

Von der Leistungskontrolle zum Leistungsstreß im öffentlichen Dienst?

Prof. Dr. H. E. Meixner, Bad Godesberg

Ein Thema mit Tradition und kaum verblässernder Aktualität ist die Frage, ob der Leistungsgedanke im öffentlichen Dienst eine hinreichende Beachtung findet. Viele sind der Meinung, daß dies nicht der Fall ist und auch nicht der Fall sein könne, da leistungsneutralisierende Privilegien wie etwa das Anciennitätsprinzip, das Aliminationsprinzip, das Lebenszeitprinzip sowie das Laufbahnprinzip allzu schwer auf die zarte Blüte »Leistung« drücken. Auf diesem Hintergrund fällt der Hinweis, daß der Leistungsgedanke seit jeher im öffentlichen Dienst gilt und sogar ein Grundsatz des Berufsbeamtentums von Verfassungsrang ist (Art. 33 Abs. 5 GG), insgesamt recht blaß aus, und er vermag wohl in den Augen der Kritiker am öffentlichen Dienst bestenfalls als wenig überzeugende formal-rechtliche Ummantelung einer offenkundigen Blöße gesehen werden.

Daß dieses Thema in seiner Brisanz und Eigendynamik nicht unterschätzt werden darf, zeigen uns zwei hervorstechende Ereignisse der letzten Monate. Da ist zunächst einmal der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, der das Leistungsprinzip – was ja auf Leistung und einer adäquaten Gegenleistung baut – aus einseitiger und wohl auch nicht allzu glücklicher Sicht zu interpretieren weiß: »Mit seiner sechsmonatigen Beförderungssperre für alle Landesbediensteten und einem modifizierten Einstellungsstopp für die gleiche Zeit hat die Düsseldorfer Landesregierung auf das Milliarden-Defizit im Haushalt reagiert.« (Kölnische Rundschau vom 18. 12. 1980.) Über Geschmack läßt sich bekanntlich vortrefflich streiten, doch Personalpolitik ist eine weitaus subtilere Pflanze, der man nicht zu viel aufbürden sollte, insbesondere dann nicht, wenn Vordergründiges und Tagespolitik wichtiger erscheinen als ein vertrauensvolles Miteinander. Diese Aktion beweist einmal mehr, wie leichtfüßig und wenig bedacht man sich über Zusammenhänge menschlicher Dynamik selbst in so bedeutsamen Fragen hinwegzusetzen vermag. Allerdings kann dies nicht mehr überraschen. Denn wer die ungezügelt und wenig bedachte Entwicklung der Nachschiebelisten in den sechziger Jahren und wer das auf die Rezession des Jahres 1974/75 folgende Haushaltsstrukturgesetz vom 18. 12. 1975 aufmerksam und mit der erforderlichen Sensibilität für die damit verbundenen negativen Auswirkungen verfolgt hat, den kann es nicht verwundern, daß man angesichts der defizitären Staatshaushalte und der enormen Personalkosten mit wenig Sinn für die tatsächlichen Probleme, dafür aber mit umso mehr ablenkender Effekthascherei sich nicht anders

hat zu helfen wissen. Gruppendynamisch ist diese Sündenbock-Strategie allerdings allzu durchsichtig. Auch daran sollten Politiker denken. Und nun ein Wort zu den ersten offensichtlichen und manifesten Auswirkungen. Die Spätfolgen wollen wir uns hier ersparen: »Zähneknirschend«, so kommentiert der Generalanzeiger Bonn am 20./21. 12. 1980, »vor Zorn über ausgefallene Beförderungen tun seit zwei Tagen tausende Staatsdiener des Landes Nordrhein-Westfalens recht und schlecht ihre Arbeit. Böses Blut in den Amtsstuben hat es zusätzlich gegeben, weil nach dem von der Landesregierung verhängten Beförderungsstopp ab 17. 12., 0 Uhr, dennoch in untergeordneten Behörden scharenweise Beamte befördert sein sollen.«

Zurückstufung von Beamten soll in Zukunft möglich sein

Es war Bundesinnenminister Baum, der diese Diskussion um eine weitere Nuance bereicherte und die bereits irritierten Beamten aufhorchen ließ: Künftig sollen Beamte, welche die in sie gesetzten Leistungserwartungen nicht erfüllen, im Dienstgrad und in der Besoldung (Dienstaltersstufen; diese Qualität der Leistung beweist sich derzeit noch am augenscheinlichsten in den Jahresringen am verlängerten Rückgrat) heruntergestuft werden können. Ob dieser Ausblick als Schattendynamik oder aber als Public-Relation-Pflichtübung zu sehen ist, mag dahingestellt bleiben. Das Presseecho war wenig ermunternd:

Gelassen reagieren die Staatsdiener auf den Sparvorschlag von Innenminister Baum: »Wer stuft schon einen Beamten zurück.« (Die Welt vom 10./11. 1. 1981.)

Ein beamteter Abgeordneter nimmt die Beamten in Schutz. CSU-Politiker Spranger über Innenminister Baum empört, der mehr Leistung im öffentlichen Dienst gefordert hatte. (Frankfurter Rundschau vom 10. 1. 1981.)

Beamte strikt gegen Leistungskontrolle. Krause gibt Baum-Vorstoß keine Chance. (Kölner Stadt-Anzeiger vom 10./11. 1. 1981.)

Baum stößt auf Widerspruch. Beamtenbund lehnt Bezahlung nach Leistung ab. (Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 10. 1. 1981.)

Lauer Leistungsstreß. (Süddeutsche Zeitung vom 10. 1. 1981.)

Nur ein müdes Lächeln für Baums Vorschläge. Doch bleibt die öffentliche Diskussion nicht ohne Wirkung auf den Beamtenbund. (Stuttgarter Zeitung vom 10. 1. 1981.)

Für Beamte Zuckerbrot und Peitsche. Aber das Sonderopfer für den öffentlichen Dienst ist vom Tisch. (Allgemeine Zeitung Mainz vom 9. 1. 1981.)

Baum: Leistung der Beamten überprüfen. »Notfalls finanzielle Konsequenzen.« (Frankfurter Rundschau vom 9. 1. 1981.)

Baum: Geht es uns schlecht, muß auch der öffentliche Dienst Einbußen hinnehmen – Baum will Beamten mit ihrem Opfergang helfen. (Die Welt vom 9. 1. 1981.)

Wohl kaum deutlicher als in diesen Aufmachern läßt sich das angeschlagene Image des öffentlichen Dienstes belegen. Sachliche Kritik vermengt sich offensichtlich nur allzu leicht mit vordergründiger und unsachlicher Polemik. Auch die Presse hört, was man hören will, überhört mitunter, was eigentlich das Wesentlichere der Informationspolitik ausmachen sollte. Das müßten Politiker wissen und beherzigen, wenn sie ihre Stimme zu Bedeutsamem erheben. Denn in der Zielsetzung wohl treffendere – weil eine sachliche Auseinandersetzung möglich wird – Schlagzeilen wie:

Krause: Armutszeugnis der Politik. Staatsfinanzen nicht auf dem Rücken des öffentlichen Dienstes sanieren. (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 9. 1. 1981.)

sind die ganz seltene Ausnahme. Zu welchen Auswüchsen geschmacklicher aber auch logischer Verirrungen eine emotionalisierende Kritik führen kann, mag der Leitartikel der Kölnischen Rundschau (vom 18. 12. 1980) beispielhaft belegen: »Mutig und unpopulär«, kommentiert der Leitartikler den unausgewogenen Entscheid des Ministerpräsidenten Rau, Löcher im Staatshaushalt auf den Schultern insbesondere einer Statusgruppe – nämlich der Beamten – zu stopfen. Anfeuernd beraubt man das Wort seiner ursprünglichen Identität, nennt unpopulär (= nicht volksmäßig, nicht gemeinverständlich, nicht beliebt), was einer breitesten Zustimmung sicher sein kann (den ca. 4 Mio. öffentlich Bediensteten stehen ca. 20 Mio. unselbständige Beschäftigte gegenüber) und reduziert damit dieses Wort – sachfremd, unlogisch und wenig stringent – auf seinen assoziativen, emotionalen Gehalt: Der starke Mann, der seinen Weg gerade und unbestechlich gegen Widerwärtigkeiten einer in Legislative und Exekutive übermächtigen Beamtenlobby geht. Die lautlose Krake einer alles verschlingenden klassenkämpferischen und ausbeutenden Staatsbürokratie, wie sie Ulrich Lohmar in seinem Buch: »Staatsbürokratie – das hoheitliche Gewerbe« zeichnet, verlagert sich hier auf die emotionelle, wenig reflektierte dafür aber beifallheischende emotionelle Ebene.

Leistung – ein krankes Kind unserer Gesellschaft

Die Zeiten voller Kassen sind dahin. Dies gilt gleichermaßen für Wirtschaft und Staatshaushalt. Verteilungskonflikte können nicht mehr durch Expansion und Wachstum nach dem Gießkannenprinzip in Harmonie verdrängt werden. Das macht das Regieren in Zukunft wohl kaum einfacher. Doch die Konfliktstrategien sollten nach akzeptierbaren Regeln verlaufen und nicht unterhalb der Gürtellinie ihre volle Dynamik entwickeln. Der Leistung des Einzelnen – so will es das allseits akzeptierte Leistungsprinzip – soll eine angemessene Gegenleistung der Organisation entsprechen. Es mag sein, daß man den im Dienst- und Treueverhältnis

stehenden Beamten manche Unwucht in dieser Relation zu deren Ungunsten zumuten kann, man sollte aber nicht die verheerenden Auswirkungen auf Dauer unterschätzen, wenn man willentlich aus der Position des Stärkeren diese Symmetrie verfehlt und damit in Konsequenz diese Unwucht allzu drückend wird. Auch Beamte sind Menschen, die es verstehen zu bilanzieren. Die quantitative Dienstpostenschere, die infolge der restriktiven Beförderungssituation immer drückender wird und in deren Folge immer mehr Beamte immer länger auf eine ihnen zustehende Beförderung – zustehend deshalb, weil sie die in der Bewertung des Dienstpostens ausgewiesene Leistung bereits erbringen, ohne in den Genuß eines zustehenden finanziellen Äquivalentes zu kommen – warten, sowie die immer umgreifendere Parteibuchpolitik u. a. zeigen, um nur zwei Beispiele einer breiten Palette zu nennen, daß die Forderung des Dienstherrn nach Leistung sich nicht nur auf Einseitigkeiten beschränken darf. Wer also Leistung mit großen Worten fordert, sollte nicht über den Balken Pfründe suchender Personalpolitik stolpern, wenn er sich anschickt, den vermeintlichen oder auch tatsächlichen Splitter des anderen zu ziehen. Legitimierende Selbstreinigung und gelebte Überzeugungskraft bleiben zu fordern. Diese aber wird kaum erwarten, der vernehmen muß, daß in der Besoldungsordnung A (Aufsteigende Gehälter) eine Rückstufung statt Festschreibung der Dienstaltersstufe möglich ist, in der Besoldungsordnung B dies hingegen nicht in Erwägung gezogen werden kann. Wo ist die Logik, wenn man sagt, eine Besetzung der Spitzenpositionen auf Zeit sei nicht sinnvoll, im gleichen Kontext aber das Beispiel zitiert wird, daß ein Oberrat, dessen Leistungen nicht den Anforderungen entsprechen, zu einem Regierungsrat zurückzustufen sei. Finden sich nicht gerade im parteipolitischen Feld viele Seiteneinsteiger des öffentlichen Dienstes? Sind es nicht gerade diese Mitarbeiter, die sich im Eilverfahren an der grauen, mitunter noch leistungsorientierten »Masse« vorbeischieben, ohne, daß hier Leistung am Arbeitsplatz hinreichend bewiesen wird? Offensichtlich konturiert sich hier eine nur wenige überzeugende Argumentation. Doch kehren wir zur Leistungsproblematik im allgemeinen zurück.

Vieles, was sich derzeit im öffentlichen Dienst abzeichnet, sollte man symptomatisch und nicht ursächlich sehen. Die Ursachen der Leistungskritik liegen tiefer. Hier zeichnet sich ein gesellschaftspolitisches Problemfeld ab. Denn, was man für den öffentlichen Dienst mit Vehemenz zu fordern weiß, relativiert sich – auch das sollte deutlich bleiben – in vielen Bereichen der Gesellschaft zusehends (Bildungsbereich, Wirtschaft): Es mehren sich die Stimmen gegen das Leistungsprinzip als zentrale Leitidee. Wer aber Arbeit verteuft, sie als Last und nicht als eine Möglichkeit zur Selbstverwirklichung ständig diskriminiert oder dies unwidersprochen läßt, der darf sich nicht wundern, wenn die Identifikation mit ihr verloren geht. Die Relativierung des Leistungsprinzips – in seiner Funktion als Anreiz aber auch als Verteilungsprinzip – muß daher eine Grenze an den Erfordernissen einer hochspezialisierten und komplexen Gesellschaft finden. Insoweit ist eine Rückbesinnung auf die unverrückbaren Werte des Leistungsprinzips – und (das gilt für die Beamten) eine Rückbesinnung auf die Grundsätze

des Berufsbeamtentums – sicherlich erforderlich. Dies aber darf nicht zu unreflektierten Projektionen wie: Wir (das sind die, die außerhalb des öffentlichen Dienstes stehen) sind die Fleißigen und die (das sind die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes) sind faul, träge, selbstgefällig, bequem . . . führen.

Gäbe es nicht die japanische Konkurrenz, die dem Bundeswirtschaftsminister eine philosophische Besinnung über den Zusammenhang von Fleiß und Wohlstand abverlangte, dann würde die Irritation zwischen den Stereotypen der außerhalb des öffentlichen Dienstes Stehenden und der öffentlich Bediensteten sicherlich noch größer ausfallen:

Lambsdorf: Sichere Arbeitsplätze durch mehr Leistung – Kürzere Arbeitszeit bringt höhere Kosten (Bild vom 19. 7. 1980).

Minister Lambsdorf rüttelt die Deutschen wach (Bild am Sonntag vom 13. 7. 1980).

»Man muß feststellen«, so der Minister in einem Interview am 13. 7. 1980 in der Bild am Sonntag, »daß die Produktivität pro Mann und Arbeitsstunde und der Einfallsreichtum, was Rationalisierung und Investitionen anbelangt, in manchen Bereichen der japanischen Industrie uns offensichtlich überlegen ist«. Bunte-Chefredakteur Dr. Hubert Burda weiß dies ursächlich zu kommentieren. Man achte, was hierbei eine Rolle spielt: »Sicher verdient der japanische Automobilbauer weniger als der Deutsche. Und ohne Frage sind die Lohnkosten in Japan geringer. Dennoch ist die Produktivität der japanischen Automobil-Fabriken ganz erheblich größer. So erstellt der Mann bei Toyota pro Jahr 40, ein VW-Werker dagegen nur 12 Autos. Aber das ist nur eine Seite der Medaille. Die andere Seite sieht so aus: Der japanische Arbeiter nimmt weniger Lohn, weniger Urlaub (und weniger Streik) in Kauf, weil er weiß, daß ihn seine Firma nie im Leben auf die Straße setzen wird. Im Unterschied zu Deutschland wechseln Japaner fast kaum ihren Arbeitsplatz. Man tritt in die Firma ein, die Firma ist eine große Familie. Ein Abteilungsleiter, zum Beispiel, den sein Unternehmen von Tokio nach Osaka versetzt, wird von seinen Mitarbeitern auf dem Bahnhof in Tokio verabschiedet und von seinen neuen Mitarbeitern in Osaka empfangen.« (Bunte vom 31. 7. 1980.) Halten wir fest: Lebenszeitprinzip, geringe Mobilität und große Absicherung lassen Mitarbeiter nicht zwangsläufig in eine Oase der Ruhe abdriften. Als mögliches Ruhekitzen sind diese Prinzipien offensichtlich nicht unwiderstehlich. Hingegen scheint das Vertrauen zwischen Dienstherrn – wer oder was auch immer sich dahinter verbergen mag – eine wichtige Stütze des Leistungsprinzips zu sein. Diese Zusammenhänge, die auch in der Tradition des Berufsbeamtentums gewachsen sind und beide Parteien inpflicht nehmen, sollte man nicht durch Kraftakte wider besseren Wissens zweckrational verdrängen: Lustlosigkeit, Resignation und Entfremdung wären bzw. sind die zwangsläufige Folge. Diese Symptome greifen im öffentlichen Dienst sicherlich Platz. Aber nicht nur hier, wie Ulrich Briefs in seinem Buch: Arbeiten ohne Sinn und Perspektive? als ein gesellschaftspolitisches Problem nicht zuletzt auch wegen der Abgabepolitik aufzuzeigen versteht.

Manches scheint zwischen Wirtschaft und Verwaltung doch ähnlicher als die massive Kritik uns glauben machen

will. Gäbe es die Japaner nicht, könnte man sich über manches deutlicher hinwegtäuschen. So etwa das Verschieben der Probleme mangelnder Leistungen auf die Preispolitik. In einem Interview mit der Zeit vom 16. 7. 1980 weist Minister Lambsdorf hierauf recht deutlich hin: »Unsere Produkte sind wettbewerbsfähig. Die Automobilindustrie, die sehr gute Jahre hinter sich hat und hohe Rücklagen besitzt, kann eine Exportoffensive der japanischen Konkurrenz durchaus bestehen. Ob sie aber ihre frohgemute Preispolitik fortsetzen kann – nach dem Motto: Wir schließen den Hausvertrag mit der IG-Metall und anschließend knallen wir die Mehrbelastung auf die Preise, der Verbraucher zahlt ja –, das wage ich zu bezweifeln. Wettbewerb findet für den Verbraucher statt und nicht für die Produzenten.«

Eine derartige Verschiebe-Strategie ist im öffentlichen Dienst kaum möglich. In Konsequenz sieht man die wachsende Staatsverschuldung, die – auch das muß deutlich bleiben – ja nicht durch die Exekutive ursächlich gemacht wird, sondern durch politische Zielsetzungen und Programme –, den wachsenden Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt und die explodierenden Personalkosten. Die Gegenleistung hingegen übersieht man. Und offensichtlich finden sich kaum geeignete Hinweise und Informationen, die diesen Zusammenhang deutlicher hervortreten lassen.

Kritikfelder

Daß Beamte – und hierbei sind meist als Synonym alle öffentlich Bediensteten eingeschlossen – sich eine schönen Tag auf Kosten der arbeitenden Bevölkerung in den Augen der Kritiker machen, zeigen nicht nur die vielen Witze (Beamte werden nicht beerdigt, sondern umgebettet: »Kommen Sie mit in die Kantine?« – »Nein, ich schlafe heute durch«; der Unterschied zwischen einem Stück Holz und einem Beamten zeigt sich darin, daß Holz arbeitet . . .) auf, sondern auch ernstzunehmende Journalisten und Autoren zweifeln an der grundsätzlichen Leistungsorientierung öffentlich Bediensteter. Unterstellt, es ist an diesem Fremdbild etwas dran, und es speist sich nicht nur aus unreflektierten Vorurteilen und vernebelten Projektionen, so kann dies gleichwohl nicht die ganze Wahrheit sein. Bestenfalls als Symptom aber wird man diese pauschalisierende Kritik gelten lassen können. Ohnehin steht sie im krassen Widerspruch zu dem ansonsten unterstellten machtbeffissenen Streben einer alles ergreifenden Bürokratie. Denn hinter diesem Machtstreben darf man denn doch – sollte dies Kritik stimmig sein – individuellen Fleiß vermuten. Dieser aber stände dann wohl konträr zu dem genannten Kritikfeld. Doch belassen wir es zunächst bei den beunruhigenden Fakten: Die öffentliche Verschuldung ist beachtlich. Sie stieg von 126 Mrd. DM im Jahr 1970 auf 156 Mrd. DM im Jahre 1972, 192 Mrd. DM 1974, 297 Mrd. DM im Jahre 1976, 371 Mrd. DM 1978 und 442 Mrd. DM im Jahre 1980. Die Versuchung, die Staatsverschuldung über den Personalkostenanteil zu sanieren, ist groß. Immerhin ist auch in der Wirtschaft der Substitutionsprozeß (menschliche Arbeitskraft wird durch Kapital ersetzt) unübersehbar. So sind beispielsweise in den letzten Jahren (1975 bis 1980) ca. fünf Millionen Arbeitsplätze in der Wirtschaft wegrationalisiert worden.

Zwar rationalisiert auch der öffentliche Dienst im größeren Umfang, jedoch wird dies durch die jährlichen Steigerungsquoten in der Bilanzierung nicht deutlich. Denn insgesamt überschreiten die Mehrbedarfe die durch Rationalisierung freigesetzten Minderbedarfe. Eine nach Aufgabenbereichen differenzierende Sicht würde hier mancher Kritik die Spitze nehmen. Gleichwohl sollte man sich nicht darüber hinwegtäuschen, daß es nicht (oder sollte man es besser einschränken: nicht nur) am überzeugenden Willen, sondern auch an den begrenzten Möglichkeiten im Dienstleistungsbereich – das gilt für Wirtschaft und Verwaltung gleichermaßen – liegt menschliche Arbeitskraft durch Kapital zu substituieren.

Ein weiteres kommt hinzu. Der öffentliche Dienst ist ein bedeutsamer Arbeitgeber, und er kann sich bereits aus dieser seiner wichtigen Stellung heraus auf Dauer nicht den arbeitsmarktpolitischen Zwängen entziehen. Auch von ihm wird ein überzeugender Beitrag zur Lösung der arbeitsmarktpolitischen Engpässe erwartet. Die Diskussion über die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze (man sprach bereits schon einmal (1978/1979) von einer Vermehrung in der Größenordnung von ca. 300.000 zusätzlichen Haushaltsstellen als Beitrag zum Arbeitslosenproblem) ist noch nicht verklungen, da zeichnen sich bereits – diesmal aber langfristige – Strukturprobleme ab. Sie sind die Hypothek einer unausgewogenen Bildungswerbung, und die Mitverantwortung des Staates läßt sich hier kaum leugnen: Es geht um die Akademikerarbeitslosigkeit. So stehen den ca. 110.000 bis 120.000 jährlichen Absolventen der Hochschulen nur etwa ca. 45.000 Absolventen gegenüber, die entsprechend ihrer Qualifikation und ihrem Anspruchsniveau werden arbeiten können. Die Probleme, die sich durch die fehlende Symmetrie zwischen Bedarf und Angebot an Qualifikationen abzuzeichnen beginnen, sind alarmierend. Darüber kann auch die leichtfüßige und rationalisierende Konfliktverdrängung, wie sie anlässlich der Jahrestagung der Westdeutschen Rektorenkonferenz (WRK) in Würzburg 1980 zu hören war, nicht hinwegtäuschen. Übereinstimmend meinte man hier (Rodenstock, BDI; Stingl, Bundesanstalt für Arbeit; Hartkopf, BMI), das Jammern über eine wenig aussichtsreiche berufliche Zukunft sei fehl am Platze, da – man höre und staune – die Arbeitslosenquote von Hochschulabsolventen mit derzeit noch 1,9 Prozent weit günstiger liege als die durchschnittliche Gesamtarbeitslosigkeit von 3,2 Prozent. Über diesen Vergleich, der Halbwahrheiten und Unvergleichbares miteinander vermengt (Vermittlungszeiten, unterwertige Beschäftigung, Registrierung, regionale Gesichtspunkte der geforderten Mobilität, Vorlaufinvestitionen u. a.), ließe sich manches sagen. In der Sache hingegen würde es nicht weiterführen. Besonders bedenklich ist dieser Vergleich jedoch, da damit die aufkommende Brisanz dieses Problems statt, daß sie in einer sachlichen Diskussion aufgearbeitet wird, allzu rasant auf diese Weise beiseite geschoben und damit verdrängt wird. So technokratisch nüchtern kann man dem sich abzeichnenden Verteilungskonflikt nicht begegnen, zumal das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft mit dem Hinweis auf diesen Zusammenhang seit mehreren Jahren auch indirekt eine recht zweifelhafte Bildungswerbung betrieben hat. Insgesamt birgt dieses

Problemfeld eine hohe gesellschaftspolitische Brisanz, und es steht zu erwarten, daß – statt ausgewogene und langfristig ausgerichtete Strategien zu entwickeln – in einem Akt des spontanen Reagierens dieses Problem dem Prügelknaben öffentlicher Dienst aufgebürdet wird.

Das Stichwort: Solidargemeinschaft weist den Weg in diese Zukunft. Es plädiert für den Verzicht auf Gehaltsverbesserungen in voller Höhe, um dadurch zusätzliche Einstellungen finanzieren zu können. Bei Lehrern, einer der wohl künftig am härtesten von Arbeitslosigkeit betroffenen Akademikergruppen, war dies bereits im Gespräch. Und so spiegelt der Vorschlag von Grottian in der Zeit vom 2. 1. 1981 (S. 23) nur wider, was an unaufhaltsamer Dynamik sich zu entwickeln beginnt: »Folgende Stoßrichtung könnte ich mir vorstellen: Zum einen sollten die Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst das Verhältnis von Beschäftigten und Arbeitslosen unter dem Gesichtspunkt des gesellschaftlichen Bedarfs zum zentralen Gegenstand der Auseinandersetzungen machen. Das würde die Milderung der Arbeitslosigkeit – und da sind die Geistes- und Sozialwissenschaftler nur eine relativ unwichtige Problemgruppe – bedeuten, daß die Gutverdienenden im öffentlichen Dienst (auf ein bis zwei Jahre) leichte Einkommensverluste erleiden müssen, um neue Arbeitsplätze im öffentlichen, halböffentlichen und im kirchlichen und privaten Sektor zu schaffen («Obere Gehaltsgruppen kappen – dafür neue Arbeitsplätze schaffen»). . . . Vermutlich . . . gibt es eine deutliche Mehrheit in der Bevölkerung, die sich für eine Ausweitung unabweisbarer Dienstleistungen bei Kostenneutralität aussprechen würde, das heißt bei Koppelung an die Umverteilung im Staatshaushalt und damit auch an die Umverteilung der überprivilegierten Personalausgaben. Mir scheint, daß die Politiker der sozialliberalen Koalition diese Solidaritätsbereitschaft ganz erheblich unterschätzen – wenn die bisherigen staatlichen Instrumente zur Verringerung der Arbeitslosigkeit nicht mehr greifen und andere entweder noch nicht in Sicht sind oder politisch nicht durchsetzbar erscheinen.«

Drückende Fakten

Kostete der Durchschnittsbeamte 1961 noch 10.853 DM pro Jahr (Angestellte 9.334 DM, Arbeiter 7.068 DM), so lag der Kostensatz 1970 bereits bei 20.277 DM (Angestellte 17.881 DM, Arbeiter 16.977 DM) und überschritt 1978 nach Auskunft des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesinnenministerium die 35.000 DM Grenze. Die Kostenrechnung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, die neben den reinen Personalkosten auch Arbeitsplatzkosten (im engeren Sinne) einbezieht, beziffert den Aufwand mit Stand 1980 für einen Amtmann (A 11) auf 77.219 DM, für einen Oberrat (A 14) auf 97.900 DM, einen Direktor (A 15) auf 113.500 DM und einen Beamten der Besoldungsgruppe B 2 auf 133.900 DM.

Diese Kostenentwicklung schlägt sich in voller Höhe auf die Gesamtaufwendungen für das Personal im öffentlichen Dienst nieder. Denn hier besteht – wie bereits aufgezeigt werden konnte – kaum eine überzeugende Alternative, den Kostenfaktor Personal durch Kapital zu ersetzen. So stiegen die Personalkosten von 31 Mrd. DM im Jahre 1961 auf 164,5 Mrd. DM im Jahre 1976. Jede Lohn-, Gehalts- und Besol-

dungserhöhung schlägt unbarmherzig große Löcher in die Staatskasse. So lagen die durchschnittlichen Besoldungserhöhungen 1977 bei 5,6 Prozent, 1978 bei 4,5 Prozent und 1979 bei 4,5 Prozent. Die Gesamtaufwendungen für das Personal stiegen im gleichen Zeitraum von 169,2 Mrd. DM (1977) und 177,3 Mrd. DM im Jahre 1978 auf 186,2 Mrd. DM im Jahre 1979.

Man mag es angesichts dieser drückenden Kostenentwicklung und der angespannten Arbeitsmarktsituation den Politikern nachsehen, daß sie nach Lösungen suchen. Wenn gleich Minister Baum in seiner Rede in Bad Kissingen am 8. 1. 1981 selbstkritisch hervorhebt, daß die Vielzahl von Sparvorschlägen, die derzeit in der Diskussion sind, wie Beförderungstop, Einstellungsstop u. a. einzeln und für sich betrachtet noch keine konzeptionelle Handschrift erkennen lassen, so bleibt doch festzustellen, daß es offensichtlich nicht hinreichend ist, es bei dieser Kritik und Einsicht zu belassen. Es müßten nunmehr auch überzeugende Taten folgen – aber auch irreführende Äußerungen entfallen. »Öffentlicher Beifall«, so der Minister, »ist noch kein Qualitätskriterium.« Denn auch die Folgen solcher Maßnahmen müßten bedacht werden, was angesichts der unheilvollen Erfahrungen, die man mit der Roßkur des Haushaltsstrukturgesetzes vom 18. 12. 1975 machen mußte, geradezu aufdrängt. Doch der Lerngewinn scheint insgesamt gering. Dies sollte nicht verwundern. Eine Personalpolitik, die diesen Namen verdienen könnte, hat sich im öffentlichen Dienst bislang noch nicht entwickelt. Was aus der Tradition heraus Anhalt und Stabilität versprach, ist durch die Entwicklung der letzten Jahre überrollt worden. Und wenn der Minister feststellt, daß das automatische Aufrücken in den Dienstaltersstufen oder die Sicherheit der einmal erlangten Positionen . . . auf den bewährten Erwartungen der Leistungsbereitschaft und Leistungssteigerung »beruhen, so kann dem zwar nicht widersprochen werden, doch ist dies nur ein Aspekt. Denn die Besoldungsstruktur hat auch eine allseits akzeptierte soziale Komponente, wie sie seit jeher in dem Alimentationsprinzip betont wurde. Auch in diesem Zusammenhang kann der Vergleich mit den Arbeitsverhältnissen sowie der persönlichen Absicherung bei den japanischen Arbeitnehmern, die ja derzeit so viel zählen, hilfreich sein. Was hier als zentrales Anliegen publikumswirksam und behaftet mit mißverständlichen Formulierungen in die Waagschale der öffentlichen Diskussion eingebracht wird, kann bestenfalls nur ein – dazu noch ein schlechter – Aspekt in dieser Diskussionsphase sein. Mit dessen Übergewichtiger Herausstellung werden gewachsene – wenn gleich allzu häufig wenig reflektierte – Werthaltungen und Normen noch mehr infrage gestellt, ohne daß jedoch eine überzeugendere personalpolitische Alternative angeboten wird.

Mit dem vordergründigen, symptomatisch statt ursächlichen Hantieren am Nerv eines gewachsenen – allerdings bereits tief erschütterten – Berufsverständnisses durch wenig systemkonforme formal-juristische Sanktionsinstrumente, die aller Voraussicht nach in der Verwaltungswirklichkeit nicht greifen werden und bestenfalls für einige wenige extreme Fälle einen Gewinn versprechen, zerschlägt man weit mehr als sich an Vorteilen abzeichnen wird. Wer auf extrinsische

Anreize dermaßen baut und das intrinsisch gesteuerte – heute in der Tat bereits stark erschütterte – Treueverhältnis so gering achtet, der sollte dann allerdings auch den Mut besitzen, das Berufsbeamtentum insgesamt infrage zu stellen. Wer sich indes mit dieser extremen Konsequenz ernsthaft, ohne Tabu und sachlich gewillt ist auseinanderzusetzen, wobei ein Blick in die Historie und eine Gegenüberstellung der verschiedensten Gesellschaftssysteme die Sicht aus mancher Befangenheit lösen kann, der wird überzeugende funktionelle Argumente für die Notwendigkeit eines abgesicherten, unparteiischen, besonders verpflichteten Berufsstandes finden. Eine solche grundsätzliche Auseinandersetzung täte not. Sie steht bis heute aus. Hier liegt zweifellos ein gravierendes Versäumnis. Denn in einer auf die Ratio bauenden Gesellschaft, wo aus der Tradition gewachsene Werte keine zwangsläufige Gültigkeit mehr haben, ist eine Auseinandersetzung mit diesen Fragen das Gebot der Stunde. Eine rechtliche Betrachtung aber wird diesem Problem nicht gerecht. Worauf es künftig im besonderen anzukommen scheint, sind die Werthaltung und Normen (Beruf statt Job, die Sache des »persönlichen Gewinns« u. a.). Diese Werte entwickeln sich aber nicht zufällig. Hierauf kann man und hierauf muß man einwirken. Doch wer hat hierzu noch den Mut? Und ob dies die derzeitige Aus- und Fortbildung in der Verwaltung leistet, erscheint mehr als zweifelhaft. Wer die vollgestopften Lehrpläne – um nur ein Beispiel zu nennen – der verwaltungsinternen Fachhochschulen für die Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes kritisch durchsieht, wird Zweifel haben, ob man die zentrale Bedeutung dieses (affektiven) Lernzieles hinreichend erkannt hat. Bereits im Vorfeld der Selektion des Nachwuchses müßten hier überzeugendere Weichenstellungen erfolgen.

Bewertung

Wer auf dem Hintergrund wachsender Staatsverschuldung und explodierender Personalkosten meint, Leistungsreserven seien im öffentlichen Dienst über Sanktionen wie Rückstufung im Besoldungsdienstalter und Herabstufungen in den Ämtern zwangsläufig zu mobilisieren, der verkennt die fundamentalen Gesetze menschlicher Dynamik. Zudem: Wer das Beurteilungsdilemma mit wachen Augen verfolgt, der weiß um die Probleme und Grenzen einer überzeugenden Mitarbeiterbeurteilung. Ohnehin läßt sich Leistung in der öffentlichen Verwaltung nur in wenigen Fällen an objektifizierbaren Tatbeständen verorten. In diesem Punkt hat es die Wirtschaft in vielerlei Hinsicht einfacher. Umsatz und Gewinnspanne sprechen hier eine deutlichere – wenn gleich auch hier nicht immer eindeutige – Sprache. Was mit dem Vorschlag von Bundesinnenminister Baum für die öffentliche Verwaltung zu erwarten steht, läßt sich bereits heute erahnen: Mit großem bürokratischem Aufwand werden wenig überzeugende Verwendungsbeurteilungen (Beurteilungsverfahren zur Feststellung der Qualifikation sowie von Potentialen eines Mitarbeiters) und Leistungsbeurteilungen den Vorgesetzten abverlangt. In einigen wenigen Fällen wird dies bei den Beurteilten zu negativen Konsequenzen führen. Dagegen steht ein überdimensionaler Aufwand und ein Heer resignierender und zunehmend bürokratisierter Mitarbeiter. Statt die eigentlichen Ursachen mangelnder

Leistungen zu heben, verschärft man systemkonform, welche Ironie – das Leistungsproblem. Was im öffentlichen Dienst mehr Leistung verspricht, ist nicht in erster Linie ein neues Zwang- oder Anreiz-System. Was not tut, sind größere Handlungsspielräume für den Mitarbeiter. Man erkennt das Problem, wenn man Resignation mit Faulheit vermengt. Nur zur Erlaß- und Verordnungslücke sollte die Leistungsreserven mobilisierende Devise sein. Laux formulierte dies auf der Tagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Mannheim am 2. 6. 1978 zu dem Thema: »Das Dilemma des öffentlichen Dienstes« wie folgt:

»Ich könnte mir aber denken, daß es überlegenswert wäre, es einmal

- mit der stärkeren Bejahung von Wertvorstellungen und nicht mit deren Relativierung,
- mit weniger organisiertem Mißtrauen, das sich in einer unüberschaubaren Regelungsdichte für innerorganisatorische Vorschriften ausdrückt,
- mit einer Wiederherstellung größerer Autonomie im Organisationsbereich, z. B. Einräumung größerer Handlungsspielräume in allen Ebenen, eingedenk dem heute noch in der Bundeswehr gelehrten Grundsatz, daß ein Fehlgreifen in der Wahl der Mittel entschuldbarer ist als das Unterlassen des Entschlusses,
- mit dem Mut zum kalkulierbaren Risiko, auch dem der Ungleichbehandlung,

zu versuchen. Die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Struktur des öffentlichen Dienstes dürfen dann allerdings nicht in einem risikolosen Kompromiß auf der niedrigsten Ebene enden, wie so häufig in allen Fragen des

Personalwesens.« (Band 4 der Schriften der deutschen Sektion, Bonn 1978, S. 190/191).

Zu ergänzen bleibt, daß die öffentlich Bediensteten die Lasten einer nicht immer ziel- und zweckorientierten »Gefälligkeitsdemokratie« (Klose) nachzuvollziehen haben, auch dann, wenn aus der sachorientierten und gemeinwohlorientierten Verwaltungssicht vieles dagegen spricht. Auch fordern das Mehr an Demokratie und die vielfältigen Vetogruppen ihren Tribut. Dies kann auf die Leistungsbereitschaft des ausübenden Organs: »Exekutive« und seiner Mitarbeiter nicht ohne Rückwirkung bleiben. Hier aber läßt man die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes mit all ihren Sorgen, Nöten und Problemen allein und Hinweise wie die des Stuttgarter Oberbürgermeisters Rommel in der Zeit vom Juni 1980 zu dem Thema: »Die unregierbare Stadt – Kommunalpolitik erstarbt im Netz der Justiz« sind selten. Statt dessen meidet man die komplizierten Zusammenhänge und begnügt sich mit der leichten Sündenbock-Kost.

Bevor man formal-rechtliche Sanktionsinstrumente auf dem Erlaßweg in Umlauf setzt, deren Ergiebigkeit auf dem geschilderten Hintergrund höchst zweifelhaft bleibt, sollte man sich an die tatsächlichen Probleme heranwagen. Sie sind zwar komplexer, auf Dauer jedoch lohnender.

Belegt und untermauert durch eine Motivforschung vor Ort wäre die Prioritätenfolge festzulegen, nach denen eine überzeugende Organisationsentwicklung in akzeptierten Bahnen zu beschreiten ist. Nicht gegen die Mitarbeiter, sondern mit den Mitarbeitern muß die Devise künftiger Anpassungsschritte sein. Gegen vernünftige und nachvollziehbare Verbesserungen verschließt sich erfahrungsgemäß nur ein geringer Teil der Mitarbeiter.