

**G. Günter Voß**

## **"Schalten und Walten" - Nichts für sture Bürokraten**

Eine Untersuchung der Bedeutung autonomen und innovativen Handelns von Schalterbeschäftigten in öffentlichen Verwaltungen (1).

München, Juni 2015

*Der Aufsatz zeigt am Beispiel der Arbeit von Schalterbeschäftigten, dass Arbeitskräfte in öffentlichen Verwaltungen (und nicht nur dort) entgegen manchen Vorurteilen durchaus flexibel, ja sogar nicht selten innovativ zu nennende Leistungen erbringen, um Probleme in ihrer Arbeit zu bewältigen. Damit wird die zentrale These eines verwaltungssoziologischen Forschungsprojekts des ehemaligen Sonderforschungsbereichs 101 der Universität München („Theoretische Grundlagen der Berufs- und Arbeitskräfteforschung“) noch einmal verdeutlicht (siehe Anmerkung 4), dass Verwaltungsarbeit nicht allein von Vorschriften und Organisationsstrukturen, sondern auch wesentlich von relativ autonomen Handlungen des Personals bestimmt ist. Es wird aber auch gezeigt, warum solches meist nicht deutlich erkennbar ist - wichtige Interessen der Beschäftigten stehen dem entgegen. Der Beitrag leistet zugleich einen ersten Schritt zu der bislang so gut wie nicht entwickelten sozialwissenschaftlichen Untersuchung von Arbeit an Schaltern und ähnlichen Einrichtungen. Die hier entwickelten Überlegungen führten später zur Entwicklung weitergehender Forschungen zu „interaktiver Dienstleistungsarbeit“ (vgl. u.a. W. Dunkel/G.G. Voß, Hg., 2004: Dienstleistung als Interaktion. Dienstleistung als Interaktion. Beiträge aus einem Forschungsprojekt. Altenpflege, Deutsche Bahn, Call Center. München, Mering) und nicht zuletzt zum Konzept des „Arbeitenden Kunden“ (G.G. Voß/ K. Rieder 2005, Der arbeitende Kunde. Wenn Konsumenten zu unbezahlten Mitarbeitern werden. Frankfurt a.M./ New York).*

*Der Aufsatz ist eine geringfügig überarbeitete und erweiterte Fassung eines Beitrages mit gleichem Titel in: K.M. Bolte, (Hg.)(1988), Mensch, Arbeit und Betrieb. Beiträge zur Berufs- und Arbeitskräfteforschung. Weinheim (S. 55-93).*

Von Tucholsky stammt die sarkastische Bemerkung, hinter einem Schalter zu sitzen, sei der Traum aller Deutschen, vor einem Schalter zu stehen aber sei ihr Schicksal. Sehr treffend kommt hier zum Ausdruck, daß Schalterbeamte Sinnbilder eines mächtigen und distanzierten Staates sind. Als "Publikum" an einem Schalter "abgefertigt" zu werden, ist sicherlich die sinnfälligste Weise, in der man die häufig beklagte Distanz zwischen Staat und Bürgern hautnah erfahren kann. Nicht umsonst sind Schalter und Schalterbeamte beliebte Objekte von Witzen und Karikaturen, die staatliche Institutionen aufs Korn nehmen. Und dies galt nicht nur zu Tucholskys Zeit: Schalterbeschäftigte gelten nach wie vor als Prototypen des "hässlichen Beamten", als stur, inflexibel, autoritär, vorschriftenfixiert, borniert und abweisend. Ein interessantes Indiz dafür ist, dass Theodor Geigers Ausdruck "Schalterdistanz" (2) auch heute noch als stehende Wendung für ein problematisches Verhältnis zwischen Bürgern und Beamten verwendet wird (3).

Im Folgenden geht es um die Frage, ob diese Vorurteile über die "Beamten" und insbesondere die Schalterbeamten nicht wesentlich differenziert werden müssen. Es soll, quasi mit einer soziologischen Lupe, versucht werden, die Arbeit und die soziale Situation an Schaltern öffentlicher Verwaltungen genauer zu betrachten. Schalterarbeit soll dabei als ein Beispiel dienen für die These, dass Beschäftigte öffentlicher Verwaltungen (in unterschiedlicher Weise) über charakte-

ristische, wenn auch schwer erkennbare und sich oft nur begrenzt auswirkende Autonomien verfügen und diese für ihre Arbeit auch nutzen müssen.

Bevor die Untersuchung näher auf die Arbeit an staatlichen Schaltern eingeht (in Kap. 3), soll in Kap. 1 der konzeptionelle Bezugspunkt für diese Überlegungen dargestellt werden. In Kap. 2 wird danach eine Klärung dessen versucht, was charakteristisch für die Arbeit an Schaltern ist.

#### **1. Die relative Autonomie und Innovativität des Personals staatlicher Verwaltungen. Der konzeptionelle Bezugspunkt (4).**

Die vor einigen Jahren in Öffentlichkeit und Verwaltungsführungen heftig geführte Diskussion um einen "Dienst nach Vorschrift", als einer schwer zu kontrollierenden Arbeitskampfform von Beamten, hat gezeigt, daß eine sture Anwendung von Vorschriften zur Selbstlähmung der Verwaltungsorgane führt. Die meisten Verwaltungspraktiker wissen, daß sich hinter der Fassade des eindeutigen rechtstreuen "Vollzugs" von Vorschriften in erheblichem, wenn auch je nach Arbeitssituation sehr unterschiedlichem Ausmaß typische Autonomien in der Arbeit der Beschäftigten finden.

In verschiedenen Arbeiten wurde vom Projekt gezeigt, daß das konkrete Verwaltungshandeln nicht, wie es den Anschein hat, ausschließlich durch rechtliche Vorgaben bestimmt ist (5). Die durchaus sehr unterschiedliche und für einzelne Behörden rechtlich keineswegs eindeutig vorgegebene Organisation der Verwaltungsarbeit prägt ebenfalls sehr nachhaltig das Verwaltungsgeschehen. Und vor allem muß gesehen werden, daß in zum Teil hohem Maße das konkrete Arbeitshandeln der Beschäftigten - vor dem Hintergrund und in pragmatischer Verwendung der rechtlichen Vorschriften und Organisationsstrukturen - vor Ort ("situativ") und relativ selbständig "hergestellt" werden muß. Dies bedeutet, daß die Beschäftigten ihre Arbeitsvorgaben nicht automatenhaft ausführen können, sondern sie auf ihre spezifische Arbeitssituation aktiv anwenden und gegebenenfalls auch uminterpretieren müssen, um eine den Besonderheiten des jeweiligen Falls und ihrer spezifischen Arbeitssituation "angemessene" Vorgehensweise zu finden. Zum Teil fehlen schlicht eindeutige Anweisungen, oder sie sind unzweckmäßig, praxisfremd, widersprüchlich, unüberschaubar usw.. Immer dann müssen sich die Beschäftigten "etwas einfallen lassen". Nicht selten müssen die Beschäftigten dabei sogar versuchen, auf ihre Arbeitsvorgaben zurückzuwirken, sie formell verändern zu lassen oder informell selber zu verändern.

Entgegen dem ersten Eindruck sind Beschäftigte des Staates häufig nur bedingt vorschriftenhörig und nicht selten ziemlich einfallsreiche Interpreten und phantasievolle Anwender ihrer Vorschriften. Ja, sie sind gelegentlich sogar regelrecht innovativ, da sie, häufiger als man denkt, die

Strukturen der Verwaltung "von unten" her zu verändern versuchen.

### 1.1 Arbeit und Innovation

Autonome oder in diesem Sinne innovative Verhaltensweisen sind (im Prinzip) Teil jeder Arbeitssituation. Entgegen der Vorstellung, daß Arbeit in hierarchischen Organisationen immer Ausführung von Vorgaben und Erwartungen bedeutet, betont das Innovationskonzept, daß fast jede Arbeit von Menschen immer auch Rückwirkungen auf die Arbeitsvorgaben und vorgesetzte Instanzen einschließt:

Welchen Arbeitsprozeß man auch betrachtet, die Arbeitenden werden nahezu immer - so gering die Möglichkeiten auch sein mögen - auf die technisch-organisatorischen Vorgaben ihrer Arbeit einwirken, um die Rahmenbedingungen der Arbeit, den Arbeitsprozeß oder das Arbeitsergebnis zu optimieren. Lebendige Arbeit reagiert potentiell flexibel auf die alltäglichen kleinen, aber auch auf unerwartete große Probleme und Störungen im Verlauf der Arbeit, auch wenn diese nach außen hin als reiner "Vollzug" von Arbeitsanweisungen gelten soll. Arbeit bedeutet auch, darauf zu achten, daß das abstrakt vorgegebene Arbeitsziel erreicht oder vielleicht sogar "verbessert" wird, ohne daß dabei andere auf die Arbeit gerichtete Interessen, etwa des Arbeitenden selber, vernachlässigt werden, und sich zur Einregelung von Abweichungen oder zur "Verbesserung" Lösungen einfallen zu lassen. Arbeit bedeutet dabei immer auch eine Auseinandersetzung, Erfahrung und Lernen. Auch eine Maschine regelt Abweichungen ein, aber ihr Potential für Problemlösungen und für Neuerungen ist sehr reduziert, während dies in der lebendigen Arbeit im Prinzip offen ist. Die Programmierung von Maschinen, aber auch von Organisationen, kann nie so komplex sein, dass alle Spezifika und Probleme des Vollzugs antizipiert und programmiert sind. Immer bedarf es des Eingriffs und der Überwachung durch Menschen, also der lebendigen Arbeit. So sehr in hierarchischen Arbeitsorganisationen die Verfügung über den Arbeitsprozeß den Arbeitenden entzogen bzw. eingeschränkt ist, so wird fast jede Hierarchie doch eine (zumindest residuale) Rückwirkung der Abhängigen auf ihre Arbeitsvorgaben zulassen, um ein flexibles Eingehen auf Besonderheiten der Arbeitssituation, ein Reagieren auf Störungen sowie den Rückfluß von für die Disposition erforderlichen Detailinformationen zu gewährleisten.

Der Begriff "Innovation" für diese Handlungen soll betonen, daß die Betroffenen dabei mehr oder weniger gezielt ihre Arbeit und schließlich sogar die Organisation *verändern*: Damit wird hervorgehoben, daß nicht nur Organisationsführungen, quasi "von oben" her, die Organisation verändern können (das Projekt nennt dies "Reformen"), sondern auch die Beschäftigten selber. Solche Innovationen "von unten" werden vom Projekt definiert als: interessengeleitete Arbeitshandlungen der Beschäftigten, welche die rechtlichen, formal-organisatorischen und/oder organisatorisch akzeptierten und damit verbindlichen Handlungsstrukturen und Bedingungen ihrer

Arbeitssituation relativ dauerhaft verändern.

Innovationen der Beschäftigten sind bereits solche Veränderungen des Arbeitsvollzugs, die über "von oben" gesetzte Handlungsanforderungen und die Ausnutzung von formal vorgegebenen oder routinemäßig und relativ unproblematisch gewährten Ermessens- oder Handlungsspielräumen hinausgehen: z.B. systematische Abweichungen von eingespielten und durch vorgesetzte Instanzen legitimierten Praxisformen, durch die neue dauerhafte Strukturen der Arbeit geschaffen werden, womit faktisch in die Entscheidungshoheit von Vorgesetzten eingegriffen wird ("Innovation I"). Deutlicher erkennbare Innovationen stellen Initiativen der Beschäftigten dar, die eine ausdrückliche Änderung formell erlassener Arbeitsvorgaben durch vorgesetzte Instanzen selbst bewirken ("Innovation II").

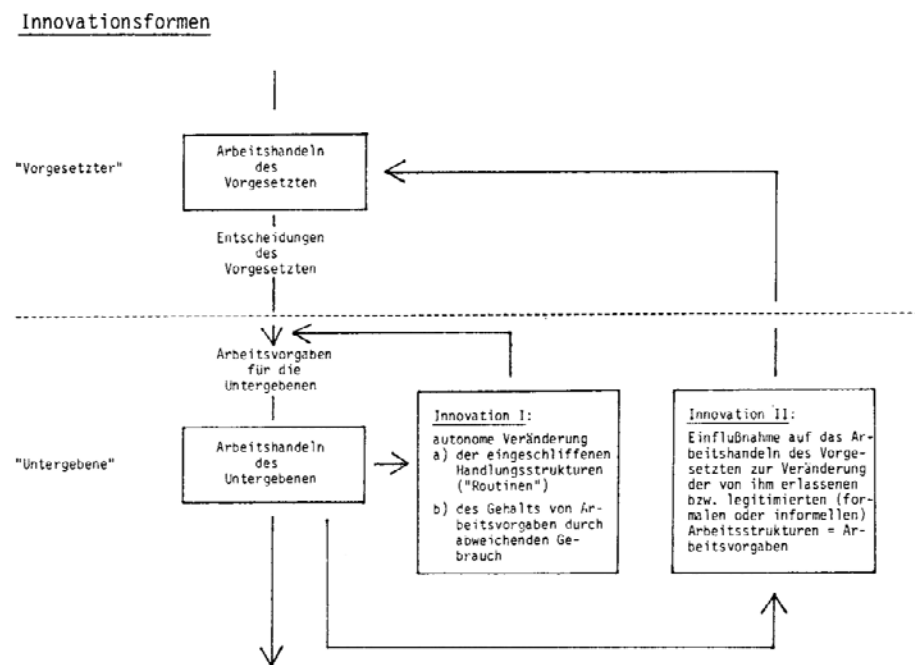


Abb. 1: Innovationsformen (aus: Lau, Thomas; Treutner, Erhard; Voß, G. Günter; Watzlawczik, Uwe: Innovative Verwaltungsarbeit, Frankfurt 1986, S. 32, Bild: eigene Abbildung)

## 1.2 Innovative Verwaltungsarbeit

Solche durch die Beschäftigten generierten Innovationen haben in öffentlichen Verwaltungen spezifische Bedingungen und erfüllen dort eine typische Funktion. In den Projektarbeiten zeigte sich, dass die Beschäftigten vielfältige Spielräume vorfinden, die sie für Innovationen nützen können (6): Sowohl rechtlich "konditional" festgelegte Arbeitssituationen, vor allem aber "final" programmierte Arbeiten und eine Fülle von explizit (etwa "Ermessensspielräume") oder implizit

(uneindeutige oder widersprüchliche Anforderungen) unscharfen Elementen in den Arbeitsanweisungen der Behörden bieten zum Teil erhebliche Chancen für relativ autonome Leistungen der Beschäftigten.

Konditionalprogramme zum Beispiel sollen einen exakten Vollzug von Gesetzen ermöglichen: Im Sinne einer Wenn-Dann-Beziehung sollen Entscheidungen allein auf den mit rechtlichen Vorschriften in die Verwaltung eingehenden Inputs beruhen, bestimmte Anlässe

genau definiertes Verwaltungshandeln und den Einsatz der entsprechenden rechtlich vorgesehenen Mittel auslösen. Finalprogramme legen Ziele des Verwaltungshandelns fest, ohne die dabei einzusetzenden Mittel präzise zu bestimmen: deren Auswahl bleibt dem Verwaltungspersonal überlassen. Aber soweit gesetzliche Vorgaben existieren, soll das Personal sie nicht modifizieren können, eine "innovatorische" Veränderung der Verwaltungsaufgaben soll bei Konditionalprogrammen ausgeschlossen sein. Beide Modelle stellen sehr grobe Vorstellungen von der Programmierung des Verwaltungshandelns dar. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Verwaltung selten so eindeutig programmiert werden kann, daß ihre Entscheidungen allein auf den rechtlichen Inputs beruhen könnten. Das ergibt sich vor allem aus der Vielfalt der an sie gestellten Anforderungen, aber auch aus der Schwierigkeit, in allgemeinen bzw. problemabstrakten gesetzlichen Regelungen hinreichend konkrete Vorgaben für einzelne Entscheidungssituationen bereitzustellen. Die Konditionalprogramme enthalten keineswegs immer eindeutige Wenn-Dann-Beziehungen, die bei bestimmten Auslösebedingungen und Anlässen ein vorherbestimmtes Verwaltungshandeln bewirken könnten. Sie enthalten immer (wenn auch nicht explizit) Zweck- und Folgeorientierungen, die von den Verwaltungsbeschäftigten sozusagen mitbedacht werden müssen und den "Hintergrund" der konkreten Entscheidung bilden. Solche Zweckorientierungen ergeben sich aus dem Gesamtzusammenhang, in dem das Konditionalprogramm steht, einschließlich der daraus sich ergebenden situativen Anforderungen. Sie bilden sozusagen den "Sinn" der Programmierung. Aber auch die Zielsetzungen aus Finalprogrammen sind häufig keineswegs eindeutig, sondern ergeben sich ebenfalls aus ihrem Sinnzusammenhang und sind entsprechend zu interpretieren.

Rechtliche Programmierungen sind also in der Regel für Interpretationen offen. Mit den expliziten Aussagen oder dem impliziten Sinn- und Zweckgehalt solcher Programme müssen die Verwaltungsbeschäftigten so umgehen, daß die vielfältigen und zum Teil sehr divergierenden Anforderungen "angemessen" berücksichtigt werden. Sie können dabei auch die Kompatibilität des vorhandenen rechtlichen Instrumentariums und seiner bisherigen Handhabung mit den Anforderungen der zu bewältigenden Probleme überprüfen und werden unter Umständen andere Vorgaben fordern. Sie werden möglicherweise aber auch selbst aus ihren Informationen und Kenntnissen Konsequenzen ziehen, bestehende Handlungsroutinen modifizieren und dabei mit

rechtlichen und organisatorischen Arbeitsvorgaben so umgehen, wie es ihnen erforderlich scheint und deren Gehalt dabei verändern. Gesetzliche und rechtliche Verwaltungsprogramme stellen unter diesen Umständen lediglich Rahmenbedingungen dar.

Die rechtliche Form der Programmierung staatlicher Verwaltungsarbeit bietet jedoch nicht nur die genannten Chancen für Innovationen der Beschäftigten. Sie ist auch die wichtigste Ursache dafür, daß die Verwaltungsbeschäftigten häufig regelrecht gezwungen sind, neue Strukturen für ihre Arbeit zu schaffen, also innovativ zu werden. Dies resultiert daraus, daß Gesetze, die ja die zentrale Grundlage für die Verwaltungsarbeit darstellen, in der Regel einen abstrakt-generellen Charakter haben, also vom konkreten sozialen Kontext der einzelnen zu regelnden Probleme weitgehend abstrahieren und von daher problemadäquates Verwaltungshandeln aus ihnen schwerlich direkt ableitbar ist. Die Soziologie sozialer Probleme konnte beispielsweise zeigen, daß die gesetzlich formulierten Aufgaben und Zielsetzungen stets vor allem darauf abzielen, soziale Probleme ‚verwaltbar‘ zu machen und damit häufig den faktisch zu regelnden Problemen nicht angemessen sind. Eine unzureichende Problemadäquanz staatlicher Regelungen resultiert aber auch daraus, daß komplexe und widersprüchliche oder vage Anforderungen an staatliches Handeln in der rechtlichen Programmierung ‚vereinfacht‘, selektiv behandelt und sozusagen ‚entwidersprüchlich‘ werden müssen, wenn für die Verwaltung praktikable und handhabbare Aufgabenstellungen formuliert werden sollen.

Solche Inadäquanz gesetzlicher Programme finden, wie das Projekt ausführte, ihren Ausdruck vor allem darin, daß sie in der Regel (a) vom Entstehungszusammenhang gesellschaftlicher Probleme absehen und ihn nur ungenau berücksichtigen, (b) nur bestimmte Problemaspekte zum Gegenstand der Regulierung machen (die zu bearbeitenden Probleme höchst selektiv wahrnehmen und berücksichtigen) und (c) sie damit umdeuten, reformulieren und neu definieren. Diese "Entkoppelung" rechtlicher Regelungen von sozialen Problemen führt häufig zu Folgeproblemen und zu Krisen des Verwaltungshandelns, besonders dann, wenn organisations- und sanktionsfähige, also starke gesellschaftliche Interessen nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Krisen werden dabei vor allem dadurch ausgelöst, dass inadäquate Verwaltungsentscheidungen zu Einwendungen, Widersprüchen usw., damit tendenziell zu einer Überlastung der Beschäftigten führen und innerhalb der bestehenden normativen und/oder organisatorischen Strukturen nicht mehr erfolgreich bearbeitet werden können. Unter diesen Umständen müssen die Beschäftigten nach Mitteln und Wegen suchen, um eine Balance zwischen der Problemabstraktheit der rechtlichen Regelungen und der erforderlichen Problemadäquanz ihrer Entscheidungen herzustellen. Da dies häufig einen Konflikt mit ihren Arbeitsvorgaben bedeutet, müssen sie entweder geschickt zwischen den verschiedenen Anforderungen hindurch ‚lavieren‘, neue pragmatische Lösungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten entwickeln oder versuchen, neue Regelungen der vorgesetzten Instanzen für ihre Arbeitsprobleme entwickeln zu lassen; sie

werden also innovativ.

Eine besondere Form der Herstellung von problemadäquaten Verwaltungshandlungen besteht darin, daß die Beschäftigten die Kontakte zu den Bürgern nicht allen deren Initiative überlassen, sie nicht nur notdürftig in Entscheidungen einbeziehen oder gar erst dann genauer anhören, wenn sie protestieren, sondern dass sie gezielt den Kontakt zu den Betroffenen suchen und aktiv pflegen. Es konnte vom Projekt gezeigt werden, dass in nicht wenigen Verwaltungsbereichen - etwa der Leistungs- vor allem aber der Planungsverwaltung - systematische Aushandlungen, Auseinandersetzungen und Abstimmungen mit den Bürgern gepflegt werden (7). Aushandlungen zwischen Verwaltung und Bürgern finden sich in den „Verhandlungen“ der Polizei oder Staatsanwaltschaft mit Straftätern ebenso, wie etwa bei den "Rückfragen" von Finanzbeamten an die Steuerpflichtigen, der "Offenheit für Erläuterungen" der Betroffenen bei Sachbearbeitern von Arbeits- und Sozialbehörden, oder in besonderer Intensität im Vorfeld von weitreichenden Verwaltungsplanungen und -entscheidungen, zum Beispiel bei großen Bauprojekten. Solches wird weniger wegen einer aus legitimatorischen Gründen erforderlichen "Bürgerfreundlichkeit" praktiziert, sondern, um den Verwaltungsprozeß reibungsfreier und effizienter zu gestalten: Fehlentscheidungen, unerwartete Nebenfolgen usw. werden geringer. Es zeigte sich, dass die offizielle Verwaltungslogik solches zwar nur bedingt vorsieht, aber auch nur selten untersagt und oft sogar sehr hilfreiche Elemente für Aushandlungen mit Bürgern enthält (etwa "General-klauseln", "Ermessensspielräume", "unbestimmte Rechtsbegriffe" usw.), ja, daß sie faktisch sogar die Abstimmung und damit die Rückkoppelung mit den Betroffenen vorsieht, weil anders gar keine Entscheidungen getroffen werden können.

Diese allgemeinen Überlegungen zur Arbeit von Verwaltungsbeschäftigten sollen im Folgenden auf die spezifische Arbeit von Schalterbeschäftigten zugespielt werden. Es soll untersucht werden, inwieweit Autonomien und Innovativität nicht allein bei höher qualifizierten und positionierten, mit großen Ermessensspielräumen ausgestatteten Beamten zu finden sind, sondern auch bei untergeordneten und stark regelgebundenen Beschäftigten. Es wurde dazu bewußt der Typ von Beschäftigten in öffentlichen Organisationen gewählt, der in der öffentlichen Meinung das deutlichste Image eines sturen, inflexiblen, also auf keinen Fall innovativen, Beamten hat.

## **2. "Schalter" - Vorläufige Gedanken zu einem vernachlässigten Gegenstand sozialwissenschaftlicher Arbeitsforschung. Ein Exkurs.**

Der Versuch, die Arbeit an Schaltern genauer zu betrachten um dort relativ autonome "Leistungen" der Beschäftigten erkennen zu können, hat nicht nur die eingangs beschriebenen Vorurteile gegen Schalterbeamte zu beseitigen. Es erweist sich zudem, daß erstaunlicherweise die spezifische Arbeit an Schaltern wissenschaftlich so gut wie nicht systematisch untersucht wurde (8).

Dies überrascht besonders, wenn man bedenkt, wie viele Menschen an "Schaltern" oder in ähnlichen Arbeitssituationen arbeiten: Neben den naheliegenden Post-, Bahn- und Bankschaltern sind dies auch Schalter- bzw. schalterähnliche Einrichtungen bei Polizei, Zoll und Meldebehörden, Kassen, Theken und Tresen bei unterschiedlichen Behörden und Organisationen (auf deren Unterschied wird später noch genauer eingegangen). Allein bei der Post finden sich beispielsweise rund 20.000 Schalter in ca. 6.300 Postämtern und 7.500 Poststellen mit ca. 35.000 Beschäftigten, von denen wöchentlich etwa 15 Mill. Kunden betreut, d.h. Schalterarbeitsvorgänge abgewickelt werden (9).

Die Untersuchung kann also nicht auf ein Konzept und empirische Erkenntnisse über die Arbeit am Schalter zurückgreifen. Gleichwohl ist es unverzichtbar, zu bestimmen, was das charakteristische an einem "Schalter" und damit an der Schalterarbeit ist.

## **1.2 "Schalten" - Eine organisatorische Grenzfunktion**

Schalter bei Post, Bahn, Banken und Behörden sind derart alltägliche Phänomene, daß es überflüssig erscheint zu fragen, was ein "Schalter" sei. Selbstverständlich "weiß man" als Kunde oder auch als Beschäftigter aus eigener Anschauung und Betroffenheit, was ein Schalter ist. Diese Vorstellung entspricht wohl einer Beschreibung, wie man sie in einem Wörterbuch (10) findet: "Kleiner Raum, besonders auf Bahnhöfen, in Banken, auf Postämtern, der nach einer Seite hin mit einem (kleinen) Tisch und oft mit (kleinem) Fenster abschließt und von dem aus das Publikum abgefertigt wird". Für eine Analyse der Arbeit an Schaltern ist es jedoch erforderlich, genauer deren Spezifika zu bestimmen. Denn schon die Frage, ob etwa trotz des derzeitigen häufigen Verzichts auf Trennfenster und der verringerten Höhe des Schaltertisches ein "Counter" immer noch ein "Schalter" mit entsprechender Arbeitssituation sei, oder inwieweit ein Kassenhäuschen, eine Pförtnerloge, eine Theke oder ein Tresen als Arbeitsplätze dem Schalter gleichzustellen seien und ob es deshalb vielleicht sinnvoll sein könne, sie ebenfalls als "Schalter" anzusprechen, verlangt eine präzisere Bestimmung.

Der Rückgriff auf die Wortbedeutung und Wortherkunft des zu untersuchenden Gegenstandes kann einen ersten hilfreichen Einstieg zur Analyse bieten. Der Begriff "Schalter" geht auf das mittelhochdeutsche Wort "schalten" mit der Bedeutung von "stoßen und schieben (besonders eines Schiffs), in Bewegung setzen" (11) zurück. Die ebenfalls im Mittelhochdeutschen entstehende Bedeutung von "Schalter" leitet sich aus der Tätigkeit des "Schaltens" (Schieben) eines Schiebefensters bzw. dessen Riegels ab (12). Dies deckt sich mit historischen Erkenntnissen: Die Postgeschichte (13) zeigt beispielsweise, daß die ersten Postschalter kleine Schiebefenster bzw. Klappen an den Fenstern von Durchfahrten und Fluren der Poststationen waren, durch die - zur Vereinfachung - einfache Kundenkontakte schnell abgewickelt wurden, damit die



Kunden nicht das Postcomptoir betreten mußten (was sie auch nicht sollten).



Abb. 2: Postschalter zu Leipzig im 17. Jahrhundert (aus: H. Leclerc: Schalter, Archiv für deutsche Postgeschichte, Heft 1/1979, S. 79) (Bild: Bundespostmuseum Frankfurt/M.)



Abb. 4: „Am Postschalter“ (Holzstich nach A. V. Zeppenfeld 1875) (aus: H. Leclerc: Schalter, Archiv für deutsche Postgeschichte, Heft 1/1979, S. 80) (Bild: Bundespostmuseum Frankfurt/M.)

"Schalten" bedeutet allgemein das Öffnen und Schließen eines Verschlusses, Kontaktes usw., durch den ein technischer oder sonstiger Vorgang in Gang gebracht bzw. unterbrochen wird. Schalten meint damit auch das Regeln oder Kontrollieren eines Durchflusses, wie dies auch bei Ventilen, Relais und anderen technischen Einrichtungen zu finden ist. Man erkennt dies unter anderem daran, daß in der neueren Sprache Schalten und Schalter auch (in vielen Lexika sogar ausschließlich) für elektrische Schalt-Anlagen verwendet wird.

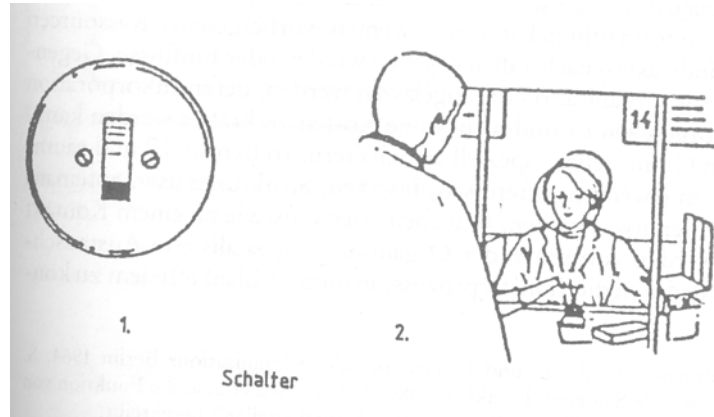


Abb. 3: Abbildung zum Stichwort "Schalter" im Duden-Bedeutungswörterbuch (Mannheim 1970: Bild: Dudenverlag)

Durch "Schalten" als Vorgang des Öffnens und Schließens bzw. des Kontrollierens eines Prozesses und durch "Schalter" als technische Einrichtungen zur Unterstützung dessen, können verschiedene Vorgänge geregelt werden. Immer geht es um Prozesse des Durchlassens, des Hinüber-Herüber, der Abwicklung und Regelung eines Transfers, eines Austauschs oder allgemeiner einer Kommunikation zwischen zwei Sphären durch regelnden Eingriff. Schaut man sich die hier interessierenden "Schalter" im Sinne der alltäglichen Wortbedeutung (wie man sie von Post, Bahn, Behörden usw. kennt) unter diesem Blickwinkel an, zeigt sich, daß die mit der Bezeichnung "Schalter" verbundene ursprüngliche Wortbedeutung eine überaus treffende Charakterisierung der dort geleisteten Arbeit vermittelt: Diese "Schalter" sind keine technischen Anlagen im engeren Sinne, durch die technische oder physikalische Prozesse geregelt werden, sie sind Einrichtungen, mit deren Hilfe soziale Transfers oder Austauschvorgänge abgewickelt und kontrolliert werden.

Mit einer soziologischen Systemtheorie (14) läßt sich dieser Gedanke weiterführen: "Schalter" wären hiernach über ihre Funktion für die Organisation zu bestimmen, von denen sie installiert werden. Sie haben die Aufgabe, soziale Austauschprozesse zwischen Organisation und Umwelt (dem Publikum, den Klienten oder den Kunden) abzuwickeln, die In-Put-/Out-Put-Prozesse zwischen Organisationen und Umwelt zu "schalten". Diese Funktion erfüllen in mehr oder we-

niger großem Umfang (neben anderen Aufgaben) eine große Zahl von unterschiedlich eingesetzten Mitgliedern von Organisationen (Träger von "Grenzrollen"). "Schalter" kann man jedoch als auf genau definierte Grenzrollen spezialisierte und arbeitsorganisatorisch hierzu speziell eingerichtete Arbeitsplätze von Organisationen ("Grenzstellen") sehen. Grenzstellen sind neben den "Schaltern" z.B. auch die Arbeitsplätze von auf Kundenkontakte spezialisierten Sachbearbeitern in ihren Büros, von Außendienstmitarbeitern, von Kundenberatern usw..

Diese Grenz-Arbeitsplätze bestimmt eine spezifische Ambivalenz. Es geht primär um die Ermöglichung des Austauschs mit der Umwelt, also um ein Öffnen der Grenze der Organisation zur Umwelt. Es geht aber auch darum, diese Öffnungen und Durchlässigkeiten zu kontrollieren, also nicht alle möglichen Austauschprozesse zuzulassen, sondern nur diejenigen, die von der Organisation erwünscht (funktional) sind. Neben dem Öffnen der Grenze geht es immer auch um die gezielte Erhaltung und den Schutz der Organisationsgrenze: Ein Abschotten und Abgrenzen trotz, oder gerade wegen, der erwünschten und punktuell zugelassenen Öffnung und Durchlässigkeit (15). Grenzstellen sind prekäre Stellen für die Organisation, da ihr Versagen zu gravierenden Gefährdungen der Organisation führen kann; etwa wenn unvorhergesehen Ressourcen (Daten, Geld, Gegenstände usw.) nach außen gegeben werden oder Einflüsse, Gegenstände, Personen usw. zur Organisation durchgelassen werden, deren Inkorporation und Akzeptanz nicht vorgesehen ist und nicht ohne Kosten verkraftet werden kann.

An organisatorischen Grenzstellen, speziell an Schaltern, treffen sozial und räumlich zwei Welten mit ihren jeweiligen Interessen, Logiken, Strukturen usw. aufeinander, weil beide voneinander etwas wollen, brauchen oder sonstwie zu einem Kontakt veranlaßt sind. Dabei werden von Seiten der Organisation spezialisierte Austauschstellen eingerichtet, um dadurch die Transferprozesse in ihrem Ablauf effizient zu kontrollieren. Diese Funktion der Durchführung und Kontrolle von Austauschprozessen übernimmt ein Bearbeiter der Grenzstelle mit seiner durch Anweisungen der Organisation programmierten Arbeit. Der Beschäftigte bzw. seine Arbeit ist dabei eine aktive Vermittlungsinstanz zwischen Organisation und Umwelt; ein Transfer- oder Kommunikationsmechanismus, der sich auf beide Sphären beziehen, beide verstehen, beide Sprachen sprechen und dann miteinander verbinden muß. Der Beschäftigte in dieser Situation steht dabei (gezwungenermaßen) oft teilweise bzw. zeitweise schon etwas außerhalb der Organisation (16). Er ist nicht immer ganz Organisation, darf aber auch nie ganz mit der Umwelt, dem Publikum, eins werden. Man könnte sagen, er befindet sich in einer Zwischensphäre, beinahe in einem exterritorialen Gebiet zwischen den Welten, das jedoch Teil der Organisation ist.

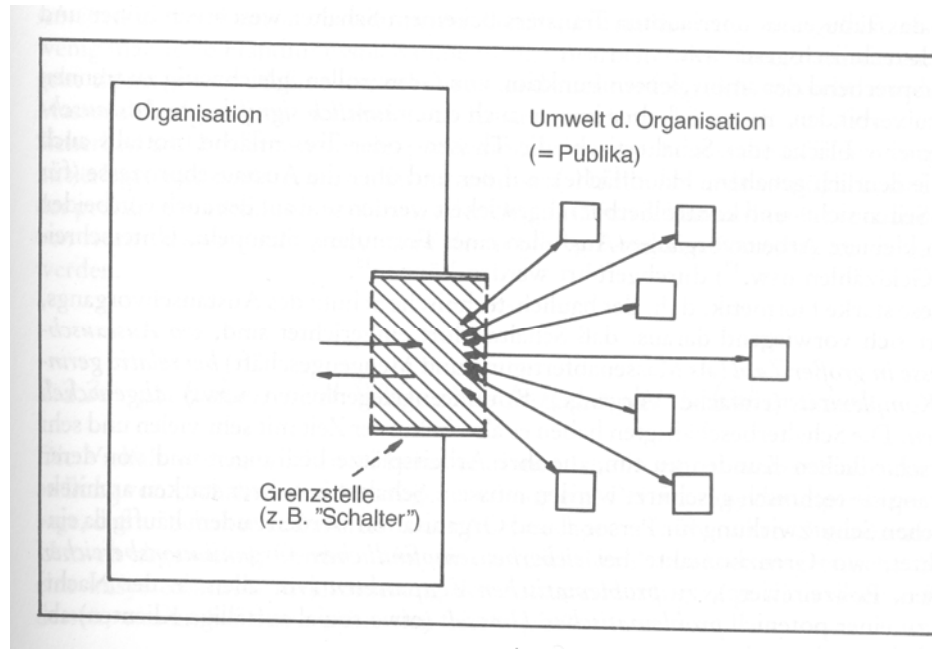


Abb. 4: Grenzstellen als Vermittlungsorgan zwischen Organisation und Umwelt (Bild: GGv, eigene Abbildung)

## 2.2 "Schalter" - Eine besondere Form organisatorischer Grenzstellen

Ein "Schalter" ist - wie andere Grenzstellen auch - ein auf Umwelt-Austausch spezialisierter Arbeitsplatz von Organisationen. Charakteristisch ist für ihn jedoch, daß er eine für die Austauschfunktion baulich-technisch hergerichtete Anlage ist und in Folge dessen in signifikanter Weise auch räumlich die Grenze der Organisation darstellt: eine Barriere, eine trennende Theke, eine abschirmende Trennscheibe, eine Sperre, ein zu schließendes Fenster usw.. Im Unterschied zum Schreibtisch des Kundensachbearbeiters, der in diesem Sinne auch noch eine (zumindest symbolische) räumliche Verkörperung der Organisationsgrenze darstellt, ist ein Schalter eine wesentlich hermetischere, räumlich abgeschlossener Grenzstelle oder Barriere. Auch wenn es z.B. nicht unproblematisch ist, als Klient den Raum hinter dem Schreibtisch eines Beamten unerlaubt zu betreten, so ist das Tabu eines unerlaubten Transfers bei einem Schalter wesentlich höher und baulich-technisch geschützt.

Entsprechend der ambivalenten Funktion von Grenzrollen, gleichzeitig zu trennen und zu verbinden, ist ein Schalter immer auch eine räumlich signifikante Austauschebene: Eine Fläche (der Schaltertisch, die Theken- oder Tresenfläche, notfalls auch nur die deutlich gehaltene Handfläche), auf der und über die Austauschprozesse (für beide Seiten sicht- und kontrollierbar) abgewickelt werden, und auf der auch von beiden Seiten kleinere Arbeitsvorgänge (Ausfüllen eines Formulars, Stempeln, Unterschreiben, Geldzählen usw. (17)) durchgeführt werden können (18) (19).

Diese starke Hermetik, d.h. der baulich-technische Schutz des Austauschvorgangs, erklärt sich vorwiegend daraus, daß Schalter dort eingerichtet sind, wo Austauschprozesse in großer Zahl (als Massenabfertigung und Mengengeschäft) bei relativ geringer Komplexität (einfache Vorgänge, Routineangelegenheiten usw.) abgewickelt werden. Die Schalterbeschäftigten haben es also in kurzer Zeit mit sehr vielen und sehr unterschiedlichen Kunden zu tun, die ihre Arbeitsplätze bedrängen, und vor deren Andrang sie technisch geschützt werden müssen. Schalter mit ihrer starken architektonischen Schutzwirkung für Personal und Organisation werden zudem häufig da eingerichtet, wo Grenzkontakte bei sicherheitsempfindlichen Organisationsbereichen (Kassen, Polizeireviere), zu problematischen Zeitpunkten (vor allem in der Nacht) oder zu einer potentiell problematischen Umwelt (etwa sozial auffällige Klienten) abgewickelt werden müssen.

Schalter sind zudem häufig viel stärker als etwa die Arbeitsplätze von Sachbearbeitern, an der realen räumlichen d.h. baulichen Außenseite der Organisation angebracht, so daß hier sehr markant außen und innen, also Öffentlichkeit und die Innenseite der Organisation, aufeinander treffen. Folge davon und auch Folge der Spezialisierung auf Massenabfertigung und Grenzkontakte unter problematischen Bedingungen ist eine erhöhte soziale Konfrontationssituation, die auch in der Schalterhalle oder dem Polizeirevier (also bei Schaltern, die in die Organisationsräumlichkeiten hineinverlegt sind) nur bedingt gemildert ist und etwa im geschlossenen Büro des Sachbearbeiters (wo meist nur jeweils eine Person Zutritt hat) wesentlich geringer wirkt. Der hohe Grad der Öffentlichkeit bzw. die wenig gemilderte Konfrontationssituation, in Verbindung mit den oft nicht geringen Werten, die an Schaltern transferiert werden, machen Schaltersituationen für die Organisation oft zu einem eminent sicherheitsempfindlichen Feld, das technisch und organisatorisch geschützt wird.

Die Funktion, einfache Massenaustauschprozesse an der Grenze der Organisation abzuwickeln, hat in der Regel zur Folge, daß die Schalterarbeit weitgehend durch Vorschriften und technische Vorkehrungen (Geräte, Formulare usw.) geregelt ist, also nur wenig manifeste Handlungsspielräume für die Bearbeiter der Grenze existieren. Dies geht damit einher, daß schon sehr früh und meist erfolgreich versucht wurde, die Massenabfertigung am Schalter (aus Kostengründen, aber auch aus Gründen der Sicherheit und Fehlerminimierung) zu rationalisieren, d.h. in standardisierte Vorgänge zu zerlegen und die prekäre Funktion an der Grenze der Organisation Schalterarbeiten typischerweise von relativ wenig qualifizierten und damit gering bezahlten Beschäftigten ausgeführt werden.

### **2.3 "Schalten und Walten" - Inhalte der Schalterarbeit**

Die Vielfalt von möglichen Arbeitssituationen, die in einem weiten Sinne der Vorstellung von "Schalterarbeit" genügen, verlangt eine Präzisierung der allgemeinen Aussage, daß an Schal-

tern "Transfers" oder Austauschprozesse zwischen Organisation und Umwelt abgewickelt werden. Was wird an "Schaltern" konkret ausgetauscht? Schon eine unsystematische Konsultierung der Alltagserfahrung zeigt die immense Breite dessen, was an Schaltern "über den Tisch geht":

- Gegenstände (vor allem beim Verkauf oder Verleih von Waren, aber auch die Annahme/Ausgabe von Gepäck, Garderobe usw.) und/oder
- Werte bzw. Wertträger (Geld, Briefmarken, Gebührenmarken, Zutritts- bzw. Benutzungsberechtigungen usw.) und/oder
- Informationen bzw. Informationsträger (etwa die Ausgabe von Beratungen, Hinweisen, Bescheinigungen, Ausweisen usw.; aber auch die Annahme von Anträgen, Belegen, Aufträgen, Anzeigen usw.) und/oder
- Personen bzw. Fahrzeuge mit Personen und/oder Gütern (so vor allem bei der Zugangskontrolle bzw. der Kontrolle von Zugangs- und Benutzungsberechtigungen an Wachen, Pforten, Türen, Toren, sowie Grenzen u.a.m.).

Führt man sich diese Transferprozesse, deren Kontrolle und Abwicklung die Beschäftigten mit ihrer Arbeit leisten, konkret vor Augen, zeigt sich, daß die Arbeit an Schaltern nicht nur Transferarbeit, als Annahme/Ausgabe, ist.

Die Ausgabe von Gegenständen erfordert beispielsweise, daß jene herbeigeschafft, hergerichtet, verpackt und/oder auch erst endgültig hergestellt werden. Anzunehmende Gegenstände müssen registriert, verarbeitet und weitergeleitet werden. Informationen müssen, etwa bei einer Beratung, teilweise erst erstellt, bei der Aufnahme einer Anzeige organisationsadäquat verarbeitet werden. es müssen Belege ausgefüllt, Entscheidungen gefällt und festgehalten werden. Wertträger müssen registriert, quittiert, abgerechnet und geschützt werden. Personen bzw. Fahrzeuge werden untersucht, registriert, mit Daten verglichen, mit Belegen, Plomben, Ausweisen usw. ausgestattet, gegebenenfalls mit unmittelbarem Zwang bedroht oder festgehalten. Sicherungsmittel müssen bereitgehalten, geschützt, verwaltet und gewartet werden usw..

Diese Arbeiten sind häufig unmittelbar produktive Leistungen (Herstellung von Gegenständen, Informationen, Entscheidungen usw.), erfüllen aber meist auch administrative Funktionen (das ergänzende Verwalten der Tauschakte und -objekte). Nicht umsonst verbindet die althergebrachte Redewendung des "Schalten und Walten" die Tätigkeit des Schaltens von Staatsdienern mit der Autorität verschaffenden Funktion des pflichtgemäßen Bewahrens, Schützens, Beherrschens usw. der zu transferierenden Schalterobjekte: das (Ver-) Walten (20). Hinzu kommt, daß Schalter stark die öffentliche Wahrnehmung von Organisationen beeinflussen, d.h. bewußt oder unbewußt immer auch repräsentative Funktionen haben (21), die von den Beschäftigten zusätzlich übernommen werden müssen.

Diese Arbeitsleistungen sind bezogen auf die primäre Funktion des Transferierens, meist se-

kundär, d.h. dieser funktional zu- oder nachgeordnet. Sie sind für die Schalterakte erforderliche bzw. zusätzlich erbrachte Vor-, Zu- oder Nacharbeiten. Für den

Außenstehenden treten diese oft weniger in Erscheinung und sind weniger verständlich, als die direkten Transferakte. Gleichwohl haben sie für die Beschäftigten eine große Bedeutung, denn sie nehmen oft viel Zeit, Qualifikation und Anstrengung in Anspruch.

#### **2.4 "Schalter" - Ein Definitionsversuch**

"Schalter" sollen hier (unter Rückgriff auf die allgemeine Wortbedeutung von "Schalter" als auf "Schalt"-Vorgänge spezialisierte technische Einrichtung) Arbeitssituationen an Grenzstellen von Organisationen genannt werden, die für die Massenabwicklung einfacher Austauschakte mit der Umwelt (einschließlich produktiver, administrativer und/oder repräsentativer Zusatzfunktionen) spezialisiert, dazu baulich-technisch speziell eingerichtet sind und sich durch

- signifikante räumliche Barrieren zur Umwelt (die eine hohe sozialräumliche Abgeschlossenheit bedingen) und deutliche Tauschflächen,
- eine starke Öffentlichkeit, meist an realen räumlichen Grenzen von Organisationen (mit der Folge einer latent hohen sozialen Konfrontation von Organisation und Umwelt), sowie eine hohe Regelungsdichte der von relativ gering qualifiziertem Personal ausgeführten Arbeitsabläufe auszeichnen.

#### **2.5 Fenster, Kioske, Schalter, Theken, Counter - Eine kleine Phänomenologie**

Sucht man nach "Schaltern" in diesem allgemeinen Sinne, so zeigt sich eine große inhaltliche Breite und Zahl von derartigen Einrichtungen bzw. Arbeitsplätzen, von denen man wahrscheinlich viele zunächst nicht mit dem Begriff "Schalter" in Verbindung gebracht hätte. Ohne Zweifel weisen sie aber große Ähnlichkeiten auf (der baulich-technischen Gestalt sowie in Eigentümlichkeit der dort praktizierten Arbeit), so daß sie hier als Varianten einer Form von Arbeitssituation angesehen werden sollen, deren primäre organisatorische Funktion treffend mit dem allgemeinen Begriff des "Schaltens" bezeichnet ist, und für die daher "Schalter" als übergreifende Kategorie vorgeschlagen wird.

Neben den bekannten und so bezeichneten "Schaltern" bei Post, Bahn und Banken finden sich solche Einrichtungen bzw. Arbeitsplätze beispielsweise

- als Kassen-, Verkaufs- und Informationsschalter sowie bei der Zugangskontrolle im öffentlichen Dienstleistungsbereich (z.B. Einrichtungen des (Nah-) Verkehrs, bei Freizeit- und Kultureinrichtungen),

- als Kassen-, Informations- sowie Annahme-/Ausgabe-Einrichtungen, als Klienten-Sachbearbeiterplätze usw. im Mengenpublikumsverkehr öffentlicher Verwaltungen (z.B. Melde- und Sozialbehörden, Polizei, Zoll, Gerichte, KFZ-Zulassungsstellen, Fundbüros u.v.a.m.),
- als Theken, Tresen, Buden, Straßenverkaufsfenster usw. im Kleinhandel bzw. Mengenverkauf (Stehausschank, Verkaufsstände, Kioske, Fast-Food-Läden u.v.m.) und im Dienstleistungsgewerbe (z.B. bei Leasing- und Verleihfirmen, Kultur-, Sport-, Freizeit- und Vergnügungseinrichtungen, Versicherungen, Hotels, Reinigungs- und Reparaturfirmen, Tankstellen, Reisebüros, Garagen, Parkplätzen u.v.a.m.),
- als Wachen, Pförtner-, Informations- und Empfangsschalter bei Liegenschaften und Gebäuden gewerblicher wie öffentlicher Organisationen sowie
- in innerorganisatorischer Servicefunktion öffentlicher wie privatgewerblicher Organisationen (z. bei Lagern und Magazinen, als Materialannahme- und -ausgabestellen, Kassen- und Rechnungsstellen, Kantinen, Garderoben usw.).

Angesichts dieser Vielfalt von Schalterarbeitsplätzen stellt sich die Frage nach einer Abgrenzung verschiedener Sorten von Schaltern. Schalter wurden oben unter anderem durch die sozial-räumliche Abgrenzung zur Umwelt definiert, was ein sinnvolles Kriterium für eine Systematik verschiedener Formen ergeben kann.

Eine Ordnung entlang des (abnehmenden) Grades der räumlich-architektonischen Abgeschlossenheit kann folgende Grundformen von Schaltereinrichtungen unterscheiden:

- *Schalterfenster*: nur eine minimale Öffnung ergebende Schalterklappe oder ein Schiebefenster, meist direkt an einer Gebäudewand;
- *Kioske*: weitgehend abgeschlossene, oft einzeln stehende Buden, Stände, Verkaufs- und Kassenhäuschen;
- *Schalter i.e.S.*: mit Trennscheiben versehene, weitgehend abgeschlossene Einrichtungen, oft in speziell dafür vorgesehenen Räumen (Schalterhallen) innerhalb der Organisationsgebäude;
- *Theken*: halbhohe, aber immer noch deutlich abgeschlossene Einrichtungen ohne Trennscheibe mit offener Tauschfläche innerhalb der Räumlichkeiten von Organisationen (z.B. sog. "bankmäßige" Schalter, Schank- und Ladentische, Tresen und Theken) sowie
- *Counter*: weitgehend einsehbare, sehr niedrige und wenig abschließende thekenähnliche Abfertigungstische innerhalb von Räumen, die aber immer noch eindeutig einen Zugang "hinter den Schalter" versperren.

Es sollen hier aber auch baulich-technische Einrichtungen erwähnt werden, die nicht exakt den



oben genannten Kriterien für "Schalter" entsprechen, ihnen aber in Form und/oder Leistung ähnlich sind, und auf die zudem häufig von Organisationen Schalterfunktionen übertragen bzw. deren Funktionen gelegentlich von Schaltern übernommen werden (Abb. 5):

- Automaten: Maschinen ohne Personal, zur hoch rationalisierten Annahme/Ausgabe von Waren, Geld, Wertträgern, Informationen usw. sowie zur Durchgangskontrolle (22);
- Tische: frei stehende Arbeitstische, hinter denen die Beschäftigten - nur symbolisch abgetrennt und geschützt - Kunden/Klienten abfertigen, wobei eine wesentlich offenere Situation entsteht als an einem "Schalter";
- Besprechungsecken: durch einen oft niedrigen Tisch und niedrige Sitze geprägte Einrichtung, in der sich Beschäftigte und Kunden/Klienten zu Beratungen, Verkaufs- und anderen Gesprächen gegenüber sitzen;
- Grenzen: durch Sperren, Schlagbäume, Drehkreuze, Tore/Türen usw. geschaffene Absperrungen, deren Durchlass von Wärtern, Posten, Wachen, Pfortnern und anderem Personal kontrolliert wird.

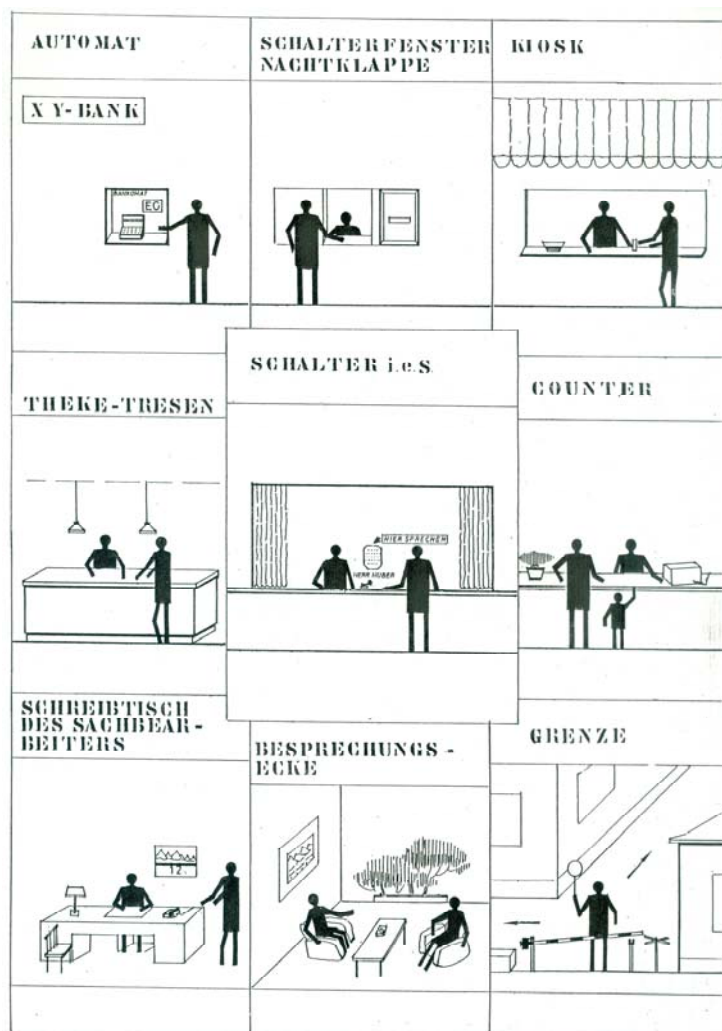


Abb. 5: Grundformen von "Schaltern" sowie schalter-ähnliche Grenzstellen (Bild: H. Voss)

## 2.6 Arbeiten an der Grenze - Soziale Besonderheiten der Schalterarbeit

Bei aller Unterschiedlichkeit der Arbeitssituationen, die hier als "Schalter" bezeichnet werden sollen, weist die dort zu leistende Arbeit typische Gemeinsamkeiten auf. Ob es sich, um nur einige Beispiele aus dem staatlichen Bereich zu nennen, um die Arbeit am Postgiroschalter, die Expressgutabfertigung der Bahn, den Publikumsverkehr einer Meldebehörde oder KFZ-Zulassungsstelle, ein Polizeirevier oder die Gepäck- und Personenkontrolle einer Zoll-dienststelle handelt, es gibt charakteristische Merkmale, die diese Situationen vergleichbar machen.

### 2.6.1 Die soziale Situation am Schalter

Wie sonst kaum bei Arbeitsplätzen existiert am Schalter eine extreme soziale und sozial-psychologische Situation, die sehr weitgehend Arbeitsablauf, Arbeitsergebnisse, Belastungen, Arbeitseinstellungen usw. der dort Tätigen bestimmt.

In zugespitzter Weise treffen hier die unterschiedlichen Erwartungen, Interessen, sozialen und psychischen Situationen von Kunden und Arbeitenden aufeinander und müssen von den Beschäftigten schnell und praktisch überbrückt werden. Für meist nur wenige Augenblicke interagieren, fast ohne Übergang, einander völlig unbekannte Menschen in einer prekären Nähe. Es verbindet sich kurzzeitig höchste Anonymität mit einer punktuell relativ hohen Intimität, für die es "eigentlich" keine reale Grundlage des Kennens und des eingeübten Verkehrs gibt. Während es das Büro des Sachbearbeiters zeitlich und räumlich erlaubt, intensiver aufeinander einzugehen und damit eine Basis für den sozialen Kontakt herzustellen, ist dies am Schalter nahezu unmöglich. Umso spezifischer und gekonnter müssen die sozialen Techniken sein, mit denen ein funktionierender Austausch arrangiert wird; wobei jeder der wenigen möglichen Gesten und Äußerungen eine große Bedeutung für das Verhalten und die wechselseitige Wahrnehmung beider Seiten bekommt - Mißverständnisse und Konfrontationen entstehen durch banalste Anlässe, sind häufig und können nur schwer reguliert werden (23). Die relativ vertraute Arbeitsatmosphäre des Beschäftigten im schützenden Inneren einer Organisation trifft zudem auf die ihm völlig unzugänglichen individuellen Welten stark wechselnder Laufkunden, die sich, von ihm aus gesehen, in einer Sphäre wesentlich stärkerer Öffentlichkeit befinden. Selbst wenn die Schalter räumlich innerhalb der Organisation angesiedelt sind, ist der Raum vor dem Schalter ein hochgradig öffentlicher Raum, der erheblich weniger Verhaltensbeschränkungen verlangt als etwa ein Büro. Es trifft hier aber auch übergangslos die persönliche Welt der Klienten auf die berufliche Welt und formelle Geschäftsmäßigkeit der Arbeitenden sowie das Interesse unterschied-

lichster Klienten an einer optimalen "Bedienung" auf das Interesse des Beschäftigten an reibungsloser, routinierter und unbelastender "Abfertigung" im Rahmen seiner spezialisierten Arbeitslogik. Und dies geschieht in kürzester Zeit, in weitgehender Öffentlichkeit und Einsehbarkeit, oft unter dem Blick vieler anderer Menschen, bei großem Andrang von Kunden und einer technisch personellen Unterausstattung der Arbeitssituation.

Eine latente wechselseitige Angst ist daher oft typisch für Schalterarbeitssituationen: die Angst der Beschäftigten vor unverschämten Kunden oder Personen, die die Regeln des Schalterverhaltens nicht beherrschen, vor zu großem Andrang und dabei zunehmender Ungehaltenheit der Kunden, vor Fehlern und Schwächen unter den Augen der Kunden, vor Betrugsversuchen und Übergriffen der Klienten usw.(24); andererseits die Angst der Kunden, unter den Augen der Beschäftigten und der anderer in einer Schlange Wartenden nicht richtig aufzutreten (25), möglicherweise nach langem Warten das Gewünschte doch nicht zu erhalten oder auf einen sturen Beschäftigten zu stoßen, nach Warten in der Schlange zu merken, daß man am verkehrten Schalter steht, dieser gerade geschlossen wird, man noch "einen Antrag ausfüllen" muß oder nicht die „richtigen Unterlagen“ dabei hat u.a.m..

Angesichts dessen erweist sich die räumliche Abgeschlossenheit von Schaltern nicht nur als von der Organisation geforderte Schutzmaßnahme etwa gegen Überfälle und als soziale Barriere zwischen Menschen, die eine Interaktion erschweren könnte. Der Schalter zeigt sich hier auch als eine wichtige sozialpsychologische Hilfe für die Beschäftigten, diese prekäre Situation auszuhalten zu können. Räumliche Barrieren erleichtern die Nähe und Interaktion aus der Anonymität heraus (26). Nur mit markanten Abgrenzungssymbolen, also geschützt durch den Schalter, ist der "Zoo-Effekt" (27) und die Angst vor Gefährdungen durch den Kunden vom Beschäftigten auszuhalten. Und auch für die Kunden ist es eine nicht zu unterschätzende Entlastung, bei aller Nähe von den Beschäftigten deutlich räumlich und sozial getrennt zu sein und nicht völlig ihrem Zugriff ausgesetzt zu werden, wie dies etwa viel stärker in Büros der Fall ist. Jeder bleibt hier für sich. Erst die räumliche und soziale Distanzierung ermöglicht die soziale Nähe - die Trennung fördert den Austausch (28).

Neben dem Schutz durch räumliche Barrieren macht eine oft hochgradige Ritualisierung des "Schalterverkehrs", der Interaktion und Verständigung über den Tresen hinweg, auf Dauer die Arbeitssituation (für beide Seiten) durchführbar und erträglich. Wenn beide Seiten wissen worum es in der jeweiligen Arbeitssituation geht und wie der Arbeitsprozeß läuft, kann man diesen routinisiert, ohne komplizierte Abstimmungen und damit relativ streßfrei abwickeln. Das geschieht nicht selten ohne Worte und verständigende Blicke; nahezu mechanisch. Hier bilden die detaillierten Vorschriften der Beschäftigten nicht allein eine Einschränkung der Arbeitsautonomie, sondern eben auch die Basis für eine entlastende Ritualisierung des Geschehens, hinter die

man sich gegebenenfalls auch "borniert" zurückziehen kann. Und der Kunde weiß, wenn er "die Vorschriften kennt", was geht und was nicht, was er tun muß, was er braucht usw..

#### 2.6.2 Die Arbeit der Schalterbeschäftigten

Die Arbeit von Schalterbeschäftigten ist, wie dies auch einige empirische Untersuchungen bestätigen können (29), durch die spezifische räumliche und soziale Situation in markanter Weise geprägt.

Immer wieder finden sich Hinweise auf die hohen und spezifischen Belastungen durch Sofortarbeit, wechselnden und punktuell extrem hohen quantitativen Arbeitsanfall bei gleichzeitiger qualitativer Unterforderung, Arbeit unter Beobachtung der Kunden, häufig schwierige Kunden, unüberschaubare oder widersprüchliche Arbeitsanweisungen, oft minimale Unterstützungsmöglichkeiten durch Kollegen u.a.m.. Hinzu kommen oft Belastungen durch personelle Unter- ausstattung, Verantwortung für z.T. sehr hohe Werte bzw. Risiken bei gleichzeitig relativ geringer Bezahlung und geringem betrieblichem Status, oft Dienst zu ungünstigen Zeiten sowie nicht selten ungünstige ergonomische Gestaltung der Schalteranlagen und belastende physikalische Bedingungen (Luftzug und extreme Temperaturen, Lärm, schlechte Lichtverhältnisse usw., typisch etwa in allen Bahnhofsanlagen) (30) .

Der Schalterbeschäftigte muss, deutlich wie wohl bei kaum einer anderen Tätigkeit, die Anforderungen der Organisation, die Erwartungen und Verhaltensweisen von Kunden/Klienten, aber auch seine eigenen Interessen als private Person, trotz des häufigen Widerspruchs zwischen diesen Interessenlagen, in einer sozial zugespitzten Situation so vermitteln, daß ein funktionierender Arbeitsablauf entsteht, der von keiner Seite als ungewöhnlich problematisch erlebt wird. Dem Schalterbeschäftigten sitzt sozusagen die Organisation im Nacken, der Kunde steht fordernd vor ihm, und er selber muß schauen, daß er sich dabei "nicht kaputt macht". Die Transferarbeit der Schalterbeschäftigten ist daher, wenn man soziologisch genauer hinschaut, nur in Teilen durch die manifesten Arbeitsanforderungen und den vorgesehenen Arbeitsablauf charakterisiert. Gerade auch Schalterarbeit ist, wie Arbeit generell (vgl. Kap. 1.1), das aktiv zu leistende "Herstellen" eines funktionierenden Arbeitsablaufs auf Basis der offiziellen Anforderungen. Arbeit bedeutet hier vor allem die Schaffung von begehbaren Brücken zwischen Erwartungen von Chefs und Vorschriften und den darauf kaum Rücksicht nehmenden und dahingehend meist völlig inkompetenten Kunden (31). Man soll den Kunden schnell und fehlerfrei abfertigen, dabei aber freundlich sein; der Kunde besteht auf ausführlicher Beratung, hat oft unvollständige Unterlagen, falsche Erwartungen, kennt die Vorschriften nicht, erwartet eine Berücksichtigung der Besonderheiten seines Falles und dies eben auch mit einer langen Warteschlange im Rücken. Für die Bewältigung solcher Situationen stellen die Vorschriften meist

(außer lapidaren Formeln) nur wenig Hilfen zur Verfügung, und eine gezielte Ausbildung - etwa für den Publikumsverkehr - wird selten (eine Ausnahme sind die Banken) vorgenommen. Der Beschäftigte ist hier meist völlig auf sich allein gestellt.

Diese, eine prekäre Selbständigkeit erfordernde Frontsituation (die den Organisationen meist genau bekannt ist) und die deshalb den Schalterbeschäftigten manchmal unausgesprochen eingeräumte Sonderrolle, führen aber auch dazu, dass die Schalterarbeit von den Betroffenen scheinbar sehr widersprüchlich erlebt wird: als belastend und aufreibend, aber gleichzeitig auch als abwechslungsreich, positiv fordernd, selbständig und weniger bürokratisch als eine Büro-tätigkeit. Die "frische Luft" an der Grenze der Organisation, sozusagen am geöffneten Schalterfenster, wird nicht selten gleichzeitig als unzumutbar und anregend erlebt und führt anscheinend zu einer typischen Form ambivalenter Arbeitszufriedenheit (32).

### **3. Schalten und Walten zwischen Staat und Bürger - die Arbeit an Schaltern des Staates und der Kommunen**

Die hier genauer betrachtete Arbeit an Schaltern im staatlichen Bereich ist mit der im privaten bzw. gewerblichen Bereich im Prinzip vergleichbar. Im Einzelnen finden sich dort jedoch wichtige Besonderheiten, die von den Beschäftigten spezifische Leistungen verlangen.

#### **3.1 Formen und Funktionen der Schalter staatlich öffentlicher Organisationen**

Fast alle öffentlichen Organisationen verfügen über Pforten und Empfangslogen, Wachen und Tore, Garderoben, Poststellen, Magazine und Lager, Essensausgaben, Auskunftsschalter usw.. Dies sind Schalter, die nur auf die dort Beschäftigten bezogen sind, oder an denen sehr reduziert Kontakte mit den Bürgern stattfinden (etwa bei einem Pförtner). Sie unterscheiden sich meist nur unwesentlich von solchen Einrichtungen bei anderen Organisationen. Hier interessieren vor allem aber Schalter, die in markanter Weise Grenzstellen staatlicher bzw. kommunaler Einrichtungen sind und explizit dem "Verkehr" zwischen "Staat" und "Bürgern" dienen.

In einer für die Zwecke dieser Arbeit ausreichenden groben Rasterung lassen sich diese Schalter zwei großen, deutlich unterschiedenen Bereichen zuordnen: Schalter öffentlicher Dienstleistungseinrichtungen und Schalter von Behörden mit hoheitlichen Ordnungs- und/oder Leistungsfunktionen.

(a) Schalter mit *öffentlichen Dienstleistungsfunktionen* finden sich vor allem bei den beiden (ehemals) staatlichen Großorganisationen Bahn und Post. Dort haben Schalter in kleineren Dienststellen sehr vielfältige Funktionen, die in größeren Bahnhöfen oder Postämtern stark ar-

beitsteilig ausdifferenziert sind. Dienstleistungsschalter finden sich in großer Zahl und Vielfalt zudem bei kommunalen Einrichtungen (vor allem im öffentlichen Nahverkehr, im Kultur-, Bildungs- und Freizeitbereich, bei Leihämtern, Fundbüros u.v.a.m.) sowie öffentlich rechtlichen und gemeinnützigen Einrichtungen (z.B. Jugendherbergen, Krankenhäuser und Heime, Rundfunkanstalten, technische Überwachungsvereine u.v.m.).

Obwohl Schalter in diesen Einrichtungen auf den ersten Blick nicht von solchen in vergleichbaren gewerblichen Betrieben zu unterscheiden sind, ist die Arbeit hier trotzdem von subtilen Eigentümlichkeiten geprägt, die durch die öffentliche und damit tendenziell rechtsförmige Strukturierung dieser Einrichtungen erzeugt werden: Auch wenn hier nur wenige oder nur sehr allgemein zu vollziehende Gesetze die Schalterarbeit bestimmen, ist das Verhalten des Personals doch wesentlich differenzierter und verbindlicher als in privaten Organisationen durch gesetzesähnliche oder abgeleitete Verordnungen, Vorschriften, Anweisungen usw. geprägt. Folge davon ist eine stärkere Bürokratisierung und starrere Regulierung der Schalterarbeit (diffizile Aktenführung, differenzierte und starre Hierarchie und Zuständigkeiten usw.) sowie eine vergleichsweise starre Personalsituation (enge Laufbahnen, hoher Kündigungsschutz, starre Stellenpläne, Dienst- und Disziplinarrecht, vergleichsweise starre und niedrige Bezahlung gerade im Schalterbereich, starre Dienstzeiten, nicht selten zu ungünstigen Zeiten usw.). Ziel der Dienstleistungskontakte zum Bürger ist hier primär die öffentlich intendierte Versorgung mit Dienstleistungen bzw. Gütern, natürlich meist gegen Entgelte, die hier aber eher den Charakter von (nur teilweise kostendeckenden) Gebühren haben, daß sie der Profit ermöglichenden Bezahlung im Rahmen von gewerblichen Kauf- bzw. Verkaufsgeschäften nicht entsprechen. Entsprechend ist die betriebswirtschaftliche Durchdringung der Schalterarbeit weniger einem rigiden Kosten- und Umsatzdenken verpflichtet als im privatwirtschaftlichen Bereich und entspricht eher einer öffentlichen Kosten-Nutzenkalkulation und Haushaltslogik (auch wenn zunehmend die knappen öffentlichen Kassen einen starken Spar- und Rationalisierungsdruck auslösen). Markant wirkt sich aus, daß das Schalterpersonal hier monopolartige Einrichtungen repräsentiert, auf die die Kunden/Klienten ohne echte Alternative verwiesen sind. Deswegen findet möglicher Unmut des Publikums hier häufiger den Weg des lautstarken Protests, der schriftlichen Beschwerde, der Eingabe, der Mobilisierung von Justiz, Öffentlichkeit und Politik. Dies entsteht nicht zuletzt auch dadurch, daß Schalter in öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen häufig als staatliche Organe gesehen und bewertet werden, von denen man eine andere Logik (Gleichbehandlung, Sparsamkeit, Rechtsstaatlichkeit, angemessene Versorgung, öffentliche Dienstfunktion, Freundlichkeit usw.) erwartet als bei profitorientierten Privatunternehmen.

(b) Schalter mit *hoheitlicher Verwaltungsfunktion* finden sich häufig (aber nicht ausschließlich) im kommunalen Bereich, so vor allem bei Meldebehörden, in Polizeirevieren, den KFZ-Behörden, kommunalen Bildungseinrichtungen, aber auch z.T. bei Sozial- und Finanzverwaltungen, Aus-

länderbehörden usw.. Im überregionalen Bereich finden sich Schalter staatlicher Verwaltungen etwa im Bereich der Justiz und des Justizvollzugs, der staatlichen Bildungseinrichtungen, der Arbeitsverwaltung, bei Landespolizei- und Zolldienststellen, bei Grenzschutz und Bundeswehr usw.

Auch hier gelten die schon genannten Besonderheiten, die sich hier aber in noch schärferer Form auswirken: Explizit, mit großer Verbindlichkeit und stark sanktioniert, regeln meist eng konditional angelegte rechtsförmige Anweisungen in großer Zahl und Tiefe die Arbeitsweise am Schalter; abweichendes Verhalten des Personals stellt also regelmäßig eine potentielle Rechtsverletzung dar. Die personelle Situation ist durch ein ausdifferenziertes Dienst-, Disziplinar- und Personalrecht bei haushaltsmäßigen Stellenplänen weitgehend festgelegt; Beamte dominieren in den explizit hoheitlichen Schalterbereichen. Die Arbeitsorganisation ist hochgradig durch eine komplexe amthierarchische Ordnung geprägt. Die finanzielle und technisch materielle Ausstattung der Schalter ist ausschließlich durch haushaltsrechtlich bestimmte Budgets geprägt, die nur bedingt variabel sind. Einsparungen sind Folge politisch getroffener Zentralentscheidungen und weniger wirtschaftlichen Entscheidungen auf der Ebene unterer Organisationseinheiten geschuldet. Die Schalterarbeit erfüllt inhaltlich explizit monopolistische öffentliche Ordnungs- und/oder Leistungsaufgaben; sie erinnert also kaum mehr an Verkaufsakte. Oft werden direkt am Schalter rechtlich bindende Entscheidungen getroffen (etwa dann, wenn sog. "Schalterakte" rechtliche bindende "Verwaltungsakte" sind (33)). Die hoheitliche Funktion der Schalter ist nicht selten durch manifeste (Dienstsiegel, Fahnen, Wappen, Uniformen, Titel, ausgehängte Gesetzesverweise, deutlich sichtbare Aktenführung u.v.a.m.) sowie latente (hohe Barrieren, massive Gebäude, Art und Umfang von Formularen und Anträgen, amtsförmige Sprache und entsprechendes Auftreten der Beschäftigten u.a.m.) Herrschaftssymbole unterstrichen. Oft sind hoheitliche Schalter hochgradig sicherheitsempfindliche Bereiche und deswegen baulich und personell massiv gegen Diebstahl und andere Übergriffe geschützt. Folge davon ist eine spezifische Haltung der Klienten gegenüber den Schalterbeamten, die durch Willkürangst und das Bewußtsein starker Abhängigkeit geprägt ist. Förmliche Proteste und Beschwerden sowie der Rechtsweg sind oft die einzigen offiziellen Machtmittel der Betroffenen. Das Machtgefälle zwischen Schalterpersonal und Publikum ist (im Unterschied zu anderen Schaltern) erheblich; beide Seiten sind sich dessen auch voll bewußt. Gleichwohl zwingt das Demokratiegebot die staatliche Organisation, sich gerade auch bei Schaltereinrichtungen der Verwaltungen um gezielte Bürgerfreundlichkeit und Bürgernähe zu bemühen - was auch punktuell in Annäherungen gelingt. Die hoheitlich geprägte Schalterarbeit unterliegt in besonderer Weise der Wahrnehmung und Bewertung als staatliche Einrichtung durch Öffentlichkeit und Einzelklienten, die besonderen Ansprüchen gerecht werden soll.

Die Funktion von Schaltern im öffentlich staatlichen Bereich entspricht den allgemeinen Funkti-

onen für Schalter: Abwicklung von Organisations- und Umwelttransfers im routinemäßigen Mengenbetrieb. Selbst im Dienstleistungsbereich, deutlich aber in hoheitlicher Funktion (die im folgenden vorrangig betrachtet werden soll), ist Schalterarbeit aber durch die aus der Staatlichkeit resultierenden Merkmale geprägt, deren Folge eine eigentümliche Distanziertheit und Starrheit der Austauschakte ist, die die ohnehin für Schalter charakteristische Hermetik und Konfrontationssituation noch weiter verstärken.

### 3.2 Die unsichtbaren Innovationen des Schalterpersonals staatlicher Verwaltungen

Die Arbeit an Schaltern öffentlicher Verwaltungen ist Schalterarbeit unter erschwerten Bedingungen. Hier muß ein massenhafter, routinierter und hoch regulierter Publikumskontakt, in sozial zugespitzter Öffentlichkeit, über eine bauliche und sozial hermetische Anlage hinweg praktiziert werden, der durch dichte rechtsförmige Vorschriften eines eher untergeordneten, stark vollzugsverpflichteten Personals, starre Personal- und Budgetstrukturen, die staatliche Monopolsituation, die Ansprüche der Klienten an staatliche Einrichtungen sowie staatliche Herrschaftssymboliken wesentlich erschwert wird.

Gerade auch für die Schalterarbeit gilt aber, wie im folgenden begründet werden soll, der oben vorgestellte Sachverhalt, daß die Arbeit in öffentlichen Verwaltungen, nur bedingt ein automatischer "Vollzug" von Vorschriften sein kann.

#### 3.2.1 "Herstellen" und nicht "Vollzug"

Hinweise (wenn auch keine Belege im strengen Sinne) darauf, daß offensichtlich auch Schalterarbeit relativ autonome Leistungen der Beschäftigten zu verlangen scheint, enthält die Untersuchung von Kudera u.a. (vgl. Anm. 27). In den Interviews finden sich Andeutungen einzelner der befragten Schalterbeschäftigten, die erkennen lassen, daß sie mit sturer Vorschriftentreue in ihrer Arbeit oft nicht weiterkommen und dies auch genau wissen. Zugleich wird deutlich, wie eng man sich durch die Vorschriften festgelegt sieht, und daß man latent immer Angst hat, dagegen zu verstoßen oder Unregelmäßigkeiten zu produzieren. Daraus ist zu schließen, daß die Beschäftigten sich mit ihrer Arbeit immer an der Grenze zur Vorschriftenübertretung bewegen müssen. Markant sind die beiden folgenden Passagen:

(1)

*"I.: Worauf kommt es bei Ihrer Tätigkeit besonders an, was würden Sie sagen, welche persönlichen Fähigkeiten braucht man dazu?"*

*B.: Ja... man muß ... man darf nicht allzu stur sein. man muß ein bißchen diplomatisch sein. ... Nicht immer genau nach den Vorschriften arbeiten, eine gewisse Schlitzohrigkeit gehört dazu.*



*I.: Sozusagen so, daß man die Paragraphen ein bißchen ...?*

*B.: Ja, daß man immer ein bißchen, so eine Hintertüre findet, weil das wäre ja nicht mehr zum Aushalten, wenn man nur noch nach den Vorschriften arbeitet. (...)*

*I.: Und wird das von Ihren Kollegen auch so gesehen? Also so mit der Schlitzohrigkeit und so?*

*B.: Ja, vom Großteil schon, ich weiß nicht ob ich das sagen darf, aber es sind natürlich einige dabei, die diese Ansicht nicht teilen."*

(2)

*"I.: Was würden Sie sagen, worauf kommt es denn bei Ihrer Tätigkeit besonders an? Welche persönlichen Fähigkeiten braucht man da besonders?*

*B.: Ja, erstens einmal, man muß sich konzentrieren können (...). Und dann ist natürlich ..., sagen wir mal., man muß beim Umgang mit Kunden..., sagen wir mal., das muß man mehr oder weniger ... Wie drückt man das jetzt aus? Gut, man kann aus seinen Vorschriften nicht heraus. Aber man muß ein bißchen variabel sein und muß halt., sagen wir mal., überall versuchen, den richtigen Ton zu finden."*

So dicht und komplex die rechtlichen und behördenorganisatorischen Anweisungen für den Publikumskontakt zwischen Verwaltung und Bürgern an Schaltern auch sein mögen, sie bleiben anscheinend auch hier Vorschriften, die notwendig allgemein, d.h. für in der Praxis sehr unterschiedliche Einzelfälle gelten müssen. Der Vollzug von Vorschriften ist also auch am Schalter häufig - wenn auch in unterschiedlichem Maße und in unterschiedlicher Weise - Umsetzung, Interpretation, aktive Ausführung von (nicht selten unpräzisen) Vorgaben. Es bleibt auch hier oft eine Lücke zwischen Vorschrift und Praxis der Vorschrift, die durch Arbeit gefüllt werden muß. Die Vorschrift praktiziert sich nicht von alleine. So fein und rigide Anweisungen für die Schalterakte auch sein mögen, sie enthalten notwendig fast immer auch Residuen, die autonome Entscheidungen und Leistungen des Personals verlangen.

Explizit ist dies bei einer formell eingeräumten Entscheidungsbefugnis, bei Ermessensfreiräumen und sog. unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. "Angemessenheit", "Zumutbarkeit", "wenn möglich", "unbillige Härte" usw.), die den Betroffenen definitiv begrenzte Autonomien zuweisen, damit aber auch die Herstellung von ad hoc Entscheidungen vorschreiben. Eher implizit erfordern diese eine Fülle uneindeutiger Anforderungen (was ist z.B. eine "angemessene Bekleidung" des Beamten; wann ist man "bürgerfreundlich"; was heißt, ein Paket muss "versandsicher" sein?) sowie nicht praxisgerechte Vorschriften bzw. unklare Sachlagen, wie sie jeder Praktiker in großer Zahl aus seinem Bereich nennen kann. Dies ist etwa bei der Entscheidung der Fall, ob eine uneindeutige Unterschrift der hinterlegten Unterschriftsprobe oder eine Person dem Lichtbild im vorgelegten Ausweis entspricht, ob die formlose und fremdsprachige Bescheinigung eines ausländischen Arztes den Kriterien für ein Attest genügt, ob vorgelegte Rechnungen ausreichend glaubwürdig anspruchsberechtigende Ausgaben eines Antragstellers belegen - einschließlich der Entscheidung, ob solches, etwa bei großem Andrang, überhaupt geprüft wird. Immer wieder muß man sich überlegen, ob man eine "Ausnahme" macht, etwa wenn ein Fall

"besonders tragisch" ist oder bei einem "gerade" abgelaufenen oder "vergessenen" Ausweis. Oder was macht man mit Klienten, die "die Vorschriften nicht kennen", die am "falschen Schalter" gewartet haben, die "Sonderwünsche" haben, oder wenn die Schlange zu lang ist, so daß man keine Zeit für eine Beratung hat? Wie reagiert man auf die am Schalter häufigen "Problemklienten", seien es alte Leute, Kinder, unkundige Ausländer, Behinderte, notorische Nörgler oder wirklich "harte" Fälle wie Betrunkene, Randalierer, Kranke usw.? Was soll man tun, wenn mitten im größten Andrang Ressourcen ausgehen (Geld, Formulare, Gebührenmarken usw.) oder versagen (Telefon, Buchungsmaschine, Stempel, Sprechanlagen, Datensichtgeräte usw.)? Wie bewältigt man neue Anweisungen, deren Ausführung noch unklar ist, den Ausfall von Kollegen, einen Andrang, der einen zu überfordern droht usw. (34)? Was tut man bei Unregelmäßigkeiten (ein unzureichend ausgefüllter Scheck, den die vorgesetzte Stelle nicht annimmt; ein Fehlbestand in der Kasse; eine vergessene Buchung, ein verlegter Beleg), bei Betrugsmanövern (falsche Unterschrift, falscher Ausweis, ungültige Belege usw.) oder gar bei Übergriffen?

Angesichts solcher Schwierigkeiten wird der Beschäftigte vermutlich bei seinen Vorschriften oft vergeblich eindeutigen Rat suchen: diese sind für solche Fälle nicht selten zu allgemein, widersprüchlich, nicht praktikabel oder sehen solches überhaupt nicht vor. Er sieht sich vielmehr gezwungen schnell und effizient zu reagieren, um eine für die betreffende Situation angemessene Lösung zu entwickeln. Dabei kommt er oft nicht umhin, die Vorschriften (sofern welche vorliegen) auch mal anders als "sonst" auszulegen, eine "Hintertüre" zu "finden" und eine "gewisse Schlitzohrigkeit" an den Tag zu legen, fallweise "flexibel" oder "variabel" zu sein oder gelegentlich "die Paragraphen ein bißchen ...", wie dies die oben zitierten Postbeschäftigten sehr schön umschrieben.

Die "Herstellung" einer funktionierenden Schalterarbeit angesichts solcher Probleme erfordert wahrscheinlich aber nicht nur fallweise Flexibilität und einfallsreiche Autonomie. Um die Arbeit auf Dauer ohne größere Belastungen leisten zu können, müssen von den Schalterbeschäftigten zweifellos oft grundlegende Strukturen für ihre spezifische Tätigkeit überhaupt erst geschaffen werden:

Die vorgefundenen technischen Voraussetzungen für die Arbeit sind nicht selten derart, daß sich die Beschäftigten veranlaßt sehen, Veränderungen vorzunehmen bzw. sich Hilfe in Eigeninitiative zu schaffen. Da müssen z.B. fehlende Utensilien "besorgt", geschickt bereit gelegt und geprüft werden und der Schalter mit Hinweisschildern für die Klienten ausgerüstet werden. Die Schalter werden häufig von den Beschäftigten mit persönlichen Dingen (Bildern, Blumen, Sitzkissen, eigenen Stühlen u.a.m.) "wohnlich" eingerichtet und oft regelrecht baulich-technisch (etwa durch private Heizlüfter, Abdichtungen der Scheiben, Korrekturen an nicht funktionierenden Sprechleinrichtungen, Verbesserungen am Licht usw.) in einen bearbeitbaren Zustand ver-

setzt. - Die vorgegebenen arbeitsorganisatorischen Regelungen sind zudem sicherlich nicht selten eher allgemein oder wenig eindeutig, so daß man sich veranlaßt sieht (bzw. die Chance hat), pragmatische Detailregeln für den eigenen Arbeitsablauf sowie Kooperationsformen mit den Kollegen zu entwickeln, etwa wann und wie man seine Unterlagen überprüft und dazu gegebenenfalls den Schalter "vorübergehend" schließt. - Wenig beachtet wird schließlich, daß der Beschäftigte ohne Zweifel im Laufe der Zeit auch mit sich selber Arrangements treffen wird, nachdem er neu an einen Schalter gekommen ist. Er muß einen halbwegs festen Stil, Routinen, Prinzipien, Orientierungen dafür entwickeln, auf welche Weise er die in seiner Arbeit häufig auftretenden Probleme löst. Er braucht eine ihm angemessene und gegenüber Kollegen, Behörde und Publikum vertretbare Art und Weise, mit typischen Schwierigkeiten umzugehen, damit er sich solches nicht immer wieder von Neuem überlegen und dafür immer wieder Begründungen finden muß. Ein typisches Problem, auf das man sich an Schaltern zum Beispiel auf diese Weise einstellen muß, ist der offene Widerspruch zwischen der zunehmend betonten Anforderung, (bürger-) freundlich (35) und unbürokratisch das Publikum zu "bedienen", dem Zwang Vorschriften wortgetreu zu "befolgen" und dem Druck der Behörde die Klienten effektiv "abzufertigen". Alles zugleich läßt sich kaum erreichen. Es ist die Aufgabe des einzelnen, hier einen persönlichen Stil zu entwickeln, der alles halbwegs "unter den Hut" bekommt, d.h. so zu arbeiten, daß keine Probleme mit den Vorgesetzten und Klienten oder auch mit der eigenen Psyche entstehen.

Auch für die Schalter gilt also offensichtlich, daß die Arbeit dort nicht allein durch Recht und Vorschriften bestimmt ist, sondern notwendig auch durch relativ autonome Entscheidungen und Leistungen des Personals. Vermutlich erfordert Schalterarbeit dies sogar in besonderem Maße, denn je größer die Fallzahl ist, die abgewickelt werden muß (und der Schalter ist das typische Arrangement für die Bewältigung großer Fallzahlen), desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß unklare und widersprüchliche Anweisungen "zum Problem" werden, daß höchst unterschiedliche Anforderungen von Seiten des Publikums auf die Beschäftigten zukommen, für die es keine geeigneten Anweisungen gibt. Hinzu kommt, daß die für Schalter typische Dichte formaler Regelungen zwar die Arbeit wirklich regelt (und auch erleichtert, wenn die Vorschriften passen), andererseits aber auch die Chance wächst, daß die detaillierten Vorschriften wegen ihrer Spezifika eben nicht passen und dann eigentlich "gar nichts mehr geht", da jedes Ausweichen schon eine Vorschriftenübertretung bedeutet.

### 3.2.2 Innovationen

Für das "Herstellen" von funktionierenden Schalterakten reicht es deswegen aber wahrscheinlich zum Teil nicht aus, zugestandene Spielräume zu nutzen, flexibel zu reagieren und die Vor-

schriften locker auszulegen, räumliche Arrangements zu treffen, den Schalter geschickt auszustatten und mit der Zeit einen eigenen Stil zu finden.

Dies ist zum Beispiel sicherlich dann der Fall, wenn eine neue Regelung mit der bisherigen Routine, den "bewährten" Prinzipien nur mühevoll in Einklang zu bringen ist. Oder was tun, wenn man zunehmend mit neuen Problemen von seiten der Klienten konfrontiert wird oder völlig neue Klientengruppen auftauchen, auf die man noch nicht eingestellt ist? Oder wie verhält man sich, wenn man feststellt, daß eine Anweisung nicht "greift" und in der Praxis immer wieder zu "Problemen" führt? Was macht der Beamte, wenn "an seinem Schalter" vermehrt eine Klientengruppe auftaucht, bei der eine Sonderregelung eine wesentliche Erleichterung für alle Beteiligten darstellen könnte? Oder wenn eine neue Arbeits- oder Behördenorganisation vorgeschrieben wird (Veränderung der Zuständigkeiten, des Dienstweges, der Arbeitszeiten usw.) und dazu zwingt, neue persönliche Arbeitsformen zu entwickeln? Oder wenn neue technische Anlagen (Terminals, Rechner, Sprechvorrichtungen, Fahrkartendrucker usw.), andere arbeitsorganisatorisch-technische Mittel (Formulare, Belege usw.) oder veränderte bauliche Vorrichtungen (Abbau der Trennscheibe, Senkung der Thekenhöhe, Änderung der Sitzposition usw.) eingeführt werden und nicht zu den eingespielten Arbeitsweisen und den routinisierten Verhaltensweisen gegenüber dem Publikum passen? Oder wenn die soziale Situation (neue Chefs oder Kollegen) sich ändert und eine Reaktion verlangt?

Immer dann muß sich der Beschäftigte entweder stur stellen, auf seiner bisherigen Arbeitsweise beharren und Probleme in Kauf nehmen, oder er muß sich "etwas Neues einfallen lassen". In diesem Fall beginnt er, die bisherigen Strukturen seiner Arbeitssituation innovativ zu verändern: Er entwickelt neue Routinen, einen besser angepaßten Arbeitsstil, er ändert seine Prinzipien usw.. Oder er interveniert sogar "oben", stellt "Forderungen" oder macht "Vorschläge", wie "jetzt" etwas "besser" geregelt werden könnte. Man schaltet den Chef ein und klärt mit ihm ab, ob man "dies und jenes" jetzt "nicht besser so und so" macht, ob er einen dabei deckt, ob er "mitzieht" usw.. Und es kommt schließlich auch vor, daß sich die Beschäftigten explizit um neue formelle Anweisungen und Vorschriften bemühen, indem sie Eingaben, Initiativen, Beschwerden, Meldungen machen und dafür vielleicht auch Verbündete (Kollegen, Gewerkschaft, Chefs, die Öffentlichkeit usw.) mobilisieren.

Eingangs wurde dargestellt, daß die wichtigste Ursache für die Flexibilität und für Innovationen von Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen die Notwendigkeit ist, Probleme zu bewältigen, die aus der "Entkoppelung" zwischen dem abstrakten Recht und den jeweils konkreten zu bearbeitenden Einzelproblemen hervorgehen. Als auf den Austausch der Verwaltungen mit den Bürgern spezialisierte Einrichtungen, sind Schalter in besonderer Weise und in besonderem Maße mit dieser Entkoppelungsproblematik konfrontiert. Die für Schalter typische hohe Zahl von

Kundenkontakten macht auf der einen Seite sehr schnell und deutlich verborgene Mängel von Vorschriften erkennbar. Der Schalterbeschäftigte hat im Gegensatz zum Sachbearbeiter im Büro weniger die Möglichkeit, die Vorschriftenlage dem Betroffenen zu erläutern, mit den Klienten zu verhandeln, diese zu beschwichtigen usw.. Hier führen Probleme mit Vorschriften zu handfesten Streßsituationen. Auf der anderen Seite führt die hohe Fallzahl dazu, daß Sonderfälle, d.h. durch die notwendige Allgemeinheit der Regelungen nicht oder nicht eindeutig geregelte Sachverhalte wesentlich häufiger auftreten, als an Arbeitsplätzen mit geringerem Durchsatz. Die Durchregulation der Schalterarbeit stellt für solche Fälle zwar einen gewissen Schutz der Beschäftigten dar - man kann sich auf die "eindeutigen" Vorschriften berufen -, nimmt aber gleichzeitig auch kraß die Chance, auftretende Probleme sofort und selbständig zu "regeln". Anders als bei Arbeitsplätzen mit großer Befugnis und geringem Publikumsaufkommen ist man hier gezwungen, solche Fälle mit einem Achselzucken abzuweisen, außer man versucht, trotz rigider Vorgaben, "Lösungen zu finden", wobei man aber immer Gefahr läuft, mit Vorschriften zu kollidieren (36). Diese Diskrepanz auszuhalten ist eine typische, nicht zu unterschätzende Leistung von Schalterbeschäftigten, die aber selten gewürdigt wird. Gerade für die Schalterarbeit ist der krasse Kontrast zwischen hochgradig reglementierter Routine und dem häufigen Auftreten von Problemen und unerwarteten Anforderungen charakteristisch. Auch die restriktiv geregelte Schalterarbeit enthält daher oft, entgegen manchen Vorurteilen, den Zwang zur aktiven Anpassung und Verbesserung der Arbeitsvollzüge, ja manchmal sogar der offiziellen Arbeitsvorgaben.

Flexibilität und Innovationsverhalten wird natürlich bei verschiedenen Personen sehr unterschiedlich sein. Das Projekt hat mehrfach ausgeführt (37), daß die Verwaltungsbeschäftigten in ihrer Arbeit drei Interessensfelder miteinander vereinbaren müssen: ihre eigenen Interessen als private Personen und Arbeitskräfte (sog. "Reproduktionsinteressen"), die "Regelungsinteressen" der Behörde und das "Leistungsinteresse" der Bürger. Es zeigte sich, daß diese Vermittlungsleistungen das dominante Ursachenfeld für die Entstehung von Innovationen darstellen, wobei, wie oben ausgeführt, die Spannung zwischen Verwaltungs- und Bürgerinteressen, die sich in der sog. "Entkoppelung" ausdrückt, eine besondere Bedeutung hat. Die einzelnen Beschäftigten werden sich deutlich in ihrem Innovationsverhalten unterscheiden, je nach dem, welche dieser Interessenbereiche ihre persönliche Grundhaltung zu ihrer Arbeit (die sog. "Interessenorientierung") vorrangig kennzeichnet:

(a) Schalterbeschäftigte mit einer ausgeprägten "Arbeitskraftorientierung" werden vermutlich eher Innovationen anstreben, die ihre Vergütung, Karrierechancen, soziale Anerkennung usw. verbessern oder ihre Arbeitsbelastung minimieren. Hierbei läßt sich sicherlich eine reine "Job-Haltung", die stark auf Werte und Sphären außerhalb der Arbeit gerichtet ist, noch einmal von der "Karriere-Haltung" unterscheiden. Eine spezifische Orientierung hat wahrscheinlich ein engagierter "Gewerkschafter": seine Interessen beziehen sich zwar ebenfalls auf die Bedingun-

gen der Arbeit, sind aber nicht primär auf individuelle Vergünstigungen gerichtet. Der Gewerkschafter wird sicher deutlicher kollektive Interessen vertreten und zu deren Durchsetzung gemeinsame Aktionen sowie überindividuelle Interessenvertretungen (Personalrat, Gewerkschaften usw.) bevorzugen.

(b) Beschäftigte mit verwaltungskonformen Interessenorientierungen zeigen eine starke Bindung an die Logik des Verwaltungsprozesses. Wenn dies nicht die Haltung eines "subalternen Beamten" impliziert, kann ein solcher Dienstethos vermutlich durchaus Innovationen im Sinne einer Optimierung der Umsetzung von Vorschriften am Schalter zur Folge haben. Dies gilt wahrscheinlich selbst für manchen streng vorschriftentreuen Beamten, der gegebenenfalls gegen eine praktizierte Arbeitsroutine "innovativ" vorgehen wird, um ein normenkonformes Verwaltungshandeln zu erreichen (notorischer "Paragrafenreiter") und sicherlich für den dynamisch rechtsorientierten "Verwaltungsprofessional", der Recht und Vorschriften als dynamische Ressourcen sieht, die nicht buchstabengetreu, sondern ihrem Wesen nach im Sinne einer effizienten Verwaltungsführung verwendet werden müssen.

(c) Zu Beschäftigten mit einer ausgeprägten Orientierung an gesellschaftlichen Problemen gehören häufig die fachqualifizierten "Professionals", die an Standards ihres Fachgebiets orientiert sind und wahrscheinlich dafür innovativ werden, etwa Techniker, Sozialpädagogen oder Ärzte, wobei solche aber kaum an Schaltern Dienst tun. Eine andere Orientierung zeigen vermutlich Personen mit einer "politisch idealistischen" Haltung, die sich als Anwälte gesellschaftlicher Interessen verstehen und in diesem Sinne gegebenenfalls Innovationen durchzusetzen versuchen, sowie Beschäftigte, die sich als "öffentliche Dienstleister" verstehen und ihren Klienten "so weit es geht" angemessen zu helfen versuchen.

### 3.2.3 Zwischen innovativer Flexibilität und Sturheit - Zwickmühlen des Schalterpersonals

Obwohl autonome Leistungen und Innovationen an staatlichen Schaltern anscheinend häufiger sind, als man auf den ersten Blick meint erkennen zu können, haben sie ohne Zweifel doch oft nur eine begrenzte Bedeutung: der Beschäftigte kann seine Arbeit z.B. nicht völlig beliebig ändern, Vorschriften offen außer Kraft setzen oder willkürlich Klientenwünsche berücksichtigen. Durch die enge Reglementierung der Schalterarbeit gibt es nur geringe Verhaltensspielräume, und die meisten ernsthafteren Problemfälle und unklaren Sachlagen werden von den Beschäftigten an andere, mit größerer Entscheidungsbefugnis ausgestattete Stellen innerhalb der Organisation (also nicht mehr an der expliziten Grenze und im Rahmen von Massenabfertigungen) verwiesen. Viele Klienten wenden sich von vorneherein mit schwierigen Sachlagen an dazu zuständige Sachbearbeiter, da sie die Inkompetenz der Schalterbeschäftigten antizipieren. Trotzdem findet sich auch an den Schaltern eine Fülle von Mikroautonomien und Mikroinnovat-

ionen, wie es oben angedeutet wurde: kreative Leistungen in der Anwendung von Vorschriften, die zur alltäglichen Routine der Schalterarbeit gehören, die aber als solche weder von den Kunden noch von der Organisation, ja selbst von den Beschäftigten selber - oft nicht gesehen und verstanden werden. Diese Innovationen sind zu klein und zu selbstverständlich um weiter aufzufallen, obwohl Beschäftigte wie Kunden - ja sogar die Verwaltung - wissen, daß es ohne sie nicht geht (man merkt das spätestens bei einem "Dienst nach Vorschrift" oder bei einem extrem sturen "Bürokraten", der den "flexiblen" Umgang mit Vorschriften, Chefs und Kunden nicht beherrscht). Man nimmt diese Leistungen nicht wahr, obwohl sie ein fast allgegenwärtiges Ferment im Verwaltungsprozeß darstellen. Sie sind - gemessen an der Rechts- und Verwaltungslogik - Verunreinigungen des Vollzugsprozesses, ohne die ein lebendiges Verwaltungshandeln aber nicht entstehen könnte.

Aber nicht nur die Alltäglichkeit und die geringe Reichweite der innovativen Leistungen von Schalterbeschäftigten sind vermutlich Ursache für deren Unsichtbarkeit. Es sind sicherlich auch die Beschäftigten selber, die sich nicht geringe Mühe geben, daß ihre Autonomien nicht zu stark erkennbar werden. Sie stecken in der nicht gerade angenehmen Zwickmühle, Flexibilität und Einfallsreichtum entwickeln zu müssen, aber die Bürger wie auch die Behörde nicht wirklich erkennen lassen zu dürfen, daß sie durchaus Spielräume und "Tricks" haben. Folge könnte nämlich einerseits eine Anspruchsinflation bei den Klienten nach solchen Ausnahmen oder Sonderleistungen sein, die das Personal überfordern würde. Die Beschäftigten wollen und müssen aber, um ihre Arbeit am Schalter abwickeln zu können, unbedingt die Hoheit darüber behalten, wann und in welcher Art sie im Sinne der Bürger innovativ werden oder Spielräume nutzen. Eine Folge offener Innovativität kann andererseits auch sein, daß die Behörde diese registriert und so reagiert, daß Nachteile für die Beschäftigten entstehen. Das ist z.B. zweifellos dann der Fall, wenn kurzzeitige Leistungssteigerungen (etwa um einen starken Andrang zu bewältigen, einen ausgefallenen Kollegen zu ersetzen oder ausnahmsweise einen Klienten besonders intensiv zu betreuen) gesteigerte Leistungserwartungen der Behörde zur Konsequenz haben. Eine andere unangenehme Folge entsteht dann, wenn Kenntnisse der Beschäftigten, wie Arbeitsvollzüge geschickter bewältigt werden können, Vorgesetzten bekannt werden, dies eine neue formelle Anforderung nach sich zieht und Dispositionsspielräume verlorengehen. Die größten Probleme entstehen aber dadurch, daß arbeitspraktische Verfahren zur situativen Aufgabenbewältigung oft in einer rechtlichen "Grauzone" liegen. Werden sie über den Bereich der engeren Arbeitsbeziehungen hinaus "bekannt", kann dies zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Hinzu kommt, daß außergewöhnliche Leistungen generell Kraft und Zeit erfordern, über die die Beschäftigten nicht immer ausreichend verfügen. Sie können also nicht in jedem Fall und nicht immer gleich weitreichend innovativ werden. Daher sind sie gezwungen, mit ihren Ressourcen hauszuhalten und diese nur gezielt einzusetzen. Die Folge ist ein permanenter Tanz auf

dem Eis, ein Pendeln zwischen Ärger mit dem Kunden und Ärger mit der Behörde. Die von dem Verwaltungstheoretiker Luhmann feinfühlig registrierte latente Funktionalität "kleiner Illoyalitäten" (38) in Organisationen, die gerade für Grenzstellen notwendig sei, hat für die Schalterbeschäftigten öffentlicher Verwaltungen eine besondere Bedeutung. Sie sind alltäglich damit konfrontiert, aber durch ihre Vorschriften so beengt, daß eine solche "Flexibilität" zu erheblichen Gefährdungen führt.

Aber auch die Behörde steckt hier zweifellos in einer Zwickmühle. Mehr oder weniger bewußt wird sie hinnehmen, z.T. sogar faktisch erwarten, daß die Schalterbeschäftigten in der Lage und bereit sind, fallweise unbürokratisch, flexibel, einfallsreich und innovativ zu reagieren und auch "mal fünf grade sein zu lassen". Nur so nämlich kann eine reibungslose Abwicklung des Massengeschäfts am Schalter praktiziert werden. Gleichzeitig darf aber nicht offen zugegeben werden, daß hier regelmäßig die rechtsverbindliche Vollzugslogik des Verwaltungsprozesses verwässert oder gar unterlaufen wird, und meistens werden die Beschäftigten mit dem Risiko allein gelassen, daß sie sich mit unbürokratischen Verhaltensweisen am Rande der Illegalität bewegen. Nur selten wird vermutlich ein Vorgesetzter den Schalterbeschäftigten voll decken, wenn es wegen einer Verhaltensweise am Schalter, die sich in der Grauzone von Vorschriften bewegte, "Ärger" gibt. Die Zwickmühle der Behörde wird von dieser also tendenziell auf die Beschäftigten abgewälzt. So funktionell in der Theorie die alltäglichen kleinen Illegalitäten erscheinen, das Risiko dessen wird meist nicht von der Organisation, sondern von den Beschäftigten getragen.

All dies verstärkt sicherlich das Phänomen, daß die latente Innovativität der Schalterbeschäftigten in Behörden im Dunklen bleibt. Nicht selten sogar legen sich die Beschäftigten vermutlich regelrechte Schutzstrategien zu, um Ansprüche von Klienten nach "Ausnahmen", aber auch der Behörde nach höheren Leistungen und innovativen Verbesserungen abzuwehren. Man "versteckt sich hinter den Vorschriften", ist auf einmal der "sture" oder "träge" Beamte oder muß ein wohlüberlegtes "Absicherungsdenken" entwickeln, das einzuschätzen erlaubt, "was geht" und was nicht. Wahrscheinlich entwickeln viele Beschäftigte mit der Zeit routinisierte Strategien für die Nutzung von Autonomien, aber auch einfallsreiche Techniken für die Innovationsabwehr oder die Verschleierung von Innovationen in ihrem Bereich, wobei Gesetze und Vorschriften wichtige strategische Hilfsmittel sein können (39). Dies bedeutet, daß die von außen erscheinende Sturheit von Schalterbeschäftigten nicht allein Ausdruck von rigidem Vorschriftendenken oder persönlicher Borniertheit ist (was natürlich oft auch der Fall ist), sondern oft vielleicht gerade Folge von latenten und gelegentlich auch eingesetzten Spielräumen sein dürfte, bei deren Anwendung man sich aber von Klienten wie Vorgesetzten nicht "in die Karten" schauen lassen möchte.

Das Umgehen mit dieser Zwickmühlensituation ist ohne Zweifel eine wichtige Anforderung und



eine Quelle großer Belastung für Schalterbeschäftigte, die aber nie als solche honoriert wird. Dabei ist es sicher für Personen unterschiedlicher Grundeinstellung zu ihrer Arbeit sehr verschieden, wie dies erlebt und verarbeitet wird. Nicht jeder Persönlichkeitstyp wird Autonomien am Schalter in gleicher Weise nutzen, die damit verbundenen Ambivalenzen aushalten und die erforderlichen Balancen in gleicher Weise und gleich "locker" in seiner von Vorschriften umstellten Arbeit herstellen. Und nicht jeder ist in gleichem Maße bereit, angesichts der relativ niedrigen Bezahlung und des meist sehr schlechten organisatorischen Status freiwillig "über den Schatten" (d.h. über die engen Vorschriften) "zu springen" und sich potentiell dafür auch noch "Ärger" mit der Behörde einzuhandeln oder Probleme mit den Kunden hinzunehmen. Hinzu kommt, daß die oft geringe Qualifikation, vor allem die meist völlig unzureichende Ausbildung der sozialpsychologischen, aber auch der rechtlich-organisatorischen Bewältigung des Publikumsverkehrs, die Fähigkeit und Bereitschaft geschickt Innovationen zu entwickeln, solches erheblich erschwert. Die Beschäftigten wissen wahrscheinlich teilweise gar nicht genau, in welchen Fällen sie relativ problemlos flexibel und unbürokratisch sein könnten, und wo tatsächlich harte Grenzen sind. Nicht selten gibt sich daher mancher erst einmal "bornierter" als er sein müßte und sein möchte, obwohl auf Dauer die Arbeit des "Schaltens und Waltens" nichts für sture Bürokraten ist, denn die handeln sich nicht selten permanenten Ärger mit Kunden, Kollegen und Vorgesetzten ein.

#### **4. "Schalten und Walten" im Wandel - das Ende des Schalters**

Die Funktionen, die Schalter für öffentliche Verhandlungen erfüllen, können in unterschiedlicher Weise erbracht werden: Die Bewältigung großer Mengen einfacher, routinemäßiger Umweltkommunikationen der Behörden ist nicht an die klassische Form des Schalters gebunden. Verschiedene Entwicklungen führten dazu, daß sich Schalter in ihrer Erscheinungsform änderten bzw. Schalterfunktionen jetzt über Anlagen abgewickelt werden, die nur noch in Teilen dem Schalter im engeren Sinne entsprechen. Vor allem das Bedürfnis von Organisationen, Schalterarbeit kostengünstiger und kontrollierbarer zu gestalten, zum Teil verbunden mit dem Wunsch Schaltereinrichtungen ergonomischer bzw. humaner zu gestalten und damit spezifische Belastungen zu reduzieren, führt zu markanten Rationalisierungsschüben durch technische, architektonische und arbeitsorganisatorische Modifikationen.

Dies zeigt sich etwa am Übergang von relativ beliebig und uneinheitlich gestalteten Schaltern zu verschiedenen Formen durchdachter und zentral entwickelter Schalteranlagen, deren Ausstattung und Verwendung im Arbeitsprozeß durch differenzierte Vorschriften geregelt werden (40). Markant war hier zum Beispiel die Einführung der verschiedenen Generationen von Formularen, Kartei- und Kartensystemen, Schreib-, Rechen- und Buchungsmaschinen, Geld-

wechselautomaten, elektronischen Anzeigen usw. bis hin zu der zur Zeit mit großem Aufwand betriebenen Ausrüstung von Schaltern mit Datensichtgeräten, Datenübertragungsanlagen und Rechensystemen (41). Fortlaufend war der Prozeß, durch arbeitsorganisatorische Regelungen und Vorschriften die Arbeitsabläufe zu standardisieren und damit zu rationalisieren, bis hin zu Versuchen mit arbeitswissenschaftlichen Mitteln auch noch feinste Rationalisierungslücken in der Schalterarbeit zu erkennen und zu schließen (42).

Aber auch die Bestrebungen, differenzierter und gezielter auf Kundenbedürfnisse einzugehen, um mehr und neue Leistungen verkaufen zu können (etwa bei Post und Bahn), ein bürgerfreundliches Image zu erhalten (generell im öffentlichen Bereich) oder Leistungen fehlerfreier und effizienter erbringen zu können, hatten einen bemerkenswerten Formwandel von Schaltern zur Folge. Der klassische geschlossene Schalter wurde in den meisten Bereichen schon frühzeitig, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg, durch den sog. bankmäßigen, eher offenen und etwas niedrigeren Schalter ersetzt oder ergänzt. Die geschlossenen Anlagen blieben meist nur noch für den Kassenbereich reserviert, der im Zuge zunehmender Überfälle dann sogar wieder stärker baulich geschlossen wurde. Jene Entwicklung setzt sich zur Zeit vehement fort durch die Einführung von sogenannten Countern, die noch niedriger, einsehbarer und optisch freundlicher gestaltet sind. Von diesen erhofft man sich vor allem einen intensiveren Kontakt zum Publikum. Auch hier sind die Banken zeitlich und im Aufwand dem öffentlichen Bereich weit voraus. Eine weitere Ausdifferenzierung von Schalterfunktionen in diese Richtung, also zu mehr Offenheit und Nähe, stellen Einrichtungen dar, die nur noch bedingt dem Schalter entsprechen: die Besprechungsecke zur Abwicklung von komplizierten Vorgängen oder die gerade in den letzten Jahren massiv betriebene Verlagerung von Schalterarbeiten aus der Schalterhalle in die Sachbearbeiterbüros. Eine krasse Entwicklung in konträrer Richtung stellt die Übertragung von Schalterfunktionen auf Vollautomaten dar: Bankautomaten, Fahrscheinautomaten, Briefmarkendrucker, Personenkontrollautomaten, Belegleser und Belegdrucker, Informationsautomaten, Selbstbedienungsgarderoben, automatische Tür- und Toröffner, Personenidentifikationssysteme, aber auch die Teletextkommunikation mit dem Kunden sind technische Einrichtungen, die ehemals häufig am Schalter abgewickelte Aufgaben übernehmen. Dabei werden weitgehend Leistungen, die bislang von Beschäftigten übernommen wurden, auf das Publikum abgewälzt.

Die Hoffnungen einiger Organisationen durch solche Veränderungen die Schalterfunktionen rationeller, kundennäher und zugleich auch noch beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, können aus dem Blickwinkel dieses Aufsatzes kaum geteilt werden. Für die Beschäftigten bedeutet etwa die Verlagerung von Schalterfunktionen auf Vollautomaten und die Versuche durch Automatisierung am Schalter Personal zu sparen schlicht eine Gefährdung ihrer Arbeitsplätze. EDV-Systeme am Schalter stellen das Personal vor gravierende neue Anforderungen, deren Bewältigung ihnen ohne zu fragen und oft ohne solide Ausbildung zugemutet wird, und die kaum

durch Verbesserungen in Bezahlung, Arbeitszeiten, betrieblichem Status usw. ausgeglichen werden. Daß Bildschirmarbeitsplätze, zumindest in der Umstellungsphase, ernsthafte Belastungen für das Personal mit sich bringen können, wurde inzwischen mehrfach ausgeführt (43).

Weniger Beachtung findet jedoch, daß auch die Veränderungen im Kundenkontakt ambivalent eingeschätzt werden müssen. Es wurde schon erkannt, vor allem im Bankbereich, daß die Einführung von Vollautomaten nur begrenzt praktiziert werden darf, will man nicht Kunden, die Beratung und persönlichen Kontakt wünschen, völlig verprellen. Aber auch die Ausstattung mit Datensichtgeräten hat möglicherweise deutliche Negativeffekte: Zwar erhöht und beschleunigt sich der Informationsstand der Beschäftigten über den jeweiligen Kunden/Klienten, wodurch dieser effizienter bedient werden kann. Gleichzeitig wird dem Kunden aber deutlich die Macht der Organisation durch dort gespeicherte und verknüpfte Daten, die der Kunde meist nicht einsehen kann, vorgeführt, worüber die Distanzierung dem Kunden gegenüber - entgegen der ursprünglichen Absicht - massiv erhöht wird.

Die oben beschriebenen Fähigkeiten der Beschäftigten zu innovativen Reaktionen auf unerwartete Probleme zwischen Organisation und Kunde, auf die beide dringend angewiesen sind, werden durch restriktive Automation und durchrationalisierte arbeitsorganisatorische Regelungen empfindlich beeinträchtigt. Deutlicher als am traditionellen Schalter, wo ein Beschäftigter den Kunden sehr weitgehend betreuen konnte, wird dem Kunden nun die Begrenztheit der Kompetenzen der Bearbeiter vorgeführt. Die EDV läßt keine Spielräume und Ausnahmen zu (wenn sie überhaupt funktioniert) (44); der Kunde wird von einem Schalter zum nächsten geschickt, von der Beratung zur Kasse und dann vielleicht noch an den Dienststellenleiter verwiesen. So freundlich auf den ersten Blick der Counter aussehen mag, dem Kunden wird vielleicht doch sehr schnell bewußt, daß er dort nur effizienter "abgefertigt" und ihm vielleicht noch zusätzlich über sein Anliegen hinaus etws verkauft oder (etwa bei einer Meldebehörde) zusätzlich administrative Kontrolle ausgeübt werden soll. Die Beratungsecke oder das Sachbearbeiterbüro kann schnell zu einem Ort werden, an dem die freundliche Atmosphäre in eine Situation der Belästigung für den Kunden umschlägt. Der Kunde/Klient sieht sich dann sehr persönlich dem Beschäftigten ausgesetzt, er kann sich nicht problemlos (wie am Schalter) aus der Situation "entwinden"; er fühlt sich möglicherweise überrumpelt, umgarnt, eingeengt usw.. Da ist manchem vielleicht der Automat noch lieber. Man darf nicht unterschätzen, daß der Schalter nicht nur für den Beschäftigten einen Schutz darstellt, sondern daß auch der Kunde gegenüber der Organisation und dem Personal relativ weitgehend auf Distanz, Schutz und bergende Anonymität angewiesen ist. Die offeneren Schalter, mit einem Personal, das über technische und sozial eingespielte Verfahren des Umgangs mit Kunden verfügt, haben die Tendenz jenes aufzulösen: Die vermeintliche Bürgernähe und Offenheit von offenen Schaltern, Countern, Besprechungsecken usw. kann sich schnell als intuitiv durchschaute Ideologie erweisen und entspre-

chend dysfunktional werden.

Eine sinnvollere Strategie könnte es sein, Schalter bewußt zu erhalten und sie gleichzeitig mit mehr, besser ausgebildeteren und gratifizierteren, im Status höherem und mit mehr Kompetenzen und Zuständigkeiten ausgestattetem Personal zu besetzen. Dem Kunden können fakultativ Automaten angeboten werden; er muß aber die Möglichkeit haben, sich an einen kompetenten Beschäftigten wenden zu können, der ihn umfassend betreut, der für ihn (mit ihm) innovativ auch komplexe Probleme lösen kann. Die Banken haben dies seit längerem erkannt und praktizieren (teilweise) eine solche Strategie. Dabei muß der Klient (aber auch der Beschäftigte!) baulich und sozial durchaus geschützt bleiben, also eine Situation vorfinden, wo er nicht unabgeschirmt einem administrativ bornierten und kundenfreundlich trainiert aufdringlichen Sachbearbeiter (oder dieser "unverschämten" Klienten) ausgeliefert ist. Die kundenfreundliche Nähe an modernen Schaltern darf nicht einseitig von der Organisation an den Kunden herangetragen werden, sondern kann sich nur durch gegenseitiges Vertrauen aufbauen. Erst dadurch, erst durch Anerkennung und Beachtung auch einer sozial notwendigen wechselseitigen Zurückhaltung und Distanz könnten die angestrebten Effekte eines distanzierteren und intensiveren Austauschs und so etwas wie eine positive Bindung zwischen Organisation und Publikum entstehen. Folge wäre nicht nur ein effizienterer und gezielterer Bezug auf den Kunden und ein zufriedeneres (besser bedientes und in seiner Autonomie geachtetes) Publikum, sondern wohl auch ein zufriedeneres Personal. Die ohne Zweifel höheren Kosten für die Organisation könnten sich durch die damit langfristig eintretenden positiven Effekte bei Betriebsklima, Arbeitsmotivation sowie Bürgervertrauen, Klientenkooperation oder Kundenbindung mehr als auszahlen.

### Anmerkungen

1) Einschlägige Literatur zur Arbeit an "Schaltern" ist kaum zu finden. Von daher war es eine große Hilfe von der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost interne Materialien und Hinweise auf verstreute Veröffentlichungen zu erhalten. Für diese Unterstützung möchte ich mich insbesondere bei den Herren Federmann, Jaeger, Rohbogner und Schulz bedanken. Für die Gewährung von Reproduktionsrechten und die Überlassung von Materialien bedanke ich mich beim Bundespostmuseum in Frankfurt, vor allem bei Herrn Leclerc. Für seine Unterstützung bei der Zusammenstellung und Sichtung dieses Materials bedanke ich mich bei Franz Riedmiller. Sabine Kudera danke ich für die Möglichkeit Interviewtranskripte ihrer Untersuchung (vgl. Anm. 29) auszuwerten.

(2) Vgl. T. Geiger: Die soziale Schichtung des deutschen Volkes. Stuttgart 1967 (1932), S. 98.

(3) Vgl. P. Eichhorn (Hg.): Verwaltungslexikon. Baden-Baden 1985, Stichwort "Schalterdistanz" (S. 809): "Die in der unmittelbaren Interaktion wirksam werdende soziale Distanz zwischen Beamten und Bürgern (Klient), die ihren Ausdruck in unterschiedlicher Rollensicherheit, Machtungleichgewicht und diversen Verhaltensmerkmalen wie Haltung, Sprechweise oder Verhaltensbestimmtheit findet, und die beim Bürger zum Erlebnis der Abhängigkeit, der Demütigung und der Schwellenangst, aber auch zur politisch bedenklichen Haltung des unkritischen Untertanen führen kann ...".

(4) Die folgenden Ausführungen stellen eine kurze Wiedergabe der zentralen Überlegungen des Teilprojekts A2 im Sonderforschungsbereich 101 dar, wie sie vor allem in E. Treutner u.a.: Rechtsstaat und situative Verwaltung, Frankfurt 1978; E. Treutner: Planende Verwaltung zwischen Recht und Bürgern,

Frankfurt 1982 und Th. Lau, Thomas; E. Treutner; G.G. Voß, U. Watzlawczik: Innovative Verwaltungsarbeit, Frankfurt 1986 ausführlich entwickelt sind.

(5) Hintergrund dessen ist eine vom Projekt entwickelte Theorie zu den Besonderheiten staatlicher Verwaltungsarbeit, die den Zusammenhang von strukturellen Bedingungen (wie sie sich aus den allgemeinen Aufgaben und der rechtlichen Form staatlichen Handelns ergeben), den jeweiligen organisatorischen Strukturen sowie den konkreten Handlungen der Beschäftigten in einem integrierenden Konzept versucht zu rekonstruieren ("Mehr-Ebenen-Analyse"); vgl. E. Treutner u.a., 1978, siehe (Anm. 4).

(6) Vgl. hierzu R. Mayntz: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg 1978, S. 211 ff.

(7) Vgl. E. Treutner, 1982, siehe (Anm. 4) und: Ders.: Bürokratie und Subjekt - Aushandlungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. In: K.M. Bolte/E. Treutner: Subjektorientierte Arbeits- und Berufssoziologie. Frankfurt 1983.

(8) Es gibt nach Wissen des Autors keine Untersuchungen spezifisch zur Schalterarbeit. Es finden sich allein Arbeiten allgemein zum Verhältnis von Bürgern und Verwaltung oder zu Sachbearbeitern mit Publikumsverkehr (z.B. bei D. Grunow: Alltagskontakte mit der Verwaltung. Frankfurt 1978; ders. u.a.: Steuerzahler und Finanzamt. Frankfurt 1978; S. Wolff: Die Produktion von Fürsorglichkeit. Bielefeld 1983 oder K.R. Scherer u.a.: Determinanten des Verhaltens öffentlich Bediensteter im Publikumsverkehr. In: F. X. Kaufmann (Hg.): Bürgernahe Sozialpolitik. Frankfurt 1979 siehe auch A. Catrice-Lovey: Les organismes de la sécurité sociale dans leurs rapports avec les assurés (2 Bde). Paris 1963/65), einzelne Untersuchungen für den Bankbereich (vgl. M. Schübeler: Die Bank und ihre Kunden. Einstellungen und Erwartungen vor und hinter dem Bankschalter. Frankfurt/M. 1981) sowie Untersuchungen zu vergleichbaren Arbeitssituationen, etwa Kassen- und Verkaufsarbeitsplätze, vgl. (Anm. 27), (Anm. 29) und (Anm. 39).

(9) H. Federmann/H. Schleich: Automation im Schalterdienst. In: G. B. Vogt: Taschenbuch der Post- und Fernmeldeverwaltung. Berlin 1986.

(10) R. Klappenbach/W. Steinitz (Hg.): Wörterbuch der deutschen Gegenwartssprache. Berlin 1970, S. 3136.

(11) F. Kluge: Ethymologisches Wörterbuch deutscher Sprache. Berlin 1975, S. 633 f..

(12) Vgl. z.B. F. Kluge, siehe (Anm. 11), S. 633 f.; ausführlich I. Grimm/W. Grimm: Deutsches Wörterbuch. München 1984 (1922), S. 2099 ff..

(13) Vgl. z.B. H. Leclerc: Kleine Kostbarkeiten - kurz kommentiert. Schalter. In: Archiv für deutsche Postgeschichte, 1/1979, S. 79-85 und Duffner: Das Posthaus im Wandel der Zeit. In: Archiv für Post und Telegraphie (hrsg. im Auftrag des Reichspostministeriums), 1/1935.

(14) Vgl. ausführlich N. Luhmann: Funktion und Folgen formaler Organisation. Berlin 1964, S. 220 ff.; siehe auch: Ders.: Soziale Systeme. Frankfurt 1984, S. 51 ff., wo er u.a. die Funktion von "Membranen, Häuten, Mauern und Toren, Grenzposten, Kontaktstellen" beschreibt.

(15) "Doppelfunktion der Trennung und Verbindung von System und Umwelt", N. Luhmann 1984, siehe (Anm. 14), S. 52

(16) Vgl. ausführlich N. Luhmann 1964, siehe (Anm. 14), S. 226 f.

(17) Daher die englische Bezeichnung "counter".

(18) Vgl. die anschaulichen Darstellungen zur Bedeutung und Gestaltung von "Theke und Trennwand" im Büro bei E. H. Schmidt: Arbeitsplatzgestaltung im Büro. Berlin 1939, S. 107-117.

(19) Schalter (einschließlich der Verkaufstheken) sind in modernen Gesellschaften die wichtigsten Formen, in der die soziale Grundfunktion des Tauschs räumlich objektiviert und damit sinnlich markant erfahrbar wird. Dies ist wohl mit ein Grund, warum solche Situationen in kindlichen Rollenspielen eine besondere Bedeutung haben.

(20) Vgl. zur Wortbedeutung von (Ver-) "Walten" ausführlich I. Grimm/W. Grimm 1984, siehe (Anm. 12): "Walten, verb., Macht über etwas haben, regieren, besitzen, sich einer Sache annehmen usw. ...", S. 1370 ff.

(21) Vgl. N. Luhmann 1964, siehe (Anm. 14), S. 221

(22) Neuerdings gibt es sogar Portier-Automaten in Hotels, vgl. Frankfurter Rundschau vom 4.10.86: "Der Portier ist ein Computer".

- (23) Vgl. K. R. Scherer/U. Scherer: Nonverbales Verhalten von Beamten in der Interaktion mit den Bürgern: erste Ergebnisse. In: K. R. Scherer/H.G. Wallbott (Hg.): Nonverbale Kommunikation: Forschungsberichte zum Interaktionsverhalten. Weinheim und Basel 1979.
- (24) Klagen über unverschämte und schwierige Schalterkunden finden sich schon in frühen Dokumenten, etwa in einem Erlass des Postamtes Lübeck vom 14.12.1733, wo über "Ungestümheit", "schmachsüchtige Worte", "Grobheit" usw. von Postkunden geklagt wird. Hinweise, daß auch heute noch (gerade bei modernen offenen Schaltern) die Beschäftigten latent immer Angst vor Unverschämtheiten und Übergriffen des Publikums haben, enthält der kurze Bericht über eine Tätigkeitsanalyse bei einer Fahrkartenausgabe von E. Dürholt (unv., Bundesbahndirektion München 1983).
- (25) Vgl. zum Phänomen der "Schlange" S. Wolff 1983, siehe (Anm. 8), S. 154 und 157 und kurz E. Goffman: Das Individuum im öffentlichen Austausch. Frankfurt 1974 (1971), S. 63 ff.
- (26) Vgl. zu "räumlichen Aspekte(n)", insbesondere zur "Raumsouveränität", im Verkehr von Beschäftigten und Klienten S. Wolff 1983, siehe (Anm. 8), S. 125 ff.
- (27) E. Dürholt 1983, siehe (Anm. 24). Vgl. auch G. F. Lombard: Behavior in a Selling Group. Boston 1955, bes. S. 185.
- (28) Vgl. allgemein zu diesem Gedanken G. Simmel: Brücke und Tür. Stuttgart 1957: "Die Dinge müssen erst auseinander sein, um miteinander zu sein", S. 1.
- (29) Vgl. (zu Schalter i.e.S.) z.B. E. Dürholt 1983, siehe (24); W. Kannheiser: Erfassung potentieller Beanspruchungen relevanter organisatorisch-technischer Bedingungsstrukturen von Arbeitskräften (Diss.). München 1984; S. Kudera u.a.: Kohortendifferenzierte Lebensverläufe und Arbeits-, Lebens- und politische Orientierungen, untersucht am Beispiel von Postbeamten des mittleren Dienstes. München 1984 (interessant vor allem die unveröffentlichten Interviewtranskripte). Interessante Schilderungen aus der Sicht der Beschäftigten enthält K. Kolp (Hg.): Ausbeutung. Ich arbeite bei der Post. Berlin 1972. Vergleichbare Erkenntnisse liefern Untersuchungen ähnlicher Arbeitssituationen, vor allem bei Kassen- und Verkaufssituationen, z.B. aktuell bei R. Wald: Verkaufen - eine Dienstleistung im Strukturwandel. Frankfurt 1985, besonders S. 35-36, siehe auch Lombard (Anm. 27) und die Quellen in (30).
- (30) Veröffentlichte Untersuchungen zu solchen Problemen an Schaltern i.e.S. waren dem Autor nicht verfügbar. Erkenntnisse hierzu lassen sich aber z.T. aus Untersuchungen ähnlicher Schalterarbeitssituationen übertragen, etwa von H.U. Bitsch/T. Peters: Menschengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze in Selbstbedienungsläden. Bonn 1978 oder H. Tupius/A. Rieck: Menschengerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen des Verkaufspersonals. Bonn 1978. Klagen über solche Belastungen finden sich schon früh, vgl. Amtsblatt der deutschen Reichs-Postverwaltung, Berlin 1873 (Circular-Verfügung, No. 234, S. 493-495) (Quelle: Bundespostmuseum).
- (31) Vgl. ausführlich N. Luhmann 1964, siehe (Anm. 14), S. 227 ff.; vgl. auch ebd. S. 224 f., wo Luhmann betont, daß gerade Grenzstellen in besonderem Maße "Initiative" ergreifen müßten, um ihre Funktion erfüllen zu können.
- (32) Vgl. S. Kudera u.a. 1984, siehe (Anm. 29).
- (33) S. Wiesner: Schalterakt oder Verwaltungsakt? In: Sozialgerichtsbarkeit, 6/1982.
- (34) Vgl. den Bericht der Frankfurter Rundschau vom 14.7.1986 über die Arbeit von Schalterbeschäftigten an einer KFZ-Zulassungsstelle zur Ferienzeit mit der treffenden Titelzeile "Unkundige vor dem Schalter, Überlastete dahinter".
- (35) Forderungen staatlicher Behörden an ihre Beschäftigten (Bürger-) freundlicher zu sein, sind keineswegs neu, wie sich z.B. aus einer Verfügung von "Georg III., König von Großbritannien, Frankreich und Irland, Herzog zu Braunschweig und Lüneburg" aus dem Jahre 1797 entnehmen läßt, wo es in Reaktion auf Klagen heißt: "So verordnen wir hiermit anderweit, daß alle unser Postbedienste ... sich gegen jedermann ohne Ausnahme, höflich, bescheiden und anständig betragen, widrigenfalls aber, nach Befinden der Umstände, ihres Dienstes entsetzt, oder mit einer empfindlichen Leibesstrafe oder Geldbuße belegt werden sollen"; siehe auch Amtsblatt der deutschen Postverwaltung No. 939, Verfügung No. 248 ("Verhalten der Postbeamten im Verkehr mit dem Publikum") Berlin, 2. December 1875 (beide Quellen: Bundespostmuseum).
- (36) N. Luhmann 1964, siehe (anm. 14), konstatiert, daß flexible Programmierung und hoher Status der Beschäftigten die Arbeit an Grenzstellen wesentlich erleichtert, sieht aber auch, daß dies an Stellen mit Massenkontakten kaum vorkommt, S. 234 f.

(37) Vgl. z.B. T. Lau u.a. 1986, siehe (Anm. 4), S. 58 ff.

(38) Vgl. N. Luhmann 1964, siehe (Anm. 14), S. 226; vgl. auch S. 304 f., wo er von "brauchbarer Illegalität" spricht.

(39) Vgl. hierzu E. Treutner: Zur strategischen Nutzung rechtlicher Regeln. In: R. Voigt (Hg.): Recht als Instrument der Politik. Opladen 1986.

(40) Vgl. z.B. für den Bereich der Post das Stichwort "Schaltereinrichtungen" im Handwörterbuch des Postwesens (Hg. E. Gerberich u.a.): Berlin 1927 und Frankfurt 1953 (bearbeitet von W. Breithaupt u.a.); siehe auch E. Swars: Die neuen stufenlosen Halbrechtsschalter. In: Die Postpraxis 9/1966 und die Arbeiten von H. Langen. In: Die Postpraxis 2/1967, 8/1970 und 8/1971.

(41) Vgl. für den Bereich der Post (insbesondere das Projekt EPOS - "Einsatz von DV am Postschalter") H. Federmann/H. Schleich 1986, siehe (9) sowie die Arbeiten von M. Rohpost. In: Jahrbuch der deutschen Bundespost. Bad-Windsheim 1982. Für die Bahn (insbesondere MOFA - "Modernisierter Fahrausweisverkauf") finden sich zwar etliche interne Arbeiten der DB, aber keine Veröffentlichung; vgl. als Grobinformation den "Pressedienst" der DB 29/1981. Für die öffentliche Verwaltung vgl. z.B. G. Armanski u.a.: Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Frankfurt 1983.

(42) So z.B. verschiedene (unveröffentlichte) Arbeitsstudien der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und DV der DB in Frankfurt; vgl. auch Arbeitsstudien zu Kassen- und Verkaufsarbeitsplätzen, z.B. P. Köck/B. Kunz: Ergonomische Analyse und Gestaltung von Kassenarbeitsplätzen. Wien (Arbeitswissenschaftliches Institut der TU) 1980.

(43) Vgl. z.B. G. Armanski u.a. 1983, siehe (Anm. 40), S. 117 ff.; siehe auch M. Frese (Hg.): Streß im Büro. Bern u.a. 1981.

(44) Vgl. G. Armanski u.a. 1983, siehe (Anm. 40), S. 12.