

Ansätze zur Lösung des Beförderungs- und Verwendungsstaus im öffentlichen Dienst

Von Professor Dr. H. E. Meixner, Bonn

Sollte es zu dem vom Verteidigungsminister geplanten Vorhaben einer vorzeitigen Zurruesetzung von 1500 Offizieren der Jahrgänge 1932–1944 kommen, dann muß sich die Bundesregierung darauf einstellen, daß eine Fülle weiterer Forderungen aus anderen Verwaltungsbereichen auf sie zukommt*. Diese Woge wird auch die Länder und Gemeinden erfassen. So haben bereits Gewerkschaften (z. B. GEW, GdP) und Verbände (z. B. VBB, Feuerwehr) nach Bekanntwerden der Pläne des Verteidigungsministers ihre Wünsche und Vorstellungen angemeldet.

Da sich die Politiker nicht den Vorwurf der Einäugigkeit, der Willkürlichkeit, mangelnder Fürsorge oder ungerechtfertigter Benachteiligungen aussetzen können, wird man diese For-

derungen nicht ohne Konzessionen vom Tisch bekommen. Dies wäre vielleicht möglich, wenn ein überzeugender Nachweis gelänge, daß die Gegebenheiten und Probleme in den Streitkräften mit anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes unvergleichbar sind. Dieser Nachweis ist nur schwer zu führen. Zwar gibt es in den Streitkräften eine Reihe von Belastungen und Eigenheiten, die für viele Bereiche des übrigen öffentlichen Dienstes atypisch sind. Doch wer die Argumentation der Hardthöhenplaner in den letzten Jahrzehnten aufmerksam studiert hat, wird feststellen können, daß viele Kernprobleme, die damals und heute zur Diskussion stehen, durchaus mit anderen Verwaltungen vergleichbar sind. Es empfiehlt sich daher, einmal aufmerksam die Forderun-

gen der Militärs zur Lösung ihrer Personalstrukturprobleme zu studieren. Die Mühe lohnt. Zwei Gründe sprechen dafür:

Erstens: Was im öffentlichen Dienst zur seltenen Ausnahme gehört, hat in den Streitkräften eine lange Tradition. Es ist dies eine langfristige quantitative und qualitative Personalplanung, die zumindest auf dem Papier durch Präzision und Umsicht besticht. Überall dort, wo von der Hand in den Mund gelebt wird, wo in den Personalabteilungen nach der Dampfkeselstrategie (warten und bei Überdruck panikartige Hektik) reagiert wird und dort, wo man die agierende Umsicht vermißt, ist es besonders lohnend, sich auf dieses — theoretisch — gute Beispiel zu besinnen. Von hier erhält man viele brauchbare und nützliche Anregungen.

Zweitens: Politiker und Entscheidungsträger verschließen sich offensichtlich trotz Spargebot Argumenten nicht, wenn sie entsprechend dramaturgisch aufbereitet und planerisch eingebettet sind. Häufig gelingt es sogar, temporäre Zugeständnisse über Legislaturperioden hinweg in einen unbefristeten Besitzstand zu erheben.

Die kostspieligen Lösungsstrategien militärischer Personalplanung

Im gesamten öffentlichen Dienst und insbesondere im Bereich der Inneren Sicherheit gibt es eine Reihe von Problemen, die mit den Streitkräften vergleichbar sind. So wird sich in den nächsten Jahren der Beförderungs- und Verwendungsstau als Folge einer unharmonischen Altersschichtung und unausgewogenen Amtsstruktur in vielen Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung zuspitzen. Diese Entwicklung belastet das Arbeitsklima, es gefährdet aber auch die Effektivität in vielen sensiblen Sektoren des öffentlichen Dienstes (z. B. Innere Sicherheit, Feuerwehr, u. a.).

Vergleichbar ist dieser Trend mit den Strukturproblemen in den Streitkräften Mitte der 60er Jahre. Damals gab es in den Streitkräften einen Altersüberhang der Jahrgänge von ca. 1910—1920 und ein deutliches Fehlen in den Jahrgängen 1925—1934. Nicht anders sind diese Probleme für nahezu alle Verwaltungen, die in den 60er Jahren expandierten. Der rasante Auf- und Ausbau der öffentlichen Verwaltung der 60er und 70er Jahre mit einer personellen Expansion von 2,6 Mio Mitarbeitern auf über 4,5 Mio hat dazu geführt, daß zunächst eine Verjüngung auf allen Führungsebenen durch den überproportional heranwachsenden Nachwuchs verkraftet werden mußte. Diese Entwicklung war damals nicht oh-

ne Probleme, gleichwohl galt es sie zu meistern. Nunmehr steigt von Jahr zu Jahr das Durchschnittsalter des Personalkörpers vor allem in Bereichen des öffentlichen Dienstes, die von diesem Expansionsschub im besonderen Maße betroffen waren (Innere Sicherheit, Sozialer Bereich [Krankenhäuser], Bildungsbereich, Justiz u. a.). Damit kommt es zu einer zwangsläufigen Überalterung in nahezu allen Verwendungsbereichen. Besonders betroffen von diesem Trend sind Verwendungsbereiche, in denen das physische Leistungsvermögen im besonderen Maße gefordert wird (etwa Schichtarbeit u. a. m.). Neben dem genannten Verwendungsaspekt kommt es zu einem Beförderungsstau: Selbst tüchtige Beamte, Angestellte und Arbeiter können nur noch im begrenzten Umfang ge- und befördert werden.

Es empfiehlt sich, an dieser Stelle die militärische Beurteilung der Lage aufmerksam zu studieren. Enttäuschte Beförderungserwartungen, so vernimmt man dort, sind nicht nur ein Generationsschicksal, dem man sich passiv beugen sollte, sondern hier ist der Dienstherr gefordert, ausgleichend einzuwirken. Nur so kann langfristig die Attraktivität des Berufes gewahrt und die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter garantiert werden.

Zur Lösung der Beförderungsprobleme bewilligte der Deutsche Bundestag 1965 den Militärs zunächst die sogenannten Ermächtigungstellen und bereits 1970, fünf Jahre später, die Weißbuchstellen. Es kam bei der Aktion Weißbuchstellen zu folgenden Stellenverbesserungen:

- 5000 Hebungen
von BesGr. A 7 mA nach BesGr. A 8 mA
- 1650 Hebungen
von BesGr. A 11 nach BesGr. A 13
- 2345 Hebungen
von BesGr. A 13 nach BesGr. A 14

„Diese Weißbuchstellen“ — ich zitiere — „sollen zum Abbau des Beförderungsstaus und zur Senkung des durchschnittlichen Beförderungsalters beitragen und verfolgen damit im Grunde denselben Zweck, wie die im Haushalt unterschiedlich ausgebrachten Ermächtigungstellen.“ Weißbuchstellen wie auch Ermächtigungstellen sind demnach Steuerelemente der Personalstrukturplanung — von vornherein auf befristete Zeit gedacht!

Es bleibt anzumerken, daß es der militärischen Personalführung 1970/1971 nicht gelang, diese zusätzlichen Stellenhebungen in eine langfristige Personalplanung einzubeziehen. Statt dessen wurden die vom Deutschen

Bundestag bewilligten Stellen noch im gleichen Haushaltsjahr „an den Mann“ gebracht. Das war offensichtlich gar nicht so einfach, denn es war bei weitem zuviel, um in einem Haushaltsjahr realisiert zu werden. Laufbahnbestimmungen mußten geändert, Mindestzeiten auf ein Drittel gekürzt und aufgebrauchte Gemüter aus den Reihen der betroffenen Offiziere beruhigt werden. Das Ergebnis war deprimierend: Statt die Verwendungs- und Beförderungsprobleme zu lösen, hatte man am Ende dieser Aktion 30jährig Majore (A 13), sehr junge Oberstleutnante (A 14/A 15) und noch mehr frustrierte Staboffiziere, die zwar leistungsstark waren, aber bleiben mußten, was sie waren, während weniger gute gleichzogen. Mit dieser Inflationierung sahen sie sich um ihren Erfolg gebracht. Für sie verlor das Leistungsprinzip an Glanz.

Man sollte allerdings aus dieser in den Streitkräften mißlungenen Umsetzung einer an sich überzeugenden und plausiblen Theorie nicht voreilig folgern, daß diese Lösungsstrategie für die Probleme des öffentlichen Dienstes mit diesem gravierenden Fehlschlag indiskutabel geworden ist. Im Gegenteil. Falls man gewillt ist, der Argumentation der Militärs analog zu folgen, dann könnten zum Ausgleich der frustrierenden Beförderungs- und Laufbahnerwartungen temporäre Stellenhebungen ohne Gefahr für die Dienstposten-/Stellenstruktur und deren Bewertung umgesetzt werden. Voraussetzung ist allerdings, daß man diese Aktion besonnen vorbereitet und die bewilligten Stellen sinnvoll gestuft in die Laufbahnplanung einbringt. Würde man mehr fordern, als benötigt wird, und würde man zudem noch nach dem Gleißkannenprinzip verfahren, dann wären in der Tat die Nachteile nicht mehr zu überschauen. Der militärische Bereich gibt hierzu ein anschauliches, negatives und abschreckendes Beispiel. Doch diese Umsetzungsprobleme lassen sich in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes sicherlich vermeiden — und sei es, daß man aus den Fehlern der anderen lernt. So käme man beispielsweise in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung noch nicht einmal mit der Dienstposten-/Stellenbewertung in Kollision. Denn hier gibt es — dem Gebot der sachgerechten Amterbewertung folgend (§ 25 allerdings kontra § 26 des Bundesbesoldungsgesetzes) — mehr höher bewertete Dienstposten als Planstellen zu deren Abdeckung verfügbar sind. Eine Aktion „Weißbuchstellen“ oder „Ermächtigungsstellen“ im zivilen Sektor würde somit nicht nur der Bezahlungsehrlichkeit ein Stück näher kommen, sondern es könnten obendrein die derzeitigen Laufbahn- und

Beförderungsprobleme deutlich entschärft werden. Diese Voraussetzungen gab es damals im militärischen Bereich nicht. Hier hatte man eine geschlossene Schere zwischen Bewertung und Planstellenausstattung. Durch die Weißbuch-/Ermächtigungsstellen gab es am Ende dieser Aktion mehr höher bewertete Planstellen, als Aufgaben dieser Wertigkeit zur Verfügung standen.

Was man den einen gegeben hat, kann man dem anderen nicht ohne guten Grund vorenthalten. Nach Lage der Dinge gibt es wohl kaum überzeugende Argumente, die gegen eine vergleichbare Aktion im übrigen öffentlichen Dienst sprechen. Insoweit müßte ein Vorstoß bei den Ressortministern auf verständige Ohren stoßen.

Folgerungen für den öffentlichen Dienst

Dem Prinzip, vergleichbare berufliche Aufstiegsmöglichkeiten unabhängig vom Einstellungsjahrgang zu schaffen, um damit zu verhindern, daß ganze Einstellungsjahrgänge in ihrer Laufbahnentwicklung behindert werden, ist der Deutsche Bundestag bereits mehrfach in den Streitkräften gefolgt. Überträgt man diese in ihrer Berechtigung offensichtlich anerkannte Forderung auf den gesamten öffentlichen Dienst, dann müßten die Vorgaben des gesetzlichen Stellenkegels (Obergrenzen § 26 BBesG) zum Ausgleich angemessener Beförderungschancen — temporär gestuft — überschritten werden. Damit es nicht zu einer ausufernden Neuaufgabe der Winzerfeste kommt, empfiehlt es sich, die Bewilligung an berechenbaren Kriterien (Parametern) zu orientieren. Als Bezug für diese Berechnung könnte eine harmonische Altersschichtung und eine ausgewogene Amterstruktur herangezogen werden (vgl. die idealen Vorgabezeiten, Meixner, Personalpolitik, S. 95 ff.). Hieraus lassen sich Vorgaben ableiten in bezug auf

- ein SOLL-Durchschnittsalter
- ein SOLL-Beförderungsalter
- eine SOLL-Verweilzeit im Amt
- die IST-Wartezeit zwischen Übertragung einer Aufgabe und Ernennung.

Entsprechend den SOLL-Vorgabezeiten, die heute vielfach bereits erreicht werden und in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung schon deutlich überschritten sind, wären die Vonhundertsätze des gesetzlichen Stellenkegels in den nächsten Jahren nach oben hin auf bestimmte Zeit befristet zu korrigieren. Spätestens dann, wenn die überbesetzten Jahr-

gänge zur Pension anstehen, wären die über die jetzige Kegelung hinausgehenden Stellen wieder in Ämter der darunterliegenden Stufen zurückzuführen. Diese Strategie — das sollte man nicht übersehen — beinhaltet neben Vorteilen auch eine Reihe von Nachteilen. Die Tatsache, daß heute die Nachbesetzung von Stellen und Beförderungsstellen zeitlich verzögert wird, zeigt, daß man die negative Komponente dieser Strategie bereits beherrscht. Anstelle ausgleichend zu wirken, verschärft man die Probleme!

Was im negativen Sinn offensichtlich ohne rechtliche Probleme möglich ist, müßte auch im Sinne einer auf Ausgleich bedachten Personalpolitik möglich sein.

Wer sich mit diesen Überlegungen noch nicht befaßt hat, den mag dieser Ansatz abenteuerlich erscheinen. Er ist indes das plausible Ergebnis einer langfristigen Personalplanung, die von der Vorgabe ausgeht, daß die Mitarbeiter annähernd gleiche Aufstiegschancen haben sollten. Auch der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages hat auf die — wie er meint — berechtigten Erwartungen der Mitarbeiter hingewiesen und in diesem Zusammenhang die Fürsorgepflicht des Dienstherrn zitiert. Insoweit ist dieser Ansatz sicherlich nicht nur eine Grundlage zur Diskussion. Hier geht es um mehr. Denn überall dort, wo man dieses Prinzip anerkennt, ist offensichtlich vieles möglich.

So höre und staune man: Während im Bereich der Streitkräfte zusätzliche Stellenhebungen möglich waren, ohne daß dies durch eine sachgerechte Dienstpostenbewertung abgedeckt war, haben wir in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes genau umgekehrte Verhältnisse: Überbezahlung — gemessen an der Tätigkeit — auf der einen Seite (Weißbuchstellen/Ermächtigungsstellen), bewußte Unterbezahlung auf der anderen Seite (gebündelte Dienstposten). Eine weitere Überraschung: Obgleich im gesamten öffentlichen Dienst mit harten Bandagen gespart wird, Stellen abgebaut, Nachbesetzungen von freiwerdenden Stellen mit zeitlichen Sperren versehen und fällige Beförderungen hinausgezögert werden, gab es für die Streitkräfte alleine bei den Truppenoffizieren in den Haushaltsjahren 1983/1985 kostenintensive strukturelle Verbesserungen, um — so der Bundestagsabgeordnete Biehle — mit 850 Planstellen die ersten der rund 3000 Problemfälle anzugehen (Bezug ca. 19 000 Berufsoffiziere).

Man achte auf die Begründung des Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses, auf den Zweck, den man mit diesem zusätzlichen Stel-

lenpaket zu verfolgen scheint. Hier findet offensichtlich die Strategie des Elefantenfriedhofs eine erneute Blütezeit (vgl. Meixner, Karrierefibel, S. 180 ff.) — und das in Zeiten restriktiver Personalhaushalte. Ein alles in allem recht teures Unternehmen wie der Vergleich der Haushaltsansätze des Kapitels 1.403 (Truppenoffiziere) der Jahre 1982 und 1985 zeigt: Die Stabsoffiziere der Bundeswehr haben allen Grund zufrieden zu sein. Sie schafften es, an dem Steuerzahler und den öffentlichen Sparhaushalten vorbei ihre Karrierechancen in ein erfreuliches Fahrwasser zu lavieren.

BesGr.	1982	1985	Diff.	Zuwachs in 3 Jahren %
A 15	1417	1517	plus 100	7,0
A 14	4238	4417	plus 189	4,2
A 13	3831	3891	plus 60	2,6
			349	

Nutznieser dieser vorgelagerten Aktion waren

- 100 Oberstleutnante
- 289 Majore
- 349 Hauptleute
- 349 Oberleutnante
- 349 Leutnante

Dies aber ist nur ein kleiner Teil des wesentlich umfangreicheren Sternenregens. Der gesamte Umfang dürfte deutlich über 1500 Beförderungen gelegen haben. Gemessen an den 19 000 Berufsoffizieren ein beachtlicher Beförderungsreigen. Er ist noch beachtlicher, wenn man alle 850 zusätzlichen Stellen in diese Betrachtung einbezieht. Hiervon kann man in der Verwaltung nur träumen — derzeit allerdings sind es wohl eher Alpträume.

Und das sind die Kosten für die 349 neuen Stellen bezogen auf ein Jahr:

1. Kostenfaktor
zusätzliches Personal 20 343 414 DM
2. Kostenfaktor
Beförderungskette 2 700 000 DM

Die langfristigen Kosten rechnen sich wie folgt:

1. 37 Jahre aktive Verweilzeit
(Multiplikator 1) 752 Mio DM
2. 18 Jahre inaktive Verweilzeit
(Pension) (Multiplikator 0,75)
274 Mio DM

Ein recht teurer Elefantenfriedhof!

Harmonisierung der Alters- und Ämterstruktur

Wie im militärischen Bereich, so gilt es auch im öffentlichen Dienst mit den Zwängen einer

unausgewogenen Altersschichtung fertig zu werden. Die sich daraus entwickelnden Probleme werden in den nächsten Jahren immer drückender. Im Unterschied zu den Streitkräften, die auf Grund ihrer langfristigen Personalplanung bereits 1970 genau wußten, was auf sie zukommt, und wie man, um Schaden für die Streitkräfte abzuwenden, darauf zu regieren hat, müssen die Personalplaner der öffentlichen Verwaltung mit gebundenen Händen in den sich auftuenden Abgrund schauen. Der militärische Bereich hatte die im öffentlichen Dienst einmalige Chance, auf eine ausgewogene Altersschichtung hinzuarbeiten. Als Instrumente standen ihm zur Verfügung:

- die Ermächtigungs-/Weißbuchstellen.
Allein durch die Weißbuchstellen wurde ein Dispositionsrahmen geschaffen, mit dem man — theoretisch — die Verweilzeiten der ca. 19 000 Berufsoffiziere auf insgesamt 8000 Jahre hatte verlängern können. 8000 Mann-Jahre bedeutet in einem Jahr auf 8000 Neueinstellungen zu verzichten oder in zwei Jahren auf jeweils 4000 oder in 4 Jahren auf jährlich 2000. Die Ergiebigkeit dieses Steuerinstrumentes ist allerdings von der zeitlichen Abstufung abhängig. An theoretischen Planungsvorgaben, wie dieser Planstellenregen sinnvoll zu steuern ist, hat es nicht gefehlt. Bereits 1969/1970 wurde ein Modell, der supplementäre Stellenkessel, als Lösungskonzept vorgestellt.
- die vorgezogenen Altersgrenzen.
Bei der Bundeswehr endet die aktive Dienstzeit nicht mit dem 60. oder 65. Lebensalter. Hier ist der Abgang in den Ruhestand von dem erreichten Dienstgrad abhängig. So wird beispielsweise ein Hauptmann (A 11/12) mit 53 (damals 52 Jahren), ein Major (A 13) mit 55 (54) Jahren, ein Oberstleutnant (A 14/15) mit 57 (56) und ein Oberst (A 16/B 3) mit 59 (58) Jahren pensioniert. Mit Hilfe der Ermächtigungs-/Weißbuchstellen war es möglich, durch eine zusätzliche Beförderung einen Mitarbeiter zwei Jahre ggf. auch länger in den Streitkräften zu halten. Damit konnte auf die Quote des Ergänzungsbedarfes eingewirkt werden. So gesehen hätte es zu den heutigen Problemen gar nicht kommen dürfen. Es wäre mit Hilfe dieses Instrumentes möglich gewesen, die Altersschichtung zu harmonisieren.
- die Institution der Zeitoffiziere.
Die Modellrechnungen des BMVg sehen ca. 18 000 Berufsoffiziere und ca. 10 000 Zeitoffiziere vor. Zeitoffiziere konnten sich

damals bis zu 15 Jahren verpflichten. Allein dieses Steuerungsmittel ermöglicht es — zumindest theoretisch —, sich einer idealen Altersschichtung anzunähern. Voraussetzung ist, man übernimmt nicht mehr Offiziere auf Lebenszeit, als dies nach den Vorgaben des SOLL-Modells zulässig ist. Hierüber hat man sich sehr großzügig — vielleicht sogar fahrlässig, weil man nicht nach anderen Alternativen (etwa erhöhte Abfindungen für Zeitoffiziere) gesucht hat — hinweggesetzt.

Trotz dieser Möglichkeiten ist es den Hardthöhenplanern bislang nicht nur mißlungen, ihre Probleme aus eigener Kraft in den Griff zu bekommen, sondern sie haben es zu einer weiteren Verschärfung der Probleme kommen lassen: 1970 nennt das Weißbuch noch einen altersbedingten Überhang der Jahrgänge 1935/1944 von lediglich 2700, 1979 — man höre und staune! beläuft er sich bereits auf 4290 und nunmehr (1984) ist von ca. 5000 Offizieren die Rede.

Forderungen für den öffentlichen Dienst

Die Verwaltung wird nach Lage der Dinge ihre verzernte Altersstruktur über Generationen fortschreiben müssen. Ob die Institution des Beamten auf Zeit eine Lösung verspricht, müßte noch geklärt werden. Im Hochschulbereich ist dies bereits ein vielbeachtetes Instrument. Wer an die Personalkosten denkt und dabei auch die Versorgungsansprüche im Auge behält, wird den Beamten auf Zeit im besonderen Maße zu schätzen wissen. Aus der Sicht der direkten und indirekten Kosten und Folgekosten ist dies eine interessante betriebswirtschaftliche Alternative: Sie hilft die Kostenlast im Personalbereich abzubauen. Rechnet man die sozialen Nachteile dagegen auf, dann sind deutliche Vorbehalte anzumelden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht hat der Zeitbeamte folgende Vorteile:

- 1) Er ist „preiswerter“. Sein Dienstalter bewegt sich in der Regel in den unteren Dienstaltersstufen.
- 2) Er ist meist jung, aufwärtsstrebend und folgsam, weil hoffend.
- 3) Er entlastet den Versorgungsetat. Die Zahl der Versorgungsberechtigten kann auf diese Weise deutlich gesenkt werden.

Die betriebswirtschaftlichen Vorteile beinhalten bereits die sozialen Nachteile. Auch wenn diese Form derzeit in japanischen und an-

deren internationalen Unternehmen in Mode kommt, ist es mehr als fraglich, ob die öffentliche Verwaltung diesem Trend folgen darf. Meist fielen die Zeitoffiziere in der Vergangenheit recht weich in den Schoß des öffentlichen Dienstes zurück. Ohne diesen Rückfahrchein wird dieses Instrumentarium — im großen Stil angewandt — wohl eher mißlingen. Selbst ein Studium an der Bundeswehrhochschule wird daran nichts ändern. Ebenfalls eine teure, allerdings wenig wirkungsvolle Nachbesserung der 70er Jahre.

Die vorgezogenen Altersgrenzen sind eine Form zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit. So gesehen, ist auch die Teilzeitarbeit zu nennen. Doch es gibt einen gravierenden Unterschied: Wer heute in einem Teilzeitarbeitsverhältnis steht, bekommt diese Zeit bei seinen Versorgungsansprüchen anteilig in Abzug gebracht, das ist nach dem Soldatenversorgungsgesetz und dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Personalstruktur in den Streitkräften genau umgekehrt: Hier bekommt der früher Ausscheidende noch eine Gutschrift als Pensionär.

Das Instrument der vorgezogenen Altersgrenzen ist für die Verwaltung im großen Stil nicht finanzierbar. So entstehen beispielsweise durch die vorgezogenen Altersgrenzen bei einem Hauptmann an direkten Kosten, die sich aus den kapitalisierten Ansprüchen bis zum Eintritt in den Ruhestand errechnen und mit einer Abfindungssumme in der Wirtschaft vergleichbar wären, zwischen 430 000 und 520 000 DM. Hinzu gerechnet werden muß, daß durch die verkürzte aktive Verweilzeit ein zusätzlicher Aufwand entsteht. Das führt dazu, daß bei drei Hauptleuten ein zusätzlicher Pensionär hinzukommt. In Kosten ausgedrückt, ist hierfür ein Zusatzaufwand von ca. 320 000 DM zu veranschlagen.

Sofern noch nicht vorhanden, empfiehlt es sich, entsprechend dem Modell des supplementären Stellenkegels, ein langfristiges quantitatives Personalstrukturmodell zu entwickeln. Hierbei wären Modelle und Modellalternativen zu entwickeln und zu diskutieren. Auf dieser Planungsgrundlage läßt es sich offensichtlich einfacher verhandeln und Forderungen werden glaubhafter.

Ein wenig seriöser Vorschlag, der gleichwohl heute bereits eine Frage der Fürsorge zu sein scheint: Fehler machen und Zwänge schaffen. Das wird offensichtlich honoriert. Im militärischen Bereich hat diese Philosophie zu rasanten Karrieren geführt, nicht jedoch zur Lösung des Verwendungsstaus.

Eine weitere Erkenntnis: Offensichtlich ist die Vergeßlichkeit der anderen ein guter Verbündeter, um selbst zeitlich begrenzte Hilfen (Planstellenanhebungen) in einen dauerhaften Besitzstand erheben zu können. Mitunter lassen sich daraus dann auch noch leicht Forderungen auf einem erhöhten Niveau ableiten. Man braucht nur einmal in den Haushaltsplänen des Kapitels 1401/1403 zu lesen, um zu sehen, wie wirkungsvoll man mit den Ermächtigungs-/Weißbuchstellen gearbeitet hat.

Die vorzeitigen Zurruesetzungen

Auf den ersten Blick ist die Überlegung, sich von einem Teil der überbesetzten Jahrgänge 1935—1944 zu trennen, in seiner Einfachheit und Plausibilität fast genial zu nennen. Doch der Höhenflug verliert an Tempo, wenn es darum geht, das Modell mit der praktischen Würze zu versehen. So sollen auf die Jahre 1986—1991 verteilt 1500 freiwillig die Streitkräfte verlassen.

Gelingt es 1986 350, 1987 300, 1988 300, 1989 250, 1990 200 und 1991 100 Offiziere davon zu überzeugen, die Streitkräfte vorzeitig zu verlassen, dann kann zusammen mit den altersbedingten Abgängen die SOLL-Vorgabe von 484 Zurruesetzungen nahezu erreicht werden. Mehr vorzeitige Abgänge dürften es also gar nicht sein. Man hat voll ausgepokert, was die Logik der personalen SOLL-Struktur hergibt. So gesehen mutete es eigenartig an, daß selbst Politiker in dem vorliegenden Modell die „einzig erkennbare realistische Lösung“ des Problems sehen —, so, als gäbe es im gesamten öffentlichen Dienst nicht das Problem der Flickschusterei. Immerhin kostet diese Aktion weit/mehr als die Bundesregierung annimmt. Mit 652 Mio DM ist diese Maßnahme nicht finanzierbar. Die tatsächlichen Kosten dürften bei etwa 1,5 Mrd DM liegen.

Man muß diese kostspielige und gewagte Operation vor allem auch vor dem Hintergrund sehen, daß bereits in sechs Jahren die Diskussion des heutigen Problems mit umgekehrten Vorzeichen geführt werden muß. Dann nämlich gilt es für die Hardthöhenplaner, mit altersbedingten Abgängen von bis zu 1300 (1994) pro Jahrgang fertig zu werden. Spätestens dann wären die schon längst fälligen Ermächtigungs- und Weißbuchstellen zurückzuführen. Wer das erwartet, baut auf einer Illusion.

Es ist vielmehr schon jetzt absehbar, daß es zu anders gearteten Nachbesserungen kommen wird. Ein Faß ohne Boden. Man kann diese Bewertung für übertrieben halten. Folgendes sollte indes nachdenklich stimmen:

- Ab 1991 entschärft sich das jetzt angesprochene Problem im militärischen Bereich. Es ist kaum vorstellbar, daß auf diesem Hintergrund keine anderen, kostenneutralen Lösungsmöglichkeiten denkbar sein sollen. Es gibt für einen Teil der Offiziere sicherlich bereits heute „Grenzaltersprobleme“. Für diese Problemfälle lassen sich auch andere Lösungsmöglichkeiten finden. Im übrigen sollte es nachdenklich machen, daß man diese Maßnahme ohne jeden Bezug auf die ab 1991 folgenden Probleme diskutiert.
- Eine Verwendungsabfolge muß nicht zwangsläufig an eine Beförderung gebunden sein. Um das Leistungsvermögen zu erhalten, ist auch eine verstärkte horizontale Verwendungsabfolge möglich. Im übrigen ist es —, gemessen am öffentlichen Dienst — zumutbar, daß für eine absehbare Zeit höherwertige Funktionen ohne entsprechende Bezahlung wahrgenommen werden. Das ist in der Polizei, im gesamten öffentlichen Dienst bei den Beamten gelebte Praxis, ohne daß dadurch gleich über einen verheerenden Beförderungs- und Verwendungsstau lamentiert wird. Im Gegensatz zum öffentlichen Dienst werden sich die Beförderungs- und Karriereaussichten im militärischen Bereich bereits ab 1992 diametral ändern: Der Stau löst sich auf und es wird zu rasanten, viel zu schnellen Karrieren kommen. Das Warten lohnt sich also bereits auf absehbare Zeit.
- Zur Zeit ist innerhalb der Bundeswehr nur von einer Maßnahme — die Truppenoffiziere betreffend — die Rede. Das ist aber sicherlich nur der Anfang eines Forderungenreigens. Dicht gefolgt werden die Offiziere des militärfachlichen Dienstes ihre „berechtigten“ Nachbesserungswünsche einbringen. Die Unteroffiziere werden dem nicht nachstehen. Die Runde ist bereits auf der 126. Sitzung des Deutschen Bundestags von dem Abgeordneten Wilz eingeläutet worden: „Abgesehen davon, daß die Angehörigen beider Laufbahngruppen spätestens mit 53 Jahren aus dem aktiven Dienst ausscheiden können, beabsichtigt der Verteidigungsminister durch Umschichtung zusätzliche 179 Hauptmann-(MFD)Stellen und 613 neue Planstellen für Haupt-, Stabs- und Oberstabsfeldwebel zu schaffen. Ich habe, Herr Minister, die große Bitte, daß diese Stellen noch schneller als beabsichtigt zur Verfügung gestellt werden.“
- Es ist kaum anzunehmen, daß sich 1500 Freiwillige finden lassen, auf die die Streit-

kräfte verzichten wollen und können. Statt dessen werden viele Erfolgreiche, die Guten und Fleißigen, die Bundeswehr verlassen. Viele, die eigentlich gehen sollten, werden wohl bleiben. Wer kann garantieren, daß dies die Besten sein werden?

Folgerungen für den öffentlichen Dienst

Die Methode des goldenen — oder auch weniger goldenen — Handschlags hat bislang noch nie die Erwartungen erfüllt, die von den Planern im Vorfeld dieser Strategie erwartet wurden. Beispiele lassen sich aus der Wirtschaft, dem EG-Bereich, aber auch aus vielen anderen Bereichen nennen. Diese Methode ist ungeeignet, sofern sie auf Freiwilligkeit fußt. Denn da es den Generalisten nicht mehr gibt, sondern den Spezialisten für besondere Verwendungen, ist es recht gewagt, darauf zu vertrauen, daß zufällig die gehen werden, deren Abgang man insgeheim — oder auch weniger heimlich — wünscht. Statt dessen wird der freiwillige Abgang wohl eher dort Löcher aufreißen, wo schwer ersetzbar, in Wirtschaft und Verwaltung gefragte Spezialisten Dienst tun. Es werden wohl vor allem die Kollegen die Möglichkeit eines vorzeitigen Abgangs ergreifen, die für sich 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 den vorzeitig ausscheidenden Offizieren gemacht wird, sieht auf den ersten Blick eher bescheiden aus: Neben dem bis dahin erworbenen Pensionsanspruch erhalten abgangswillige Offiziere der Jahrgänge 1932/1944, die eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von mindestens vierundzwanzig Jahren geleistet haben, beim Eintritt in den Ruhestand nach Vollendung des

- 45. Lebensjahres das Achtfache,
- 46. Lebensjahr das Siebenfache,
- 47. Lebensjahr das Sechsfache,
- 48. Lebensjahr das Fünffache,
- 49. Lebensjahr das Vierfache,
- 50. und jedes weitere Lebensjahr das Dreifache

der Dienstbezüge des letzten Monats, höchstens jedoch das Achtfache der Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsstufe A 14.

Attraktiv wird der vorzeitige Abgang, wenn ein Zubrot in der Wirtschaft winkt. Doch hier will man in der Regel etwas für sein Geld sehen. Langweiler, Frustrierte, weniger Qualifizierte, Faule u.a.m. werden wohl auch dort keine

Chance haben. Das aber sind die Adressaten, die Wunschabgänger dieser Operation.

Da alles auf Freiwilligkeit aufgebaut ist, wird man nach den Motiven abgangswilliger Kollegen im Vorfeld einer solchen Aktion forschen müssen. Denn was die Zwangsmittel nicht hergeben, muß durch Planung vorweggenommen werden. Die Motive potentieller Abgänger werden wohl ebenso breit gespannt sein, wie die Vielfalt menschlicher Dynamik. Allerdings werden 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 sich bei sechs Offizieren der betroffenen Jahrgänge einer wird einfinden, der gewillt ist, vorzeitig auszuscheiden.

Eine sehr optimistische Annahme! Kategorisiert man einmal plakativ die Abgangswilligen, dann sind folgende „Typen“ denkbar:

- der clever Dynamische
- der Allroundtyp
- der gefragte Spezialist
- der künftige Lobbyist
- der bislang verhinderte Hausmann
- der Büro-Aussteiger
- der Ausgebrannte
- der Opferwillige
- der im Dienst frustrierte
- der immer Frustrierte
- der väterliche Gönner
- der verhinderte Präsident.

Das sind die Typen. Über ihre zahlenmäßige Repräsentanz ist hier indes nichts ausgesagt. Der gleiche Vorbehalt ist vonnöten, wenn man einmal den „Aussteigern“ die „Bleibetypen“ gegenüberstellt:

- der berufsethisch Motivierte
- der Überzeugte
- der Karrieretyp
- das Arbeitstier
- der Lahme
- der Langweiler
- der Präsident des örtlichen Vereins
- der Bleifüßler
- der Inkompetente
- der Ausgepokerte.

Bereits diese Typologie läßt erahnen, worauf man sich einläßt, wenn man einen vorzeitigen Abgang von Mitarbeitern auf freiwilliger Basis ins Auge faßt. Der Effizienz einer Verwaltung wird die Strategie der „goldenen Hände“ sicherlich nicht dienlich sein, wohl eher wird sie die Karriereträume auch weniger kompetenter Beamte Wirklichkeit werden lassen.

Ist die Zahl der Abgangswilligen — auch diese unwahrscheinliche Annahme sollte einmal unterstellt werden — größer als die festgelegte Quote, dann wird man bei Aufrechterhaltung der Freiwilligkeit wohl nur nach dem „Windhundverfahren“ die Operation ablaufen lassen können. Reibereien und Reibungsverluste werden dann wohl unvermeidlich sein.

Literaturhinweise:

Weißbücher, Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr.

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

Krosigk/Czislak, Die Militärische Personalführung in der Bundeswehr, Heidelberg, Hamburg 1977.

Meixner, Beförderungs- und Verwendungsstatus, ZBR 10, 1980, S. 307 ff. und die dort angegebene Literatur.

Ders., Karrierefibel — Auf zum Olymp, 3. Aufl., Gernsbach 1984, S. 94 ff., 171 ff.

Ders., Personalpolitik, Köln 1982, S. 98—141.

Ders., Aspekte und Probleme einer Personalkostenrechnung am Beispiel der vorzeitigen Zurruesetzung von Offizieren, in: DOD 7/8, 1985.

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

* Am 13. Juni 1985 hat der Deutsche Bundestag in leicht modifizierter Form das PersStruktG-Streitkräfte in 3. Lesung verabschiedet. Der Bundesrat hat diesem Gesetz am 5. Juli 1985 zugestimmt. Es wurde mit dem 30. Juli 1985 im BGBl. I S. 1621 verkündet. Zwar wurde die Zahl der vorzeitigen Zurruesetzungen von 1500 auf 1200 herabgesetzt, doch insgesamt bleibt es trotzdem bei 1500 zusätzlichen Dispositionsstellen. Es kommen zu den 1200 vorzeitigen Zurruesetzungen 250 Kw-Stellen und 50 Übernahmen durch andere Verwaltungen hinzu.