

Kanther, Manfred; Simonis, Heide; Hagedorn, Werner; Mai, Herbert; Mitschke, Joachim

Article — Digitized Version

## Reform des öffentlichen Dienstes

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kanther, Manfred; Simonis, Heide; Hagedorn, Werner; Mai, Herbert; Mitschke, Joachim (1995) : Reform des öffentlichen Dienstes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 4, pp. 175-187

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137228>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Reform des öffentlichen Dienstes

*Die Reform des öffentlichen Dienstes ist eine der zentralen politischen Aufgaben dieser Legislaturperiode. Wie sollte die Reform aussehen? Manfred Kanther, Heide Simonis, Werner Hagedorn, Herbert Mai und Joachim Mitschke nehmen Stellung.*

Manfred Kanther

## Die Reformvorstellungen der Bundesregierung

Die öffentliche Verwaltung hat eine Schlüsselstellung für den Standort Deutschland. Wenn wir im weltweiten Wettbewerb bestehen, Wachstum und Beschäftigung sichern wollen, dann müssen wir entschlossen den Umfang staatlicher Tätigkeit begrenzen und zugleich die Leistung der öffentlichen Verwaltung qualitativ und kostenneutral steigern.

Die Reform der öffentlichen Verwaltung ist eine der zentralen politischen Aufgaben dieser Legislaturperiode, der sich Bund und Länder gleichermaßen entschlossen annehmen müssen. Neue Weichenstellungen sind unerlässlich. Der Reform des öffentlichen Dienstrechts kommt dabei ganz besondere Bedeutung zu: Wenn man den Staat reformiert, kann die Reform nicht an denjenigen vorbeigehen, durch die der Staat handelt. Wichtig ist jedoch, daß dies nicht als eine Reform gegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstanden wird, sie muß vielmehr mit ihnen gemeinsam vollzogen werden. Die Beteiligung der Berufsverbände ist für mich deshalb eine Selbstverständlichkeit.

Die Bundesregierung beabsichtigt, dem Deutschen Bundestag grundlegende, aufeinander abgestimmte Reformschritte vorzuschlagen. Damit soll das Dienstrecht in seiner Gesamtheit stärker leistungsorientiert ausgestaltet, in seiner Anwendung flexibler und für die Betroffenen durchlässiger und transparenter werden. In diesem Zusammenhang lege ich besonderen Wert auf die Feststellung, daß in gleicher Weise im Tarifrecht Änderungsbedarf besteht. Die Tarifvertragsparteien sind aufgerufen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden.

Der Personalbestand in der Bundesverwaltung wird auch im Jahr 1995 weiter verringert werden. Der vom Bundestag verabschiedete Haushalt für 1995 sieht vor, daß 1,5% der Stellen eingespart werden. Einen öffentlichen Dienst, der auch in seiner Bezahlung für leistungsstarke Bewerber attraktiv sein soll, kann sich ein Staat nur dann leisten, wenn sein Umfang begrenzt ist.

In dem Bericht zur Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts vom 19. Juli 1994 hat die Bundes-

regierung die Schwerpunkte ihrer Maßnahmen dargestellt. Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung dieses Perspektivberichtes wird vorbereitet. Hauptschwerpunkte der Zielsetzung sind:

### Reformvorschläge

Das Dienstrecht soll generell mehr als bisher ein differenziertes, flexibles und leistungsorientiertes Handeln im Personalbereich ermöglichen. Die Verwaltung der Zukunft wird geprägt sein von einem schnellen Wandel der öffentlichen Aufgaben. Innerhalb kürzerer Zeit können daher erhebliche Personalverlagerungen notwendig sein. Dies bedingt eine Verbesserung der Mobilität der Beschäftigten in fachlicher und räumlicher Hinsicht, um gerade mit Blick auf Personalabbau und -umschichtung die personellen Mittel des öffentlichen Dienstes bestmöglich nutzen zu können. Aus diesem Grunde soll die Anwendung der Instrumente Abordnung und Versetzung erleichtert werden.

Weiter geht es darum, Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung optimal zu besetzen. Vor jeder Beförderung muß eine Erpro-

bungszeit liegen, um die Eignung für einen höherbewerteten Dienstposten zunächst in der höheren Funktion tatsächlich festzustellen. Dies ändert jedoch nichts an der Übertragung des Amtes auf Dauer, wenn die Befähigung des Beamten für diese Funktion festgestellt ist. Die wieder neu diskutierte generelle Vergabe von Spitzenpositionen erscheint nicht sinnvoll. Die grundsätzlich dauerhafte Übertragung des Amtes soll die Unabhängigkeit des Beamten gewährleisten. Diese Unabhängigkeit ist insbesondere bei Spitzenpositionen von Bedeutung. Bei den angestellten Überlegungen kann es deshalb nur darum gehen, die Leistungsfähigkeit und Effektivität der Verwaltung zu steigern, und nicht darum, ein Feld für stärkere politische Einflußnahme auf die betroffenen Funktionen zu eröffnen.

Die Bundesregierung setzt auch in der neuen Legislaturperiode auf den Ausbau der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst. Teilzeitbeschäftigung erleichtert es insbesondere den Mitarbeiterinnen, Familie und Beruf miteinander zu verbinden. Die Offensive für Teilzeitarbeit ist deshalb ein wichtiges Element der Familienpolitik und der Politik der Bundesregierung für Frauen, vor allem für Frauen mit Kindern. Mit mehr Teilzeit leistet der öffentliche Dienst auch einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Unter Berücksichtigung der familien- und arbeitsmarktpolitischen Aspekte werden alle Anstrengungen unternommen, um durch weitere Verbesserungen der Rahmenbedingungen und bestmöglicher Beratung der Mitarbeiter den Anteil der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst weiter zu erhöhen. Auch eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen wird angestrebt, deshalb wird untersucht, ob verfassungsrechtlich die Einführung

einer allgemeinen, voraussetzungslosen Antragsteilzeit für Beamte möglich ist. Das würde die Akzeptanz von Teilzeitbeschäftigung erhöhen. Selbstverständlich muß und wird die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung voll erhalten bleiben. Entschieden abzulehnen ist der „Beamte im Zweiterberuf“ oder der „Zwangs-Teilzeitbeamte“.

### Bezahlungssystem

Die Fortentwicklung des Dienstrechtes muß auch das Bezahlungssystem umfassen. Knappe Kassen und Personalabbau in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes verlangen neue Regelungen mit Flexibilität und mehr Leistungsbezug. Stärkere Eigenverantwortung und stärkeres Engagement der Mitarbeiter müssen sich in der Bezahlung wiederfinden. Auf konkrete Bedarfslagen muß flexibel reagiert werden können. Bedarfsorientierte Bezah-

lungsverbesserungen dürfen nur dort und nur so lange erfolgen, wie es die Sachlage erfordert. Der finanzielle Handlungsspielraum für die Modernisierung des Bezahlungssystems ist gering, es muß deshalb auf Kostenneutralität im ganzen geachtet werden.

Wichtig ist die Neugestaltung der Gehaltstabellen. Die nach bisherigem Recht leistungsunabhängigen Bezahlungsverbesserungen alle zwei Jahre durch Aufstieg in den Dienstaltersstufen sehen sich unter dem Schlagwort „Mehr Geld durch älter werden“ breiter Kritik ausgesetzt. Zukünftig sollte das Aufsteigen im Gehalt leistungsabhängig und nicht wie bisher durch Zeitablauf erfolgen. Wer viel leistet, steigt schneller im Gehalt, wer wenig leistet, steigt erst nach Verbesserung seiner Leistung. Gleichzeitig wird erwogen, das Lebenseinkommen degressiv umzuschichten. Das Endgehalt würde dann später erreicht, die hierdurch freiwerdenden Mittel in das erste Berufsdrittel verlagert. Hiermit könnte man die erhöhten Belastungen in früheren Lebensjahren, z.B. durch die Gründung eines Hausstandes oder einer Familie, berücksichtigen; die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für die Berufseinsteiger würde erhöht. Begleitend hierzu soll die Möglichkeit geschaffen werden, eine in der Höhe und Adressatenzahl begrenzte Vergabe von Leistungsprämien und Leistungszulagen zu erproben.

Bei dieser leistungsorientierten Umgestaltung des Bezahlungssystems wird darauf zu achten sein, daß ein solches System gleichwohl praktikabel bleibt und nicht fortwährend Entscheidungen über die Höhe der Bezahlung abverlangt. Man kann nicht allgemein den Abbau der Regelungsdichte verlangen, sie aber im Dienstrecht erhöhen. Ein Bezahlungssystem muß

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Manfred Kanther, 55, ist Bundesminister des Innern in Bonn.*

*Heide Simonis, 51, ist Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein.*

*Werner Hagedorn, 65, ist Vorsitzender des Deutschen Beamtenbundes.*

*Herbert Mai, 47, ist Vorsitzender der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.*

*Prof. Dr. Joachim Mitschke, 58, lehrt volks- und betriebswirtschaftliches Rechnungswesen einschließlich Steuern an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.*

deshalb sinnvollerweise die Mehrzahl der gleichgelagerten Fälle in einer pauschalierenden Regelung erfassen können.

Auch die familienbezogenen Bestandteile des Ortszuschlages, der heute eigentlich schon ein reiner Familienzuschlag ist, bedürfen der Überprüfung. Das gilt vor allem für die Voraussetzungen des Verheiratenzuschlages. Ihn erhält nach geltendem Recht jeder allein aufgrund der Heirat. Wir müssen uns fragen, ob nicht die Einkommenslage der Familie, zu der auch der mitverdienende Ehegatte gehört, berücksichtigt werden muß.

### Beamtenversorgung

Die Alterssicherungssysteme haben aktuell besondere Bedeutung in der öffentlichen Diskussion. Die Bundesregierung wird in diesem Jahr entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages einen Versorgungsbericht vorlegen; damit wird die derzeitige Diskussion über den öffentlichen Dienst und insbesondere die Beamtenversorgung mit ihren steigenden Pensionslasten auf der Grundlage gesicherter Daten versachlicht werden. Der Bericht soll die 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie Hochrechnungen für die in den nächsten 15

Jahren zu erwartenden Versorgungsleistungen enthalten (Beamtenversorgung und Arbeitnehmer-Zusatzversorgung). Er wird jedoch auch den Zusammenhang mit der zurückliegenden Entwicklung und mit anderen Rahmendaten aufzeigen. Welche gesetzgeberischen Maßnahmen dann in der Beamtenversorgung ergriffen werden müssen, wird auf Grundlage des Berichts zu prüfen sein. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, daß sofort erste Maßnahmen auf das Problem der „Früh pensionierung“ konzentriert werden müssen, weil die Versorgungslaufzeit die Versorgungskosten entscheidend beeinflusst.

Erste Schritte in diese Richtung wurden schon in der letzten Legislaturperiode angestrebt. Die Altersgrenze, nach der Beamte auf ihren Antrag hin in den vorzeitigen Ruhestand treten können, sollte vom vollendeten 62. auf das vollendete 63. Lebensjahr angehoben werden. Darüber hinaus sollte dem Grundsatz „Rehabilitation vor Versorgung“ dadurch stärker Rechnung getragen werden, daß ein Beamter zur Vermeidung seiner Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit auch in eine andere Laufbahn versetzt werden kann. Die notwendigen Kenntnisse für die neue Aufgabe sollen hierbei dem

Beamten durch eine Umschulung, zu der er verpflichtet wäre, vermittelt werden. Da dieser Gesetzentwurf in den parlamentarischen Beratungen der letzten Legislaturperiode nicht weiterverfolgt wurde, werden diese Regelungen – ergänzt durch weitere Vorschläge – erneut zusammen mit der Umsetzung der im Bericht der Bundesregierung zur Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts vom 19. Juli 1994 angekündigten Maßnahmen in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht.

Die Bundesrepublik Deutschland muß alle Kräfte konzentrieren, damit wir die Zukunft unseres Gemeinwesens sichern können. Wir brauchen eine funktionstüchtige öffentliche Verwaltung, die auch in Zeiten knapper Ressourcen die erforderlichen öffentlichen Aufgaben zuverlässig, aber auch effektiv erfüllt. Die Dienstrechtsentwicklung in den letzten Jahren hat gezeigt, daß eine flexible Anpassung an neue Rahmenbedingungen und Anforderungen möglich ist. Dieser Weg muß weiter beschritten werden, um die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in Deutschland, in einem vereinten Europa, auch in Zukunft zu sichern und gemäß den aktuellen Anforderungen weiter zu entwickeln.

---

Heide Simonis

## Reform des öffentlichen Dienstes: Wir müssen das Fließband abschaffen

---

**A**ls der berühmte Parkinson gewisse Gesetzmäßigkeiten des Bürokratismus formulierte, da stammten die schönsten Beispiele nicht aus der öffentlichen Verwaltung, sondern sie spielten in der privaten Wirtschaft. Auch der Pä-

dagogikprofessor Peter leitete das gleichnamige Prinzip, wonach jeder bis zur Stufe seiner Unfähigkeit befördert wird, vor allem aus Beobachtungen in großen Unternehmen ab. Und doch denkt heute jeder an aufgeblähte Ämter und nicht an

geschäftigen Leerlauf in der Siemens-Hauptverwaltung, wenn das Stichwort Parkinson fällt. Mit dem Peter-Prinzip wird der unfähige Beamte in leitender Position assoziiert und nicht die Fehlbesetzung im Management von Bosch oder

der Deutschen Bank. Dabei gibt es Bürokratismus nicht nur im Staatsdienst. Die sprichwörtliche Beamten-Mentalität, Kleinkariertheit, Verantwortungslosigkeit, Unwirtschaftlichkeit und Schlamperei finden ihren Nährboden in Großorganisationen aller Art. Wie gearbeitet wird, hängt von den Strukturen ab.

Viele Großunternehmen haben in den letzten Jahren ihre Strukturen erneuert. Sie haben die Organisations-, Steuerungs- und Arbeitsformen verändert und dadurch die Kosten gesenkt und die Produktivität gesteigert. Das muß auch im öffentlichen Sektor geschehen, denn die öffentliche Verwaltung hat ebenfalls ein Kosten- und Produktivitätsproblem.

Der öffentliche Dienst muß flexibler arbeiten. Dafür sind flachere Hierarchien und beweglichere Organisationen nötig. Aufgesplittete Zuständigkeiten und eine formalistische Geschäftsverteilung behindern eine optimale Nutzung der Personalressourcen und provozieren eine mehr an der Prozedur als am Ergebnis ausgerichtete Arbeitsweise.

### **Mehr Flexibilität und Transparenz**

Deshalb muß auch der öffentliche Dienst einen ähnlichen Schritt vollziehen, wie ihn die Industrie mit dem Übergang von der Fließband- zur Gruppenarbeit getan hat. Die dringend erforderliche Reform des Dienstrechts muß endlich einen flexibleren Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglichen, seien sie beamtet oder tariflich angestellt, mit Führungs- oder Vollzungsaufgaben betraut.

Der öffentliche Dienst braucht Kostentransparenz. Das überkommene Haushaltsrecht mit seiner kameralistischen Buchhaltung taugt kaum für eine effiziente Steuerung

des Mitteleinsatzes und spiegelt nicht die tatsächlichen Kosten wider. Wie ein modernes Unternehmen braucht die Verwaltung deshalb eine Kosten- und Leistungsrechnung. Nur so lassen sich Rationalisierungspotentiale erkennen und ausschöpfen. Nur wenn man weiß, wie teuer etwas ist, läßt sich fundiert entscheiden, ob es auch billiger zu haben, ob es ersetzbar oder verzichtbar ist.

Eine moderne Verwaltung sollte solche Entscheidungen möglichst weit nach „unten“ auf die Ebene der Fachkompetenz delegieren, wie betriebswirtschaftliche Konzepte es vorsehen: Die (politische) Leitung setzt die Ziele, stellt ein Budget zur Verfügung und überwacht die Zielverwirklichung mit den Mitteln des Controlling. In Schleswig-Holstein wirtschaftet der Staatsforst seit Beginn dieses Jahres nach diesem Konzept. Hochschulen experimentieren bei uns mit Globalhaushalten, die Kieler Staatskanzlei bereitet die Budgetierung ihres Haushaltes zur Zeit vor.

Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung versprechen – nach allen Erfahrungen sowohl in der Privatwirtschaft als auch in Reformprojekten des öffentlichen Sektors – mehr Qualität, mehr Effizienz, mehr Produktivität. Mittelbar steigt die Leistung zusätzlich durch höhere Motivation und Arbeitszufriedenheit.

Eine derartige Organisation und Steuerung der öffentlichen Verwaltung verlangt nach einem Personalwesen, das seinen Namen verdient. Bei einer Neueinstellung wird ausgerechnet, ob bzw. wann das 25. und das 40. Dienstjubiläum erreicht wird, damit Dankschreiben und Treueprämie rechtzeitig vorbereitet werden können. Aber wichtiger wäre: Welche Erwartungen stellt der öffentliche Arbeitgeber mittel-

fristig an den neuen Mitarbeiter? Was will der erreichen, und welche Perspektiven gibt es für ihn? Darüber müßte kompetent gesprochen werden.

Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehr Verantwortung übernehmen sollen, dann wird es noch wichtiger, daß die richtige Person am richtigen Arbeitsplatz eingesetzt wird. Dafür sind eine systematische Personalplanung und eine weitsichtige Personalentwicklung nötig.

Die Personalauswahl – gerade auch für Leitungspositionen – muß professioneller und sorgfältiger werden. In der Belegschaft müssen Talente systematisch gesucht und gefördert werden. Die gängige Beurteilung im öffentlichen Dienst versagt dabei, weil sie die eigentlich den Toten bestimmte Devise „...nihil nisi bene“ zu undifferenziert positiven Ergebnissen pervertiert, weit über das Maß hinaus, das Arbeitsrichter verlangen. Die Fortbildung muß intensiver werden, moderne Personalführungsmethoden müssen etabliert werden.

### **Dienstrecht modernisieren**

Ein modernisiertes Dienstrecht muß Möglichkeiten eröffnen, personelle Fehlentscheidungen rückgängig zu machen, ohne daß das als Katastrophe empfunden wird. Ein Weg könnte sein, Leitungsfunktionen auf Zeit zu vergeben. Wer sich heute nach einer Beförderung in seiner neuen Funktion als Fehlbesetzung erweist, kann den Posten Jahre oder Jahrzehnte blockieren und die Arbeit ganzer Abteilungen lähmen oder paralisieren. Das wird sich kein Unternehmen leisten, und das darf sich auch die öffentliche Verwaltung nicht leisten.

Schließlich muß der öffentliche Dienst, wenn er denn auf Leistung, Motivation und Verantwortung setzt,

beim Entgelt flexibler werden. In jedem gutgeführten Unternehmen gibt es innerhalb eines bestimmten Rahmens Möglichkeiten, besondere Leistungen zu honorieren. Im öffentlichen Dienst fehlen solche flexiblen Instrumente. Die zweijährliche „Greisen-Zulage“ trifft die Gerechten und die Gottlosen gleichermaßen. Nötig wäre ein System, das nach individueller Leistung der einen früher und dem anderen später, dem einen mehr und der anderen weniger zubilligt.

Ohne eine gründliche Reform wird der öffentliche Dienst auf

Dauer unbezahlbar. Die Kosten lassen sich nur eindämmen durch – selbstverständlich sozialverträglichen – Stellenabbau, so hart das angesichts einer viel zu hohen Arbeitslosigkeit auch sein mag, und durch Produktivitätssteigerung, so zäh die gewachsenen Strukturen auch sein mögen.

Wenn sich der öffentliche Dienst nicht wandelt, verliert er seine Gestaltungsaufgabe in einer Gesellschaft, die sich immer rascher wandelt und gerade deshalb nicht auf einen effizienten Staat verzichten kann.

Wenn sich der öffentliche Dienst aber in dem skizzierten Sinne reformiert, wenn er kostengünstig, effizient und kundenfreundlich arbeitet, wenn er das Leistungsprinzip anwendet und seine Leistungen meßbar macht, wenn er attraktiv ist für qualifizierte Leute, wenn er offener wird für Seiteneinsteiger aus der Wirtschaft, dann schwindet der Verdruß über die Bürokraten, weil es Bürokratismus nicht mehr gibt.

In Schleswig-Holstein haben wir uns entschieden, diesen Weg zu gehen, und sind auch schon ein gutes Stück vorangekommen.

---

Werner Hagedorn

## Das Reformkonzept des Deutschen Beamtenbundes

---

Wer heutzutage etwas auf sich hält, wer glaubt, fortschrittlich und modern zu denken, kritisiert den öffentlichen Dienst und hier insbesondere die Beamten. Nun könnte man sich damit trösten, daß es diese Kritik immer gegeben hat, seit es Beamte gibt. Die jüngste Diskussion – gekennzeichnet durch Unkenntnis und Polemik – erreicht allerdings eine andere Qualität. Quer durch alle Parteien werden Forderungen nach Beamtenabbau sowie Einschränkungen bei den Leistungen für Beamte gefordert, die Privatisierung öffentlicher Leistungen ist nicht nur in aller Munde, sondern bereits weit fortgeschritten.

Wir beim Deutschen Beamtenbund sind seit langem der Meinung, daß der öffentliche Dienst reformbedürftig ist. Wir haben dies seit Jahren in Gesprächen mit Politikern aller Parteien betont und sind jetzt seit einigen Monaten dabei,

ein eigenes Konzept zu erarbeiten. Reform darf aber nicht bedeuten, daß – wie es leider heute tagtäglich geschieht – die Leistungen der Bediensteten im öffentlichen Bereich diffamiert werden. Ohne jede Beweisführung wird einfach behauptet, daß Beamte und auch Angestellte auf diesem Sektor nichts oder nur wenig leisten und nicht effizient sind. Reform bedeutet auch nicht – wie es offensichtlich vielen Politikern vorschwebt, um ihre leeren Kassen zu füllen –, sich auf die Schlagzeilen Personalabbau und Privatisierung zu beschränken.

Ein leistungsstarker öffentlicher Dienst ist kein gesellschaftlicher Luxus, sondern einer der wesentlichen Faktoren, die den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ ausmachen. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet den Staat unter anderem dazu, überall in unserem Land für gleiche Lebensbedingungen zu

sorgen, den Rechtsstaat also auch sozial auszugestalten. Die wirtschaftliche und politische Stabilität unseres Landes ist sehr eng mit diesem Verfassungsgrundsatz verknüpft. Die Umsetzung dieses Verfassungsgrundsatzes bedeutet, daß der Staat über den engen hoheitlichen Bereich hinaus Aufgaben der Daseinsvorsorge und Infrastruktursicherung verantworten und wahrnehmen muß. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gewährleistet dieser Grundsatz Kontinuität und Sicherheit. In diesem Zusammenhang erweist sich auch die Versprechung als Mogelpackung, daß die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben zu einer Kostenentlastung der Bürger führe: Leistungen – wer immer sie auch erbringt – müssen bezahlt werden. Gerade im kommunalen Bereich hat es für viele ein böses Erwachen gegeben.

Läßt man die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Re-

vue passieren, so komme sicherlich nicht nur ich zu dem Ergebnis, daß sich das Berufsbeamtentum beim Aufbau des Rechtsstaates, bei der Umsetzung der sozialen Marktwirtschaft und bei der Wiederherstellung der Deutschen Einheit in hohem Maße bewährt hat und seinen Verfassungsauftrag vollständig erfüllt. Die Beamten garantieren, daß der Staat seine Aufgaben verlässlich und flächendeckend erfüllt. Darüber hinaus ermöglicht die besondere Rechtsstellung der Beamten eine unabhängige und neutrale Erfüllung öffentlicher Aufgaben; Prinzipien, die keineswegs antiquiert, sondern gerade für unsere heutige Gesellschaft von unschätzbare Bedeutung sind.

Wer sich heute ernsthaft mit dem Thema Reform beschäftigen will, muß nach Ansicht des Deutschen Beamtenbundes (DBB) auch solche Gedankengänge einbeziehen und in den Überlegungen berücksichtigen. Da von seiten der Politik seit Jahren statt eines Gesamtkonzeptes immer nur Bruchstücke vorgelegt werden, hat sich der DBB vor einigen Monaten entschlossen, ein eigenes Konzept vorzulegen.

### „Verwaltung 2000“

Ziel des DBB-Reformkonzeptes „Verwaltung 2000“, das gegenwärtig erarbeitet wird, ist, in einer Gesamtschau diejenigen Faktoren zusammenzufassen, die für die Leistungsfähigkeit einer Organisation von entscheidender Bedeutung sind. Dabei geht es vor allem um folgende Bereiche: Wo und in welchem Umfang muß es öffentliche Verwaltung geben? Konkret: Welche Aufgaben müssen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht – nicht nur aus Kostengesichtspunkten – in öffentlicher Hand bleiben. Wie muß sich die öffentliche Verwaltung organisieren? Stichworte hier sind etwa flache Hierarchien, mehr Ent-

scheidungskompetenz für den einzelnen, dezentrale Budgetverantwortung, nicht zuletzt auch die verschiedenen Formen öffentlichen Handelns. Wie müssen die Bedingungen für die Beschäftigten in dieser Verwaltung gestaltet sein? Hierzu gehört die funktionale Bedeutung des Berufsbeamtentums, die der DBB auch heute uneingeschränkt bejaht, die Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts – dies ist ein gesonderter Punkt – und nicht zuletzt die entsprechenden Anforderungen an eine moderne Personalführung.

Der Deutsche Beamtenbund wird bei der Erstellung des Projektes wissenschaftlich unterstützt und beraten. An dem Projekt arbeiten mit: Professor Eichhorn, Universität Mannheim, für den Bereich der Verwaltungsorganisation, Professor Isensee, Universität Bonn, für den Bereich der Staatsaufgabenentwicklung, Professor Lecheler, Freie Universität Berlin, zum Dienstrecht und Professor Meixner, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Köln, für den Bereich moderne Personalführungsinstrumente.

Die Vorschläge zur Reform des Dienstrechts, mit dem Modell der Einstiegslaufbahn im Mittelpunkt, zeigen beispielhaft die Flexibilität und Leistungsorientierung in diesem Bereich. Das öffentliche Dienstrecht, und hier insbesondere das Beamtenrecht, enthält eine Vielzahl bisher ungenutzter Gestaltungsmöglichkeiten, mit denen sowohl im Interesse des Dienstherrn und Bürgers wie auch im Interesse der einzelnen Beschäftigten die berufliche Mobilität vergrößert, die Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Anforderungen verbessert, die Leistungsbezogenheit verstärkt und die Forderung nach lebenslanger Qualifizierung umgesetzt werden kann.

Der Deutsche Beamtenbund hat mit der Einstiegslaufbahn ein Reformmodell entwickelt, das die individuelle Leistung stärker zur Geltung bringt, das Ziel lebenslanger Qualifikation und Fortbildung systemgerecht umsetzt und damit gleichzeitig personalwirtschaftlichen Anforderungen mehr als bisher Rechnung trägt. Die berufliche Entwicklung in der Einstiegslaufbahn wird von vier zusammenwirkenden Elementen geprägt:

□ den Einstiegsebenen, die durch Vor- und Ausbildung definiert werden: Der Einstieg wird durch die in Vor- und Ausbildung erworbenen Abschlüsse als erstem Leistungsmessungskriterium festgelegt; unterschiedliche Ausbildungs- und Abschlußniveaus bleiben als Differenzierungsmerkmal erhalten;

□ den Funktionsebenen, die die jeweiligen Aufgaben- und Verantwortungsebenen bezeichnen: Das Aufrücken in den Funktionsebenen erfolgt durch Beförderung. Die Beförderung ist – ebenso wie der Wechsel von einer Fachrichtung in eine andere – stets von einer Qualifizierung für die neue Funktion abhängig. Sie setzt darüber hinaus die Bewährung in einer Erprobungszeit voraus. Eine Beförderung ist nur dann vorgesehen, wenn tatsächlich eine neue, höhere Aufgaben- oder Verantwortungsebene übertragen wird;

□ den Leistungsstufen, die innerhalb einer Funktionsebene die individuelle Leistung widerspiegeln: innerhalb jeder Funktionsebene werden Leistungsstufen eingeführt, die auf der Grundlage regelmäßiger Beurteilungen vergeben werden. Mit der Einführung dieser Leistungsstufen wird erstmals systematisch die Möglichkeit geschaffen, die persönliche Leistung zu honorieren, ohne – wie es bisher bei einer Beförderung regelmäßig not-

wendig war – den Dienstposten zu wechseln;

□ den Zeitstufen, die die wachsende Berufserfahrung berücksichtigen.

Das Laufbahngruppenprinzip – nicht das Laufbahnprinzip – wird bei der Einstiegslaufbahn aufgehoben. Welchen beruflichen Weg der einzelne Beschäftigte nimmt, ist weitgehend von der eigenen Entscheidung abhängig: Innerhalb des übertragenen Arbeitsbereichs, der Funktionsebene, ist ein Fortkommen im Rahmen der Leistungsstufen möglich. Um hier eine echte Differenzierung sicherzustellen, wird für die Verteilung der Leistungsstufen ein Orientierungsrahmen vorgeschlagen. Wer bereit ist, sich darüber hinaus zusätzlich zu qualifizieren, dem steht mit der Beförderung der Sprung in die nächste Funktionsebene offen; förmliche Laufbahnsperren bestehen nicht mehr.

Die Besetzung von Führungspositionen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung hat sich ausschließlich an den Kriterien von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu orientieren. Bei der Auswahl nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ist – deutlich intensiver als dies gegenwärtig der Fall ist – nicht nur auf die reine Fachkompetenz abzustellen, sondern es ist auch die Fähigkeit zur Personalführung einzubeziehen. Dieser Bereich ist in der Ausbildung, vor allem aber auch in der späteren Fort- und Weiterbildung mit höherem Stellenwert zu versehen. Vor der Beförderung hat grundsätzlich eine Erprobung in der neuen Funktion zu erfolgen. Das gilt auch in Führungsfunktionen. Die Erprobung darf eine vorgegebene Zeit nicht überschreiten. Im Gegensatz zur Einführung einer Erprobungszeit werden Führungspositionen auf Zeit abgelehnt.

Neben dem Instrumentarium der

Einstiegslaufbahn sind ergänzende Leistungszulagen in besonderen Ausnahmefällen zu rechtfertigen. Dies bedeutet, daß alle Elemente, die dauerhaft das Berufs- oder Funktionsbild im konkreten Fall prägen, sich in den Funktionsebenen und Leistungsstufen niederschlagen. Ergänzende Zulagen sind in erster Linie da gerechtfertigt, wo es um die Berücksichtigung von besonderen Erschwernissen, besonderen Anforderungen oder besonderen Leistungen geht, die temporärer Natur sind.

### Höhere Flexibilität

Sowohl aus beschäftigungspolitischen Gründen wie auch im Interesse der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben oder für persönliche Qualifikations- und Fortbildungszwecke spricht sich der DBB für eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeit aus. Dazu gehören variable Arbeitszeit und Jahresarbeitszeit ebenso wie die Ausweitung der Teilzeitarbeit. Der Grundsatz der aufgabengerechten Personalausstattung ist zu wahren. Teilzeitbeschäftigung und Flexibilisierung sind nur auf freiwilliger Grundlage zulässig; eine obligatorische Reduzierung der Arbeitszeit wird abgelehnt. Notwendig ist eine Verbesserung der Umfeldbedingungen: Hierzu gehören etwa teilzeitaudäquate Fortbildungsangebote, verstärkte Möglichkeiten einer gleitenden Rückkehr in eine Vollzeittätigkeit und zusätzliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Zur Verbesserung der personellen Flexibilität, etwa im Zusammenhang mit der Neustrukturierung von Behörden, sind die Instrumentarien für einen horizontalen Laufbahnwechsel auszubauen. Die Pflicht zur ständigen Fortbildung gehört ebenso wie der Grundsatz der vollen Hingabe an den Beruf zu den Wesensmerkmalen des Beamten-

rechts. Die Verwendung in einer gleichwertigen Laufbahn ist deshalb, nach entsprechender Fortbildung, verstärkt in die Personalplanung einzubeziehen. Darüber hinaus sind die Rahmenbedingungen für einen „echten“ Wechsel in eine andere Laufbahn zu verbessern.

Die hohe Funktionsfähigkeit des Beamtenverhältnisses zeichnet sich unter anderem durch das Streikverbot aus. Ebenso wie der DBB sich zu diesem Wesensbestandteil des Dienstverhältnisses bekennt, fordern wir als Gegenstück eine systemgerechte und wirksame Interessenvertretung. Als funktionales Gegenstück zu den Handlungsinstrumenten der Tarifpartner ist im Beamtenbereich kraft Gesetzes das spezielle Beteiligungsverfahren vorgesehen. Der DBB erwartet, daß dieses Instrument auch in der Praxis seiner Bedeutung entsprechend angewandt wird. Das Instrumentarium ist weiterhin fortzuentwickeln. Hierzu gehört insbesondere ein den verfassungsrechtlichen Vorgaben angepaßtes Beteiligungsrecht der Spitzenorganisation bei allen die Beamten und Versorgungsempfänger betreffenden Fragen in den jeweils zuständigen parlamentarischen Ausschüssen.

Ich gehe davon aus, daß unser Konzept bis Mitte des Jahres fertiggestellt sein wird. Der DBB legt mit diesem Konzept ein Angebot für eine echte Reform des öffentlichen Dienstes auf den Tisch. Ich hoffe sehr, daß dieses Angebot von politischer Seite ernsthaft angenommen wird, die sich bisher im wesentlichen dadurch ausgezeichnet hat, daß aufgezeigt wurde, was angeblich nicht geht. Nur wenn wir unvoreingenommen Argumente austauschen und diskutieren, wird am Ende ein tragfähiges Konzept für den öffentlichen Dienst, für seine Beschäftigten und für unsere Bürger vorliegen.



Herbert Mai

## Die Reform des öffentlichen Dienstes als Prozeß

Unter dem Druck enormer Haushaltsdefizite und fehlender Handlung der Politik und der Arbeitgeber wird vielerorts unter Reform des öffentlichen Dienstes nur Personalabbau, Privatisierung, Umgründungen und Reduzierung öffentlicher Dienstleistungen verstanden und einem „schlanken Staat“ das Wort geredet. Wir brauchen aber nicht weniger Staat, sondern einen Staat, der Bürger und Beschäftigte an seinen Entscheidungen beteiligt, der wirtschaftlich effizienter handelt und der in der Lage ist, die wachsenden sozialen, ökologischen, ökonomischen und kulturellen Folgen des Produktionsprozesses für die Gesamtgesellschaft auszugleichen.

Notwendig sind qualitativ bessere öffentliche Dienstleistungen, d.h. auch mehr und nicht weniger Dienstleistungsangebote, z. B. ein Kindergartenplatz für jedes Kind ab 1. 1. 1996, eine ökologisch abgesicherte Ver- und Entsorgung, Ausgestaltungen der ambulanten Pflege (Pflegeversicherung) und anderes. Es geht also um weit mehr als um Einkommens- und Haushaltsfragen. Es geht um eine zukunftsweisende Entwicklung in großen lebenswichtigen gesellschaftlichen Bereichen (Umwelt, Gesundheit, Sicherheit, Familienschutz, Alterssicherung und verschiedenes anderes), in denen zuallererst Fachkräfte arbeiten, Menschen, die anderen Menschen gegenüber handeln und öffentliche Dienstleistungen erbringen.

Die zunehmende Spaltung der Gesellschaft kann man nicht mit mehr Markt, sondern nur durch

mehr Sozialstaat überwinden. Aber wir brauchen den Staat modern und effizient, attraktiv und konkurrenzfähig.

Strukturelle Reformen des öffentlichen Dienstes sind überfällig. Seit Jahren hat die ÖTV auf diesen deutlichen Reformbedarf mit zukunftssträchtigen Alternativen und Modellen hingewiesen. Grundlegende Veränderungen stellen uns vor neue Herausforderungen: Zu nennen sind der umfassende gesellschaftliche Wertewandel, die anhaltende Individualisierungstendenz, die zunehmenden Ansprüche von Mitarbeitern an Arbeitsattraktivität und -zufriedenheit. Das Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger hat sich vom Antragsteller zum selbstbewußten Kunden hin entwickelt. Beschäftigte wünschen immer öfter mehr Zeitsouveränität und eine stärker selbstbestimmte Arbeit. Durch die gesellschaftlichen Reformbewegungen sind Auffassungen von „natürlichen Unterschieden“ im Arbeitsleben endgültig einer Sicht kulturgeprägter Benachteiligungen (z.B. Frauen in Führungspositionen) gewichen; die weitere Angleichung des Ost-West-Standards in den Sozial- und Entgeltsystemen steht an.

Vor diesem komplexen Hintergrund scheint es manchmal anachronistisch, wenn auf der einen Seite die Reformwilligen und auf der anderen Seite die unbeweglichen Traditionalisten lokalisiert werden. Doch der Wandel ist zu intensiv und die Themen sind zu bedeutsam, um solche einfachen Polarisierungen fortzusetzen. Die Reformnotwendigkeit, die Details

in den unterschiedlichen Bereichen, stellen sich vielmehr als höchst anspruchsvolle Anforderungen dar, bis hin zur Neudefinition gesellschaftlicher und gewerkschaftlicher Aufgaben.

Schon seit den 80er Jahren hat die ÖTV mit dem Projekt „Zukunft durch Öffentliche Dienste“ (ZÖD) umfassend Veränderungs- und Modernisierungsthemen aufgegriffen und vielfältige Vorschläge unterbreitet. Doch erst die Haushaltskrise und der finanzielle Druck haben bei den Arbeitgebern zu der Einsicht geführt, daß sich nun etwas bewegen muß. Doch manches, was als Reform oder Modernisierung etikettiert wird, läßt sich bei genauerem Hinsehen kaum als Reform erkennen.

Wir haben im Prozeß und in den Auseinandersetzungen mit den konkreten ZÖD-Projekten die Erfahrung gemacht, daß auch wir als Gewerkschaft vor neuen Herausforderungen stehen. Aus diesen Erfahrungen heraus möchte ich zwei gewerkschaftliche Grundpositionen beschreiben, die uns Leitaufgaben für den weiteren Reformprozeß sind: soziale Sicherung, Gewährleistung infrastruktureller und qualitativer Standards und umfassende Interessenvertretungen sowie zukunftsorientierte Gestaltungsbeteiligung und Organisationsentwicklung öffentlicher Dienste.

Hierbei sind drei Aspekte von besonderer Bedeutung:

□ Im öffentlichen Dienst kann ein Reformprozeß nicht gelingen, wenn Top-down-Strategien, d.h. das Durchstellen von Sollvorgaben und

Neustrukturierungen von oben nach unten, gegenüber den Beschäftigten praktiziert werden. Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes liegt also auch im Interesse der Beschäftigten. Ziel muß es sein, überkommene hierarchische Strukturen abzubauen und Entscheidungskompetenzen sachgerecht zuzuordnen. Es gilt, das Verantwortungsbewußtsein der Beschäftigten zu stärken und ihre Möglichkeiten zur Selbstgestaltung der Arbeit zu fördern. Qualität und Motivation sind entscheidende Wettbewerbsvorteile. Eine solche Reform kann nur mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gelingen und nicht gegen sie. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes fürchten sich nicht vor Effizienz- und Qualitätsmanagement. Die aktuellen Reformen sind nur aussichtsreich als umfassender Organisationsentwicklungsprozeß – unter Beteiligung möglichst aller, auch einschließlich der Nutzer öffentlicher Dienste. Alle müssen hier umdenken und dazulernen. Die Zeit der einsamen Privatisierungsentscheidungen mit oft unabsehbaren Kostenfolgen sollte endgültig der Vergangenheit angehören.

□ Reformpositionen der ÖTV zur Beteiligung, zur Willensbildung von unten nach oben, sind nicht zuletzt beim außerordentlichen Gewerkschaftstag in Bremen beschlossen worden. Beschäftigte im Bereich der Kindertagesstätten, im Verwaltungsbereich oder im regionalen Sozialdienst der Kommunen haben ein umfangreiches und fundiertes Fach-, Organisations- und Detailwissen und langjährige Erfahrung, ohne deren Einbeziehung tiefgreifende, strukturelle Wandlungsprozesse undenkbar sind.

□ Unabdingbar notwendig ist auf allen Ebenen die Beteiligung der Beschäftigten, der Betriebs- und Personalräte sowie der zuständigen Gewerkschaft. Eine solche

Beteiligung haben wir in zahlreichen Umstrukturierungsprozessen in Kommunen, Landkreisen und im Gesundheitsbereich angeboten. Sie findet statt, und unsere Kooperationsbereitschaft gilt gegenüber aufgeschlossenen Arbeitgebern weiterhin. Die Mitwirkung der gewählten Interessenvertretungen erweist sich als um so unentbehrlicher, je differenzierter die Reformvorhaben sich darstellen und dadurch nicht zuletzt Beratungskompetenz gefordert ist.

### Reformentwicklungen

In jüngster Zeit hat sich – durch kreative Mitwirkung von Beschäftigten, Betriebs- und Personalräten und ÖTV – viel verändert. Hinweisen möchte ich z. B. auf die Reformentwicklungen im Main-Kinzig-Kreis in Hessen. Hier wurde exemplarisch vereinbart, daß umfassende Beteiligung eine wesentliche Voraussetzung von Reformen im öffentlichen Dienst ist. So heißt es dort zum Beispiel:

„Beide Seiten stimmen darin überein, daß dieser Organisationsentwicklungsprozeß als ein partizipativer Prozeß angelegt werden soll. Dies heißt: Es wird in jedem Prozeßabschnitt von beiden Seiten zu prüfen sein, ob alle Möglichkeiten der Beteiligung der Beschäftigten über die personalvertretungsrechtlichen Möglichkeiten hinaus wahrgenommen worden sind. Darüber hinaus muß geprüft werden, ob in diesem Prozeß eine im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben mögliche Öffnung zum Bürger zur Anwendung kommt. Das Ziel dieses Organisationsentwicklungsprozesses ist, eine Dienstleistungsqualität zu entwickeln, die in hohem Maße durch die Partizipation der Mitarbeiter und der Bürger bestimmt wird.“

Bei Bürgerläden, Bürgerbüros und Bürgerämtern, von denen von Tag zu Tag mehr entstehen, wird

deutlich, daß durch die Bündelung von Leistungen und die Verkürzung von Behördenwegen Bürgernähe und Kundenfreundlichkeit nichts Utopisches an sich haben.

Die Reform der Kommunalverwaltungen wird unvermindert weitergeführt, zum Teil begleitet von kontroversen und konfliktbeladenen Diskussionen. Anfangs gab die Stadt Tilburg einen wichtigen Anstoß, heute werden vielfältige Reformansätze oft unter dem Konzept „Neues Steuerungsmodell“ zusammengefaßt. Ziel ist hier unter anderem eine neue Balance zwischen dezentraler Selbst- und zentraler Gesamtsteuerung, Stärkung von Bereichsbudgetierung, dezentrale Finanzhaushaltungs- und Ergebnisverantwortung und anderes. Auch hier steckt der Teufel im Detail, und manche überschießenden Reformideen treffen hier auf berechtigten oder verständlichen Widerstand der Beteiligten. Manche Hierarchieebenen sind von Neustrukturierungen stärker betroffen als andere.

Bereits bei dem oben erwähnten Main-Kinzig-Kreis-Reformprojekt war die Gewerkschaft ÖTV rechtsverbindliche Partnerin des Kooperationsvertrages mit dem Landkreis. Inzwischen gibt es zahlreiche weitere Reformvereinbarungen, auch auf Landesebene, wie in Hessen, Niedersachsen und Berlin. Hier werden Modellstandards für Konsolidierung und Reform verbindlich geregelt. Klärungsbedürftig sind wichtige Fragen bei der Neustrukturierung von Aufgaben und Bewertungssystemen: Wie sind Produkte und Leistungen, z.B. bei psychosozialen Beratungsdiensten, meßbar? Oder, wie wird gewährleistet, daß Privatisierungsentscheidungen demokratisch überprüft werden und nicht aus Not die profitablen Bereiche veräußert werden? Es liegt nicht im Interesse der

ÖTV, daß es öffentliche Dienste erster und zweiter Klasse gibt! Ferner: Wir haben mehrfach betont, daß der öffentliche Dienst vor allem mit seiner vielfältigen Kompetenz, auch im internationalen Vergleich, als besonderer Standortfaktor anzusehen ist. Ziel ist daher ein öffentlicher Dienst, der modern geleitet und sich selbst regulierend eher kostengünstiger und besser arbeitet und wirtschaftet als ein privatisiertes Unternehmen.

Die ÖTV ist die Organisation, in der Erfahrungen und Kompetenzen für diese Aufgabe gebündelt vorhanden sind. Gerade deshalb sehen wir diesen Standortstatus gefährdet durch Überlastung der Kommunen mit übergreifenden und neuen Aufgaben, durch hastige Privatisierungen, durch Tarifbenachteiligungen, aber auch wenn durch undifferenzierte, flächendeckende Mittelkürzungen die Kompetenzen der Mitarbeiter beeinträchtigt werden. So z.B.:

□ Die akute Verschlechterung der

Ausbildungssituation im öffentlichen Dienst ist alarmierend! Erste kleine Anstrengungen (eine 10%-Zusatzquote bei den Ausbildungsplätzen) sind noch lange nicht genug, um qualifizierten Nachwuchs und damit die Zukunft zu sichern.

□ Im Bereich Weiterbildung, Fortbildung etc. sind zum Teil bedenkliche Mittelleinsparungen festzustellen. Ich empfehle hier dringend ein kontrazyklisches Haushalten, wie es einige Betriebe, Kommunen und Länder praktizieren und wie es in den meisten Kooperationsverträgen festgeschrieben ist. Dies gilt um so mehr, als tiefgreifende Reformschritte zum Teil völlig neue Anforderungen an Mitarbeiter, deren Eigenständigkeit und Managementfähigkeiten stellen, wenn ich einmal den weiten Begriff nehme, der jedem Mitarbeiter Managementaufgaben, d.h. auch Selbstregulierung und fachliche Verantwortung, zuweist. Der Wandel selbst, als umfassender Personal-, Team- und Organisationsentwick-

lungsprozeß, stellt zusätzliche Anforderungen an alle Beteiligten. Engagement und Motivation dürfen nicht beeinträchtigt, sondern müssen gefördert werden. Der Abbau von Hierarchien wertet andere Funktionen auch qualitativ auf.

Der öffentliche Dienst ist ein Kernelement des entwickelten Sozialstaates. Er ist ein besonderer Standortfaktor der Bundesrepublik Deutschland. Mit der großen Reform muß zugleich die Sicherung der Daseinsvorsorge in zeitgemäßer Form gewährleistet bleiben. Privatisierung ist kein Allheilmittel. Beide Hauptbeteiligten innerhalb dieses Prozesses – Bürger und Beschäftigte – haben ein berechtigtes elementares Interesse daran, daß aus diesen Reformen nicht nur magerere Dienste, d.h. demotiviertes Fachpersonal, deutlich weniger Arbeitsplätze und geschlossene Schalter übrigbleiben. Dazu sind diese Republik, der öffentliche Dienst und dieser Reformprozeß zu schade und zu kostbar.

Joachim Mitschke

## Privatisierung und Effizienzsteigerung im öffentlichen Dienst

Die Notwendigkeit, den staatlichen Aufgabenbestand zu revidieren, läßt sich politisch und ökonomisch begründen. Übersteigerte Erwartungen einer Anspruchsgesellschaft an die Staatsfürsorge und die Furcht vor Wählerverlusten haben Regierungen und Parlamente dazu veranlaßt, öffentliche Einrichtungen immer mehr auszuweiten. Kleingruppeninteressen werden unverfroren zu Gemeinwohlanliegen erklärt und im Schutzraum staatlicher Verwaltung und staatlicher Betriebe verfolgt.

Der Ablehnung von Obrigkeit aus

demokratischem Grundverständnis läuft eine gesellschaftliche Tendenz entgegen, den Staat für die Regelung aller Lebensbereiche zuständig, für alle Lebensrisiken verantwortlich und für alle Unbill haftbar zu machen. Auf diese Weise wird das Gemeinwesen als Güterproduzent, Verteilungsinstanz, Sozialpatriarch, Kontrolleur, Schiedsrichter, vor allem aber als Financier allzuständig. Da Deutsche anders als etwa Angelsachsen wenig Vertrauen in Selbstregulative setzen, ergießt sich über Behörden, Ämter und öffentliche Unternehmen eine

Flut von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen, Richtlinien und Satzungen.

Nicht zuletzt deshalb wuchs in den letzten vier Jahrzehnten die Zahl der Staatsdiener in den alten Bundesländern fünfmal so schnell wie die Wohnbevölkerung. Die Personalausgaben der öffentlichen Haushalte stiegen dort im letzten Jahrzehnt inflationsbereinigt um rund ein Drittel. Die über den Staatssektor laufenden Ausgabenströme erreichen heute mehr als die Hälfte des Bruttosozialprodukts<sup>1</sup>, und allein die Gebietskörperschaften tref-

fen die Verfügung über ein Viertel der gesamtwirtschaftlichen Gütererzeugung<sup>2</sup>.

Es liegt auf der Hand, in welcher Größenordnung die Einbußen an Güterversorgung zu veranschlagen sind, wenn über solch gewaltiges Ausgabevolumen nur mit starken Einschränkungen effizient und kostensparend disponiert wird, wie dies einschlägige Untersuchungen und Rechnungshofberichte zweifelsfrei belegen. Empirische Befunde beziffern etwa die Effizienzdefizite der staatlichen gegenüber einer vergleichbaren privatwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungserzeugung je nach Aktivitätsbereich zwischen 5% und 5100%. 1993 hätte jedes Prozent Effizienzsteigerung der über den Staatssektor laufenden Ausgaben etwa 17 Mrd. DM gebracht. War die so allen Gebietskörperschaften entgehende Finanzmasse vor der deutschen Einigung vielleicht noch ein verschmerzbares Ärgernis, so ist die Mittelvergeudung angesichts der Sanierungserfordernisse in den neuen Bundesländern und der öffentlichen Schuldenentwicklung unverantwortlich.

### **Kommunale Aufgaben**

Mindestens ebenso bedeutsam sind Überlegungen zur Regierbarkeit urbaner Ballungsräume. Befassen sich Parlamente und Regierungen von Bund und Ländern vorrangig mit originär kollektiven und hoheitlichen, also politischen Führungsaufgaben, so ist Städten und Gemeinden mit der Leitung und Beaufsichtigung einer Vielzahl kommunaler Wirtschaftsbetriebe und Quasiämter eine Aufgabenfülle zugewachsen, die insbesondere bei begrenzter Finanzautonomie die Vernachlässigung der ureigensten po-

litischen Kommunalaufgaben zur Folge hat. Bürgermeister und Kommunalparlamente müssen Sachkompetenz, Zeit und Finanzmittel auf Entwicklungsplanung, Gewerbeansiedlung, Stadtteilsanierung oder Jugendhilfe konzentrieren können, anstatt Satzungen von Sparkassen und Badeanstalten oder die Organisation der Friedhofsgärtnerei zu beraten.

Es gibt internationale Beispiele großstädtischer Ballungsräume, wo der Mangel einer auf hoheitliche Belange konzentrierten und straffen Führungs- und Verwaltungsstruktur das Gedeihen und Überleben des kommunalen Gemeinwesens ernsthaft gefährdet. Das Konzentrationserfordernis öffentlicher Führungsaufgaben findet seine privatwirtschaftliche Bestätigung in der Beobachtung, daß stark diversifizierte Konzerne immer häufiger dazu übergehen, die Konzernführung in einer eigenen Holdinggesellschaft organisatorisch zusammenzufassen.

### **Eine neue Aufgabenstruktur**

Die exemplarische Aufzählung einiger unstrittig hoheitlicher Aufgabenfelder beschreibt noch keine öffentliche Aufgabenstruktur, sind doch gerade die Grenzziehung und ihre Kriterien von entscheidender Bedeutung.

Die aus politischen, staatsphilosophischen Wertvorstellungen abgeleitete Notwendigkeit, gewisse Güter und Dienste öffentlich zu finanzieren, begründet zunächst keine Notwendigkeit, sie auch durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen herzustellen und zu verteilen. Es ist weder denknotwendig noch durchweg wirtschaftlich zweckmäßig, daß die Funktionen des Herstellens, Verteilens und Finanzierens von Leistungen organisatorisch und rechtlich in einer Hand liegen. So läßt sich denn auch in der Privat-

wirtschaft häufig beobachten, daß bestimmte mit der Erstellung von Leistungen verbundene Teilfunktionen in organisatorisch und rechtlich eigenständige Finanzierungs-, Entwicklungs-, Anlage-, Betriebs- und Vertriebsgesellschaften ausgelagert werden. Entsprechend differenziert ist die Privatisierung bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben zu sehen.

Staatsrechtslehre und Staatswirtschaftslehre haben sich bisher vergeblich bemüht, in die historisch gewachsenen, national unterschiedlichen Auffassungen System zu bringen, die Erzeugung welcher Güter und Dienste der Staat als Hoheitsträger selbst übernehmen muß oder soll und in welchen Bereichen er die Güterversorgung gestrost der Privatwirtschaft überantworten kann. Eine nach Art. 33 Abs. 4 GG verfassungskonforme Abgrenzung staatlicher Erzeugung vorbehaltenen Hoheitsgüter könnte man über folgende Merkmale vornehmen:

- Typischerweise umschließen Hoheitsgüter immaterielle Werte und Qualitäten wie etwa Unparteilichkeit der Verwaltungsakte, sind also einer Geldbewertung nicht zugänglich. Damit fehlt es bereits an einer ersten Voraussetzung, die Produktion privatwirtschaftlich zu organisieren.
- Von der Inanspruchnahme der anzubietenden Produktionsleistung kann aus Verfassungsgründen, insbesondere nach dem Gleichheitssatz des Artikels 3 GG, niemand ausgeschlossen werden. Häufig ist außerdem die Inanspruchnahme der Produktionsleistung individuell nicht zurechenbar. Ein privater Anbieter könnte also die Produktionserträge nicht internalisieren.
- Hoheitsgüter können oft, freilich nicht immer, ohne Mehrkosten zusätzlich genutzt werden. Es läßt sich zusätzlicher Nutzen ohne be-

<sup>1</sup> Allgemeine Staatsquote.

<sup>2</sup> Eine der speziellen Staatsquoten.

sonderes Entgelt stiften. Die von der privaten Unternehmung aus Gewinnstreben geforderte Entgeltlichkeit aber würde die Mehrnutzung einschränken.

□ Der private Anbieter achtet auf die Qualität seiner Erzeugnisse, solange der Markt ihm diese vergütet. Ist die Qualität einer Leistung, etwa die Rechtmäßigkeit und Unparteilichkeit der Bauaufsicht oder der Steuererhebung, für den Empfänger schwer oder erst sehr spät erkennbar, möglicherweise im Einzelfall sogar unerwünscht, so wird er dafür nicht zahlen und einen privaten Produzenten veranlassen, die Erzeugnisqualität zu mindern. Weil der Qualitätsverlust möglicherweise für den einzelnen, nicht aber für die Gesamtheit der Produktionsadressaten tragbar und wünschbar ist, müßte der Staat durch ordnungspolitische Auflagen für die Qualität der entsprechenden privatwirtschaftlichen Produkte Sorge tragen. Die staatliche Kontrolle dieser Auflagen würde wegen des entgegengerichteten privatwirtschaftlichen Gewinnstrebens kostspieliger, als wenn der Staat die Leistungserstellung selbst übernimmt, sie also in der Behörde einer Einrichtung überträgt, bei der ökonomische Handlungsnormen nicht Organisationsziel, sondern Nebenbedingung der Organisation sind.

Für alle anderen Güter und Dienste, die solche Merkmale nicht aufweisen, besteht keine Notwendigkeit, sie durch öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen anzubieten. Dies heißt freilich nicht, daß der Staat auf alle Kontrollen der Privatunternehmen zugewiesenen Produktion schlechthin verzichtet.

Ich habe an anderer Stelle im einzelnen belegt, daß die mit öffentlichen Unternehmen und Regiebetrieben verfolgten wettbe-

werbs-, wachstums- und sozialpolitischen Ziele ebenso wie die fiskalischen Zwecke effizienter und sparsamer über gebräuchliche Instrumente der Ordnungs-, Finanz- und Geldpolitik erreicht werden können<sup>3</sup>: Der Wettbewerb wird durch Kartell- und Steuerprivilegien öffentlicher Unternehmen eher eingeschränkt, privatwirtschaftliche Investitionen erzielen höhere Wachstumsraten, für fiskalische Zwecke gibt es Steuern, Gebühren und Finanzausgleich. Und schließlich kommt Sozialpolitik über öffentliche Unternehmen wie im Wohnungsbau und Nahverkehr deshalb wesentlich teurer als persönliche Transfers an Bedürftige, weil objektbezogene Sozialpolitik regelmäßig auch falsche Adressaten begünstigt. Eindrucksvoll illustriert dies etwa die Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau.

#### Eine neue Führungsstrategie

Die Privatisierung nichthoheitlicher Gütererzeugung und -versorgung reduziert die Aufgaben der Eingriffs- und Leistungsverwaltung, berührt aber zunächst nicht die Struktur ihrer Führungsstrategie.

Vorherrschend ist bis heute ein Lenkungsprinzip, das die Erfüllung des Organisationsziels durch zentrale Vorgabe expliziter Verhaltensnormen für die Organisationsmitglieder zu erreichen trachtet. Die Koordination von Organisationsziel und eigenständigen Handlungszielen der Bediensteten wird idealtypisch über Belohnungen und Sanktionen herbeigeführt, die auf der Beachtung oder Verletzung des durch Richtlinien, Erlasse und

Dienstanweisungen im Detail vorgeschriebenen Entscheidungsverhaltens basieren.

Trotz einer dem Behördenaufbau ähnlichen, hierarchischen Organisationsstruktur lenkt hingegen das Privatunternehmen den Produktionsprozeß vorrangig über Zielvorgaben, die an die Stelle von festen und expliziten Verrichtungs- und Entscheidungsregeln treten oder diese zumindest ergänzen: Management by objectives. Die private Unternehmensorganisation steuert also anders als die Bürokratie über implizite Verhaltensregeln, die sich aus dem vorgegebenen Ziel oder Subziel ableiten.

Das rechtsstaatliche Gebot, für einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen und die Qualität der Rechtsanwendung unabhängig und unbestechlich zu kontrollieren, bedingt für Behörden und Ämter eine bürokratische Grundorganisation. Dem steht indes nicht entgegen, daß die hierarchisch formulierten und überwachten Leistungsziele der öffentlichen Verwaltung im Interesse von Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit ergebnis- und nicht tätigkeitsorientiert angesteuert werden.

Leistungsmängeln begegnen Behörden mit einer stereotypen Maßnahme: Die Dienstvorschriften werden verschärft, die Organisations-, Aufsichts- und Rechnungskontrollen ausgeweitet. Der Staat verharrt hartnäckig in dem Irrtum, daß eine Organisation, in der anreizstiftende Vorkehrungen die Eigeninteressen der Funktionsträger nicht auf die Effizienzziele der Organisation ausrichten, allein über das Instrument der Kontrolle an diese Ziele herangeführt werden kann.

Sicher ist nur, daß der Kontrollaufwand steigt. Es werden Symptome behandelt, ohne die Ursachen zu beseitigen. Die Einführung ergebnisbezogener privatwirtschaftlicher Methoden der Produk-

<sup>3</sup> J. Mitschke: Wirtschaftliches Staatsmanagement. Anmerkungen zur Organisation, Rechnungslegung und Wirtschaftskontrolle staatlicher Einrichtungen, in: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung und Kronberger Kreis (Hrsg): Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 3, Baden-Baden 1990, S. 31-61.

tions- und Leistungslenkung in die öffentliche Verwaltung verspricht deshalb nur dann Fortschritte, wenn Leistungserfolge wie im Privatunternehmen auch hinreichend belohnt werden und Mißerfolge mit Sanktionen bedroht sind. Oder in der Denkweise der Regelungstheorie: Der in einem geeigneten Rechnungswesen gemessene Leistungserfolg als Prozeßergebnisgröße ist über Soll-Ist-Vergleich mit dem Besoldungs- und Beförderungswesen als Stellgröße rückzukoppeln. Dies erfordert ein integratives Organisationskonzept.

Die zu empfehlende Umorientierung des strategischen Verwaltungsmanagements will ich in zwei Schlagworten zusammenfassen:

- Ergebnisorientierte statt tätigkeitsorientierte Lenkung der Leistungserstellung;
- Systemimmanente statt oktroyierte Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit.

### **Unternehmerische Führungsinstrumente**

Auch bei privatwirtschaftlichen Konzernen und Großunternehmen besteht das bürokratietyrische Risiko, daß die Produktivitätsgewinne einer tiefgestaffelten Arbeitsteilung ganz oder teilweise über die Kosten der Informationsverarbeitung und Koordination der hierarchischen Instanzen verlorenzugehen drohen. Im Unterschied zu Behörden reagieren freilich Privatunternehmen auf diese Gefahr, indem sie die Abstimmung zwischen den fach- und ressortorientierten Betriebsteilen durch Einrichtung aufgabenbezogener Verantwortungsbereiche straffen, also Matrixorganisation und Programmbudgets einführen. Man besinnt sich aber auch auf die Vorzüge dezentraler Marktorganisation zurück: Organisatorisch weitgehend eigenständige

„Profitcenter“ stehen für die rentable Erzeugung bestimmter innerbetrieblicher Leistungen, Vor-, Zwischen- oder sogar Endprodukte.

Eine noch weitergehende Variante der Auslagerung von Teilfunktionen der Leistungserstellung und damit der Reduzierung der Fertigungstiefe ist das vom modischen Lean Management besonders betonte „contracting out“, also die Produktionsentlastung über Verträge mit rechtlich und organisatorisch selbständigen Zulieferern. Zur Abwicklung von Großprojekten setzen Privatunternehmen regelmäßig Netzplantechnik ein.

Die Übertragung solcher Organisationsmethoden empfiehlt sich um so mehr, je mehr man auch in der Hoheitsverwaltung auf ergebnisorientierte Führung, also Management by objectives, setzt. Freilich werden sich Effizienzfortschritte nur einstellen, wenn ein entsprechend gestaltetes öffentliches Rechnungswesen Leistungserfolge mit hinreichender Zuverlässigkeit meßbar macht, die öffentliche Besoldungs- und Beförderungsordnung auf solcher Basis stärker leistungsbezogen ausgerichtet wird und die haushaltsrechtliche Budgetierungspraxis Kosteneinsparungen nicht mehr behindert.

Ich will meine dazu im einzelnen ausgearbeiteten Vorschläge in drei stichwortartigen Thesen zusammenfassen:

Rückkehr zu leistungsbezogener Besoldung und Beförderung durch

- analytische Dienstpostenbewertung;
- Ersetzung der besoldungsrechtlichen Dienstaltersstufen durch Leistungsstufen;
- Abschaffung der planmäßiggen Beförderung und des turnusmäßigen Bewährungsaufstiegs;

Stärkung dezentraler Entscheidungs- und Wirtschaftsautonomie und Übergang der Titelbudgetierung in eine unternehmensorientierte Portefeuillewirtschaft der Behörden;

Ersetzung der für Vermögens- und Kostenmanagement untauglichen Verwaltungskameralistik durch doppelte kaufmännische Buchführung, die mit betriebswirtschaftlicher Investitions- und Finanzplanung sowie Kosten- und Leistungsrechnung zum integrativen Controlling auszubauen ist.

### **Privatisierungsmanagement**

Die flexibelste Form der Privatisierung ist das Contracting out in den Grundformen des Fremdbezugs von Vorleistungen, der Submission, der Konzessionierung und des Gutscheinsystems. Daneben beobachtet man zunehmend die sogenannte formelle Privatisierung insbesondere im Kommunalbereich. Die entsprechende Aufgabe bleibt als öffentliche Aufgabe definiert, nur bedient sich die öffentliche Hand zur Aufgabenerfüllung privatrechtlicher Betriebsformen, vorwiegend der Betriebsform der GmbH. Zwar entzieht sich die Organisation damit den Fesseln des öffentlichen Dienst-, Besoldungs- und Haushaltsrechts. Weil jedoch der öffentliche Eigentümer weiterhin die Aufsichtsorgane stellt und öffentlich-rechtliche Maßstäbe die Satzung bestimmen, verbessert sich die Effizienz häufig nur marginal.

Prägendes Merkmal der materiellen Privatisierung ist hingegen, daß das Eigentum an den Produktionsmitteln mit allen Folgen für Organisationsanreize und Sanktionen in private Hand übergeht. Möglicherweise ist es dabei aber sinnvoll, daß nur Teilfunktionen der Leistungserstellung privatisiert werden.