

3 Arbeitsteilung (Spezialisierung / Zentralisierung¹)² - Version 7.2

Lernziele zu „Arbeitsteilung“ (z. T. übergreifend) für die Qualifikationsebene gehobener Verwaltungsdienst

1. Ich bin mir meiner Verantwortung für die Aufbau- und Ablauforganisation in meinem Zuständigkeitsbereich bewusst und akzeptiere sie,
2. ich kann Arbeitsteilung und Koordination als Grundprobleme der Organisationsgestaltung praxisgerecht einordnen,
3. ich kenne die Merkmale der Aufbauorganisation,
4. ich kann Mengenteilung und Spezialisierung nach Objekt, Verrichtung, Rang, Phase, Zweckbeziehung in einfachen Praxisbeispielen unterscheiden sowie die Konsequenzen beschreiben,
5. insbesondere die Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele meiner Verwaltungseinheit in Abhängigkeit von den wesentlichen Situationsmerkmalen,
6. ich kenne die Dokumente der Aufbauorganisation und kann sie für organisatorische Informationen auswerten,
7. ich kann Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meiner Arbeitseinheit die Auswirkungen der Aufbauorganisation auf ihre Arbeit und die Erreichung der Ziele unserer Organisationseinheit verständlich machen.

3.1 Das Problem

Arbeit ist zu umfangreich, zu schwierig, die Menschen haben auch unterschiedliche Fähigkeiten und Interessen, manches geht mit bestimmten Werkzeugen oder Arbeitstechniken wesentlich besser. Und bei einigen Aufgaben ist es gut, wenn nicht einer allein es macht, weil Kontrolle notwendig ist. Deshalb hat sich Arbeitsteilung schon sehr früh in der Menschheitsgeschichte entwickelt. Der „Ötzi“, der vor etwa 5.000 Jahren lebte, hatte bereits Gegenstände aus fünf unterschiedlichen Holzarten dabei, vieles von dem, was er für sein Überleben und die Jagd mit sich führte, hatte er nicht selbst hergestellt.

¹ Beide Bezeichnung sind üblich und werden hier synonym verwendet.

² Auszug aus dem Skript „Verwaltungsmanagement“, Köln/Brühl 2002, überarbeitete Fassung - Version 7.2, vom 4. August 2009.

Zu allen Fachbegriffen siehe jeweils auch die Definitionen und Erläuterungen im Online-Verwaltungslexikon <http://www.olev.de>.

Arbeitsteilung ist nicht nur eine Erscheinung unterschiedlicher Menschen, sondern von Menschengruppen, Betrieben in einer Volkswirtschaft und sogar weltweit (Stichwort: Globalisierung; kein PC funktioniert heute ohne Bauteile aus Fernost).

3.2 Folgeproblem „Koordination“

Aber Arbeitsteilung hat Folgen, sie erfordert Abstimmung zwischen den Menschen, Betrieben, Volkswirtschaften, die aufeinander bezogene Leistungen erbringen. Wie wichtig diese Arbeitsteilung ist hat sich gezeigt, als die geplante Arbeitsteilung gegen Verrechnungspreise im Gebiet des RGW (Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, „COMECON“), zusammenbrach und damit auch Betriebe nicht mehr arbeiten konnten, die eigentlich durchaus leistungsfähig waren.

3.3 Perspektiven der Lösung

Im folgenden geht es zunächst darum zu **beschreiben**, welche Formen der Arbeitsteilung es gibt, ihre typischen und ihre möglichen Folgen zu erfassen und Grundlagen für die optimale Gestaltung zu finden, soweit möglich (siehe dazu unten: „situativer Ansatz“ und „[Prozessorganisation](#)“).

Hintergrund ist die **Rolle des gehobenen Dienstes** als „mittleres Management“. Dazu gehört, Arbeitsteilung zu verstehen, aber auch Verantwortung für ihre Gestaltung zu übernehmen bzw. zu wissen, welche Folgen die gewählte Art der Arbeitsteilung hat, worauf also zu achten ist. Führt Verrichtungsspezialisierung z. B. zur Abhängigkeit von einzelnen Tätigkeiten, dann stockt der gesamte Arbeitsablauf, wenn diese Tätigkeiten nicht oder nicht richtig oder nicht rechtzeitig erledigt werden. Hier muss Vorsorge getroffen bzw. sofort reagiert werden, wenn Störungen eintreten. Bei hochgradiger Arbeitszerlegung ist es u. U. erforderlich, „Springer“, d. h. hauptamtliche Vertreter, einzusetzen. Wichtig ist auch, ein entsprechendes Informationssystem zu haben, das Störungen sofort erkennbar macht.

Die Ergebnisse der Arbeitsteilung werden auch von der Prozessorganisation (Ablauforganisation) beeinflusst, bzw. umgekehrt: in moderner Vorgehensweise werden Produkte (d. h. auch: Dienstleistungen) definiert, es werden die Prozesse gestaltet, die zur Erstellung der Produkte führen, und auf dieser Grundlage wird dann die Aufbauorganisation festgelegt („Prozess vor Struktur“). Systematisiert wird dies durch das – prozessorientierte – Qualitätsmanagement nach ISO 9001.

In der Praxis verbreitet ist noch, Fehler der Aufbauorganisation anzulasten, weil das Potenzial der Ablauforganisation und anderer - moderner – Instrumente, z. B. Leistungsvereinbarungen, nicht gesehen wird. Vielleicht liegt es also nicht an der Aufbauorganisation sondern an der Führung, wenn es nicht klappt: vielleicht stimmen Produktbeschreibungen, Zielvereinbarungen, Prozesse nicht.

Zu **messen** wäre die optimale Organisation an der Erreichung der üblichen Ziele: Wirkungs-³, Leistungs-⁴ und Finanzziele⁵, Servicequalität, Zufriedenheit der Mitarbeitenden (siehe im einzelnen die Themen Ziele, Kennzahlen, Controlling), die Organisation kann auch Gegenstand von Benchmarking sein.

Die moderne Betriebswirtschaftslehre macht noch auf weitere Faktoren aufmerksam: Koordinations- und Transaktionskosten. Das hat insbesondere Bedeutung bei der Frage der übergreifenden Arbeitsteilung durch Outsourcing: durch Einkauf von Teilleistungen statt vollständiger Eigenproduktion (siehe die genannten Themen jeweils gesondert), aber auch auf die Problematik der Fehlsteuerung durch asymmetrische Informationsverteilung (der Beauftragte/Outsourcer handelt eigennützig, der Auftraggeber hat nicht genügend Informationen, um ihn ausreichend zu steuern – Principal-Agents-Theorie).

3.4 Formen der Arbeitsteilung

Zunächst wird zwischen Mengenteilung einerseits, Spezialisierung andererseits unterschieden. Spezialisierung bedeutet die Aufteilung nach inhaltlichen Kriterien und schafft also ungleichartige Arbeitsgebiete. Die Mitarbeiter sind „spezialisiert“⁶.

Für die Frage, welche Art der Arbeitsteilung vorliegt, ist es hilfreich, sich am „Produkt“, dem Arbeitsergebnis, zu orientieren.

Spezialisierung wird weiter unterteilt, zumeist in fünf Arten (vgl. als Überblick die Abbildung). Im einzelnen:

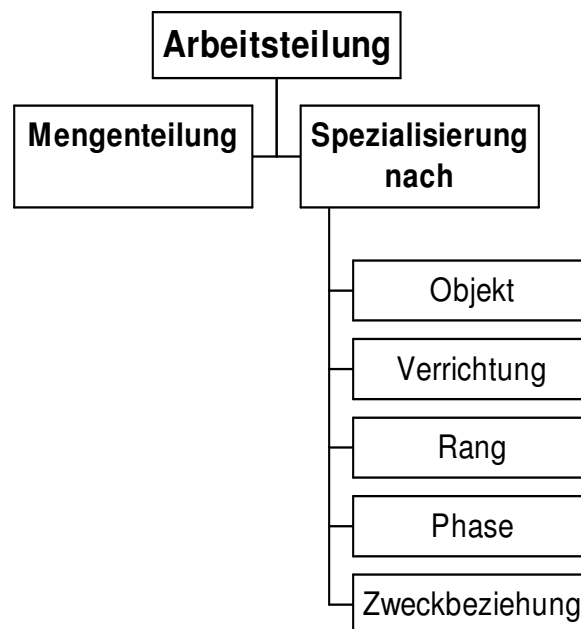


Abbildung: Formen der Arbeitsteilung und Spezialisierung

³ Erreichung der Wirkungen, die die Leistung haben soll, je nach Aufgabenstellung auch Kundenzufriedenheit (als subjektive Wirkung)

⁴ Menge, Qualität, Zeit, Kundenzufriedenheit

⁵ Stückkosten, Kostendeckungsgrad

⁶ Damit werden bestimmte Arten von Aufgaben „zusammengefaßt“. Deshalb verwenden manche Autoren dafür die Bezeichnung „Zentralisierung“.

1. Mengenteilung

Definition

Alle tun das gleiche

(Rein) mengenmäßige Aufteilung der Arbeit in gleichartige Teile („alle tun das gleiche“).

Beispiele: mehrere Schalter mit gleichen Dienstleistungen, Zuständigkeitsverteilung nach dem Alphabet (Anfangsbuchstaben der betreuten Bürger) oder nach der Zählnummer im Aktenzeichen.

Folgen: Unabhängigkeit der Mitarbeiter von einander, Störungen wirken sich nicht im Gesamtsystem aus.

Mögliche Vorteile:
je nach Situation!

Mögliche Vorteile: siehe „Folgen“, ferner: die Mitarbeitenden sind leicht austauschbar, eine Gesamtkapazität lässt sich leichter nutzen als Teilkapazitäten bei Spezialisierung, die Mitarbeitenden arbeiten unabhängig von einander, deshalb treffen Fehler und Schwächen nicht den gesamten Arbeitsbereich. Die Arbeit bleibt in einer Hand, Transportzeiten und Zwischenlagerzeiten entfallen. Die Arbeit ist abwechslungsreich – es sei denn, dass die Mengenteilung erst *nach* Spezialisierung auf einen kleinen Ausschnitt der Produktion erfolgt ist. Eher gute Anpassungsmöglichkeit (Flexibilität) an Situationsänderungen.

Je nach Situation
mögliche Nachteile:!

Mögliche Nachteile: Qualitätsprobleme, bei Verwaltungsentscheidungen auch Gefahr unterschiedlicher Entscheidungen (Verstoß gegen Gleichbehandlungsgebot); evtl. teuer, da Rationalisierungsmöglichkeiten nicht genutzt werden und Mitarbeitenden höher qualifiziert sein müssen, Überlastung der Mitarbeitenden durch zu hohe fachliche Anforderungen.

2. Objektspezialisierung

Definition

Jeder bearbeitet Fälle einer bestimmten Art vollständig

Unterscheidung nach Art des Objektes = des Arbeitsgegenstandes, an dem gearbeitet wird bzw. des Produktes, das hergestellt bzw. der Dienstleistung, die erbracht wird. Unterschiedliche Mitarbeitende arbeiten an je unterschiedlichen Gegenständen (z. B. Arten von Anträgen, Dienstleistungen), erledigen diese Arbeit vollständig und ohne Mitwirkung eines anderen. Der Vorgang bleibt also in einer Hand. Damit besteht auch eine klare Produktverantwortung.

Beispiele: Bearbeitung von Einkommenssteuer oder von Umsatzsteuer, Abfertigung/ Wartung von PKW oder LKW, Ermittlungen für unterschiedliche Arten von Straftaten, Schalter mit unterschiedlichen Dienstleistungsarten im Postamt; auf der Unternehmensebene: Unternehmensgliederung nach Produktbereichen, sog. Spartenorganisation.

Test: das Produkt entsteht *unabhängig* von anderen

Folgen: (relative) Unabhängigkeit von anderen im Vergleich zu Verrichtungspezialisierung, es entstehen Teilkapazitäten mit dem Folgeproblem der Auslastung.

Oft gilt: Spezialisten arbeiten besser und schneller.

Mögliche Vor- und Nachteile: Spezialisierungsvorteile, d.h. Spezialisten arbeiten besser und schneller; Unabhängigkeit von anderen, aber Gefahr der Unter- oder Überlastung wegen getrennter Kapazitäten, was zur Staubbildung

führen kann. Arbeit bleibt in einer Hand, Transportzeiten und Zwischenlagerzeiten entfallen. Vertretung problematischer als bei Mengenteilung; Spezialist zu sein kann motivieren, andererseits begrenzteres Aufgabengebiet als bei Mengenteilung.

3. Verrichtungsspezialisierung

Unterscheidung nach der Art der Tätigkeit, die ggf. an verschiedenen Arbeitsgegenständen zu vollziehen ist. Prüffrage: geht der Arbeitsgegenstand durch mehrere Hände (dann im Zweifel Verrichtungsspezialisierung) oder bleibt er in ein und derselben Hand (dann Mengenteilung oder Objektspezialisierung).

Beispiele: Akten für alle Arten von Anträgen anlegen und führen; Trennung zwischen Eintragungen im Sparbuch und der Auszahlung des Geldes (durch den Kassierer); Extrembeispiel: Fließfertigung. Auf der Unternehmensebene als „funktionale Organisation“ bezeichnet, z. B. Gliederung in Beschaffung, Produktion, Absatz.

Folgen: Einbindung in einen Arbeitsablauf mit anderen zusammen, wechselseitige Abhängigkeit der Aktionseinheiten von einander;

Mögliche Vor- und Nachteile: Spezialisierungsvorteile, d.h. Spezialisten arbeiten besser und schneller, allerdings entstehen Transportzeiten und Zwischenlagerzeiten; **wechselseitige Abhängigkeit von anderen:** man ist von der Vorarbeit anderer abhängig und leistet für sie Vorarbeit, Gefahr der Unter- oder Überlastung wegen getrennter Kapazitäten; Vertretung problematischer als bei Mengenteilung; Spezialist zu sein kann motivieren, andererseits begrenztes Aufgabengebiet und wegen Einseitigkeit der Tätigkeit Gefahr der Monotonie – je nach Grad der Arbeitszerlegung.

Entwicklungstendenzen: In der Verwaltung wird V. zunehmend durch ganzheitliche Bearbeitung (Mengenteilung, Objektspezialisierung) abgelöst, was durch die Möglichkeiten der IT-Unterstützung und die höhere Qualifikation der Mitarbeitenden erleichtert wird. Ganzheitliche Bearbeitung entspricht auch eher der Forderung nach Kundenfreundlichkeit. Für Objektspezialisierung spricht ferner, dass damit die **Produktverantwortlichkeit** sichergestellt werden kann.

4. Rangspezialisierung

Bei Rangspezialisierung wird getrennt zwischen Entscheidung einerseits, Entscheidungsvorbereitung und/oder Ausführung andererseits. Diese Teile werden von jeweils unterschiedlichen Personen wahrgenommen.

Definition

Mehrere arbeiten nacheinander am selben Produkt.

Der Vorgang wandert durch mehrere Hände!

Abhängigkeit zwischen den Mitarbeitenden!

Im Qualitätsmanagement: „Qualitätskette“ bilden.

Definition

Gegenteil: „Delegation des Zeichnungsrechts“!

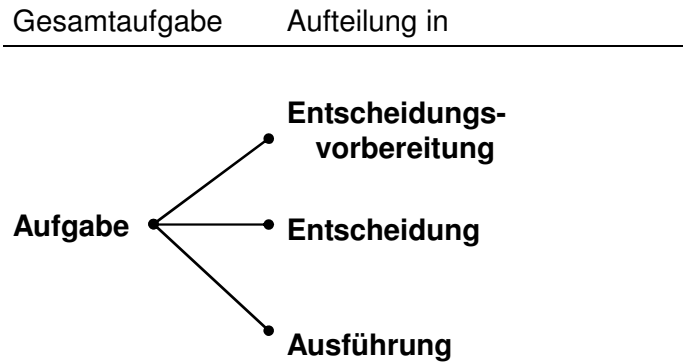


Abbildung: Rangspezialisierung

Damit wandert der Arbeitsgegenstand durch drei Stationen statt durch eine.

Beispiele: Zeichnungsvorbehalt des Vorgesetzten (der Sachbearbeiter fertigt den Entwurf, den der Vorgesetzte zeichnet), die Arbeitsteilung im Verhältnis zwischen Stab und Instanz; Folge: erhöhter Kommunikationsbedarf, Doppelarbeit (Kontrollaufwand bei Trennung von Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung);

Mögliche Vor- und Nachteile: Bessere Qualität durch Kontrolle bzw. bei besonderer Qualifikation des Vorgesetzten. Einheitlichkeit der Entscheidungspraxis leichter zu gewährleisten. Gefahr der Staubbildung beim Vorgesetzten. Mitarbeitende schlechter motiviert, wenn sie das Bedürfnis nach Selbständigkeit haben.

Merke: Mit der Entscheidung ist die Verantwortung verbunden. Wird auf Rangspezialisierung durch Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf den Bearbeiter verzichtet, spricht man von Delegation (des Zeichnungsrechts), s. Thema "Delegation". Dann sind "Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung" in einer Hand - das AKV-Prinzip ist verwirklicht.

5. Phasenspezialisierung

Definition

Planung,
Durchführung,
Kontrolle
werden getrennt

Phasenspezialisierung bedeutet die Trennung nach zwei oder mehr *Phasen des Problemlösungsprozesses*, z. B. nach Planung, Durchführung (Realisierung) und/oder Kontrolle, oder die Übertragung von Planungsteilaufgaben auf Spezialisten, z. B. der Informationssammlung und -aufbereitung für Planungszwecke.

Beispiele: Einrichtung von Planungsstäben oder -abteilungen; „Kontrollspezialisten“: Innenrevision, Spezialisten für Rechnungslegung⁷⁾.

⁷⁾ Die Rechnungsprüfungsämter und der Bundesrechnungshof sind in diesem Sinne auch "phasenspezialisiert", aber sie sind nicht Teil der Verwaltungseinheit und deshalb nicht Gegenstand der Darstellung! Es handelt sich nicht um Arbeitsteilung *in* einer Verwaltungseinheit, sondern *zwischen* Verwaltungseinheiten.

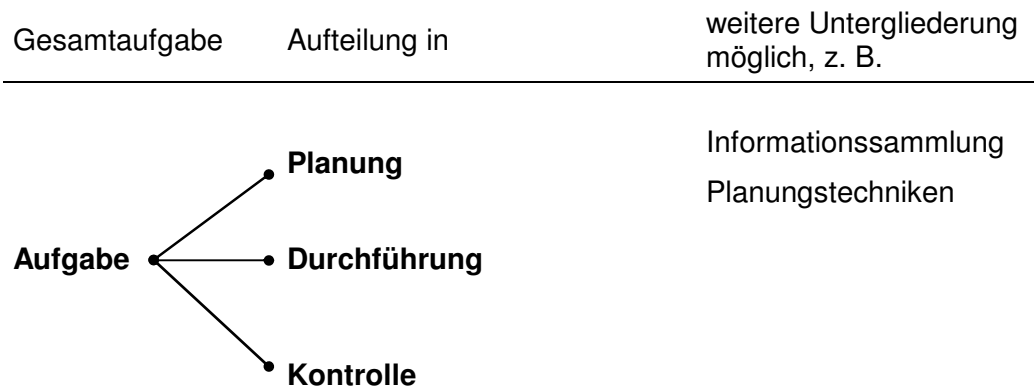


Abbildung: Phasenspezialisierung
(Spezialisierung nach den Phasen des Problemlösungsprozesses)

Folgen: erhöhter Kommunikationsbedarf, wechselseitige Abhängigkeit (z. B. der für die Durchführung zuständigen von den Planungsvorgaben, der Planer von Informationen aus dem Durchführungsbereich).

Mögliche Vor- und Nachteile: Bessere Qualität durch Planungs- und/oder Kontrollspezialisten, bei Kontrolle durch Unabhängigkeit (Mittel gegen Korruptionsgefahr bzw. Amtsmissbrauch). Kommunikationsprobleme zwischen Planung und Durchführung, lebensfremde Planvorgaben oder unverstandene Durchführung. Mitarbeitende schlechter motiviert, wenn sie das Bedürfnis nach Selbständigkeit haben.

6. Zweckspezialisierung (Spezialisierung nach Zweckbeziehung)

Zweckspezialisierung ist die getrennte Wahrnehmung von unmittelbaren Aufgaben (= Fachaufgaben = Erstellung externer Produkte) und mittelbaren Aufgaben (= Verwaltungsaufgaben = Querschnittsaufgaben = Erstellung interner Produkte). Die Bezeichnung "Zweckspezialisierung" weist darauf hin, dass der eigentliche "Zweck" der Institution entweder "unmittelbar" erfüllt wird - so bei der Erstellung und Abgabe externer Produkte - oder nur "mittelbar", indem die Voraussetzungen für die Zweckerfüllung nach außen geschaffen werden.

Folge: Angewiesenheit der Fachabteilungen auf die Entscheidungen und Leistungen der Querschnittseinheiten (vgl. dazu die Darstellung der Querschnittsaufgaben unten im Skript), strukturelle Probleme wie bei Matrixorganisation (siehe Thema „Strukturtypen“), deshalb auch als „unechte Matrix“ bezeichnet.

Definition

Unmittelbare und **mittelbare** Aufgaben werden getrennt

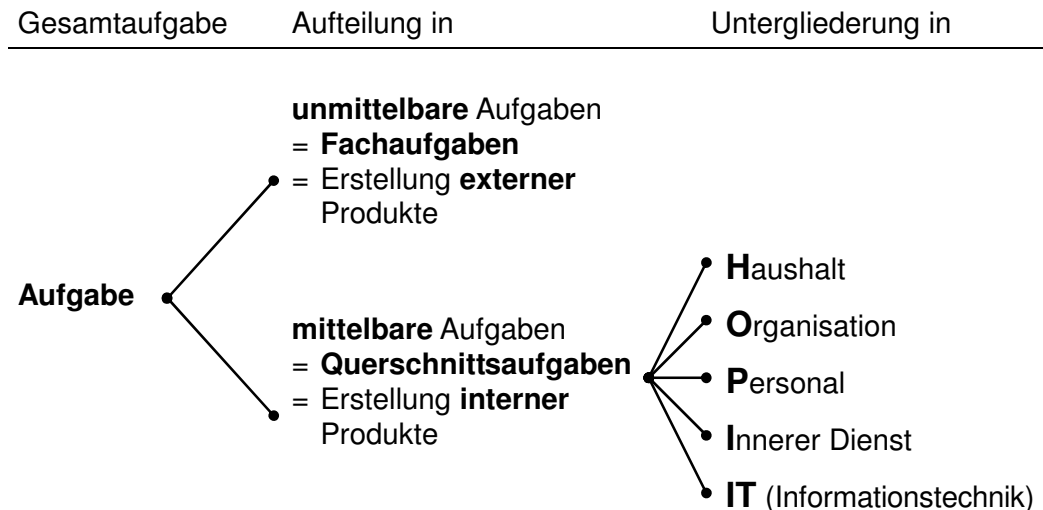


Abbildung: Zweckspezialisierung

Mögliche Vor- und Nachteile: Bessere Qualität durch Spezialisten für die mittelbaren Aufgaben, Entlastung der Facheinheiten; bessere Vorarbeit für die Leitungsebene (Stabsfunktion der Querschnittseinheiten!). Kommunikationsprobleme zwischen Verwaltungs- und Facheinheiten, durch unterschiedliche fachliche Vorbildung begünstigt. Querschnittsfunktionen können Facharbeit missverstehen und nicht dienstleistungsorientiert arbeiten und die Facharbeit damit sehr erschweren (Reibungsverluste). Mitarbeitende schlechter motiviert, weil sie zu wenig Handlungsspielraum haben, Mitarbeitende der Querschnittseinheiten verschleißen sich im Kampf mit den Facheinheiten.

Änderungen durch das "Neue Steuerungsmodell"?

Beachte: Mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und der Budgetierung (Übertragung von Ressourcenverantwortung⁸⁾ auf die Facheinheiten) ändert sich die Aufgabenteilung zwischen den bisher "klassischen" Querschnittseinheiten und den Facheinheiten: diese übernehmen einen wesentlichen Teil bisheriger Aufgaben und Befugnisse

7. Weitere Spezialisierungsarten

Von der Organisationstheorie weitgehend unbemerkt⁹⁾, verwendet die Praxis eine Vielzahl von weiteren Spezialisierungsarten, indem sie Stellen besondere Aufgaben zuweist z. B. nach

- dem zu erreichenden Ziel, z. B. Übertragung der Aufgabe „Entlastung des Behördenleiters“ auf den Persönlichen Referenten¹⁰⁾,

8) Verantwortung für die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mittel: Geld/Haushaltsmittel, Personal, Sachmittel.

9) eine gewisse Ausnahme für den deutschsprachigen Raum ist die Erörterung dieser Frage bei Staehle, Management. 2. Aufl., 1985, S. 402 ff., teilweise allerdings mit anderen Erkenntniszielen und Fragestellungen; auch bei Staehle erfolgt im übrigen keine Aufarbeitung der organisatorischen Praxis, insbesondere nicht der Verwaltungspraxis.

- Zeit der Aufgabenerfüllung (z. B. alle Betreuungsaufgaben während der Nachtschicht),
- Ort der anfallenden Tätigkeit (z. B. Eingang C, Lagerplatz X),
- Häufigkeit des Falles (Routinefälle / Ausnahmefälle),
- fachliche Anforderungen:
 - Schwierigkeitsgrad (Trennung nach einfachen und schwierigen Fällen),
 - Fachgebiet (Fälle erfordern Verwaltungs- oder technische Kenntnisse)
- Bedeutung/Wertigkeit (z. B. Trennung der Fälle nach Geldbetragsgrenze, Adressat des Schreibens [Bundestagsabgeordnete, oberste Bundesbehörden usw.]).

Dies ist nur eine grobe, keineswegs erschöpfende Aufzählung der Gesichtspunkte, nach denen in der Verwaltungspraxis bei der Bestimmung von Zuständigkeitsbereichen unterschieden wird.

In der Organisationstheorie werden noch andere Klassifikationen verwendet, die sich z. B. an den Anforderungen der Aufgaben, insbesondere bei Entscheidungen, orientieren (z. B. Neuartigkeit, Determiniertheit der Entscheidungen, usw.)¹¹.

3.5 Vor- und Nachteile der Formen der Arbeitsteilung

a) Aktuelle Tendenzen

Die aktuellen Tendenzen sind

- Tendenz zu eher ganzheitlicher Bearbeitung (Mengenteilung oder Objektspezialisierung), weil die Technologie es erleichtert (der Computer unterstützt Teilaufgaben, die früher wegen ihrer Anforderungen an getrennten Arbeitsplätzen erledigt wurden) und die Mitarbeitenden es fordern und wollen,
- der Orientierung am Produkt / dem Endergebnis, mit der Folge eher objektspezialisierter Gestaltung (kombiniert mit Mengenteilung),
- größerer Verantwortung für Entscheidungen, sei es im fachlichen Bereich, sei es über die für die fachliche Arbeit erforderlichen Ressourcen, also weniger Rangspezialisierung und mehr Delegation,
- damit gleichzeitig auch weniger Zweckspezialisierung zugunsten der Übertragung von Ressourcenverantwortung.

¹⁰⁾ zusätzlich besteht Rangspezialisierung, weil eine Stabsstelle nur Vorschläge unterbreiten kann, über die die Instanz entscheidet.

¹¹ vgl. in einzelnen Staehle, Management, 2. Aufl. 1985, S. 403 f.

- Generell der Betonung des Prozessgedankens und damit die Dominanz der Ablauforganisation; erst nach Prozessgestaltung ergibt sich die Aufbauorganisation,
- vermehrter Flexibilität, z. B. Projektorganisation mit wechselnden Teilaufgaben nach Absprache im Projekt statt starrer Zuständigkeitsordnung.

b) Zusammenhänge zwischen Arbeitsteilung, Situationsbedingungen und der Erreichung der Organisationsziele

Mit bestimmten Formen der Arbeitsteilung können typischerweise bestimmte Vor- und Nachteile verbunden sein – vgl. die bei den jeweiligen Formen gegebenen Informationen.

Es kommt immer darauf an – *situativer Ansatz*

Diese Vor- und Nachteile treten jedoch nicht immer und zwangsläufig auf, es gilt auch hier der *situative Ansatz*. Z. B. *kann* Verrichtungsspezialisierung zur Verlängerung der Durchlaufzeit führen:

Beispiel Kfz-Zulassung¹²⁾: Der Kunde stellt sich erst am Annahmeschalter an, reiht sich dann in die Schlange vor der Kasse ein, lässt sich die Schilder anfertigen, wartet schließlich vor dem Ausgabeschalter und zuletzt auf die Mitarbeiterin bzw. den Mitarbeiter, der die Kennzeichen abstempelt. Jeder Wechsel des Bearbeiters bedeutet nicht nur Wege- sondern auch erneute Wartezeit.

Ähnlich geht es mit Vorgängen, die nach dem Verrichtungsprinzip bearbeitet werden: der Vorgang wird mehrmals transportiert, bei jeder neuen Bearbeitungsstation liegt er zunächst (er „stellt sich hinten an“; kommen mehrere Vorgänge gleichzeitig, ist eine Zwischenlagerzeit ohnehin unvermeidlich). In der Verwaltung findet sich oft ein Engpass bei einzelnen dieser Verrichtungsstationen mit der Folge, dass der gesamte Ablauf ins Stocken gerät¹³⁾. Denn bei Verrichtungsspezialisierung entstehen Teilkapazitäten bei jeder Verrichtung, die Gesamtkapazität entspricht der kleinsten Teilkapazität, dem Engpass. Und wenn fehlendes Verwaltungsmanagement nicht dafür sorgt, dass bei *allen* Verrichtungen die erforderliche Kapazität vorhanden ist und auch ständig aufrecht erhalten wird, kommt es zu den typischen langen Durchlaufzeiten.

Sie finden viele pauschale – und damit falsche – Aussagen in den Lehrbüchern!

Aus solchen Beispielen wird oft pauschal gefolgert, dass Verrichtungsspezialisierung zu langen Durchlaufzeiten führe. Diese pauschale Aussage ist falsch, wie das Beispiel „Fließband“ beweist, bei dem eine extreme Verrichtungsspezialisierung vorliegt. Steigt die Kapazität durch die Verrichtungsspezialisierung („Spezialisten arbeiten schneller“; die Verrichtung kann auch besser durch Maschinen und Vorrichtungen zur Vereinfachung und Beschleunigung unter-

¹²⁾ die Schilderung entspricht einer früher oft vorhandenen Organisation

¹³⁾ vgl. als drastisches Beispiel die Einleitung zu diesem Skript: im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge lief Anfang der 80er Jahre ein Asylantrag über 43 Schreibtische – mit Durchlaufzeiten von über einem Jahr. Teilweise lagen Anträge 6 Monate im überlasteten Schreibdienst.

stützt werden), sinken die Wartezeiten durch Staubildung und damit *sinkt* die Durchlaufzeit.

Gerade für das Zeitziel gilt: erst das Zusammenspiel zwischen Aufbau- und Ablauforganisation bestimmt, ob es erreicht wird!

Diese Effekte führen bei der Fließbandfertigung - mit Taktabstimmung und systematischer Vorsorge gegen Personalausfälle durch „Springer“ - zu extrem *kurzen* Durchlaufzeiten!

Bei der Wahl der Form der Arbeitsteilung handelt sich um ein *Optimierungsproblem*, das nur im konkreten Einzelfall richtig entschieden werden kann. Es gilt das „Optimierungsgesetz“: Optimierungsprobleme lassen sich nicht strikt regeln.

Deshalb ist es wichtig, den möglichen Vor- und Nachteilen jeweils Situationsbedingungen zuzuordnen die Hinweise darauf liefern:

- unter welchen Voraussetzungen die Vor- oder Nachteile eintreten können,
- wann sie besonders bedeutsam sein können.

Erst dann können derartige Kataloge in der Praxis hilfreich sein.

Die nachfolgende Zusammenstellung ist nur beispielhaft, mit den Schwerpunkten auf Mengenteilung, Objekt- und Verrichtungsspezialisierung. Besondere Bedeutung hat in der öffentlichen Verwaltung auch die Frage nach dem Ausmaß der Zentralisierung der mittelbaren Aufgaben – eine von der Wissenschaft bisher weitgehend vernachlässigte Problemstellung, die jetzt im Zuge der Verwaltungsreform neu durchdacht wird.

c) Zusammenstellung einiger typischer Zusammenhänge

Situationsbedingungen	Auswirkungen auf Ziele	Folgen für Arbeitsteilung
<p>1. Art der Aufgaben</p> <p>a) Schwierigkeitsgrad</p> <p>b) Entscheidungsspielraum</p> <p>c) Fehlerschwere</p> <p>d) Routinegehalt</p> <p>e) Zeitdruck</p>	<p>Qualitätsziel: Je anspruchsvoller die Aufgabe (je schwieriger, je mehr Entscheidungsspielraum, je weniger Routine) bzw. je bedeutsamer die Ergebnisse sind (Fehlerschwere, ggf. finanziell oder politisch bewertet) desto wichtiger das Qualitätsziel, und</p> <p>Zeitziel: Je mehr Zeitdruck, desto wichtiger dieses Ziel (Beispiel: Zeitziel als Bürgeranliegen, aber auch Reaktionszeit der Sicherheitskräfte auf Störungen), Folge:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - desto eher wird man die Vorteile einer Spezialisierung nutzen, also Objekt- oder Verrichtungs- und ggf. Rangspezialisierung. - Umgekehrt Tendenz zu Mengenteilung bei weniger schwierigen Routineaufgaben. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - eher Verzicht auf Verrichtungsspezialisierung zu Gunsten Objektspezialisierung (falls sinnvoll; beachte: es entstehen Teilkapazitäten und das Problem der gleichmäßigen Auslastung!), - falls Verrichtungsspezialisierung nicht wegen des Rationalisierungspotentials bei <i>exakter Abstimmung der Teilkapazitäten</i> zu kurzen Durchlaufzeiten führt. - beachte die Lösung über vorübergehende Personalverstärkung bei festgelegter Spezialisierung: „Eingreiftruppe“, Tatortdienst des BKA usw., - bzw. Aufgabenmix: Speicherarbeit wird bei Bedarf zurückgestellt zu Gunsten Sofortarbeit
<p>2. Unterstützung durch Sachmittel</p> <p>a) Großes Rationalisierungspotential</p> <p>b) Unterstützungspotential für die Mitarbeitenden</p>	<p>Kostenziel: je größer das Einsparpotential, desto wichtiger wird das Kostenziel.</p> <p>Bürgerziel (Adressatenfreundlichkeit): Unterstützungspotential erlaubt „Betreuung aus einer Hand“</p> <p>Mitarbeiterziel: Bei großem Unterstützungspotential besondere Bedeutung, es zu Gunsten der Mitarbeitenden zu nutzen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - bei hohem Rationalisierungspotential eher Verrichtungsspezialisierung; - moderne Entwicklung dagegen Tendenz zu <i>weniger</i> Spezialisierung, eher ganzheitlichem Arbeiten aufgrund des <i>Unterstützungspotentials</i>

Situationsbedingungen	Auswirkungen auf Ziele	Folgen für Arbeitsteilung
3. Qualifikation und Motivation der Mitarbeitenden und Vorgesetzten a) Verfügbare Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt b) Relative Qualifikation Mitarbeitende / Vorgesetzte	Qualitätsziel: Bedeutung dieses Ziels hängt von der Art der Aufgabe ab, s.o. Mitarbeiterziel: je höher die Qualifikation der Mitarbeitenden desto wichtiger wird die Berücksichtigung der Wünsche nach qualifizierter und verantwortungsvoller Arbeit. Je stärker es ein Gefälle in der Qualifikation zwischen Vorgesetztem und Mitarbeitenden gibt, desto eher werden auch andere Formen der Arbeitsteilung akzeptiert werden.	<ul style="list-style-type: none"> - Ist das Qualitätsziel wichtig, besteht die Tendenz, die mögliche Qualifikation der Mitarbeitenden durch Objekt- oder Verrichtungsspezialisierung zu nutzen. - Gibt es ein deutliches Qualifikationsgefälle zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetztem, wird eher Rangspezialisierung gewählt (weitere besonders wichtige Einflussgröße: Art der Aufgaben!) - Bei eher gleicher Qualifikation Tendenz zu Objektspezialisierung oder Mengenteilung unter weitgehendem Verzicht auf Rangspezialisierung
c) Spezialqualifikation der Mitarbeitenden	Qualitäts- / Mitarbeiterziel	Organisation unter Verwendung der Spezialqualifikation, eher Verzicht auf Rangspezialisierung
4. Größe der Institution	Qualitätsziel:	Je größer eine Institution, desto eher ist ein höheres Maß an Spezialisierung <i>möglich</i> . Sie kann zu Unübersichtlichkeit und deshalb Steuerungsdefiziten führen mit der Folge, dass auf übergeordneter Ebene eher nach den Objekten (Steuerungsaufgabe der Vorgesetzten orientiert auf die Produkte!) organisiert wird.
5. Umweltdynamik	Flexibilitätsziel (Fähigkeit zur Anpassung an Veränderungen)	Je dynamischer die Umwelt, desto flexibler muss die Institution sein und entsprechend eher weniger spezialisiert arbeiten.