

Die Methode des vergoldenden Handschlags

— Einige Anmerkungen zur Diskussion einer vorzeitigen Zuruhesetzung von Beamten, Angestellten und Offizieren —

Prof. Dr. H. E. Meixner, Bonn

Das Vorhaben von Verteidigungsminister Wörner, 1.500 Offiziere der Jahrgänge 1932 — 1944 vorzeitig zu pensionieren, hat in der Öffentlichkeit hohe Wogen geschlagen. Die Reaktionen reichen von Betroffenheit, Unverständnis bis hin zu dem nüchternen Kalkül, welche Rückschlüsse hieraus für den eigenen Bereich zu ziehen sind. So haben sich bereits einige Gewerkschaften und Verbände zu Wort gemeldet und für das von ihnen vertretene Klientel vergleichbare Maßnahmen gefordert.

Noch baut die Bundesregierung darauf, daß sie diese unfreiwillige Folgelast abwehren kann. Herausgestellt wird daher, daß es sich bei den Problemen der Militärs um streitkräftespezifische Eigenheiten handelt, die nicht auf den übrigen öffentlichen Dienst übertragbar seien. Der Nachweis, daß diese Bewertung zutreffend ist, muß noch geführt werden. Das dürfte schwierig sein. Eine andere Frage ist es allerdings, ob die Methode des vergoldenden Handschlags überhaupt die Erwartungen erfüllen kann, die in sie gesetzt werden. Die Frage soll im folgenden geklärt werden. Zwar ist die Überlegung, sich von einem Teil der überbesetzten Jahrgänge 1932 — 1944 zu trennen in seiner Einfachheit und Plausibilität fast genial zu nennen. Doch der Höhenflug theoretischer Gedankenakrobatik verliert an Tempo, wenn es darum geht, das Modell mit der praktischen Würze zu versehen.

Die vorzeitige Pensionierung von Offizieren

Am 11. Dezember 1984 hat das Bundeskabinett zugestimmt, daß bis zu 1.500 Offiziere vorzeitig aus den Streitkräften ausscheiden können. Mit Rücksicht auf den Arbeitsmarkt — so heißt es in der Presseerklärung der Hardthöhe — soll dies auf sechs Jahre verteilt werden. »Von 1986 bis 1991 sollen danach jährlich durchschnittlich 250 Berufsoffiziere des Truppendienstes die Möglichkeit erhalten, auf eigenen Antrag vorzeitig in den Ruhestand zu treten.«

| | | |
|------------|------|---------------|
| Gelingt es | 1986 | 250 Offiziere |
| | 1987 | 300 Offiziere |
| | 1988 | 300 Offiziere |
| | 1989 | 250 Offiziere |
| | 1990 | 200 Offiziere |
| | 1991 | 100 Offiziere |

davon zu überzeugen, die Streitkräfte vorzeitig zu verlassen, dann kann aus der Sicht der Personalplaner des Verteidigungsministeriums zusammen mit den altersbedingten Abgängen die SOLL-Vorgabe, die sich auf eine ideale Altersschichtung und

Ämterstruktur bezieht, nahezu erreicht werden (484). Soweit die Zahlen.

Eine andere Frage ist, wie man Mitarbeiter, auf die man gut verzichten kann, überzeugt, vorzeitig den Dienst zu quittieren. Das dürfte gar nicht so einfach sein, wenn kein verlockendes Angebot an anderer Stelle winkt. Es werden wohl daher vornehmlich solche Mitarbeiter die Möglichkeit eines vorzeitigen Abgangs wählen, die für sich und ihr Fortkommen eine gesicherte Chance auf dem Arbeitsmarkt sehen. Nur wenige Individualisten könnten sich ansonsten den Luxus leisten, mit 47 Jahren Pensionär zu sein. Denn das Angebot, das vorzeitig ausscheidenden Offizieren gemacht wird, sieht auf den ersten Blick eher bescheiden aus: Neben den bis dahin erworbenen Pensionsanspruch erhalten abgangswillige Offiziere der Jahrgänge 1932/1944, die eine ruhegehaltstfähige Dienstzeit von mindestens vierundzwanzig Jahren geleistet haben, beim Eintritt in den Ruhestand nach Vollendung des

- 45. Lebensjahres das Achtfache,
 - 46. Lebensjahres das Siebenfache,
 - 47. Lebensjahres das Sechsfache,
 - 48. Lebensjahres das Fünffache,
 - 49. Lebensjahres das Vierfache,
 - 50. und jedes weiteren Lebensjahres das Dreifache
- der Dienstbezüge des letzten Monats, höchstens jedoch das Achtfache der Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe A 14.

Rückschlüsse für die Verwaltung

Auf den ersten Blick scheint die Abfindungssumme bescheiden und wenig attraktiv. Das mag zutreffen, wenn man ausschließt, daß die vorzeitigen Aussteiger nicht auf lukrative Jobs außerhalb des öffentlichen Dienstes umsteigen.

Bei der Vielschichtigkeit des öffentlichen Dienstes kann man davon ausgehen, daß es bei einer Breitanwendung dieser Methode in einigen Verwaltungssektoren zu einem nicht mehr zu verkraftenden Aderlaß kommen wird, während diese Maßnahme in anderen Bereichen nur geringe Abgänge läßt. Entscheidend für die Abgangswilligkeit wird die Qualifikation der angesprochenen Mitarbeiter sein. Wer eine Chance als Rechtsanwalt, niedergelassener Arzt, als Architekt, als Steuerbevollmächtigter, als Gutachter, als Werkschutzmann u.a.m. sieht, wird diese Gelegenheit mit beiden Händen greifen. Der Verwaltungsspezialist indes wird bleiben. Er wird es sich trotz der an sich

günstigen Rahmenbedingungen nicht leisten können, in jungen Jahren Pensionär zu sein.

Sicherlich wird man diese Aktion nicht nur auf die Statusgruppe der 1,83 Millionen Beamten beschränken können. Das wäre sicherlich eine nicht zu rechtfertigende Privilegierung einer Teilgruppe von insgesamt 4,5 Millionen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Auch Angestellte (1,62 Mio) und Arbeiter

| Laufbahngruppe | Beamte | Angestellte | Beamte/Angestellte Arbeiter insges. |
|------------------|--------|-------------|--|
| Einfacher Dienst | 10,8 | 5,1 | 17 |
| Mittlerer Dienst | 33,2 | 69,1 | 49 |
| Gehobener Dienst | 36,0 | 19,1 | 23 |
| Höherer Dienst | 19,9 | 6,7 | 11 |

Bedenkt man, daß im gehobenen und höheren Dienst der Bildungsbereich mit 850.000 Beschäftigten besonders stark vertreten ist, dann wird eine weitere Differenzierungsebene deutlich: Selbst innerhalb der Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes werden sich nur wenige angesprochen fühlen, dieses Angebot zu prüfen. Die große Zahl der arbeitslosen Lehramtskandidaten belegt beispielhaft — und dies mehr als deutlich —, wie schwer sich einige Spezialisten der öffentlichen Verwaltung tun, ein ausbildungsfremdes Unterkommen in der Wirtschaft zu finden.

Die soziale Unausgewogenheit einer vorzeitigen Zuruhesetzung ist ein Grund, der gegen eine uniforme Übertragung dieser Operation auf alle Verwaltungsbereiche spricht. Letztlich werden weder die aktuellen noch die sich verschärfenden Probleme der Zukunft auf diesem Wege zu lösen sein.

Ein anderer Grund gegen diese Maßnahme leitet sich aus den enormen Kosten ab. Es ist schon erstaunlich, daß in einer Zeit, in der die Devise zählt: »Sparen, koste es, was es wolle!« die Bundesregierung sich auf ein so gewagtes und kostenintensives Abenteuer einläßt. Wie will man den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes, von denen 70 % den Laufbahnen des vergleichbaren einfachen und mittleren Dienstes angehören, glaubhaft die Sparhaushalte der letzten Jahre erklären, wenn man auf der anderen Seite nur so mit den Millionen jongliert? Da werden beispielsweise entgegen Absichtserklärungen, plausiblen Argumenten und langfristigen Planungen die Eingangssämter des gehobenen und höheren Dienstes abgesenkt, um im Haushaltsjahr 31 Millionen DM einzusparen oder aber es werden die Essenszuschüsse gekappt. Diese Einsparungen treffen vor allem die schwachen Einkommen (70 %). Für sie sind 20 DM auch heute noch ein Betrag, mit dem man rechnet.

Die Kosten dieser Maßnahme

Die Bundesregierung spricht von 652 Millionen DM. Damit sei die Aktion des vergoldenden Handschlags für 1.500 vorzeitig ausscheidende Offiziere finanzierbar. Das ist eine Illusion. Mit diesem Betrag läßt sich das geplante Vorhaben keinesfalls realisieren. Die tatsächlichen Kosten dürften indes bei ca. 1,5 Mrd DM liegen. Das ist immerhin das Doppelte — gemessen an der offiziellen Version. Bereits der mittelfristige Finanzansatz dürfte wohl kaum einzuhalten sein, wenn tatsächlich die ange-

ter (1,08) werden zumindest formal gleiche Probleme geltend machen, um dann anderes zu fordern.

Insgesamt dürfte die vorzeitige Zuruhesetzung wohl eher auf die höheren Einkommenbezieher zugeschnitten sein. Das aber ist letztlich eine vergleichsweise elitäre Minderheit. Schlüsselst man einmal die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nach den Einkommensverhältnissen auf, dann wird dies deutlich:

strebt Zahl 1.500 vorzeitig ausscheidenden Offiziere realisiert wird.

| Mio DM | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------|------|------|------|------|
| | 19,2 | 32,7 | 47,6 | 59,4 |

Die offiziell genannten Zahlen sind auch hier mehr als geschönt. Würde ein privater Unternehmer eine vergleichbare Aktion erwägen, dann müßte er seinen freiwillig ausscheidenden Mitarbeitern ein ansehnliches Handgeld zahlen. Der Konkurs wäre dann nicht mehr weit.

Kapitalisiert man einmal die Ansprüche eines 48jährigen Beamten bzw. Offiziers bis zum Zeitpunkt seines Eintretens in den Ruhestand, dann ergibt sich folgendes Kostenbild:

| Offiziere | BesGr. | Beamte |
|-----------|-----------|---------|
| | A 7 | 341.700 |
| | A 8 | 370.000 |
| | A 9 | 408.000 |
| | A 10 | 457.000 |
| 193.000 | A 11 | 508.000 |
| | A 12 | 559.000 |
| 329.000 | A 13 (GD) | 620.000 |
| 458.000 | A 14 | 621.000 |
| 517.000 | A 15 | 682.000 |
| 686.000 | A 16 | 758.000 |
| 800.621 | B 3 | |

Die tatsächlichen Kosten für die öffentlichen Personalhaushalte liegen indes weit über diesen »Abfindungen«. Hinzu gerechnet werden müssen

- Kosten für die ausgelösten Beförderungsketten
- Gemeinkosten (z.B. Beihilfe)
- Kosten für zusätzliches Personal
- Kosten für Pensionsrückstellungen.

So löst beispielsweise ein vorzeitig ausscheidender Oberstleutnant eine Beförderungskette aus, die sechs »Gewinner«, Nutznießer umfaßt. Bei den Militärs, die eine Einheitslaufbahn der Dienstgrade vom Leutnant (BesGr. A 9) bis hin zu den B-Gehältern haben, ist dies eine teure Angelegenheit. Scheidet hingegen ein Beamter der BesGr. A 15 vorzeitig aus, dann

können lediglich zwei Kollegen nachrücken: einer nach BesGr. A 14 und einer nach BesGr. A 15. Selbst bei sehr ungünstigen Annahmen liegen daher die Kosten für die Beamten gegenüber den Offizieren bei ca. einem Drittel:

| Basis 1.500 | Verwaltung | Streitkräfte |
|-------------|------------|--------------|
| in DM | 100 Mio | 300 Mio |

Bei den Kosten für zusätzliches Personal muß bei den Militärs über einen Zeitraum von etwa neun Jahren mit einem Personalbestand von 1,7 gerechnet werden: Auf einen vorzeitig entlassenen Offizier kommt eine vollbezahlte Stelle (100%) und ein Pensionär mit einem Versorgungsanspruch von ca. 70%. Würde man dagegen einen Beamten der Laufbahngruppe des höheren Dienstes mit 48 Jahren vorzeitig Zuruhesetzen, dann müßten über einen Zeitraum von mindestens 15 Jahren die Personalkosten mit dem Faktor 1,6 je Aussteiger multipliziert werden.

| Basis 1.500 | Verwaltung | Militär |
|---------------------|------------------|------------|
| fiktive Verweilzeit | 15 Jahre | 9 Jahre |
| Kosten | 1.755,000 Mio DM | 300 Mio DM |

Anmerkung: Die Zahlen beleuchten schlagartig, was die vorgezogenen Altersgrenzen den Steuerzahler kosten.

Die Kosten für Pensionsrückstellungen berechnen sich aus der verkürzten aktiven Verweilzeit und den dadurch bedingten erhöhten Ergänzungsbedarf, der langfristig zu einer höheren Zahl an Versorgungsempfängern führt. Durch die vorzeitige Zuruhesetzung von 1.500 Offizieren muß langfristig mit etwa 400 zusätzlichen Pensionären gerechnet werden. Bezogen auf die Verwaltung ist bei einer vorzeitigen Zuruhesetzung von 1.500 Beamten langfristig von 650 zusätzlichen Versorgungsansprüchen auszugehen.

| Basis 1.500/48 Jahre | Verwaltung | Militär |
|----------------------|------------|------------|
| | 430 Mio DM | 400 Mio DM |

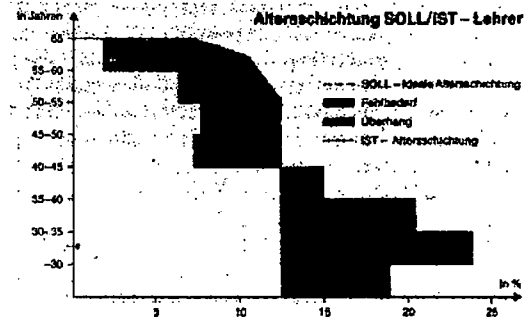
Das Problem und seine Auswirkungen

Der rasante Auf- und Ausbau der öffentlichen Verwaltung in den 60er und Anfang der 70er Jahre hat empfindliche Kerben am Lebensnerv der Altersschichtung und Ämterstruktur hinterlassen. Die damals auf den Arbeitsmarkt verfügbaren Kräfte gehörten vornehmlich den Jahrgängen 1935 — 1950 an. Diese Jahrgänge sind es, die heute den Personalplanern besonderes Kopfzerbrechen bereiten. Zwei Bereiche weichen von diesem allgemeinen Trend ab. Es ist dies der Bildungsbereich (860.000 Mitarbeiter) und der Bereich der Inneren Sicherheit (290.000 Mitarbeiter). Zwar gibt es auch hier gravierende Verzerrungen in der Altersschichtung, doch geschah dies mit Schwerpunkt in den 70er Jahren, gegenüber den anderen Verwaltungsbereichen um 5 bis 10 Jahre zeitlich versetzt.

Insgesamt ist das Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst recht günstig, doch von Jahr zu Jahr überaltert nunmehr der

Personalkörper: Wer vor wenigen Jahren noch als jung und dynamisch galt, kommt in die gesetzteren Jahre und verliert schon bald mit jedem weiteren Jahr deutlich an Schwung. Zwar gibt es zwangsläufig auch bei einer harmonischen Altersschichtung in jeder gewachsenen Organisation junge, ältere und alte Mitarbeiter. Problematisch wird es allerdings, wenn einzelne Einstellungsjahrgänge überrepräsentiert sind. Als Anhalt gilt für den einfachen und mittleren Dienst eine Quote von 2,2% pro Jahrgang am Gesamt des Personalumfanges bezogen auf die Laufbahngruppe. Die Vergleichszahlen für den gehobenen und höheren Dienst: 2,38% und 2,7%.

Im Bildungsbereich sind beispielsweise die Jahrgänge der 30- bis 40jährigen deutlich überrepräsentiert: In diesen Jahrgängen finden sich 60% des Personalbestandes wieder.



Ein erfreuliches Bild — so könnte man meinen. Doch der Vorteil von heute wendet sich in den nächsten Jahren zu einem drückenden Nachteil:

1. Mit jedem Jahr überaltert der Personalkörper und in zwanzig Jahren sind von drei Lehrern zwei älter als fünfzig Jahre. Das heute noch junge, dynamische Lehrerkollegium wird absehbar zu einem Zirkel der Senioren.

2. Da jede Neueinstellung »frischen Wind« in die Organisation hineinträgt, es so zu einem Austausch an theoretischen Neuerungen und praxisorientierten Informationen kommt und Anstöße zu Innovationen gesetzt werden, wirkt sich auf Dauer ein geblockter Regenerationzyklus verheerend aus.

3. Aufgrund der Altersstruktur und des Rückganges an Geburten wird etwa bei den Lehrern (vgl. auch Polizei, die ebenfalls ihren Personalbedarf aufgrund von Dichteziffern berechnet) eine ganze Generation von Bildungsaufgaben ausgeschlossen. Das kann nicht gut sein.

4. Ausbildungskapazitäten werden ungleich ausgelastet.

5. Die heute überbesetzten Jahrgänge wurden vornehmlich in Jahren rekrutiert, in denen der Arbeitsmarkt wenig hergab. In diesem Zusammenhang ist häufig von dem »Zwanzigprozententypen« — so genannt, weil man von ihrer Arbeitskraft nicht mehr erwarten konnte — die Rede. Es bedurfte, um in diesem Bild zu bleiben, fünf Einstellungen, um die Anforderungen eines Arbeitsplatzes abzudecken.

Neben diesen eher verwendungsbezogenen Problemen einer unausgewogenen Altersschichtung, kommt es zusätzlich zu einem Beförderungsstau. Denn mit der Expansion der öffentlichen Verwaltung und einer Reihe zusätzlicher struktureller Verbesserungen (z.B. Verbesserung der Stellenobergrenzen) konnten viele junge Mitarbeiter in hohe und höchste Beförderungsränge aufrücken. Diese Ämter sind nun über Jahre, Jahr-

zehnte nicht mehr disponierbar. Wenn man beispielsweise einen 40jährigen Amtmann zum Amtsrat (A 12) befördert, dann bleibt diese Stelle rund 20 Jahre besetzt. In der gleichen Zeit könnte man durchaus drei oder gar vier Kollegen mit dieser einen Beförderungsplanstelle beglücken. Bedenkt man die Beförderungskette, die eine Planstelle der BesGr. A 13 gD auslöst, dann wird deutlich, wie verfahren die Beförderungsmöglichkeiten bei einer unharmonischen Altersschichtung sind: Für viele zeichnet sich daher bereits jetzt ab, daß sie — obgleich vielleicht leistungsstärker und besser qualifiziert — in den unteren Beförderungsnämtern in Pension gehen müssen.

An dieser Stelle nun setzt der Verteidigungsminister mit seinem Vorhaben an. Er will sich von ca. einem Drittel der mit insgesamt 5.000 im Überhang stehenden Offiziere der Jahrgänge 1935 — 1944 auf freiwilliger Basis trennen. Das schafft Luft und bringt Bewegung in den sich ansonsten verfestigenden Personalkörper. So gesehen liegt der Gewinn dieser Maßnahme auch in dem zurückgewonnenen Handlungsspielraum für Personalentscheidungen. Es ist eine Frage, wie man diesen Vorteil gewichtet, vor allem dann, wenn — wie zu erwarten — die Besten gehen werden.

Die Therapie — Theorie und Praxis

Übersieht man einmal die Kosten dieses Vorhabens, dann kann man theoretisch bei der vorzeitigen Zurruehesetzung eine Reihe von Vorteilen entdecken. Voraussetzung ist allerdings, daß sich die Theorie auch in der Praxis umsetzen läßt. Und das bedeutet bei der jetzt anstehenden Aktion der Streitkräfte, 1.500 »Aus« bzw. »Umsteiger« zu finden. Da Zwangsmittel nicht eingesetzt werden sollen, baut bei den Militärs zumindest alles auf Freiwilligkeit. Nun kann es allerdings der Personalabteilung nicht gleichgültig sein, wer die Organisation vorzeitig verläßt. Im Gegenteil. Sie wird — und muß! — ein Wunschprofil der potentiellen Abgänger im Auge haben. Anders, als bei der Stellennachbesetzung, bei der geworben, agiert und ausgewählt werden kann, wird man hier entgegen den sonstigen Geflogenheiten vieles — vielleicht zu viel — dem Zufall überlassen müssen. Allerdings beweist die Verwaltung in diesem Punkt nicht erst seit heute wahre Größe. Aus der Sicht einer vorausplanenden Personalpolitik können Zufallsprodukte jedoch nicht gewollt sein.

Sammelt man einmal die Merkmale eines Wunschabgängers, dann könnte sich — wenn man dieses Problem einmal weniger wissenschaftlich, dafür aber plakativ angeht — folgendes Bild ergeben:

- die weniger Intelligenten (Dummen)
- die Faulen
- die weniger Qualifizierten
- die Lahmen
- die Innovationsknacker
- die Inflexiblen
- die ewigen Verlierer
- die Abgearbeiteten.

Die hier genannten Typen stehen in einem und/oder Verhältnis: Man kann dumm sein und faul und lahm etc. Denkbar ist aber auch die Kombination: intelligent und faul. In diesem Fall ist es nicht einfach zu entscheiden, ob es sich um einen Wunsch kandidaten handelt oder nicht.

Da gegenüber den 60er Jahren der Arbeitsmarkt heute für den öffentlichen Dienst im besonderen Maße ergiebig ist, ist der Abgang eines Mitarbeiters leicht zu ersetzen — vorausgesetzt, es handelt sich nicht um einen Spezialisten, bei dem die Erfahrung im besonderen Maße zählt.

Wer wird gehen?

Da man die Freiwilligkeit so hoch schätzt, ist dies wohl eine Frage von besonderem Rang. Man sollte daher annehmen, daß die Hardthöhenplaner im Vorfeld dieser Maßnahme sorgfältig recherchiert haben,

1. — ob sich die gewünschte Zahl von 1.500 Abgangswilligen wird finden lassen,
2. — ob sich das Profil der Abgangswilligen zumindest annähernd mit dem Profil der Wunschabgänger deckt,
3. — von welchen Erwartungen und Forderungen die »Bleibenden« künftig gegenüber ihren Dienstherrn ausgehen werden,
4. — welche Auswirkungen diese Maßnahme auf das Arbeitsklima haben wird,
5. — welche Stimmung sich breit machen wird, wenn das Vorhaben die parlamentarischen Hürden nicht nehmen wird oder aber die erwartete Zahl von 1.500 Abgängern nicht erreicht werden kann.

Dies sind zentrale Fragen. Sie entscheiden über die Effizienz dieser Operation. Sie müssen daher auch geklärt sein, um diese gewagte Unternehmen kalkulierbar zu halten. Immerhin kostet diese Operation den Steuerzahler viel Geld. Wollen wir also zugunsten der Militärs annehmen, daß sie dieses Vorhaben statt uniform vereinfachend differenziert und analytisch angegangen sind. Dies ist aber nur möglich, wenn sich die betroffenen Offiziere repräsentativ haben zu Wort melden können. Trifft diese Hoffnung zu, dann müßten die Ergebnisse dieser empirischen Befragung für Praktikabilität bzw. Akzeptanz dieses Angebots sprechen. Obgleich dieses Ergebnis für alle, die sich mit ähnlich gelagerten Fragestellungen beschäftigt haben (z.B. Akzeptanz der Teilzeitarbeit, Verkürzung der Lebensarbeitszeit, etc.) überraschend sein muß, unterstellen wir, daß die Hardthöhenplaner bei dieser Operation kein Russisch-Roulett spielen.

Es verwundert dann allerdings, daß die Befragungsunterlagen bis heute noch nicht zugänglich sind. Ich will nicht ausschließen, daß es eine Reihe von Gründen gibt, die Ergebnisse dieser Entscheidungsgrundlage nicht zu veröffentlichen und die Aussagen der Betroffenen dezent zu behandeln. Daran wird das BMVg wohl gedacht haben. Denn im Detail hört man zu dem Stimmungsbild in der Truppe erstaunlich wenig. Man beschränkt sich offensichtlich auf das Wesentliche. So ist wohl auch der Hinweis des BMVg zu verstehen, daß die freiwillige Zurruehesetzung von Offizieren im Alter zwischen 46 und 52 Jahren nicht als soziale Maßnahme gesehen werden kann. »Sie bedeutet — im Gegenteil — für die Betroffenen eine Verminderung ihres Lebensinkommens und das verfrühte Aufgeben des erwählten Berufs.« (Pressemitteilung/84, S. 15). Folgt man dieser Beurteilung der Ausgangslage, dann gehen die Personalplaner der Hardthöhe davon aus, daß der vorzeitig ausscheidende Offizier in der Regel keiner bezahlten Tätigkeit mehr nachgehen wird. Es ist — ohne die Ergebnisse der Befragungen zu kennen — schwer vorstellbar, daß Offiziere in der angegebenen

Größenordnung (1.500) unter den diskutierten Bedingungen (Pensionsanspruch, Abfindung) einen freiwilligen Abgang akzeptieren. Denn immerhin gilt es in unseren Breiten nicht als besonders attraktiv, Frühpensionär zu sein. Befragungen, die im Zusammenhang mit einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit stehen, weisen auf diesen Trend. Sie zeigen aber auch, daß die meisten Mitarbeiter in der Arbeit kein notwendiges Übel, sondern eine Möglichkeit der Selbstentfaltung sehen. Was also sollte die Offiziere, auf die es ankommt, veranlassen, unter den eher bescheidenen Bedingungen die Armee zu verlassen? Da unser Gesellschaftssystem auf Leistung und Gegenleistung programmiert ist, meine ich, kann berufsethische Vernunft nicht das Hauptmotiv eines freiwilligen »Abgängers« sein. Gelingen oder auch Mißlingen einer vergleichbaren Aktion im Verwaltungsbereich wäre, da man wohl auch hier nur auf die Freiwilligkeit bauen kann, von den Motiven der abgangswilligen Mitarbeiter abhängig. Diese Motive werden ebenso breit gespannt sein, wie die Vielfalt menschlicher Dynamik. Ein lohnendes Forschungsobjekt! Allerdings werden wohl nicht alle, die heute mit einem vorzeitigen Abgang liebäugeln, auch tatsächlich den Schritt in eine ungewisse Zukunft wagen. So gesehen ist das Vorhaben des Verteidigungsministers recht mutig. Er unterstellt nämlich, daß etwa jeder sechste Offizier der betroffenen Jahrgänge bereit ist, vorzeitig auszuscheiden. Eine nicht nur mutige Annahme, sondern obendrein auch noch sehr optimistische Hoffnung!

Kategorisiert man einmal plakativ die Abgangswilligen einer Verwaltung, dann sind folgende Typen denkbar:

- der clever Dynamische
- der Alleskönner
- der Berufspolitiker
- der gefragte Spezialist
- der erfolgversprechende Lobbyist
- der verhinderte Hausmann
- der Bürokratie-Müde
- der Ausgebrannte
- der Opferwillige
- der im Dienst Frustrierte
- der immer Frustrierte
- der Masochist, der geht und darüber klagt
- der väterliche Gönner
- der Dann-Eben-Typ
- der verhinderte Präsident.

Zwar ist mit Beantwortung der Frage: »Wer geht« bereits klar, wer bleiben wird, doch kann auch hier die plakative Aufzählung einer »Bleibertypologie« hilfreich sein:

- der berufsethisch Motivierte
- der berufsfeld Fixierte
- der Überzeugte
- der Karrieretyp
- das eingeleisig denkende Arbeitstier
- der Lahme
- der Langweiler
- der nützliche Idiot
- der Präsident des örtlichen Vereins
- der Bleißfüßler
- der Zwanzigprozenttyp
- der Ausgepokerte
- der bürokratische Normspezialist.

Beide Typologien zeigen, auf welch heikles Unternehmen man sich einläßt, wenn man einen vorzeitigen Abgang von Mitarbeitern auf freiwilliger Basis ins Auge faßt. Der Effizienz einer Verwaltung wird die Strategie des vergoldenden Handschlags sicherlich nicht besonders dienlich sein. Bestenfalls werden sich die Karriereträume auch weniger kompetenter Beamter erfüllen.

Auch der Zufall will geplant sein

In den nächsten Jahren kommen auf die Bundeswehr unruhige Zeiten zu. Denn die vorzeitige Zurrücksetzung von 1.500 Offizieren mag man zwar als ein Angebot ausgeben, dessen man sich nach persönlichen Belangen bedienen kann, doch wer die Einsatzbereitschaft der Truppe im Auge behalten will, wird wohl kaum nach Lage der Dinge auf manifeste oder latente Zwangsmittel verzichten können.

In diesem Spiel gibt es dann Gewinner und Verlierer, Zurückgesetzte und Bevorzugte, gerechte und weniger gerecht empfundene Entscheidungen. Das führt zwangsläufig zu Reibungsverlusten. Diese können nicht ohne belastende Wirkungen auf das Arbeitsklima bleiben, und es ist nicht auszuschließen, daß selbst Leistungswillige im Gefolge dieser Aktion nachhaltig frustriert werden.

Das Problem, zu dessen Lösung man angetreten ist, gleicht der Quadratur des Kreises. Einige der bevorstehenden Schwierigkeiten hat man auf der Hardthöhe wohl erkannt: »Für die Akzeptanz und Wirksamkeit der Maßnahmen kommt es . . . darauf an, das Angebot hinreichend attraktiv und fair zu machen« (Pressemitteilung/84, S. 15). Große Worte. Zwei seien einmal beispielhaft untersucht. Es geht um die Begriffe »fair« und »hinreichende Attraktivität«.

Es wird nicht einfach sein, fair zu bleiben, wenn Interessensgegensätze von Dienstherrn, »Abgängern« und »Verbleibern« aufeinanderprallen, wenn persönliche Belange, Absichtserklärungen und übergeordnete Gesichtspunkte zu harmonisieren sind. Die bei dieser Aktion zu berücksichtigenden sozialen und einsatzorientierten Positionen sind letztendlich zu konträr, um bei auftretenden Konflikten nach der Devise eines Harmonie- und Sonnenscheinmanagements zu verfahren. Das wird bereits deutlich, wenn man sich der Forderung einer »hinreichenden Attraktivität« zuwendet. Für inkompetente »Wunschabgänger«, auf die es letztlich ankommt, ist das Angebot sicherlich nicht hinreichend. Man wird es durch eine Reihe von kleinen und größeren Tricks nachbessern müssen. Als Faustformel gilt: Je geringer die Attraktivität eines freiwilligen Abgangs ausfällt, desto mehr muß man auf die einreden, von denen man sich trennen will. Das gilt auch in Umkehrung: Je attraktiver die Angebote ausfallen, desto mehr Energie muß man aufwenden, um die zum Bleiben zu bewegen, von denen man sich auf keinen Fall trennen darf.

Unterstellt einmal, das Unmögliche wird durch freiwilligen Zwang so möglich, wie man dies vom grünen Tisch aus plant, dann ist man allerdings noch lange nicht über den Berg. Denn beim ersten Ärger — und Ärgernisse gibt es in jeder Organisation — werden die, die geblieben sind, sich fragen, wofür sie denn eigentlich diesen Ärger ertragen. Mit einer Gegenleistung von 25 bis 30 % Gehaltsdifferenz wird man sie sicherlich nicht

besänftigen können. Die überredeten »Bleiber« werden handfeste Forderungen schmieden. Werden sie enttäuscht, dann setzt eine Welle von laustarken Frustrationen ein.

Wer bleibt, das ist schon heute erkennbar, erwartet viel — auch die Einlösung von Versprechungen. Es ist durchaus vorstellbar, daß davon in der ersten Euphorie mehr vorgetragen werden, als später eingelöst werden können.

Direkte und indirekte Zwangsmittel

Man wird bei dieser Aktion wohl kaum auf die selbstregulierenden Kräfte vertrauen können. Damit löst man dieses komplexe Problem nicht. Es liegt nahe, auf die Entscheidungsfindung der Betroffenen einzuwirken. Das gilt für die inkompetenten »Wunschabgänger« ebenso wie für die, die bleiben sollen. Auf diesem Weg kann leicht die Grenze der Fairneß überschritten werden und die postulierte Freiwilligkeit kann unversehens in Krampf und Zwang umschlagen.

Die Einwirkungs- bzw. Zwangsmittel der Personalführung können theoretisch von der Überzeugung über die Drohgebärde bis hin zur Verlockung variieren. Fair wäre die Überzeugung. So etwa, wenn es gelingt, Vor- und Nachteile eines potentiellen »Abgängers« in einem Personalgespräch auf seine persönliche Belange zu beziehen. Das wäre dann eine Form der persönlichen Entscheidungshilfe. Die Grenze auf dem Weg hin zur Manipulation wäre allerdings überschritten, würde man die Sachargumentation mit kleinen und größeren Drohungen garnieren: »Das Beste für Sie wird sein, diese einmalige Chance schnell zu ergreifen, bevor Ihnen andere zuvorkommen. Befördert werden Sie ohnehin nicht mehr und in der jetzigen Verwendung können Sie auch nicht mehr lange bleiben. Ich rate Ihnen, greifen Sie zu. Sie wissen doch selbst am besten, was Sie erwarten wird: Sie werden herumgeschoben und nur noch in Verwendungen mit wenig attraktiven Aufgaben tätig sein können. Und dafür wollen Sie diesen Streß ertragen? Denken Sie an Ihre Frau, an Ihre Kinder.« So und ähnlich könnte die Methode des Überredens, des ständigen Appells aussehen. Besonders wirkungsvoll sind diese rhetorischen Stil- und Sanktionsmittel in Verwaltungen, die überregional gegliedert sind.

Steigerungen dieser einfachen Form der Drohgebärden sind durchaus denkbar, ebenso subtile Formen des Einredens: »Als Beamter/Offizier taugen Sie nicht viel, aber als ... haben Sie gute Chancen.«

Es ist schwer zu beurteilen, wie erfolgreich die Einwirkungsmöglichkeiten von der Überzeugung bis hin zur Manipulation sein werden. Eines ist allerdings bereits jetzt erkennbar: Die Grenze der Fairneß kann sehr schnell nach der Devise überschritten werden: »Wenn er es im Guten nicht einsehen will oder kann, müssen wir ihn mit der Nase hinstoßen. Dann wird er vielleicht erkennen, was für ihn das Beste ist.« Die menschliche Dynamik garantiert eine variantenreiche Palette von Einwirkungsmethoden, um Zauderer zum Abgang zu bewegen. Viele dieser Methoden werden alles andere als fair sein, nur wenige allerdings sind justiziabel.

Ein subtileres Zwangsmittel ist die Strategie der Verlockung. Da es dem vorliegenden Angebot an Attraktivität mangelt, kann es erforderlich werden, durch einige Tricks eine Nachbesserung herbeizuführen. Leistung und Gegenleistung werden so

für die vom Abgang Bedrohten erkennbarer: Je nach Dringlichkeit wird man die Drohung mit einer Verlockung garnieren. Unter dem Strich heißt es dann: »Sie haben das Ende der Fahnenstange erreicht. Wir geben Ihnen eine einmalige Chance. Wenn Sie bereit sind, nach einer Zwei-Jahresfrist auszuscheiden, können sie mit dem nächst höheren Amt die Verwaltung/Streitkräfte verlassen. Überlegen Sie sich das gut. Das ist ein Angebot, das so schnell nicht noch einmal wiederholt wird.« Denkbar ist bei hartnäckigen Zauderern, daß ihr Pokern nicht nur eine, sondern mehrere Beförderungen einbringt. Auf diese Weise läßt sich — gemessen an der Ausgangslage, dem Basisamt — ein voller Gehaltsausgleich erzielen. Der Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Personalstruktur in den Streitkräften den hierzu erforderlichen Spielraum vor: Die Maßnahme soll in den nächsten sechs Jahren abgewickelt werden. Zeit genug, um einige interessante Nachbesserungen einzubauen.

Die Strategie der Verlockung hinterläßt dort, wo es Einheitslaufbahnen im öffentlichen Dienst gibt, markante Spuren. Dann allerdings muß der Steuerzahler tief in die Tasche greifen. So könnte beispielsweise ein zaudernder Oberstleutnant (BesGr. A 14) seine Gehaltsdifferenz von ca. 30% durch geschicktes Verhandeln deutlich aufbessern. Gelingt es ihm im ersten Schritt die Besoldungsgruppe A 15 zu erklimmen, ohne sich bereits endgültig auf seinen Abgang festzulegen, dann könnte bereits nach Jahresfrist eine weitere Aufbesserung hin zum Oberst seinen Altersstand um ein Vielfaches vergolden. Der so um drei Jahre taktisch hinausgezögerte Abgang lohnt. Die folgende Tabelle, in der noch nicht alle Möglichkeiten ausgepokert wurden, zeigt, was trotz relativer Bescheidenheit möglich ist.

| BesGr. | Versorgungsbezüge (70%) | in % vom Gehalt Basis A 14 | Kapitalisiert |
|------------|-------------------------|----------------------------|---------------|
| A 14 | 48.300 | 70 % | — |
| A 15 | 53.000 | 77 % | 118.500 |
| A 15 (DA) | 54.500 | 79 % | 155.600 |
| A 16 | 60.700 | 88 % | 260.800 |
| A 16 (75%) | 65.061 | 94 % | 351.900 |

Im Bereich der Streitkräfte ist dieser Hochschiebeeffect mit einem hohen Vernebelungsaufwand verbunden. In den meisten Verwaltungen wird dies einfacher, verschwiegener von der Hand gehen. Die Schwierigkeiten der Militärs liegen bei dieser Nachschlagaktion in ihrem Hang zur Transparenz. Hier hat man sich durch eine Reihe von Planungs- und Punktesystemen festgelegt: Was der eine aushandelt, hat in diesem durch Punkte und Rangreihen vermaschten Personalbewertungsnetz sofortige Folgewirkungen auch für die anderen. Gleichwohl ist es unwahrscheinlich, daß dieses System vor Versuchungen schützt und diese kostentreibenden Nachschläge verhindert. Ein Schritt in die falsche Richtung und jedem Betroffenen wird transparent, was sich für ihn persönlich an Vorteilen bietet. Auf diese Weise werden in den Streitkräften Zugzwänge geschaffen. Gut kaschiert werden sie dann argumentativ mit der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte in Verbindung gebracht. Bislang hat diese Masche überzeugen können.

Neben den verheerenden Außenwirkungen dieser Strategie ist auch innerhalb der Bundeswehr mit ernsthaften Schwierig-

keiten zu rechnen. Zunächst könnte man meinen, daß die Schrittfolge von der Drohung bis hin zur Verlockung der Stein des Weisen ist. Denn zunächst gäbe es — vordergründig — nur Zufriedene: die Personalisten, die auf die Quadratur des Kreises eingewirkt haben, und die mit einem neuen Sternensegen ausgestatteten zufrieden stolzen Abgänger. Doch der Schein trügt. Würde auch nur der Verdacht aufkommen, daß so etwas denkbar ist, könnte die Ausnahme zu einer allgemein verbindlichen Regel werden: Selbst Abgangswillige werden zögern, bis sie den Nachschlag eingefahren haben. Den Verdacht einer solchen Möglichkeit zu vermeiden, wird für die Personalplaner gar nicht so einfach sein: Denn mit der gleichen Strategie kann man den Abgang eines nur schwer zu ersetzenden Spezialisten zumindest um zwei, mitunter wohl auch um weitere Jahre hinauszögern. Hier liegt ein besonderes Problem. Die eigentliche Bombe aber geht zeitlich versetzt los: Sie ist das Produkt der Unzufriedenheit, die sich aufstaut, wenn die »Bleiber« mit anschauen müssen, wie wenig sich Leistung und Tüchtigkeit bezahlt machen. Es mag sein, daß man sich zunächst über diese gruppenspezifischen Zusammenhänge hinwegsetzen kann. Es kann aber auch sein, daß man sich schon bald gezwungen sieht, einen weiteren Nachschlag zu fordern, und sei es, um diesem Eindruck entgegenzuwirken.

Literaturhinweise:

Weißbücher: Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, 1979, 1971/1972, 1983/1984.

BMVg (Hrsg.), Die Personalstruktur der Streitkräfte — Bericht der Personalstrukturkommission, Bonn 1971.

Krosigh, v., Czisnik, Die militärische Personalführung in der Bundeswehr, Heidelberg, Hamburg 1977.

BMVg, Pressestab, Die unausgewogene Personalstruktur bei Offizieren des Truppendienstes, Bonn 12. 12. 1984.

BMVg, Pressestab, Argumente zum Personalstrukturgesetz Streitkräfte, Bonn 21. 3. 1985.

Interview mit dem Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages, Alfred Biehle: Einzig erkennbare realistische Lösung in: Truppenpraxis 2, 1985, S. 116 f.

Schmidt, H., Problemlösung oder Überalterung, in: Truppenpraxis 2, 1985, S. 117 ff.

Meixner, H. E., Karrierefibel — Auf zum Olymp, 3. Aufl. Gernsbach 1984, S. 94 ff., 171 ff.

ders., Aktion Abendsonne — Der Verwendungstau ist nicht nur ein Problem der Bundeswehr, in: Die Zeit Nr. 6, 1985, S. 26.

ders., Personalpolitik, Köln, Berlin, München, Bonn, 1985, S. 98 — 141.