

## Die Herausforderungen an eine Organisations- und Personalpolitik im Zeichen der Sparpolitik

Prof. Dr. H. Eberhard Meixner, Bonn

Die Zeiten haben sich in Wirtschaft und Verwaltung grundlegend gewandelt. Dem Sonnenscheinmanagement voller Kasen ist eine tiefgreifende Krise gefolgt. Die enorme Staatsverschuldung, die sich bei Bund, Ländern und Gemeinden auf über 600 Mrd. DM beläuft, und die 2,5 Millionen Arbeitslosen lassen zudem in nächster Zeit kaum eine spürbare Entlastung der angespannten Haushalte erwarten. Man wird daher mit der Krise leben müssen und viele werden darauf bauen, daß ein durchgreifendes und energisches Management das Schlimmste verhindert. Noch aber scheint offensichtlich die Phase der Hilflosigkeit nicht überwunden und viele Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst dokumentierten Ratlosigkeit.

Leichtfertig, mitunter fahrlässig, wird dabei allerdings notwendiges Vertrauenskapital durch hilfloses Hantieren an Symptomen verspielt<sup>1</sup>. Ohne Zweifel sind die 4,4 Millionen öffentlich Bediensteter ein bedeutsamer Kostenfaktor und nichts liegt näher, als an dieser Stelle den Rotstift anzusetzen<sup>2</sup>. Denn immerhin bindet dieser Kostenfaktor ein Drittel der öffentlichen Mittel (213 Mrd. DM bei 706 Mrd. Ausgaben insgesamt)<sup>3</sup>. Mißt man es am Bruttosozialprodukt, dann zehrt dieser Kostenfaktor 14,2 % auf. Diese Zahlen beunruhigen nicht nur Politiker. Doch anders als in der Wirtschaft, wo man menschliche Arbeitskraft durch Kapital — etwa durch den Einsatz von Mikroprozessoren — substituiert und somit durch einen geplanten Personalabbau diesen Kostenfaktor eindämmt, spart man im öffentlichen Dienst nahezu ausschließlich am vorhandenen Personal. Dabei setzt man sich oft großzügig über gewachsene und akzeptierte Normen, die im übrigen in der Wirtschaft nach wie vor Gültigkeit haben, hinweg. Das verunsichert die Mitarbeiter und wer glaubt, daß sich auf einem so unausgewogenen Hintergrund Engagement und Leistungsfreude entfalten können, der verkennt, daß auch eine ausgeprägte berufsethische Motivierung auf Dauer tief und nachhaltig erschüttert werden kann. Das aber steht zu befürchten, wenn Politiker und Verantwortliche weiterhin die Zwänge einer vernunftbestimmten Verwaltungspolitik ignorieren und stattdessen durch vordergründiges Reagieren verschuldete Haushalte vornehmlich auf den Rücken der öffentlich Bediensteten sanieren wollen.

Kein Beamter wird sich vernünftigen und notwendigen Einsparungen verschließen, wenn sie staatspolitisch erforderlich sind. Selbst drastische Einschnitte in seine Lebensqualität wird er in Kauf nehmen, wenn diese Entscheidungen gerecht, nachvollziehbar, ausgewogen und in sich logisch begründbar sind. Stattdessen hat man heute den Eindruck, daß wildgewordene, hysterische Rotstifte mit einer vernunftbestimmten Einsparungspolitik gleichgesetzt werden. Wer noch gutgläubig ist und darauf baut, daß die Sachzwänge nunmehr rationales Handeln begünstigen, der wird sich enttäuscht sehen. Denn die gleiche Leichtfertigkeit, mit der man in den Zeiten voller Haushalte wider alle Vernunft den öffentlichen Dienst vermeintlich beglückte, ist jetzt mit umgekehrten Vorzeichen am Werke<sup>4</sup>. Da übertrumpften sich etwa die Politiker Mitte der 60er Jahre mit Prestigeobjekten einer kostenaufwendigen Ge-

fälligkeitsdemokratie und da fiel natürlich auch manch schwer verdaulicher Brocken — verteilt nach dem Gießkannenprinzip — für den öffentlichen Dienst ab. Erinnern wir uns: Da gab es in den Jahren 1965, 1969 und 1971 die Nachtragshaushalte<sup>5</sup>.

- 1 Da schrieb beispielsweise ein Oberstadtdirektor seine Mitarbeiter mit wohlgesetzten Worten an, um ihnen auf diesem Weg mehr Leistung abzuverlangen. Kritiker am öffentlichen Dienst lassen in diesem Schreiben eine Anklage und das Wirtschaftsmagazin »Impulse« nahm den Vorgang zum Anlaß, diesen Spitzenbeamten zum »Beamten des Jahres« zu küren. Laudatio: Endlich habe einer mal den Mut gehabt, gegen Faulheit energisch vorzugehen. Ein Regierungspräsident — getragen von tiefer Sorge — wendet sich an die Presse, um sich über die »Privilegien« seiner ihm anvertrauten Lehrer zu beschweren. Als Ministerpräsident Rau seinen überhatetsten Beförderungstopf kurz vor den Weihnachtstagen verhängte — zu diesem Zeitpunkt werden erfahrungsgemäß Ernennungsurkunden im Vorfeld für die Weihnachtsfeier zurückgehalten —, da bescherte man Presse und Landtag viel Stoff zur Diskussion. Allerdings ging diese Diskussion einseitig zu Lasten des Beamtenimages. Nicht anders war dies, als der damalige Bundesinnenminister Baum 1980 in Bad Kissingen von einer Rückstufungsmöglichkeit im Amt und bei den Dienstalterszulagen sprach. Methodische Vorbehalte und Einwände in bezug auf die Praktikabilität solcher Vorhaben wurden von der Presse auf einen einfachen und eingängigen Nenner gebracht: Beamteter Staatssekretär gegen Leistungskontrolle im öffentlichen Dienst. Neben diesen atmosphärischen Fehlritten schlugen die uniformen, wenig differenzierten Sparmaßnahmen — wie Beförderungstopf für ein Jahr, Sperre einer freiwerdenden Stelle etc. — besonders negativ zu Buche. Vgl. hierzu Meixner, H. E., Personalpolitik, Köln, Berlin, Bonn, München 1982, S. 18 ff.
- 2 Eine gute Übersicht gibt Hansen, A., Entwicklung und Struktur des Personals im öffentlichen Dienst, DÖV 5, 1980, S. 161 ff. Aktualisierte Daten sind zu entnehmen: Finanzen und Steuern, Personal der öffentlichen Haushalte — Beschäftigte und Ausgaben 1965 — 1980, in: Wirtschaft und Statistik 12, 1982, S. 918 ff.
- 3 Die reinen Dienstbezüge beliefen sich 1980 auf 169,459 Mrd. DM. Hinzu kommen die Versorgungsbezüge für die 1,313 Mio. Versorgungsempfänger in Höhe von 32,097 Mrd. DM und die sonstigen Personalausgaben wie Beihilfen, Unterstützungen, Trennungsgeld etc. von 11,995 Mrd. DM. Vgl. Finanzen und Steuern, a.a.O., S. 918.
- 4 Aufgrund des Einkommensgefälles zwischen öffentlichem Dienst und Wirtschaft hatte die Verwaltung in den 60er Jahren kaum eine Chance auf dem Arbeitsmarkt mit den lukrativen Gehältern der Wirtschaft zu konkurrieren. Anstatt das Gehaltsniveau im öffentlichen Dienst linear der Wirtschaft anzugleichen, griff man auf die verschwiegenen (für die Versorgungsempfänger allerdings unsozialen) strukturellen Verbesserungen zurück: Man hob die Kegelprozente der gesetzlichen Stellenobergrenzen, schuf ein kaum mehr zu überschendes Zulagenunwesen und vermied durch diese schwer durchschaubaren Entscheidungen lohnpolitische Eckwerte. Zunächst konnte man auf diese Weise die Öffentlichkeit täuschen. Aber es dauerte nicht lange, bis diese versteckten Einkommensverbesserungen aufgedeckt wurden. Weil man öffentlichen Protest meiden wollte, legte man eine Bombe mit verheerender Langzeitwirkung. Vgl. hierzu Meixner, a.a.O., S. 27 ff.
- 5 Durch das Heraufsetzen der Kegelprozente in den Beförderungsdiensten kam es in den Verwaltungen zu rasanten Beförderungsschüben. Die Organisatoren waren in diesen Jahren nicht in der Lage, die Beförderungsstellen sinnvoll in die Organisation einzubringen. Die sogenannte sachgerechte Bewertung der Dienstposten wurde mit jedem Nachtragshaushalt überrollt. In der Öffentlichkeit entstand auf diese Weise der Eindruck, als könne man sich Beförderungen auf denselben Stuhl ersetzen. Dieser Eindruck kam in diesen Tagen wohl auch der Wirklichkeit sehr nahe. Es ist dies wiederum ein Beispiel, daß das Dilemma des öffentlichen Dienstes belegt: Es wird reagiert, Planung ist verpönt. Jahrelang verdrängt man die Probleme, um schließlich von ihnen überrannt zu werden. Vgl. Meixner, a.a.O., S. 84 und die dort angegebene Literatur.

Sie ließen das Bewertungs- und Besoldungsgefüge<sup>1</sup> des öffentlichen Dienstes aus den Fugen geraten. Ansprüche und Erwartungen wurden geweckt, über die man sich heute leichtfüßig hinwegsetzt, so, als habe man für die Spätfolgen dieser Fehlentscheidungen nunmehr keinerlei Verantwortung mehr zu tragen. Natürlich darf man klüger werden. Doch was in den letzten Jahren an strukturellen Personalentscheidungen in Bund, Ländern und Gemeinden getroffen wird, läßt einen Lernfortschritt nicht erkennen. Die Hilflosigkeit der 60er Jahre ist heute durch eine neue Qualität der Ratlosigkeit ersetzt worden. Die Verantwortlichen haben es offensichtlich schwer, sich in Krisenzeiten zu beweisen.

Auch rächt sich nunmehr, daß man bis heute keine brauchbare Organisations- und Personalpolitik entwickelt hat. Das wiegt umso schlimmer, da viele durchaus sinnvollen Entscheidungen im Wust einer sich widersprechenden Sparphilosophie zu verheerenden Auswüchsen führen.

### Der Gestaltungsrahmen einer ausgewogenen Organisations- und Personalpolitik

Die Devise in Wirtschaft und Verwaltung heißt heute sparen. Doch sparen um des Sparens willen — und koste es, was es wolle — kann und darf nicht Sinn einer ausgewogenen Verwaltungspolitik sein. Das wäre leichtfertig. Der unabweisbare Zwang zum Sparen begünstigt allerdings heute eine Hascherei nach kurzfristigen Effekten. So bauen denn auch viele auf das aktuelle Haushaltsjahr und übersehen dabei die langfristigen Auswirkungen. Wer sparen will oder muß, braucht daher eine langfristige Perspektive. In diesem Fall ist sparen dann bestenfalls das Mittel zu einem höheren, übergeordneten Zweck. Diese Philosophie sollte im besonderen Maße für den kostenintensiven Personalbereich gelten. In diesem wichtigen Verwaltungsbereich sollte man daher trotz aller Hektik mehr Fingerspitzengefühl beweisen. Andererseits beweist sich gerade in diesem sensiblen Bereich, daß man sich kurzfristig über vieles hinwegsetzen kann, was allerdings langfristig zu gravierenden Auswüchsen führt — man spart sich hier (um im Bild zu bleiben) sehr leicht zu Tode. Dieser gefährlichen Magersucht entgeht man, wenn die Entscheidungen und das Handeln stärker auf eine beständige Organisations- und Personalpolitik ausgerichtet wird. Leider fehlen allgemein verbindliche Orientierungsdaten. Das erweist sich in der heutigen Notlage als eine fahrlässige und gefährliche Unterlassung. Allein mit einem juristischen Instrumentarium aber wird man dieser Probleme nicht Herr werden können.

Auch die Wirtschaft spart. Doch ihre Sparphilosophie ist komplexer. So etwa, wenn es um eine höhere Produktivität bei einem gleichzeitigen Abbau von Personalkosten geht. Dabei verschließt man nicht die Augen vor den Tatsachen: Es gilt nämlich, daß dem Sparen das Investieren vorausgehen muß. Wer menschliche Arbeitskraft etwa durch Mikroprozessoren substituieren will, muß neben den Investitionskosten in der Umstellphase zusätzliche Mannjahre bereitstellen<sup>6</sup>. Das verursacht mittelfristig einen erheblichen Mehraufwand. Erst längerfristig machen sich die Mehrkosten durch Einsparungen bemerkbar. Promotor und Korrektiv für diese Entscheidungen ist in der Wirtschaft der Markt.

Die Eindeutigkeit des Marktes fehlt der öffentlichen Verwaltung. Hier initiiert und korrigiert der Markt Fehlentscheidungen bestenfalls indirekt. Ohnehin kann sich eine Sparphilosophie der öffentlichen Verwaltung auch nicht auf die Bilanzierung der Aktiva und Passiva eines Haushaltsjahres beschränken, sondern hier müssen die Ursachen angegangen werden. Diese aber sind komplex und lassen sich nicht aus der Perspektive einer partikularen Betrachtung sanieren.

Aus systemarerer Sicht soll an dieser Stelle auf die vier Subkomponenten

- Aufgabenkritik/Aufgabenabbau
  - Einschränkung der Personalhaushalte
  - Rationalisierung
  - effektiver Personaleinsatz
- eingegangen werden.

### Aufgabenkritik und Aufgabenabbau

Der Altbürgermeister Weichmann nannte es »Gefälligkeitsdemokratie« und wies dabei auf die vielen kosten- und personalintensiven Prestigeobjekte profilierungsorientierter Politiker hin<sup>7</sup>. Es gehörte offensichtlich zum guten Ton, daß man sich — was besonders deutlich auf dem kommunalen Sektor zu beobachten ist — gegenseitig mit einer teuren Infrastruktur zu übertrumpfen suchte. Die üppigen Zuschüsse von Bund und Ländern verlockten zudem unwiderstehlich so manchen Ratsherrn. Sie ließen ihn übersehen, was heute die deutschen Gemeinden quält: Die Fix- und Folgekosten. Daran gemessen sind die getätigten Investitionen nahezu bedeutungslos geworden. Das aber mag der Grund sein, weshalb der Deutsche Städtetag seinen Mitgliedern empfiehlt, Bibliotheken zu schließen und die Freibäder mit Sand aufzufüllen.

An den Beispielen des kommunalen Bereiches wird so manches Dilemma deutlich: Obgleich ein Bedarf an öffentlichen Leistungen besteht, kann er infolge der Kostenlast nicht in der vollen Quantität und Qualität gedeckt werden. Denn ein marktüblicher Preis ist im Hinblick auf die Gemeinwohlorientierung in vielen Fällen undenkbar. Es wäre daher nur allzu konsequent, die anstehenden Aufgaben einmal kritisch zu durchforsten, um sie auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Das könnte die öffentlichen Haushalte nachhaltig entlasten. Für die Politiker bedeutet dieses Abspecken allerdings einen unangenehmen Streß. Denn wer gewachsene Ansprüche infrage stellt, gerät zwangsläufig in die Schußlinie. Es überrascht daher kaum, daß man dieser Alternative der Haushaltsanierung nicht das konsequente Verhalten zukommen läßt, daß diese Sparalternative bei nüchterner Betrachtung verdient. Dagegen ist es ein verhältnismäßig einfaches Unterfangen, am Personal des öffentlichen Dienstes den Rotstift anzusetzen. Bis auf die Betroffenen sind sich nämlich alle einig — und dies gilt

<sup>6</sup> Man rechnet in der Wirtschaft mit ca. 2 zusätzlichen Mannjahren pro wegrationalisierten Arbeitsplatz. Nach der Umstellphase fallen dann allerdings gleich drei Arbeitsplätze fort.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Klose, K. H., Die Unregierbarkeit der Städte, in: Köser, H. (Hrsg.), Der Bürger in der Gemeinde, Bonn 1979, S. 52.

vor allem für die Meinungsmultiplikatoren, die Medien —, daß Beamte, Angestellte und Arbeiter bei weitem zu hoch bezahlt werden<sup>8</sup>. Wer hier den Rotstift ansetzt, der weiß, daß er mit viel Beifall rechnen kann. Doch auch hier zeichnet sich allmählich eine Sättigungsgrenze ab.

Es wird in den nächsten Jahren darauf ankommen, die öffentlichen Aufgaben systematisch vom Wünschenswerten auf das Machbare einzuschränken. Dabei wird man über die Privatisierung öffentlicher Leistungen<sup>9</sup> ebenso nachdenken müssen wie über neue Formen der bürgerlichen Selbsthilfe<sup>10</sup>.

Viele Bürger sind nämlich durchaus bereit, öffentliche Aufgaben in privater Initiative wahrzunehmen. Häufig aber werden sie infolge staatlicher Phantasielosigkeit oder einer übertriebenen Ideologisierung an ihrem Engagement gehindert. Auf diesem Sektor sollten daher auch die Politiker mehr zukunftsweisende Kreativität entwickeln. Durch die Verkürzung der Lebensarbeitszeit und der gestiegenen Lebenserwartung wird man mit der Initiative vieler rüstiger älterer Menschen rechnen können.

Wer öffentliche Haushalte sanieren will, sollte sich auf ein Weiteres besinnen. Der Staat ist trotz der hohen Verschuldung nicht arm. Wenn Unternehmen in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, dann sind sie gezwungen, auf ihre stillen Reserven zurückzugreifen. Warum sollte dieser Weg nicht auch für die öffentliche Verwaltung als flankierende Maßnahme in Erwägung gezogen werden. Auch dieses Tabu muß in Zeiten leerer Haushaltskassen diskutabel bleiben. Immerhin betätigt sich der Bund als größter Unternehmer und auch die Länder und Gemeinden können auf viele Vermögenswerte zurückgreifen.

Eine konsequente Aufgabenkritik führt zwangsläufig zum Abbau bestehender Aufgaben. Und damit wird dann — ebenso wie bei Rationalisierungen — Personal freigesetzt. Da aber bereits heute Arbeit zur Mangelware geworden ist, geraten die öffentlichen Arbeitgeber zunehmend in einen Zielkonflikt. Denn von der Wirtschaft fordert man mit Nachdruck, daß sie den Abbau an Arbeitsplätzen nicht übertreibt<sup>11</sup>. Im Gegenteil! Durch zusätzliche Investitionen soll sie ihr Arbeitsplatzvolumen vergrößern, damit die Arbeitslosigkeit abgebaut werden kann. Insbesondere jetzt, da die geburtenstarken Jahrgänge in das Erwerbsleben eintreten, sind wegen der demographischen Struktur nahezu eine Million zusätzlicher Arbeitsplätze erforderlich<sup>12</sup>. Auch die öffentliche Verwaltung wird sich diesem Anliegen nicht verschließen können. Zumal dann nicht, wenn es offensichtlich ist, daß es durchaus sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Bereich gibt. Immerhin kostet auch ein Arbeitsloser den Staat nahezu 30.000 DM im Jahr<sup>13</sup>.

### Der Personalkostenfaktor

Wirtschaft und Verwaltung stehen heute gleichermaßen vor einer kaum mehr zu bewältigenden Kostenexplosion auf dem Personalsektor. Drastische Einschnidungen auf diesem Sektor scheinen daher heute die einzig gangbare Alternative. Während die Wirtschaft im vermehrten Umfange durch den gezielten Einsatz der Mikroprozessoren menschliche Arbeitskraft durch Kapital ersetzt, um auf diese Weise den Kostendruck dieses Produktionsfaktors aufzufangen, sind der öffentlichen

Verwaltung wegen der besonderen Struktur des Dienstleistungssektors engere Grenzen gesetzt.

Mit seinen über 4,4 Millionen Beschäftigten ist der öffentliche Dienst der größte Arbeitgeber in der Bundesrepublik Deutschland. Nahezu jeder fünfte (unselbständige) Arbeitnehmer arbeitet hier von insgesamt 22,960 Mio. abhängig Erwerbstätige)<sup>14</sup>. Rechnet man zu den 4,4 Millionen Mitarbeitern

8 Eine Reihe von überregionalen Wochenzeitschriften greift dieses Thema beständig auf. Der »Stern« sprach im September 1982 von den »Staatsverdienern« und auch der »Spiegel« zeigt beständig tatsächliche oder vermeintliche Privilegien auf. Einen umfassenden Gehaltsvergleich kann man im »Capital« nachlesen. Zu nennen ist auch der Bund der Steuerzahler mit seinen Publikationsinstrumenten.

Unter der Überschrift: »Beamten-Vorrechte kein Tabu — Zur Überwindung der Wirtschaftskrise müssen alle Opfer bringen« ersetzt Dieter Piel in der »Zeit« vom 15. 4. 1983 Argumente durch Polemik. Wo die Thematik konkrete Vergleiche erzwungen hätte, weist er auf vage Privilegien. Künftigen Einwänden gegen diese hohle Argumentation greift er vor: Es ist klar, daß die Beamtenlobby es versteht, mit Geschrei auch berechnete Opfer abzuwehren.

9 Auf seiner 21. beamtenpolitischen Arbeitstagung hat sich der DBB mit diesem Thema auseinandergesetzt, Baum, Erhard, Hauptmann, Krause, Siedentopf, Privatisierung — Gewinn für wen? Zum Realitätsgehalt der Entstaatlichungsdiskussion, Godesberger Taschenbuch, Bonn 1980.

10 Statt Privatinitiativen zu stärken und mit finanziellen Mitteln zu unterstützen, geht man offensichtlich den umgekehrten Weg. Da wollte man beispielsweise in NRW den Privatschulen die Mittel kürzen, wodurch nicht wenige private Träger in arge finanzielle Nöte geraten. Sollten sie ihre Institutionen schließen müssen, kommen auf den Staat erhebliche Mehrkosten zu. Offensichtlich ein negatives Beispiel. Zu denken ist auch an die mitunter polemisch geführte Diskussion gegen konfessionelle Kindergärten etc. Ende der 60er Jahre.

Für die Selbsthilfe bietet der gesamte soziale Bereich bis hin zur Altenfürsorge vielfältige Betätigungsmöglichkeiten. Man muß allerdings den Rahmen schaffen, in dem sich eine Selbsthilfe entfalten kann. An Engagement — sofern es nicht verbürokratisiert wird — fehlt es nicht.

11 Die Haltung der Gewerkschaften zu Rationalisierungen ist gespalten. Einerseits darf die technische Entwicklung nicht behindert werden, andererseits geht es aber um den Schutz der Mitarbeiter vor einseitigen Benachteiligungen. Ein Thesenpapier des DGB von 1978 zum Thema »Neue Tendenzen in Technik und Arbeitsorganisation — Tarifvertrag kontra Rationalisierung?« fordert: »Die Rationalisierungsmaßnahmen verlangen gewerkschaftliche Gegenstrategien, um Arbeitslosigkeit zu verhindern und den sozialen Status der Beschäftigten zu erhalten. Dazu sind sowohl tarifvertragliche (kollektivvertragliche) wie auch gezielte wirtschaftspolitische und strukturelle Maßnahmen erforderlich, die eine Erhaltung und Verbesserung bestehender sowie die Schaffung neuer menschengerechter Arbeitsplätze gewährleisten.« in: Kohl, H., Arbeit für alle, Köln 1979, S. 166.

12 Bis 1985 rechnet man damit, daß aufgrund der demographischen Entwicklung das Erwerbspotential um etwa 700.000 Personen zunehmen wird. Krupp, H. J., Der Arbeitsmarkt der 80er Jahre — Herausforderung und Chance, in: Besters, H. (Hrsg.), Ist Arbeitslosigkeit unser Schicksal?, Baden-Baden 1981, S. 74.

13 Die Zahlenangaben variieren zwischen 24.000 und 30.000 DM pro Jahr. E. Lutz, MdB, spricht auf dem Forum der SPD von 29.000 bis 30.000 DM. Auf der gleichen Veranstaltung beziffert J. Wettig-Danielmeier die Aufwendungen mit 24.000 DM. Sozialdemokratischer Informationsdienst, Betriebspolitik — Aktuelles für Arbeitnehmer — Informationen und Dokumente Nr. 7/8 November 1982, Forum Arbeitszeitverkürzung.

14 Die Zahl der Erwerbstätigen lag 1980 bei insgesamt 26.276 Millionen. 1965 betrug sie 26.887. Dagegen hat die Zahl der abhängig Erwerbstätigen von 1965 (21.758 Millionen) bis 1980 (22.960 Millionen) um 1,2 Millionen zugenommen. Die Zunahme der abhängig Erwerbstätigen geht vornehmlich auf die Expansion des öffentlichen Dienstes zurück: 1965 waren hier 3,351 Mio. beschäftigt, 1980 4,418 Mio. Das macht eine Zunahme von 1,06 Millionen Beschäftigten aus. Vgl. Finanzen und Steuern, a.a.O., S. 920.

noch die Bundeswehr sowie die Organisationen ohne Erwerbszweck hinzu, dann erhöht sich die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten auf nahezu 5 Millionen<sup>15</sup>.

Die personellen Aufwendungen fallen entsprechend hoch aus. Allein im Haushaltsjahr 1980 summierten sich die Zahlungen für Arbeitsentgelte, Personalnebenkosten und Versorgungsbezüge auf 213,511 Milliarden DM<sup>16</sup>. Bezogen auf die Gesamtaufwendungen fallen die Personalkosten bei Bund, Ländern und Gemeinden unterschiedlich aus. Beim Bund liegt der Anteil bei 14,8 %, bei den Ländern bei 40,8 % und bei den Gemeinden bei 25 %<sup>17</sup>. Hier wie dort aber steht zu befürchten, daß Schuldendienste und Personalkosten notwendige Investitionen infrage stellen. Während allerdings der Schuldenberg ständig beunruhigendere Ausmaße annimmt, ist es den öffentlichen Arbeitgebern gelungen, den Personalkostenanteil — allerdings geschieht dies vornehmlich zu Lasten der Mitarbeiter — gemessen an den Gesamtaufwendungen deutlich einzuschränken<sup>18</sup>.

Personalausgabenquote in v. H.			
Jahr	Bund	Länder	Gemeinden
1974	17,9	42,4	28,8
1975	16,0	42,6	30,0
1976	15,3	42,9	30,5
1977	15,8	43,8	31,0
1978	15,1	42,4	27,5
1979	14,8	41,6	26,8
1980	14,8	40,8	25,8

Der Schwerpunkt der Personalausgaben konzentriert sich mit 17,7 Mrd. DM beim Bund auf den Verteidigungsbereich (anteilig 55 %). Mit rund 1 Mrd. DM ist dagegen etwa der Bundesgrenzschutz ein überschaubarer Kostenfaktor<sup>19</sup>.

Bei den Ländern schlägt der Bildungsbereich mit über 40 Mrd. DM, was hier die Hälfte der gesamten Personalausgaben ausmacht, besonders deutlich zu Buche. Es folgen die Personalkosten für den Bereich der Polizei mit insgesamt 7,1 Mrd. DM.

Neben der »Allgemeinen Verwaltung« ist bei den Kommunen der Maßnahmenbereich Gesundheit, Sport und Erholung mit 11,6 Mrd. DM besonders kostenintensiv<sup>20</sup>.

### Die Lohnkosten als wichtiger Faktor der Personalkostenentwicklung

Arbeitsentgelt und Personalnebenkosten haben sich im letzten Jahrzehnt rasant nach oben entwickelt. So hat sich das Pro-Kopf-Arbeitsentgelt in der Wirtschaft von 1972 bis 1982 von 23.596 auf 47.449 DM mehr als verdoppelt<sup>21</sup>. Doch große Anteile dieses Mehrverdienstes sind durch Preisanstieg und die Abgaben an Fiskus, Kirchen und Sozialversicherungen aufgezehrt worden<sup>22</sup>. Seit 1981 liegen die Tarifabschlüsse sogar unterhalb der allgemeinen Preisentwicklung<sup>23</sup>.

Lohn-Preis-Spirale													
Jahr	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Tarifabschluß	11,6	9,8	7,2	10,3	13,0	7,0	5,8	6,7	5,2	4,8	6,9	4,8	3,0
Preisanstieg	3,3	5,2	5,6	7,0	6,0	6,0	4,3	3,7	2,7	4,1	5,5	5,9	4,0

Sollte der sich seit 1981 abzeichnende Trend von Bestand sein, dann entspannt sich auf der Lohnkostenseite der Kostendruck, in dem die Unternehmen heute stehen. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive verbilligt sich in diesem Falle die menschliche Arbeitskraft. Das geht natürlich auf Kosten der Mitarbeiter. Sie haben auf ihren Schultern die Last dieser Kostenentlastung zu tragen.

Der allgemeine Trend wird im öffentlichen Dienst zusätzlich durch eine noch restriktivere Besoldungs- und Tarifpolitik verschärft. Damit müssen öffentlich Bedienstete zweifach zahlen: Neben der allgemeinen negativen Einkommensentwicklung haben sie zusätzlich die für den öffentlichen Dienst spezifischen Verschlechterungen zu verkraften.

In einer Gegenüberstellung der durchschnittlichen Besoldungserhöhungen im Vergleich zur Einkommensentwicklung außerhalb des öffentlichen Dienstes, zeigt der Deutsche Beamtenbund auf, wie sich seit 1975 die Besoldungsentwicklung der Beamten gegenüber der allgemeinen Einkommensentwicklung verschlechtert hat<sup>23</sup>.

Besoldungsentwicklung im Vergleich zur allgemeinen Einkommensentwicklung			
Jahr	durchschnittliche Besoldungserhöhung	allgemeine Einkommensentwicklung	Differenz
1975	6,0 %	7,2 %	- 1,2 %
1976	5,3 %	7,0 %	- 1,7 %
1977	6,0 %	6,9 %	- 0,9 %
1978	4,4 %	5,2 %	- 0,8 %
1979	4,4 %	5,5 %	- 1,1 %
1980	6,0 %	6,5 %	- 0,5 %
1981	4,2 %	5,2 %	- 1,0 %
1982	2,0 %	3,4 %	- 1,4 %

15 Ebenda, S. 919.

16 Vgl. hierzu auch Ziffer 3. Die Angaben zu den Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden variieren häufig in der Summation. Das ist darauf zurückzuführen, inwieweit der mittelbare und unmittelbare öffentliche Dienst erfaßt wird und welche Nebenkosten in die Berechnung eingehen. In der hier angegebenen Zahl sind auch die Versorgungsempfänger erfaßt.

17 Der Finanzminister informiert — Daten zur Haushalts- und Finanzpolitik, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) Heft 17, 1981, S. 45.

18 ebenda, S. 45.

19 Finanzen und Steuern, a.a.O., S. 923.

20 Löhne und Gehälter — Bruttojahresverdienste in Industrie und Handel 1981, in: Wirtschaft und Statistik 10, 1982, S. 748.

21 Unter der Schlagzeile: »Ifo: Von jeder zusätzlichen Mark bleiben noch 47 Pfennige« zitierte der Generalanzeiger für die Bundeshauptstadt am 22. 3. 1983 die Ergebnisse einer Einkommensanalyse.

22 »Die Zeit«, Nr. 9 vom 3. 3. 1983, S. 25.

23 Braun, H., Leitfaden der Rhetorik, Brilon 1980, S. 85.

Entsprechend ist auch das Einkommensgefälle in den Durchschnittssätzen für Beamte, Angestellte und Arbeiter im Vergleich zu den Mitarbeitern (Angestellte, Arbeiter) der Wirtschaft<sup>24</sup>.

Durchschnittlicher Brutto-Jahresverdienst 1980		
Statusgruppen	öffentlicher Dienst	Wirtschaft
Arbeiter	28.400	33.454
Angestellte	33.200	
Beamte	43.800	47.449

Da sich jede Tarifverhandlung bzw. Besoldungserhöhung bei dem personalintensiven öffentlichen Dienst in Milliardenbeträgen niederschlägt, liegt es in der Logik der Arbeitgeber, die Abschlüsse in kalkulierbarer Höhe zu halten. Das ist die Sicht der Arbeitgeber. Dagegen stehen die Interessen der auf Fürsorge vertrauenden Mitarbeiter. Hier ist ein Zielkonflikt unvermeidlich.

Sieht man das Lohn-Preis-Problem einmal von einer höheren Warte aus, dann stellt sich die Frage, wem denn eigentlich die höheren Abschlüsse letztendlich zugute kommen. So haben im letzten Jahr die Arbeitnehmer laut Statistischem Bundesamt 15,2 Milliarden auf dem Lohnzettel mehr verdient als 1981. Nach Abzug der Steuern (Fiskus, Kirchen) und der Sozialversicherungsbeiträge verblieben ganze 3,7 Mrd. DM von dem Mehrverdienst im Geldbeutel der Gebeutelten<sup>25</sup>. Damit hat sich der Abgabenteil am Mehrverdienst inzwischen auf die erschreckende Marke von 76 Prozent erhöht. Und dieser Trend ist bei weitem noch nicht gestoppt. So erwartet man für 1983 einen Mehrverdienst von 11,7 Mrd. DM. Davon werden aber nur 1,6 Mrd. DM den Arbeitnehmern zur Verfügung stehen<sup>26</sup>. Damit aber ist der Abgabenteil auf 86 Prozent angewachsen. Wer auf eine ausgewogene Relation von Leistung und Gegenleistung setzt, kann an diesen Zahlen nicht achtlos vorübergehen. Nachbarschaftshilfe bis hin zur Schwarzarbeit werden durch diesen Trend geradezu provoziert<sup>27</sup>.

### Rationalisierung

Mit einer jährlichen Steigerungsquote von 2,2 Prozent wächst die Zahl öffentlich Bediensteter seit 1910 kontinuierlich. Medien und Kritiker des öffentlichen Dienstes werden nicht müde, auf diese beunruhigende Entwicklung hinzuweisen. Zwei Dinge aber sollte man beachten: Die Expansion öffentlicher Personalhaushalte muß im Zusammenhang mit der Aufgabenentwicklung des öffentlichen Dienstes gesehen werden. Der Furcht vor einem zuviel am Staat steht der Ruf nach immer mehr Staat gegenüber.

Gleichwohl bedeutet jeder zusätzliche Bedienstete des öffentlichen Dienstes einen Abstrich an der sozialen Marktwirtschaft.

Wenngleich sich im internationalen Vergleich die Zahl der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht in einem bedrohlichen Stadium befindet, so sollte man doch bereits aus dieser Überlegung der ständigen Expansion entschlossen Einhalt gebieten<sup>28</sup>.

Vergleich der im öffentlichen Dienst Beschäftigten in Relation zu den Erwerbstätigen		
Land	öffentliche Unternehmen	gesamter öffentlicher Sektor
Österreich	13,7	33,0
Belgien	5,2	19,6
Großbritannien	8,1	28,5
Frankreich	7,3	21,0
Niederlande	3,6	16,6
Italien	6,6	18,5
Schweden	8,2	29,6
USA	1,5	18,8
Japan	2,8	12,9
Bundesrepublik Deutschland	7,2	20,6

Die beständige Expansion des öffentlichen Dienstes hat Kritiker hervorgerufen, die in der Verwaltung große personelle Reserven infolge vermeidbarer Unterlastung, eines Schlendrians, vieler Kompetenzüberschneidungen und einer zu hohen Regelungsdichte vermuten<sup>29</sup>. Die daraus abgeleitete generelle Unterstellung einer Unfähigkeit des öffentlichen Dienstes zur Rationalisierung und Arbeitsintensivierung wird an vielen Stellen der täglichen Praxis allerdings widerlegt. Leider aber gibt es zu diesem Komplex bislang nur wenige Statistiken. Daran mag es liegen, daß die öffentlichen Arbeitgeber nicht in der Lage sind, ihre Bemühungen und Erfolge auf diesem Sektor wirkungsvoll in der Öffentlichkeit bekannt zu machen<sup>30</sup>.

24 Die Zahlen sind zusammengestellt worden aus Tabellen des Statistischen Bundesamtes. Für den Bereich der Wirtschaft sind die Zahlen entnommen: Löhne und Gehälter, a.a.O., S. 749, für den Bereich des öffentlichen Dienstes: Finanzen und Steuern, a.a.O., S. 918.

Diese Gegenüberstellung kann bestenfalls auf Trends hinweisen. In bezug auf die Statusgruppen Arbeiter und Angestellte ist der Vergleich ohne Einschränkung möglich, nicht hingegen, wenn es um die Beamten geht.

25 Ifo-Studie zitiert aus dem Generalanzeiger für die Bundeshauptstadt vom 22. 3. 1983, a.a.O.

26 Von dem erwarteten Mehrverdienst in Höhe von 11,7 Mrd. DM werden 10,1 Mrd. DM an Abgaben zu leisten sein. Vgl. Ifo-Studie.

27 Vgl. hierzu auch Gutowski, A., Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik, in: Besters, a.a.O., S. 71 f.

28 Dabei sollte auch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen zur Disposition gestellt werden. Vgl. hierzu Markmann, H., Die Lohnpolitik der Arbeitnehmer im öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 3, 1980, S. 62.

29 So ist beispielsweise Lohmar der Auffassung, daß die Ministerialbürokratie um ein Drittel abgeschumpft werden sollte. Vgl. hierzu Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 28 ff.

30 So verfügt die Bundesregierung über ein wohl ausgestattetes Presseamt und jeder Minister kann über Experten der Öffentlichkeitsarbeit verfügen. Was läge eigentlich näher, als im Rahmen der Fürsorge dieses Instrument auch einmal zur Aufklärung der Bevölkerung über die Probleme und Nöte, aber auch die komplizierte Struktur des öffentlichen Dienstes einzusetzen. Dazu bedarf es keiner Propaganda. Nüchtern aufbereitete Zahlen und Fakten werden auf Dauer nicht zu überhören sein. Unterzieht man sich einmal der Mühe und prüft, wer für diese wichtige und zentrale Aufgabe verantwortlich zeichnet, dann stößt man auf völlige Irritation der Befragten. Der Aufwand für diese so wichtige Aufklärung dürfte minimal ausfallen, die Breitenwirkung aber wird beachtlich sein.

Es gehört zu den Widersprüchlichkeiten unserer Gesellschaft, daß man die Rationalisierungserfolge der deutschen Wirtschaft mit umgekehrten Vorzeichen interpretiert<sup>31</sup>. Immerhin hat die Wirtschaft von 1975 bis 1979 über 5 Millionen Arbeitsplätze wegrationalisiert<sup>32</sup>, ohne daß dadurch allerdings das Arbeitsplatzvolumen nachhaltig verändert wurde (1975 258.100 insgesamt, davon abhängig Erwerbstätige 22.014; 1979 26.039/22.659)<sup>33</sup>. Solange an anderer Stelle im gleichen Umfang neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, waren die Einwände gemäßigt. Keinesfalls aber wurden sie als besondere Leistung gefeiert. Heute zieht das Drohgespenst der Jobkiller auf<sup>34</sup>. Es läßt viele um ihren Arbeitsplatz zittern. Die Gewerkschaften vertreten daher nunmehr mit immer deutlicherem Nachdruck die Forderung nach Erhalt des Arbeitsplatzvolumens. Diese Forderung wird nicht vor den Toren des öffentlichen Dienstes Halt machen. Im Gegenteil. Viele meinen hier eine Reserve für Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen finden zu können. Damit zeichnet sich auch auf diesem Sektor ein Zielkonflikt zwischen betriebswirtschaftlicher Sicht und gesellschaftspolitischer Verantwortung ab.

Doch kehren wir zurück zu dem Problemkreis: Rationalisierung. Man würde dem öffentlichen Dienst Unrecht antun, wenn man ihm jegliche Fähigkeit zur Rationalisierung abspräche. Denn sieht man einmal vom produzierenden Bereich der Wirtschaft ab, dann stehen durchgreifende Rationalisierungen, nämlich in den Büroberufen, erst noch bevor. Das gilt gleichermaßen für Wirtschaft und Verwaltung. So rechnet etwa der Schwedische Sparkassenverband, daß durch die moderne Technik zwischen 30 und 40 % aller Arbeitsplätze in diesem Dienstleistungssektor fortfallen könnten<sup>35</sup>. Eine Siemensstudie zum »Büro 1990« geht von ähnlichen Zahlen aus. Sie sagt voraus, daß bis 1990 ca. 25 bis 30 % der Bürotätigkeiten automatisiert sein werden<sup>36</sup>. Bei »etwa 2 Millionen Schreibkräften und 3 Millionen vor allem auch Texte erstellenden Sachbearbeitern kann die Einführung der automatisierten Textverarbeitung bis zu 1,5 Millionen allein dadurch in diesem Bereich wegfallende Arbeitsplätze bedeuten«<sup>37</sup>.

Der Weg der jetzt in der öffentlichen Verwaltung eingeschlagenen Sparpolitik kann mögliche Rationalisierungen bereits im Ansatz durch eine falsche finanzielle Weichenstellung zunichte machen. Denn vor der Rationalisierung steht die Investition. Das darf bei allem Sparwillen nicht übersehen werden.

Es gibt Beispiele im öffentlichen Bereich, wo erfolgreich rationalisiert wurde. So reduzierte die Deutsche Bundesbahn ihren Personalbestand von 1975 bis 1979 um ca. 60.000 Mitarbeiter. An dieser Leistung ändert auch die Tatsache nichts, daß ca. 60 % der Freisetzungen auf den Rückgang des Arbeitsvolumens und »nur« 40 % auf Rationalisierungen im engeren Sinne zurückzuführen sind<sup>38</sup>. Inzwischen sind seit 1975 weit über 100.000 Arbeitsplätze bei der Bundesbahn abgebaut worden. Dieser Trend hält an und es steht zu erwarten, daß weitere Einsparungen folgen werden<sup>39</sup>.

Neben Rationalisierungen gibt es auch Beispiele für erfolgreiche Arbeitsintensivierungen. Hingewiesen sei beispielhaft auf die zentralen Schreibdienste und die Zentralregistraturen. Besonders augenfällig werden diese Bemühungen auch bei den Versorgungsbetrieben<sup>40</sup>. So hat sich die Abfuhrleistung pro Mitarbeiter bei der Müllabfuhr Hamburg von 1970 bis 1977 um 175,4 % erhöht<sup>41</sup>.

Daß man bei solchen quantitativen Leistungsstandards sehr bald auf eine Grenze stößt, erklärt sich aus der Besonderheit öffentlicher Dienstleistungen. »Hatte 1970 ein Arzt noch durchschnittlich fast 14 Betten zu betreuen, so sind es 1978 bereits weniger als 8 Betten«<sup>42</sup>. Oder: »Entfielen im Jahre 1971 auf einen Polizeivollzugsbeamten noch 252 Einwohner, so waren es im Jahre 1977 nur noch 216«<sup>43</sup>. Daher kann die Relation der mit Ausländerangelegenheiten befaßten Mitarbeiter des Einwohner-Zentralamtes zur Zahl der Ausländer in Hamburg, die sich von 1971 bis zum Jahr 1973 auf 130,4 % vergrößerte und sich bis zum Jahr 1977 wieder auf ca. 107 % einpendelte, kaum als Indikator einer sinnvollen Intensivierung menschlicher Arbeitskraft interpretiert werden<sup>44</sup>. Dieses Beispiel steht für viele.

Es ist daher überspitzt, wenn Lohmar die bisherigen Anstrengungen der Verwaltung zur Rationalisierung und Intensivierung der Arbeit als Feigenblattpolitik abtut<sup>45</sup>. Denn aus den absoluten Zahlen sind diese Erfolge oder Mißerfolge nicht abzuleiten. Bislang wurden nämlich die Rationalisierungen durch unabweisbare Mehrbedarfe an anderer Stelle überlagert. Auf diese Zusammenhänge macht der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg aufmerksam. In den Jahren 1970 bis 1980 betrug dort der Zuwachs des Stellenbestandes rund 13.400 Haushaltsstellen. Diesem Netto-Stellen-Zuwachs stand ein Brutto-Stellen-Mehrbedarf von insgesamt 25.900 Stellen gegenüber. »Er verminderte sich in der Bilanz dadurch, daß zugleich kontinuierlich Stelleneinsparungen (Brutto-Minderbedarfe) erzielt wurden, die zu einem Teil die Stellen-Mehrbedarfe ausgleichen. Insgesamt ergeben sich zwischen 1970 und 1980 Minderbedarfe in Höhe von rund 12.500 Stellen. Das entspricht einer jahresdurchschnittlichen Einsparungsrate von rund 1.150 Stellen«<sup>46</sup>.

31 Rationalisierungsanstrengungen werden hier in die Nähe von Profitgier gestellt.

32 Vgl. Sengenberger, W., Aspekte zur heutigen Beschäftigungsprobleme, in: Rationalisierung 1978, S. 251.

33 Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich von 1965 bis 1980 um 609.000 verringert. Das geht vornehmlich auf die gesunkenen Zahlen der selbständig Erwerbstätigen zurück. Dagegen ist die Zahl der abhängig Erwerbstätigen von 21.758 Mio. auf 22.960 Mio. gestiegen. Den 1,2 Mio. zusätzlichen abhängig Erwerbstätigen stand im gleichen Zeitraum eine Expansion des öffentlichen Dienstes von 1,067 Millionen gegenüber.

34 Kohl, a.a.O., S. 57 ff.

35 Vgl. Meixner, a.a.O., S. 53 ff.

36 Die »Siemensstudie wurde bezeichnenderweise sofort nach ihrer Erstellung abgeschlossen. Nur Teile kamen auf verschiedenen Wegen in die Öffentlichkeit. Die untersuchten Betriebe beschäftigten mit 2,7 Millionen etwa 32 v. H. aller Angestellten (1977 8,4 Millionen). Die Untersuchungsmethoden sind problematisch, obwohl davon ausgegangen werden kann, daß die Siemens-Analysen eher Zugang zu den betrieblichen Prozessen und Informationen darüber hatten bzw. bekamen als sonstige Forscher. Insbesondere berücksichtigt sie nicht ausreichend die Lernprozesse der Unternehmen bei der weiteren Rationalisierung mit den neuen Technologien«. Briefs., a.a.O., S. 192.

37 Ebenda, S. 70.

38 Gröben, H. J., Probleme der mittel- und längerfristigen Personalplanung, in: Die Bundesbahn 4, 1979, S. 75.

39 dpa-Meldung vom 14. 4. 1983. Derzeit hat die Deutsche Bundesbahn 310.000 Mitarbeiter. Durch Streckenstilllegungen und Rationalisierungen soll dieser Abschrumpungsprozess auch noch in den nächsten Jahren fortgesetzt werden.

40 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Senatsdrucksache 9/2537, S. 2 ff.

41 Freie und Hansestadt Hamburg, Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Personalbestand, S. 115.

42 Ebenda, S. 110.

43 Ebenda, S. 113.

44 Vgl. hierzu auch Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 52 ff.

45 Lohmar, H., Die lautlose Krake-Klassenkampf der Staatsbürokratie gegen die private Gesellschaft, Beilage zur Wochenzeitschrift »Das Parlament« 5, 1979, S. 12.

46 Senatsdrucksache 9/2537, S. 3.

## Rationalisierung und Legislative

Wer in der öffentlichen Verwaltung rationalisieren will, kann es nicht nur bei den internen Verwaltungsstrukturen belassen. Auch — oder sollte man besser sagen: insbesondere — die Legislative ist gefordert, das unüberschaubare Verwaltungsdickicht zu lichten. Da Pannen zum menschlichen Leben gehören, kann es nicht sinnvoll sein, selbst bei einem atypischen Unfall gleich den Gesetzgeber zu bemühen. Ohnehin wird der Wirkungsgrad der vielen Regelungen überschätzt. Immerhin hat der Deutsche Bundestag in 30 Jahren 3.446 Gesetze beschlossen und auch die Länder sind auf diesem Gebiet nicht müßig geblieben<sup>47</sup>. Jedes Gesetz aber wirkt sich auch auf die Aufgabenstruktur der Verwaltung aus. So beschloß etwa der Deutsche Bundestag im Zuge der Steuerreform die Direktzahlung des Kindergeldes. Diese Aufgabe hatten die Arbeitsämter zu übernehmen. Das aber führte zu einem Mehrbedarf von 3.000 Sachbearbeitern. »Nach Berechnung von Fachleuten kostete die Umstellung den Staat jährlich rund 4 Milliarden Mark mehr«<sup>48</sup>. Ein weiteres Beispiel: »Für die BAföG-Maßnahmen sind über 400 Ausbildungsämter mit einem Aufwand von jährlich 127 Mio. DM Verwaltungskosten eingerichtet worden, obwohl eine eingespielte Sozialhilfeverwaltung zur Verfügung steht«<sup>49</sup>.

An diesen wenigen Beispielen wird deutlich, welche Einsparungsreserven sich neben dem Personalkostenfaktor für die öffentliche Verwaltung geradezu anbieten.

## Rationalisierung und Arbeitszeitverkürzung

Arbeit ist heute zu einer Mangelware geworden. Das wird sich in den nächsten Jahren wohl kaum ändern lassen. Damit aber stellt sich die Frage nach einer sinnvollen Verteilung der Mangelware Arbeit. Der öffentliche Dienst wird von dieser im politischen Raum geführten Diskussion nicht herausgehalten werden können. Immerhin liegt der Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an der Gesamtzahl aller Erwerbstätigen bei 16,8 % (1980). Bezieht man gar den Anteil öffentlich Bediensteten auf die vergleichbare Gruppe — nämlich die abhängig Erwerbstätigen, dann beziehen 19,2 % (ohne Soldaten, mit 23 %) aller Erwerbstätigen ihr Einkommen von den öffentlichen Arbeitgebern<sup>50</sup>. Wenn daher heute von Arbeitsbeschaffungsprogrammen die Rede ist, dann kann der öffentliche Dienst in dieser Diskussion nicht von vornherein ausgespart bleiben.

Im Schnittpunkt der aktuellen Diskussion reduzieren sich die Probleme derzeit auf das Für und Wider einer Verkürzung der Arbeit<sup>51</sup>. Dieses Thema hat viele Facetten. So hebt R. Dreßler, MdB, anlässlich des SPD-Forums Arbeitszeitverkürzungen hervor, daß es nicht vertretbar sei, die Probleme und Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Gesellschaft abzuwälzen<sup>52</sup>. Gegen eine zu eingeeengte gesellschaftspolitische Perspektive hält der Präsident der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, O. Esser, die betriebswirtschaftliche Sicht: Das Thema der Arbeitszeitverkürzung sollte im Kern nüchtern als das behandelt werden, was es ist: »Eine Frage, die in einem entscheidenden Maße die ökonomischen Bedingungen einer Volkswirtschaft berührt«<sup>53</sup>. Und hierbei spielt der Kostendruck im internationalen Bereich — und dabei vor-

nehmlich die Lohnkosten — eine bedeutsame Rolle. Ohnehin ist das Lohnniveau in der Bundesrepublik Deutschland gemessen an anderen Industrienationen enorm hoch<sup>54</sup>.

Lohnkosten im internationalen Vergleich — Stundenlohn und Nebenkosten —			
über dem Durchschnitt		unter dem Durchschnitt	
Schweden	27,45	Dänemark	21,52
Belgien	26,29	Frankreich	19,91
Norwegen	25,37	Italien	19,32
BR Deutschland	25,03	Österreich	17,80
USA	24,97	Japan	16,32
Schweiz	24,95	England	16,00
Niederlande	23,55	Spanien	13,40
Kanada	22,87	Irland	13,26

Kernproblem der Arbeitszeitverkürzung wird es also sein, wer die Mehrkosten, die etwa bei 3 % pro reduzierter Wochenstunde liegen, zahlt<sup>55</sup>. Denkbar ist, daß die Mehrkosten auf die Unternehmer abgeschoben werden. Vorstellbar ist aber auch, daß die Tarifvertragsparteien (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) die Kosten gemeinsam tragen. Für den öffentlichen Dienst scheint sich dagegen im europäischen Raum eine andere Alternative abzuzeichnen: Die Reduzierung der Arbeitszeit unter gleichzeitigem Lohnverzicht. So wurde bereits in Belgien die Wochenarbeitszeit auf 39 Stunden für die öffentlich Bediensteten verringert bei einem gleichzeitigen »Lohnverzicht« von 2,5 %. In den Niederlanden schwebt dem Kabinett Lubbers eine Gehaltskürzung von 2 % bei einer gleichzeitigen Verkürzung der Wochenarbeitszeit um eine Stunde vor<sup>56</sup>. Grundsätzlich soll die Verkürzung der Arbeitszeit ohne Neueinstellungen aufgefangen werden. Sofern dies unabweisbar sein sollte (etwa in Schichtdienstbereichen), sollen bei Neueinstellungen Arbeitsverträge für 32 Stunden pro Woche angeboten werden<sup>57</sup>.

Diese Modelle würden die Auffassung von Friedhelm Farthmann widerlegen, nach der es eine Arbeitszeitverkürzung für keine Partei zum Nulltarif wird geben können. Zwar bezog sich Farthmann dabei auf die Bundesrepublik Deutschland, doch es bleibt abzuwarten, ob diese Feststellung auch für den öffentlichen Dienst gleichermaßen wird gelten<sup>58</sup>.

47 Bildungs- und Sozialwerk des DBB, DBB-Argumente II-B, Funktionale Verwaltungsreform, Bonn 1982.

48 »Die Zeit« Nr. 7 vom 11. 2. 1983, S. 29.

49 DBB-Argumente, a.a.O., II/3.

50 Finanzen und Steuern, a.a.O., S. 749.

51 Unter der Überschrift: »Verkürzung der Lebensarbeitszeit« werden Modelle der wöchentlichen Arbeitszeitverkürzung, der Teilzeitarbeit (job-sharing), der vorzeitigen Zuruhesetzungen, einer Verlängerung der beruflichen Vorlaufzeiten (Ausbildung) und einer strengeren Fassung der Arbeitszeitordnung (etwa: Einschränkung der Überstunden) diskutiert.

52 SPD-Forum, Arbeitszeitverkürzung, a.a.O.

53 Ebenda.

54 Globus 4276/1983.

55 Arbeitgeberpräsident Esser sprach auf dem SPD-Forum von 2,5 %, Forum Arbeitszeitverkürzung, a.a.O.

56 dpa-Meldung: »Hollands Beamte sollen Opfer bringen«, zitiert nach Generalanzeiger für die Bundeshauptstadt Bonn vom 12. 4. 1983, S. 4.

57 Ebenda.

58 Diese Auffassung vertrat Farthmann bei der Vorstellung einer Studie über die Chancen, Möglichkeiten und Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung. Bericht des Generalanzeigers vom 22. 3. 1983.

Wer allerdings vom öffentlichen Dienst bei einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit eine Entlastung des Arbeitsmarktes erwartet, der sollte nicht allzu optimistisch sein. Schon in der Vergangenheit erwies sich, daß Arbeitszeitverkürzungen kaum zu nennenswerten Neueinstellungen führten. Stattdessen wurde die Verkürzung mit dem vorhandenen Bestand aufgefangen. Nur dort, wo der Schichtbetrieb zu einem unabwiesbaren Mehrbedarf führte, konnte zusätzliches Personal eingestellt werden. Im Bildungsbereich etwa, wo eine Reduzierung des Lehrdeputats um nur eine Stunde nahezu 25.000 Neueinstellungen zur Folge hätte, wußte man eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit den widersprüchlichsten Argumenten bis heute zu verhindern<sup>59</sup>.

Der Bereich der Inneren Sicherheit ist dagegen ein schlechtes Beispiel, wie man den Mehrbedarf — aus der Sicht der Mitarbeiter allerdings wenig fürsorglich — decken kann. Hier greift man im großen Stil auf die Möglichkeit von Überstunden zurück. Allein in Nordrhein-Westfalen haben sich auf diese Weise bereits viele Millionen Überstunden angesammelt.

Daß der öffentliche Dienst gleichwohl in den letzten Jahren expandierte, ist auf einzelne Aufgabenbereiche (z. B. Lehrer an allgemeinbildenden Schulen 1972 381.100; 1982 478.100) zurückzuführen und nicht etwa auf eine anteilige Expansion in allen Aufgabenbereichen. Trotz dieser Expansion schätzt der DBB den Fehlbedarf im ÖD auf über 100.000 Stellen<sup>60</sup>.

Gleichwohl soll hier einmal theoretisch geprüft werden, welcher Mehrbedarf entstünde, wenn statt der 40-Stunden-Woche die wöchentliche Arbeitszeit um nur eine Stunde reduziert würde. Die Modellrechnung geht zunächst einmal von der unrealistischen Annahme aus, daß der durch die Reduzierung der Wochenarbeitszeit anhängige Mehrbedarf anteilig durch Neueinstellungen abgedeckt wird. Folgt man dieser Prämisse, dann ergibt sich bei insgesamt 3.758.345 Vollbeschäftigten rechnerisch ein maximaler Mehrbedarf von 93.836 Mitarbeitern<sup>61</sup>. Bei einer Verkürzung auf insgesamt 35-Wochenstunden erhöht sich der Mehrbedarf um den Faktor 5 auf 469.181. Bei einem Durchschnittskostensatz von 36,800 DM pro Mitarbeiter und Jahr ergäben sich in diesem Fall jährliche Mehrkosten von 3,45 Mrd. DM (39-Stundenwoche) bzw. 17,25 Mrd. DM (35 Wochenstunden)<sup>62</sup>.

Da die Kosten eines personellen Mehrbedarfs derzeit nicht aufzubringen sind, müßten bei tariflichen Regelungen entweder Rationalisierungsmaßnahmen zum Abwenden dieser Mehrlast vorangetrieben werden oder aber die Verkürzung der Arbeitszeit geht als Solidaritätsoffer zu Lasten der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst.

Zur ersten Alternative: Wie bereits aufgezeigt, hat die Reduzierung der Wochenarbeitszeit aus Kostenüberlegungen im öffentlichen Dienst bislang noch nie zu nennenswerten Neueinstellungen geführt. Offensichtlich vertraut man darauf — das trifft im übrigen auch für die Wirtschaft zu —, daß sich in den dispositiven, verwaltenden Bereichen eine Verkürzung der Arbeitszeit ohne zusätzliche Stellen reguliert.

Verbleibt das »Solidaritätsoffer« der von »Arbeitsplatzrisiken« verschonten »Staatsverdiener«. Bei einem Lohn- und Gehaltsverzicht von 2,5 % — so könnte man argumentieren — wäre ein Arbeitsbeschaffungsprogramm von ca. 100.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen zu finanzieren. Wer allerdings im öffentlichen Dienst nur Spitzenverdiener ausmachen kann, der

übersieht, daß hier nahezu 70 % aller Einkommen den Laufbahngruppen des einfachen und mittleren Dienstes angehören<sup>63</sup>. Je nach Familienstand und Dienstalter liegen die Gehälter zwischen 1.500 DM und 2.800 DM Brutto<sup>64</sup>. Man wird daher wohl kaum die unteren Einkommensgruppen zu einem »Solidaritätsoffer« guten Gewissens anhalten können. Denn viele Bezieher dieser unteren Einkommensgruppen liegen nicht allzu weit von den Sozialhilfesätzen entfernt.

Was als Manövriermasse dann noch verbleibt, ist weniger als ein Drittel der Ausgangszahl. Damit dürften dann wohl kaum mehr als 30.000 Neueinstellungen möglich und finanzierbar sein.

### Rationalisierung und Arbeitszeitstudien

Seit Beginn der wissenschaftlichen Betriebsführung steht die Frage einer optimalen Arbeitsauslastung der Mitarbeiter im Vordergrund der Rationalisierungsbemühungen. Besonders die klassische Organisationslehre hat sich diesem Thema zugewandt<sup>65</sup>. Während sich der physiologische Ansatz von Taylor auf den produzierenden, operativen Bereich konzentriert, befaßte sich Fayols mit den administrativen Aufgaben<sup>66</sup>. In beiden Fällen aber geht es um eine Erschließung von Leistungsreserven. Heute gibt es eine Reihe von Verfahren, die sich für den dispositiven Bereich zur Analyse des Auslastungsgrades der Mitarbeiter eignen<sup>67</sup>. Kriterium des Auslastungsgrades ist häufig die Zeit. Daneben gibt es aber auch eine Reihe von qualitativen Kriterien.

Eine quantitative Analyse ist vornehmlich im operativen Arbeitsbereich (etwa bei Bahn, Post, Finanzverwaltung, den »Massenverwaltungen«) ergiebig. Hier lassen sich Arbeitszeiten pro Arbeitsvorgang noch am besten erfassen und sinnvoll interpretieren. Diese Eindeutigkeit verliert sich mit steigender Managementebene. Zunehmend finden aber auch diese Verfahren Eingang in den dispositiven Verwaltungsbereich. Mit Arbeitszeitstudien (etwa Methoden der Zeitmessung nach Reifa), Arbeitsplatz- und Funktionsanalysen versucht man dieses Problem anzugehen<sup>68</sup>.

Zur Berechnung der erforderlichen Personalausstattung wird die aus der Zahl der Aufgaben mal Bearbeitungszeit ermittelte Summe durch die vorgegebene Arbeitszeit eines Mitarbeiters dividiert. Bezugsbasis ist hierbei das Jahr. Bei vierzig

59 Das Lehrdeputat ist seit Bestehen der Bundesrepublik nicht fortgeschrieben worden. Während für alle anderen Arbeitnehmer eine deutliche Verkürzung der Wochenarbeitszeit zu beobachten ist, wußte man die Lehrer in den 60er Jahren mit Hinweis, daß man derzeit wegen der angespannten Nachwuchslage nicht noch mehr Stunden ausfallen lassen könne, zu vertrösten. Heute, wo dem Mangel an Lehrern ein Überangebot gefolgt ist, weist man auf die Finanzierungsprobleme.

60 DBB-Argumente, a.a.O., II/5.

61 Die Berechnung erfolgt unter Ausschluß der Teilzeitbeschäftigten.

62 Finanzen und Steuern, a.a.O., S. 923.

63 Hansen, a.a.O., S. 168.

64 DBB-Argumente, a.a.O., II/9

65 Vgl. Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 143.

66 Ebenda, S. 145.

67 Ebenda, S. 250 ff.

68 Ebenda, S. 253 f.



Wochenstunden unter Abzug von Fehlzeiten und Urlaub ergeben sich im Schnitt zwischen 205 und 210 Arbeitstage, was in Minuten ausgedrückt eine Jahresarbeitszeit von 100.800 Minuten ergibt<sup>69</sup>.

$$P_{\text{Bedarf}} = \frac{\frac{n}{Z} \sum_{i=1}^n (V_n \cdot T_{Vn}) - Z}{\text{JAM}}$$

Um diese Bedarfsformel anwenden zu können, müssen Fallzahl und durchschnittliche Arbeitszeiten ermittelt werden. Flächendeckende Verfahren sind die Job-Inventur<sup>70</sup> und die Funktionsanalyse-Personalstruktur<sup>71</sup>.

Mit Hilfe dieser Verfahren werden für alle anfallenden Tätigkeiten einer Organisationseinheit bis hin zu den Verrichtungen die Durchschnittszeiten empirisch ermittelt. In den Staaten finden solche Verfahren auch im oberen Managementbereich Anwendung. Es sei angemerkt, daß die Job-Inventur neben der Zeitermittlung (sogen. primäre Einstufungsmerkmale)<sup>72</sup> auch Fragen der Zweckmäßigkeit in bezug auf Phasen-, Objekt- und Verrichtungsgliederung sowie Fragen der Belastung, Beanspruchung und Qualifikation (sogen. sekundäre Einstufungsmerkmale) berücksichtigt. Gemeinsam ist Verfahren dieses Typs, daß ihnen eine arbeitswissenschaftliche Konzeption, ein Befragungsinventar (vorstrukturierte Fragen) und ein ADV unterstütztes Auswerteprogramm zugrunde liegt.

### Effektiver Personaleinsatz

Ein Thema mit Tradition und kaum verblassender Aktualität ist die Frage, ob der Leistungsgedanke im öffentlichen Dienst bei den Mitarbeitern 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 Alimentationsprinzip sowie das Lebenszeitprinzip wenig Ansporn bieten. Mit dem Hinweis, daß immer mehr immer weniger arbeiten, weiß man die mangelnde Effizienz öffentlicher Dienste herauszustellen. 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 Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sicherlich noch größer ausfallen<sup>73</sup>.

»Man muß feststellen«, so der Minister in einem Interview in der »Bild am Sonntag«, das unter der Schlagzeile: »Minister Lambsdorf rüttelt die Deutschen wach« erschien, »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«<sup>74</sup>. Bunte-Chefredakteur Dr. Hubert Burda weiß dies ursächlich zu kommentieren. Man achte, was hierbei eine Rolle spielen soll: »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, 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.«<sup>75</sup>

Folgt man dieser Argumentation, dann lassen Lebenszeitprinzip, geringe Mobilität und eine feinmaschige Absicherung einen Mitarbeiter nicht zwangsläufig in eine Oase der Ruhe abdriften. Als mögliches »Ruhekissen« 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 inpflichtnehmen, 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 nicht zuletzt wohl auch daher um sich, da es an überzeugenden Vorbildern einer gelebten und praktizierten Gemeinwohlorientierung in den oberen Führungsebenen fehlt. Das kann auch eine Folge des Ämterpatronismus und der starken politischen Einflußnahme auf Personalentscheidungen sein. Man wäre daher auch gut beraten, an die Stelle einer permanenten und massiven Kritik das wünschenswerte Verhalten stärker herauszustellen<sup>76</sup>. Dadurch könnten sich viele Mitarbeiter ermutigt fühlen, ihre Gemeinwohlorientierung und ihre berufsethische Einstellung konsequenter in ihrem Verwaltungshandeln umzusetzen. Für die Personalpolitik der 90er Jahre aber zeichnet sich hier eine wichtige Aufgabe ab: Sie muß die Grundsätze des Berufsbeamtentums in eine überzeugende Form gießen, die verstanden und akzeptiert werden kann.

### Effektiver Personaleinsatz und das Absentismusproblem

Das Absentismusproblem stellt Wirtschaft und Verwaltung vor erhebliche Probleme. Fallen in Japan 2,5 Tage pro Arbeitnehmer durch Absentismus aus, so sind es in den USA 5 Tage und in der Bundesrepublik Deutschland gar 25 Tage<sup>77</sup>. Das

69 Die KGSt rechnet mit 100.500 JAM. Zugrundegelegt wurde dabei eine Jahresarbeitszeit von 210 Tage. Inzwischen ist diese Zahl auf 205 Tage reduziert worden.

70 Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 263 ff.

71 Ebenda, S. 269 ff.

72 Ebenda, S. 265.

73 »Sichere Arbeitsplätze durch mehr Leistung — Kürzere Arbeitszeit bringt höhere Kosten«, »Bild« vom 19. 7. 1980.

74 »Bild am Sonntag« vom 13. 7. 1980.

75 »Bunte« vom 31. 7. 1980.

76 Aus der psychologischen Grundlagenforschung ist bekannt, daß eine positive Bekräftigung (Lob) die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß erwünschtes Verhalten auftritt. Zwar kann durch Tadel auch eine Verhaltenskorrektur erzielt werden, doch fällt die Wirkung des Lobes regelmäßig ergiebiger aus.

77 Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 185.

hat zur Konsequenz, daß in der Großindustrie bei 7 Arbeitstagen ein Tag durch Krankheit, Kur u. ä. ausfällt. Im mittelständischen Bereich fällt diese Relation etwas günstiger mit 8:1 aus. Damit Volvo die Produktion in einem Werk mit 8.000 Arbeitsplätzen aufrechterhalten kann, müssen zusätzlich 1.600 Springer beschäftigt werden. Vergleicht man einmal die Jahresarbeitszeit der europäischen Nachbarn miteinander, dann liegt die Bundesrepublik Deutschland (Stand 1978) mit 1.680 Stunden deutlich unterhalb des Niveaus von Frankreich (1.860 Jahresarbeitsstunden) und von Großbritannien (1.940). Nur Italien schneidet mit 1.521 Stunden noch schlechter ab<sup>78</sup>.

Es mag sein, daß auf einem unsicheren Arbeitsmarkt die Fehlzeiten zurückgehen. Einer Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft zufolge versäumten die Europäer 1981 bis zu 243 Arbeitsstunden (Schweden), die Amerikaner 63 und die Japaner nur 35 Stunden. »Mit einer Fehlquote von 13,5 Prozent belegten die Schweden 1981 den Spitzenplatz unter den westlichen Industrienationen. Die Bundesrepublik Deutschland (7,5 %) nahm zusammen mit Frankreich (7,6 %) in diesem Jahr einen Mittelplatz ein<sup>79</sup>.

Es wäre sicherlich ein interessanter Vergleich, wenn man die Vergleichszahlen öffentlicher Dienst und Wirtschaft einmal gegenüberstellte. Leider fehlen hierzu zugängliche Statistiken.

Grundsätzlich aber gilt: Fehlzeiten sind häufig ein Indikator für unbefriedigende Arbeitsverhältnisse. Wer daher auf einen effektiven Personaleinsatz baut, der sollte das Arbeitsfeld und die Aufgabenstrukturen so gestalten, daß sich Mitarbeiter in ihrer Aufgabe wiederfinden können. Strategien wie das job enlargement und das job enrichment weisen hierbei den Weg<sup>80</sup>.

### Probleme des Leistungsvergleichs

Folgt man der am öffentlichen Dienst mitunter massiv vorgebrachten Kritik, dann müßten Leistungsvergleiche leicht und eindeutig zu bewerkstelligen sein. Denn — so erfährt man —, während die einen schaffen, ruhen die anderen. Aber jeder Beurteiler, der um ein treffsicheres Urteil ringt, weiß, daß sich die Leistung eines Mitarbeiters in einer komplexen und vielfach vermaschten Organisation weder eindeutig noch trennscharf bestimmen läßt. Vergleichbare Bewertungsprobleme bergen auch Systemvergleiche, so etwa, wenn es um den Leistungsvergleich von technischen Geräten oder aber auch um Vergleiche von Dienstleistungsbereichen geht. Solange man auf aussagekräftige quantitative Parameter zurückgreifen kann, ist eine Bewertung mit einigem technischen Aufwand zu meistern. Kommen hingegen qualitative Bewertungsaspekte hinzu, dann verlieren viele Bewertungen an Validität. Dieses Problem sollte man bei Leistungsvergleichen nicht zu gering einschätzen.

Wenn von einer höheren Effizienz der öffentlichen Verwaltung die Rede ist — wobei die Frage offen ist, wie man dieses Ziel konkretisiert —, dann steht der Mitarbeiter als Diskussionsobjekt im Vordergrund der Überlegungen. Belästigt man es hierbei, dann wäre dies eine einseitige Sicht. Denn wer kann bei der Regelungsdichte der vielen Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Erlasse, die das Verhalten des Mitarbeiters im öffentlichen Dienst bis zur Selbstverleugnung reglementieren und den Entscheidungsspielraum auf das Größte einengen,

noch guten Gewissens behaupten, der Mitarbeiter sei bequem, gehe Entscheidungen aus dem Wege und meide Innovationen. Daß Mitarbeiter in einem repressiven Umfeld so werden können, wie sie häufig zitiert werden, sollte man nicht von vornherein ausschließen. Wenn daher das Bundeskanzleramt mit viel Aufwand feststellen konnte, daß

- »70 % der Bürger die öffentliche Verwaltung für ineffektiv halten,
- 60 % der hilfesuchenden Menschen sich mit ihren sozialen Problemen allein gelassen fühlen,
- 40 % der Befragten der Bürokratie mißtrauen und Bestechlichkeit und Willkür argwöhnen,
- 33 % eine deutliche Entfremdung zwischen Bürger und Staatsapparat empfinden und in der öffentlichen Verwaltung gar eine Quelle der Angst, der Verunsicherung und Demütigung sehen<sup>81</sup>,

dann wäre es durchaus angezeigt, neben diesen alarmierenden Indikatoren in bezug auf das Außenverhältnis auch die Sorgen und Nöte der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst zu erfragen. Als Ergebnis könnte sich dann die Notwendigkeit aufzwingen, der Devise einer bürgerfreundlicheren Verwaltung gleichgewichtig die Devise einer mitarbeiterfreundlicheren Verwaltung gegenüberzustellen. Beide Ziele können sich ergänzen und befruchten, wenn man sie aufeinander abstimmt.

Im folgenden sollen nun die organisatorischen Voraussetzungen und Bedingungen aufgezeigt werden, die zu beachten sind, um die menschliche Arbeitskraft möglichst wirkungsvoll einzusetzen.

### Voraussetzungen einer effizienten Verwaltung

Die Leistungspotentiale des öffentlichen Dienstleistungsunternehmens bestimmen sich aus Einsatz und Steuerung der Produktions- bzw. Dienstleistungsmittel. In Anlehnung an Hax sind dies die Anlagen-, Beschaffungs- und Personalkapazität<sup>82</sup>. Diese systemare Sicht läßt deutlich werden, daß die »Produktivität« des einzelnen Mitarbeiters nicht für sich gesehen werden kann, sondern nur im Miteinander von Anlagennutzung und einer zweckrationalen Beschaffung der Fremdleistungen (vgl. hierzu die Annex-Aufgaben, das Personalleasing = Beschaffungskapazität)<sup>83</sup>. Die Produktivität einer Verwaltung läßt sich somit nicht aus der Summation der Einzelleistungen bestimmen. Erst im Miteinander von Anlagenkapazität, Beschaffungskapazität und Personalkapazität kann eine Optimierung von Aufwand und Leistungsergebnis erzielt werden. Dabei bestehen zwischen den drei Faktorkapazitäten vielfältige Verzahnungen sowohl korrespondierende (die kontinuierliche Auslastung der Anlagenkapazität setzt einen bestimmten Personalbestand voraus) als auch substitutionelle (die Personalkapazität wird durch die Anlagenkapazität ersetzt).

78 Ebenda, S. 185 und 205.

79 dpa-Meldung zitiert aus dem Generalanzeiger für die Bundeshauptstadt Bonn vom 25. 3. 1983.

80 Vgl. hierzu den Abschnitt: Substituierbare Alternativen der Organisations- und Personalpolitik.

81 Scheuch, E. K., Sich Gehör verschaffen — ein vordringliches Interesse für den öffentlichen Dienst, in: Ahlers, Baum, Elias, Der öffentliche Dienst und die Medien, Godesberg 1979, S. 29.

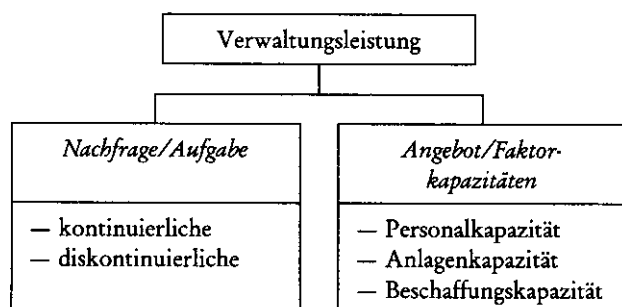
82 Hax, K., Personalpolitik der Unternehmung, Reinbek 1977, S. 97 ff.

83 Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 155 ff.

Die hier genannten Faktorkapazitäten stehen auf der Angebotsseite der Verwaltung. Ihre kostengünstige und effiziente Nutzung ist jedoch auch von der Nachfrage an Dienstleistungen abhängig. Optimale Auslastungswerte lassen sich immer dann realisieren, wenn auf der Angebotsseite die Faktorkapazitäten möglichst der Nachfrage entsprechen. Dieses Ziel kann aber in der Praxis bestenfalls annäherungsweise erreicht werden. Der Grad der Zielerreichung hängt davon ab, ob es gelingt,

- den langfristigen Nachfrageverlauf richtig abzuschätzen,
- das Zusammenspiel der Faktorkapazitäten zu optimieren, (Bemessungsstrategien),
- die Nachfrage zu verstetigen (Anpassungs- und Einwirkstrategie),
- die Faktorkapazitäten flexibel der Nachfrage anzupassen.

Die genannten Problemkreise stehen in einer Interaktion zueinander. Verändert man in diesem System die eine Komponente, so hat dies Auswirkungen auf die anderen drei Felder.



### Problemkreis 1: Prognose der Nachfrage

Die Nachfrage nach öffentlichen oder privaten Dienstleistungen unterliegt ständigen Schwankungen. Ausschlaggebend hierfür sind absehbare Trends (etwa Geburtenentwicklung) aber auch unkalkulierbare Marktentwicklungen (etwa Modetrends). Im Mittelpunkt einer effizienten Verwaltungspolitik sollte aber in jedem Falle das Bemühen stehen, den künftigen Nachfrageverlauf möglichst exakt voraus zu bestimmen. Die Güte der Prognosedaten ist entscheidend, ob die Faktorkapazitäten langfristig auf den Bedarf hin ausgerichtet werden können. Da die Bereitstellung des Anlagenfaktors ebenso wie die des Personalfaktors einen zeitlichen Vorlauf erfordert, müssen Investitionsentscheidungen, lange bevor sich die Nachfrage aktualisiert, getroffen werden. Vergleicht man einmal den Auslastungsgrad der deutschen Wirtschaft, so zeigt sich, daß im letzten Jahrzehnt nahezu ein Fünftel der verfügbaren Kapazität nicht genutzt wurde. Interessant ist, daß im gleichen Zeitraum beachtliche Investitionen getätigt wurden. Meist geschah dies jedoch mit dem Ziel zu rationalisieren<sup>84</sup>.

Kapazitätsauslastung und Investitionen der Deutschen Wirtschaft								
Jahr	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Kapazitätsauslastung %	76,9	81,1	80,8	81,6	84,7	80,6	78,3	74,2
Reale Veränderungen								
Investitionen	-10	+4	+3	+2	+11	+10	-6	-7

Es gibt eine Reihe von Hinweisen, daß man die Effizienz der öffentlichen Verwaltung durch verbesserte Prognosedaten steigern könnte. Mitunter liegen diese Daten vor, doch aus der kurzfristigen Sicht tagespolitischer Ereignisse mißt man ihnen nur wenig Bedeutung bei. Die Lehrerarbeitslosigkeit wäre beispielsweise nicht in diesen Ausnahmen aufgetreten, wenn man beizeiten auf den absehbaren Trend reagiert hätte. Was mit der Lehrerarbeitslosigkeit nicht gelungen ist — nämlich sie in kalkulierbare Bahnen zu lenken —, scheint sich im Bildungsbereich nahtlos fortzusetzen. Bereits seit 10 Jahren ist absehbar, daß sich im allgemeinen Bildungsbereich enorme Überkapazitäten abzeichnen. Zwar tritt dieses Problem inzwischen immer deutlicher in das Bewußtsein der Verantwortlichen, doch hat man den Eindruck, daß man es bei der Feststellung beläßt, anstatt geeignete Maßnahmen bereits heute einzuleiten, um von den Ereignissen nicht überrollt zu werden.

### Problemkreis 2: Optimierung der Subsysteme

Bei dem ersten Entscheidungsproblem ging es um die Abschätzung der durchschnittlichen Nachfrage. Ein kontinuierlicher Nachfrageverlauf dürfte allerdings nur in wenigen Aufgabebereichen anzutreffen sein.

Was vorherrscht, ist eine an Intensität ständig variierende Nachfrage.

Je flexibler die Faktorkapazitäten eingesetzt werden können, desto eher gelingt die Anpassung des Verwaltungsangebots an die jeweilige Nachfrage. Da die Nachfrage des Kunden und das Angebot der Faktorkapazität nicht in jedem Fall synchron zu schalten sind, folgen entweder auf die zügige Abfertigung des Nachfragers Leerlaufzeiten des Anbieters oder aber der Nachfrager muß Wartezeiten in Kauf nehmen. Dies soll an einem Beispiel veröffentlicht werden. Ein Flughafen sei auf die durchschnittliche Abfertigungsquote von 20 Einheiten pro Stunde ausgerichtet, und diese Quote entspreche auch der statistischen Durchschnittsnachfrage. Für das Bodenpersonal, den Anlagenfaktor »Flughafen« sowie die Zubringerdienste (Beschaffungskapazität) bedeutet eine kontinuierliche Anflugquote von 20 Einheiten pro Stunde eine optimale Auslastung der Faktorkapazitäten. Erreichen deutlich mehr als 20 Einheiten pro Stunde den Flughafen, dann müssen die überzähligen — gemessen am Durchschnittswert — Flugzeuge so lange in der Luft kreisen, oder zumindest auf den Pisten warten, bis das Bedienungspersonal durch die Abfertigung der zuvor gelandeten Maschinen Platz geschaffen hat. Jede Minute aber, die ein Flugzeug unnötig in der Luft verbringen muß, bedeutet einen vermeidbaren Aufwand an Brennstoff, Zeit und einen Verlust an Auslastung des kostenintensiven Anlagenfaktors »Fluggerät«. In Abwägung dieser Kosten kann es sich durchaus als kostengünstiger erweisen, die Abfertigungskapazitäten abweichend von den Durchschnittswerten stärker der maximalen Nachfrage anzugleichen. Für das System »Faktorkapazitäten Boden« folgt hieraus eine von der optimalen Auslastung abweichende Ausstattung. In dem geschlossenen System »Lufttransport« kann dies aber die kostengünstigere Alternative sein.

<sup>84</sup> IFO/Globus 1983, in: »Die Zeit«

Nicht voll ausgelastetes Personal kann — das sollte deutlich herausgestellt werden — durchaus eine kostengünstige Alternative sein. Aus der Sicht der Mitarbeiter sind allerdings Unterforderungen ebenso zu meiden wie eine ständige Überforderung.

Durch eine konsequente Optimierung der Subsysteme über gewachsene Kompetenzbereiche hinweg können auch im öffentlichen Dienst Rationalisierungsreserven erschlossen werden. Häufig werden solche Überlegungen aber bereits im Vorfeld mit Hinweis auf Zuständigkeiten und Bedenken rechtlicher Art abgeblockt. In vielen Fällen aber würden diese Alibi-Argumente einer ernsthaften Prüfung nicht standhalten können.

### Problemkreis 3: Die Bemessungsstrategien

Aus systematischer Sicht lassen sich drei Bemessungsstrategien als Antwort auf die diskontinuierliche Nachfrage nennen:

- a) Man kann die Angebotsseite der Verwaltung auf die maximale (Spitzen-)Nachfrage hin ausrichten.
- b) Man bemißt die Faktorkapazitäten auf der Basis der durchschnittlichen Nachfrage.
- c) Man bietet eine geringere Kapazität an, als es der Nachfrage entspricht.

Diese drei Bemessungsstrategien finden sich auch in der Wirtschaft. Sie sind als Alternativen zu sehen. Für welche Alternative man sich entscheidet, hängt von der Marktsituation und der Aufgabenstruktur ab. Auch im öffentlichen Dienst spielen diese Strategien eine Rolle.

#### a) Spitzennachfrage und Angebot der Verwaltung

Es gibt Verwaltungen, in denen die Ausrichtung der Faktorkapazitäten auf die maximalen Nachfragewerte ausgerichtet sein muß. So etwa im Bereich der Inneren Sicherheit, der medizinischen Versorgung (etwa Unfallchirurgie) und des Brandschutzes. Für die Anlagenkapazität hat diese Strategie zur Folge, daß nur eine geringe Auslastungsquote erreicht werden kann. Für den Personalfaktor sind Schichtarbeit, Überstunden, Rufbereitschaft und flexibler Personaleinsatz die Folge. Nicht immer wird sich allerdings verhindern lassen, daß Unter- und Überlastungen auf Seiten des Personals auftreten.

#### b) Durchschnittliche Nachfrage und Faktorkapazität

Eine Ausrichtung der Faktorkapazität an der durchschnittlichen Nachfrage ist überall dort angebracht, wo der Zeitfaktor für den Kunden sowie den Anbieter von untergeordneter Bedeutung ist. Ansonsten wirkt sich diese Strategie auf dem Markt für ein Unternehmen nachteilig aus: Es verliert Kunden. Denn wer etwa in einem Kaufhaus zu lange warten muß, der ist bereit, die kundenfreundlichere Konkurrenz aufzusuchen — auch wenn diese teurer ist.

Aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages ist es zwar kaum wahrscheinlich, daß die Verwaltung »Kunden« verliert, wohl aber können lange Wartezeiten zu einer Verstimmung des Bürgers führen. Eine bürgernahe Verwaltung, die Warteschlangen vor den Büroräumen oder bei der Bearbeitung von Anträgen vermeiden will, kostet Geld und führt in der Regel zu nicht ausgelasteten Faktorkapazitäten.

#### c) Unterdeckung der Nachfrage

Es gibt viele Möglichkeiten, die Faktorkapazitäten an der minimalen Nachfrage zu orientieren. Die Bandbreite reicht von der absoluten Unterdeckung der Marktnachfrage bis hin zu sich ergänzenden Modellen von Eigen- und Fremdleistungen. So wird etwa der Durchschnittsbedarf im öffentlichen Nahverkehr häufig durch den eigenen Fahrpark sichergestellt, während der Spitzenbedarf durch hinzugekaufte Fremdleistungen (Beschaffungskapazität) privater Unternehmer bewältigt wird. Weitere Beispiele finden sich im Rahmen des Personalleasing etwa bei Schreibdiensten.

In Zeiten angespannter Haushalte gewinnt die Unterdeckungsstrategie an Eigendynamik. Sie wird dann nicht mehr sinnvoll eingesetzt, sondern kaschiert die tatsächlichen Probleme. Besonders groß ist die Versuchung überall dort, wo man mit Dichteziffern bei der Personalzumessung arbeitet. Ein klassisches und dabei gut durchschaubares Beispiel ist hierbei der allgemeinbildende Bereich. So stellt etwa Frister einen Fehlbedarf von 150.000 Lehrern fest, der sich aus der Lehrer-Schüler-Relation im internationalen Vergleich errechnet<sup>85</sup>. Große Klassen können, wenn eine bestimmte Frequenz überschritten wird, die Unterrichtsqualität einschränken. Bei einer Sicht, die sich nur auf quantitative Aspekte beschränkt, fällt dieses Problem jedoch nicht weiter ins Gewicht.

Eine andere Qualität der Unterdeckungsstrategie ist bei folgendem Beispiel erkennbar: Aufgrund einer minimalen Ausstattung kann die Finanzverwaltung nicht in dem Umfange Betriebsprüfungen vor Ort durchführen, wie dies angezeigt wäre. Dadurch verliert der Staat jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe. Plakativ weist der Bund der Steuerbeamten NRW darauf hin, daß ein zusätzlicher Beamter in diesem Bereich zwar und 50.000 DM Mehrkosten verursache, dafür aber weit über 600.000 DM »erwirtschaftet«<sup>86</sup>.

Heute wird diese Unterdeckungsstrategie meist in einem falsch verstandenen Sinne mißbraucht. Dabei könnte diese Strategie durchaus eine kostensparende Alternative für die Verwaltungshaushalte werden. Beispielhaft sei dies an dem Feuerwehrmodell des Deutschen Städtetages aufgezeigt. Zwar ist dieses Modell nicht unstrittig geblieben, gleichwohl verdeutlicht es eine Philosophie, die man konsequenter nutzen sollte<sup>87</sup>.

Dieses Modell sieht eine Orientierung des hauptberuflichen Personalstandes an den minimalen Nachfragewerten vor. Zur Abdeckung der Spitzennachfrage ist der verstärkte Einsatz von freiwilligen Helfern vorgesehen, was in Konsequenz zur Verbesserung des Alarmierungssystems bei den freiwilligen Helfern führt. Folgt man den Presseberichten, dann erfreut sich dieses Modell derzeit keiner großen Beliebtheit. Auch die Erprobung weist Schwachstellen auf. Es mag sein, daß hierbei die betriebswirtschaftliche Sicht, aber auch die Interessenslage der freiwilligen Helfer nicht hinreichend gewürdigt wurde: »Kritisiert wird vor allem die Zahl der nächtlichen Einsätze bei blindem Alarm. Nach dem neuen Alarmsystem werden die

85 GEW-Tagung, Lehrerarbeitslosigkeit 1981.

86 Vgl. Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 152.

87 Ebenda, S. 155.

Freiwilligen in Rufbereitschaft über Funkmeldeempfänger bereits dann alarmiert, wenn ein Löschzug der Berufsfeuerwehr ausrückt, ... obwohl ihre Alarmierung völlig unnötig war. ... Unmut löst bei der Freiwilligen Feuerwehr auch die Tatsache aus, daß ihnen bisher noch nicht gesagt worden ist, wie die Bereitschaft entschädigt wird.<sup>88</sup>

Dieses Beispiel deckt einige Schwachstellen der Verwaltung auf. Häufig fehlt es der Bürokratie an Einfühlungsvermögen, wenn es um eine angemessene Relation von Leistung und Gegenleistung geht. Dann findet sich für die Freiwilligen häufig kein befriedigendes Denkmuster.

#### Problemkreis 4: Anpassungs- und Einwirkstrategie

Die drei aufgezeigten Bemessungsstrategien passen die Faktorkapazitäten Personal, Anlage und Beschaffung möglichst kostengünstig der Nachfrage an. Die Nachfrage ist aber keineswegs eine ausschließlich fremdbestimmte und unveränderliche Größe. Es gibt zwei Wege, um auf die primär fremdbestimmte Nachfrage Einfluß zu nehmen und zwar auf ihre Intensität (Einwirkstrategie) und auf ihren Verlauf (Verstetigungsstrategie). Die Einwirkstrategie versucht, die Gesamtnachfrage zu steigern, dagegen zielt die Verstetigungsstrategie auf eine »verstetigte« Nachfrage.

Angestrebte Marktanteile und Wachstumsraten sind Indikatoren der Einwirkungsstrategie. Um diese Ziele zu erreichen, werden große Anstrengungen unternommen. Die Nachfrageintensität kann durch Preisgestaltung und durch Werbung nachhaltig beeinflusst werden.

Das Ringen um Marktanteile überdeckt derzeit noch die Notwendigkeit, einer Verstetigung der Nachfrage. Würde man hier konsequenter sein, dann wären in Wirtschaft, Verwaltung und Dienstleistungsbereich noch große Leistungsreserven zu erschließen. Es ist erstaunlich, daß Unternehmen gerade heute immer mehr in Maßnahmen der Einwirkstrategie investieren, obwohl die faktischen Grenzen des Marktes dieser Strategie deutliche Grenzen setzen. Durch dieses Übergewicht werden die Möglichkeiten der Verstetigungsstrategie häufig falsch eingeschätzt.

Da die öffentliche Verwaltung nicht um Marktanteile kämpfen muß, kommt hier der Verstetigungsstrategie ein besonders hoher Stellenwert zu. Eine Anwendung findet diese Strategie beispielsweise auf dem Energiesektor durch den verbilligten Nachtstrom, im öffentlichen Nahverkehr durch den Hausfrauentarif, bei der Post gab es im Fernmeldebereich den Mondscheintarif und in der Reisebranche sind die gestaffelten Rabatte für Reisen außerhalb der Saison für viele eine lohnende Alternative.

Die Möglichkeiten dieser Strategie sind damit aber keineswegs schon erschöpft. Denn diese verbilligten Angebote sind meist Reaktionen auf eine »fremdbestimmte« Nachfrage und sie versuchen nicht, die Nachfragesituation aktiv zu verstetigen.

Eine prinzipiell und nicht nur graduell andere Anwendung wird aus Japan berichtet. Mit einer konsequenten und flexiblen Einflußnahme auf die Nachfrageverläufe versucht man hier mit Hilfe drastischer Preisnachlässe auf eine Verstetigung der Nachfrage einzuwirken.

Was bei der Einwirkungsstrategie über Werbung und Preisgestaltung dem Kunden bestenfalls zugute kommt (falls er diese kostenintensiven Aktionen nicht letztlich mitfinanziert), wird hier nach individuellem Kundenverhalten differenziert. Das führt zu einer Bekräftigung des erwünschten Verhaltens. Bei der Verstetigungsstrategie steht die Verstetigung der Nachfrage im Vordergrund der betriebswirtschaftlichen Überlegungen, und erst dann kommt die stärkere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten. Ein Beispiel kann dies verdeutlichen helfen: Die Kundennachfrage verteilt sich bei einem Kaufhaus über den Tag verteilt mit unterschiedlicher Intensität. Dabei kann man von relativ stabilen Nachfrageverläufen ausgehen. Mit großem Engagement hat man in einigen Kaufhäusern Japans einmal versucht, diese Höhen und Tiefen des Nachfragebedarfs abzubauen. Man erreichte dieses Ziel schließlich über die Preisgestaltung: Wer in Zeiten der Spitzennachfrage einkauft, muß bei dieser Strategie den vollen Preis bezahlen, bei einer durchschnittlichen Nachfrage erhält er einen ersten Rabatt und bei einer unterdurchschnittlichen Nachfrage einen noch deutlicheren Preisnachlaß. Je flexibler dieses Nachlaßsystem auf den aktuellen Kundenstrom ausgerichtet wird, desto eher bewirkt es eine Verstetigung der Nachfrage. Es kommt also auf die Flexibilität des Steuerungssystems an, d. h. nicht nur die Erfahrungswerte müssen in dieses Rabattsystem einbezogen werden, sondern auch die jeweils aktuelle Nachfragesituation. In diesem Beispiel erfolgt die Steuerung über optische Signale. Als Anhaltswerte für den Kunden dienen somit die Tages-/Wochendurchschnittswerte und ein Signalsystem.

Nicht der hier geschilderte Einzelfall verdient Aufmerksamkeit, sondern vielmehr die Konzeption, die Philosophie, die hinter dieser Verstetigungsstrategie steht.

#### Problemkreis 5: Die Suboptimierung der Faktorkapazitäten

Die Flexibilität der Faktorkapazitäten wird durch interne und externe Einflüsse zunehmend eingeschränkt. So steigen etwa die Investitionskosten bei der Anlagenkapazität überproportional bei einer gleichzeitigen Verkürzung der Halbwertzeiten an (Problem der Amortisation)<sup>89</sup>. Die Personalkapazität hingegen wird in ihrer Flexibilität immer stärker durch die Sozialgesetzgebung eingeschränkt. So erschweren Arbeitszeitregelung, Kündigungsschutz und Rationalisierungsschutzabkommen eine flexible Steuerung dieser Faktorkapazität.

Die Elektrizitätswirtschaft, deren Anlagenkapazität auf eine maximale Nachfrage ausgerichtet sein muß, mag beispielhaft für eine Suboptimierung der Anlagenkapazität genannt werden. Zur Minimierung des Aufwandes werden hier verschiedene Anlagentypen kombiniert. Für die Grundlast, die auf den durchschnittlichen Jahresbedarf ausgerichtet ist, werden Anlagen eingesetzt, die in der Anschaffung zwar teuer sind, sich aber durch besonders niedrige Brennstoffe rentieren. Das sind

<sup>88</sup> Generalanzeiger für die Bundeshauptstadt Bonn vom 27. 5. 1981, S. 4.

<sup>89</sup> Der Begriff »Halbwertzeit« soll auf die Rasanz der technischen Entwicklung aufmerksam machen: In immer kürzeren Zeitintervallen veraltet technisches Gerät. Besonders deutlich wird dies im Bereich der EDV.

Braunkohle-, Atomkraft- und Laufwasserkraftwerke. Heizöl-, Erdgas- und Steinkohlekraftwerke decken die Mittellast bei Schwankungen während des Tages ab. Zur Deckung der plötzlich auftretenden Spitzennachfrage werden Anlagen bereitgehalten, die minutenschnell die geforderten Leistungen erbringen können. Das sind Pumpspeicher- und Gasturbinenkraftwerke. Der Einsatz der Anlagenkapazität von der Grundlast bis hin zur Spitzenlast verursacht pro produzierender Einheit einen steigenden Mehraufwand.

Bei der Suboptimierung der Beschaffungskapazität geht es um eine optimale Kombination von Fremdleistungen anstelle eigener Leistungen. Die öffentliche Verwaltung neigt dazu, nüchterne betriebswirtschaftliche Kalkulationen mit weltanschaulichen Argumenten zu verquicken. Das erschwert aus betriebswirtschaftlicher Sicht die optimale Nutzung der Beschaffungskapazität. Der Kostendruck, in dem die öffentliche Verwaltung heute steht, begünstigt derzeit allerdings eine nüchternere Sicht. Damit haben Kostenargumente in der Verwaltung heute eine größere Chance, gehört zu werden.

Unstrittig ist eine konsequente Nutzung der Beschaffungskapazität im Bereich der Annex-Aufgaben wie

- Gebäude- und Glasreinigung,
- Druckerei- und Buchbindearbeiten,
- Unterhaltung von Grünflächen, Straßen, Wegen und Plätzen,
- Inanspruchnahme von Schreibkapazitäten privater Schreibbüros oder Vergabe von Schreibarbeiten an Heimwerker,
- Wäschereiarbeiten von Krankenhäusern, Altersheimen und Kinderheimen<sup>90</sup>.

Allein im Bereich der kommunalen Gebäudereinigung könnten die Kosten um 600 Millionen DM gesenkt werden, wenn man anstelle der Eigenleistung auf Fremdleistungen zurückgreift — so das Ergebnis einer IW-Studie<sup>91</sup>. »Unter Berufung auf Kostenvergleichsanalysen vor allem in den USA erklärte das IW in seiner Untersuchung, daß es zum Beispiel durch Privatitiserung möglich sei, die Leistungen des Feuer-schutzes um bis zu 88 Prozent und die Elektroversorgung um bis zu 74 Prozent kostengünstiger anzubieten. Auch die private Abfallbeseitigung kann durch private Träger um 43 Prozent billiger angeboten werden«<sup>92</sup>. Es gibt einige Modelle in der Bundesrepublik Deutschland, die dieses optimistische Bild nicht bestätigen können. Gleichwohl wäre es angezeigt, die Gründe hierfür herauszuarbeiten.

### Die Suboptimierung der Personalkapazität

Eine optimale Nutzung der Personalkapazität kann nicht gegen die Mitarbeiterinteressen durchgesetzt werden. Es kommt vielmehr darauf an, organisatorische Zwänge den Bedürfnissen der Mitarbeiter anzupassen. Was das Leistungsangebot der Mitarbeiter anbetrifft, so wird dies in einem starken Maße von den allgemeinen Werthaltungen und Normen einer Gesellschaft beeinflusst. Wer Arbeit verteuert, sie als Last und nicht als eine Möglichkeit zur Selbstverwirklichung diskriminiert, der sollte sich nicht wundern, wenn die Identifikation mit ihr verloren-

geht<sup>93</sup>. Die Relativierung des Leistungsprinzips muß daher eine Grenze an den Erfordernissen einer hochspezialisierten und komplexen Verwaltungsstruktur finden<sup>94</sup>.

In einer engeren Auslegung steuert sich das Leistungsangebot eines Mitarbeiters

- a) durch das Leistungsvermögen,
- b) durch die Leistungsbereitschaft<sup>95</sup>.

Beide Determinanten menschlicher Arbeitsleistung bedürfen einer besonderen Pflege.

Beim Leistungsvermögen ist zwischen der Leistungsfähigkeit und der Leistungsdisposition zu unterscheiden. Aspekte der Leistungsfähigkeit sind die Fähigkeiten, die Kenntnisse, die Fertigkeiten, Techniken und die Persönlichkeitsmerkmale. Unter den Begriff der Fähigkeiten sollen hier in Anlehnung an die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts Anlagen und Dispositionen verstanden werden, die es den einzelnen erlauben, sich Fertigkeiten und Kenntnisse anzueignen. Für die Personalsteuerung und Personalentwicklungsplanung gewinnen diese Kategorien eine besondere Bedeutung, da sie in einem Anforderungsprofil, das auf einen Dienstposten zu beziehen ist, zusammengefaßt werden<sup>96</sup>.

Die Leistungsdisposition wird heute vielfach für die Leistungseffizienz des öffentlichen Dienstes unterschätzt. Hier geht es um den natürlichen Ablauf von Spannung und Entspannung. Problembereiche, die anzusprechen sind, lassen sich mit den folgenden Begriffen kennzeichnen:

- der Biorhythmus
- die Pausenregelungen
- die gleitende Arbeitszeit
- Arbeitszeitmodelle
- Gestaltung der Arbeitsplätze
- der ältere Mitarbeiter in der Verwaltung<sup>97</sup>.

Bei der Leistungsbereitschaft geht es um die Pflege und Ausgestaltung des Anreizsystems. Dabei spielen Begriffe wie intrinsische und extrinsische Motivation eine wichtige Rolle. Auch die Frage einer berufsethischen Orientierung gehört hierhin. Gerade in einem einengenden Geflecht von Regelungen und Reglementierungen sollte man sich auf die Feststellung von McGregor besinnen: Dem Menschen als Träger einer Leistungsrolle verbleibt häufig nicht viel, um an der Arbeit Spaß empfinden zu können<sup>98</sup>. Denn der Organisator, um Arbeitsteilung und Spezialisierung bemüht, entfremdet den Men-

90 Deutscher Städtetag, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DST, Reihe A, Heft 2, 1976, S. 42.

91 Zitiert nach: Generalanzeiger für die Bundeshauptstadt Bonn, vom 18. 3. 1982.

92 Ebenda.

93 Das Leistungsprinzip ist als gesellschaftspolitisches Verteilungsprinzip in den letzten Jahrzehnten in eine besonders kritische Diskussion gestellt worden. Vgl. Offe, C., Leistungsprinzip und industrielle Arbeit, Köln, Frankfurt 1970; ders., Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied, Darmstadt 1977.

94 Bolte, K. M., Leistung und Leistungsprinzip — Zur Konzeption, Wirklichkeit und Möglichkeit eines Gestaltungsprinzips, München 1979.

95 Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 161 ff.

96 Meixner, H. E., Quantitative Fortbildungsanalyse in einem integrierten Verwendungs- und Fortbildungssystem, VuF 1975, S. 133.

97 Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 185 ff.

98 McGregor, D., Der Mensch im Unternehmen, 3. Aufl. Düsseldorf, Wien 1973.

schen immer mehr von dem seines Schaffens. Dem Spezialisierungstrend werden in den letzten Jahren alternative Strategien gegenübergestellt. Humanisierung der Arbeitswelt und der Aufgabengestaltung sind hier die richtungswisenden Stichworte<sup>99</sup>. Am Beispiel der substituierbaren Alternativen sollen die Ansätze einer aufeinander abgestimmten Organisations- und Personalpolitik aufgezeigt werden.

### Substituierbare Alternativen der Organisations- und Personalpolitik

Am Beispiel der Strategien des

- job enlargement
- job enrichment
- job rotation
- level drift

sollen die substituierbaren Alternativen zum Leistungserhalt und der Leistungspflege des Mitarbeiters aufgezeigt werden.

Alle vier Strategien sind darauf angelegt, den Mitarbeiter vor einer Übersättigung im Arbeitsprozeß zu schützen. Durch die Herausforderung eines möglichst breiten Spektrums an Fähigkeiten soll es dem Mitarbeiter ermöglicht werden, sich stärker mit der Arbeit zu identifizieren. Ziel dieser Programme ist es somit, den Handlungsspielraum der Mitarbeiter zu erweitern. Nach Ulich weist dieser Handlungsspielraum eine horizontale Dimension des Tätigkeitsspielraumes und eine vertikale Dimension des Entscheidungs- und Kontrollspielraums auf<sup>100</sup>.

Organisations- und Personalpolitik — Substituierbare Alternativen —		
Steuerungsbereich Steuerungsdimension	Organisation	Personal
<i>horizontal</i> (quantitative Erweiterung)	<i>job enlargement</i> — Auslastung — Spannweite — Kombination	<i>job rotation</i> — gleichartige — verschiedenartige Tätigkeitsbereiche
<i>vertikal</i> (qualitative Erweiterung)	<i>job enrichment</i> — unipersonaler — multipersonaler Aspekt	<i>level drift</i> — Bewährungs- promotion — Funktions- promotion

Die quantitative Aufgabenentwicklung (job enlargement) hat in der öffentlichen Verwaltung drei abgrenzbare Arbeitsziele anzugehen:

- eine einheitliche Auslastung der Mitarbeiter: Unterlastungen müssen ebenso vermieden werden wie Überlastungen,
- ein angemessenes Spektrum gleichwertiger Aufgaben: Eine zu breite Streuung der Aufgaben auf einem Dienstposten ist ebenso zu vermeiden wie eine zu geringe Streuung,
- eine aus personal- und organisationspolitischer Sicht optimale Kombination der Aufgaben: Die Aufgabenstruktur eines Dienstpostens muß auch personale Kriterien, wie etwa die Zufriedenheit, berücksichtigen.

Um die aufgezeigten Ziele zu erreichen, bedarf es standardisierter Verfahren. Während eine einheitliche Auslastung in Wirtschaft und Verwaltung als vordringliches Ziel erkannt wurde, gibt es über den Zusammenhang zwischen Komplexitätsgrad und der Wirkung menschlicher Arbeit derzeit mehr Vermutungen als gesicherte Erkenntnisse<sup>101</sup>. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß es neben einer zu geringen Spanne des Aufgabenspektrums auch eine zu weite Spanne gibt<sup>102</sup>. Mit Hilfe eines standardisierten Erhebungsinstruments könnten diese Zusammenhänge über die sekundären Einordnungsmerkmale (z. B. Belastbarkeitskriterien) herausgearbeitet und in die praktische Organisationsarbeit umgesetzt werden. Will man eine stärker auf die Person hin ausgerichtete Dienstpostenstruktur, so wäre ein erster Schritt getan, wenn man bei der Synthetisierung der Einzelaufgaben zu Stellen den Mitarbeiter mit seinen Erfahrungen, Wünschen und Neigungen mehr zu Wort kommen ließe. Das könnte mit Hilfe sekundärer Einstufungsmerkmale wie »Bevorzugung für bestimmte Aufgabenkombinationen« gelingen.

Auch ein überlegter zeitlicher und örtlicher Aufgabenwechsel (job rotation) kann der Monotonie und Übersättigung ebenso entgegenarbeiten wie eine quantitative Aufgabenerweiterung. Insofern handelt es sich beim job rotation und dem job enlargement um eine substituierbare Alternative auf der gleichen Gestaltungsebene (horizontale Dimension). Aus diesem Zusammenhang ergibt sich auch die optimale Verweilzeit auf einen Dienstposten. Sie steht in Abhängigkeit zu der Breite des Aufgabenschnitts eines Dienstpostens. Das Spektrum dieser Strategie sollte von der Umsetzung innerhalb einer Behörde über Versetzungen im Instanzenzug bis hin zur Dienstherrenmobilität (Wechsel des Dienstherrn) oder zum Austausch zwischen Wirtschaft und Verwaltung reichen.

Bei der qualitativen Aufgabenerweiterung (Job enrichment) geht es um ein mehr an Eigenverantwortung und Selbstkontrolle.

Die Erweiterung des vertikalen Handlungsspielraums (Ulich), die auf eine Ausweitung der Entscheidungs- und Kontrollspanne zielt, verspricht für einen Teil der Mitarbeiter einen Gewinn. Doch was auf der einen Seite hinzukommt, muß an anderer Stelle weggenommen werden. »Job enrichment« bedeutet somit strukturell — ebenso wie in dem mehr funktionalen Ablauf der Management-by-Delegation-Technik — für die »Besitzenden« einen Verlust an institutionellem Einfluß und Macht. Die sich vergrößernde Autonomie im Arbeitsablauf und die stärkere Selbstregulierung der Mitarbeiter und Mitarbeitergruppen koinzidiert mit der Verringerung der vertikalen Tiefe der Organisationsstruktur. Unterschieden wird beim job enrichment zwischen zwei Strategien: Ist die Erweiterung auf eine arbeitsplatzbezogene Einzelarbeit beschränkt, so spricht man von einem job enrichment i. e. S. Geht es hingegen um eine Ausweitung der Autonomie bei Arbeitsaufgaben, »die von mehreren Mitarbeitern gemeinsam erledigt wer-

99 Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 177 f.

100 Ulich, E., Groskurth, P., Bruggemann, S., Neue Formen der Arbeitsgestaltung, Frankfurt a. M., 1973.

101 Remer, A., Personalmanagement-Mitarbeiterorientierte Organisation und Führung von Unternehmungen, Berlin, New York 1978, S. 207 ff.

102 Ebenda, S. 200.

den, wobei die verschiedenen Tätigkeiten unmittelbar aufeinander bezogen und zeitlich eng miteinander verknüpft sind«<sup>103</sup>, dann spricht man von der qualitativen Aufgabenstrukturierung der teilautonomen Arbeitsgruppen.

Der vertikale Aufgabenwechsel (level drift, Beförderungsstrategien, Karrieremodelle) stellt Wirtschaft und Verwaltung heute gleichermaßen vor ernsthafte Probleme. Denn der Regenerationszyklus einer systematischen Verwendungsabfolge ist nachhaltig und auf lange Sicht gestört. Eine Lösung dieser schwierigen Lage kann kaum mehr über eine Fortschreibung von Laufbahnstrukturen oder anderen temporären Lösungsalternativen gelingen. In jedem Falle wird man sich, um die künftigen Probleme meistern zu können, von der derzeit vorherrschenden Strategie nach Anciennität bei Beförderungsentscheidungen lösen müssen.

Alternative Strategien, deren Vor- und Nachteile man abzuwägen hat, sind

- die Beförderung nach dem eingeschränkten und dem uneingeschränkten Leistungsprinzip,
- die elitär-orientierte Beförderungsstrategie,
- die integrative Beförderungsstrategie<sup>104</sup>.

### Zusammenfassung

Sparen ist heute zu einer unabweisbaren Herausforderung geworden. Doch wer einseitig am öffentlichen Dienst den Rotstift ansetzt, der übersieht die vielen Möglichkeiten, eine leistungsstarke Verwaltung zu schaffen. Sparen am Personal kann letztlich auf Dauer nur zu verheerenden Auswüchsen führen. Es mag sein, daß man sich in den nächsten Monaten und vielleicht auch Jahren darüber hinwegtäuschen kann. Langfristig aber dürften die negativen Folgen unübersehbar sein. Politiker und Verantwortliche wären daher gut beraten, Sparalternativen nicht nur bei den Arbeitsentgelten der Mitarbeiter energisch voranzutreiben. Einige Beispiele wurden hier aufgezeigt.

103 Kolb, M., Ling, B., Das Konzept der teilautonomen Arbeitsgruppen, in: Personal 1976, S. 282.

104 Meixner, Personalpolitik, a.a.O., S. 122 ff.