

## 9. Interdependenzen zwischen der Organisations- und Personalpolitik

Die organisatorischen Strukturen (Aufbauorganisation) und Regelungen (Ablauforganisation) der Verwaltung wirken unmittelbar auf

- die Qualifikation
- die Arbeitszufriedenheit
- das psychophysische Wohlbefinden

der Beschäftigten in der Verwaltung. Beklagt wird in diesem Zusammenhang, daß sich viele Tätigkeiten immer dann, wenn sie über Jahre wahrgenommen werden, in einer lähmenden Routine erschöpfen sowie eine drückende Monotonie hervorrufen und letztendlich „dumm machen“.

Lösungen aus diesem Dilemma dürfen sich daher nicht auf Symptome beschränken, sondern müssen an den Ursachen ansetzen. Dies gelingt durch einen anspruchsvoller Aufgabenzuschnitt. Unterstützend ist die Personalentwicklungsplanung (etwa im Rahmen des job-rotation) gefordert.

Obgleich die Zusammenhänge heute klar erkannt sind, gelingt es meist nur in bescheidenen Ansätzen, die an sich überholte Philosophie des Taylorismus, der eine Spezialisierung von Denken und Ausführen bis hin zu kleinen anspruchslosen Verrichtungselementen vorangetrieben hat, zu überwinden. Längst ist die Bürokommunikation soweit fortentwickelt, daß eine Entkoppelung der anspruchsvollen Planungs- und Kontrollaufgaben von den ausführenden Aufgaben nicht mehr zwingend sein muß.

Auch führt die Vernetzung der Arbeitsplätze infolge der modernen Bürokommunikation zu neuen Formen der Koordination und Kontrolle und ermöglicht eine Verkürzung der Hierarchieebenen und eine stärkere Dezentralisation von Entscheidungen und Befugnissen an dem Ort des Geschehens.

Aus dieser Entwicklung heraus leiten sich eine Reihe von Forderungen ab. Einige Kernbereiche seien beispielhaft genannt:

- Fortentwicklung der Instrumente der Organisation
- Stellenbildung und die Überwindung des Taylorismus
- Verkürzung der Hierarchieebenen
- Neue Entwicklungen: Die Bürgerämter
- Von der Arbeitszeitnorm hin zu Leistungsstandards

## **9.1 Eine neue Philosophie der Stellenbildung**

Die Instrumente der Verwaltungsorganisation reichen von dem Aufgabengliederungsplan, dem Dezernatsverteilungsplan über den Stellenplan bis hin zur Stellenbeschreibung und der Stellenbewertung sowie den Regelungen zur Ablaufgestaltung.

Viele dieser Pläne könnten weitaus stärker auf die individuellen Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugeschnitten werden. So steht beispielsweise hinter der Stellenbildung das Prinzip „ad rem“, also das Prinzip des fiktiven Mitarbeiters. Nicht das volle Qualifikations- und Leistungspotential eines konkreten Individuums ist hier gefragt, sondern der Einheitsschnitt: Es zählt nicht die Individualität, sondern auf eine Standardnorm zugeschnittene und schnell ersetzbare Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin. Hinter dieser Philosophie steht die Forderung einer schnellen Austauschbarkeit von Personen.

### **9.1.1 Stellenbildung auf der Grundlage der Normalarbeitskraft**

Fiktiv bedeutet in diesem Zusammenhang, daß Befähigungsmerkmale und Leistungsgrade, die man bei einer bestimmten Population (z.B. Berufen) aufgrund von Erfahrungswerten erwarten kann, als Bezugsbasis zur Bildung einer Stelle herangezogen werden.

Den Grundsätzen der Stellenbildung folgend faßt die Stelle Teilaufgaben zusammen, die der Arbeitskapazität einer (fiktiven) Person angepaßt sind. Als kleinstes Element der Organisation ist die Stelle auf eine Normalarbeitskraft hin ausgerichtet. Ferner weist sie die für den Aufgabenbereich erforderlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aus. Dabei wird darauf geachtet, daß der (fiktive) Arbeitnehmer psychisch und physisch ausgelastet ist. In diesem Sinne ist auch der Begriff der „Normalarbeitskraft“ zu verstehen: Aufgrund der individuellen Unterschiede in Arbeitsweise und Arbeitstempo ist der eine Mitarbeiter bei gleicher Beanspruchung überfordert, während sich ein anderer bei gleicher Auslastung unterfordert fühlt. Ziel der Stellenbildung ist es, diese Unterschiede durch Normwerte möglichst anzugeleichen, d.h. den größten gemeinsamen Nenner herauszuarbeiten. Dahinter steht die pragmatische Erkenntnis, daß man nicht bei jedem Arbeitnehmerwechsel die Organisationsstruktur neu zuschneiden kann. Gleichwohl kann auch diese Absicht nicht verhindern, daß es zu ausgelasteten, unter- und überlasteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommt.

Liegt beispielsweise die Vorgabe bei 100 Produktions-/Vorgangseinheiten pro Woche, so wird dieser Wert von ca. 68 Prozent ohne Probleme erreicht.<sup>1)</sup> 16 Prozent der Mitarbeiter fühlen sich unterfordert, 16 Prozent überfordert. Tendenziell besteht die Gefahr, daß die schnellen „Arbeiter“ langsamer, die langsameren „Arbeiter“ indes aber nicht schneller arbeiten werden.

Dahinter stehen gruppendifamische Prozesse (Konvergenzprinzip), die zu einer Leistungsnivellierung führen. Durch Leistungsanreize (Leistungszulagen, Tantieren, erhöhte Beförderungsexpektanzen, etc.) soll dieser Nivellierung entgegengewirkt und damit auch ein Ansporn zu einer höheren Leistungsbereitschaft geschaffen werden. Auf diese Weise erhofft man sich, daß auch die „bedächtigen Arbeiter“ ein größeres Arbeitstempo an den Tag legen.

Die bedeutsame Frage, wie Leistungsunterschiede zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu handeln sind, wird im Miteinander von Vorgesetzten und Untergebenen meist pragmatisch gelöst: Wer fleißig ist, bekommt hinreichende Möglichkeiten, seinen Fleiß auch weiterhin unter Beweis zu stellen. Diese Praxis führt regelmäßig zu Verstimmungen und belastet das Arbeitsklima.

Im Gegensatz zur Wirtschaft, bewegt sich die öffentliche Verwaltung in diesem Anreizfeld sehr beschwerlich und eher stockend: Da man hier bei hoher Leistungsfähigkeit auf das Instrument der Leistungszulagen nicht zurückgreifen kann, verlieren sich viele Initiativen von Vorgesetzten, auf eine stärkere Leistungsdifferenzierung hinzuwirken, in vagen Versprechungen auf eine künftige Beförderung.

## 912. Die Überwindung der Normalarbeitskraft als eine Herausforderung

Der bürokratische Mechanismus der „fiktiven Normalarbeitskraft“ hat durchaus seinen Sinn. Doch diese Konzeption steht nicht nur konträr zu dem Bedürfnis der Menschen, wichtig genommen und gebraucht zu werden, sondern diese Philosophie verführt mitunter auch zu falschen Fragestellungen und Lösungsansätzen: Dieser Denkansatz schreibt fest, daß sich der Mensch der Organisation anzupassen hat. Damit erhält die Organisation ein unbilliges Alibi: Statt zu fragen, wie man die Qualifikations- und Leistungspotentiale einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters am besten durch einen flexiblen Aufgabenzuschnitt nutzt, wird eine Aufgabenstruktur vorgegeben, in der sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurechtfinden müssen.

---

1) Diese Zahlen beziehen sich auf die statistischen Gesetze der Normalverteilung. Vgl. hierzu Röck, W., Wolff, R., Statistik in der öffentlichen Verwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, Stuttgart 1978, S. 64 ff.

Entsprechend verfährt man etwa auch bei Anträgen auf ein Teilzeitarbeitsverhältnis:<sup>1)</sup> Statt zu fragen, was zu veranlassen ist, um diesem Antrag stattzugeben, verkürzt man das Verfahren auf die Fragestellung, ob man diesem Antrag aus Sicht des organisatorischen Ablaufes folgen kann. Der Bezugspunkt der Entscheidungsfindung ist somit nicht der Mensch, sondern eine einseitige Hervorhebung der aktuellen organisatorischen Belange.

Eine stärkere Orientierung der Stellenbildung hin auf die Person, wie dies seit langem bereits im kommunalen Bereich im Zuschnitt der Dezernate oder bei der Bildung von Arbeitsplätzen für Behinderte praktiziert wird (Stellenbildung: ad personam), ist heute auch flächendeckend durch die moderne Informationstechnologie in weiten Bereichen möglich.

Dies gilt gleichermaßen für den Fertigungs- wie auch den Dienstleistungsbereich: War der Mensch früher stark an den Arbeitsplatz, den Takt der Maschine und starre Arbeitszeitregelungen gebunden, so ermöglicht heute die moderne Informations- und Kommunikationstechnik deutlich flexiblere Formen: War das klassische Verhältnis der Sekretärin zum Sachbearbeiter geprägt durch die Präsenz zur Aufnahme des Diktats, so wird dieser Vorgang heute durch ein Diktiergerät bzw. eine Ferndiktieranlage räumlich und zeitlich entkoppelt. Die technischen Möglichkeiten räumlicher und zeitlicher Entkopplung der Arbeit reichen bis hin zur Teleheimarbeit.

Bereits diese Hinweise illustrieren den Wandel in den Organisationen. Dies trifft für den Dienstleistungsbereich in gleicher Weise wie für den Fertigungsbereich zu: Die auf Stabilität hin ausgerichteten Organisationen werden durch flexible Arbeitsstrukturen ergänzt. Das folgende Schaubild charakterisiert diesen Wandel:<sup>2)</sup>

---

1) Vgl. hierzu auch das Kapitel Arbeitszeitpolitik.  
2) Zedler, R., Technik und Bildung, Köln 1985, S. 25.

## Wandel der Arbeitsorganisation

Starre Organisation	Flexible Organisation
<p><b>Merkmale:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– enge Bindung des Menschen an den Arbeitsplatz, Takt der Maschine und Materialfluß</li> <li>– zentrale Technik</li> <li>– teilautomatisierter Fertigungsprozeß</li> <li>– starre Automatisierung</li> </ul> <p><b>Vorherrschendes Prinzip:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sachzwang-Prinzip, das heißt Mensch, Aufgaben und Arbeitsorganisation werden in erster Linie von der zentralen Technik bestimmt</li> </ul> <p><b>Flexibilisierungspotential:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mensch</li> </ul>	<p><b>Merkmale:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– lockere Bindung des Menschen an Arbeitsplatz, Takt der Maschine und Materialfluß; engere Einbindung in den Informationsfluß</li> <li>– dezentrale Technik</li> <li>– hochautomatisierter Fertigungsprozeß</li> <li>– flexible Automatisierung</li> </ul> <p><b>Vorherrschendes Prinzip:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Technik kann in hohem Maß an Mensch, Aufgaben und Arbeitsorganisation angepaßt werden</li> </ul> <p><b>Flexibilisierungspotential:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mensch und Technik</li> </ul>

### 92. Die Überwindung des Taylorismus

Die Trennung von Kopf- und Handarbeit, wie sie der Taylorismus in Perfektion entwickelte, brachte neben einer Reihe von ökonomischen Vorteilen erhebliche Nachteile für viele Beschäftigte: Die Arbeit verlor an Reiz, wurde langweilig und führte in vielen Arbeitsbereichen zu einer lähmenden Monotonie. Aber nach wie vor überlassen wir es gerne Vordenkern auf allen Stufen der Hierarchie, die Geschickte in den Organisationen zu steuern. Damit werden Verhaltensweisen der Unreife, mangelnder Verantwortungs-, Innovations- und Risikobereitschaft begünstigt.

In vielen Organisationen sind diese Nachteile erkannt, und es gibt eine Reihe von Beispielen, die zu einer Überwindung des Taylorismus geführt haben. Zu nennen ist hier beispielhaft die Neuorganisation der Fertigung im Volvo-Werk Uddevalla. Diese Neuorganisation des Jahres 1988 geht weit über die in dem Werk Kalmar damals erprobten teilautonomen Arbeitsgruppen hinaus. Hatte sich dieser Ansatz, der als ein Beitrag zur Humanisierung der Arbeitswelt gedacht war, auch als ökonomisch äußerst effizient erwiesen, so vereinigt der Ansatz von Kalmar beide Akzente: Hier ist die Produktionsvorgabe an das Arbeitsteam 48 Autos im Monat. „Schon heute steht es den Arbeitern frei, in einer Woche vielleicht nur zehn Wagen zu produzieren und in der folgenden dann halt vierzehn. Wenn das Team einverstanden ist, können einzelne Kollegen auch schon einmal zu Hause bleiben.“<sup>1)</sup> Der Erfolg ist beachtlich: Die Arbeitszufriedenheit ist groß und die krankheitsbedingten Ausfallzeiten um die Hälfte reduziert. Hier setzt man auf mitdenkende Arbeitnehmerinnen und Arbeiter, die ihre Fähigkeiten in Eigenverantwortung einsetzen. Und dies mit großem Erfolg: „Leif Karlberg, der Leiter des Uddevalla Werks, untermauert das mit einem einfachen, aber plausiblen Beispiel. Danach ist zwar meßbar, daß die Montage eines Scheinwerfers am Fließband 64 Sekunden erfordert. Gleichwohl wird man dem Arbeiter aber 90 Sekunden Taktzeit dafür zugestehen. Je komplizierter Autos sind, desto größer müssen die Reservezeiten sein, die sich über Hunderte von Arbeitsschritten am Band dann zu einer enormen Zeitvergeudung addieren. Arbeiter, die im Team für die Fertigung eines kompletten Autos verantwortlich sind, werden aber solche systematischen Zeitverluste nicht entstehen lassen.“<sup>2)</sup>

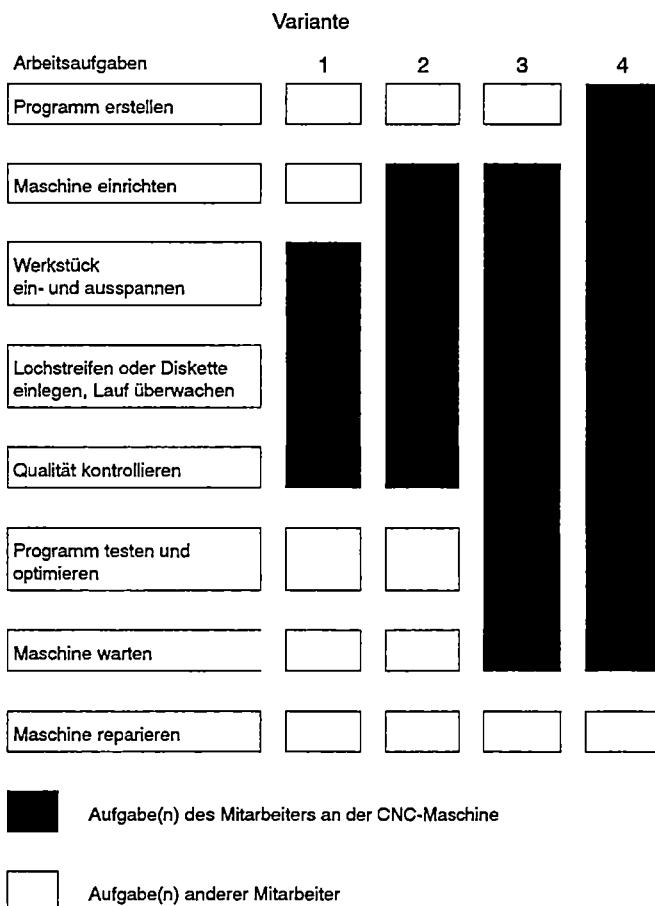
Arbeit, das zeigt dieses zukunftsweisende Beispiel, kann ohne Verlust an Effizienz interessant gestaltet werden. Das setzt allerdings Phantasie und auch Mut zu neuen Wegen voraus. Der Gestaltungsrahmen reicht hier von

- der Aufgabenerweiterung (job-enlargement)
- der Aufgabenbereicherung (job-enrichment) über
- den Arbeitsplatzwechsel (job-rotation) bis hin zur
- selbstgesteuerten Gruppenarbeit (Modell Volvo)

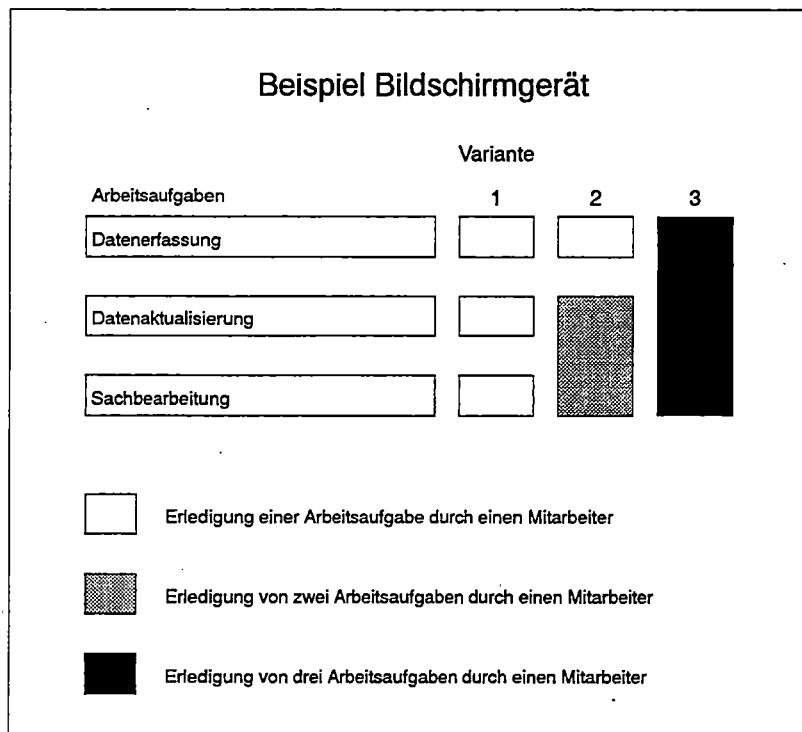
Eine Kombination aus dem Prinzip der Aufgabenerweiterung und der Aufgabenbereicherung zeigen die folgenden beiden Beispiele:<sup>3)</sup>

- 
- 1) Gehrmann, W., Die Arbeit kommt aus dem Takt – In der Autoindustrie sollen neue Strukturen die Fließbandfren beenden, in: Die Zeit 28, 1989, S. 19.
  - 2) Ebenda, S. 20.
  - 3) Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Mensch und Arbeit – Gemeinsame Interessen von Mitarbeitern und Unternehmen in einer sich wandelnden Arbeitswelt; Köln 1989, S. 11.

### Beispiel CNC-Maschine



### Beispiel Bildschirmgerät



Das Beispiel CNC-Maschine zeigt vier Varianten der Arbeitsorganisation. Das Aufgabenspektrum reicht von drei Tätigkeiten (Variante 1) bis hin zu sieben (Variante 4). Damit wird der Handlungsspielraum für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf der vertikalen und horizontalen Ebene erweitert, die Selbstverantwortung deutlich erhöht und die erforderlichen Qualifikationen deutlich angehoben.<sup>1)</sup>

Auch im Rahmen der modernen Bürokommunikation ist eine Aufgabenanreicherung und -bereicherung möglich und sinnvoll: Vorstellbar sind drei Varianten der Arbeitsorganisation beim Einsatz von Bildschirmgeräten. In der ersten Variante werden drei Arbeitsaufgaben auf drei Arbeitsplätzen, die zeitlich voneinander abhängig sind, von drei Mitarbeiterinnen an drei Bildschirmgeräten erledigt. Bei publikumsintensiven Arbeitsplätzen führt diese Spezialisierung (vgl. etwa Kfz-Zulassung) für den Kunden zu drei Warteschlangen. Die zweite Variante reduziert den Bearbeiter-

1) Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Mensch und Arbeit – Gemeinsame Interessen von Mitarbeitern und Unternehmen in einer sich wandelnden Arbeitswelt; Köln 1989, S. 12.

wechsel auf zwei Personen. Damit einher gehen höhere Qualifikationsanforderungen. Die Konzeption der Bürgerämter geht in diese Richtung.

Diese Beispiele stehen exemplarisch für viele Anwendungsmöglichkeiten. Es fordert auf, die vielfachen technischen Möglichkeiten auch im Rahmen der Frauenförderung zu nutzen und die Chance wahrzunehmen, die Erfordernisse der Verwaltung „mit den Wünschen und Bedürfnissen der Mitarbeiter in Einklang zu bringen. Das gilt vor allem für:

- Organisation, Arbeitsinhalt und Arbeitsumfang,
- Führung, Information und Kommunikation,
- Qualifikation,
- Gestaltung der Arbeitszeit,
- Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz.“<sup>1)</sup>

Mögliche Denk- und Handlungsansätze für die Verwaltung reichen von den Verwaltungssekretariaten bis hin zu einer regionalen Dekonzentration von Verwaltungstätigkeiten. Die technischen Möglichkeiten reichen weit über den Ansatz des Bürgeramtes Unna hinaus.

Zur praktischen Durchführung des Konzeptes der Tätigkeitsbereicherung empfiehlt Herzberg folgende Schritte:<sup>2)</sup>

1. *Ermitteln Sie die Tätigkeiten, bei denen*
  - a. *die Verwirklichung des Konzepts der Tätigkeitsbereicherung nicht zu hohe Kosten verursacht;*
  - b. *die Einstellung der Mitarbeiter negativ ist;*
  - c. *Motivation eine Leistungssteigerung bewirken kann.*<sup>3)</sup>

---

1) Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Mensch und Arbeit – Gemeinsame Interessen von Mitarbeitern und Unternehmen in einer sich wandelnden Arbeitswelt; Köln 1989, S. 13.

2) Engel, P., Riedmann, N., Die neuen Managementtechniken in Fällen, Landsberg am Lech 1982, S. 155 ff.

3) Die Motivations-Maintenance-Theorie von Herzberg geht davon aus, daß zwischen Motivatoren und Hygiene faktoren zu unterscheiden ist: Nicht jede Maßnahme, die sich positiv auf die Zufriedenheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auswirkt, spornt auch gleichzeitig zu einer größeren Leistung an. Vgl. hierzu auch Meixner, H.-E., Personalpolitik, aaO, S. 222 f.

2. Seien Sie, wenn Sie diese Tätigkeiten untersuchen, davon überzeugt, daß hier inhaltliche Veränderungen vorgenommen werden können. Vertreten Sie nicht die weitverbreitete Auffassung, daß am Inhalt einer Tätigkeit nicht gerüttelt werden dürfe.
3. Stellen Sie eine Liste von möglichen Maßnahmen zusammen, ohne zunächst auf deren Durchführbarkeit Rücksicht zu nehmen.
4. Gehen Sie die Liste durch und streichen Sie Maßnahmen, die sich eher auf Hygiene-Faktoren als auf Motivatoren beziehen.
5. Streichen Sie solche allgemeinen Aussagen wie „mehr Verantwortung“ oder „herausfordern“.
6. Streichen Sie Maßnahmen, die lediglich eine Erweiterung der Tätigkeit um Aufgaben desselben Schwierigkeitsgrades bedeuten.<sup>1)</sup>
7. Berücksichtigen Sie Vorschläge ihrer Mitarbeiter, vermeiden Sie aber möglichst deren aktive Teilnahme an der Neugestaltung, da man eine solche Beteiligung als Motivationsmaßnahme auffassen und aufgrund dessen der umgestalteten Tätigkeit untergeordnete Bedeutung beimesse könnte.<sup>2)</sup>
8. Führen Sie einen Test durch. Verwirklichen Sie das Konzept der Tätigkeitsbereicherung in einer Gruppe, und nehmen Sie in einer zweiten Gruppe (Kontrollgruppe) keinerlei Veränderungen vor. Beachten Sie hierbei, daß beide Gruppen unter dem Einfluß derselben Hygiene-Faktoren stehen.
9. Rechnen Sie mit einem kurzfristigen Leistungsabfall in der Testgruppe, der auf die veränderte Tätigkeit zurückzuführen ist.
10. Rechnen Sie damit, daß die Ihnen unmittelbar untergebenen Führungskräfte Einwände gegen Ihr Experiment vorbringen, sie fürchten

---

- 1) Diese Auffassung von Herzberg bedarf einer Modifizierung: Eine Vergrößerung des horizontalen Tätigkeitsspektrums erweitert nämlich nicht nur den Handlungsspielraum einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters, sondern spricht in der Regel auch ein breiteres Spektrum menschlicher Fähigkeiten an.
- 2) Die Befürchtungen einer mitarbeiterbezogenen Fehlinterpretation ist in der öffentlichen Verwaltung, die sich insgesamt bislang sehr zurückhaltend mit einer systematischen Aufarbeitung des Arbeitsklimas befaßt hat, von geringer Relevanz.

*möglicherweise einen Leistungsabfall ihrer Gruppe und eventuelle Nachteile, die sich hieraus ergeben könnten.*

### **9.3 Humanisierung der Arbeitswelt**

Psychische Überbeanspruchungen und gesundheitliche Schäden werden im Dienstleistungsbereich - weil nicht so augenfällig auszumachen wie etwa physiologische Gefahrenquellen in Werkshallen (Lärm, Schmutz, Hitze u.a.)- vielfach in ihren schädigenden und beeinträchtigenden Wirkungen unterschätzt. Dies hat insgesamt zu einer Verkennung des Humanisierungsgebots im Dienstleistungsbereich geführt.

Personalabteilungen und Vorgesetzte tun sich daher auch schwer, eine angemessene Antwort auf psychopathologische Befunde zu finden. Während man mit physiologischen Schädigungen weitgehend umzugehen versteht, fehlt es bei psychischen Beeinträchtigungen und Streßerkrankungen häufig an einer konfliktlösenden Problemsensibilität. Offensichtlich sind psychische Überbeanspruchungen und Belastungen im Dienstleistungsbereich nicht so augenfällig auszumachen wie etwa die physiologischen Beanspruchungen und Belastungen in den Werkhallen.

In diesem menschlichen Bereich ist der Leidensdruck schwer auszumachen und hier ist man leicht bei der Hand mit Ratschlägen wie: „Lassen Sie sich doch nicht so gehen!“ oder „Reißen sie sich gefälligst zusammen“. Wenn dieser meist wohlgemeinte, in der Regel aber völlig an den Problemen und Nöten der Betroffenen vorbeigehende Ratschlag ins Leere geht, zieht man auch schon einmal stärkere Register und greift dann nicht selten auf so vernichtende Etiketten wie „Simulant“ oder „Querulant“ zurück. Es verwundert daher kaum, daß wir in diesen Fragen meist den zweiten vor dem ersten Schritt setzen. Es wird nicht etwa gefragt: „Woran liegt es, daß das Wohlbefinden, also die psychische Gesundheit, der Mitarbeiterin gestört ist“, sondern die Symptome, die den Verwaltungsablauf stören könnten, werden mit Eifer und Akribie -wenn nötig- „plattgewalzt“.

Wer dem Fürsorgegebot im täglichen Miteinander gerecht werden will, der ist aufgefordert, sich mit den Erkenntnissen der Arbeitswissenschaft und dem ergonomischen Einmal-Eins vertraut zu machen. Neben dem Wissen über die Zusammenhänge und Verpflechtungen ist vor allem auch eine problemorientierte Sensibilität zu entwickeln.

Das Fürsorgeprinzip ist allerdings keine Einbahnstraße. Auch die Beschäftigten sind gefordert, den „Freizeitstreß“ in vernünftige Bahnen zu lenken. Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter, Personalvertretung bis hin zu den Gleichstellungsstellen stehen in der Pflicht, auf das eigenverantwortliche physische und psychische Wohlbefinden

der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch eine angemessene Aufklärung einzuwirken.

Mehr Humanisierung und eine menschengerechtere Arbeit im Dienstleistungsbe- reich erfordern andere Gewichtungen und Instrumente als der produzierende Be- reich. Die Forderungen nach

- *Ausführbarkeit*
- *Erträglichkeit*
- *Zumutbarkeit*
- *Zufriedenheit*

der Arbeit lassen sich für so unterschiedliche „Gefahrenbereiche“ - der Verwaltung auf der einen Seite und der Fabrik auf der anderen Seite - nicht im Einheitsschnitt bewerkstelligen. Differenzierung ist vonnöten.

Die Sicherheitskräfte sind daher auch nicht ohne Zusatzqualifikationen im Bereich der Büroberufe einsetzbar. Die Verwaltung ist daher auch gut beraten, differenzie- rende Akzente bei der Auswahl von Sicherheitskräften zu setzen.

Es lassen sich viele Beispiele nennen, die plakativ aufzeigen, daß es gerade in der öffentlichen Verwaltung noch einiges auf dem Feld des Fürsorgeprinzips zu beak- kern gibt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang beispielhaft

- auf das Arbeitssicherheitsgesetz
- auf die große Zahl vorzeitiger Zurruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit
- die bislang nicht gelösten Herausforderungen des Schicht- und Wechseldienstes
- den Forderungen nach einem altersadäquaten Personaleinsatz
- die Arbeitsintensivierung durch die Sparhaushalte

### **9.3.1 Arbeitssicherheitsgesetz**

Seit 1974 verpflichtet das Arbeitssicherheitsgesetz den Unternehmer im privatwirt- schaftlichen Bereich, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestel- len, um die Leitung beim Arbeitsschutz und der Unfallverhütung zu unterstützen und zu beraten.

Es dauerte in einem Bundesland fünf Jahre, bis der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine analoge Verwaltungsanweisung für die Landesverwaltung zu- stande brachte. Weitere fünf Jahre später zeigte eine Anfrage im Landtag, daß von der gesetzlich geforderten Norm statt der 64 Betriebsärzte lediglich 11, und von den geforderten 133 Sicherheitsfachkräften lediglich 64 vorhanden waren. Dies führte zu einem deutlichen Appell: „Wir appellieren an dieser Stelle an die Landesregie-

rung, ihrer Bestellpflicht möglichst umfassend und alsbald nachzukommen, um damit auch der im Grundgesetz garantierten Verpflichtung gerecht zu werden, das Arbeitsleben so zu gestalten, daß die Arbeitnehmer menschengerecht und unfallfrei arbeiten können.“

Ein weiterer Problembereich, der eng in diesem Zusammenhang steht, bezieht sich auf die Vorgaben und Normen der Arbeitsstättenverordnung: Auch hier sind eine Reihe von Defiziten in der öffentlichen Verwaltung auszumachen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang an die zentralen Schreibdienste, aber auch an den Bereich der Polizei, wenn es etwa um Pausenräume und Ähnliches geht.

### **9.3.2 Vorzeitige Zurruhesetzungen**

Defizite auf dem Gebiet des Fürsorgegebotes kommen auch in einer Anfrage des Deutschen Bundestages zum Ausdruck. Und dies gleich auf zweierlei Weise.

So wollte man beispielsweise wissen, wieso in der Bundesverwaltung so viele Mitarbeiter – bei der Bundesbahn sind es in bestimmten Bereichen zwischen 85 bis 90 % – weit vor der Zurruhesetzungsgrenze ausscheiden. Viele vermuteten hinter diesen Zahlen persönliche Ziele. Doch diese Skeptiker mußten sich eines Besseren belehren lassen: Es waren Herz- und Kreislaufbeschwerden, die zu diesem vorzeitigen Abgang nötigten und nicht etwa eine Schrebergartenmentalität, wie einige etwas voreilig vermerkten.

An diesem Beispiel wird einmal mehr deutlich: Noch viel zu häufig wird der zweite Schritt vor dem ersten getan: Selbst wenn man unterstellt, daß vorgeschoßene Gründe für das vorzeitige Ausscheiden entscheidender sind, als gesundheitliche Schwächen, so müßte man doch erst einmal die Frage klären, woran das liegt. Immerhin ist bekannt, daß ältere Mitarbeiter selbst das interessante, arbeitsmarktpolitische Angebot einer vorzeitigen Zurruhesetzung nicht in dem erhofften beschäftigungspolitischen Umfange wahrgenommen haben.

### **9.3.3 Humanisierung der Arbeitswelt: der Schicht- und Wechseldienst**

Bis heute steht ein angemessener Umgang mit den sozialen, psychologischen und physiologischen Herausforderungen des Schicht- und Wechseldienstes aus. Es ist der öffentlichen Verwaltung nicht gelungen, hier als Schrittmacher für diese Probleme zu sensibilisieren.

Auf dem Hintergrund des überproportional hohen Anteils an Schicht- und Wechseldienstleistenden in der öffentlichen Verwaltung hätte man hier ein überzeugendes Engagement erwarten können. So etwa auch im Hinblick auf eine differenzierte Arbeitszeitverkürzung statt einer pauschalen Verkürzung der Wochenarbeitszeit.

### **9.3.4 Humanisierung der Arbeitswelt und die Intensivierung der Arbeit durch die Sparhaushalte**

Mit der durch die Sparhaushalte verschärften Arbeitsintensivierung in vielen Bereichen der Verwaltung stellt sich das Problem der Humanisierung des Arbeitslebens besonders eindringlich.

Die Art und Weise der Umsetzung dieser seit vielen Jahren vorangetriebenen Sparpolitik, die haushaltstechnisch ein durchschlagender Erfolg gewesen sein mag, schafft in den Augen vieler Betroffener neue gravierende personalpolitische Probleme. Nicht selten ist der gewählte Sparansatz mit langfristigen negativen klimatischen Auswirkungen, die sich hemmend auf das Leistungsverhalten der Beschäftigten auswirken, verbunden. So wird vor allem beklagt, daß dieser auf die Haushaltsbilanz ausgerichtete Rotstift den Bezug zum Wertesystem der Beschäftigten völlig ignoriert habe. Viele Betroffenen haben diesen Eingriff nicht problemorientiert, sondern „ohnmächtig“ als machtpolitischen Aktionismus erlebt und interpretiert.

Insoweit haben die Sparhaushalte notwendiges Vertrauenskapital zerschlagen. Es kommt daher auch nicht von ungefähr, daß viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter resignieren und sich eher passiv als aktiv in den Verwaltungsablauf eingliedern. Dies ist zweifellos ein negativer Beitrag zum Thema „Verwaltungskultur“.

### **9.3.5 Humanisierung der Arbeit und Sachmittelausstattung**

Insbesondere im Bereich der Sachmittelausstattung und der Bürorumangestaltung prallen häufig die Meinungen deutlich aufeinander.

Einem Mißverständnis sei vorab begegnet: Keine öffentliche Verwaltung wird ernsthaft den Versuch wagen, etwa die Banken in ihrem Bestreben nach Repräsentation imitieren zu wollen. Doch häufig wird übersehen, daß es vor allem die kleinen Sorgen und Nöte vor Ort sind, die für viele belastend sind und ärgerlich wirken: Ein Fotokopierer, der defekt ist und nicht repariert werden kann, weil keine Haushaltssmittel mehr zur Verfügung stehen, oder ein von mehreren Dienstschichten genutzter Drehstuhl, der sich in der Höhe nicht verstehen läßt, wirken meist nachhaltiger auf die Arbeitszufriedenheit als ein fehlender repräsentativer Empfangsbereich.

Häufig aber sind die Ärgernisse weitaus subtiler. So etwa, wenn ein Kopierer mit veralteter Technik angeschafft wird, der statt 20 Kopien nur die Hälfte in der gleichen Zeiteinheit schafft.

### 9.3.6 Handlungsebenen einer Humanisierung der Arbeitswelt

Die aufgezeigten Beispiele legen nahe, daß auf dem Gebiet der Humanisierung der Verwaltung ein großer Handlungsbedarf vorliegt. Dieser Handlungsbedarf bezieht sich, wie auch Grob und Haffner aufzeigen<sup>1)</sup>, auf verschiedene Handlungsebenen:

- der tätigkeitsbezogenen Handlungsebene
- der verhaltensbezogenen Handlungsebene
- der belastungsbezogenen Handlungsebene
- der leistungsbezogenen Handlungsebene

Tätigkeitsbezogene Defizite, die einer Humanisierung der Arbeit entgegenstehen, zeigen sich immer da, wo unzureichend auf die Wahrnehmung einer neuen Tätigkeit hingewirkt wird. Dieser Mangel ist sowohl bei der Einführung neuer Technologien, Neuorganisationen wie auch bei Um- und Versetzungen auszumachen. Nach der bekannten Bananen-Strategie (hinsetzen, nicht dran röhren und den Reifeprozess abwarten) verbringen die Mitarbeiterinnen ihre Lehr- und Meisterjahre auf der gleichen Stelle. Die Folgen für die Betroffenen werden dabei übersehen: Unsicherheit und Überforderung.

Verhaltensbezogene Defizite lassen sich vor allem im Umgang der Instanzen sowie im Miteinander von Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausmachen. Das einseitige und der Natur des Menschen zuwiderlaufende Denken in Kategorien der Obrigkeitswelt wird den tatsächlichen Bedürfnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Anerkennung, Achtung und Wertschätzung heute nicht mehr gerecht.

Zur Behebung dieser Defizite ist eine Inventur der bestehenden Führungskonzeptionen, eine Systematisierung von Mitarbeitergesprächen, die Schaffung weitgehender Teamstrukturen ebenso wichtig wie umfassende Trainings für die Führungskräfte erforderlich. Insbesondere die Auswahl des Führungsnachwuchses aller Ebenen ist weit mehr als dies heute geschieht auf die soziale Kompetenz hin auszurichten.

Belastungsbezogene Defizite zeigen sich in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung durch eine zunehmende Arbeitsintensivierung. Die zum Teil extremen Arbeitsbelastungen führen in einigen Aufgabenbereichen der kommunalen Verwaltung (z.B. Sozialhilfe, Ausländerbereich, Wohngeldbereich) zu einer erhöhten Fluktuation und verschärfen so die Arbeitsintensivierung. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesen Aufgabenbereichen werden nur unzureichend auf die dort anfall-

---

1) Göbel, U., Schlafke (Hrsg.), *Die Zukunftsformel – Technik – Qualifikation – Kreativität*, Köln 1987, S. 19 ff.

lenden Stressoren vorbereitet. Sie fühlen sich häufig mit ihren Problemen alleingelassen.

Der Zufriedenheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und dem Arbeitsklima wird in der öffentlichen Verwaltung viel zu wenig Beachtung geschenkt. Viele sehen hierin so etwas wie „Sozialklimbim“. Dies ist eine Verkennung der tatsächlichen Bedeutung dieses wichtigen Barometers. Wird es in den Entscheidungsprozeß eingebunden, dann kann die Arbeitszufriedenheit ein wichtiges Barometer für eine leistungsorientierte Verwaltung sein. Fehlentscheidungen werden so bereits in einem frühen Stadium erkennbar.

Wenn heute von einer Humanisierung der Arbeitswelt die Rede ist, dann stehen dahinter eine Reihe von Zielen und Konzeptionen, die auch für die Verwaltung Gültigkeit haben. Die folgende Checkliste von W. Rohmert, die Ziele und Methoden einer menschengerechten Arbeitswelt aufzeigt, hat auch für die Verwaltung eine erkennbare Relevanz.<sup>1)</sup>

---

1) Ebenda, S. 57.

Ziele und Methoden menschengerechter Arbeitsgestaltung				
Ziele	Methoden			
	Arbeitsplatzwechsel (Job-Rotation)	Arbeits-erweiterung (Job-Enlargement)	Arbeits-bereicherung (Job-Enrichment)	Teilautonome Arbeitsgruppen
Störanfälligkeit des Arbeitssystems verringern				
Flexibilität des Arbeitssystems erhöhen				
Produktqualität verbessern				
Untere Ebene der Betriebsorganisation dezentralisieren				
Abwesenheitsrate verringern				
Fluktuationsrate verringern				
Arbeitszufriedenheit erhöhen				
Interesse an der Arbeit erhöhen				
Arbeitsmotivation erhöhen				
Physische Belastung verringern				
Monotoniebelastung verringern				
Belastungswechsel (psychisch und physisch) sicherstellen				
Unterforderung (psychisch und physisch) verhindern				
Soziale Kontakte fördern				
Kommunikation verbessern				
Anpassung an Umweltveränderungen verbessern				
Höherqualifizierung ermöglichen				
Verantwortung erhöhen				
Handlungsspielraum vergrößern				
Individuelle Unterschiede berücksichtigen				
Selbstbestätigung fördern				
Selbstverwirklichung ermöglichen				
Ziel ist erreichbar (bei entsprechend motivierbaren Mitarbeitern)				
Quelle: Nach W. Rohmert, zitiert nach Robert Grob und Helmut Haffner, Literatur.				

## 9.4 Verkürzung der Hierarchieebenen als Beitrag zur Rationalisierung und Humanisierung der Arbeitswelt

Begünstigt durch ein stark aufgefächeretes Rang- und Statussystem, das durch vier Laufbahnguppen und jeweils mindestens fünf Ämterstufen in jeder Laufbahnguppe gekennzeichnet ist, haben sich in der Organisation der Verwaltung weit mehr Hierarchiestufen herauskristallisiert, als es von der Sache her erforderlich wäre.

Ein Abbau von Hierarchieebenen ist möglich, da

- durch die moderne Bürokommunikation viele koordinierende und kontrollierende Funktionen „rationalisiert“ werden können,
- das Ausbildungsniveau der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insgesamt – und nicht zuletzt bedingt durch den Prozeß der vertikalen Substitution – heute besonders hoch ausfällt.
- die Dienstleistungen heute ein hohes Bearbeitungsniveau aufweisen, das nur durch ein hochqualifiziertes Personal wahrgenommen werden kann.

Gerade die neue Informationstechnologie schafft wichtige Voraussetzungen, um die Hierarchie zu straffen. Bearbeitungsprogramme, die zudem Entscheidungs- und Bearbeitungsfehler über ein Korrekturprogramm direkt an die Bearbeiterin bzw. den Bearbeiter melden, führen nicht nur zu einer Rationalisierung auf der Bearbeiterebene, sondern entlasten die Führungskraft von lästigen Rückfragen bis hin zu routinemäßigen Kontroll- und Koordinierungsaufgaben.

Weitere Vorteile der modernen Bürokommunikation liegen u.a. auch in dem Trainingseffekt, in der Objektivierung des Entscheidungsverhaltens und dem Abbau von Entscheidungsstreß (Sicherheitsbedürfnis).

Die technologische Entwicklung und die anspruchsvolleren Dienstleistungen haben dazu geführt, daß man in der öffentlichen Verwaltung wiederholt über einen Neuzuschnitt der Laufbahnguppen nachgedacht hat. Aus dieser Entwicklung heraus gewinnen Konzepte der Verkürzung der Hierarchie und Modelle der Aufgabenbereicherung eine neue Dimension.

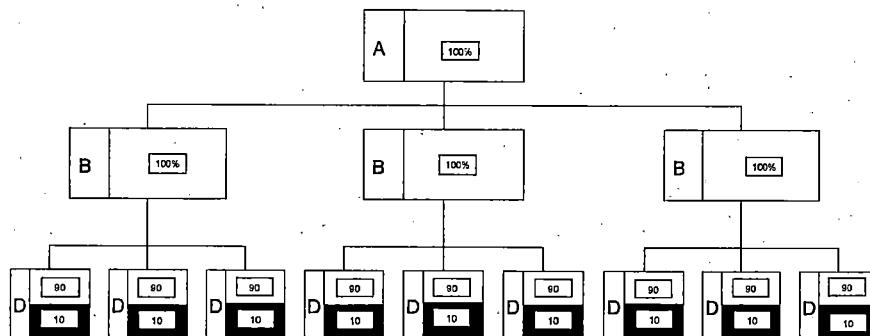
Mit der Abschichtung von Aufgaben einher geht eine Straffung der Führungshierarchie. Die qualitative Bereicherung der Aufgabeninhalte führt über die Aufgabenabschichtung

- zum Abbau von hierarchischen Zwischenstufen
- einer Einsparung von Führungspersonal (Stellenabbau durch rationellere Arbeitsabläufe)
- zu anspruchsvolleren Aufgabeninhalten

#### 9.4.1 Das quantitative Modell einer Verkürzung der Hierarchieebene

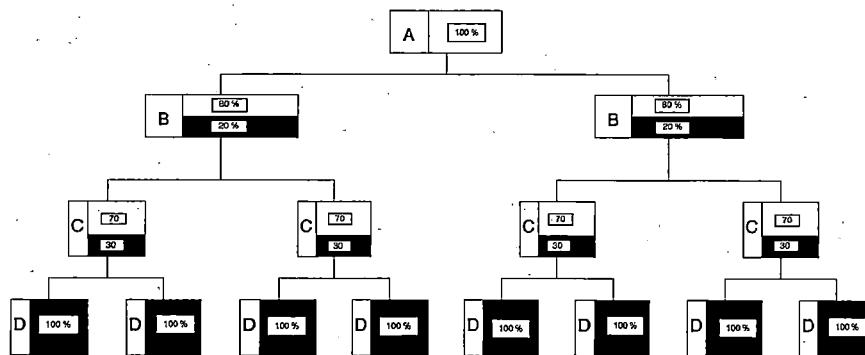
Diese Vorteile lassen sich an einem einfachen Beispiel illustrieren: Vorgegeben sei eine Organisation mit den vier Hierarchieebenen A bis D. Die Leitung (Stufe A) ist ausschließlich mit Leitungsaufgaben befaßt. Die beiden „Chefs“ auf der B-Ebene wenden 80 Prozent ihrer Arbeitskapazität für Leitungsaufgaben und 20 Prozent für Sachentscheidungen auf. Die jeweils vier ihnen unterstellten Vorgesetzten der C-Ebene sind mit 70 Prozent ihrer Arbeitskapazität mit Leitungsaufgaben und 30 Prozent mit Sachaufgaben befaßt. Die D-Ebene beschäftigt sich ausschließlich mit der Sachbearbeitung.

Bezogen auf dieses Beispiel stehen die Leitungs- zu den ausführenden Aufgaben in einem Verhältnis von 23,5 v.H zu 76,5 %. v.H.



Die Hierarchie kann um die C-Ebene verkürzt werden, indem man Leitungsaufgaben auf die B-Ebene zurückdelegiert und auf der D-Ebene Arbeitsteams mit selbstkoordinierenden Entscheidungsbefugnissen ausstattet und so die Leitung von Routineentscheidungen entlastet.

Das folgende Organigramm zeigt eine der möglichen formalen Lösungsalternativen.



Mit dem Wegfall der C- Ebene wird ein Arbeitsvolumen von

- Leitungsfunktion  $8 \times 70\% = 5,6$  Stellen
- Sachfunktion  $8 \times 30\% = 2,4$  Stellen

freigesetzt, das z.T. auf andere Instanzen zu verteilen ist.

So wurde die B-Ebene um eine Position erweitert und die anderen beiden B-Positionen zugunsten der Leitungsfunktionen von sachbezogenen Funktionen entlastet. Es kann davon ausgegangen werden, daß mit dem Wegfall der C-Ebene ein Teil der Leitungsfunktionen ersatzlos gestrichen werden kann.

#### 942. Qualitative Aspekte einer Verkürzung der Führungshierarchie

Eine Verkürzung der Führungshierarchie wirkt sich unmittelbar auf die Leitungsspanne aus.<sup>1)</sup>

Die zulässige Größe der Leitungsspanne, hier definiert als die Zahl der einem Vorgesetzten unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bestimmt sich aus einer Reihe von Voraussetzungen.

Die Leitungsspanne sollte so bemessen sein, daß der Vorgesetzte in der Lage ist, die ihm unterstellten Stellen zu führen und die ihm zugeordneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu motivieren und zu kontrollieren. Der Umfang der Leitungsspanne ist abhängig von

- *der Aufgabenstruktur der Organisationseinheit (z.B. Routinearbeiten, sich ständig wiederholende Arbeitsvorgänge, etc.)*
- *dem Formalierungsgrad der Aufgabenerledigung*
- *dem Führungsstil des Vorgesetzten*
- *dem Delegationsgrad*
- *den persönlichen Fertigkeiten und Fähigkeiten des Vorgesetzten*
- *dem Qualifikationsniveau und „Reifegrad“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*
- *dem Einsatz von moderner Bürokommunikation*
- *den Kommunikationsbeziehungen und -regelungen*
- *der Motivation*
- *dem Arbeitsklima*

---

1) Als Synonyme stehen die Begriffe: Kontrollspanne und Führungsspanne.

Eine Verkürzung der hierarchischen Struktur ist eine Frage der Delegation.

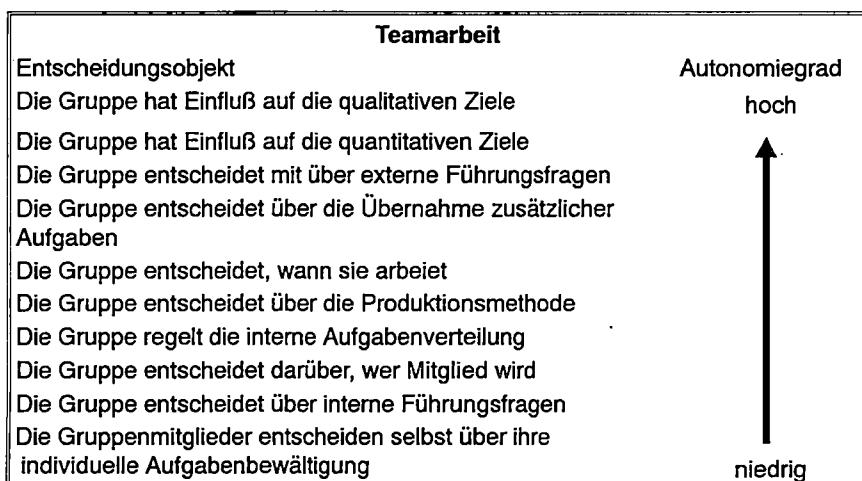
Das Delegationspotential reicht von einer reinen Ausführungskompetenz über eine Antrags- und Mitsprachekompetenz bis hin zur Entscheidungskompetenz.

Häufig steht die Delegationsbereitschaft in einem krassen Mißverhältnis zu den Delegationsmöglichkeiten. Es kommt sicherlich nicht selten vor, daß sich Überlastungen von Führungskräften auf diesen einfachen Nenner zurückführen lassen. Neben der Qualifikation der Führungskräfte spielt vor allem der Reifegrad der Interaktionspartner - und hier insbesondere auch des Vorgesetzten - eine Rolle.

Delegiert werden kann zum Zwecke einer Straffung der Führung:

- personbezogen: einem Mitarbeiter/in werden die Kompetenzen übertragen
- gruppenbezogen: dem Arbeitsteam werden die Kompetenzen übertragen
- zeitlich befristet bzw. unbefristet (Führung auf Zeit)

Besonders wirkungsvoll ist für eine Verkürzung der Hierarchie eine Übertragung der Koordinierungs- und Planungskompetenzen auf ein Team. Je weitgefaßter man den Autonomiegrad des Teams in Entscheidungsaufgaben auslegt, desto deutlicher wird die Leitung entlastet und um so umfassender fällt die Aufgabenbereicherung aus. Welche Möglichkeiten sich hierbei ergeben, zeigt die folgende Übersicht von Staehle beispielhaft:<sup>1)</sup>



1) Staehle, H.W., Management – Eine verhaltenswissenschaftliche Einführung, 2. Aufl. München 1985, S. 471.

Für Routineabsprachen innerhalb der Arbeitsgruppe, die der Leitung vorzulegen sind, bietet sich ein Sprechermodell an. Überdenkenswert ist dabei der Ansatz von Volvo. Hier wechselt der Sprecher in Abstimmung mit dem Arbeitsteam turnusmäßig. Aus diesem Reservoir kann ein erprobter Führungsnachwuchs rekrutiert werden.

Hinter diesem Modellansatz steht eine Motivierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nicht mehr primär über eine vom Vorgesetzten initiierte Fremdmotivierung (extrinsisches Motivation) gesucht und über die Anreizsysteme gesteuert wird, sondern über den Anreiz, der von der Beschäftigung mit der Aufgabe ausgeht.