

Die Öffentliche Verwaltung

Zeitschrift für öffentliches Recht
und Verwaltungswissenschaft

38. Jahrgang September 1985
Heft 18 Seiten 749-800

Kohlhammer

18

Hans-Joachim von Cenzter, Zur erstinstanzlichen
Zuständigkeit des OVG
Hanns-Eberhard Meixner, Die verhakten Karrieren
Erik Volkmann Heyert, Zur immanenten Grenze der
Gewissenstreue beim Mandatsverzicht
Karl Witrock, Über die Stellung und Aufgabe der
chinesischen Oberrechnungskammer
BVerfG, Zulässigkeit eines Demonstrationsverbots
(Anmerkung von Hans Schneider)
BVerwG, Entziehung der Fahrerlaubnis,
Lärmschutz bei Fernstraßenplanung, Abwägungs-
gebot und Planrechtlichung, Sonderparkberechtigung
für Anwohner, Erhaltungslast für Eisenbahn-
kreuzung
BGH, Amtshaftung wegen rechtswidriger Versa-
gung des Entwerfers, Übernahmespruch
nach § 40 BBauG
Spruchpraxis zum Investitionszulagenrecht und
zum Naturschutz
Buchbesprechungen zum öffentlichen Dienst und
zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die verhakten Karrieren

– Neue Wege aus dem Dilemma eines Beförderungs- und Verwendungsstaus –

Von Prof. Dr. Hanns-Eberhard Meixner, Köln*

Mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Verbesserung der Personalstruktur in den Streitkräften“ im Deutschen Bundestag am 14. Juni 1985 und der Zustimmung durch den Bundesrat hat die Diskussion über Lösungsalternativen zur Behebung eines Beförderungs- und Verwendungsstaus im öffentlichen Dienst eine neue Dimension erreicht. Die breite und mitunter heftig geführte Diskussion im Vorfeld dieses Gesetzes hat erkennen lassen, daß eine Konkretisierung des Problems, seiner Ursachen, Auswirkungen und Lösungsalternativen für eine sachliche Diskussion angezeigt ist.

In diesem Beitrag werden die Begriffe des Beförderungs- und Verwendungsstaus sowie denkbare Lösungsalternativen für den öffentlichen Dienst aufgezeigt.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (40) vertritt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen und als Lehrbeauftragter an der Universität Bonn betriebs- und sozialwissenschaftliche Fächer. Zuvor war er im Bundesministerium des Innern und im Bundesministerium der Verteidigung mit konzeptionellen Themen der Personalpolitik befaßt.

I. Ausgangslage

Die Klagen über verhakete Karrieren werden in nahezu allen Verwaltungen vernehmlicher. Viele der Betroffenen sehen nur noch geringe Chancen, ihrer Tüchtigkeit und Leistung angemessen gefördert zu werden. Diese Erkenntnis trifft um so härter, da noch vor wenigen Jahren zügige, mitunter rasante Karrieren geschlossener Einstellungsjahrgänge nicht selten waren¹. Daran gemessen fallen die heutigen Beförderungs- und Laufbahnerwartungen bescheiden aus.

Nunmehr sind den vollen, verschwenderischen Jahren öffentlicher Personalhaushalte die Sparhaushalte gefolgt. An vieles, was noch vor einigen Jahren undenkbar schien, hat man sich gewöhnen müssen. So etwa an die schier endlos langen Wartezeiten bei Beförderungen.

Nicht immer allerdings wird in diesem Zusammenhang erkannt, daß vieles von dem, was heute beklagt wird, eine

¹ Vgl. hierzu Hans-Eberhard Meixner, Wie macht man Karriere in der Verwaltung? Einige Anmerkungen zur Theorie und Wirklichkeit der Beförderungspraxis im öffentlichen Dienst, DÖV 1979, S. 275-282.

Annäherung an die Normalität ist. Denn die Beförderungshysterie der Jahre um 1970 war nur möglich, da gleichzeitig viele atypische „Karrieremacher“ zusammentrafen: Expansions- und Ergänzungsbedarf waren erhöht und eine Reihe von strukturellen Verbesserungen (Stellenobergrenzen, BBesG § 26) sorgten für eine zügige Abfolge von Beförderungen².

Die Chancen der Vergangenheit haben sich nunmehr als eine drückende Hypothek für die kommenden Jahre gewandelt. Eine unharmonische Altersstruktur und viele – gemessen am Amt – sehr junge Mitarbeiter in Spitzenpositionen der Laufbahnen blockieren über Jahrzehnte den notwendigen Regenerationszyklus. Neben einem Beförderungsstau kommt es zu einem Verwendungsstau: Eine systematische Abfolge von qualifizierenden Verwendungen wird erschwert, wenn nicht gar unmöglich. Verschärft wird dieser negative Trend durch die Sparhaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden.

Statt in dieser Situation auszugleichen, um langfristigen Schaden abzuwenden, werden nach der Devise: Sparen, koste es, was es wolle! Eingriffe in den Personalhaushalt ohne Bezug zum Gesamtproblem vorgenommen. Dieser restriktive Kurs hat in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, aber auch quer über alle Verwaltungen hinweg in den Laufbahngruppen des einfachen und mittleren Dienstes zu unerträglichen Härten geführt³. Ein explosives Gemisch ist entstanden, das nunmehr panikartiges Verhalten begünstigt. Die Lunte aber, die zur Explosion führen könnte, wurde seitens der Militärs, allerdings nicht nur durch das Vorhaben, 1500 Offiziere vorzeitig zu pensionieren, gelegt. Was hier in den letzten Jahrzehnten – fast unbemerkt vom übrigen öffentlichen Dienst – möglich war und selbst heute noch möglich ist, wird die Verantwortlichen vor kostenintensive Zugzwänge stellen⁴. Viele Politiker haben sich auf eine Argumentation eingelassen, die neue Zeichen setzt und – da man dem Gebot des Gleichheitsgrundsatzes folgen müssen – die Einsparungen am Personal der letzten Jahre mehr als aufzehren wird. Die Gewerkschaften und Verbände werden diese Chance nicht ungenutzt lassen, und sie werden auf ihre Weise und mit ihren spezifischen Wünschen diesem Beispiel folgen. Das kostet seinen Preis.

II. Das Problem

Viele Verwaltungen stehen heute gleichermaßen wie die Militärs vor dem Problem einer angespannten Personalstruktur. Sie müssen mit einer unharmonischen Altersschichtung und einer unausgewogenen Ämterstruktur unter erschwerten Bedingungen (etwa Sparhaushalte) fertig werden. Anders als im militärischen Bereich, der für sich exklusive Vorrechte beansprucht und auf diesem

Wege – gemessen am übrigen öffentlichen Dienst – ungewöhnliche Hilfen zuerkannt bekommt, gilt für die Verwaltung derzeit noch die Devise, mit eigenen Mitteln einen größeren Flächenbrand zu verhindern.

1. Altersschichtung

Man kann von einer unausgewogenen Altersschichtung sprechen, wenn einzelne Jahrgänge über- bzw. unterproportional besetzt sind. Als Formel einer ausgewogenen Altersschichtung (Soll-Struktur) gilt folgende Faustformel:

$$P_B : GV_J = J_D$$

P_B = Personalbestand insgesamt bzw. differenziert nach Laufbahngruppen/Laufbahnen

GV_J = Gesamtverweilzeit in Jahren

J_D = durchschnittliche Jahrgangsstärke

Beispiel: Bei einem Personalbestand von 1000 Mitarbeitern und einer durchschnittlichen Gesamtverweilzeit von 40 Jahren pro Mitarbeiter ergibt sich folgende durchschnittliche Jahrgangsstärke⁵:

$$1000 : 40 = 25 \text{ Mitarbeiter pro Jahrgang}$$

2. Ämterstruktur

Anhaltswerte für eine ausgewogene Ämterstruktur sind abhängig von den personalpolitischen Vorgaben einer Verwaltung. So stehen beispielsweise bei einer elitär-orientierten Beförderungsstrategie andere Prinzipien und Beförderungsgrundsätze im Vordergrund als bei der Beförderungsstrategie nach Anciennität⁶. Während erstere die Förderung einer exklusiven Führungsmannschaft auf Kosten der Laufbahnchancen einer breiteren Mitarbeiterzahl betont, baut die Beförderungsstrategie nach Anciennität auf gleiche Laufbahnchancen möglichst vieler Mitarbeiter.

Die Laufbahnchancen von Mitarbeitern sind somit abhängig von der Beförderungspolitik (Beförderungsstrategien), der Altersschichtung und dem Stellenkegel. Hinzu kommt als weitere Variable die Expansionsquote (positiv in den Jahren 1960–1975, negativ ab 1975). Liegt eine harmonische Altersschichtung vor, dann berechnen sich aus den Vorgaben des gesetzlichen Stellenkegels die durchschnittlichen Verweilzeiten in den Beförderungsämtern nach folgender Faustformel:

$$GV_z : A_{ST} = m V_A$$

GV_z = durchschnittliche Gesamtverweilzeit in Jahren

A_{ST} = prozentualer Anteil der Beförderungsplanstellen am Gesamtstellenvolumen einer Laufbahn (z. B. Vmhundertersatz des gesetzlichen Stellenkegels)

² Ders., Personalpolitik, 1982, S. 84 ff.; ders., Karrierefibel – Auf zum Olymp, 3. Aufl. 1984.

³ Etwa 70 % aller Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes gehören dem vergleichbar einfachen und mittleren Dienst an.

⁴ Es wurde seitens des Bundesverteidigungsministers, aber auch seitens der Politiker nachdrücklich betont, daß keine Verwaltung vergleichbare Probleme wie die Streitkräfte habe. Damit sei auch ausgeschlossen, daß berechtigte Forderungen aus anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes erhoben werden können.

⁵ Die durchschnittliche Verweilzeit errechnet sich aus mehreren Variablen. Hierzu gehören: Vorzeitige Abgänge, Wechsel zu anderen Dienstherren, Tod, Aufstieg, Rekrutierungspolitik, etc.

⁶ Diese Zusammenhänge sind bei Meixner, Personalpolitik (Anm. 2), S. 122 ff. beschrieben.

mV_A = mittlere Verweilzeit im Amt.

Als Anhaltswerte ergeben sich für die Laufbahngruppen folgende Werte:

höherer Dienst: Bei einer Gesamtverweilzeit⁷ von 35 Jahren nach Anstellung

35 : 20/100 = 7 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 13
 35 : 40/100 = 14 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 14
 35 : 30/100 = 10,5 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 15
 35 : 10/100 = 3,5 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 16

gehobener Dienst: Bei einer Gesamtverweilzeit von 42 Jahren nach Anstellung

42 : 18/100 = 7,5 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 9
 42 : 36/100 = 15 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 10
 42 : 30/100 = 12,6 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 11
 42 : 12/100 = 5,0 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 12
 42 : 4/100 = 1,6 Jahre; mittlere Verweilzeit in A 13

Befördert man in diesem geschlossenen System einen Mitarbeiter vor Ablauf der mittleren Verweilzeit im Amt, dann wartet ein anderer bzw. andere entsprechend länger auf eine Beförderung. Wird beispielsweise ein Regierungsrat (R_1) bereits nach einem Jahr befördert ($mV_A = 6$ Jahre), dann wartet im Extrem ein anderer nicht sechs Jahre, sondern $R_2 = 6 + (6-1)$ Jahre, also insgesamt 11 Jahre.

Da in den Jahren 1965 bis 1975 ganze Jahrgänge infolge einer Reihe außergewöhnlicher Einflüsse rasante Karrieren machen konnten, gibt es heute in nahezu allen Verwaltungen des öffentlichen Dienstes Probleme infolge einer unharmonischen Ämterstruktur: Während der Nachwuchs auf nahezu allen Beförderungsebenen seine Chance auf berufliches Fortkommen durch nur wenig ältere Kollegen blockiert sieht, klagen auch diejenigen, die in den Jahren 1965 bis 1975 rasant und gemessen am Amt viel zu jung in hohe und höchste Ämter aufrücken konnten. Sie haben sich an dieses Beförderungstempo gewöhnt, und sie klagen daher nunmehr ebenfalls über die „endlos“ langen Verweilzeiten in dem zu jung erklommenen Beförderungsamte.

3. Vergleichskriterien

Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen (z. B. Expansionsquote, Pensionierungsquote, Expansionszeitpunkt, Aufgabenstruktur) muß man wohl davon ausgehen, daß die Probleme einer unharmonischen Altersschichtung und einer unausgewogenen Ämterstruktur in den Verwaltungen unterschiedlich ausfallen. Der gesetzliche Stellenkegel – auch als Garant vergleichbarer Laufbahnchancen zwischen den Verwaltungen gedacht – ist daher heute kein hinreichendes Instrumentarium, um die Laufbahnchancen zwischen den Verwaltungen zu wahren: Trotz vergleichbarer Kegelung der Beförderungsstruktur entwickeln sich Laufbahnchancen und Qualifikationsabfolge in den einzelnen Verwaltungen deutlich auseinander. Zwar haben alle Verwaltungen

prinzipiell die gleichen Probleme, doch graduell ist mit bedeutsamen Unterschieden zu rechnen.

Da heute nahezu alle Verwaltungen gleichermaßen unter einem Beförderungs- und Verwendungsstau stöhnen, ist Gefahr im Verzug, daß sich berechtigte Klagen mit vordergründigen vermischen. Die Lösung der Probleme, die bezogen auf die einzelnen Verwaltungen sehr spezifisch ausfallen können, läßt sich nicht über pauschalisierte Patentrezepte finden, sondern hierzu ist eine differenziert gehaltene Therapie erforderlich.

Um die Qualität der Probleme zwischen den Verwaltungen vergleichbar zu machen, bieten sich als eine erste Orientierung neben einer Analyse der Altersschichtung und Ämterstruktur folgende Vergleichsgrößen an:

- das Durchschnittsalter aller Mitarbeiter in einem Amt/Dienstgrad/Tarifgruppe
- das Beförderungsalter bezogen auf die Besoldungsgruppe/Dienstgrad/Tarifgruppe
- die mittlere Verweilzeit bezogen auf das Amt
- die Wartezeit zwischen Übertragung einer Aufgabe und der Ernennung.

Das Durchschnittsalter berechnet sich aus der Summe der Lebensjahre der Mitarbeiter eines Amtes/Dienstgrades dividiert durch deren Anzahl:

$$DA_k = Lb_i : n$$

DA_k = Durchschnittsalter im Amt k

Lb_i = Lebensalter des Mitarbeiters i in Jahren

n = Anzahl der in einem Amt befindlichen Mitarbeiter

Das Beförderungsalter (BA_i) wird ermittelt aus dem durchschnittlichen Alter der in einem vorgegebenen Zeitraum (in der Regel bezogen auf ein Jahr) beförderten Mitarbeiter pro Amt/Dienstgrad. Entsprechend werden die beiden Parameter: „mittlere Verweilzeit“ und „Wartezeit“ berechnet.

Aus dem Zusammenspiel dieser vier Parameter lassen sich neben den objektiven Strukturgegebenheiten auch die personalpolitischen Vorgaben – meist werden sie latent angewendet – ablesen.

III. Auswirkungen und Konsequenzen

Es ist der militärische Bereich, der mit seinen personellen Strukturproblemen und seinen ungewöhnlichen Lösungsalternativen in den Blickpunkt einer breiten Öffentlichkeit getreten ist. Noch vertrauen viele Verantwortliche – vor allem Politiker –, daß es sich bei den Streitkräften um ein einmaliges, mit dem übrigen öffentlichen Dienst nicht vergleichbares Problem handelt⁸. Sollte dieser Nachweis gelingen, dann könnten die Folgewirkungen für den öffentlichen Dienst kalkulierbar bleiben.

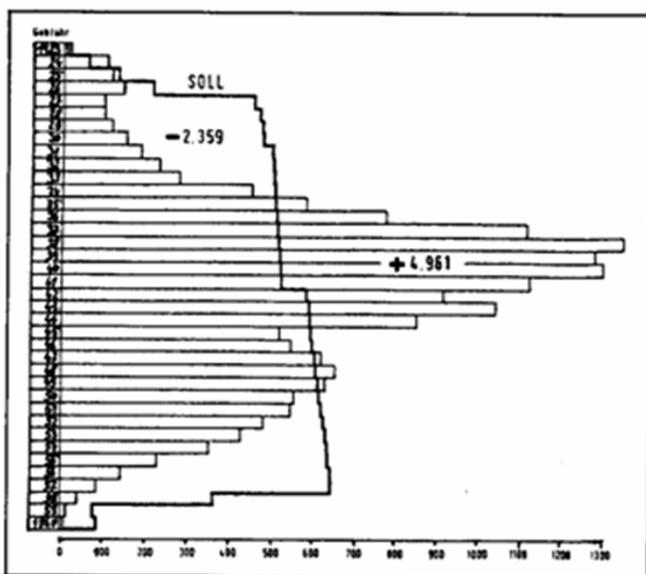
Indes bestehen Zweifel, daß es sich insgesamt um ein auf die Streitkräfte beschränktes Problem handelt. Das wird deutlich, wenn man das Gesamtproblem in einzelne Problemfelder zerlegt und diese schrittweise analysiert.

⁷ Die Gesamtverweilzeit muß auf die Durchschnittswerte einer Verwaltung bezogen werden. Vgl. hierzu auch Anm. 5.

⁸ Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Innenausschusses, wib 9/85 – XVII/112, S. 43.

Zieht man beispielsweise die Altersschichtung und Ämterstrukturen anderer Verwaltungen als Vergleich heran, so zeigen sich hier bereits deutliche Parallelen. Insbesondere der in den Jahren 1965 bis ca. 1980 besonders stark expandierte Bildungsbereich weist nahezu 60 % seines Personalbestandes in nur zehn Jahrgängen auf. Vergleichbares gilt auch für den Bereich der Inneren Sicherheit. Die Expansionsschübe der 70er Jahre haben hier zu einer Deformation der Altersschichtung – und damit auch der Ämterstruktur – geführt. Diese Palette ließe sich leicht fortführen.

Als Vergleich sei die Altersschichtung der Streitkräfte aufgezeigt⁹.



Die SOLL-Struktur ist – im militärischen Bereich – das Ergebnis subjektiver personalpolitischer Entscheidungen. Denkbar sind auch andere SOLL-Strukturen. Vgl. hierzu Pressemitteilung BMVg, Die unausgewogene Personalstruktur bei Offizieren des Truppendienstes, Bonn 12. 12. 1984, S. 2, sowie Weißbuch 1970, S. 96.

Gemessen an einer idealen Altersschichtung fallen in diesem Beispiel die überproportional besetzten Jahrgänge 1935 bis 1944 ins Auge sowie die das SOLL unterschreitenden Jahrgänge ab 1934 und älter.

Aufgrund dieser Personalstruktur kommt es

- zu einem Beförderungsstau mit der Konsequenz, daß das Anreizsystem der Verwaltung an Stabilität verliert,
- zu einem Verwendungsstau mit der Konsequenz, daß im Qualifizierungssystem vertikale Verwendungsabfolgen nicht mehr zeitgerecht einsetzen können,
- zu einer Überschreitung des „Grenzalters“, wodurch eine altersadäquate Personaleinsatzplanung erschwert wird.

1. Allgemeine Zusammenhänge

Zur Klärung der hier genannten Begriffe empfiehlt es sich, von den Funktionen einer Beförderung auszugehen.

Mit einer Beförderung (Beförderungssystem) sollen zwei Ziele erreicht werden. Es sind dies eine Anreiz- und eine Selektionsfunktion.

Die Anreizfunktion baut auf die Erkenntnis, daß von einer in Aussicht gestellten Beförderung ein hoher Anreizwert ausgeht. Als Motivator („Fleißanreger“) ist das Rang- und Statussystem (Beförderungssystem) neben dem Besoldungs- und Beurteilungssystem Teil des Anreizsystems einer Verwaltung¹⁰.

Dieses Anreizsystem ist ein Spiegelbild unserer Leistungsgesellschaft. Es basiert auf deren Werten und Normen. Hier gilt die Devise, daß Leistung und Gegenleistung in einer ausgewogenen Relation zueinander stehen müssen: Wer viel und erfolgreich arbeitet, soll aus dieser Mehrleistung einen höheren Gewinn (materiell wie auch immateriell) ziehen, als der, der, statt zu eilen, nur noch schreitet. Daran mag es liegen, daß selbst weniger Motivierte an Dynamik gewinnen, wenn sich die Chance auf eine Beförderung abzeichnet. Es kommt daher auch nicht von ungefähr, daß in den letzten Jahrzehnten ein aufgefächertes System von Beförderungsanreizen im öffentlichen Dienst entstanden ist. Spitzenämter kamen in einer Laufbahngruppe hinzu und die Kegelprozente des gesetzlichen Stellenkegels (§ 26 BBesG) wurden nach oben hin geöffnet. Auf diese Weise schaffte man sich eine folgsame, wenn auch nicht unbedingt zufriedene Belegschaft. Heute fehlt das Geld für diese zusätzlichen Motivatoren. Damit wird die Führung in der Verwaltung zu einem Problem.

Die Selektions- und Qualifikationsfunktion (Verwendungssystem) einer Beförderung faßt den personalpolitischen Grundsatz ins Auge, daß der/die richtige Frau/Mann auf dem richtigen Arbeitsplatz/Dienstposten Verwendung findet. In einem Konkurrenz-, Qualifikations- und Selektionsprozeß sollen sich die Befähigten gegenüber den weniger Tüchtigen durchsetzen und die Verantwortung für die Geschicke der Verwaltung übernehmen. Letztendlich geht es bei diesem Aspekt der Beförderung um eine systematische qualifizierung von Mitarbeiterpotentialen auf ausgewählten Arbeitsplätzen.

Dieses Ziel wird bei einer harmonischen Altersschichtung problemlos zu realisieren sein, also dann, wenn die Pensionierungs- und Einstellungsjahrgänge über Jahre hinweg einen konstanten Regenerationszyklus erlauben.

2. Beförderungsstau

Von einem Beförderungsstau ist die Rede, wenn die subjektiven Erwartungen auf eine Beförderung nicht mehr mit der Beförderungswirklichkeit übereinstimmen¹¹. Überschreitet die subjektiv erlebte Diskrepanz ein als noch erträglich eingeschätztes Maß, dann kommt es zu Frustrationserscheinungen bei den Betroffenen, die bis hin zu einer aktiven bzw. passiven Leistungsverweigerung führen können.

⁹ BMVg-Informations- und Pressestab, Die unausgewogene Personalstruktur bei Offizieren des Truppendienstes, 12. 12. 1984, S. 2.

¹⁰ Vgl. hierzu Siedentopf, H. (Hrsg.), Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst, 1978; F. R. Nick, Management durch Motivation, 1974.

¹¹ Vgl. Meixner, Personalpolitik (Anm. 2), S. 98 ff.

Die subjektiven Erwartungen der Mitarbeiter auf eine Beförderung lassen sich auf mehrere Vergleichsebenen aus der Sicht der Betroffenen beziehen. Dahinter stehen – für den einzelnen zwar nicht immer direkt und kognitiv nachvollziehbar – berechenbare Parameter.

Die Bezugsgrößen, bei denen von einem Beförderungstau mit all seinen unliebsamen Begleiterscheinungen die Rede sein kann, lassen sich auf Vergleiche innerhalb der Verwaltung wie auch zwischen den Verwaltungsbereichen (Dienstherrenvergleich) beziehen. Bei diesen Vergleichen kommt es vor allem auf die Relation, nicht so sehr auf absolute Bezugspunkte an: Man vergleicht die eigene Chance mit den Chancen nahestehender Bezugsgruppen.

Beispiele für solche Vergleiche sind:

- der *Jahrgangvergleich*. Man mißt seine eigene Chance an den Chancen seiner wenig älteren Kollegen. Viele von ihnen hatten das Glück, in Zeiten der großen „Winterfeste“ in die Verwaltung einzutreten¹². Personalpolitisch kann man dieser Qualität des Beförderungstaus durch den Blick in die noch unerquicklichere Zukunft entgegenwirken.
- der *Verwaltungsvergleich*. Es werden die Chancen auf eine Karriere verglichen mit Bezug auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene.
- der *Laufbahnvergleich*. Hier werden die Beförderungschancen etwa des Verwaltungsjuristen mit denen der Techniker, Betriebswirte, Sozialwissenschaftler u. a. m. verglichen.
- der *Laufbahngruppenvergleich*. Dieser Vergleich beinhaltet zwei Aspekte: Räumt man beispielsweise der einen Laufbahngruppe eine Verbesserung ihrer Situation ein, führt dies zwangsläufig zu Nachbesserungswünschen in den anderen Laufbahngruppen. So wird die vorzeitige Pensionierung von Truppenoffizieren zu Forderungen der Offiziere des militärfachlichen Dienstes und der Feldwebeldienstgrade führen. Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Verzahnung der Laufbahngruppen. So überschneiden sich der mittlere und der gehobene Dienst heute de facto in den Ämtern A 8, A 9 und A 10/A 9 Z. Dadurch verschieben sich die Bewertungsrelationen.
- der *Funktionenvergleich*. Verwaltungsbeamte, Offiziere, Unteroffiziere, Polizisten, Richter, etc. vergleichen ihre Belastungen mit den Chancen ihres beruflichen Fortkommens.
- der *Instanzenvergleich*. Vergleichsebene ist hierbei der Instanzenzug von der Ortsinstanz über die Mittelinstanz bis hin zu der obersten Behörde.
- der *Behörden-, Abteilungs-, Dezernatsvergleich*. Insbesondere bei einer regionalen Dezentralisierung können sich die Beförderungschancen innerhalb eines Geschäftsbereiches unterschiedlich entwickeln.
- der *Qualifikationsvergleich*. Die Zuordnung zu Lauf-

bahngruppen steuerte sich in der Vergangenheit nahezu ausschließlich nach den Bildungsabschlüssen. In Zukunft ist es denkbar, daß Akademiker vermehrt Verwendung in Aufgabenbereichen des gehobenen Dienstes finden werden. Daraus leiten die Betroffenen einen Beförderungstau ab, der sich nachteilig auf das Führungsfeld auswirken kann. Sonderfälle dieses Vergleichstyps sind beim Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe bzw. bei dem Stau der Hauptleute in der Bundeswehr zu beobachten. Statt sich am Bedarf zu orientieren, stattete man in den Streitkräften beispielsweise mehr Hauptleute mit einer Option zum Major aus, als absehbar gebraucht wurden. Anschließend sprach man offiziell von einem Beförderungstau und legitimierte so einen Beförderungsdruk.

3. Verwendungsstau

In seiner originären Bedeutung weist dieser Begriff darauf hin, daß eine systematische Abfolge von Arbeitsgebieten, die der Nachwuchs aller Ebenen (z. B. mittlerer Dienst, gehobener Dienst, höherer Dienst) zur Qualifizierung für leitende Positionen durchlaufen sollte, infolge einer unharmonischen Altersschichtung und/oder unausgewogenen Ämterstruktur nicht möglich ist. Der Nachwuchs kann dadurch wichtige qualifizierende Erfahrungen nicht mehr sammeln¹³.

Zwei Zielrichtungen der Verwendungsplanung sind zu unterscheiden: die horizontale und die vertikale Verwendungsabfolge. Bei der horizontalen Verwendungsabfolge (im gleichen Amt/Dienstgrad) geht es vornehmlich um den Aspekt der Verwendungsbreite. Beispiel: Bevor ein Mitarbeiter Leitungsfunktionen übernimmt, soll er sich in die Sachgebiete A ... M eingearbeitet haben.

Die vertikale Verwendungsabfolge setzt demgegenüber voraus, daß sich der Führungsnachwuchs auf mehreren Managementebenen vom Sacharbeiter, über leitende Funktionen eines Stellvertreters bis hin zum Manganger entwickeln sollte. Auch das Beamtenrecht, das die Sprungbeförderung nicht vorsieht, baut auf diese Philosophie: Bevor man Chef wird, muß man sich in hohen und höheren Stellvertreterfunktionen bewährt haben.

Es ist wichtig, die Unterscheidung zwischen einer vertikalen und einer horizontalen Verwendungsabfolge zu treffen, wenn man den Begriff des Verwendungsstaus bemüht. Eine horizontale Steuerung ist nämlich auch dann möglich, wenn kein „Zug mehr im Kamin“ ist, wenn auf Jahre hinaus die Beförderungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Andererseits ist es auch bei optimalen Strukturgegebenheiten möglich, daß es zu einem Verwendungsstau kommt. Dies ist der Fall, wenn Mitarbeiter Verwendungsabsichten der Personalabteilung – unterstützt durch offizielle und inoffizielle Vetogruppen – ihren Widerstand entgegensetzen. Insoweit ist die Verwendungsplanung auch immer eine Frage des Personalvertretungsrechts und der Zuverlässigkeit einer langfristigen Personalentwicklungsplanung¹⁴.

¹² Vgl. ders., *Karrierefibel* (Anm. 2), S. 141 ff.

¹³ Vgl. ders., *Personalpolitik* (Anm. 2), S. 108 ff.
¹⁴ Ebenda S. 237 ff.

4. Das Grenzalter

Es gibt Aufgaben, bei denen die physische und psychische Belastung von Mitarbeitern abhängig ist vom Lebensalter. Wird diese Altersgrenze überschritten, dann kann es zu einer Dauerüberlastung (Streß) des Betroffenen – und damit zu einer erhöhten Krankheitsgefährdung – kommen¹⁵.

Bezogen auf die Effektivität einer Organisation spielt das Grenzalter insbesondere dort eine Rolle, wo körperliche Höchstleistungen gefordert werden. Allerdings zeichnen sich auch mit zunehmendem Alter auf der psychischen Leistungsebene des Menschen Veränderungen ab. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem Leistungswandel, nicht aber von einer Leistungsminderung im Alter. Damit wird deutlich gemacht, daß der Abbau psychischer Kompetenz an der einen Stelle durch ein Mehr an anderer Stelle kompensiert wird¹⁶.

Im Gegensatz zur psychischen Kompetenz, die insgesamt gesehen über die Pensionierungsgrenze hinaus bis weit ins hohe Alter durch einen altersadäquaten Personaleinsatz trainiert werden kann, zeichnen sich bei der physischen Kondition Trainingsgrenzen ab. Dies wird an Beispielen, bei denen extreme Leistungen gefordert werden, deutlich, so etwa bei einem Leistungssportler, einem Fußballer. Spätestens ab dem 25.–30. Lebensjahr wird der Sportler Kondition durch Routine und Erfahrung kompensieren müssen.

Wenn man den Begriff des „Grenzalters“ ins Gespräch bringt, dann muß deutlich bleiben, daß es sich hierbei bestenfalls um einen mittleren Anhaltswert mit einem großen individuellen Streubereich handeln kann. Letztlich wird die Kompetenz eines Mitarbeiters bestimmt durch seine Individualgenese, seinen Trainingsstand, seiner Einstellung und die Bewertung durch die Gesellschaft.

Grenzaltersprobleme sind somit immer auch eine Frage der Personalführung und der Personalentwicklung, mitunter auch des „public relation“, des Images. So wird man beispielsweise bei der Besetzung jugendlicher Rollen in einem Theaterstück auf den an sich kompetenten und erfahrenen älteren Mitarbeiter in der Regel verzichten. Ebenso sind Positionen wie etwa Ansage im Fernsehen, Empfang, meist an ein Grenzalter gebunden.

Institutionell wird dem Grenzalter in einer Reihe von Verwaltungssektoren Rechnung getragen. So kennt zum Beispiel der militärische Bereich den BO 40 und die vorgezogenen Altersgrenzen.

Danach kann fliegendes Personal in bestimmten Verwendungen bereits mit 41 Jahren pensioniert werden. Andere können – gestaffelt nach Dienstgraden – vom 53. Lebensjahr ab in den Ruhestand wechseln. Im Bereich der Inneren Sicherheit liegt die vorgezogene Altersgrenze beim 60sten Lebensjahr und im Bildungsbereich erhalten le-

bensältere Pädagogen einen Altersbonus, der zu einer Reduzierung der Lehrverpflichtung führt.

5. Überschneidungsbereiche

Die Probleme des „Grenzalters“, des Beförderungs- und Verwendungsstaus stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern sie sind entsprechend den Besonderheiten des jeweiligen Verwaltungssektors vielfach miteinander vermascht. So wirkt sich beispielsweise der subjektiv empfundene Beförderungsstau insbesondere in regional gegliederten Verwaltungen besonders nachteilig aus. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Mitarbeiter einer Umsetzung, die mit einem Ortswechsel, aber keiner Beförderung verbunden ist, ihren Widerstand unterstützt durch formale und informelle Vetogruppen entgegensetzen. Verwaltungen, die regional zentralisiert sind, haben diese Probleme nicht.

IV. Ursachen und langfristige Entwicklung

Eine angemessene Therapie, von der man sich einen Weg aus dem heutigen Dilemma versprechen kann, baut auf einer aktualisierten Diagnose, aber auch auf einer Ursachenanalyse und auf einer Trendanalyse künftiger Entwicklungen auf. Denn wer die Ursachen kennt, kann das Problem an den Wurzeln fassen und verliert sich nicht in Symptomen.

Als Ursache für die heutigen Strukturprobleme werden in den Streitkräften der rasante Aufbau der Bundeswehr und in den Verwaltungen die enorme Expansion vornehmlich der Jahre 1960 bis 1970 genannt. Nicht nur die Streitkräfte wurden in diesen Jahren auf- und ausgebaut, sondern der gesamte öffentliche Dienst mußte bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Ratioanlisierungen bei der Deutschen Bundesbahn) einer gesteigerten quantitativen und qualitativen Nachfrage öffentlicher Dienstleistungen durch hohe jährliche Expansionsquoten gerecht werden. Die folgenden Zahlen belegen dies beispielhaft¹⁷:

Ausgewählte Expansionsbereiche

Aufgabenbereich	1950	1982
Bildungswesen	270 000	865 000
öffentliche Sicherheit	135 000	299 000
Rechtsschutz	69 000	131 000
Gesundheit/Sport	113 000	335 000

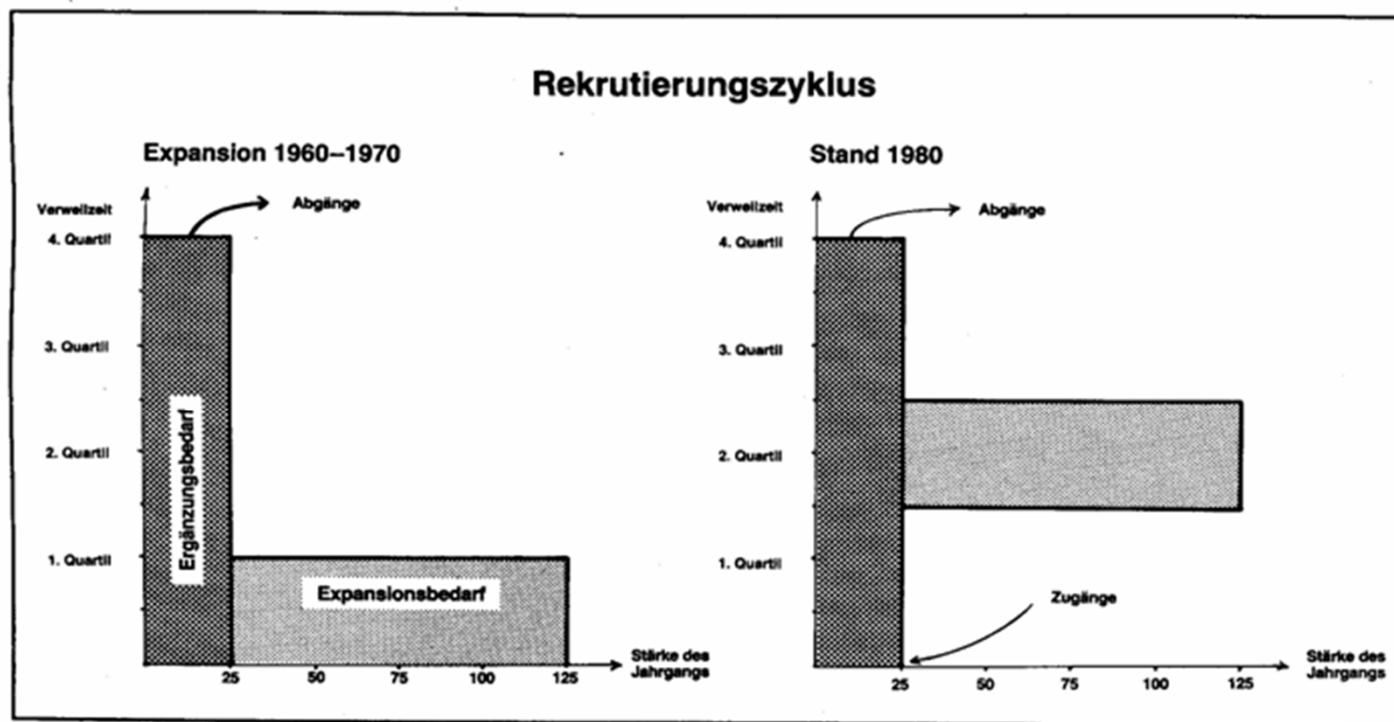
1. Einflüsse der Expansion auf die Altersschichtung

Neben einem überproportionalen Ergänzungsbedarf, der auf eine erhöhte Fluktuation und auf eine hohe Abgabequote zurückzuführen war, galt es in den 60er Jahren, einen zusätzlichen Expansionsbedarf auf einem nahezu leergefegten Arbeitsmarkt zu beschaffen. Eine Besten-

¹⁵ Hans Georg Schmidt, *Altersadäquater Arbeitseinsatz*, Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 1974, S. 253 ff.

¹⁶ Vgl. Meixner, *Personalpolitik* (Anm. 2), S. 121 ff. und die dort angegebene Literatur.

¹⁷ Bredenkamp, ZBR 1984, S. 253 f.



auswahl war in diesen Jahren nur bedingt möglich. Anders als bei den Streitkräften, die um 1956 bis auf die Jahrgänge um 1910 zurückgreifen konnten, beschränkte sich das Rekrutierungspotential für die Verwaltung meist auf die in das Berufsleben hineinwachsenden jungen Menschen.

Dies waren schwere, verheerende Jahre sowohl für das „human capital“ der Verwaltung als auch für die Stabilisierung einer harmonischen Altersschichtung. Das folgende Beispiel illustriert diese Zusammenhänge: Wird der Personalbestand von 1000 Mitarbeitern in zehn Jahren mit einer jährlichen Zuwachsquote von 10 % verdoppelt, dann hinterläßt diese Aufgabenvermehrung ihre Spur in der Altersschichtung. Von den ca. 40 Jahrgängen sind dann zehn mit einer Stärke von jeweils 500 % gegenüber dem IST-Bestand besetzt. Bezieht man den Zuwachs auf eine bereinigte SOLL-Struktur, dann ist dieses Quartil statt mit 25 % mit rund 63 % des gesamten Mitarbeiterbestandes besetzt¹⁸.

$$Eg_B \pm Ex_B = R_B$$

Eg_B = Ergänzungsbedarf
 Ex_B = Expansionsbedarf
 R_B = Rekrutierungsbedarf

bezogen auf das Beispiel

$25 + 100 = 125$; Einstellungsquote der nächsten zehn Jahre.

Nimmt man einmal den unwahrscheinlichen Fall an, daß Aufgabenvolumen und Personalbestand für die nächsten

Jahre festgeschrieben werden, dann treten ohne Korrekturmaßnahmen die Strukturprobleme jeweils in einem 40-Jahres-Zyklus auf: Einer Überalterung folgt jeweils wieder eine Verjüngung.

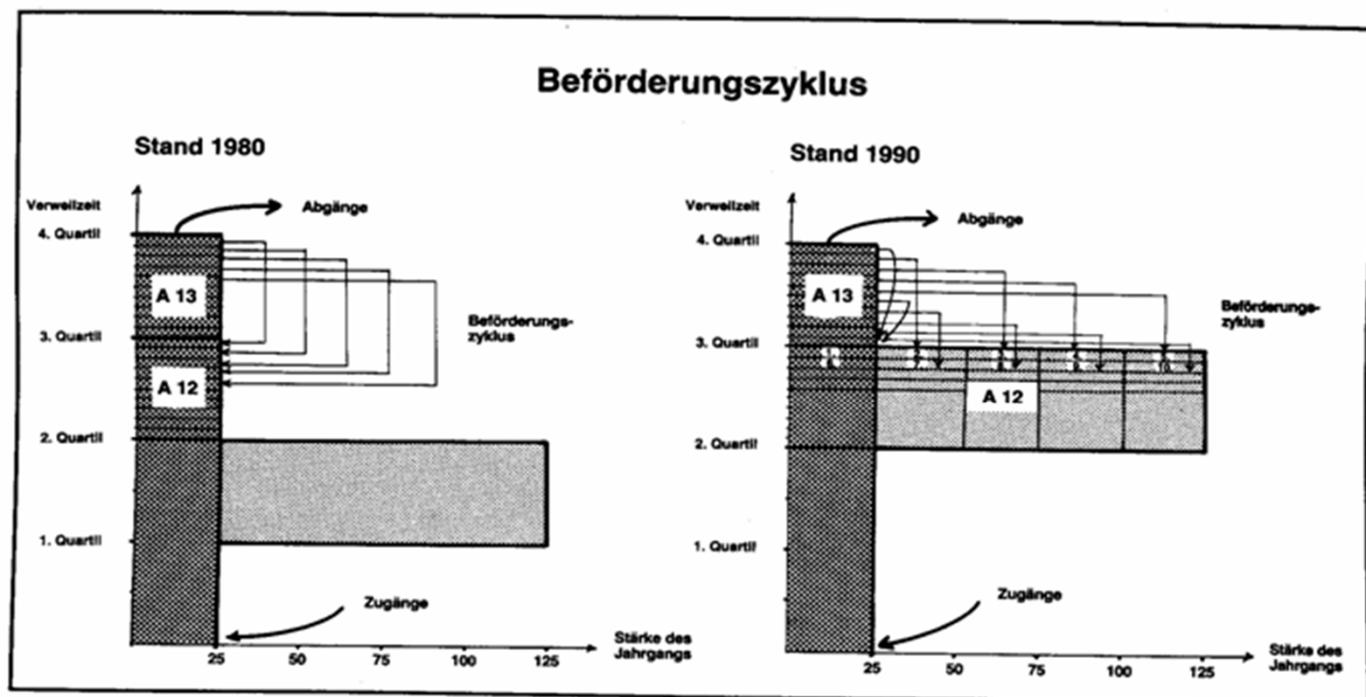
2. Einflüsse der Expansion auf die Ämterstruktur

Bislang wurden in nahezu allen Verwaltungen die Vönhundertsätze des gesetzlichen Stellenkegels im vollen Umfange ausgeschöpft. Man kann daher damit rechnen, daß bei einer Stellenvermehrung um 100 Stellen im gehobenen Dienst eine Kette von 146 zusätzlichen Beförderungen ausgelöst wird. Die Vergleichszahl für den mittleren Dienst beläuft sich für die Verwaltung auf 216, für die Polizei in der gleichen Laufbahngruppe auf 267.

Dieser durch die Expansion bedingte Beförderungsschub hat die Weichen für die nächste Generation gestellt¹⁹. Dies wird an dem folgenden Beispiel deutlich: Unterstellt wird einmal fiktiv, daß nach dem Prinzip der Anciennität befördert wird und daß nur alle Mitarbeiter des vierten Quartils (Verweilzeit 31–40 Jahre) sich in dem höchsten Beförderungsamt befinden. In diesem Falle können durch deren Abgang in den nächsten zehn Jahren die Mitarbeiter des 3. Quartils (Verweilzeit 21 bis 30 Jahre) durchgängig befördert werden. Diese Möglichkeit des Gleichheitsgrundsatzes ist allerdings verbaut, wenn das fünffach stärker besetzte zweite Quartils zur Beförderung ansteht. Dann können von den zehn Jahrgängen in den nächsten zehn Jahren lediglich zwei durchgängig befördert werden. Es kommt zu einem Beförderungs-/Verwen-

¹⁸ Vgl. hierzu die Strukturprobleme im Bildungsbereich und im Bereich der Inneren Sicherheit. Bei der Polizei wurden insbesondere in den Jahren 1968–1978 ca. 35 000 neue Stellen auf der Basis von ca. 160 000 „Uniformierten“ (in Abhebung vom Regiepersonal) geschaffen.

¹⁹ Zu den expansionsbedingten Beförderungen kamen in den Jahren 1965 bis 1971 zusätzliche strukturelle Verbesserungen hinzu: die Vönhundertsätze des gesetzlichen Stellenkegels wurden nach oben hin geöffnet. Spitzenämter kamen in den Laufbahngruppen hinzu. Vgl. hierzu auch den Begriff der „Winzerfeste“, Meixner, Karrierefibel (Anm. 2), S. 141 ff.



dungsstau. Mit Abgang dieser Jahrgänge kehrt sich das Stauprobem in eine rasante Abfolge von Beförderungen und Verwendungen.

3. Stellenabbau durch Aufgabenverlagerung und Rationalisierungen

Die Jahre hoher personeller Zuwachsraten dürften bereits aus Kostengründen in den nächsten Jahren ausgeschlossen bleiben. Das Gegenteil ist heute zu beobachten: Überall – in Wirtschaft und Verwaltung – wird Personal eingespart und wird der Personalbestand abgebaut. Dies geschieht zum einen durch Wegfall von Aufgaben und zum anderen durch Rationalisierungen und Automation.

Geht man einmal von der Annahme aus, daß Politiker der Versuchung widerstehen werden, den öffentlichen Dienst als arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium einzusetzen, dann dürften in den nächsten Jahren die mit einem Prozent angestrebten jährlichen Einsparungen sich deutlich erhöhen. Überall dort, wo mit Dichtezeffern (Bevölkerung) der Personalbedarf ermittelt wird (Polizei 400:1, Bildungswesen, Krankbereich, etc.) zeichnen sich bereits heute personelle Überkapazitäten ab. Hinzu kommt der „Siegesszug der Automation“ im Dienstleistungsbereich. Alles in allem wird man wohl damit rechnen müssen, daß die altersbedingte Fluktuation die durch Aufgabenabbau und Rationalisierung freigesetzten Kapazitäten nicht auffangen wird. Es kommt zu einem negativen Rekrutierungsbedarf. Auf diesem Hintergrund gewinnen Teilzeitmodelle und Modelle einer Arbeitszeitverkürzung an Bedeutung²⁰.

4. Sonderfall Bundeswehr

Die Bundeswehr kann gegenüber den anderen öffentlichen Verwaltungen von „garantierten“ personellen Umfängen ausgehen. Sie sind durch internationale Abkommen langfristig festgeschrieben. Mit diesem Argument können sich die Streitkräfte den ansonsten vorherrschenden Rationalisierungsdruck und der Aufgabenkritik im System entziehen. Insoweit sind die radikalen und auf kostspieligen Perfektionismus ausgerichteten Bemühungen zur Konsolidierung der Personalstruktur zumindest logisch erklärbar.

Nicht verständlich ist es allerdings, daß es in den Streitkräften zu den heute anstehenden Problemen überhaupt hat kommen können. Denn anders als im übrigen öffentlichen Bereich (Ausnahme BGS, Universitäten) verfügt der militärische Bereich neben den Berufsoffizieren über die Institution der Zeitoffiziere. Dieses Instrument erlaubt – neben den vorgezogenen Altersgrenzen, ebenfalls in dieser Form ein Spezifikum der Militärs – eine flexible Steuerung des Rekrutierungsbedarfes in den Streitkräften.

Während sich der Rekrutierungsbedarf der Verwaltung aus mehreren variablen Parametern errechnet,

$$R_B = E_{GB} \pm E_{XB}$$

$$E_{XB} = St_V - St_{Ab}$$

St_V = Stellenvermehrung; etwa durch Verkürzung der Arbeitszeit, durch hinzukommende Aufgaben

St_{Ab} = Stellenabbau; etwa durch Aufgabenkritik, Vollzugskritik, Rationalisierung; Automation

kann die militärische Personenbedarfsplanung auf diesem Felde von konstanten Zahlen ausgehen.

Bei der Personalbeschaffungsplanung allerdings weist der militärische Bereich demgegenüber einen höheren

²⁰ Eberhard Ulrich Schwandt, Arbeitszeitverkürzung und Neuverteilung der Arbeit im öffentlichen Dienst, ZBR 1984, S. 93–111, sowie Meixner, Arbeitszeitverkürzung und öffentlicher Dienst – Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung öffentlicher Arbeitgeber, Personalvertretung 1983, S. 362–372.

Flexibilitätsgrad auf. Die Deckung des Beschaffungsbedarfes kann auf eine flexible Aussteuerung des Anteils von Berufsoffizieren (BO) und Offizieren auf Zeit (ZO) zurückgreifen:

$$R_B = E_{g_B}(BO) + E_{g_B}(ZO)$$

Die Bedarfsdeckung ist über Neueinstellungen und/oder einer verstärkten Übernahme von lebensälteren Zeitoffizieren möglich.

Somit kann über die flexible Handhabung des Anteils von Berufs- und Zeitoffizieren die mittlere Verweilzeit so ausgesteuert werden, daß die Rekrutierungsquote über Jahre hin konstant bleibt und es zu keiner Überbesetzung einzelner Jahrgänge kommt. Diese korrigierende Steuerung hätte aufgrund der Altersschichtung in den Streitkräften gegen Ende der 60er Jahre einsetzen können und wohl auch müssen. Es spricht vieles dafür, daß die heutigen Strukturprobleme in den Streitkräften nur deshalb entstehen konnten, weil man dieses militärische Planungsinstrument wenig wirkungsvoll genutzt hat. Es besteht der Verdacht, daß man entgegen der eigenen Planungsvorgabe, die einen konstanten Bestand von ca. 18 000 Berufsoffizieren und ca. 10 000 Zeitoffizieren vorsieht²¹, unüberlegt zu viele Zeitoffiziere bis hinein in die 70er Jahre übernommen hat.

Die militärischen Personalplaner werden sich daher in den nächsten Wochen und Monaten einer Reihe von Fragen stellen müssen. Man kann nur hoffen, daß sie einigermaßen plausible Argumente anführen können und sich nicht der Vorwurf eines Zwängeschaffens („Egal wie es zu den Problemen gekommen ist, wir brauchen diese Hilfe!“) bestätigen wird. Der Hinweis auf den schnellen Aufbau der Bundeswehr wird man im Jahre 1985 auf keinen Fall mehr gelten lassen können. Eine zentrale Frage wird daher sein, wie es seit 1970 bis heute zu einer ständigen Verschärfung der Strukturprobleme hat kommen können, zumal die militärische Personalführung bereits seit 1965 warnend auf die dramatische Zuspitzung der Strukturprobleme hingewiesen hat – gekoppelt mit zahlreichen Nachbesserungswünschen an die Adresse des Deutschen Bundestages. Um so unverständlicher ist es, daß im Weißbuch 1970 ein altersbedingter Überhang der Jahrgänge 1935/1944 von lediglich 2700 genannt wird, 1979 aber bereits von 4290 die Rede ist und nunmehr (1984) von ca. 5000. Wer so vehement auf zusätzliche und dazu noch außergewöhnliche Hilfen pocht, der muß gute Gründe haben und frei sein von dem Verdacht, durch Planungsfehler diese Situation herbeigeführt zu haben.

V. Alternativen zur Behebung der Strukturprobleme

Bei seinen Beratungen zur geplanten vorzeitigen Zurrücksetzung von 1500 Berufsoffizieren hat der Innenausschuß des Deutschen Bundestages „die Notwendigkeit und die Dringlichkeit, Maßnahmen zur Verbesserung der Personalstruktur in der Bundeswehr zu ergreifen“ anerkannt. Dabei unterstellt der Innenausschuß, daß es ver-

gleichbare Fälle in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes nicht gibt.

Eine größere Minderheit der Abgeordneten dieses für den öffentlichen Dienst maßgebenden Ausschusses wies demgegenüber in einem Minderheitenvotum darauf hin, daß auch bei der Polizei, der Feuerwehr und den Zollbeamten die Einsatzfähigkeit bis ins fortgeschrittene Lebensalter verlangt werde. Der Innenminister solle daher aufgefordert werden, einen Bericht über die Strukturprobleme des öffentlichen Dienstes vorzulegen und Vorschläge zum Abbau des „Beförderungsstaus“ im Rahmen eines Gesamtkonzeptes zu unterbreiten²².

Sollte sich die Minderheit der Abgeordneten aufgrund der nunmehr ausgelösten Diskussion und einer sachgerechten Prüfung der Probleme in ihrer Auffassung, daß Strukturprobleme nicht nur in den Streitkräften zu lösen sind, durchsetzen, dann stellt sich die Frage nach Lösungsalternativen zur Behebung der aktuellen und langfristigen Engpässe.

Es sei angemerkt, daß viele denkbaren, allerdings auch kostenintensiven Alternativen in den Streitkräften während der letzten 20 Jahre bereits Anwendung gefunden haben. Dieser Hinweis ist deshalb besonders erwähnenswert, da im Vorfeld der Mittelzuweisung durch den Deutschen Bundestag das „Grenzalter“ keine Rolle gespielt hat. Bei vielen Nachbesserungen in den Streitkräften stand in der Vergangenheit hingegen der Aspekt des „Beförderungsstaus“ im Vordergrund.

Zur Lösung der Strukturprobleme bieten sich folgende Alternativen an:

Alternative A: Lösung der Strukturprobleme mit eigenen Mitteln.

Für diese Alternative sprechen die hohe Arbeitslosigkeit, der Rationalisierungsdruck, dem die Mitarbeiter der Wirtschaft im besonderen Maße unterworfen sind, die Besitzstandswahrung im öffentlichen Dienst, die angespannten Haushalte und die enormen Folgekosten von Strukturverbesserungen. Viele Probleme, die heute die Verwaltungsführung drücken, lassen sich zumindest durch eine längerfristige Personalplanung entschärfen. Dazu ist es erforderlich, die Beförderungspolitik und die Beförderungsstrategien stärker auf die Zukunft hin auszurichten. Das bedeutet eine deutlichere Einschränkung des Anciennitätsprinzips zugunsten einer elitär-orientierten Führungskräfteentwicklung. Aus qualitativer Sicht ist die horizontale Verwendungsabfolge (job rotation) zu verstärken. Auch sollte die Philosophie des job enrichment und des job enlargement eine überzeugendere Anwendung in der öffentlichen Verwaltung finden²³.

Modifikationen dieser Alternativen sind denkbar. So etwa, wenn man der Personalführung eine höhere Planungsflexibilität zugesteht bei gleichzeitiger Kostenneutralität.

²² Stellungnahme des Innenausschusses (Anm. 8).

²³ Vgl. hierzu Meixner, Personalpolitik (Anm. 2), S. 234 ff. und die dort angegebene Literatur.

²¹ Vgl. hierzu das Weißbuch 1979, S. 228–231.

Alternative B: Temporäre Stellenhebungen

Diese Alternative konzentriert sich vornehmlich auf einen Abbau des Beförderungsstaus. Es kommt zu einer zeitlich befristeten Überschreitung der Stellenobergrenzen (BBesG § 26) Anwendungsbeispiele hierzu finden sich im militärischen Bereich bezogen auf die Ermächtigungsstellen (1965) und die Weißbuchstellen (1970)²⁴. Der Verwendungsstau oder die Probleme des Grenzalters werden mit dieser Alternative nicht gelöst²⁵. Aktuell wird diese Alternative diskutiert in der Bundeswehrverwaltung²⁶, der Zollverwaltung, etc.

Alternative C: zusätzliche Stellen mit kw-Vermerk.

Durch diese Strategie werden Mitarbeiter aus Schlüsselpositionen herausgezogen und – bezogen auf die Aufgabe – durch kompetentere ersetzt. Häufig hat dies eine „Abschiebung“ (Elefantfriedhof) der herausgelösten Mitarbeiter zu Folge²⁷. Die Wirksamkeit dieser Strategie ist abhängig von den gewählten Modifikationen: Es ist entscheidend, ob vornehmlich Ämter des Eingangsamtes oder Ämter des Spitzenamtes hinzukommen. Anwendung fand diese Strategie im militärischen Bereich in den Jahren 1982 bis 1985 mit insgesamt 850 zusätzlich bewilligten, hochdotierten Stellen²⁸. Auch hieran – insbesondere an der Qualität der bewilligten Stellen – wird der öffentliche Dienst seine Forderungen messen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist es nicht auszuschließen, daß der öffentliche Dienst als Arbeitsplatzreserve politisch ins Gespräch kommt.

Alternative D: Umschichtung von Laufbahnen.

Aktuell wird diese Alternative bei der Polizei unter der Devise: „In jeden Streifenwagen (bisher mittlerer Dienst) einen Kommissar (gehobener Dienst)“ diskutiert. Die GdP rechnet mit einer Umschichtung von 10 000 Stellen. Damit könnten Beförderungs- und Verwendungsprobleme im mittleren und gehobenen Dienst der Polizei entschärft werden. Auch in diesem Fall gibt es eine Vorläuferaktion im militärischen Bereich: Die Stabs- und Oberstabsfeldwebeldienstgrade wurden zugunsten einer neuen Laufbahn, den Offizieren des militärfachlichen Dienstes, ersetzt. Zwischenzeitlich gibt es allerdings neben dieser neuen Laufbahn auch die damals mit hohem argumentativen Aufwand gestrichenen Dienstgrade.

Eine weitere Modifikation dieser Alternative ist die Diskussion zur Abschichtung von Aufgaben etwa vom höheren Dienst auf den gehobenen²⁹.

24 Eschwin von Krosigk, Ulrich Czisnik, Die militärische Personalführung in der Bundeswehr, 1977, S. 37 ff.

25 Durch die Institution der nach Dienstgraden gestaffelten vorgezogenen Altersgrenzen können im militärischen Bereich Stellenhebungen zur langfristigen Aussteuerung von Strukturproblemen eingesetzt werden. Vgl. hierzu Meixner H. E., Die Personalstrukturplanung als Subfunktion der Personalplanung – Eine Analyse des personalpolitischen Entscheidungsprozesses zur Verbesserung der Personalstruktur in den Streitkräften. Erscheint in RiA 9, 1985.

26 Thorolf Schulte, Verbesserung der Personalstruktur der Beamten dringend geboten, in: Der Bundeswehrbeamte 1985, S. 78–81.

27 Zum Begriff des Elefantfriedhofs vgl. Meixner, Karrierefibel (Anm. 2), S. 182 ff.

28 Vgl. hierzu die Hinweise des Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses, Biehle, MdB, Truppenpraxis 1985, S. 116.

29 Diskutiert wurde dies im Zusammenhang mit der Anhebung des Ausbildungsniveaus des gehobenen Dienstes.

Alternative E: vorzeitige Abgänge

Diese Strategie baut auf den vorzeitigen Abgang von Mitarbeitern, um dadurch die Strukturprobleme zu entschärfen. Bislang allerdings hat die Methode des vergoldenden Handschlags noch nie die Erwartungen erfüllt, die Personalplaner im Vorfeld der Maßnahme von ihr erwarteten. Mit seinem Vorhaben, nunmehr 1200 Offizieren vorzeitig zu entlassen, geht der Verteidigungsminister einer kostspieligen, aber sehr unsicheren Zukunft entgegen. Denn er muß verantworten, was aus dieser Aktion werden wird³⁰.

Alternative F: personeller Austausch zwischen den Verwaltungen

Auch diese Alternative wurde, sofern sie auf Zwangsmitteln beruht, durch die Militärs ins Gespräch gebracht³¹. Im Prinzip läuft diese Alternative darauf hinaus, daß man bezogen auf die Personalplanung und Personalentwicklung das Ressortprinzip zugunsten einer stärkeren Zentralisierung der Personalentwicklung und des Personaleinsatzes überdenken muß. Die sich abzeichnenden Überkapazitäten (z. B. Bildungsbereich) werden in den nächsten Jahren diese Überlegungen bereits aus Kostengründen beflügeln. Dann wird es vielleicht auch zu einer flexibleren dienstrechtlichen Einbettung der Personalplanung kommen.

Alternative G: Verkürzung der Lebensarbeitszeit

Durch die Verkürzung der Lebensarbeitszeit kommt es zu einem höheren Personalbedarf (Expansion) mit den daran gekoppelten beförderungsrelevanten Effekten. In diesem Zusammenhang sind auch Modelle ohne finanziellen Ausgleich wie Teilzeitarbeit und job sharing zu nennen. Durch den militärischen Bereich ist allerdings auch in diesem Fall bereits eine Weichenstellung erfolgt, die geeignet ist, die soziale Symmetrie zu konterkarieren. Wer heute als Lehrer in einem Teilzeitarbeitsverhältnis steht, reduziert während dieser Zeit anteilig seine Versorgungsansprüche. Es ist aus logischer Sicht, aber auch aus der Sicht des Gleichheitsprinzips nicht einsichtig, daß man bei einer Gruppe die Ansprüche nachbessert, während man überall sonst eine Verschlechterung anstrebt. Dies ist nicht nur rechtlich bedenklich.

Alternative H: Verzahnungen der Laufbahngruppen

Eine Verzahnung der Laufbahngruppen ist im Bereich der Inneren Sicherheit, des BGS und der Bundeswehr bereits heute zu beobachten. Mit der Durchlässigkeit der Laufbahnen, dem Aufstieg, wird im Prinzip der gleiche Effekt erzielt. In den nächsten Jahren wird man vermehrt über diese Alternative, durch die die durchschnittlichen Verweilzeiten in den Laufbahngruppen verkürzt und damit Beförderungs- und Verwendungsprobleme deutlich entschärft werden können, nachdenken müssen. In diesem Zusammenhang sei auf das Schlagwort der vertikalen Substitution hingewiesen. Es ist denkbar, daß man de facto bereits auf Sicht die Laufbahngruppen des gehobe-

30 Vgl. hierzu Meixner, Die Methode des vergoldenden Handschlags, in DÖD 1985, S. 117 ff.

31 Im kommunalen Bereich hat sich in den letzten Jahrzehnten ein reger Austausch, bedingt durch externe Stellenausschreibungen, durchgesetzt.

nen und höheren Dienstes stärker miteinander verzahnt. Für Akademiker und für Fachhochschulabgänger wäre dann ein Einstieg auf gleicher Ebene denkbar. Diese Überlegung gewinnt auf dem Hintergrund einer Umschichtung im Bildungsbereich und im Hinblick auf die wachsende Akademikerarbeitslosigkeit an Brisanz³². Um die Nachteile dieser Rekrutierungspolitik aufzufangen, ist es dann allerdings erforderlich, sich auf die Modifikationen der elitär-orientierten Beförderungsstrategie zu besinnen³³.

Alternative I: Mischformen

Denkbar ist ein Zusammenspiel vieler der hier genannten Alternativen. Durch ein Maßnahmenbündel lassen sich wahrscheinlich die Strukturprobleme – dem Gebot der sparsamen Haushaltsführung folgend – noch am ehesten lösen.

VI. Prüfung der Alternativen am Beispiel der Streitkräfte

Vor dem Deutschen Bundestag erklärte der Verteidigungsminister: „Wir haben sorgfältig alle Lösungsmöglichkeiten untersucht. Die jetzt vorgeschlagene Lösung hat nach Prüfung aller Alternativen sich als die einzig realisierbare und zugleich als die kostengünstigste herausgestellt³⁴.“ Die Diskussion der nächsten Monate wird zeigen, ob dieses Urteil vor dem Hintergrund der vergleichbaren Strukturprobleme im öffentlichen Dienst Bestand haben wird.

Zweifel sind angebracht, da

- bezogen auf das Problem und bei Beachtung des Gebots zur sparsamen Mittelanwendung – die Rede ist von 2000 bis 3000 Cheffunktionen und 400 bis 500 Kommandeursfunktionen – viel zu üppige Nachbesserungen gefordert und bewilligt wurden,
- die Kostenfrage – die Rede ist von 652 Millionen DM auf der Basis von 1500 vorzeitigen Abgängern, tatsächlich dürften die Kosten weit über 1,2 Mrd. DM liegen – nicht mit der gebotenen Sorgfalt und Einsicht in die Zusammenhänge geklärt wurde,
- die Folgewirkungen innerhalb der Streitkräfte in bezug auf die Truppenoffiziere, die Offiziere des militärfachlichen Dienstes und die Feldwebeldienstgrade unzureichend berücksichtigt wurden,
- die Probleme des öffentlichen Dienstes seitens der Militärs völlig verzerrt dargestellt wurden³⁵,
- arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen getroffen wurden – hierbei geht es um das Prinzip und nicht um die Zahl der Köpfe –, die sozialpolitisch unververtretbar sind (Nachbesserungen in der Versorgung, fehlende Hinzuverdienstgrenze),

- die psychologische Folgelast in der Bevölkerung, die für diese Maßnahme angesichts der vielen Probleme kein Verständnis aufbringt, falsch eingeschätzt wurde.

1. Problemanalyse und Lösungswege

Die bislang zugänglichen Fakten zum „Grenzalter“ lassen nicht erkennen, daß dieses Problem in der angegebenen Größenordnung tatsächlich so dramatisch einzuschätzen ist. Bei einem Bestand von insgesamt 28 000 Truppenoffizieren und der Möglichkeit, das Durchschnittsalter durch die Institution der Zeitoffiziere zumindest in Cheffunktionen niedrig zu halten, ist es kaum vorstellbar, daß man für die maximal 3000 kritischen Chefpositionen und maximal 500 Kommandeursfunktionen Nachbesserungen in der Größenordnung

- 850 zusätzliche Stellen (1982/1985)
- 1200 vorzeitige Abgänge (1986/1991)
- 250 zusätzliche Stellen (1986/1991)
- 50 Abgänge durch Wechsel zu anderen Verwaltungen

2330

tatsächlich benötigt. Diese Zahl entspricht exakt dem auf der Basis idealer Vorstellungen entwickelten theoretischen Fehl von 2359 Stellen der Jahrgänge ab 1934. Diese Parallelität nährt den Verdacht, daß in den Streitkräften voll ausgepokert wurde, was theoretisch überhaupt optimal zu fordern war. Daß diese optimale Forderung ohne Abstriche anerkannt wurde, muß die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, denen in den letzten Jahren viele Opfer mit Hinweis auf die Gemeinwohlorientierung abverlangt wurde, besonders hart treffen. Man hätte sich – aufgrund der zugänglichen Informationen – von den Militärs mehr Augenmaß gewünscht.

Völlig unverständlich ist es aber, daß man in dieser Aktion einer persönlichen Bevorteilung Vorschub leistet, indem man

- die Jahrgänge 1932, 1933 und 1934 einbezogen hat,
- die freiwilligen Abgänge nicht auf die kritischen Positionen bezogen auf den Dienstgrad (Hauptmann/Oberstleutnant) und die Funktion (Chef/Kommandeur) beschränkt hat³⁶.

Vor dem Hintergrund, daß die heutigen Probleme sich bereits in sechs bis sieben Jahren durch die dann zu erwartenden hohen altersbedingten Abgänge von selbst lösen, ist diese planerische Gigantomanie kaum zu begreifen. Diese Rahmen- und Randbedingungen nähren den Verdacht, daß die Planer der Hardthöhe die tatsächlichen Probleme über Gebühr dramatisiert haben, um andere Zielsetzungen besser durchsetzen zu können. Man

32 Vgl. hierzu Meixner, Aus- und Fortbildung in der Verwaltung, 1984, S. 20 ff.

33 Vgl. Meixner, Personalpolitik (Anm. 2), S. 131 ff.

34 Deutscher Bundestag, Protokoll der 126. Sitzung vom 14. 3. 1985, S. 9.336.

35 Vgl. hierzu die Pressemitteilung vom 12. 12. 1984 (Anm. 9).

36 Es wäre schlimm, wenn diese Maßnahme vornehmlich der Rüstungslobby zugute käme. In der „Zeit“ kann man nachlesen, wohin eine Verstrickung persönlicher Interessen führen kann: „Auch der Kongreß ist dabei, jene Praxis zu beenden, die Waffenspezialisten im Pentagon bei frühzeitiger Pensionierung den nahtlosen Übertritt in den Rüstungskonzern ermöglicht, den sie vorher im Amt mit Aufträgen und Nachsicht begünstigt haben.“ Ulrich Schiller, Mißwirtschaft im amerikanischen Verteidigungsministerium – Der härteste Feind des Pentagon, Die Zeit Nr. 23 vom 31. 5. 1985, S. 6.

kann nur hoffen, daß sich dieser massive Verdacht entkräften läßt und die geforderten Nachbesserungen dem tatsächlichen Problem angemessen sind. Auch wird zu prüfen sein, ob andere denkbare Alternativen mit Sorgfalt und überzeugend in Erwägung gezogen wurden.

2. Kosten

Entgegen der Auffassung des Verteidigungsministers entstehen durch die vorzeitige Zuruhesetzung von 1500 Offizieren Mehrkosten durch:

- *zusätzliches Personal.* Mit dem bis zu 14 Jahren vorzeitigen Ausscheiden von 1500/1200 Offizieren werden von 1986 bis zum Jahre ca. 2000 (gestuft) statt einer Stelle 1,7 Mitarbeiter finanziert: Ein volles Gehalt wird fällig und ein vorzeitiger Versorgungsempfänger ist zu bezahlen (ca. 70 % der Bezüge).
- *eine Beförderungskette.* Eine freiwerdende Beförderungsstelle löst eine Kette von Beförderungen aus.
- *zusätzliche Versorgungsempfänger.* Der vorzeitige Abgang von Offizieren führt zu einer Verkürzung der aktiven Verweilzeit bei einer gleichzeitigen Verlängerung der Durchschnittszeiten im Versorgungsbereich. Im aktiven Bereich müssen die ca. 10 000 bis 13 000 Mann-Jahre durch einmalige Mehreinstellungen kompensiert werden.
- *eine Erhöhung der Gemeinkosten,* da zusätzliches Personal im aktiven und passiven Bereich (Versorgung) zu betreuen ist (Beihilfe, etc.).
- *Abfindungen.*
- *erhöhte Versorgungsansprüche.* Viele Offiziere werden aufgrund dieser Aktion und der Nachbesserungen 1982/85 die Streitkräfte mit einem höheren Dienstgrad und damit mit höheren Versorgungsansprüchen verlassen.

In der Presseerklärung vom 8. Mai bestreitet das Bundesverteidigungsministerium mit Nachdruck, daß Mehrkosten durch Beförderungsketten entstehen³⁷. Es sei egal, ob der Oberstleutnant X, Y oder Z diese Position innehat. Entscheidend sei der Bestand an Planstellen und daran werden sich durch diese Aktion nichts ändern. Diese Auffassung ist so abwegig, daß man sich fragen muß, ob hinter dieser Feststellung eine bewußte Irreführung oder fehlendes Problembewußtsein steht. Denn diese Erklärung wird den dynamischen Gegebenheiten, die letztlich die Gesamtkosten dieser Maßnahme ausmachen, nicht gerecht. Es wird nämlich nicht ein Mitarbeiter etwa der Besoldungsgruppe A 15 durch einen Mitarbeiter gleicher Besoldungsgruppe ersetzt, sondern ein Mitarbeiter A 15 scheidet aus und ein Mitarbeiter A 9 wird nachgeschoben. Wovon der Verteidigungsminister in seinem Beispiel ablenkt, sind die Durchlaufzeiten in einem durch Dienstgradstufen gekennzeichneten System. Zwar bleibt der Bestand an Planstellen (im aktiven Bereich, nicht in

bezug auf die Versorgungsempfänger) konstant, nicht jedoch die durch diese Planstellen erworbenen kostenrelevanten Anrechte. Dies gilt für die aktuelle Besoldung ebenso wie für die späteren Versorgungslasten. Denn durch die vorzeitige Zuruhesetzung von 1500 Offizieren wird die kostenrelevante Durchlaufzeit beschleunigt, werden die Verweilzeiten in den niedriger bezahlten Dienstgraden verkürzt.

Mit Nachdruck hat daher der Bund der Steuerzahler gefordert, daß die Kostenfrage vom Verteidigungsministerium noch einmal zu überdenken ist, bevor Entscheidungen getroffen werden³⁸. Denn auch die weiteren Argumente des Verteidigungsministers sind mit den gleichen logischen Fehlern behaftet. Man muß daher unterstellen, daß damit auch die im Gutachten des Bundes der Steuerzahler aufgezeichneten kostengünstigeren Wege seitens des Verteidigungsministeriums nicht die ihnen zustehende Würdigung haben erfahren können³⁹.

3. Auswirkungen

Bereits in der parlamentarischen Diskussion wurde deutlich, welche Folgewirkungen in den nächsten Jahren zu erwarten sind: „Entgegen Ihrer Absicht“, so Jungmann, MdB, „schaffen Sie einen Präzedenzfall, auf den sich alle anderen berufen werden . . . Es wird eine Lawine losgetreten, die Forderungen nach sich ziehen wird, denen die Bundesregierung nicht gerecht werden kann“⁴⁰. Der Anfang ist bereits innerhalb der Streitkräfte bei den Feldwebeldienstgraden und den Offizieren des militärfachlichen Dienstes gemacht worden. Hier spielt das beschworene „Grenzalter“ wohl bestenfalls eine sekundäre Rolle.

Aber auch bei den betroffenen Offizieren, bei denen, die gehen wollen, und bei denen, die bleiben, ist Unruhe entstanden. Wer behauptet, daß diese Maßnahme die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte erhöht, der übersieht die vielen psychologischen und rechtlichen Zusammenhänge.

Bezogen auf den übrigen öffentlichen Dienst könnte sich eine gefährliche Unruhe entwickeln, wenn der Gleichheitsgrundsatz nachweislich der Exklusivität einzelner Gruppen geopfert wird. Dies aber würde letztlich hart auf die Streitkräfte zurückschlagen. Man kann nur hoffen, daß sich alle Betroffenen ihrer Verantwortung voll bewußt waren.

38 BdSt, Früh pensionierung von Bundeswehroffizieren, Erst Kostenfrage eindeutig klären, Presseinformation 15/21. 5. 85. Vgl. hierzu auch Meixner, H. E., Aspekte und Probleme einer Personalkostenrechnung am Beispiel der vorzeitigen Zuruhesetzung von Offizieren. Erscheint in DÖD 10, 1985.

39 In dem Gutachten wurden für den Fall, daß man an dieser Alternative aus politischen Gründen festhält, Vorschläge (Modifikationen) aufgezeigt, die das Problem des Grenzalters lösen, dabei aber die Möglichkeit von Einsparungen aufzeigen. Diese Einsparungsmöglichkeiten sind nur im militärischen Bereich aufgrund der dort vorhandenen Instrumente möglich. Damit hätte man ein überzeugendes Argument an der Hand, um ausufernden Forderungen aus anderen Bereichen wirkungsvoll zu begegnen.

40 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 126. Sitzung, S. 9342.

37 BMVg, Presse- und Informationsstab, Stellungnahme zum Gutachten des Bundes der Steuerzahler e. V., „Vorzeitige Zuruhesetzung von Berufsoffizieren“, XXII/28 vom 8. Mai 1985.