

- ¹³⁴⁾ Vgl. dazu die zahlreichen Beispiele für eine notwendige Dienstunterbrechung bei Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, BPersVG, 4. Aufl. 1977, § 46 Rdnr. 10 ff.
- ¹³⁵⁾ Nach § 46 Abs. 2 Satz 2 BPersVG haben Personalratsmitglieder unabhängig von der Art ihrer Tätigkeit und Dienstzeit immer dann Anspruch auf Freizeitausgleich, wenn sie während ihrer Freizeit für den Personalrat tätig geworden sind.
- ¹³⁶⁾ Vgl. dazu BVerwG vom 7. 10. 1964, a. a. O. (siehe oben Fn. 132); eingehend dazu auch Lorenzen/Eckstein, BPersVG, Stand 1977, § 1 Rdnr. 55. Weil die Personalratsstätigkeit kein Dienst im Sinne des Beamtenrechts ist, war auch die ausdrückliche Bezugnahme auf die beamtenrechtlichen Unfallfürsorgevorschriften in § 11 BPersVG erforderlich, die wegen § 109 BPersVG für die Länder unmittelbar geltendes Recht darstellt; insoweit wäre § 9 RhPf LPersVG 1977 nicht erforderlich gewesen.
- ¹³⁷⁾ Um eine zahlenmäßige Beschränkung der Freistellungsanträge (z. B. im Falle eines kleinen Vorstandes) wie nach § 41 Abs. 3 Satz 1 RhPf LPersVG 1971 zu vermeiden, ist die Neufassung insoweit an § 46 Abs. 3 Satz 1 BPersVG angeglichen worden.
- ¹³⁸⁾ BVerwG vom 16. 7. 1975 — VII P 3.74 —.
- ¹³⁹⁾ Bei weiteren Freistellungen sind — abweichend von § 46 Abs. 3 Satz 2 BPersVG — die im Personalrat vertretenen Wahlvorschlagslisten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl und unter Anrechnung der nach § 31 Abs. 1 Satz 3 gewählten freigestellten Vorstandsmitglieder zu berücksichtigen (§ 42 Abs. 3 Satz 3). Diese Regelung ist aufgrund der Zusammensetzung des Vorstandes nur konsequent (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 2).
- ¹⁴⁰⁾ Vgl. BVerwG vom 10. 10. 1957, BVerwGE 5, S. 263; BVerwG vom 22. 3. 1963, BVerwGE 16, S. 12 = AP Nr. 3 zu § 42 BPersVG 1955 = PersV 1963, S. 182; BVerwG vom 17. 1. 1969, BVerwGE 31, S. 192 = AP Nr. 6 zu § 42 BPersVG 1955 = PersV 1969, S. 177; BVerwG vom 24. 10. 1969, BVerwGE 34, S. 141 = PersV 1970, S. 131. Besonders ins Gewicht fällt dabei, daß das Gericht den Vorrang einer Freistellung des Vorsitzenden (und nicht etwa irgendeines Vorstandsmitgliedes) zu einem Zeitpunkt statuiert hat, als das Gesetz selbst überhaupt keine Rangfolge vorsah (§ 42 Abs. 3 BPersVG 1955: „Mitglieder des Personalrates sind . . . freizustellen, . . .“).
- ¹⁴¹⁾ VO der Bundesregierung vom 18. Juli 1974 (BGBl. I S. 1499). Die Ermächtigungsgrundlage findet sich in § 46 Abs. 5 Satz 3 i. V. m. §§ 54 Abs. 1, 56 BPersVG.
- ¹⁴²⁾ Vgl. BVerwG vom 6. 3. 1959, BVerwGE 8, S. 202 = AP Nr. 1 zu § 44 BPersVG 1955 = PersV 1958/59, S. 160.
- ¹⁴³⁾ Zum Umfang der Kostenerstattung vgl. Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, BPersVG, 4. Aufl. 1977, § 46 Rdnr. 45 mit einem umfassenden Überblick über die Rechtsprechung des BAG zu § 37 Abs. 6 und § 40 BetrVG sowie die Rundschreiben des BMI vom 1. 8. 1974 (GMBL. 456) und vom 8. 6. 1976 (GMBL. 283) betreffend die Kosten der Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen nach § 46 Abs. 6 BPersVG.
- ¹⁴⁴⁾ Vgl. Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, a. a. O., § 46 Rdnr. 47 m. w. N.
- ¹⁴⁵⁾ Zum grundsätzlich identischen Begriff „erforderlich“ im BPersVG und im RhPf LPersVG vgl. Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, a. a. O., § 46 Rdnr. 43 ff. mit einer Übersicht über die grundsätzlichen Teilnahmevoraussetzungen.
- ¹⁴⁶⁾ Vgl. etwa BAG vom 31. 10. 1972, AP Nr. 2 zu § 40 BetrVG 1972; BAG vom 18. 9. 1973, AP Nr. 3 zu § 37 BetrVG 1972; BAG vom 9. 10. 1973, AP Nr. 4 zu § 37 BetrVG 1972; BAG vom 18. 12. 1973, AP Nr. 7 zu § 37 BetrVG 1972; BAG vom 29. 1. 1974, AP Nr. 5 zu § 40 BetrVG 1972; BAG vom 8. 10. 1974, AP Nr. 7 zu § 40 BetrVG 1972; BAG vom 28. 5. 1976, AP Nr. 11 zu § 40 BetrVG 1972.
- ¹⁴⁷⁾ Vgl. Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, a. a. O., § 46 Rdnr. 49; grundlegend für das Betriebsverfassungsrecht hierzu das BAG vom 31. 10. 1972, AP Nr. 2 zu § 40 BetrVG 1972.
- ¹⁴⁸⁾ Zu den Unterscheidungskriterien „erforderlich“ und „geeignet“ vgl. BAG vom 27. 9. 1974, AP Nr. 18 zu § 37 BetrVG 1972; ferner BAG vom 8. 10. 1974, AP Nr. 7 zu § 40 BetrVG 1972.
- ¹⁴⁹⁾ § 107 Satz 1 BPersVG enthält unmittelbar für die Länder geltendes Recht; vgl. im übrigen auch § 61 Abs. 1 RhPf LPersVG 1971.
- ¹⁵⁰⁾ Ebenso schon § 41 Abs. 3 Satz 2 RhPf LPersVG 1971.
- ¹⁵¹⁾ § 108 BPersVG enthält unmittelbar für die Länder geltendes Recht; vgl. die weitaus engere Vorschrift des § 61 Abs. 2 RhPf LPersVG 1971.
- ¹⁵²⁾ § 10 entspricht § 9 BPersVG und § 78 a BetrVG; § 107 Satz 2 BPersVG gilt zwingend für die Länder.

Die Beförderungssituation im öffentlichen Dienst

Von Dr. Hanns-Eberhard Meixner, Bonn

Bislang hatte im öffentlichen Dienst jeder Tüchtige eine Chance zum beruflichen Weiterkommen. Doch eine Trendwende ist unverkennbar¹⁾. Es sind vor allem die Beamten im Eingangsamte, die durch das Haushaltsstrukturgesetz vom 18. 12. 1975 aufgeschreckt wurden²⁾. Die Beförderungssrasanz verlangsamt sich allerdings nicht nur in den unteren Ämtern. In vielen Verwaltungen fehlt der Zug im Kamin. Manch einer bejaht diese — wie er fälschlich meint — notwendige Normalisierung. Tatsächlich ist das Überrollen der Haushalte, die restriktive

Planstellenentwicklung, die Sparauflagen und nicht zuletzt die „Entbündelung“ vom Eingangs- und ersten Beförderungsamte wenig geeignet, Einseitigkeiten und Fehlentwicklungen rückgängig zu machen³⁾. Sicherlich war die Beförderungssituation der letzten zehn Jahre nicht normal. Doch die Hoffnung auf Normalisierung und Besserung trägt. Die Beförderungsinflation ist zwar gestoppt und der Überfluß hat ein abruptes Ende gefunden. Doch wird er nunmehr zu einem echten Mangel. Den fetten Jahren folgen jetzt die mageren. Die durch-

schnittlichen Beförderungserwartungen verschlechtern sich rapide und nicht mehr vereinzelt hört man die Klagen der Betroffenen, die von einem Beförderungsstau sprechen⁴⁾. Der Ruf nach Chancengleichheit wird unüberhörbar⁵⁾. Viele sehen bereits heute kein berufliches Fortkommen mehr, denn die Verweilzeiten in den Ämtern nehmen in nicht gekannten Ausmaßen zu. Die Beförderung verliert zunehmend an Selbstverständlichkeit und Zwangsläufigkeit. Viele werden bald resignieren. Ihr beruflicher Ehrgeiz reibt sich an den hoffnungslosen Gegebenheiten. Bestandsschutz und Lebenszeitprinzip erleichtern es ihnen, auf anderen Gebieten Ehrgeiz zu entwickeln. Das wird sicherlich nicht immer im dienstlichen Bereich sein. Doch die Verwaltung kann auf die Leistungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter nicht verzichten. Effektivität und Effizienz sind allerdings nicht zu erzwingen. Die Mitarbeiter müssen überzeugt und motiviert werden. Das geht im öffentlichen Dienst sicherlich nicht über den Arbeitslosendruck. Somit gewinnt das Arbeits- und Betriebsklima im öffentlichen Bereich besondere Bedeutung⁶⁾.

Die Probleme stellen sich nun differenzierter und aufkommende Unzufriedenheit kann nicht mehr durch strukturelle Verbesserungen — etwa durch Vermehrung der Beförderungsmöglichkeiten — aufgefangen werden⁷⁾. Die Motivierung der Mitarbeiter muß nicht zuletzt durch die angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte in kostenneutralen Bereichen gesucht werden. Das erfordert Phantasie und mitunter auch Mut zu neuen Wegen⁸⁾. Doch bei allem darf nicht übersehen werden, daß die tatsächlichen Laufbahnerwartungen für die Zufriedenheit und die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter entscheidend sind.

Bedenklich ist es daher, wenn man eine Beförderungssituation vordergründig durch Nachschiebelisten, Sparauflagen oder anderen Restriktionen grundlegend ändert. Es verschärft sich, wenn kurzfristiges dahinter steht⁹⁾. Ad-hoc-Reaktionen sind meist unberechenbar. Sie verursachen Unsicherheit und stellen notwendiges Vertrauen in Frage. Die Auswirkungen mangelnder Kontinuität und scheinbarer Willkürlichkeit sind in ihren Folgen auf das Arbeitsklima und die Effizienz der Verwaltung nicht zu übersehen. Es mag sein, daß man sich gerade deswegen über manches leichtfertig hinwegsetzt.

Dagegen steht das Bemühen der Personalführung. Hier ist man bestrebt, Entscheidungen konsistent an Grundsätze auszurichten. Jeder Mitarbeiter soll wissen, wie er seinen beruflichen Werdegang langfristig gestalten kann¹⁰⁾. Dabei muß er auch eine Chance zum Fortkommen erkennen können. Hinter vielen gesetzlichen Vorgaben der letzten Jahre, die sich auf die Personalführung und -planung tiefgreifend auswirkten, kann man Spontaneität, mangelnde Planung und fehlendes Management vermuten. Grundsätze und personalpolitische Konzeptionen sind hierbei wenig überdacht.

Sie fehlen allerdings in diesem Bereich nicht erst seit heute. Der Mangel an Förderungsmöglichkeiten läßt sie jetzt erstmals deutlich werden. Das Vertrauen in zunächst akzeptierte Werte schwindet im Rahmen der restriktiven Haushaltspolitik noch mehr. Motivation und Leistungsbereitschaft leiden. Dies soll im folgenden zunächst aufgezeigt werden.

Enttäuschte Erwartungen

Die kalkulierten Beförderungen, in denen „einmal“ die von der BLV gesetzten Mindestzeiten zählten, bleiben aus. Die Erfahrungen zügiger „Karrieren“ stimmen nicht mehr. Die Beförderungserwartungen müssen sich offensichtlich an neuen Leitbildern orientieren. Das geht nicht immer ohne Frustration. Was der wenig dienstältere Kollege auf der „Ämterleiter“ in kurzer Zeit erreichte, was ihm zur bequemeren Selbstverständlichkeit wurde, ist nunmehr nur mit harter Arbeit und viel Schweiß nach langen Jahren einiger Geduld zu erreichen.

Wen wundert es da, daß Resignation dem Optimismus vergangener Jahre weicht und viele Mitarbeiter — wie beispielsweise bei der Kriminalpolizei in NW — dem Arbeitgeber mangelnde Interessenvertretung vorwerfen. Die Konturen der kommenden Probleme zeichnen sich heute allerdings erst zaghaf ab. Das Personalwesen und die Verwaltungsorganisation werden zukünftig weit mehr gefordert sein, einen ehrlichen und überzeugenden Ausgleich zwischen unterschiedlichsten Interessensgruppierungen zu finden. Dabei wird es zwangsläufig zu Konflikten kommen¹¹⁾. Denn Dienstpostenbewertung, Arbeitsverteilung, statusrechtliche Fragen und Aspekte der Laufbahngestaltung lassen vieles offen¹²⁾. Mit steigendem Mangel an Förderungsmöglichkeiten wird dies zunehmend deutlicher und manche Selbst-

verständlichkeit wird zukünftig kritischer hinterfragt. Dabei werden Fragen der ungleichen Arbeitsauslastung, der Dotierung und der Karrieregestaltung stärker diskutiert und der Kampf um die „Mangelware“ disponibler Beförderungsposten wird härter. All dies wird deutlicher und die Flucht in Nachschiebelisten, die viele Probleme hat kurzfristig aufschieben können, ist heute nicht mehr möglich. Entscheidungen müssen getroffen und Prioritäten gesetzt werden. Das Ringen um Beförderungsräumen und um strukturelle Ausgleiche wird alle Führungsebenen und Verwaltungsbereiche erfassen. Der Ruf nach Chancengerechtigkeit wird zukünftig an Selbstverständlichkeit gewinnen. Schon heute ist er nicht mehr zu überhören: Es gehe nicht an — so wird argumentiert — daß sich die Beförderungsaussichten in den Verwaltungen deutlich auseinander entwickeln.

Diese Betrachtung setzt sich auch in den Verwaltungen fort. Man untersucht die Direktionen und Bereiche und fordert vehement, daß unter dem gemeinsamen Dach einer Verwaltung eine überzeugende Karriere nicht an den regionalen Begrenzungen scheitern dürfe. Ein überregionaler Ausgleich der Chancen ist die konsequente Forderung, die auch zwischen den Verwaltungen nicht halt macht. Doch damit aber erschöpft sich bislang die Diskussion um Chancengerechtigkeit noch nicht. Technischer und nichttechnischer Verwaltungsdienst sowie die besonderen Fachrichtungen verteidigen Anwartschaften ebenso energisch gegen vermeintliche oder tatsächliche Übergriffe, wie sich die Statusgruppen gegen Benachteiligung bei der Verteilung der Mangelware energisch verteidigen. Mitunter spült die Diskussion auch Fragen der Laufbahngestaltung hoch und mancher stellt die Frage, ob denn tatsächlich der Jurist, Volkswirt, Techniker, Soziologe oder Politologe die besseren Voraussetzungen für einen Spitzenposten mit sich bringt¹³). All das wirkt sich auf ein ausgeglichenes Miteinander belastend aus. Dem sollte man sich allerdings stellen. „Harmoniemanagement“, das Probleme lieber übersieht und Lösungen für anstehende Fragen aufschiebt, wäre dabei verfehlt¹⁴). Man wird sich offen bekennen müssen. Keinesfalls darf das Faustrecht des Informierten überhand gewinnen. Die Versuchung, einiges im Unklaren zu lassen und manches in wissenschaftlicher Umnebelung unangreifbar zu machen, wird

mit steigender Not deutlicher und wenig überzeugende Kompromisse auf Kosten der Ruhigen sind nicht ausgeschlossen.

Manch ein Vorgesetzter erahnt bereits heute, welche Führungsprobleme in Zukunft durch die restriktive Entwicklung von ihm zu bewältigen sind. Noch weiß man nicht, wie stark das Arbeitsklima infolge fehlender Beförderungsmöglichkeiten belastet wird. Konkurrenzangelegenheiten werden das soziale Klima der Verwaltung in eine neue Dimension rücken¹⁵).

Die „fetten“ Jahre

Viele übersehen heute noch die Zeichen der Zeit. Sie glauben, die Beförderungssituation der letzten Jahre seien nur vorübergehend gestoppt. Sie übersehen dabei einig. Grund genug, die Entwicklung der letzten Jahre, die für die Beförderungssituation aller Verwaltungen atypisch war, einmal aufzuzeigen. Denn einige Vorurteile und Fehleinschätzungen bedürfen einer Korrektur. Die Beförderungssituation hat sich im öffentlichen Dienst gegen Ende der 50er Jahre in allen Verwaltungen bis Anfang der 70er Jahre recht günstig entwickelt. Dafür sorgte zunächst die überall beobachtbare Expansion öffentlicher Aufgaben. Entsprechend dem Parkinson'schen Gesetz und der Konzeption des gesetzlichen Stellenkegels wuchsen die Verwaltungen nicht nur an Personal. Auch Beförderungsmöglichkeiten wurden geschaffen. Hinzu kam eine strukturelle Umschichtung, in deren Folge höhere Qualifikationen zu fordern waren. So mußten selbst Verwaltungen, die im unteren Bereich rationalisierten, in den höheren Laufbahnen ihre Personalumfänge erweitern.

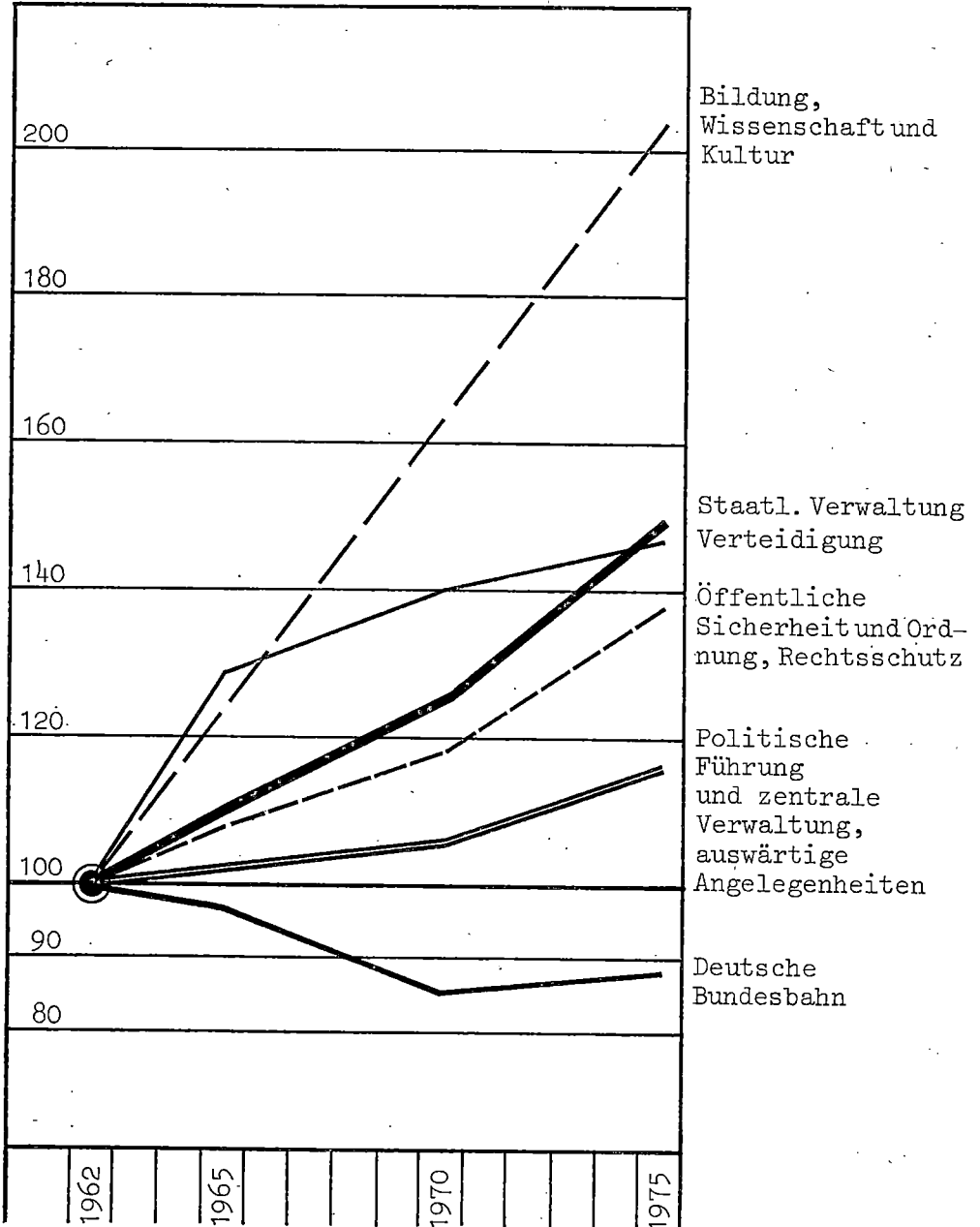
Wem diese Entwicklung zu langsam ging, der konnte sich 1965 an strukturellen Verbesserungen größten Umfangs erfreuen. Am Rande sei vermerkt, daß man die Pensionäre dabei vergaß¹⁶).

Kaum vier Jahre später überraschte 1969 eine ansehnliche Nachschiebeliste die inzwischen auf eine weitere Beförderung Wartenden. Das Angebot an zusätzlichen Beförderungsmöglichkeiten war sehr reichlich bemessen. Die personalbearbeitenden Stellen hatten sicherlich viel Mühe, auch die letzte Beförderungsmöglichkeit im Schnellverfahren zu vergeben.

Doch wie sich die Fallgeschwindigkeit in Quadrat beschleunigt, so brauchte man auch nicht lange auf den nächsten Planstellen-

Personal von Bund¹⁾ und Ländern nach ausgewählten Bereichen (1962 = 100)

Log. Maßstab



Statistisches Bundesamt 760173

¹⁾ Ohne Soldaten und ohne Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes

regen zu warten. Er kam 1971 über eine gut ausgestaffierte Nachschiebeliste. In dieser Zeit war es nicht immer auszuschließen, daß manch einer über die erste Stufe seiner Inkompetenz hinauswuchs. Denn es gab viele Möglichkeiten, vielleicht sogar mehr, als Mitarbeiter für eine Beförderung vorhanden waren. Konsequenterweise versuchte man diesen Engpaß zu beheben. In dieser Zeit wurden auch die Mindestzeiten für eine Beförderung nach A 12 und A 16 heruntergesetzt. Es war nicht in erster Linie eine auf Leistung hin ausgerichtete Beförderungsstrategie, die dies erforderte. Es waren vielmehr die vielen Beförderungsplanstellen, die an den „Mann“ gebracht werden mußten.

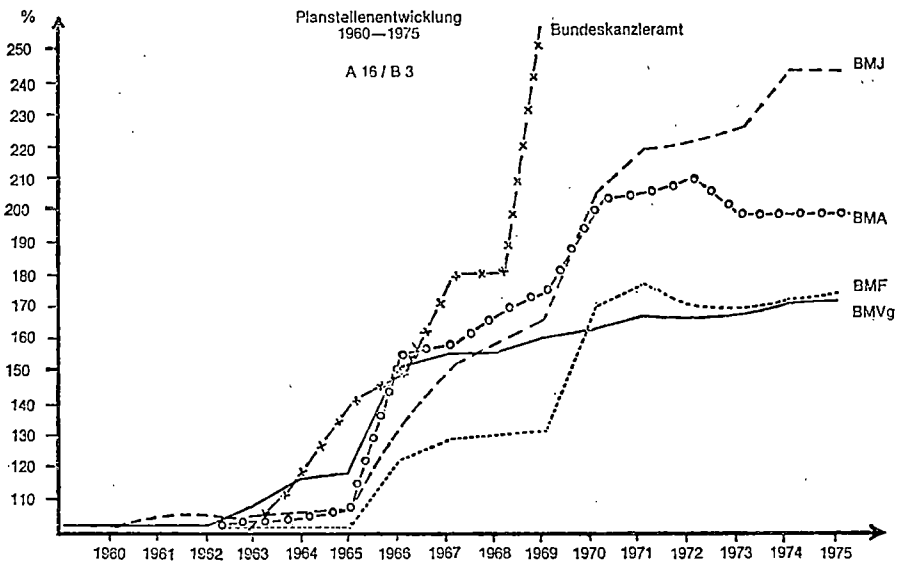
Ein Vergleich der Planstellenentwicklung eines großen Bundesressorts kann diese „vollen Jahre“ verdeutlichen (s. Tab. rechts).

Die Aufstellung zeigt in einer kaum zu überbietenden Deutlichkeit, was in diesen sechs Jahren an Karrieremöglichkeiten gegeben war. Vor allem daran dürfte es liegen, daß viele junge Mitarbeiter hohe und höchste Positionen erreichen konnten. Diese Entwicklung beschränkt sich nicht auf eine Verwaltung. Vergleicht man beispielsweise die Planstellenentwicklung des höheren Dienstes in den Bundesressorts, so zeigen sich entsprechende Zunahmen an Umfängen und Dotierungen. Die Graphik gibt hierbei nur

Planstellenentwicklung von 1965—1971

	1965	1971	Zuwachs absolut	Relativ
B 3/4	13	31	18	2,38
B 2	1	78	77	77,0
A 16	74	248	174	3,35
A 15	141	1043	902	7,39
A 14	858	3347	2489	3,90
A 13	1687	—	—	—
				(4,94)
A 13	—	755	755	755
A 12	432	1532	1100	3,54
A 11	1718	3742	2024	2,18
A 10	3397	6590	3193	1,94
A 9	5082	—	—	—
				(3,80)
A 9	—	934	934	934
A 8	387	3583	3196	9,25
A 7	2488	4159	1671	1,67
A 6	3493	5217	1724	1,49
A 5	3121	—	—	—
				(5,43)
A 5	—	236	236	236
A 4	137	313	176	2,28
A 3	152	139	— 13	—
A 2	277	50	—227	—
A 1	31	9	— 22	—

ein unzureichendes Bild. Immerhin stieg in den Jahren 1965 bis 1971 der Anteil der B 3-Planstellen von 25 % auf 50 % bis hin zu 75 % am Gesamt der Planstellen A 16/B 3.



Eine düstere Zukunft

Seit 1975 dreht sich nunmehr das rasante Beförderungskarussell nun leider erstmals in umgekehrter Richtung. Es beginnt in den Eingangssämtern. Das zeigt von psychologischem Einfühlungsvermögen: Für den Nachwuchs ist die Beförderungsrassanz ohnehin Legende. Mit Blick in die Zukunft weiß der Anfänger, welche Sicherheiten der öffentliche Dienst in einer unsicheren Arbeitsmarktsituation bietet.

Es bleibt somit vor allem für die übrigen zu hoffen, daß die negative Beschleunigung nicht die gewohnte, diesmal allerdings in umgekehrter Richtung, Rasananz erreicht.

Doch auch so sind die kommenden Engpässe nicht zu übersehen. So standen in einer Verwaltung zwischen 1965 und 1971 aufgrund der Nachschiebelisten und der Expansion in nur sechs Jahren ca. 22 000 zusätzliche Beförderungsmöglichkeiten an. Im Schnitt konnten so etwa 3 500 Mitarbeiter jährlich durch Stellenvermehrungen und Stellenhebungen befördert werden¹⁸⁾. In dieser Zahl sind die Beförderungen aufgrund der Altersabgänge, die in diesen Jahren besonders hoch waren nicht enthalten. Da die Pensionierung eines Beamten im Spitzenamt eine Kette von 3 bis 4 Beförderungen auslöst, müßte die Zahl der tatsächlichen Beförderungen zumindest doppelt so hoch angesetzt werden. Damit dürfte die Zahl jährlicher Beförderungen etwa zwischen 7 000 und 8 000 gelegen haben. Zum Vergleich das Jahr 1976: insgesamt konnten 2 445 Mitarbeiter befördert werden.

Diese Zahlen machen deutlich, wo sich die Probleme der Zukunft abzeichnen. Die Chancen der vergangenen Jahre sind nunmehr vertan.

Ein weiteres sei an dieser Stelle genannt. Es ist das deutliche Auseinanderentwickeln von Beschäftigungs- und Bildungssystem. Der Trend zur Überqualifikation ist unverkennbar. Angebot und Nachfrage an Akademikern, Fachhochschulern, Abiturienten und Mittelschulabgängen stehen in keiner ausgewogenen Relation mehr zueinander¹⁹⁾. Die Prognosen für die kommenden Jahre lassen eine Verschärfung dieses Trends erwarten. So stieg der Anteil der Studierenden eines Jahrganges von 7,4% 1960 auf 21,2% im Jahre 1974. Das sind weit mehr als tatsächlich eine angemessene Beschäftigung finden können. Noch in diesem Jahr rechnen Experten mit einem Anwachsen auf über 25% Studierender am Gesamt eines

Jahrganges. Dagegen steht das begrenzte Angebot an hochdotierten Stellen. Die Konsequenzen sind bereits heute zu erkennen: Ende Mai 1976 waren 32 800 arbeitslose Akademiker registriert. Zum Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg um 40,2%. Auch hier lassen die Prognosen für die nächsten Jahre wenig Gutes erwarten.

Als Beispiel sei eine Hochrechnung für Juristen, Wirtschaftswissenschaftler und Sozialwissenschaftler angeführt²⁰⁾.

Jahr	Bedarfsprognose (Arbeitsplätze)	Angebotsprognose (Akademiker)	Überschuss angebot
1976	303 200	302 000	-1 200
1984	395 100	382 100	13 000
1990	563 800	439 700	114 000

Die Zahlen überzeugen auf der Bedarfsseite bereits für das Prognosejahr 1976 wenig. Eines ist allerdings auch so zu erkennen. Der Trend zur Überqualifikation wird sich in den kommenden Jahren verstärken.

Der Arbeitslosendruck — davon gehen Experten aus — wird die Bereitschaft forcieren, auch Tätigkeiten wahrzunehmen, die gemessen am Bildungsabschluß „unterwertig“ sind. Doch die vertikale Substitution ist nicht ohne Probleme. Sie könnte das ohnehin bereits heute nicht immer überzeugende Laufbahngruppensystem empfindlich erschüttern. Eine andere Lösung könnte im Einsparen von Personalkosten durch Auflagen am Stellenkegel liegen. Mit einem Appell an die Solidarität könnte sich die negative Rasananz im öffentlichen Dienst beschleunigen. Ansätze hierzu finden sich bereits im Kulturbereich.

Beförderungsstau

Die Planstellenentwicklung hat in den letzten Jahrzehnten bei den Beamten Erwartungen geweckt, von denen zukünftig nicht mehr ausgegangen werden kann. Viele klagen daher bereits heute über einen Beförderungsstau, da — wie sie glauben — die Wartezeiten auf Beförderung unzumutbar geworden sind. Manche befürchten inzwischen auch, daß sie in einer beruflichen Sackgasse stecken. Sie sehen keine ihren Erwartungen entsprechende Möglichkeit voranzukommen. Dabei machen sie überzeugend geltend, daß nicht fehlende Eignung oder mangelnde Leistungsbereitschaft für ihre hoffnungslose Situation entscheidend sind, sondern strukturelle Engpässe²¹⁾.

Dieses Bild ist inzwischen drückende Realität. Gewiß: In Grenzen muß das so sein. Denn den wenigen hochbewerteten Dienstposten stehen eine breite Basis weniger attraktiver gegenüber. Dies ist ein Gesetz hierarchisch gegliederter Verwaltungen, dem auch der gesetzliche Stellenkegel entspricht. Es führt zwangsläufig zu einem begrenzten Stau auf allen Beförderungsebenen. Das ist so gewollt. Es kann jedoch nicht gewollt sein, wenn dieser Stau in den Augen der Betroffenen als ausweglos gesehen wird. Das hätte schwerwiegende Folgen.

Eines zeichnet sich bereits jetzt ab: Die Sicht der Mitarbeiter ist entscheidend, ob von einem Beförderungsstau gesprochen wird²³⁾. Dagegen steht, daß Verwaltungshandeln nicht auf momentane Befindlichkeiten aufgebaut werden kann. Doch man sollte die Diskussion nicht vorschnell hierbei belassen. Es gibt auch objektivere Bemessungen für einen Beförderungsstau. Was der einzelne sieht, denkt und schlußfolgert, läßt sich auch in Zahlen skizzieren.

Zunächst sieht der Wartende, was bei seinem kaum dienstälteren Kollegen in wenigen Jahren möglich war. Das soll es nun nicht mehr geben. Obendrein muß er erkennen, daß die Beförderungsplattformen auf Jahre hin blockiert bleiben und für ihn auch später — da nunmehr zu alt — kaum mehr eine Chance auf Förderung besteht. Mit Recht zweifelt er an einer ausgewogenen Chance.

Doch es wäre sicherlich fatal, wollte man die Fehlentwicklungen der 60er Jahre um der Chancengerechtigkeit willen fortschreiben. Ein anderer Anhalt bietet sich an. Er ergibt sich aus den Vorgaben des gesetzlichen Stellenkegels und der fiktiven Annahme einer ausgeglichenen Altersstruktur. Auf dieser Berechnungsbasis sind auch Vergleiche zwischen den Verwaltungen und Laufbahnen möglich.

Der gesetzliche Stellenkegel

Zur Vereinheitlichung hat der Gesetzgeber Obergrenzen für Beförderungssämter festgelegt²³⁾. Sie dürfen nicht überschritten werden. Doch die volle Ausschöpfung sollte andererseits — nach sachgemäßer Amterbewertung — die Ausnahme bleiben. Sie ist es aber nicht. Fast alle Verwaltungen haben in der Vergangenheit das Mögliche voll ausgepokert. Soviel Gleichklang bei so unterschiedlichen Aufgabenstrukturen verwundert.

In der Verwaltungspraxis besteht offensichtlich ein zwingendes Trauma, die Obergrenzen des gesetzlichen Stellenkegels voll auszuschöpfen. Mit sachgerechter Amterbewertung hat dies vielfach allerdings kaum etwas zu tun²⁴⁾.

Einige bezweifeln dies. Doch die Erfahrungen und Vorgaben der Vergangenheit müßten sie belehren. Schon der Ansatz, der zu den Nachschiebelisten führte, war mehr als zweifelhaft: Da man lineare Besoldungserhöhungen größeren Umfanges Mitte und Ende der 60er Jahre aus lohnpolitischen Überlegungen, aber auch aus Kostengründen mied, suchte man eine verschwiegenere Lösung. Es galt, einen Nachholbedarf des öffentlichen Dienstes zu decken, um das Besoldungsniveau an das allgemeine Gehalts- und Lohnniveau der Wirtschaft anzugleichen. Das sollte ohne publikumswirksame Eckwerte realisiert werden. Das Kunststück gelang über die strukturellen Verbesserungen: Man hob die Kegelprozente, beförderte in Massen und viele waren zunächst zufrieden. Das Gehaltsniveau des öffentlichen Dienstes konnte lautlos und ohne „greifbare“ Fakten für die Massenmedien umfassend verbessert werden.

Heute gibt es Arbeitslose und der öffentliche Dienst ist wieder sehr attraktiv. Das schlägt sich bereits im gesetzlichen Stellenkegel nieder. Zunächst nur bei den Eingangs- und ersten Beförderungssämtern, wie die folgende Aufstellung zeigt²⁵⁾.

Der gesetzliche Stellenkegel

Laufbahngruppen	Der gesetzliche Stellenkegel	
	vor 1. 1. 1976	nach 1. 1. 1976
a) einfacher Dienst	keine	Höchst- sätze
b) mittlerer Dienst		
BesGr A 5	} 22 %	7,7 %
BesGr A 6		14,3 %
BesGr A 7		40 %
BesGr A 8		30 %
BesGr A 9		8 %
c) gehobener Dienst		
BesGr A 9	} 54 %	18,9 %
BesGr A 10		35,1 %
BesGr A 11		30 %
BesGr A 12		12 %
BesGr A 13		4 %
d) höherer Dienst		
BesGr A 13	} 60 %	21 %
BesGr A 14		39 %
BesGr A 15		30 %
BesGr A 16/B 2		10 %
		(10) %

Man fordert die sachgerechte Ämterbewertung und spielt sehr vordergründig an den Vorgaben des Stellenkegels. Man hebt die Prozente und senkt sie wieder. Dabei übersieht man den Arbeitsaufwand einer sachgerechten Realisierung. Viele glauben denn auch, daß Abwarten die adäquateste Verwaltungsreaktion sei. Die Passivität ist vorprogrammiert. Nicht jedoch die enttäuschten Laufbahnerwartungen. Denn sie stehen in einem ursächlichen Zusammenhang mit den Vergaben des Stellenkegels.

Durchschnittliche Verweilzeiten

Entscheidend für die Beförderungssituation einer Verwaltung ist neben der Planstellenausstattung auch die Altersschichtung. Eine ideale Altersschichtung liegt vor, wenn die Anzahl der jährlichen Pensionierungen und die Zahl der jährlichen Einstellungen über Jahre hinaus konstant bleiben. Diese idealen Voraussetzungen dürften allerdings in keiner Verwaltung voll realisiert sein. Insbesondere die Kriegsjahrgänge und der hohe Expansionsbedarf der 60er Jahre führten zu vielen Umwuchten in der Altersschichtung. Hieraus ergeben sich vielfältige Probleme.

Unter anderem führt es zu zyklisch ablaufenden Beförderungsexpektanzen mit entsprechenden Höhen und Tiefen. Darauf wird im einzelnen noch einzugehen sein. Doch vorab sollen die durchschnittlichen Verweilzeiten in den Ämtern genannt werden, wie sie sich aus der idealen Altersschichtung und den Vorgaben des gesetzlichen Stellenkegels errechnen lassen²⁶⁾.

A. Durchschnittliche Verweilzeiten im höheren Dienst

in A 13 6 Jahre; etwa vom 30. bis 36. Lebensjahr

in A 14 14 Jahre; etwa vom 37. bis 50. Lebensjahr

in A 15 etwa 5 Jahre bis zur Pensionierung

B. Durchschnittliche Verweilzeiten im gehobenen Dienst

in A 9 6,5 Jahre; etwa vom 28. bis 34. Lebensjahr

in A 10 13 Jahre; etwa vom 35. bis 48. Lebensjahr

in A 11 11 Jahre; etwa vom 49. bis 60. Lebensjahr

in A 12 und höher etwa 5 Jahre bis zur Pensionierung

C. Durchschnittliche Verweilzeiten im mittleren Dienst

in A 5 3 Jahre; etwa vom 24. bis 27. Lebensjahr

in A 6 6 Jahre; etwa vom 28. bis 34. Lebensjahr

in A 7 16 Jahre; etwa vom 35. bis 50. Lebensjahr

in A 8 12 Jahre; etwa vom 51. bis 62. Lebensjahr

in A 9 3 Jahre; bis zur Pensionierung

Vergleicht man diese Durchschnittswerte mit dem tatsächlichen Durchschnittsalter der Beamten, in einer Verwaltung, so wird man feststellen, daß diese Werte noch auf Jahre hin unterschritten werden. Das für die Betroffenen günstige Durchschnittsalter ist für die Verwaltung allerdings das Problem der Zukunft. Viele konnten infolge der günstigen strukturellen Gegebenheiten in den vergangenen Jahren zügiger befördert werden, als es aufgrund einer langfristigen Personalplanung eigentlich hätte sein dürfen. Alle Verwaltungen haben somit im Vorgriff auf die Zukunft gelebt. Denn auf Beförderung müssen nunmehr andere um so länger warten.

Das sei an einem Beispiel aus einer obersten Bundesbehörde aufgezeigt. Es wird angenommen, daß die Altersschichtung ausgeglichen ist und jeder Hilfsreferent als Laufbahnerwartung die BesGr A 16/B 3 erreichen sollte²⁷⁾.

Jeder Mitarbeiter muß in dieser obersten Behörde in A 13 2 Jahre, in A 14 etwa 7 Jahre und in A 15 etwa 14 Jahre verbleiben um dann Mitte seiner fünfziger Jahre Referent werden zu können. Das scheint vielen zu spät. Es wäre dann allerdings konsequent zu bekennen, daß ein großer Teil der Hilfsreferenten nicht über die BesGr A 15 bis zum Ausscheiden hinauskommen wird. Die Betroffenen — und dies müßten weit mehr als 30 % sein — sollten dies erkennen können.

Keinesfalls dürfen sie immer wieder mit neuen Hoffnungen getäuscht werden. Entsprechendes gilt auch für den nachgeordneten Bereich.

Nach heutiger Sicht wird ohnehin die geringe Beförderungsexpektanz bereits ganze Jahrgänge treffen. Denn es gilt: Befördert man im öffentlichen Dienst den einen schneller, dann wartet zwangsläufig ein anderer länger. Es ist wichtig, sich diese Ge-

- ¹²⁾ Vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: Bericht der Kommission; Baden-Baden 1973 sowie Schnupp, G.: Aktionsprogramm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Personalvertretung, 1976, S. 407 ff.
- ¹³⁾ Vgl. Verf.: Sachgemäße Amberbewertung und das Problem der Chancengerechtigkeit, in: BWV, 1977, S. 25 ff.
- ¹⁴⁾ Vgl. Krüger, W., a. a. O., S. 78 ff.
- ¹⁵⁾ Vgl. Offe, C.: Leistungsprinzip und industrielle Arbeit. Mechanismen der Statusorganisation in Arbeitsorganisationen der industriellen „Leistungsgesellschaft“, Frankfurt 1970.
- ¹⁶⁾ Vgl. Neeße, G., a. a. O., S. 89 ff.
- ¹⁷⁾ Vgl. Verf.: Quantitative Fortbildungsanalyse in einem integrierten Verwendungs- und Fortbildungssystem, in: VuF, 1975, S. 133 ff.
- ¹⁸⁾ Vgl. Verf.: Ansätze zu einer Beförderungsstrategie, in: BWV, 1977, S. 85 ff.
- ¹⁹⁾ Vgl. Batelle-Institut: Bedarf und Angebot an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern in der Bundesrepublik Deutschland bis 1990; Frankfurt a. M. 1975 sowie Hochschul-Informationssystem GmbH: Beschäftigungslage und Berufschancen für Wirtschaftswissenschaftler, Juristen und Sozialwissenschaftler 1961—1990; Umdruck, Hannover 1975.
- ²⁰⁾ Vgl. Verf.: Die Fachhochausbildung des Bundes — Stückwerk oder Konzeption, in: BWV, 1976, S. 247 ff.
- ²¹⁾ Vgl. Schaeffgen, H.: Aktuelle Probleme der Personalführung, in: Der Bundeswehrbeamte, 1976, S. 105 ff. sowie Karrasch, W.: Personalplanung und Beförderungssituation, in: Der Bundeswehrbeamte, 1975, S. 125 ff.
- ²²⁾ Vgl. Verf.: Sachgemäße . . . ; a. a. O., S. 25 f.
- ²³⁾ Vgl. Zweites Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuordnung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern vom 23. 5. 1975, BGBl. I, S. 1173.
- ²⁴⁾ Vgl. Neeße, G., a. a. O., Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts sowie Summer, R.: Arbeitsbericht der Bundesregierung über die Vorarbeiten für eine Amter- und Dienstpostenbewertung — Analyse und Kritik —.
- ²⁵⁾ Verf.: Sachgemäße . . . ; S. 27.
- ²⁶⁾ Verf.: Jedem . . . ; S. 226.
- ²⁷⁾ Verf.: Quantitative . . . ; S. 142.
- ²⁸⁾ Vgl. hierzu die Diskussion über das Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstes.