übereinstimmend ist dies die Position des Gruppenleiters Os, dem der Einsatz der Schweißtrupps 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 3.

In den Gleisbauhöfen 2/2 und 2/3 ergab sich aus den Ergebnissen des Typologielaufs eine interessante Zwischengruppe, die als Anforderungsgruppe A 2 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 3 oder A 4 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 Vorgesetztenqualifikationen, 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. 1)

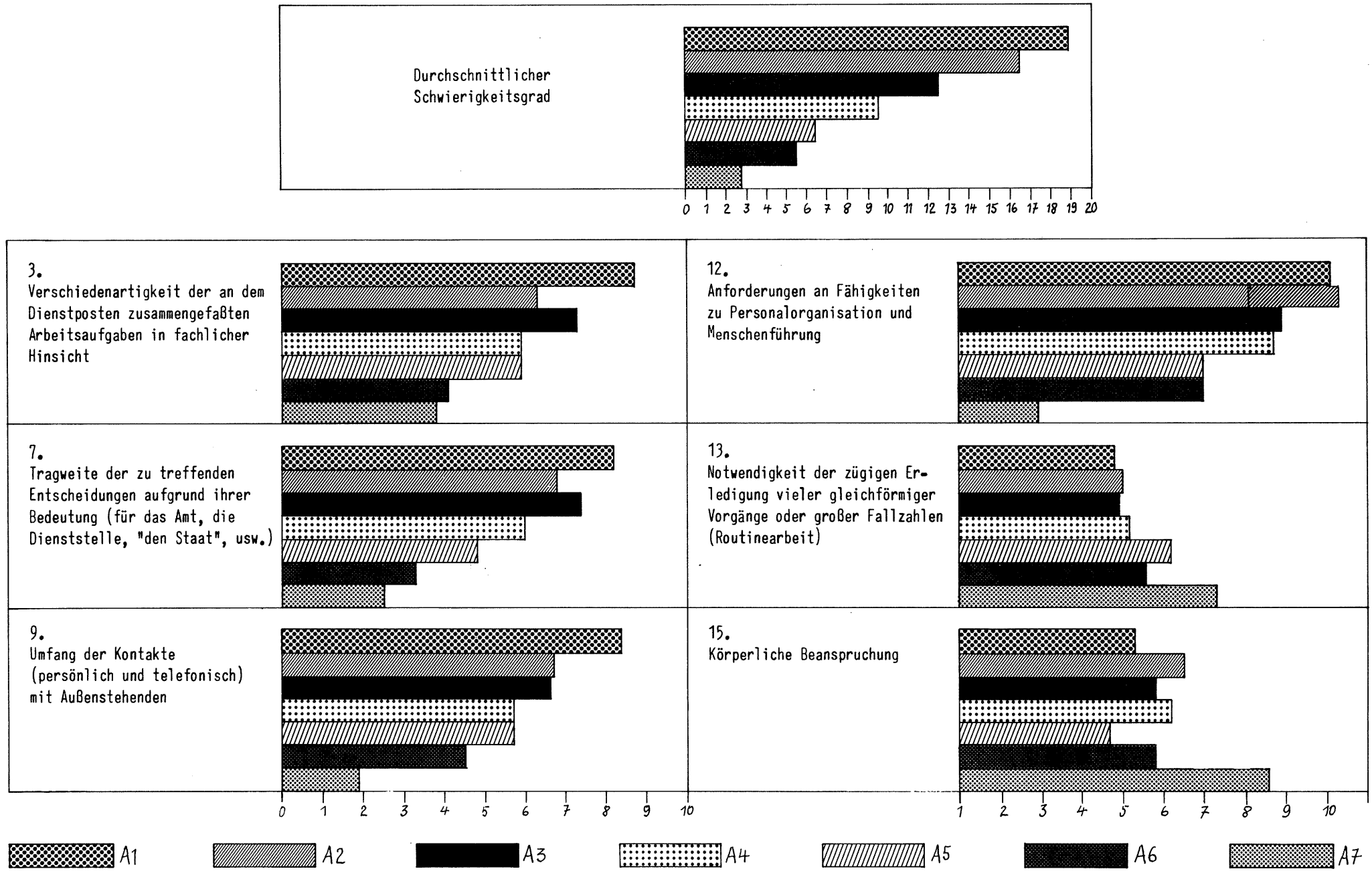
---

1) Dies geht deutlich aus dem Schaubild S. 112 hervor, das die Werte jener Anforderungscharakteristiken für die Anforderungsgruppen darstellt, die zur Gruppierung der Dienstposten verwendet worden sind. Im durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad und in den Dimensionen "Personalorganisation" und körperliche Beanspruchung liegt diese Gruppe über dem Anforderungsniveau der Gruppe 3, in anderen Dimensionen jedoch darunter. 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.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Expertenbefragung
Ausgewählte Anforderungscharakteristiken der zu den Anforderungsgruppen A 1 - A 7 zusammengefaßten Dienstposten (Durchschnittswerte - Gleisbauhof 2/2)



ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Gewisse Ähnlichkeiten in Anforderungsstruktur und -niveau führten dazu, daß sich die Arbeitsplätze der Gruppen 3 und 4 - trotz unterschiedlicher Zugangsvoraussetzungen - nur schwer voneinander trennen ließen. Die beiden Gruppen werden von Dienstposten gebildet, die teilweise dem heutigen gehobenen, teilweise auch dem mittleren Dienst angehören, und umfassen Dienstposten von A 7 bis A 11. Die Einschätzung des allgemeinen Schwierigkeitsgrades dieser Arbeitsplätze schwankt verhältnismäßig stark: Am unteren Ende überschneiden sich die Werte mit denjenigen der Arbeiterpositionen der Gruppe A 5, am oberen reichen sie 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. Auch bezüglich der differenzierteren Anforderungsdimensionen gibt es z.T. starke Variationen zwischen den Dienstposten.

Die Anforderungsgruppe A 5 und A 6, die ebenfalls schwer voneinander abgrenzbar sind, werden schwerpunktmäßig aus Arbeitsplätzen gebildet, die heute dem mittleren Dienst zugeordnet sind. Sie enthalten jedoch auch einige Dienstposten des gehobenen 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.

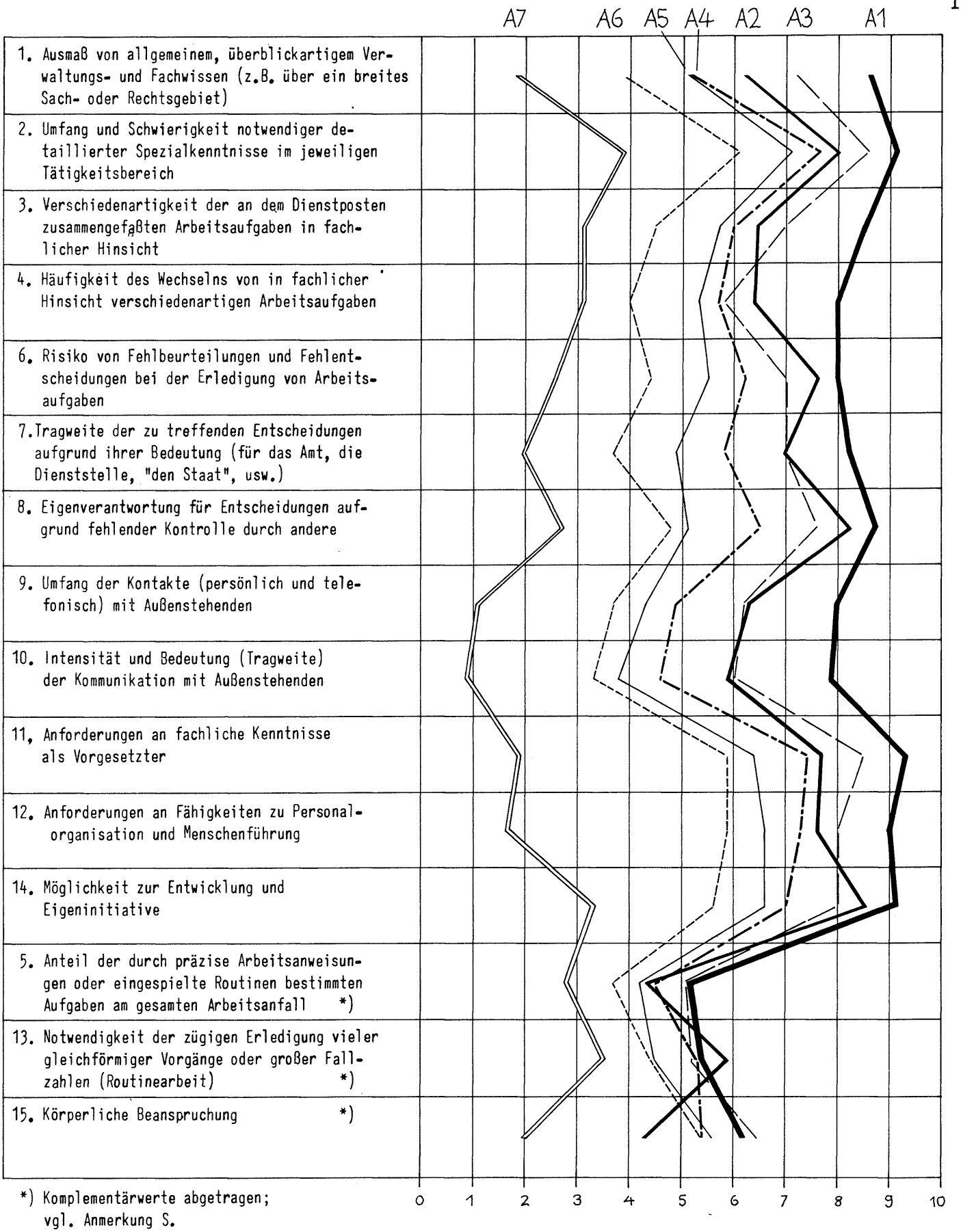
Für die hier nicht näher dargestellten beiden Gleisbauhöfe wurde eine sehr ähnliche Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze ermittelt.[1] Recht deutlich zeichnet sich das eigenständige

---

1) Vgl. Schaubild S. 114, das die Durchschnittswerte in den 15 Anforderungsdimensionen aller untersuchten Gleisbauhof-Dienstposten in den sieben Anforderungsgruppen darstellt.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Expertenbefragung
Anforderungscharakteristiken der zu den Anforderungsgruppen A 1 - A 7 zusammengefaßten Dienstposten (Durchschnittswerte - alle Gleisbauhöfe)



*) Komplementärwerte abgetragen; vgl. Anmerkung S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Anforderungsprofil der Arbeitertätigkeiten (Anforderungsgruppe A 7) ab: geringes Anforderungsniveau in den meisten Dimensionen, große Bedeutung von Routinearbeit und körperlicher Beanspruchung. Einigermaßen klar heben sich andererseits auch die Führungsdienstposten (Gruppe A 1) heraus; der Zwischenbereich der Anforderungsgruppen A 2 bis A 6 ist dagegen durch insgesamt wenig voneinander abgesetzte Anforderungsprofile und teilweise durch Überschneidungen bei einzelnen Anforderungsdimensionen gekennzeichnet. Ein "Übereinander" der Anforderungsgruppen aufgrund des Anforderungsniveaus in den meisten Dimensionen ergibt sich hier weniger deutlich als im Bereich der Arbeitsverwaltung.

Wichtiges Ergebnis dieser nur sehr knappen Auswertung der ermittelten Anforderungsgruppen ist, daß bei Berücksichtigung der von den Experten genannten Anforderungscharakteristiken einzelner Arbeitsplätze auch in diesem Bereich 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)]

Darüberhinaus weisen die Ergebnisse darauf hin, daß ein Übereinanderordnen der Arbeitsplatzgruppen unter Anforderungsgesichtspunkten problematisch ist, Unterschiede in der Anforderungsstruktur, d.h. im Niveau einzelner Anforderungsdimensionen, können mit einer einzelnen globalen Anforderungsvariablen nicht erfaßt werden. Es deutet sich hier - selbst

---

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

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

ohne Berücksichtigung konkreter Anforderungsinhalte - eine Anforderungsstruktur der Dienstposten an, die eher durch ein Nebeneinander verschiedener Gruppen gekennzeichnet ist.

2.3. Zusammenfassung

Als Resumée der Versuche, die Anforderungsstruktur der in der Untersuchung erfaßten Dienstposten herauszuarbeiten und durch die Bildung von Arbeitsplatzgruppen 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 Besoldungssystem hoch eingestuften Dienstkräfte diejenigen Arbeitsplätze innehaben, die in die oberen Qualifikations- bzw. Anforderungsgruppen fallen und die niedriger eingestuften Arbeitskräfte auf einfacheren Dienstposten sitzen, könnte zunächst damit erklärt werden, daß das Besoldungssystem als wichtiges Orientierungssystem im öffentlichen Dienst von den befragten Experten zur Indizierung von Anforderungsunterschieden herangezogen worden ist.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Die im einzelnen häufig beobachteten 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 Laufbahngruppenrechts im öffentlichen Dienst die Anforderungsstruktur der Dienstposten wesentlich mitgestaltet hat, daß jedoch andererseits das implizite Prinzip der Anwendung des Laufbahngruppensystems 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 und andererseits Arbeitsplätze einer Laufbahngruppe verschiedenen Anforderungsgruppen zugehören.

Dieses Untersuchungsergebnis führt zu der Schlußfolgerung, 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,

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

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 wurde im Vorstehenden nur teilweise herausgearbeitet. Er ergibt sich jedoch deutlich auch aus den im folgenden dargestellten Aussagen über Einstiegsebenen und denkbare Karrieremuster im öffentlichen Dienst sowie über die tatsächliche Besetzung der Arbeitsplätze.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

3. Einstiegsebenen und Personaleinsatz

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt Möglichkeiten dargelegt worden sind, die Arbeitsplätze aus den Untersuchungsbereichen nach den Anforderungen zu gruppieren, geht es im folgenden um die Frage nach den Einstiegsmöglichkeiten für Arbeitskräfte in den öffentlichen Dienst. Dazu sind z.T. bereits Einzelinformationen gegeben worden, so daß hier eine vorwiegend zusammenfassende Behandlung dieser Frage vorgenommen werden kann.

Zunächst wird es darum gehen, die ermittelten Gruppenstrukturen mit den Daten aus der Personalbefragung zur tatsächlichen Besetzung der Arbeitsplätze in Beziehung zu setzen.

3.1. Anforderungsstruktur der Dienstposten und Arbeitskräfteeinsatz

Die Untersuchung geht von der Hypothese aus, daß verschiedene Institutionen des öffentlichen Dienstes bei der Personalrekrutierung z.T. verschiedenartigen Bedingungen auf den örtlichen Teilarbeitsmärkten gegenüberstehen, und daß sich - zumindest langfristig - daraus unterschiedliche Arbeitsplatzstrukturen in Anpassung an das verfügbare Qualifikationsangebot ergeben. Es ist daher von Interesse, festzustellen, inwieweit die in die Untersuchung einbezogenen Ämter und Dienststellen, soweit ihnen ein etwa gleicher Aufgabenbereich zugeordnet ist, über eine gleichartige oder unterschiedliche Qualifikationsstruktur des Personals verfügen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

3.1.1. Qualifikationsstruktur in den Ämtern und Behörden

Beispielhaft wird auf den Bereich der Finanzverwaltung eingegangen, da hier Daten aus einer größeren Zahl von Ämtern und Behörden vorliegen.

Betrachtet man zunächst die Qualifikationsstruktur der beiden für die Untersuchung einbezogenen Steuerabteilungen der Oberfinanzdirektionen, so lassen sich nur vergleichsweise geringe Unterschiede in der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten ermitteln.

Personalbefragung
Qualifikationsstruktur der untersuchten Finanzämter und Oberfinanzdirektionen
(Angaben in %)

Schul- / Ausbildungsstufe	Finanzämter 1/1	1/2	1/3	1/4	1/6	alle FÄ	Oberfinanzdirektionen 1/5	1/7	1/5u.1/7	Finanzverwaltung Gesamt
Hochschulausbildung, 2.Staatsexamen und Einführungszeit	2,3	1,9	2,5	4,9	2,9	2,5	12,0	13,8	12,8	5,8
Abitur und Inspektorenausbildung	12,6	18,9	8,9	26,0	24,0	20,6	37,2	30,3	33,8	24,2
Mittlere Reife und Inspektorenausbildung	15,0	10,7	29,1	13,0	16,9	15,5	22,1	20,4	21,3	17,3
Mittlere Reife (u.Lehre) und Assistentenausbildung	12,6	37,0	45,6	24,7	26,9	29,4	7,2	13,8	10,3	23,8
Hauptschule u. Lehre u.Assistentenausbildg.	8,1	7,3	6,3	3,1	2,5	4,9	3,6	5,3	4,4	4,7
Mittlere Reife und Lehre	9,1	11,6	-	10,3	7,8	8,8	2,4	4,6	3,5	7,2
Hauptschule und Lehre	26,4	9,2	3,8	14,8	12,4	12,8	8,9	7,2	8,2	11,4
Hauptschule oder Mittlere Reife ohne Ausbildung	13,8	3,4	3,8	3,1	6,6	5,5	6,6	4,6	5,6	5,6
(Basis)	87	206	79	162	242	776	167	152	319	1095
sonstige Ausbildung oder keine Angabe (absolut)	20	20	3	27	34	104	13	18	31	135
Befragte insgesamt	107	226	82	189	276	880	180	170	350	1230

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISF MÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Der Anteil der Akademiker beträgt in den beiden Mittelbehörden zwischen 12 und 14 %.
Die weitaus größte Gruppe der Arbeitskräfte hat eine Inspektorenausbildung absolviert (50 % bis 60 4), davon hat der größere Teil als Bildungsabschluß Abitur vorzuweisen (30 % bzw. 37 %), der kleinere Teil (20 % bzw. 22 %) verfügt über Mittlere Reife.

Die Ausbildung zum mittleren Dienst (Steuerassistentenausbildung) haben in der Oberfinanzdirektion 1/7 knapp 20 % der befragten Beschäftigten, in der Oberfinanzdirektion 1/5 gut 10 % der Beschäftigten absolviert. Bei den meisten erfolgte diese Ausbildung auf der Basis von Mittlerer Reife, ein Teil hat jedoch Hauptschulabschluß und Lehre vorzuweisen.

Zwischen 5 % und 7 % der Arbeitskräfte haben nur einen Hauptschulabschluß oder Mittlere Reife ohne Berufsausbildung, jeweils rund 11 % verfügen zusätzlich noch über eine Lehrausbildung, - zumeist in einem kaufmännischen Beruf.

Größere Unterschiede in der Qualifikationsstruktur ergeben sich für die fünf untersuchten Finanzämter.

Der Anteil der Akademiker ist im Vergleich zu den Mittelbehörden um einiges geringer: er schwankt zwischen knapp 2 % und knapp 5 % der Beschäftigten; er ist in der Tendenz in den größeren Ämtern etwas höher, als in den kleineren (1/1 und 1/3); den geringsten Akademikeranteil hat allerdings das mit ca. 270 Beschäftigten vergleichsweise große Finanzamt 1/2. 1)

Im übrigen gibt es in den Finanzämtern keine zahlenmäßig so stark dominierende Gruppe, wie in den Oberfinanzdirektionen die Gruppe der Arbeitskräfte mit Inspektorenausbildung. Im Durchschnitt aller untersuchten Finanzämter haben jeweils rund ein Drittel der Beschäftigten die Ausbildung zum gehobenen Dienst absolviert, ein weiteres Drittel die Ausbildung zum Mittleren Dienst. Der Rest bildet sich aus Arbeitskräften ohne eine für die Finanzverwaltung spezifische Ausbildung.

1) Bei der relativ kleinen Zahl von Befragten können diese Unterschiede z.T. auch dadurch verursacht sein, daß bestimmte Dienstposteninhaber während der Befragung nicht anwesend waren. Da die Personalbefragung als Totalerhebung angelegt war und sich im übrigen zwischen den einzelnen Ämtern keine prinzipiellen Unterschiede in der Ausfallquote ergaben, dürften jedoch im übrigen die hier wiedergegebenen Zahlen zumindest in den Größenverhältnissen die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Von dieser durchschnittlichen Qualifikationsstruktur aller Finanzämter gibt es jedoch bei einzelnen Ämtern z.T. erhebliche Abweichungen.

So fällt beispielsweise auf, daß der Anteil der Arbeitskräfte mit Inspektorenausbildung von etwa 28 % (Finanzamt 1/1) bis zu 38 % bzw. 39 % (Finanzämter 1/3 und 1/4) schwankt.

Dabei sind auch die Verhältnisse zwischen Inspektoren mit Abitur und solchen mit Mittlerer Reife recht unterschiedlich: während z.B. im Finanzamt 1/4 zwei Drittel der Absolventen der Inspektorenausbildung Abitur haben und nur ein Drittel Mittlere Reife, verfügen im Finanzamt 1/3 nur ein Viertel der Absolventen der Inspektorenausbildung über Abitur.

Diese Ergebnisse bilden einen Hinweis darauf, daß in Abhängigkeit vom jeweiligen Bildungsangebot die Ausbildung im öffentlichen Dienst auf unterschiedlichen Voraussetzungen beim rekrutierbaren Personal aufzubauen hat.

Noch größere Unterschiede gibt es zwischen den einzelnen Ämtern im Anteil der Beschäftigten, die die Ausbildung des Mittleren Dienstes zum Steuerassistenten bzw. Steuersekretär durchlaufen haben. Im Finanzamt 1/1 sind dies nur etwa ein Fünftel der Beschäftigten, im Finanzamt 1/3 über die Hälfte; in beiden Fällen handelt es sich um relativ kleine Ämter, die am Rande großstädtischer Ballungszentren liegen.

Der Unterschied erklärt sich daraus, daß das Finanzamt 1/3 eine Arbeitsorganisation herkömmlicher Art aufweist, während das Finanzamt 1/1 ein Versuchsamt ist, in dem durch erheblichen Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung der Bedarf an Arbeitskräften mit der traditionellen Qualifikation für den Mittleren Dienst stark zurückgegangen ist. Entsprechend ist der Anteil der Arbeitskräfte ohne finanzamtsspezifische Ausbildung mit nahezu 50 % extrem hoch.1)

Bei den anderen Ämtern entspricht der Anteil der Arbeitskräfte mit Assistentenausbildung in etwa dem Durchschnitt aller Finanzämter; er liegt zwischen 28 % und 44 %.

Ohne finanzamtsspezifische Ausbildung, d.h. mit kaufmännischer Lehre oder ohne Berufsausbildung auf der Basis von Hauptschulabschluß oder Mittlerer Reife sind in den drei grö-

1) Sehr deutlich wird an diesem Beispiel die Folge von Polarisierungsprozessen im Zuge technisch-organisatorischer Veränderungen sichtbar. Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel I, S. 7 f.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

ßeren Ämtern jeweils ein gutes Fünftel bis ein Viertel der Arbeitskräfte. Der im Vergleich zu einem Finanzamt traditioneller Struktur (1/3) relativ hohe Bedarf an solchen Arbeitskräften mit unspezifischer Ausbildung dürfte hier ebenfalls mit technisch-organisatorischen Rationalisierungsmaßnahmen zusammenhängen, deren Folgen für die Qualifikationsstruktur hier allerdings nicht so deutlich hervortreten wie in dem Versuchsamt 1/1.

Es kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiter analysiert werden, worauf die zu beobachtenden Unterschiede in der Qualifikationsstruktur des Personals zwischen den verschiedenen Finanzämtern zurückzuführen sind. Es ist jedoch wichtig, festzuhalten, daß - bei grundsätzlich gleichartiger Aufgabenstellung - offensichtlich bedeutsame Unterschiede in der Arbeitsorganisation und damit auch in der Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze vorhanden sind, die sicherlich teilweise - wenn auch nicht direkt, sondern vermittelt über andere Faktoren - mit Unterschieden in der quantitativen wie in der qualitativen Struktur des Arbeitskräfteangebotes zusammenhängen.[1)]

3.1.2. Personaleinsatz nach Besoldungs- und Vergütungsgruppen

Die folgende Tabelle charakterisiert das Einsatzfeld der Beschäftigten unterschiedlicher Qualifikation unter Bezug auf die Besoldungs- und Vergütungsgruppe. Dabei sind die Daten aus dem gesamten Untersuchungsbereich Finanzverwaltung zusammengefaßt. Auf Unterschiede zwischen einzelnen Finanzämtern bzw. zwischen der Amtsebene und der Ebene der Mittelbehörden kann hier nicht eingegangen werden.

Insgesamt zeigt sich deutlich die Verknüpfung zwischen bestimmten Bildungs-und Ausbildungsqualifikationen und den Besoldungs- und Vergütungsgruppen entsprechend den Regeln des geltenden Laufbahngruppensystems.

---

1) Vergleichbare Daten für die anderen Untersuchungsbereiche finden sich im Anhang S.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Akademiker sind ausschließlich im höheren Dienst eingesetzt; sie verteilen sich fast gleichmäßig auf die Besoldungsgruppen A 13 bis A 16. Der im Vergleich zum Stellenkegel hohe Anteil der Besoldungsgruppen A 15/16 ist vorwiegend durch die Dienstposteninhaber in den Mittelbehörden, die in die Untersuchung einbezogen sind, verursacht.

Personalbefragung
Einstufung der Beschäftigten unterschiedlicher Qualifikation im Besoldungs-/Vergütungsgruppen-System
(Angaben in % - Finanzverwaltung insgesamt)

Schul- / Ausbildungsstufe	B2-B8	A 16	A 15	A 14	A 13/ II	A 12/ III	A 11/ IVa	A 10/ IVb	A 9/ Vb	A 8/ Vc	A 7/ VIb,a	A 6/ VII	A 5/ VIII	A 4-1 IX;X	N (Basis)
Hochschulausbildung, 2.Staatsexamen und Einführungszeit	3	19	31	26	21										64
Abitur und Inspektorenausbildung					12	18	32	23	13	1	1				265
Mittlere Reife und Inspektorenausbildung					9	17	26	21	26	1					188
Mittlere Reife (u.Lehre) und Assistentenausbildung									11	20	23	17	29		261
Hauptschule u. Lehre u.Assistentenausbildg.								2	39	43	11	2	2	2	52
Mittlere Reife und Lehre								9	15	19	23	29	6		79
Hauptschule und Lehre								7	16	19	17	24	14	3	125
Hauptschule oder Mittlere Reife ohne Ausbildung								3	8	18	16	31	12	12	61
															1095

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Die Beschäftigten mit Inspektorenausbildung sind - dem Laufbahngruppensystem entsprechend - in den Ämtern des gehobenen Dienstes eingesetzt, - eine relativ starke Gruppe im zweiten Beförderungsamt A 11. Die Verteilung der Absolventen der Inspektorenausbildung über die fünf Ämter ist für jene mit Abitur und für jene mit Mittlerer Reife ähnlich; bei den "Abitur-Inspektoren" ist ein etwas größerer Anteil in den Beförderungsämtern A 11 bis A 13, von den "Mittlere-Reife-Inspektoren" befindet sich dagegen ein größerer Anteil noch im Eingangsamt (26 %).

Das Einsatzfeld der Absolventen der Assistentenausbildung ist der Mittlere Dienst (Besoldungsgruppen A 5 bis A 9 bzw. vergleichbare Angestellten-Vergütungsgruppen). Erstaunlich ist hier die Tatsache, daß die Absolventen der Assistentenausbildung, die als Vorbildung Hauptschulabschluß und Lehre angegeben haben, zu einem sehr viel größeren Anteil in die Beförderungsämter A 8 und A 9 eingestuft sind, als diejenigen, die als Vorbildung Mittlere Reife (und nur teilweise eine Lehre) haben.

Das Einsatzfeld der Arbeitskräfte ohne spezifische Ausbildung - hier handelt es sich fast ausschließlich um Angestellte - ist durch den Bereich der Vergütungsgruppen BAT VIII bis BAT IVb gekennzeichnet, der in etwa den Ämtern des Mittleren Dienstes entspricht. Auch von den Beschäftigten ohne Berufsausbildung befindet sich nur ein kleiner Teil in den Vergütungsgruppen IX und X, die dem einfachen Dienst entsprechen.

Die Verteilung der Beschäftigten der drei Qualifikationsstufen ohne finanzamtsspezifische Ausbildung über die einzelnen Vergütungsgruppen ist im übrigen relativ ähnlich; ein kleiner Teil ist jeweils in die Vergütungsgruppe IVb aufgerückt, die bereits einem Amt des gehobenen Dienstes (A 10) entspricht. Im Vergleich zu den Arbeitskräften mit Lehre konzentrieren sich diejenigen ohne Berufsausbildung etwas stärker in den Vergütungsgruppen VII und VIII.

Insgesamt zeichnet sich hier als Einsatzfeld der Beschäftigten unterschiedlicher Qualifikationen - mit wenigen einzelnen Ausnahmen - sehr deutlich das Laufbahngruppensystem ab, das entsprechend der Vor- und Ausbildung der Beschäftigten diese bestimmten Laufbahngruppen und damit bestimmten Besoldungsgruppen zuweist. Das Untersuchungsmaterial deckt die Bereiche des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes ab, während der einfache Dienst kaum berücksichtigt ist, - was den tat-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

sächlichen Gegebenheiten in der Finanzverwaltung entspricht. Die Angestelltenpositionen liegen ganz überwiegend im Bereich, der dem Mittleren Dienst der Beamten entspricht.

Verteilung des Personals verschiedener Qualifikationsstufen auf die Qualifikationsgruppen

(Finanzverwaltung insgesamt)

Schul- / Ausbildungsstufe	Qualifikationsgruppen Q 1h	Q 1m	Q 1a	Q 2h	Q 2m	Q 2a	Q 3m	Q 3a	Q 4a	N
Hochschulausbildung, 2.Staatsexamen und Einführungszeit	38	30	6	19	5	2	.	.	.	64
Abitur und Inspektorenausbildung	1	2	1	22	47	25	2	.	.	265
Mittlere Reife und Inspektorenausbldg.	.	2	1	14	44	36	3		.	188
Mittlere Reife (u.Lehre) und Assistentenausbldg.	.	.	.	1	7	5	14	73	.	261
Hauptschule u. Lehre und Assistentenausbildung	.	.	.	2	8	26	32	32	.	52
Mittlere Reife und Lehre	.	.	.	6	25	13	8	47	1	79
Hauptschule und Lehre	.	.	.	2	16	14	14	50	4	125
Hauptschule oder Mittlere Reife ohne Ausbildung	.	.	.	.	15	6	15	57	7	61
Summe										1095

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Wie in Kapitel I ausgeführt[1], läßt diese Verteilung des Personals auf die verschiedenen Besoldungs- und Vergütungsgruppen aufgrund der nur lockeren Beziehung zwischen Amt und Dienstposten nur sehr grobe Schlußfolgerungen in bezug auf die Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze zu. Von Interesse ist daher die Verteilung der Beschäftigten unterschiedlicher (formaler) Qualifikation auf die verschiedenen Dienstposten und Arbeitsplätze.

3.1.3. Arbeitsplatzstruktur und Arbeitskräfteeinsatz

Geht man von der Zusammenfassung der Arbeitsplätze zu den Qualifikationsgruppen aus, so ergibt sich für den Bereich der Finanzverwaltung das folgende Bild.

Die Arbeitskräfte mit akademischer Ausbildung haben überwiegend Arbeitsplätze inne, die - nach den Expertenurteilen - der Qualifikationsgruppe Q 1 zugeordnet worden sind. Dabei sind vorwiegend Arbeitsplätze der Gruppen Q 1h und Q 1m besetzt; es handelt sich hier zumeist um Referenten-Dienstposten im Bereich der Oberfinanzdirektionen. Nur ein kleiner Anteil der befragten Akademiker hat dagegen Dienstposten inne, die von den Experten als Anfangsdienstposten für Hochschulabsolventen eingeordnet worden sind.

Auffallend ist, daß immerhin mehr als ein Viertel der Akademiker Arbeitsplätze inne hat, die nach überwiegender Meinung der Experten der Qualifikationsgruppe Q 2 zugewiesen sind, d.h. als Arbeitsplätze bezeichnet worden sind, die von Absolventen der Inspektorenausbildung ausgefüllt werden können.

Das Einsatzfeld der Dienstkräfte mit Inspektorenausbildung ist vorwiegend durch die Arbeitsplätze der Qualifikationsgruppe Q 2 gekennzeichnet; es ergibt sich hier eine hohe Übereinstimmung zwischen den Expertenurteilen und der tatsächlichen Dienstpostenbesetzung, da Dienstposten dieser Qualifikationsgruppe dann zugeordnet worden sind, wenn die Experten die qualifikatorische Zugangsbedingung "Abitur oder Mittlere Reife mit Inspektorenausbildung" angegeben haben.

1) Vgl. oben S. 10 ff.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Fast die Hälfte der befragten Beamten des gehobenen Dienstes hatte Arbeitsplätze der Gruppe Q 2m inne, die mittlere Berufserfahrung erfordern; ein Anteil zwischen 25 % und 36 % sitzt auf Anfangsdienstposten (Q 2a); ein Anteil von 14 % der "Mittlere-Reife-Inspektoren" bzw. von 22 % der "Abitur-Inspektoren" hatte Arbeitsplätze der Gruppe Q 2h, die hohe Berufserfahrung verlangen.

Jeweils sehr kleine Anteile des Personals mit Inspektorenausbildung sind auf Dienstposten mit geringeren Anforderungen (Gruppe Q 3) und mit höheren Anforderungen (Gruppe Q 1) eingesetzt.

Arbeitskräfte, die mit Hauptschulabschluß oder Mittlerer Reife die Ausbildung zum Mittleren Dienst absolviert haben, finden ihr Einsatzfeld hauptsächlich auf Arbeitsplätzen der Qualifikationsgruppe Q 3, was ebenfalls eine Übereinstimmung zwischen Expertenurteilen und tatsächlichem Personaleinsatz nachweist. Allerdings ist hier der Anteil der Bediensteten, die schwierigere Arbeitsplätze inne haben, die der darüber liegenden Qualifikationsgruppe zugehören, um einiges größer: Er beträgt bei den Hauptschulabgängern mit Lehre und Assistentenausbildung mehr als ein Drittel, bei den anderen Beamten des Mittleren Dienstes 13 %. Dies bedeutet, daß das Einsatzfeld dieser Beschäftigten sich in bezug auf die Qualifikationsgruppenzugehörigkeit mit dem der Beamten des gehobenen Dienstes überschneidet.

Dasselbe gilt für die Angestellten, die als Qualifikation Mittlere Reife oder Hauptschulabschluß und Lehre haben; für die erste Gruppe ist die Überschneidung zum hauptsächlichen Einsatzfeld der Beamten des gehobenen Dienstes (Gruppe Q 2) sogar noch deutlicher als bei den Beamten des Mittleren Dienstes.

Das Einsatzfeld des Personals ohne Ausbildung konzentriert sich ebenfalls auf die Qualifikationsgruppe Q 3; auch hier gibt es einen Anteil von einem Fünftel der Arbeitskräfte, die Arbeitsplätze im Bereich der Qualifikationsgruppe Q 2 inne haben.

Insgesamt macht diese Darstellung deutlich, daß die aufgrund der Expertenurteile gebildete Qualifikationsgruppenstruktur in engem Zusammenhang mit der tatsächlichen Besetzung der Arbeitsplätze durch Arbeitskräfte unterschiedlicher Qualifikation steht. Daraus kann geschlossen werden, daß die Experten eine realistische Zuordnung bestimmter qualifikatorischer Zugangsbedingungen zu deneinzelnen Dienstposten und Arbeitsplätzen vorgenommen haben.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Personalbefragung

Verteilung des Personals unterschiedlicher Qualifikationsstufen auf die Anforderungsgruppen A 1 - A 7 (Angaben in %)

1. Arbeitsämter

Qualifikationsstufe (Schul-/Ausbildung)	Anforderungsgruppen A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	A 6	A 7
Hochschulausbildung	86	14					
Abitur und Inspektorenausbildung bzw. 2. Fachprüfung und Fachgespräch	15	15	59	11			
Mittlere Reife (u.Lehre) u.2.Fachprüfung oder Mittlere Reife und Inspektorenausbldg.	7	26	46	11	7	2	
Hauptschulabschluß (u.Lehre) u.2.Fachprüfung oder Volksschule und Lehre u.2.Fachprüfung und Fachgespräch		14	62	19		2	2
Abitur und Lehre oder Vermittlungsanwärterausbildung oder Mittlere Reife und 1.Fachprüfung bzw. Vermittlerausbildung			13	17	26		44
Mittlere Reife und Lehre			8	12	16	12	52
Hauptschulabschluß und Lehre			11	12	17	16	44
Mittlere Reife oder Hauptschulabschluß ohne Ausbildung			10	6	12	13	60

2. Gleisbauhöfe

Qualifikationsstufe (Schul-/Ausbildung)	Anforderungsgruppen A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	A 6	A 7
Mittlere Reife (u.Lehre), Technikum und Inspektorenausbildung	35	22	17	22	4		
Mittlere Reife oder Hauptschulabschluß, Werkführerausbildung u.Inspektorenausbldg.	70	12		12	6		
Mittlere Reife und Werkführerausbildung oder Assistentenausbildung		18	18	45	18		
Hauptschulabschluß (u.Lehre) und Assistenten- bzw. Werkführerausbildung			6	38	30	20	5
Hauptschulabschluß und Lehre				12	8	5	75
Hauptschulabschluß und Schweißerausbildung				9			91
Hauptschule ohne Ausbildung					2	10	88

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Andererseits zeigt das Datenmaterial, daß die Einsatzmöglichkeiten des Personals unterschiedlicher Qualifikation nicht auf diejenigen Qualifikationsgruppen beschränkt sind, die nach den qualifikatorischen Zugangsbedingungen das Haupteinsatzfeld darstellen. Dies weist nochmals darauf hin, daß es sich bei der Zusammenfassung der Dienstposten zu Qualifikationsgruppen um eine Möglichkeit der Gliederung der Arbeitsplatzstruktur handelt, daß jedoch diese Gruppen von Arbeitsplätzen nicht gleichzeitig das mögliche Karrierefeld für Arbeitskräfte unterschiedlicher Qualifikation abstecken.

Versucht man die Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze im System der gebildeten Anforderungsgruppen zu erfassen - wie dies in der Untersuchung für die Bereiche der Arbeitsämter und der Gleisbauhöfe getan worden ist, - so ergibt sich insgesamt ein ähnliches Ergebnis.

Für Arbeitskräfte unterschiedlicher Schul- und Ausbildungsqualifikation ergeben sich jeweils eine oder einige wenige Anforderungsgruppen als hauptsächliche Einsatzfelder, der gesamte mögliche Einsatzbereich reicht jedoch in der Regel über mehrere Gruppen hinweg. Anders ausgedrückt heißt dies, daß bestimmte Anforderungsgruppen, d.h. Dienstposten, die nach Anforderungsstruktur und -niveau sehr ähnlich sind, von Arbeitskräften mit unterschiedlicher Schul- und Ausbildungsqualifikation ausgefüllt werden können.

3.2. Einstiegsebenen und Anfangsdienstposten in der Arbeitsplatzstruktur

Eine der Fragestellungen der Untersuchung zielt darauf ab, mögliche oder typische Eingangsstellen für Personal unter-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

schiedlicher Qualifikation in den öffentlichen Dienst zu ermitteln. Als Anfangsdienstposten wären Arbeitsplätze zu bezeichnen, deren Aufgaben von Arbeitskräften nach Abschluß einer bestimmten Schulbildung und einer darauf aufbauenden Ausbildung nach kurzer Einarbeitungszeit erfüllt werden können. Als eine Einstiegsebene könnte eine Reihe solcher Dienstposten gleichen oder ähnlichen Anforderungsniveaus angesehen werden.

Das Untersuchungsmaterial enthält Informationen zur Beantwortung dieser Frage sowohl aus der Expertenbefragung, als auch aus der Personalbefragung. Die Expertenbefragung versuchte - zum Teil abstrahierend von den derzeitigen Gegebenheiten - zu ermitteln welche Dienstposten für Arbeitskräfte unterschiedlicher Qualifikation Eingangsstellen sein können, während die Personalbefragung untersucht, welche Dienstposten tatsächlich von den Befragten als erste Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst eingenommen worden sind.[1)]

Das Beamtenrecht sieht für jede Laufbahngruppe ein sogenanntes Eingangsamt vor; diese Eingangsämter bezeichnen jedoch nicht ganz bestimmte Dienstposten; dennoch ist durch Verwaltungspraxis mehr oder weniger explizit festgelegt, welche Arbeitsplätze für den Einsatz von Beamten unmittelbar nach Abschluß ihrer Ausbildung in Frage kommen.

---

1) Die Personaldaten beziehen sich ausschließlich auf den Zeitraum von 1960 bis 1972; eine Auswertung der Angaben der älteren Arbeitskräfte, die bereits vor 1960 in den jeweiligen Bereich des öffentlichen Dienstes eingetreten sind, schien insofern nicht sinnvoll, als sich Aufgabenbereich und Anforderungsstruktur der meisten Arbeitsplätze seitdem erheblich verändert haben dürften. Die Expertenangaben beziehen sich dagegen einheitlich - wie bei den anderen Fragen auch - auf die derzeitige Arbeitsplatzstruktur.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Für den gehobenen Dienst in der Finanzverwaltung sind dies z.B. die normalen, d.h. die nicht durch besondere Schwierigkeiten gekennzeichneten Sachbearbeitertätigkeiten (insbesondere in der Veranlagung), die dann auch mit A 9 bewertet, bzw. mit A 9/10 im Stellenplan ausgewiesen sind.

Aus diesem Grund steht zu erwarten, daß vorwiegend die Arbeitsplätze, die mit A 5 oder A 6 (mittlerer Dienst) oder mit A 9/10 (gehobener Dienst) oder mit A 13/14 (höherer Dienst) besoldet sind, vom Personal als die jeweils ersten Arbeitsplätze angegeben werden und auch von den Experten als Anfangsdienstposten bezeichnet werden. Nachdem jedoch die Experten nach der Eignung eines bestimmten Arbeitsplatzes als Anfangsdienstposten und nicht nach den tatsächlichen Eingangsstellen befragt worden sind, und im übrigen auch nicht auf die derzeit gängigen Qualifizierungsprozesse beschränkt waren, sind hier abweichende Angaben durchaus möglich.

3.2.1. Anfangsdienstposten nach Expertenangaben

Bei der Zusammenfassung der Dienstposten zu Qualifikationsgruppen, die für die Untersuchungsämter aus der Finanzverwaltung und aus der Arbeitsverwaltung vorgenommen worden ist, ergeben sich sogenannte Einstiegsebenen als die mit "a" gekennzeichneten Untergruppen. Diese Untergruppen enthalten jene Dienstposten, für die die Experten keine oder höchstens eine Berufserfahrung bis zu einem halben Jahr für notwendig hielten. Wie zum Teil bereits dargelegt, handelt es sich dabei keineswegs ausschließlich um Dienstposten, denen heute Besoldungsgruppen zugeordnet sind, die den Eingangsämtern in die Laufbahngruppen entsprechen.

Während die Positionen für Akademiker in den Finanzämtern, die in die Qualifikationsgruppe Q 1a fallen, tatsächlich alle mit A 13/14 besoldet sind, umfaßt die Gruppe Q 2a,

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

für die Inspektorenausbildung als qualifikatorische Zugangsvoraussetzung gilt, von Dienstposten, die nach A 5 oder nach A 8 bezahlt werden, bis zu solchen, die nach A 11 eingestuft sind.

Ähnlich breit variierend ist auch die Bezahlung der Arbeitsplätze der Anforderungsgruppe Q 3a (Ausbildungsvoraussetzung: Assistentenausbildung oder Lehre): Hier gibt es eine Variation von A 5 bis A 9. 1)

Ein ähnliches Ergebnis läßt sich auch für den Bereich der Arbeitsverwaltung feststellen, allerdings in Verbindung mit der Tatsache, daß es hier relativ sehr viel weniger Anfangsdienstposten gibt.[2)]

Auch im Gleisbau zeichnen sich - außer in der untersten Anforderungsgruppe - nur wenige Arbeitsplätze ab, die keine längere Berufserfahrung erfordern. Diese sind ebenfalls nicht auf die derzeitigen Eingangsämter begrenzt.[3)]

Dieses Datenmaterial weist darauf hin, daß die Experten in ihrer Mehrzahl für bestimmte Qualifikationsstufen Dienstposten als Anfangsdienstposten bezeichnen, die heute auf sehr verschieden hohen Stufen im Besoldungs- und Vergütungsgruppensystem liegen. Auch in bezug auf das Kriterium "durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad" unterscheiden sich diese Dienstposten, so daß in dieser Hinsicht von Einstiegsebenen kaum gesprochen werden kann.

Da die Zuweisung der Dienstposten bei der Anwendung des Verfahrens zur Qualifikationsgruppenbildung bezüglich der Untergruppen häufig insofern nicht eindeutig war, als die Expertenurteile über einen weiteren Bereich möglicher qualifikatorischer Zugangsbedingungen streuten, wurde das Material noch auf eine andere Weise ausgewertet. Hierbei wurde für jeden

1) Vgl. dazu im einzelnen Text und graphische Darstellung weiter oben S. 85

2) Vgl. dazu graphische Darstellung S. 100

3) Vgl. dazu graphische Darstellung S. 110

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Dienstposten einzeln festgestellt, welcher Anteil der Experten, die für diesen Dienstposten eine bestimmte Schul-/Ausbildungskombination angegeben haben, der Meinung sind, daß die Aufgaben des Arbeitsplatzes bei Vorliegen dieser Qualifikation nach höchstens einem Jahr Berufserfahrung bewältigt werden könnten. Der zeitliche Spielraum ist hier also etwas breiter, dafür läßt sich jedoch genau feststellen, für welche Qualifikation ein Dienstposten als Eingangsstelle gelten kann.

Am Beispiel des Finanzamts 1/3 läßt sich zeigen, daß sehr viele Dienstposten mögliche Eingangsstellen sind.[1)]

Fast alle Dienstposten der Qualifikationsgruppe Q 3 sind mögliche Anfangsdienstposten und zwar sowohl für Steuerassistenten, wie auch für Arbeitskräfte, die keine oder keine finanzamtsspezifische Ausbildung haben.

Die Dienstposten der Gruppe Q 2a sind ebenfalls auch nach dieser Aufgliederung mögliche Eingangsstellen. Dabei gibt es eine Reihe von Arbeitsplätzen, für die dies für Absolventen der Inspektorenausbildung - unabhängig von der schulischen Vorbildung - zutrifft; einzelne Arbeitsplätze sind Anfangsdienstposten nur für Inspektoren mit Mittlerer Reife, die üblicherweise im Rahmen ihrer Ausbildung bereits praktische Erfahrungen gewonnen haben. Soweit Dienstposten dieser Gruppe als für Steuerassistenten zugänglich erscheinen, setzen sie eine lange Berufserfahrung voraus.

Für Akademiker gibt es in diesem Untersuchungsamt keine Eingangsstellen im höheren Dienst bzw. in der Qualifikationsgruppe Q 1; jedoch werden die meisten Arbeitsplätze der Qualifikationsgruppe Q 2h als geeignete Anfangsdienstposten für Arbeitskräfte mit akademischer Ausbildung bezeichnet (dabei wird diese qualifikatorische Zugangsbedingung allerdings jeweils nur von einer Minderheit der Experten verlangt).

Die Ergebnisse aus dem Bereich der Arbeitsverwaltung weisen in bezug auf die hier gestellte Frage eine Besonderheit auf, die mit den spezifischen Aufgabenstellungen in diesem Bereich des öffentlichen Dienstes zusammenhängt.[2)]

---

1) Vgl. dazu graphische Darstellung S. 93

2) Vgl. graphische Darstellung S. 100

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Vor allem im mittleren Bereich der Qualifikationsgruppe Q 2 gibt es - im Vergleich zur großen Zahl der Dienstposten, die insgesamt in diese Gruppe fallen, - kaum Anfangsdienstposten der oben angegebenen Definition. Dies hängt damit zusammen, daß nach Meinung der Experten für die Durchführung der meisten Tätigkeiten im Bereich der Arbeitsvermittlung und auch der Berufsberatung mehrere Jahre Berufserfahrung erforderlich sind, die nach Möglichkeit bereits vor Eintritt in diesen Bereich des öffentlichen Dienstes gewonnen sein sollten.

Zweifellos gibt es auch in diesem Bereich geeignete Eingangsstellen für neu rekrutiertes Personal, jedoch mit dem Unterschied, daß Arbeitskräfte, die direkt aus dem Bildungs-/Ausbildungssystem kommen, die qualifikatorischen Zugangsbedingungen - nach Meinung der Experten - nicht voll erfüllen.

Insgesamt zeigt die Auswertung des Untersuchungsmaterials zu der Frage nach den möglichen Eingangsstellen in den öffentlichen Dienst, daß - außer in den Mittelbehörden - bei einem entsprechend breit gefächerten Angebot verschieden ausgebildeter Arbeitskräfte eine sehr große Zahl von Arbeitsplätzen für den Einstieg geeignet ist. Daneben gibt es jedoch - insbesondere im Bereich der Arbeitsverwaltung, aber auch in den Führungsebenen der Finanzämter und Gleisbauhöfe - Dienstposten, für die eine längere Berufserfahrung als notwendiges Qualifikationselement vorausgesetzt wird. Zu Einstiegsebenen lassen sich diese Dienstposten jedoch nicht zusammenfassen, wenn man diesen Begriff darauf bezieht, daß die Dienstposten entweder nach der derzeitigen Besoldung oder nach dem hier ermittelten Anforderungsniveau in etwa auf einer Stufe stehen müßten.

3.2.2. Eingangsdienstposten der Beschäftigten

Diese Ergebnisse werden durch das Material aus der Personalbefragung über den tatsächlichen Arbeitskräfteeinsatz weitgehend bestätigt. Zwar gibt es bei den tatsächlichen Anfangs-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

dienstposten des Personals eine recht deutliche Konzentration auf Arbeitsplätze, die heute mit den Besoldungsstufen der Eingangsämter in die verschiedenen Laufbahngruppen verbunden sind. Es gibt jedoch auch davon abweichende Fälle, die sich zum Teil daraus erklären, daß Bedienstete auf einem Arbeitsplatz einmal oder sogar mehrmals befördert worden sind. Zum anderen werden offensichtlich auch "Anfänger" tatsächlich auf Dienstposten eingesetzt, die ein oder zwei Stufen höher bewertet sind, - was sicherlich mit dem vielfach beobachteten Personalmangel zusammenhängt.

Die folgende Graphik zeigt beispielhaft für das Arbeitsamt 3/3 im einzelnen, welche Dienstposten von Arbeitskräften welcher Qualifikation während des Zeitraums der letzten 8 bis 12 Jahre als Anfangsdienstposten eingenommen worden sind. 1)

Alle Dienstposten der unteren Anforderungsgruppe sind von zwei bis zu sechs verschiedenen Arbeitskräften als erste Arbeitsplätze in der Arbeitsverwaltung eingenommen worden. Die Qualifikation dieser Arbeitskräfte reicht von Abitur oder Mittlerer Reife ohne Ausbildung über die häufige Qualifikation Hauptschulabschluß und Lehre bis zu Arbeitskräften, die außer der Lehre die 1. Fachprüfung abgeschlossen haben.

Auch im mittleren Bereich der Anforderungsgruppen A 3 bis A 6 gibt es Anfangsdienstposten; ihre Zahl ist jedoch im Vergleich zur Gesamtzahl der in diese Gruppen eingeordneten Arbeitsplätze gering. Typische Zugangsqualifikationen sind hier Mittlere Reife mit Lehre und Inspektorenausbildung bzw. zweite Fachprüfung. Bei den Beamtenpositionen handelt es sich um Dienstposten, die nach A 9 oder A 10 eingestuft sind.

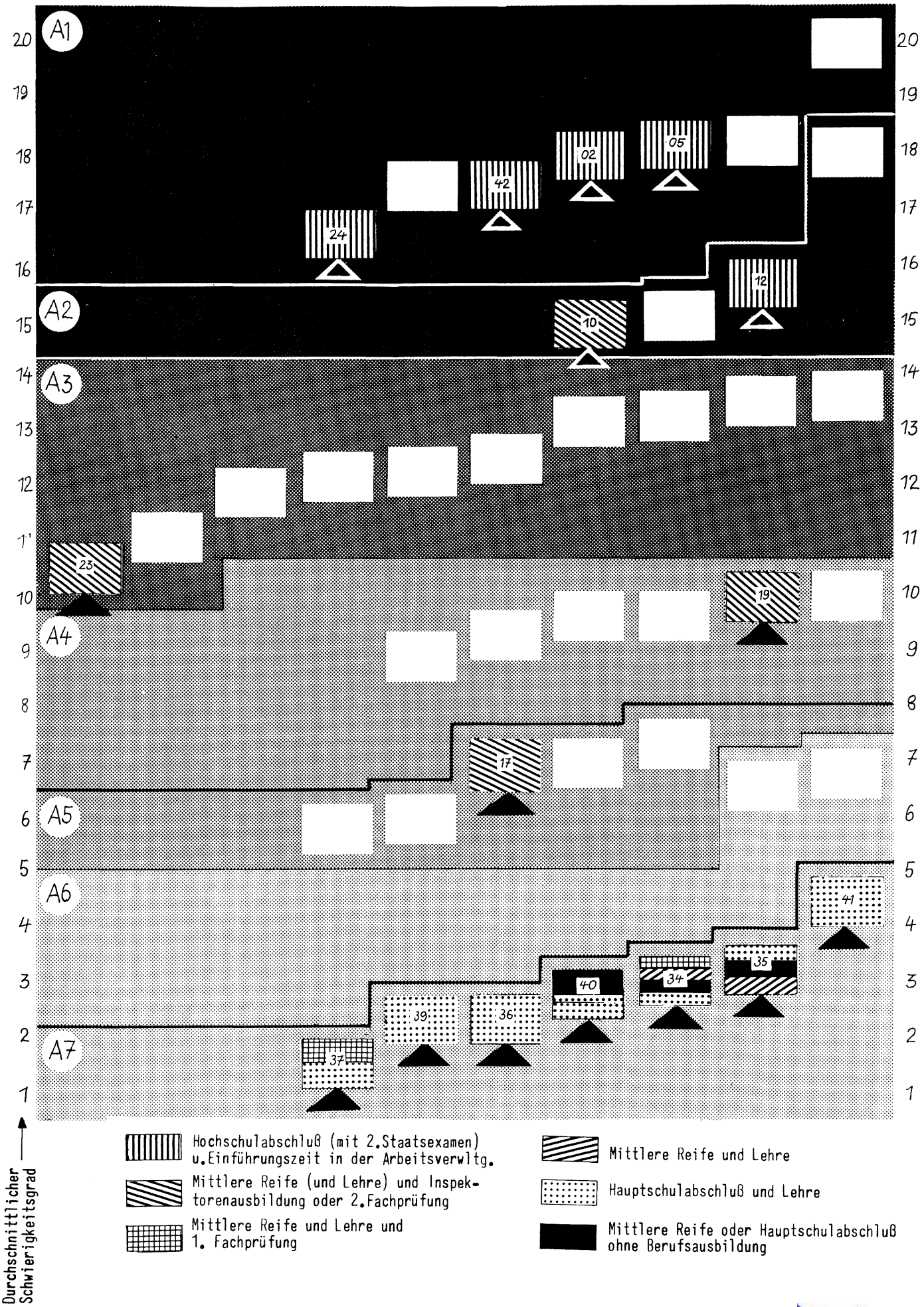
Im Bereich der Anforderungsgruppen A 1 und A 2 sind wiederum ein größerer Teil der Dienstposten von Arbeitskräften mit Hochschulbildung bereits als Anfangsdienstposten wahrgenommen worden. Als Angestelltenpositionen sind diese Arbeitsplätze mit BAT IIa/I b vergütet; die Beamtendienstposten liegen in den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

1) Die Graphik markiert im übrigen die Lage der Dienstposten nach dem durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad sowie in der Flächenschraffur die Anforderungsgruppengliederung; zu den von den Experten angegebenen Qualifikationen und Anfangsdienstposten vgl. die Graphik auf S. 104.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Tatsächliche Eingangsdienstposten der Beschäftigten

Arbeitsamt 3/3



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Nur scheinbar abweichend von den Expertenaussagen ergeben sich auch im mittleren Anforderungsbereich der Arbeitsämter Eingangsstellen für Arbeitskräfte bestimmter Qualifikation.

Generell erfolgte der Einsatz von neu rekrutiertem Personal in allen Untersuchungsbereichen überwiegend auf Arbeitsplätzen, deren Besoldungsgruppe den Eingangsämtern entspricht; daß dies jedoch nicht unbedingt die Arbeitsplätze sind, die unter dem Gesichtspunkt einer anforderungsgerechten Dienstpostenbesetzung als Eingangsstellen vorzusehen sind, haben die Aussagen aus der Expertenbefragung deutlich gemacht. Übereinstimmend zeigt das Datenmaterial aus der Experten- und aus der Personalbefragung, daß die meisten (anspruchsvolleren) Dienstposten der Mittelbehörden keine geeigneten Eingangsstellen für neu rekrutiertes Personal ohne Berufserfahrung sind.

3.3. Zusammenfassung

Die Darstellung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse über den Einsatz des Personals hat zunächst gezeigt, daß die von den Experten in verschiedenen Aussagesystemen dargestellte Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze weitgehend realistisch ist.

Dabei ergibt sich übereinstimmend für alle Untersuchungsbereiche, daß das mögliche Einsatzfeld von Beschäftigten bestimmter Qualifikation nicht auf diejenigen Gruppen in der Arbeitsplatzstruktur beschränkt ist, denen die jeweiligen Schul- und Ausbildungsabschlüsse überwiegend zugeordnet sind.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

4. Karrierewege und Verwendungsreihen innerhalb der Arbeitsplatzstruktur

Während es in den vorangegangenen Ausführungen darum ging, Dienstposten zu Gruppen zusammenzufassen und die Verteilung des Personals auf diese Gruppen zu untersuchen, werden nun die sich für den individuellen Personaleinsatz ergebenden Strukturen in Abhängigkeit von bestimmten Qualifikationsvoraussetzungen untersucht. Das Interesse konzentriert sich auf die von bestimmten Anfangsdienstposten ausgehenden Wege innerhalb der Arbeitsplatzstruktur. Dazu dienen einerseits Angaben der Experten und andererseits die Angaben der befragten Bediensteten zu vergangenen eigenen Werdegängen sowie deren Vorstellungen über ihre zukünftige berufliche Entwicklung.

Die von unterschiedlichen Personenkreisen stammenden Aussagen werden nicht unter dem Aspekt der Einzelaussagen behandelt, sondern es wird versucht, auch aus diesem Datenmaterial möglichst allgemeine, übergeordnete Zusammenhänge aufzeigende Schlüsse zu ziehen.

4.1. Denkbare Karrierewege nach Expertenangaben

Aus den Expertenangaben über mögliche individuelle Werdegänge sind in diesem Zusammenhang nur diejenigen referiert, in denen ein möglichst schneller Weg zur jeweils erreichbaren Spitzenstellung aufgezeigt wurde, und die als Ausgangspunkt das Bildungsniveau heutiger Schulabgänger mit Mittlerer Reife oder Abitur genommen hatten.[1] Die Ausbildungsart im öffentlichen Dienst konnte von Fall zu Fall variieren. Da die Experten weder

1) Eine genaue Beschreibung des Fragebogens, aus dem die hier aufgeführten Antworten stammen, befindet sich im Anhang.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Die Reichweite bestimmter (formaler) Qualifikation geht in aller Regel über die - nach möglichst hoher Anforderungshomogenität gebildeten - Gruppen von Arbeitsplätzen hinaus. "Karriereperspektiven" sind nicht auf die Arbeitsplätze einer Qualifikations- oder Anforderungsgruppe beschränkt. Darauf wird im folgenden Abschnitt 4 noch einzugehen sein.

Unter einem zweiten Problemaspekt wurde nach den möglichen Eingangsstellen in den öffentlichen Dienst gefragt. Hierzu ergab sich, daß weder die von den Experten als geeignet genannten Anfangsdienstposten noch die tatsächlich von neu rekrutiertem Personal zuerst besetzten Arbeitsplätze ausschließlich solchen Besoldungsgruppen zugeordnet sind, die den heutigen Eingangsämtern in die Laufbahngruppen entsprechen.

Generell konnte - in Abhängigkeit von der Differenzierung des berücksichtigten Qualifikationsangebots - eine recht große Zahl möglicher Eingangsstellen identifiziert werden; Ausnahmen bilden hier - aufgrund von Besonderheiten in der Aufgabenstellung - bestimmte Bereiche in den Arbeitsämtern und in den Mittelbehörden. Eine Zusammenfassung dieser Anfangsdienstposten zu Einstiegsebenen ist jedoch - unter dem Anspruch eines möglichst ähnlichen Anforderungsniveaus - problematisch.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

die derzeitige Laufbahnverordnung noch Stellenpläne oder Beförderungsrichtlinien zu berücksichtigen hatten, handelt es sich bei den Karrierewegen weder um tatsächlich stattgefundene Karrieren noch um Richtlinien für die Festlegung einzelner, bestimmter Verwendungsreihen. Anhand der Ergebnisse dieses Datenmaterials soll vielmehr aufgezeigt werden, ob entsprechend den Gruppierungen von Dienstposten typische, in ihrer Grundlage gleiche Entwicklungsgänge von einem Dienstposten zum nächsten zu verzeichnen sind.

Die schematisierte graphische Darstellung der Ergebnisse zu dieser Frage (vgl. folgende Seite) zeigt an einigen ausgewählten, typischen Wegen im wesentlichen drei bemerkenswerte Erscheinungen.

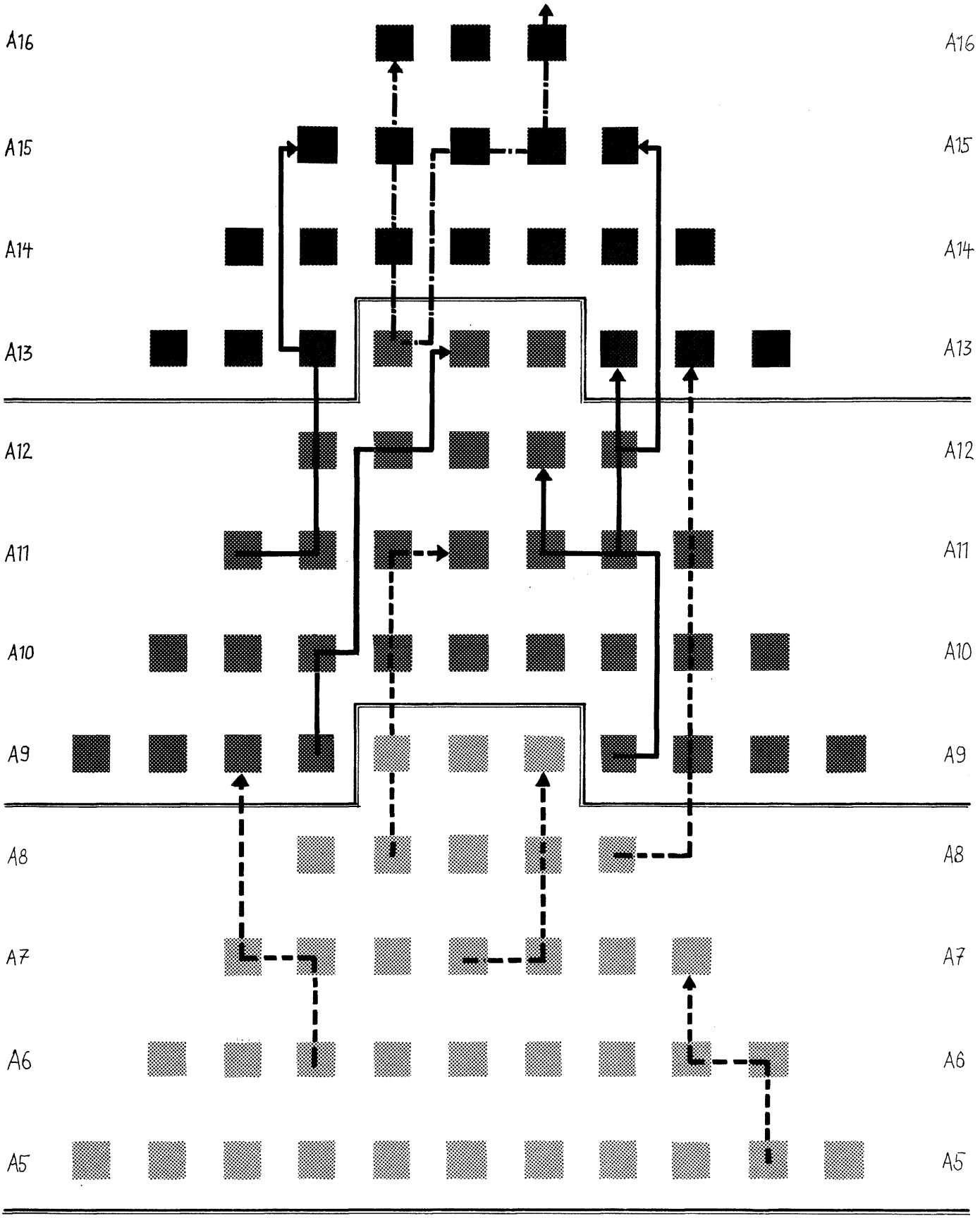
Zum einen werden als Anfangsdienstposten eines bestimmten Weges in der Arbeitsplatzstruktur nicht nur die Dienstposten der Eingangsämter der heutigen Laufbahngruppen gewählt, sondern entsprechend der unterschiedlichen, von den Experten konstruierten Kombinationen von Schul- und Ausbildung auch höher eingestufte Dienstposten als Ausgangspunkte herangezogen. Dadurch wird der enge Zusammenhang von im öffentlichen Dienst vermittelten Kenntnissen und den daraus resultierenden Einsatzmöglichkeiten deutlich, denn trotz des annähernd gleichen Schulbildungsniveaus (Mittlere Reife und Abitur) haben die Experten in mehreren verschiedenen Ebenen Anfangsdienstposten angegeben; sechs unterschiedliche Einstiegsniveaus lassen sich hier unterscheiden.

Zum anderen ist an den Karriereverläufen charakteristisch, daß sie in bezug auf die Besoldungsgruppen nicht geradlinig senkrecht nach oben gehen, was man bei der Voraussetzung des möglichst schnellen Erreichens einer Spitzenstellung erwarten könnte. Sie verlaufen in vielen Fällen vorübergehend horizontal,

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Schematische Darstellung denkbarer Karrierewege (Expertenangaben)

Arbeitsplätze, die unter Qualifikations- und Anforderungsaspekten nacheinander durchlaufen werden könnten



ausgehend von Arbeitsplätzen des höheren Dienstes

ausgehend von Arbeitsplätzen des gehobenen Dienstes

ausgehend von Arbeitsplätzen des mittleren Dienstes

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

weil offensichtlich verschiedene, vom Niveau her ähnliche, sich aber in den inhaltlichen Aufgaben unterscheidende Dienstposten eine möglichst schnelle Qualifizierung für übergeordnete Dienstposten fördern.
Hiermit wird deutlich, daß ein sehr einseitiger Einsatz in einem Aufgabengebiet Qualifizierungschancen verringert und die Möglichkeit der Übernahme übergeordneter Dienstposten, die meist einen größeren Aufgabenbereich umfassen, erschwert.

Zum dritten zeigen die von den Experten aufgezeigten Wege durch die Arbeitsplatzstruktur eine deutliche Nichtbeachtung der Laufbahngruppengrenzen. Es werden unter der Bedingung adäquater Aufgabenerfüllung sogar Karrieren für denkbar gehalten, die über zwei Laufbahngruppengrenzen hinweggehen. Das dritte wesentliche Ergebnis dieses Datenmaterials ist damit die Feststellung, daß Arbeitsplatzstruktur und individueller Werdegang von einander getrennt gesehen werden müssen. Verfolgt man das Ziel eines optimalen Einsatzes des vorhandenen Personals, so wäre es nicht richtig, in der Arbeitsplatzstruktur vorhandene oder aus Organisationsgründen vorgesehene Gruppierungen von Dienstposten als Abgrenzung individueller Werdegänge anzusehen, weil auch eine anforderungsbezogene Arbeitsplatzstruktur in erster Linie etwas über Gemeinsamkeiten in den Anforderungen an Dienstposten aussagt, ohne dabei auf die Entwicklungsfähigkeit einzelner Bediensteter Bezug zu nehmen.

4.1.1. Karrierewege im Laufbahngruppensystem

Zur näheren Erläuterung der oben aufgeführten allgemeinen Ergebnisse aus diesem Erhebungsschritt seien beispielhaft an den Expertenangaben aus einem Finanzamt verschiedene

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

denkbare Karrieremuster ausführlich aufgezeigt. (Siehe Graphik nächste Seite). [1)]

Ausgehend von der Schul-/Ausbildungs-Kombination Abitur und Inspektorenausbildung 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. Soweit es graphisch darstellbar war, befinden sich nach der Besoldung gleich hoch eingestufte Dienstposten in derselben Höhe nebeneinander. Die durchschnittliche Verweildauer auf einem Dienstposten beträgt zwei bis fünf Jahre. Das Ende eines Werdegangs ist durch eine Pfeil gekennzeichnet.

Die Startqualifikation für die verschiedenen Karriereverläufe wurden von den Experten durch eine herkömmliche Schul-/Ausbildungs-Kombination ausgedrückt. Umso bemerkenswerter ist es, daß die Experten als Anfangsdienstposten nicht Dienstposten nannten[2)], deren Besoldung nach A 9 erfolgt, sondern einen Dienstposten angaben, der im Geschäftsverteilungsplan als der Besoldungsgruppe A 11 zugehörend ausgewiesen ist (Dienstposten Nr. 17, SB-Veranlagung, HSB für Abgabenordnung).

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 liegt die Vermutung nahe, daß sich die Experten auf die tatsächliche Besetzungspraxis beziehen. Denn wegen des losen Zusammenhangs

---

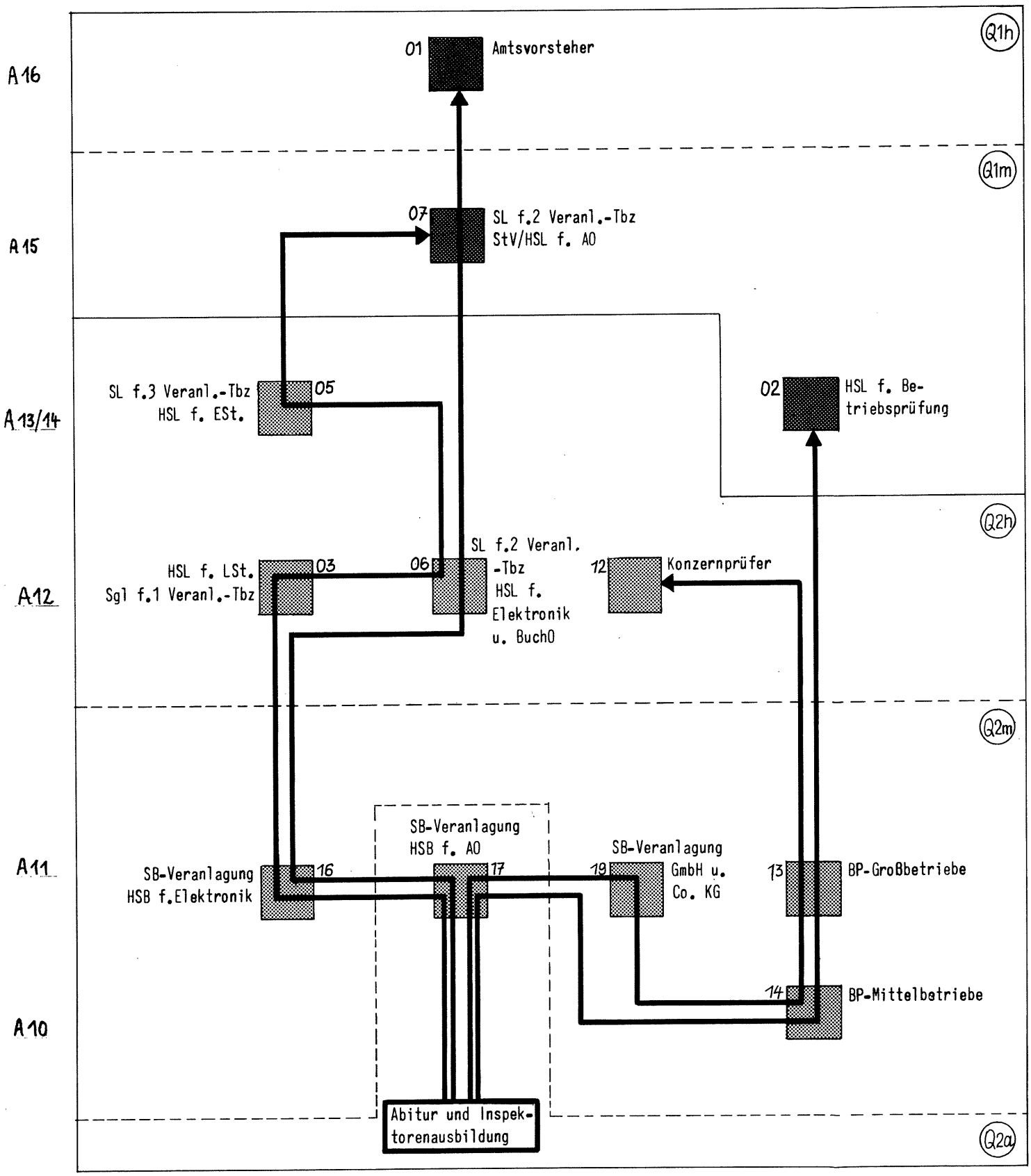
1) In die Zeichnung sind vier Expertenmeinungen eingegangen. Insofern kann man bei diesen Verwendungsreihen auch nicht von typischen Karrieremustern sprechen, denn die dargestellten Wege werden jeweils nur von einem Experten (das entspricht einem Strich) vertreten.

2) Beim Finanzamt 1/4 liegt im Gegensatz zu den anderen Finanzämtern eine Dienstpostenbewertung vor. Daher ist eine eindeutige Zuordnung jedes Dienstpostens zu einer Besoldungsgruppe möglich.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Denkbare Karrieremuster nach Expertenaussagen

(4 Experten) Finanzamt 1/4



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

zwischen Amt und Dienstposten kommen in der Realität - wie eine spätere Gegenüberstellung der Experten- und Personalangaben zeigen wird - solche Fälle des ersten Einsatzes auf A 11-Dienstposten häufiger vor.

Die Antworten der Experten sprechen nicht gegen die Existenz von Anfangsdienstposten schlechthin, das hat auch schon die Aufteilung der Qualifikationsgruppen in Untergruppen mit unterschiedlich hoher 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 eingestufter Dienstposten notwendig wäre. Als Ergebnis dieses Teilbereichs von Daten 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 lassen.

Eine Variante der bei der schematischen Darstellung bereits beschriebenen im Besoldungssystem horizontal verlaufenden Karriereabschnitte sind "Abwärtsbewegungen" zu Dienstposten, die heute nach dem Stellenverteilungsplan niedriger bewertet sind als der zuvor durchlaufene.

Z.B. sehen zwei Experten den Sachbearbeiter für Betriebsprüfung bei Mittelbetrieben als zweiten bzw. dritten Dienstposten im Betriebsprüfer-Werdegang vor, der im Stellenverteilungsplan niedriger eingestuft ist als der von den Experten genannte Anfangsdienstposten. Derartige Werdegänge kommen in der Realität ebenfalls vor, wie die spätere Darstellung der dazu gehörenden Personalangaben zeigen wird.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Damit wird der Vorstellung widersprochen, daß ein niedriger bewerteter Dienstposten weniger Qualifikationsanforderungen stellt als der höher bewertete, 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 undCo. KG) erfolgt ist.

Wegen der Wichtigkeit dieses Ergebnisses sei auch hier bei der detaillierten Betrachtung einiger Karrieremuster noch einmal auf die Überschreitung der Laufbahngruppengrenzen hingewiesen. Die Laufbahngruppen-Grenzen werden zwar in der Praxis akzeptiert, in theoretischen Überlegungen über die Reichweite bestimmter Schul-/Ausbildungen jedoch eindeutig als durchlässig betrachtet. In diesem Punkt stimmen die Expertenmeinungen signifikant überein. Allerdings unterscheiden sie sich bei der Auswahl der möglichen Spitzenstellungen. Es läßt sich deutlich erkennen, wie die Karrieremuster von vier Experten, die denselben Anfangsdienstposten gewählt hatten, in vier verschiedene Spitzenstellungen enden, wobei drei der Experten die laufbahnrechtlich vorgesehene Obergrenze überschritten.

4.1.2. Karrierewege in der Qualifikationsgruppenstruktur

Ein Teil der hier geschilderten Besonderheiten in den Expertenangaben löst sich auf, wenn man die Ergebnisse der Qualifikationsgruppenbildung auf die Karrieremuster überträgt.[1)]

---

1) Am linken Rand der Graphik, S. 145, ist angegeben, in welche Qualifikationsgruppe die in den Karrierevorläufen vorgesehenen Dienstposten fallen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Die "Abwärtsbewegungen" in den Karrieren erklären sich z.B. dadurch, daß ein im Stellenplan niedriger eingestufter Dienstposten nach Expertenurteil in die Gruppe Q 2m 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 Karriereverläufe fällt bei seiner Zuordnung zu einer Qualifikationsgruppe in die Gruppe Q 2a. 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 konsequent, den nach A 11 besoldeten Dienstposten als Anfangsdienstposten anzugeben. Die Antworten der Experten aus den beiden getrennten Fragestellungen nach Karriereverläufen und Qualifikationsanforderungen an Dienstposten erscheinen somit als schlüssig. Die scheinbaren Widersprüche haben offensichtlich eine nach Meinung der meisten Experten falsche Bewertung von Dienstposten als Ursache.

Außerdem bestätigen die Karrieremuster in ihrer Gesamtheit[1] 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

---

1) Weitere detaillierte Karrieremuster aus der Finanzverwaltung, Arbeitsverwaltung und den Gleisbauhöfen der Deutschen Bundesbahn befinden sich im Anhang.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

daß es eine spezifische Aufeinanderfolge des eingangs zu durchlaufenden Dienstpostens und der Endposition zum Übergang in die nächste Qualifikationsgruppe gibt.

Diese innerhalb der Qualifikationsgruppen sich weiter anbietenden Differenzierungen erscheinen aus personalorganisatorischen Gründen jedoch nicht sinnvoll und werden deshalb hier nicht weiter verfolgt.

Der wesentlichste Beitrag zur Untersuchungsfragestellung der Gruppenbildung und dem Verhältnis der unterschiedenen Gruppen zueinander liegt bei den Karrieremustern in der Überschreitung nicht nur der Laufbahngruppengrenzen, sondern auch der Qualifikations- und Anforderungsgruppen-Grenzen.[1] Da die Karrieremuster in der Tendenz aufsteigend von einer Qualifikations- bzw. Anforderungsuntergruppe 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- und Ausbildung, jedoch stimmen diese kaum mit den Qualifikations- bzw. Anforderungsgruppen-Grenzen überein. Es wird von den meisten Experten offensichtlich als selbstverständlich angesehen, daß Vertreter einer Qualifikations- bzw. Anforderungsgruppe in die darüberliegende aufsteigen und den dort gestellten Anforderungen gerecht werden können.

Die Karrieremuster der Expertenbefragung werden im folgenden mit den Angaben aus der Personalbefragung zum persönlichen Werdegang und den Zukunftserwartungen über die berufliche Entwicklung verglichen.

---

1) Wie die Karrieren innerhalb der nach Anforderungsgruppen geordneten Dienstposten verlaufen, zeigen die detaillierten Karrieremuster aus der Arbeitsverwaltung und den Gleisbauhöfen der Deutschen Bundesbahn im Anhang.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

4.2. Tatsächliche Werdegänge und Zukunftserwartungen des Personals

Die Antworten der Bediensteten auf zwei Fragen des Personalfragebogens[1] geben Aufschluß über die Abfolge der vom einzelnen tatsächlich durchlaufenen Dienstposten und über die Erwartungen bezüglich künftig einzunehmender Dienstposten.

Um einen direkten Vergleich zwischen den Expertenangaben und den tatsächlichen Werdegängen sowie Zukunftserwartungen des Personals zu ermöglichen, werden beispielhaft die Personalangaben aus dem Finanzamt 1/4 zur Verdeutlichung der verschiedenen Ergebnisse dieses Datenteils herangezogen. Hier kommt es wiederum nicht darauf an, Einzelfälle zu behandeln, sondern aus wenigen praktischen Beispielen die allgemeinen aus diesem Datensatz zu ziehenden Schlüsse zu erläutern.

4.2.1. Übliche Karriereverläufe im Laufbahngruppensystem

Ein Vergleich der denkbaren Karrieremuster nach Expertenangaben (Graphik S. 145) und der persönlichen Werdegänge der Bediensteten (vgl. Graphik nächste Seite) zeigt einige deutliche Übereinstimmungen beider Datensätze.

Auffallend sind zunächst die tatsächlichen Einstiege des Personals, die nicht nur bei Dienstposten der Anfangsbesoldungsgruppe A 9, sondern auch bei Dienstposten der Besoldungsgruppen A 10 und A 11 vorzufinden sind.

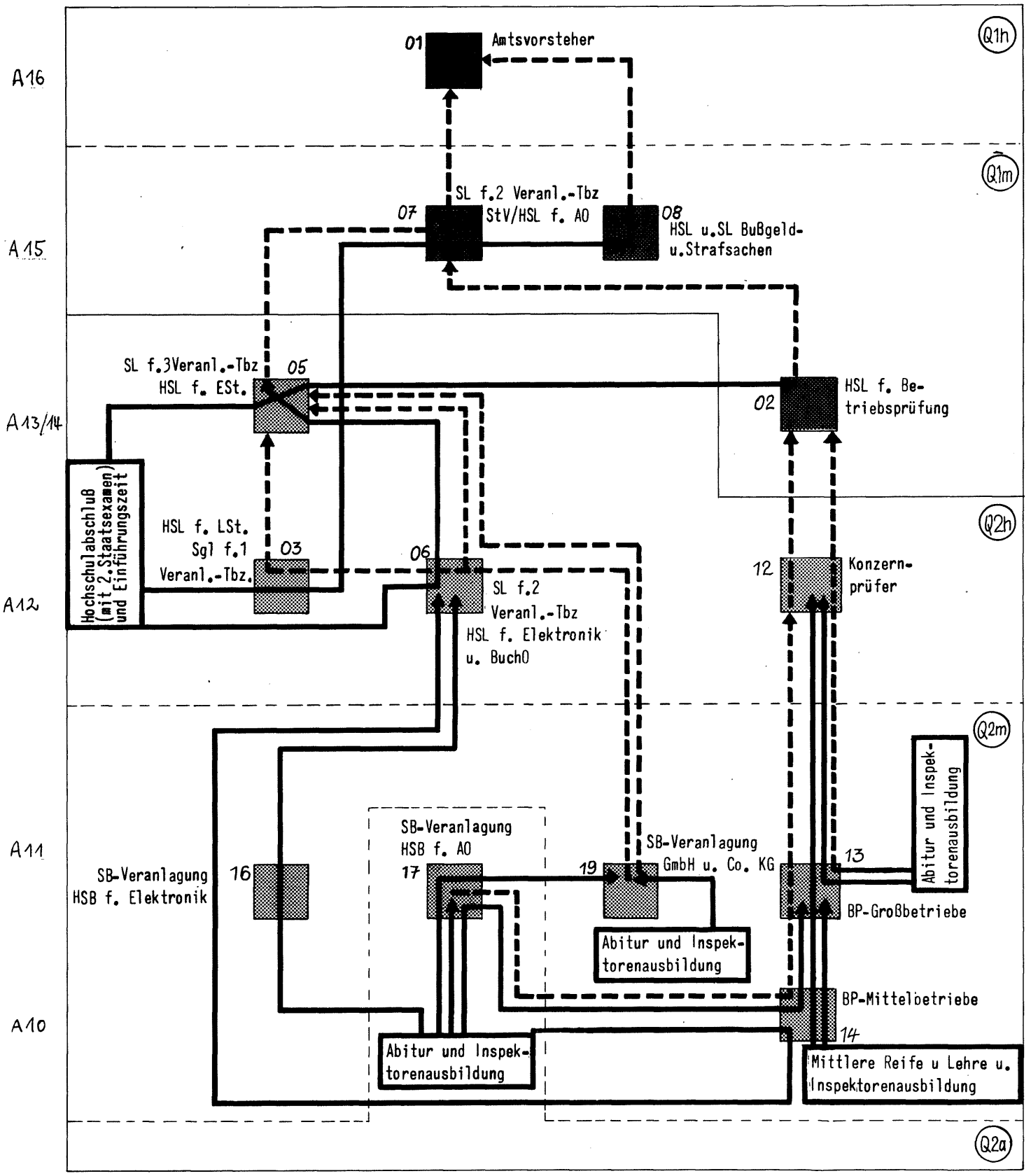
Es werden in der heutigen Besetzungspraxis auch solche Dienstposten wie Anfangsdienstposten behandelt, die nach der Dienstpostenbewertung höher eingestuft sind. Eine solche Besetzungspraxis ist deshalb möglich, weil nur eine vage Verbindung zwischen Amt und Dienstposten besteht und dadurch die Besoldung im Eingangsamt A 9 nicht zwingend mit dem Einsatz auf einem nach A 9 bewerteten Dienstposten verbunden sein muß.

---

1) Der genaue Wortlaut der Fragen ist im Anhang nachzulesen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Vergangene und erwartete zukünftige Werdegänge
nach Personalaussagen
(aus 15 ausgewählten Personalfragebogen) Finanzamt 1/4



Vergangene Werdegänge

Erwartete, zukünftige Werdegänge

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Auf die fehlende direkte Verbindung von Amt und Dienstposten ist auch die in einer nach Besoldungsgruppen ausgerichteten Dienstpostenanordnung erscheinenden "Abwärtsbewegung" in den Werdegängen zurückzuführen. Da ein derartiger Verlauf des Werdegangs von mehreren befragten Bediensteten angegeben wurde, scheint man in der Praxis mit dem diese Dienstposten betreffenden Qualifizierungsprozeß gute Erfahrungen gemacht zu haben. Das ließen bereits die Expertenangaben zu denkbaren Karrieremustern in dem Finanzamt 1/4 vermuten, die in diesem Abschnitt ebenso verlaufen.

Erwartungsgemäß gibt es bei den insgesamt erhobenen individuellen Werdegängen des Personals relativ wenige Überschreitungen der Laufbahngruppengrenzen. Bemerkenswert ist dagegen die scheinbare Nichtbeachtung der Laufbahngruppengrenzen bei den von dem Personal selbst konstruierten, für die Zukunft erwarteten Werdegängen. Die Überschreitungen sind deshalb als scheinbar zu bezeichnen, weil die Befragten zwar höher bewertete Dienstposten als erwartete zukünftige angaben, dabei aber als erwartete zukünftige Besoldung auf diesen Dienstposten die oberste Besoldungsgruppe ihrer eigenen Laufbahngruppe angaben.

Damit ist in den Personalangaben implzit enthalten, daß das Personal die Laufbahngruppengrenzen unter dem Aspekt der Besoldung internalisiert hat, aber unter Anforderungsgesichtspunkten auch höher bewertete Dienstposten für erreichbar hält.

Dieses Phänomen wird noch deutlicher, wenn man die Antworten auf eine andere, projektive Frage aus dem Personalfragebogen betrachtet.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

4.2.2. Unter Qualifikations- und Anforderungsaspekten erreichbare Arbeitsplätze

Unter dem Gesichtspunkt, unter dem das Personal - Qualifikations- und Anforderungsaspekte berücksichtigend - Arbeitsplätze beurteilt, lassen sich die Antworten der Bediensteten auf eine weitere Frage im Personalfragebogen betrachten.[1)]

Ausgehend von der eigenen Schul-/Ausbildung gaben die Befragten an, welche Arbeitsplätze sie sich unter Berücksichtigung der dort anfallenden Aufgaben und Anforderungen zutrauen würden. Die vorgegebenen, unterschiedlich abgestuften Qualifizierungsmöglichkeiten führten dann zu den vom Personal selbst eingeschätzten verschiedenen Zieldienstposten, wie sie beispielhaft auf der folgenden Graphik festgehalten sind.

Die zunehmende Zeitdauer der eingeräumten Qualifizierungsprozesse in Ausbildung und Berufserfahrung führten zu den in bezug auf Qualifikations- und Arbeitsplatzcharakteristiken immer anspruchsvolleren Dienstposten. Wiederum beurteilt das Personal - bei allen Vorbehalten wegen möglicher Selbstüberschätzungen - seine Fähigkeiten zur adäquaten Aufgabenerfüllung an verschiedenen Dienstposten so, daß Laufbahngruppengrenzen überschritten werden.

Eine zusammenfassende, schematische Darstellung der Antworten der Bediensteten auf diese Frage nach den von ihnen für erreichbar gehaltenen Zieldienstposten, die wie die schematische Darstellung der Karrieremuster nach Expertenangaben aufgebaut ist, zeigt, daß vorhandene Laufbahngruppengrenzen von dem Personal nicht als Grenzen der eigenen Qualifikation anerkannt werden. Analog dazu würde auch jede andersge-

---

1) Der genaue Wortlaut der Frage befindet sich auf der folgenden Graphik.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Erreichbare Karrierestationen (Personalangaben)

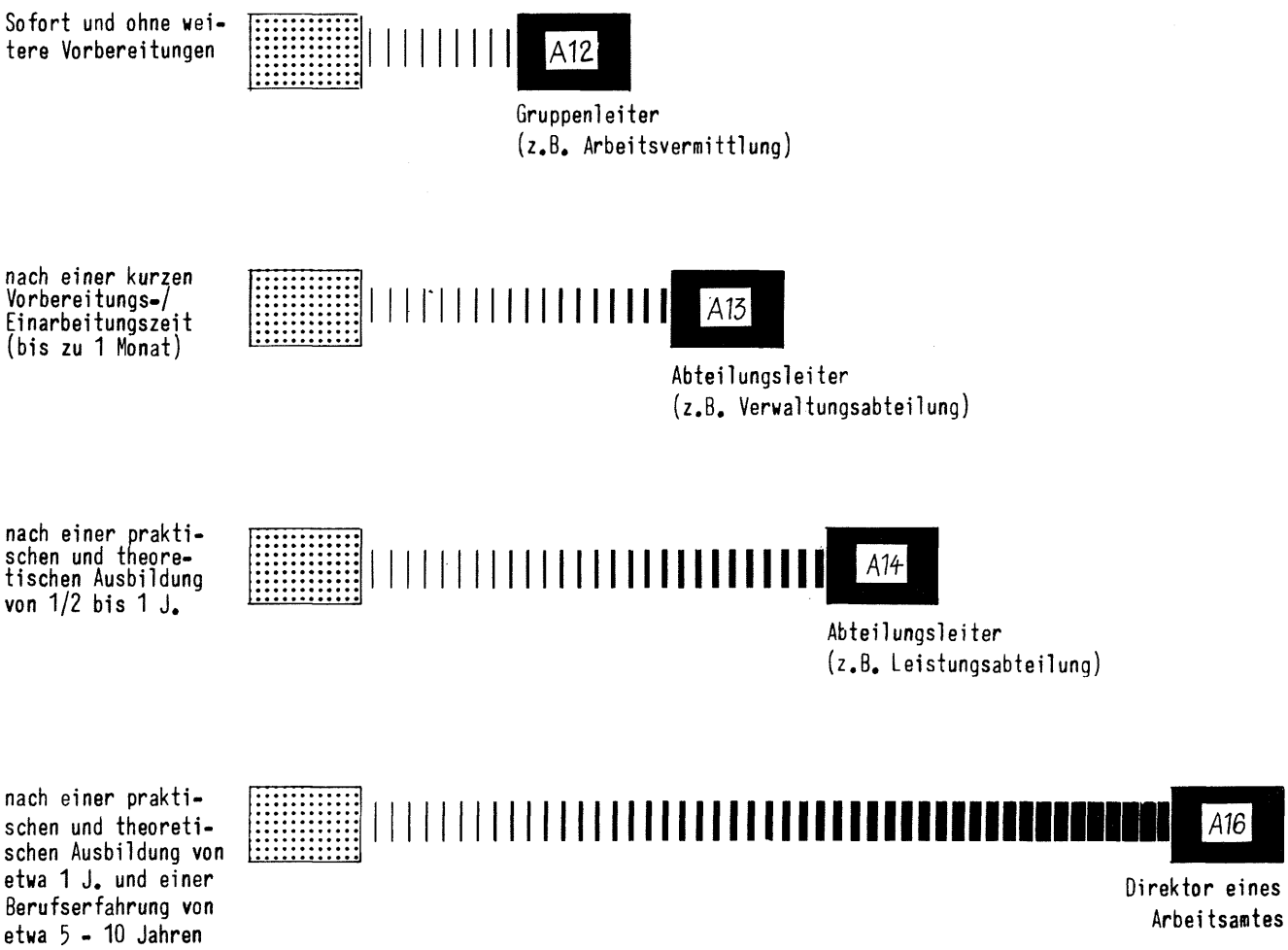
Beispielhafte Darstellung der Antworten auf die Frage:

Wenn Sie jetzt einmal an die Tätigkeiten denken, die an die in der beiliegenden Dienstpostenliste aufgeführten Dienstposten gebunden sind, an die Arbeitsaufgaben, die dort anfallen, welche dieser Arbeitsplätze könnten Sie selbst ausfüllen?

Lassen Sie dabei bitte alle formellen Regelungen und Begrenzungen, wie etwa Laufbahnbestimmungen oder Stellenpläne außer Acht und denken Sie nur von den Anforderungen des Arbeitsplatzes und Ihrem eigenen Können her.

Bitte berücksichtigen Sie dabei nur die Arbeitsplätze, bei denen Sie wissen, welche Arbeitsaufgaben dort anfallen und notieren Sie nur solche Dienstposten, die von den Anforderungen her - im Vergleich zu Ihrem eigenen - etwa gleichwertig oder höherwertig sind.

FOLGENDE ARBEITSPLÄTZE KÖNNTEN von einem Sachbearbeiter (z.B. Hauptvermittler - A 11) AUSGEFÜLLT WERDEN:



Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

artete anforderungsbezogene Arbeitsplatzstruktur keine Begrenzungen für mögliche Zieldienstposten bedeuten.[1)]

Auch das Datenmaterial aus der Personalbefragung trägt demnach dazu bei, das bereits beschriebene Verhältnis von Arbeitsplatzstruktur zu individuellen Werdegängen zu klären: Beide müssen getrennt gesehen werden; es wäre falsch, aus den gebildeten Arbeitsplatzgruppen Begrenzungen für die individuellen berufliche Entwicklung des einzelnen Bediensteten abzuleiten.

4.3. Zusammenfassung

Sowohl die Informationen aus der Expertenbefragung über geeignete Sequenzen von Arbeitsplätzen bzw. über denkbare Karrieremuster, als auch die Daten aus der Personalbefragung über tatsächliche Werdegänge und Zukunftserwartungen weisen darauf hin, daß das herkömmliche Laufbahngruppensystem nur einen relativ geringen instrumentellen Nutzen für eine sinnvolle Karriereplanung der Bediensteten hat. Offensichtlich haben sich in den untersuchten Bereichen die Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze und die nach dem Laufbahngruppensystem gestaltete Personalstruktur zumindest teilweise auseinanderentwickelt.

Darüberhinaus wurde hier - wie bereits im vorigen Abschnitt - festgestellt, daß auch eine Gruppierung der Dienstposten nach den Anforderungen nicht sinnvollerweise gleichzeitig eine Struktur darstellen kann, die die möglichen Einsatzfelder für Personal unterschiedlicher Qualifikation abgrenzt. Die Qualifikations- und Anforderungsgruppen geben

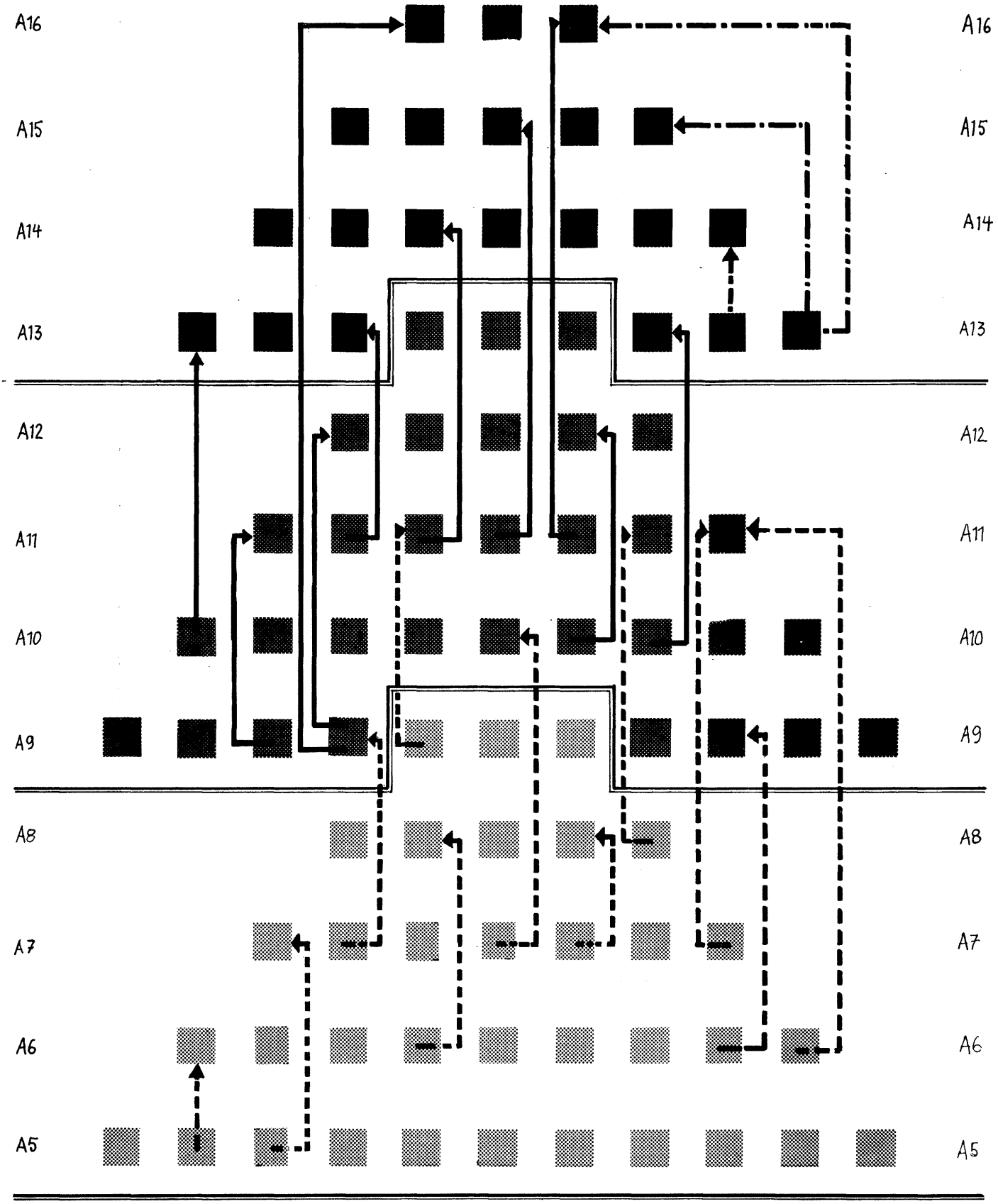
---

1) Vgl. Graphik S. 156

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Schematische Darstellung erreichbarer Arbeitsplätze (Personalangaben) 156

Arbeitsplätze, die unter Qualifikations- und Anforderungsaspekten für erreichbar gehalten werden



ausgehend von Arbeitsplätzen des höheren Dienstes

ausgehend von Arbeitsplätzen des gehobenen Dienstes

ausgehend von Arbeitsplätzen des mittleren Dienstes

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

zwar Haupteinsatzbereiche für Arbeitskräfte unterschiedlicher Qualifikation an, die Einsatzmöglichkeiten einzelner Bediensteter reichen jedoch über diese Gruppen hinaus; Karriereperspektiven können für sehr viel größere Bereiche eröffnet werden.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

III. RESUMMÉE: FRAGEN UND ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG IM ÜBERBLICK

Aufgabe der vorliegenden Untersuchung war es, über empirische Erhebungen Informationsmaterial zum Problemkomplex einer anforderungsgerechten Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst zu erarbeiten und die in einigen ausgewählten Bereichen gewonnenen Erhebungsdaten unter bestimmten Frageaspekten aufzubereiten und auszuwerten. Ausgehend von der in Teil I explizierten Fragestellung der Studie sollen im folgenden die in Teil II ausführlicher dargelegten Untersuchungsbefunde in einer relativ knappen Zusammenfassung resumiert werden. Im Hinblick auf die Interpretation der Ergebnisse ist dabei an zwei wesentliche Vorbehalte zu erinnern, auf die bereits in Teil I hingewiesen worden ist.

(1) Variabilität der Arbeitsplatzstrukturen

Ein grundsätzlicher Vorbehalt betrifft die Tatsache, daß zu erwartende Veränderungen in der Arbeitsorganisation des öffentlichen Dienstes und damit auch in der Anforderungsstruktur der Dienstposten nicht systematisch in die Untersuchung einbezogen werden konnten.

Der häufig beobachtete Aufgabenzuwachs für den öffentlichen Dienst im weitesten Sinne, die Prozesse technisch-organisatorischer Veränderungen (Automation, Rationalisierung) wie auch bestimmte Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Qualifikationspotential führen zweifellos zu einem Wandel auch in der Arbeitsorganisation des öffentlichen Dienstes. Diese Veränderungen erfolgen in einem sehr komplizierten Feld politisch-gesellschaftlicher Auseinandersetzung, sind im einzelnen vielleicht als bestimmte Entwicklungstrends zu erfassen, jedoch in ihrer Gesamtheit kaum in einer Weise zu prognosti-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

zieren, die bestimmte Schlußfolgerungen im Hinblick auf die künftige Gestalt der Arbeitsorganisation oder der Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze zuließe.

Allein die Frage nach der Notwendigkeit bzw. nach der sozialen Funktion der ausgeprägt hierarchischen Struktur der Arbeitsorganisation des öffentlichen Dienstes bedürfte weiterer, vor allem auch theoretischer Klärung.

Darüberhinaus wäre der Versuch von Bedeutung, die allgemeine These zunehmender staatlicher Interventionen theoretisch zu begründen, d.h. die Notwendigkeit zunehmender öffentlicher oder staatlicher Eingriffe historisch aus der Entwicklung industrieller Gesellschaften zu erklären, um daraus - zumindest allgemeine - Hypothesen über die künftigen Bedingungen von Einsatz und Verwertung von Arbeitskraft im öffentlichen Dienst ableiten zu können.

Die empirisch-technische Ausrichtung der Untersuchung erlaubte ein breiteres Eingehen auf diese Problemstellungen nicht; andererseits wurde jedoch ein Datenmaterial ermittelt, das in mancher Beziehung eine Weiterarbeit in dieser Problemrichtung erleichtert.

(2) Arbeitsplatzanforderungen und Personalqualifikation

Ein zweiter Vorbehalt im Hinblick auf die Interpretation der vorgelegten Untersuchungsbefunde ist vordergründig eher methodisch-verfahrenstechnischer Natur; er betrifft die Möglichkeit des Erfassens von Arbeitsplatzanforderungen einerseits und von personalen Qualifikationen andererseits.

Für eine modellartige Untersuchung, die Ergebnisse für einen breiten Bereich des öffentlichen Dienstes erarbeiten sollte,

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

sind brauchbare, wissenschaftlich exakte Meßverfahren zur Feststellung von Arbeitsplatzanforderungen und Qualifikationen noch wenig ausgearbeitet. Die Untersuchung bediente sich daher mehr oder weniger ad hoc entwickelter Instrumentarien, die eine hohe Urteilsfähigkeit der Befragten - insbesondere der sogenannten Experten - bezüglich des angeschnittenen Problemzusammenhangs voraussetzen. Seine Legitimität bezog dieser "indirekte Ansatz" aus der zu unterstellenden Sachkompetenz der Befragten, die vielfach in der Realität die Entscheidungen über die Zuordnung von Personal zu Arbeitsplätzen zu treffen haben.

Im Hintergrund steht auch hier ein theoretisch noch weitgehend ungeklärtes Problem, nämlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Arbeitsplatzanforderungen und personaler Qualifikation. Es scheint durchaus offen, inwieweit das Verlangen nach möglichst hoher Übereinstimmung zwischen Arbeitsplatzanforderungen und der Qualifikation der Arbeitsplatzinhaber nicht eine technokratische Verkürzung des komplexen sozialen Problems der Verwertung von Arbeitskraft darstellt. Denkbar wäre immerhin, daß künftige Personaleinsatzstrategien sehr viel mehr als dies heute der Fall zu sein scheint, von einem vorhandenen Entwicklungspotential der Arbeitskräfte ausgehen, für das bestimmte Arbeitsplatzanforderungen als Reize zur Entwicklung der entsprechenden Qualifikationen zu interpretieren wären.

Einige Zusammenhänge im dargestellten Untersuchungsmaterial unterstützen einen solchen Ansatz: Sowohl aus der Expertenbefragung, als auch aus der Personalbefragung liegen Informationen vor, die darauf hinweisen, daß die Verwendbarkeit und Einsatzfähigkeit von Personal, das bestimmte formale Qualifikationen nachzuweisen hat, sehr viel breiter ist, als beispielsweise das Laufbahngruppensystem unterstellt oder auch als jeweils die Mehrzahl der Befragten als "normal" ansieht. Bei

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

der Interpretation der im folgenden zusammengefaßten Untersuchungsergebnisse sind diese Vorbehalte zu beachten.

(3) Skalare Arbeitsplatz- und Personalstruktur

Die Untersuchung sucht nach Möglichkeiten der vertikalen Gliederung der Personalstruktur im öffentlichen Dienst, wobei diese Gliederung auf das unterschiedliche Anforderungsniveau der vom Personal auszufüllenden Dienstposten und Arbeitsplätze bezogen sein soll.

Dieser Frage liegt die Modellvorstellung zugrunde, daß Arbeitsplätze nicht nur horizontal, nach verschiedenen Inhalten der erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten, nach Wissens- oder Tätigkeitsbereichen unterschieden werden können, sondern auch ein unterschiedliches Anforderungsniveau aufweisen, d.h. Arbeiten unterschiedlichen Schwierigkeitsgrads beinhalten. Diese Modellvorstellung geht weiter davon aus, daß in der Regel eine längere und intensivere Bildung und Ausbildung zur Übernahme von schwierigeren Arbeitsplätzen befähigt, als dies bei kürzeren Qualifizierungsprozessen der Fall ist. Auch der Erfahrung, insbesondere der außerhalb expliziter Lernprozesse gewonnenen Berufserfahrung, wird in diesem Zusammenhang ein gewisser Qualifizierungswert zugeschrieben.

Die Untersuchung hat auf verschiedene Weise eine Operationalisierung der Frage nach dem unterschiedlichen Anforderungsniveau angestrebt; zum einen wurden die Dienstposten durch die befragten Experten auf einer Skala eingestuft, zum anderen wurden ihnen qualifikatorische Zugangsvoraussetzungen zugeordnet, die - unter vereinfachenden Annahmen - ebenfalls eine Art Abstufung ermöglichen.

Die Studie ermittelte mit Hilfe dieser Operationalisierungen für die einzelnen erfaßten Ämter und Behörden skalare Arbeits-

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

platzstrukturen, die - trotz Unterschieden im einzelnen - ein wesentliches, gemeinsames Charakteristikum aufweisen: Wie immer man versucht, Anforderungsniveau oder Schwierigkeitsgrad von Arbeitsplätzen zu indizieren, zeigt sich ein allmähliches, nahezu kontinuierliches Anwachsen des Anforderungsniveaus von den einfachsten zu den schwierigsten Arbeitsplätzen der jeweiligen Untersuchungseinheiten. Berücksichtigt man eine ausreichend große Zahl von Dienstposten, so sind größere "Sprünge" im Anforderungsniveau nicht zu verzeichnen; andererseits zeigte sich, daß in einigen Teilbereichen der Arbeitsorganisation heute unterschiedlich eingestufte Dienstposten kaum noch Unterschiede im Anforderungsniveau aufweisen.

Von einzelnen Widersprüchen und Abweichungen im Detail abgesehen, steht die ermittelte skalare Dienstpostenstruktur in engem Zusammenhang mit der Hierarchie der heute gegebenen Arbeitsorganisation; in der Regel sind die höher besoldeten Dienstposten auch diejenigen, denen ein höheres Anforderungsniveau zugeordnet wird. Entgegen der heutigen, durch das Laufbahngruppensystem bestimmten Personalstruktur ergeben sich jedoch aus der ermittelten skalaren Arbeitsplatzstruktur keine eindeutigen Hinweise auf eine Abgrenzung von Arbeitsplatzgruppen unterschiedlichen Anforderungsniveaus.

Eine solche skalare Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze könnte - nicht der konkreten Form nach, jedoch dem Modell nach - eine der Grundlagen für die Gestaltung des Bezahlungssystems sein. In ihrer Eindimensionalität ist sie jedoch als ein Instrumentarium für Personalplanung und Personallenkung nicht ausreichend. Dazu müßte die Globalgröße Anforderungsniveau nach einzelnen Dimensionen aufgespalten und berücksichtigt werden. In diese Richtung gingen die Versuche, Dienstposten und Arbeitsplätze in Gruppen zusammenzufassen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

(4) Qualifikationsgruppen-Struktur

Ein erster Ansatz zur Gruppierung von Arbeitsplätzen geht von den qualifikatorischen Zugangsbedingungen zu den einzelnen Dienstposten aus. Bei den dargestellten Verfahren wurden hierzu die Kriterien Schul- und Berufsausbildung sowie Berufserfahrung als Qualifizierungsprozesse verwendet; weitere erhobene Daten, wie unterschiedliche Einarbeitungszeit und Teilnahme an kürzeren Fort- und Weiterbildungskursen wurden nicht berücksichtigt.

Entsprechend der Zahl der unterschiedenen Qualifikationsstufen (ausgedrückt in verschiedenen Schul- und Ausbildungsabschlüssen und unterschiedlich langer Dauer von Berufserfahrung) ergeben sich Gruppen von Arbeitsplätzen dadurch, daß jeweils nach der Mehrzahl der Expertenurteile ein Dienstposten einer bestimmten Qualifikationsstufe zugeordnet wird. Dabei ist natürlich die Zahl der Gruppen und Untergruppen nicht nur vom Differenzierungsgrad, in dem Qualifikationsstufen unterschieden werden, abhängig, sondern auch vom tatsächlichen Vorhandensein bestimmter Dienstposten in den jeweiligen Untersuchungsbereichen (bzw. von ihrer Erfassung im Rahmen der getroffenen Auswahl).

So ist der als Repräsentant des Betriebsbereichs im öffentlichen Dienst ausgewählte Gleisbau der Deutschen Bundesbahn durch einen andersartigen Qualifikationsgruppen-Aufbau gekennzeichnet, als die in dieser Beziehung ähnlichen Bereiche der Finanz-(Steuer-)Verwaltung und der Arbeitsverwaltung. Beispielhaft sei nur darauf hingewiesen, daß in der Finanz- und Arbeitsverwaltung - vor allem in den Mittelbehörden - eine größere Zahl von Arbeitsplätzen für Akademiker vorhanden ist, während diese im untersuchten Bereich des Gleisbaus kaum eine Rolle spielen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Daneben gibt es jedoch auch gemeinsame, allgemeine Charakteristiken dieses Gruppierungsversuchs. Vielfach lassen sich einzelne Dienstposten nicht eindeutig nach einer Mehrheit der Expertenurteile einer der gebildeten Gruppen zuweisen; dies gilt insbesondere für eine größere Zahl von Dienstposten in der Arbeitsverwaltung und auch im Gleisbau. Darüberhinaus weisen die Dienstposten einer Gruppe zwar gleiche oder sehr ähnliche qualifikatorische Zugangsbedingungen auf, sie unterscheiden sich jedoch im Anforderungsniveau, und zwar derart, daß sich verschiedene Qualifikationsgruppen in bezug auf diese Variable überschneiden. Dies alles weist darauf hin, daß eine Abgrenzung verschiedener Arbeitsplätze voneinander zwar möglich, jedoch insofern problematisch ist, als Dienstposten mit nur relativ geringen Unterschieden im Anforderungsniveau voneinander getrennt werden.

Darüberhinaus zeigt sich auch hier eine gewisse Übereinstimmung dieser Strukturierung mit der heutigen Zuordnung der Dienstposten zu den Besoldungs- und Vergütungsgruppen; es deutet sich hier jedoch bereits an, daß die Grenzen zwischen Qualifikationsgruppen nicht durchgehend da verlaufen, wo sie nach der Einteilung des Laufbahngruppensystems liegen müßten.

(5) Anforderungsgruppen-Struktur

Ein zweiter Gruppierungsversuch berücksichtigt zwar auch qualifikatorische Zugangsbedingungen (kombinierte Variable Schul-/Ausbildung und Jahre im Bildungssystem), er verwendet jedoch darüberhinaus eine Reihe von Variablen, die unterschiedliches Niveau von Arbeitsplatzanforderungen in verschiedenen Dimensionen zu fassen suchen. Dabei ergeben sich für die beiden Bereiche Arbeitsverwaltung und Gleisbau in einer Feingliederung jeweils sieben Anforderungsgruppen, deren Anforderungscharakteristiken jedoch in den beiden Bereichen unterschiedlich sind; eine gröbere Einteilung faßt die Arbeitsplätze zu jeweils vier Gruppen zusammen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Diese Anforderungsgruppen stehen ebenfalls in enger Beziehung zur heutigen Besoldungsdifferenzierung, wie auch zu einer möglichen Qualifikationsgruppen-Gliederung. Gleichzeitig wurde aber sehr deutlich, daß Dienstposten, die heute von Bediensteten unterschiedlicher Laufbahngruppen eingenommen werden, häufig durch ähnliche Anforderungsstrukturen und durch ein ähnliches Anforderungsniveau gekennzeichnet sind, während andererseits Dienstposten, die heute einer Laufbahngruppe zugehören, so große Anforderungsunterschiede aufweisen, daß sie in voneinander zu trennende Anforderungsgruppen einzuordnen sind.

Insgesamt machen diese Ergebnisse sehr deutlich, daß Dienstposten und Arbeitsplätze zwar nach dem Kriterium möglichst hoher Anforderungshomogenität zu Gruppen zusammengefaßt werden können, daß diese Gruppen jedoch insoweit kein "Modell" für die Gestaltung der Personalstruktur darstellen können, als sie in ihrer Begrenzung die Einsatzfelder für Personal unterschiedlicher formaler Qualifikation darstellen sollten. Tatsächliche, wie auch unter bestimmten Bedingungen denkbare Einsatzbereiche für unterschiedlich qualifizierte Gruppen von Beschäftigten konzentrieren sich zwar in der Regel auf eine der Qualifikations- oder Anforderungsgruppen, ebenso regelmäßig weisen die Daten jedoch auf darüberhinaus bestehende Verwendungsmöglichkeiten hin.

(6) Einstiegsebenen und Karriereperspektiven

Die Auswertung der empirisch ermittelten Informationen über Einstiegsmöglichkeiten in den öffentlichen Dienst sowie über Karriereperspektiven unter Bezug auf die Arbeitsplatzstruktur (nicht in bezug auf einen rangmäßigen Aufstieg) bestätigen diese Aussagen über die Problematisierung der Beziehungen zwischen Arbeitsplatz- und Personalstruktur.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Die Beantwortung der Frage nach den möglichen Einstiegen in den öffentlichen Dienst steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Frage nach der Qualifikationsstruktur des Personals, das der öffentliche Dienst rekrutieren will.

Geht man von den heutigen Regelqualifikationen aus, wie sie durch das Laufbahngruppensystem und entsprechende Verordnungen vorgeschrieben sind, so konzentrieren sich die Eingangsstellen auf jene Dienstposten, die ihrer Besoldung nach einem Eingangsamt in eine der Laufbahngruppen entsprechen. Bereits unter dieser Prämisse wird jedoch erkennbar, daß auch die Arbeitsaufgaben anderer - im heutigen Besoldungssystem höher eingestufter - Dienstposten von neu rekrutierten Absolventen dieser Bildungs- und Ausbildungsgänge geleistet werden können.

Andererseits ergab sich, daß bestimmte Teile des öffentlichen Dienstes, wie z.B. die Arbeitsverwaltung oder generell die Mittelbehörden über eine Arbeitsplatzstruktur verfügen, die eine unmittelbare Rekrutierung aus dem Bildungs- und Ausbildungssystem nicht als sinnvoll erscheinen läßt. Eine große Zahl von Arbeitsplätzen in den Mittelbehörden setzen offensichtlich Berufserfahrung auf Arbeitsplätzen der Amtsebene voraus, während für bestimmte Dienstposten in der Arbeitsverwaltung aufgrund des besonderen Aufgabengebietes eher eine Berufserfahrung außerhalb der Arbeitsverwaltung als wünschenswert betrachtet wird.

Im übrigen gilt jedoch, daß offensichtlich sehr viele Arbeitsplätze grundsätzlich als Anfangsdienstposten geeignet sind, insbesondere dann, wenn man nicht nur einige wenige Regelqualifikationen berücksichtigt, sondern von einem qualitativ differenzierteren Arbeitskräfteangebot ausgeht. Diese Anfangsdienstposten sind heute unterschiedlichen Besoldungsgruppen zugeordnet und weisen nach den empirisch ermittelten Daten auch Unterschiede im Anforderungsniveau auf; unter diesen Gesichtspunkten sind sie daher in ihrer Gesamtheit nicht als Einstiegsebenen zu bezeichnen.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Die Antworten auf die Frage nach möglichen Karriereperspektiven in der Arbeitsplatzstruktur führen ebenfalls zu einer Relativierung der Bedeutung der gebildeten Gruppen von Dienstposten. Unter der Prämisse einer anforderungsgerechten Dienstpostenbesetzung wurden denkbare Sequenzen von Arbeitsplätzen ermittelt, die insgesamt für eine geringe Begrenzung der "Aufstiegsmöglichkeiten" für Personal unterschiedlicher Ausgangsqualifikation sprechen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß sich Arbeitsplätze nach den auf ihnen gebotenen Qualifizierungschancen unterscheiden lassen, sind Karriereverläufe denkbar, die weit über die ermittelten Gruppengrenzen hinausreichen. In gleicher Weise wird es auch für möglich gehalten, daß eine solche Karriere Dienstposten so unterschiedlicher Besoldungsgruppen umfaßt, daß dies im heutigen System ein Überschreiten von Laufbahngruppengrenzen bedeuten würde.

(7) Personalpolitischer Gestaltungsspielraum

In ihrer Gesamtheit geben die Untersuchungsergebnisse eine Vielzahl von Anhaltspunkten dafür, daß für den öffentlichen Dienst ein recht breiter Spielraum im Hinblick auf die Gestaltung von Arbeitsorganisation und Personalstruktur besteht. Aufgaben oder Funktionen einzelner Bereiche oder Institutionen des öffentlichen Dienstes, die selbst als veränderlich anzusehen sind, determinieren im allgemeinen keine eindeutige Form der Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzstruktur.

Die Aufteilung der globalen Funktionen in einzelne Arbeitsschritte und deren Verteilung auf Arbeitsplätze kann nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erfolgen; nicht nur Produktivität und Effizienz sind hier wichtige Kriterien, sondern auch Ansprüche des Personals auf befriedigende Arbeit und auf Teilhabe an bestimmten Entscheidungsprozessen sowie die

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297
ISFMÜNCHEN Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.

Qualifikationsstruktur der rekrutierbaren Arbeitskräfte sind zu berücksichtigen.

Für eine künftige Gestaltung des Verhältnisses zwischen Arbeitsplatz- und Personalstruktur im öffentlichen Dienst scheint es von ausschlaggebender Bedeutung zu sein, inwieweit die Zuordnung des Personals durch allgemeine, stark formalisierte Regeln erfolgen muß bzw. inwieweit vorhandene Spielräume offengehalten werden können, um z.B. auch den rekrutierten Arbeitskräften größtmögliche Entwicklungschancen zu bieten.

Hierzu konkrete Vorschläge zu erarbeiten war nicht Aufgabe der vorliegenden Studie; sie bietet jedoch in den vorgelegten Materialien eine Reihe von Hinweisen auf Probleme und Zusammenhänge, von denen bei einer Reform des öffentlichen Dienstrechts auszugehen ist.

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

Druck:

sofort druck
Dipl. Volkswirt K. Deutsch
8 München 2 · Oberanger 45
✆ 26 88 81

Behr/Schultz-Wild (1973): Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnen im öffentlichen Dienst
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-101297

ISF MÜNCHEN
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.