

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 73

Organisationsplanung für den Personalbereich

Ein theoretisch-empirischer Beitrag
zur Verwaltungsreformlehre

Von

Rainer Koch



Duncker & Humblot · Berlin

RAINER KOCH

Organisationsplanung für den Personalbereich

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 73

Organisationsplanung für den Personalbereich

Ein theoretisch-empirischer Beitrag zur Verwaltungsreformlehre

Von

Rainer Koch



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04251 4

Vorwort

Die Verwaltungsreformen der letzten Jahre sind der Versuch, die öffentliche Verwaltung auf Bundes- und Landesebene wie auch auf der kommunalen Ebene in verschiedener Hinsicht zu reformieren und damit besser auf die geänderten Anforderungen einzustellen. Dazu zählen Bemühungen ganz unterschiedlicher Art, die von der Gebiets- und Funktionalreform über die behördeninterne Erprobung neuartiger Führungskonzepte bis hin zu dem Konzept einer leistungsorientierten Reform des Dienstrechts reichen. Die öffentliche Verwaltung bemüht sich, durch eine Rationalisierung eigener Strukturen einen Beitrag für die verbesserte Leistungsdarbietung zu erbringen.

Die gegenwärtigen Erfahrungen zeigen allerdings, daß entsprechende Bemühungen nicht selten zwischenzeitlich gestoppt, dem Zweck nach verändert werden oder aber im weiteren Zeitverlauf gänzlich scheitern. Für das Scheitern gibt es sicherlich verschiedenste Gründe. Sie sind nicht einseitig in gesellschaftlichen Gegebenheiten oder in einer für Großorganisationen typischen Anpassungsträgheit zu suchen. An einigen konkreten Beispielen der letzten Jahre läßt sich nachweisen, daß Art und Weise der Ein- und Durchführung einen erheblichen Einfluß auf den Erfolg einer Verwaltungsreform zu nehmen vermögen. Auch unter forschungsstrategischen Gesichtspunkten ist es notwendig, die Bedingungen erfolgreicher und gescheiterter Verwaltungsreformen empirisch zu ermitteln und ein entsprechendes Wissen zukünftig und zwar im Sinne einer Verwaltungsreformlehre anzuwenden. Die empirische Forschung ist nach den Reformgegenständen und -situationen differenziert anzulegen und wird auch zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Der Verfasser der nachfolgenden Untersuchung hat dieses Problem am Beispiel der Personalentscheidungen in Behörden behandelt. In Form einer integrierten Organisationsplanung wird ein Modell zur Verteilung von Handlungsbefugnissen bei Personalentscheidungen erarbeitet. Gemeint ist damit insbesondere das „Zusammenwirken“ von Fachabteilungen und zentraler Personalabteilung — ein in der öffentlichen Verwaltung alltäglicher, aber oft konflikthafter Vorgang. Praktisch bedeutungsvoll ist diese Untersuchung deshalb, weil in ihr die Organisationsfragen für den Personalentscheidungsprozeß bearbeitet

werden. Die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts hatte diese Fragen wegen ihres vorrangigen Interesses an den planerischen Instrumenten der Personalsteuerung nicht behandelt.

Die Ausarbeitung eines Organisationsvorschlags dient der Entwicklung wie auch der exemplarischen Anwendung eines möglichen Konzeptes bzw. Wissenschaftsprogrammes für eine Verwaltungsreformlehre. Entsprechend diesem Konzept erstreckt sich die Organisationsplanung nicht nur auf die Ausarbeitung eines situationsspezifisch abgestimmten Organisationsvorschlages. Sie versucht zugleich zu bedenken, wie sich mit Hilfe welcher Implementationsstrategien ein solcher Vorschlag angesichts einer begrenzten Änderungsfähigkeit in die Praxis umsetzen läßt.

Die Arbeit versucht, ein Verfahren zu entwickeln, das sich zumindest unter methodischen Gesichtspunkten bei der Entwicklung und Durchführung höchst unterschiedlicher Verwaltungsreformen anwenden ließe. In dieser Hinsicht ist in dieser Arbeit ein allgemeiner Beitrag zur Entwicklung einer Verwaltungsreformlehre zu sehen. Diese Aufgabe hat die Verwaltungswissenschaft in besonderer Weise zu erkennen und wahrzunehmen, wenn sie eine weitere wissenschaftliche und praktische Anerkennung und eine weitere Institutionalisierung anstrebt.

Prof. Dr. Heinrich Siedentopf

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil: Einleitung

<i>A. Problemstellung und Ziel: Zum Verhältnis von Leistungsdruck und Erfolg bei Organisationsänderungen</i>	11
<i>B. Methodisch-theoretische Ausgangspunkte: Zum Wissenschaftsprogramm einer Verwaltungsreformlehre</i>	15
I. Geltungsgründe von Aussagen	16
II. Entscheidungsmodell und Planungsverständnis	19
III. Theoretische Perspektiven	22
<i>C. Ablauf und Objektbereich der Untersuchung</i>	26

Zweiter Teil: Organisationsanalyse: Ermittlung gestaltungsrelevanter Informationen

<i>A. Merkmale des allgemeinen Organisationsmodells</i>	29
I. Zielsetzung der Gestaltung	29
II. Entscheidungskriterium	33
III. Allgemeiner Variablenzusammenhang	35
<i>B. Anwendung des allgemeinen Organisationsmodells</i>	38
I. Bedingungen des Führungsbedarfs	39
1. Aufgabenstruktur	39
2. Mitgliedermotivation	43
3. Subsystemkonkurrenz	48

II. Ausprägung des Führungsbedarfs	49
1. Objektiver Führungsbedarf	49
a) Sachbezogener Aspekt	49
b) Motivationsbezogener Aspekt	51
2. Subjektiver Führungsbedarf: Ausführung von Vorgesetztenrollen	54
3. Bedeutung der Beförderung als Führungsmittel	57
III. Zum Verhältnis von Führungsbedarf und Führungsmitteln	59
1. Anwendungsvoraussetzungen bei der Auswahlfunktion	60
2. Anwendungsvoraussetzungen bei der Anreizfunktion	63

Dritter Teil: Organisationsmodell: Verarbeitung gestaltungsrelevanter Informationen

<i>A. Ziele und Prinzipien der organisatorischen Gestaltung</i>	68
<i>B. Merkmale des situationsbezogenen Organisationsmodells</i>	71
I. Aufgabenstellungen des direkten Vorgesetzten	71
II. Aufgabenstellungen des nächsthöheren Vorgesetzten	74
III. Aufgabenstellungen der Zentral-Abteilungen	77
<i>C. Negative Folgewirkungen des Organisationsmodells</i>	80
I. Strukturelle Lernhemmnisse	80
II. Begrenzte Karriereperspektiven	82

Vierter Teil: Organisationsänderung: Änderungs- bereitschaft und Änderungsstrategien

<i>A. Kausale oder finale Theorien zur Organisationsänderung</i>	84
<i>B. Mehr-Ebenen-Modell der Organisationsänderung</i>	88

Inhaltsverzeichnis	9
I. Zur Mehr-Ebenen-Problematik im Änderungsprozeß	88
II. Zur Änderungsbereitschaft auf Systemebene	91
III. Zur Änderungsbereitschaft auf individueller Ebene	98
<i>C. Änderungsstrategien und Änderungserfolg</i>	<i>103</i>
I. Strategien zur Führung kollektiver Entscheidungsprozesse	104
1. Machteinsatz	105
2. Aushandlung	106
II. Strategien zur individuellen Verhaltensänderung	108
1. Mitgliedschaftsbezogene Strategien	109
2. Positionsbezogene Strategien	111
3. Bewertung der Strategien	113
Fünfter Teil: Schlußbemerkungen	116
Literaturverzeichnis	119

ERSTER TEIL

Einleitung

A. Problemstellung und Ziel: Zum Verhältnis von Leistungsdruck und Erfolg von Organisationsänderungen

Die öffentliche Verwaltung steht seit geraumer Zeit vor der Situation, einen sich zunehmend erweiternden Aufgabenbestand bei einem — im Verhältnis gesehen — sich stetig verknappenden bzw. sich auch mit periodenhafter Regelmäßigkeit verknappenden Ressourcenzufluß zu bearbeiten¹. Dabei sind es einerseits die immer anspruchsvoller werdenden Voraussetzungen, aber auch die negativen Folgewirkungen ökonomischer Wachstumsprozesse, die den Staat zu weiteren steuernden Eingriffen in die gesamtwirtschaftliche als auch soziale Entwicklung aufordern. Zum anderen eröffnet sich mit einem entsprechend starkem Wachstum öffentlicher Aufgaben nicht schon die Möglichkeit, dem Staat einen schwankungsfreien und der Höhe nach jeweils angemessenen Ressourcenzufluß zu sichern. Die Verknappung verfügbarer Ressourcen führt also die öffentliche Verwaltung beim Vollzug ihrer Aufgaben in einen mehr oder weniger dauerhaften Leistungsdruck.

Genau genommen verfügt der Staat auch nur über ziemlich begrenzte Möglichkeiten, diesen Leistungsdruck für seine Verwaltungsorganisation zu mindern. So sprechen schon einmal die Grundprinzipien einer privatwirtschaftlich organisierten Produktionsweise — wie etwa Investitionsfreiheit und Profitstreben bzw. Gewinnorientierung — dagegen, daß der Staat den Ressourcenzufluß etwa durch ein bloßes Anheben der Steuerlastquote vergrößern könnte². Zum anderen sind es freilich die Mecha-

¹ Zu dieser Problemstellung vgl. *Fritz W. Scharpf*, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, Göttingen 1974 sowie *Fritz W. Scharpf / Bernd Reiser / Fritz Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S.13 ff. und *Heribert Schatz*, Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1974.

² Vgl. hierzu generell *James O'Conner*, The Fiscal Crisis of the State, London/New York 1973.

nismen der pluralistischen Konkurrenzdemokratie, die gegen eine Minderung des Leistungsdrucks durch einen einfachen Aufgabenabbau, eine Streckung von Leistungen oder verminderte Zielerreichungsgrade bei der Leistungsdarbietung sprechen. Da sich die Legitimation staatlichen Handelns vorrangig nicht aus einem gemeinsam geteilten kulturellen Traditionsbestand, sondern aus der Befriedigung „materieller“ Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen ergibt, müßte eine solche Lösung des Problems den Staat auch kurz über lang in eine Legitimationskrise stürzen³.

Soweit also die Leistungsdarbietung weiterhin auf einem akzeptablen Niveau zu halten ist, bleibt der öffentlichen Verwaltung vorerst nur das Mittel, sich durch eine bewußte Änderung eigener Strukturen von diesem Leistungsdruck zu entlasten⁴. Wie es sich schon einmal an dem geänderten Gebietszuschnitt von Verwaltungseinheiten und etwa an dem Versuch ersehen läßt, die starre Referatsorganisation zumindest fallweise zugunsten einer flexibleren Arbeitsform in Gruppen zu ersetzen, können sich solche Änderungen gleichermaßen auf die Makro- als auch Mikro-Strukturen der öffentlichen Verwaltung beziehen. Zum anderen handelt es sich um möglicherweise nachhaltige Änderungen in den Analyseverfahren und Arbeitsabläufen, wie es etwa an der Verwendung von Kosten-Nutzen-Analysen oder aber der Einführung moderner Management- bzw. Führungskonzeptionen deutlich wird. Zu diesen Änderungen kann schließlich auch ein geplantes Personalsteuerungssystem gezählt werden, mit dessen Instrumenten sich im organisationsinternen Zusammenhang eine optimale Zuordnung von personengebundenen Fähigkeiten/Fertigkeiten und stellenbezogenen Arbeitsanforderungen einrichten lassen soll⁵. Wie schon an den anderen Beispielen, so läßt sich auch an diesem Personalsteuerungssystem deutlich machen, daß diese und weitere Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation mehr oder weniger unterschiedslos darauf ausgerichtet sind, einen vergleichbar wirksameren Gebrauch verfügbarer Ressourcen

³ Zu diesen Zusammenhängen vgl. grundsätzlich *Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M. 1973 sowie den Überblick bei *B. Blanke/U. Jürgens/H. Kastendiek*, *Kritik der Politischen Wissenschaft*, Bd. 2, S. 283 ff.

⁴ In diesem Zusammenhang ist auch auf die These vom noch nicht voll genutzten Handlungsspielraum des Staates zu verweisen, vgl. dazu *Renate Mayntz/Fritz Scharpf* (Hrsg.), *Planungsorganisation, Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München 1973 und die dadurch ausgelöste Kontroverse bei *Peter Grottian/Axel Murswiek* (Hrsg.), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg 1974.

⁵ Vgl. hierzu den *Bericht der Kommission*, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973 sowie exemplarisch für die Bundesverwaltung *Rainer Koch*, *Personalsteuerung in der Ministerialbürokratie. Eine theoretisch-empirische Studie zur Möglichkeit organisatorischer Neuerungen*, Baden-Baden 1975.

bzw. günstigere Kosten-Nutzen-Relationen beim Aufgabenvollzug zu ermöglichen.

Da die externen Ursachen für das kritische Verhältnis von Ressourcenzufluß und Aufgabenwachstum einer Änderung nicht ohne weiteres zugänglich sind, wird also versucht, dem Leistungsdruck durch eine gezielte Rationalisierung verwaltungsinterner Strukturen und Prozeßabläufe und somit durch einen wirkungsvolleren Gebrauch des derzeit für Staat und Verwaltungsorganisation gegebenen Handlungsspielraums zu begegnen. Zum anderen lassen sich Strukturen und Prozeßabläufe der öffentlichen Verwaltung nicht gerade beliebig ändern, so daß in diesem Zusammenhang auch nur von einer begrenzten Änderungs- bzw. Lernfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auszugehen ist⁶. Die hochgradige Differenzierung dieser Strukturen — wie sie beispielsweise nicht nur im Verhältnis von allgemeiner und Sonderverwaltung, sondern ebenso für den Personalkörper mit seinen unterschiedlichen Laufbahnarten oder auch Beschäftigungsverhältnissen deutlich wird — begünstigt schon einmal eine selektive bzw. perspektivisch verengte Reaktion auf Änderungsversuche. Und die mehrfachen Zielsetzungen von Verwaltungseinheiten sprechen quasi prinzipiell dagegen, daß sich Strukturen und Prozeßabläufe unter nur einem Gesichtspunkt ändern ließen. Die begrenzten Möglichkeiten, das Zielsystem der öffentlichen Verwaltung zu operationalisieren und somit in metrischen oder quantifizierbaren Größen darzustellen, dürfte es im übrigen häufig verhindern, daß überhaupt Ist-Soll-Diskrepanzen beim Aufgabenvollzug und somit Änderungsanlässe wahrgenommen werden⁷. Der Versuch, sich durch gezielte Änderungen vom Leistungsdruck zu entlasten, kann also nur insoweit als eine sinnvolle Vorgehensweise angesehen werden, als zugleich die zwar begrenzte, aber gleichwohl vorhandene Änderungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung annähernd optimal genutzt wird.

In diesem Zusammenhang gewinnt auch die Organisationsplanung, also die Entwicklung, Durchführung und schließlich auch Bewertung von Organisationsänderungen ihre besondere Bedeutung. So sind ja insbesondere von der Organisationsplanung alle Vorkehrungen zu treffen, damit angestrebte und notwendig erachtete Änderungen mit dem denkbar höchsten Nutzen bzw. größten Erfolg durchgeführt werden können.

⁶ Generell zu diesem Problemkreis *Heribert Schatz*, Staatsbürokratie im Wandel, Zum wechselseitigen Verhältnis von Steuerungs- und Lernperformance des politisch-administrativen Systems, in: Politik und Ökonomie autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, hrsg. v. *Wolf-Dieter Narr*, PVS-Sonderheft 6, Opladen 1975.

⁷ Generell hierzu *Carol H. Weiss*, Wertmessungsforschung im politischen Kontext, in: *Joachim Schmidt* (Hrsg.), Planvolle Steuerung gesellschaftlichen Handelns, Opladen 1975, S. 191 - 206, sowie *Hans-Ulrich Derlien*, Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: *Die Verwaltung* 7 (1974), S. 1 - 22.