

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 10

Wissen in der Organisation

Strukturelle und funktionale Abhängigkeiten
der Verwaltungsqualifikation

Von

Dr. Joachim Nocke



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

JOACHIM NOCKE

Wissen in der Organisation

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 10

Wissen in der Organisation

Strukturelle und funktionale Abhängigkeiten
der Verwaltungsqualifikation

Von

Dr. Joachim Nocke



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04557 2

Inhaltsverzeichnis

I. Teil: Fragestellung und Methode der Untersuchung	11
1. Fragestellung und Ausgangshypothesen	11
2. Methode und Aufbau der Untersuchung	16
II. Teil: Strukturvariable Programm	25
1. Konditional- und Zweckprogramme	25
2. Zum Verhältnis beider Programmformen	30
III. Teil: Strukturvariable Organisation	37
1. Die Organisation als Planungsebene	37
2. Das bürokratische Modell	41
3. Das antibürokratische Modell — Zur Annahme einer „assoziativen Organisation“	43
4. Methodische Erfassung der organisatorischen Strukturvarianten — Kombinationsmodelle und Kontinuums-Konzept	45
5. Das Verhältnis von Aufgaben und Organisationsstruktur — Am Beispiel von Planung und Bürokratie	48
6. Das Verhältnis von Organisations- und Programmstruktur ..	53
IV. Teil: Strukturvariable Personal	57
1. Die Persönlichkeit als Entscheidungsfaktor	57
2. Die Persönlichkeit im Rahmen der Entscheidungstheorie	60
3. Das Konzept der beruflichen und vorberuflichen Sozialisation	62
4. Zum Verhältnis von Ausbildung und Sozialisation	67

5. Funktionen der beruflichen Sozialisation	70
6. Gegenstände und Bezüge beruflicher Lernprozesse — Versuch einer Systematik	75
V. Teil: Rolle und Qualifikation im Schnittpunkt der Strukturvariablen Programm, Organisation und Personal	82
1. Die Bedeutung des Rollenkonzepts	82
2. Das Verhältnis von Individuum und Organisation	83
3. Zur Kritik an der Vorstellung einer entindividualisierten Organisation	85
4. Die Beziehung von Arbeitsaufgabe und Berufsrolle — Zur Differenzierung von Rollenanforderungen und individueller Qualifikation	89
5. Überlegungen zum Verhältnis von Organisationstyp und Rollenstruktur — Versuch einer Systematik im Kontinuum von „offener“ und „geschlossener“ Rolle	91
6. Das Konzept der „geschlossenen Rolle“	92
7. Juristisches Entscheiden als Handeln in geschlossenen Rollen	93
8. Zur Annahme einer Verbindung von geschlossener Rolle und bürokratischer Struktur	97
9. Das Konzept der „offenen Rolle“	99
10. Die Beziehung von Rollen- und Qualifikationsstruktur	103
11. Offene Rolle und Systemstruktur	105
a) Methodische Erwägungen	105
b) Die Bedeutung der Umwelt für die Kovariation einzelner Strukturtypen	106
c) Kritik an der Gleichsetzung antiformaler und lerngünstiger Strukturen	110
d) Soziale und strukturelle Limitierungen der offenen Rolle — Am Beispiel des Professionalisierungskonzepts	114
12. Offene und geschlossene Rollen im Schema von bürokratischer und professioneller Rationalität	117
13. Differenzierende Rollenkonzepte — Versuch einer Zuordnung von Entscheidungs- und Rollentypen	123

a) Darstellung	123
b) Kritik	125
14. Die Bedeutung von geschlossenen Rollen und ihre Verteilung im Verwaltungssystem	126
a) Politische Implikationen der Fragestellung	126
b) Das ideologische Potential des Differenzierungs-Konzepts	129
c) Die Verwaltung als Organisation der Wissenskontrolle	131
 VI. Teil: Strukturelle und funktionale Bezüge der Qualifikation — am Beispiel der Juristenrolle in der Verwaltung vor dem Anspruch der Verwissenschaftlichung der administrativen Führung	
1. Fragestellung des Untersuchungsteils	134
2. Das Problem im klassisch-liberalen Verwaltungsparadigma — Der Übergang von der Zweck- zur Regelorientierung als Motiv rechtsförmiger Entscheidungsorganisation	136
a) Zur empirischen Basis des Rechtspositivismus	139
b) Das liberale Verwaltungsmodell als Beleg struktureller Parallelen im System/Umwelt-Verhältnis?	141
3. Strukturelle Reaktionen auf den Funktionswandel des Staates	144
a) Programmebene: Funktionsverschiebung im Verhältnis von institutionalisierter Politik und Verwaltung. (Re-)Aktivie- rung der Zweckprogrammierung	145
b) Organisationsebene: Die Abstraktheit der bürokratischen Form als Bedingung struktureller Kontinuität	150
c) Personalebene: Konsequenzen des Funktionswandels in Praxis und Theorie	151
4. Von der geschlossenen zur offenen Juristenrolle — Theoreti- scher Ausgangspunkt der gegenwärtigen Kontroverse	153
a) Die geschlossene Juristenrolle bei Max Weber	155
b) Die geschlossene Juristenrolle bei Niklas Luhmann	159
5. Die Identität der Rationalstruktur von geschlossener Juristen- rolle, bürokratischem System und dezisionistischem Verwal- tungsmodell	166
6. Die Juristenrolle als Korrelat bürokratischer Autorität	168
7. Empirische Hinweise zum funktionalen Status der rechtswis- senschaftlichen Verwaltungsbildung anhand der Fortbil- dungsdisposition von Verwaltungsjuristen	173

8. Grenzen des dezisionistischen Bürokratiemodells — Die Kosten der Trennung formaler und materialer Entscheidungs-rationalität	181
9. Verbindungen zum Problem der Verwaltungsführung	185
10. Herkunft und Bedeutung von Führungsideologien in privaten und öffentlichen Organisationen	187
11. Die Überwindung des personalistischen Ansatzes — Tendenzen zur Verwissenschaftlichung der Führung	189
12. Die (rollenmäßige) Differenzierung der Führungsfunktion in entscheidungstheoretischer Sicht: Zielfindung—Problemlösung —Durchsetzung—Stabilisierung	192
13. Grenzen des Verwissenschaftlichungskonzepts: Probleme der Rationalisierung von Zielfunktionen	196
a) Die Zielentscheidung im privatwirtschaftlichen Bereich ..	199
b) Die Zielentscheidung im administrativen Führungsbereich — Politische Verwaltung und Wissenschaft	200
aa) Das dezisionistische Modell	203
bb) Das technokratische Modell	206
cc) Konsequenzen aus der Kritik des technokratischen und dezisionistischen Modells für das Programm einer Verwissenschaftlichung des administrativen Führungsbereichs	208
14. Zu den Möglichkeiten der Rationalisierung der Juristenrolle i. S. des Verwissenschaftlichungskonzepts	212
a) Die Funktionalität der geschlossenen Juristenrolle in entscheidungstheoretischer Sicht	212
b) Die „Krise“ des geschlossenen Rollenmodells	213
c) Die Konsequenz einer Öffnung der Juristenrolle — Notwendigkeit und Grenzen	217
aa) Die Stellungnahme für die Beibehaltung des geschlossenen Modells	218
bb) Die Gegenmeinung	220
cc) Perspektiven der zukünftigen Entwicklung	221
VII. Teil: Strukturelle Veränderungen als Folge der Rationalisierung und ihre qualifikatorischen Konsequenzen — am Beispiel von Mechanisierung und Automation	224
1. Die Diskontinuität wissenschaftlich-technischer und qualifikatorischer Entwicklung	224
2. Die Entwicklung im Produktionsbereich	226

a) Bisheriger Verlauf	226
b) Gegenwärtige Tendenzen — Zur Einschätzung der sog. Polarisierungsthese	229
3. Die Entwicklung im Verwaltungsbereich	233
a) Entscheidungsrationalisierung als Forcierung der konditionalen Programmform — Konsequenzen für die Verwaltungsqualifikation	233
b) Strukturelle Aspekte qualifikationserhaltender Gegenmaßnahmen	237
c) Die funktionale Differenz der Arbeitsteilung im administrativen und produktiven Sektor	240
VIII. Teil: Methodenritisches Schlußwort	242
1. Die Verwaltung als „lernendes System“ — Zum Verhältnis von individuellem Lernen und Systemlernen	242
2. Kritik	245
a) Ideologische Affinitäten des Systemgedankens	245
b) Das Systemlernen in der Kritik des Reduktionismus	246
Literaturverzeichnis	250

I. TEIL

Fragestellung und Methode der Untersuchung

1. Fragestellung und Ausgangshypothesen

Das Interesse am Gegenstand der folgenden Untersuchung geht auf den ursprünglich verfolgten Plan zurück, die organisierte berufliche Fortbildung im Bereich der öffentlichen Verwaltung darzustellen. Der Plan wurde im Laufe der Zeit schrittweise aufgegeben. Vor allem konnte es auf Dauer wenig befriedigen, daß mühsam erhobene Weiterbildungsvorhaben der Praxis immer wieder erloschen oder solche Veränderungen erfuhren, daß ihre Dokumentation zur Makulatur wurde. Ein beherzter Zugriff hätte hier zwar eine Momentaufnahme für die Archive festhalten können. Eine solche Technik setzt indessen angesichts des weit verstreuten Materials aus den heterogensten Verwaltungszonen andere Forschungskapazitäten voraus, als sie einem Doktoranden in seiner stillen Kammer normalerweise zur Verfügung stehen.

Die stete Begegnung mit einer unsteten Praxis förderte dafür aber im Laufe der Zeit Erkenntnisse zutage, die es eher verdienen festgehalten zu werden und möglicherweise die Aussicht auf längerfristige Verwendung haben. Der Punkt, an dem sich das Interesse an einer allgemeinen Theorie organisationsbezogener Bildung entzündete, war die Erkenntnis eines im Laufe jener empirischen Erhebung zunehmend deutlicher hervortretenden Widerspruchs. Der Improvisationsgrad, die vergleichsweise geringe Institutionalisierung und vor allem die angebotenen Inhalte der Fortbildung verschiedener Verwaltungsstufen mochten, wie man es auch wendete, in keinem rechten Verhältnis zu dem programmatischen Anspruch stehen, mit dem die berufliche Fortbildung durchgehend auftritt. Selten dürften in einem anderen Bereich der Verwaltung Anspruch und Wirklichkeit derart auseinanderfallen.

Für diesen Tatbestand gibt es zunächst eine relativ einfache Erklärung. Bildungsinvestitionen wirken langsam. Jede Fortbildung, das liegt in der Natur der Sache, kann ihre Berechtigung mit dem Versprechen zukünftiger Erfolge legitimieren. Für die Verwaltungspolitik ist die Versuchung daher groß, kurzfristig nicht zu realisierende Hoffnungen in diesen Bereich zu verlagern. Mit der Beschwörung der Not-

wendigkeit ständigen Weiterlernens als Motor permanenter Verwaltungsreform ist es für den Augenblick erst einmal getan. Kaum eine Festrede kommt ohne diesen Hinweis aus. Sie braucht in diesem Punkte auch kaum mit Widerspruch zu rechnen. Zu lange sind die populären Bildungsparolen von der Informationslawine, den in immer kürzeren Abständen erfolgenden Wissensumschlägen, der Notwendigkeit mehrmaligen Berufswechsels und der Dynamik unserer Leistungsgesellschaft ohne Kritik geblieben. Berufliche Weiterbildung wird so ungewollt zum Zielpunkt diffusester Ansprüche und Versprechen, die den quartären Bildungsbereich zu einer eher symbolisch wirksamen Allzweckeinrichtung als zum Schrittmacher einer „dynamischen Verwaltung“ machen.

Haben sich die Rauchschwaden jener undurchdachten Propaganda verzogen, bietet sich ein vergleichsweise nüchternes Bild. Zusammengefaßt könnte man es dahin kennzeichnen, daß die qualifikatorische Struktur der Verwaltung zumindest in ihrem engeren Bereich eine erstaunliche Kontinuität aufweist, die mit den behaupteten Konsequenzen des raschen Wissensfortschritts nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen ist. Die Vorstellung eines auf allen Ebenen fortschreitend-lernenden Systems entspricht weder auf den ersten noch auf den zweiten Blick der Wirklichkeit. Die Tatsache, daß auf den allgemeinen höheren Verwaltungsdienst nach wie vor durch eine Juristen-Ausbildung vorbereitet wird, deren Struktur sich in den letzten hundert Jahren im Detail aber nicht im Grundsätzlichen geändert hat, mag dafür ein erster grober Hinweis sein.

Natürlich findet auf der Ebene der Qualifikation Bewegung statt. Nur bietet diese Bewegung keineswegs das Bild einer durchgehend linearen Höherentwicklung von Qualifikationen als Antwort oder Bewältigung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts. Die Entwicklung kann auch in der umgekehrten Richtung verlaufen. Die Mechanisierung und Automation einzelner Verwaltungsbereiche, um den sinnfälligsten Ausdruck dieses Fortschritts als Beispiel zu nehmen, hat nicht nur eine Nachfrage nach neuen Qualifikationen ausgelöst, sondern bestehende Qualifikationen entwertet, ohne einen Ersatz hierfür zu verlangen. Darauf wird zurückzukommen sein.

Die Untersuchung knüpft an diesen scheinbaren Widerspruch an. Dabei vermeidet sie den Rückgriff auf alle Erklärungsversuche, die die Diskontinuität von Qualifikations- und Aufgabenentwicklung primär einer quasi natürlichen Rückständigkeit der öffentlichen Bürokratie zuschreiben und sie gleichsam als pathologischen Tatbestand unterschätzen. Die hier vertretene These läuft vielmehr im Gegenteil darauf hinaus, daß die öffentliche Verwaltung den Wandel der gesellschaftlichen Entwicklung schon in irgendeiner Weise bewältigt, dies

aber nicht in Formen tut, wie es sich eine primär bildungsbezogene Innovationsforschung vorstellt.

Damit steht die Beziehung von individueller Qualifikation des Beschäftigten und Aufgabenbestand der Verwaltung unmittelbar zur Diskussion. Die hierauf bezogene Fragestellung liegt dem Gang der vorliegenden Untersuchung maßgeblich zugrunde. Ausgangspunkt ist dabei die Kritik an herrschenden Vorstellungen, die inhaltlichen Bildungsbedarf primär oder ausschließlich durch eine Analyse der für sich betrachteten Verwaltungsaufgaben bestimmen wollen. Man geht davon aus, daß sich die Aufgabe in der Qualifikation unmittelbar widerspiegelt, Aufgaben- und Qualifikationsprofil gewissermaßen zwei Seiten einer Medaille sind. Die empirische Qualifikationsforschung, die sich auf dieser Ebene ansiedelt, setzt also die Möglichkeit eines direkten Ableitungszusammenhangs voraus. Diesen Deduktionismus hat sie mit verbreiteten bildungstheoretischen Vorstellungen durchaus gemein¹. Die Hoffnung ruht insoweit auf einer stetig verfeinerten Zerlegung von Aufgaben, deren einzelne Bestandteile auf der anderen Seite wieder zu einem differenzierten Anforderungs-Mosaik zusammengesetzt werden. Im Ergebnis ist die Frage der richtigen Aus- und Fortbildung für die Verwaltung demnach ein Problem der Genauigkeit von Tätigkeits- bzw. Arbeitsplatzanalysen².

Eine solche Auffassung hat über das Problem der Bedarfsermittlung hinaus sehr viel weitergehende Konsequenzen. Die unmittelbare Beziehung von Aufgabe und Qualifikation nährt zunächst die Hoffnung, diesen Durchgriff im Sinne einer „Verwaltungsreform durch Ausbildungsreform“³ umzukehren, die Qualifikation also als Mittel gezielter Strukturveränderung einsetzen zu können. Der Qualifikation wird damit für die Verwaltungsplanung eine Schlüsselrolle zugewiesen⁴.

¹ Vgl. C. Menze: Überlegungen zur Anwendungsmöglichkeit der Entscheidungslogik auf die Curriculum-Konstruktion, in: F. Achtenhagen, H. L. Meyer (Hrsg.): Curriculumrevision — Möglichkeiten und Grenzen, München 1971, S. 159 ff. Vgl. daselbst auch den Beitrag von Hilbert L. Meyer: Das ungelöste Deduktionsproblem in der Curriculumforschung, S. 106 ff.

² Vgl. hierzu u. a. die Ausführungen der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Bericht der Kommission Baden-Baden 1973, S. 218 ff. und hierzu M. Geyer: Mehr Rationalität und Transparenz im Personalwesen? Die Verwaltung 1977, S. 261 ff. (220): „Für die Anforderungsprofile gibt es nur einen Weg, die Tätigkeitsanalyse.“ Unter einem entsprechenden methodischen Anspruch steht auch die bisher formal gründlichste Untersuchung des Problems bei G. Brinkmann, W. Pippke, W. Rippe: Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes, Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf, Opladen 1973; vgl. auch G. Brinkmann: Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung, Göttingen 1976.

³ So der Titel eines von W. Linder und H. Treiber herausgegebenen Berichtes über das Konstanzer Verwaltungsstudium (München 1976).

⁴ Vgl. statt anderer E. Kern: Ist der Fortbildungsbedarf in der öffentlichen Verwaltung berechenbar?, Verwaltung und Fortbildung — Schriften der Bun-