

FORSCHUNGSBERICHTE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Nr. 2339

Herausgegeben im Auftrage des Ministerpräsidenten Heinz Kühn
vom Minister für Wissenschaft und Forschung Johannes Rau

Privatdozent Dr. Gerhard Brinkmann
Dipl. - Volkswirt Wolfgang Pippke
Dipl. - Volkswirt Wolfgang Rippe

Forschungsstelle für Empirische Sozialökonomik

Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes

Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf



Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Gerhard Brinkmann hat die Kapitel 1 bis 4 und 9 sowie die
Abschnitte 7. 1 (gemeinsam mit W. Pippke);
7. 3; 7. 4; 8. 1; 8. 2. 2; 8. 2. 5; 8. 3 und 8. 4;

Wolfgang Pippke hat das Kapitel 6 sowie die Abschnitte 7. 1
(gemeinsam mit G. Brinkmann); 7. 2 und 8. 2. 4;

Wolfgang Rippe hat das Kapitel 5 sowie die Abschnitte
8. 2. 1 und 8. 2. 3
verfaßt.

Diplom-Physiker Günther Schwichtenberg hat die umfangreichen
Datenverarbeitungsprogramme geschrieben.

Redaktion: Gerhard Brinkmann

ISBN 978-3-663-01871-1 ISBN 978-3-663-01870-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-663-01870-4

© 1973 Springer Fachmedien Wiesbaden

Ursprünglich erschienen bei Westdeutscher Verlag, Opladen 1973.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung in Thesenform	9
1 Die Reformbedürftigkeit des allgemeinen Verwaltungsdienstes in der Bundesrepublik Deutschland und der Zweck dieses Forschungsberichtes	13
2 Notwendigkeit einer empirischen Untersuchung des allgemeinen Verwaltungsdienstes und ihre Vorgehensweise	17
2.1 Notwendigkeit einer empirischen Untersuchung von kognitiven Anforderungen im allgemeinen Verwaltungsdienst	17
2.2 Die Einteilung der kognitiven Fähigkeiten und ihr Verhältnis zueinander	18
2.3 Das Instrumentarium zur Analyse der kognitiven Anforderungen: Selbstbeobachtung und Befragung	24
2.4 Einflüsse auf die kognitiven Anforderungen	28
2.4.1 Notwendigkeit ihrer Erfassung	28
2.4.2 Der Einfluß von Behördenmerkmalen	29
2.4.3 Der Einfluß von Personenmerkmalen	32
2.4.4 Die Änderung der kognitiven Anforderungen im Zeitablauf	37
2.4.5 Zusammenfassung der Einflußfaktoren	41
2.5 Definition der Grundgesamtheit und der Stichprobe unserer Untersuchung	44
2.6 Art und Verarbeitung der Beobachtungsdaten	51
3 Die Ausbildungs- und Besoldungsstruktur des allgemeinen höheren Verwaltungsdienstes in der Bundesrepublik Deutschland	53
3.1 Vorgehensweise und Herkunft der Daten	53
3.2 Die Bundesverwaltung	54
3.2.1 Die obersten Bundesbehörden	54
3.2.2 Die nachgeordneten Bundesbehörden	55
3.3 Die Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen	58
3.3.1 Die obersten Landesbehörden	58
3.3.2 Die nachgeordneten Landesbehörden	58

3.4	Die Kommunalverwaltungen Nordrhein-Westfalens	59
3.4.1.	Kreisfreie Städte	59
3.4.2	Kreisangehörige Städte und Gemeinden	63
3.5	Die Kommunalverbände Nordrhein-Westfalens	63
3.5.1	Die Landkreise	63
3.5.2	Die Landschaftsverbände	66
3.6	Zusammenfassung und Beurteilung der Daten	68
4	Die Tätigkeitsgebiete des allgemeinen höheren Verwaltungsdienstes	71
4.1	Theorien der Staatsaufgaben und ihre Implikationen für die Tätigkeit und Ausbildung der Verwaltungsbeamten	71
4.1.1	Vorbemerkung	71
4.1.2	Die juristische Staatslehre	72
4.1.3	Die wirtschaftlichen Staatswissenschaften	75
4.1.3.1	Der Ordo-Liberalismus	76
4.1.3.2	Der Keynesianismus	77
4.1.3.3	Die Wohlfahrtsökonomik und die Theorie des optimalen Budgets	79
4.1.3.4	Die Kombination von Keynesianismus und Wohlfahrtsökonomik in der neueren Finanzwissenschaft	81
4.1.3.5	Das Planning Programming Budgeting System und die Kosten-Nutzen-Analyse	83
4.1.3.6	Die Versuche zur Konstruktion sozialer Indikatoren	86
4.1.4	Die Politikwissenschaft	90
4.2	Die Häufigkeit der verschiedenen Sachgebiete bei allen Angehörigen des allgemeinen höheren Verwaltungsdienstes und die zu untersuchenden Hypothesen	93
4.3	Die Beschäftigung der höheren Beamten und Angestellten mit den sekundären Zwecken des allgemeinen Verwaltungsdienstes	104

4.3.1	Organisation	104
4.3.2	Personal	108
4.3.3	Finanzen, Haushalt und Steuern	111
4.3.4	Einzelwirtschaftliche Angelegenheiten	115
4.4	Die Beschäftigung der höheren Beamten und Angestellten mit den primären Zwecken des allgemeinen Verwaltungsdienstes	118
4.4.1	Vorbemerkung	118
4.4.2	Wirtschaftsbereiche und gesamtwirtschaftliche Fragen	118
4.4.3	Bauwesen und Technik	127
4.4.4	Ordnungsverwaltung sowie Schutz und Sicherheit	129
4.4.5	Die restlichen primären Zwecke des allgemeinen Verwaltungsdienstes	133
4.5	Ergebnis: Die Benennung der funktions-spezifischen und funktionsüberschreitenden Arbeitsgebiete	142
5	Kommunikationstechniken und Kommunikationsstrukturen im allgemeinen höheren Verwaltungsdienst	145
5.1	Die Unzulänglichkeit der Kommunikationsforschung zur Bestimmung optimaler Kommunikationssysteme	146
5.2	Aspekte tatsächlicher Kommunikationssysteme in der Verwaltung, ihre Bewertung und vermutliche Entwicklung	153
5.2.1	Die Häufigkeit verschiedener Kommunikationstechniken und ihre Determinanten	155
5.2.1.1	Die Häufigkeit verschiedener Kommunikationstechniken bei allen Bediensteten im allgemeinen höheren Verwaltungsdienst	155
5.2.1.2	Überblick über die vermutlichen Determinanten	162
5.2.1.3	Die Determinante "Größe der Behörde"	168
5.2.1.4	Die Determinante "Ausbildung"	172
5.2.1.5	Die Determinante "Tätigkeitsgebiet "	183

5.2.1.6	Die Determinante "Hierarchische Stellung der Behörde"	193
5.2.1.7	Die Determinante "Höhe der hierarchischen Stellung in der Behörde"	202
5.2.1.8	Die tatsächliche Konstellation der Determinanten	211
5.2.2	Die Bewertung und vermutliche Entwicklung der tatsächlich angewendeten Kommunikationstechniken	213
5.2.3	Die Häufigkeit von Gesprächen mit Partnern verschiedener hierarchischer Positionen	222
5.2.4	Die Häufigkeit von Gesprächen mit Partnern verschiedener Ausbildung und ihre Determination	228
5.2.5	Die Bewertung und vermutliche Entwicklung der Häufigkeit von Gesprächen mit Partnern verschiedener Ausbildung	262
6	Entscheidungsprozesse im allgemeinen höheren Verwaltungsdienst	269
6.1	Zweck des Kapitels	269
6.2	Quellen zur Ableitung formaler Anforderungsarten	270
6.2.1	Literatur über Fähigkeiten von Führungskräften allgemein	270
6.2.2	Gesetzestexte	271
6.2.3	Dienstpostenbewertung	273
6.2.4	Die Lehre von der Verwaltungstätigkeit	274
6.2.5	Die Entscheidungstheorie	276
6.3	Theoretischer Ansatzpunkt der Untersuchung der formalen Anforderungsarten, zu überprüfende Hypothesen und ihre Operationalisierung	279
6.3.1	Entscheiden als umfassende Anforderungsart	279
6.3.2	Entscheiden als Prozeß	281
6.3.3	Die zu prüfenden Hypothesen	282
6.3.4	Operationalisierung der intellektuellen Anforderungsarten	284
6.3.5	Die Stellung der beschriebenen Arbeitsakte im zeitlichen Ablauf der Entscheidungsprozesse	288

6.4	Überprüfung der Hypothesen anhand der empirischen Daten	291
6.4.1	Univariate Analyse	291
6.4.2	Einfluß der hierarchischen Position	293
6.4.3	Einfluß des Aufgabengebietes	306
6.4.4	Einfluß der Ausbildung	321
6.4.5	Schlußfolgerungen	330
6.5	Exkurs: Das Niveau der Tätigkeitsanforderungen	331
6.5.1	Vorbemerkung	331
6.5.2	Definition des Niveaus	332
6.5.3	Niveau und Tätigkeitsfeld	338
6.5.4	Niveau und Ausbildung	341
7	Der Legalismus im allgemeinen höheren Verwaltungsdienst	346
7.1	Die These vom übertriebenen Legalismus	346
7.2	Das Verhältnis der Arbeit zu Rechtsnormen	350
7.3	Das Bedürfnis nach juristischen Kenntnissen	362
7.4	Problemorientierung und Legalitätsprinzip	369
8	Vorschläge für ein Curriculum	370
8.1	Stellenwert unserer Vorschläge	370
8.2	Der einheitliche Teil der Ausbildung	373
8.2.1	Die Notwendigkeit einer einheitlichen Ausbildung	373
8.2.2	Kenntnisse über Sachgebiete	375
8.2.3	Kommunikative Fähigkeiten	377
8.2.4	Intellektuelle Fähigkeiten	380
8.2.5	Die Rolle der Jurisprudenz	386
8.3	Der spezielle Teil der Ausbildung	388
8.4	Die zeitliche Gliederung der Ausbildung und ihre institutionelle Ansiedlung	391

9	Der quantitative Bedarf an höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes bis zum Jahre 1990	395
9.1	Unsere Vorgehensweise	395
9.2	Bevölkerung und Erwerbsquoten bis zum Jahre 1990	402
9.3	Die Entwicklung des allgemeinen Verwaltungsdienstes im Bund und in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahre 1990	406
9.4	Die Entwicklung der obersten und nachgeordneten Behörden bis zum Jahre 1990	411
9.5	Die Entwicklung des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes bis zum Jahre 1990	416
9.6	Der Neubedarf an Beamten des höheren Dienstes und seine quantitativen Konsequenzen für das Hochschulsystem	423
9.6.1	Methode	423
9.6.2	Der Neubedarf der obersten Behörden des Bundes	426
9.6.3	Der Neubedarf der nachgeordneten Behörden des Bundes	430
9.6.4	Der Neubedarf der obersten Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen	431
9.6.5	Der Neubedarf der nachgeordneten Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen	434
9.6.6	Der Neubedarf der Kommunalverwaltungen des Landes Nordrhein-Westfalen	438
9.6.7	Die Anforderungen an das Hochschulsystem	442
	Literaturverzeichnis	447
	Anhang	459
1)	Fragebogen zur Person	
2)	Hinweise für die Ausfüllung des Selbstbeobachtungsschemas	489
3)	Selbstbeobachtungsschema	491
4)	Zusammengefaßte Tätigkeitsgebiete, die von den Blöcken im Beobachtungsschema abweichen	495
5)	Positivkatalog der Grundgesamtheit und der Stichprobe	497
6)	Funktionscode und seine Häufigkeit	500