

Borell, Rolf; Hartkopf, Günter; Krause, Alfred; Koschnick, Hans

Article — Digitized Version

Verschwendung im öffentlichen Dienst?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Borell, Rolf; Hartkopf, Günter; Krause, Alfred; Koschnick, Hans (1974) :
Verschwendung im öffentlichen Dienst?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv,
Hamburg, Vol. 54, Iss. 12, pp. 619-632

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134759>

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.

Verschwendung im öffentlichen Dienst?

Wie stichhaltig sind die Behauptungen, immer mehr öffentliche Mittel würden durch Personalausgaben zu Lasten der Investitionen aufgezehrt? Welche Rationalisierungsmaßnahmen sind vorgesehen?

Öffentliche Personalausgaben begrenzen!

Rolf Borell, Wiesbaden

Die Personalausgaben der öffentlichen Hand haben in den vergangenen Jahren eine ungewöhnliche Ausweitung erfahren¹⁾. Sie drohen bei Fortsetzung der bisherigen Entwicklung zum Sprengsatz der öffentlichen Haushalte zu werden. Die Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden schnellten von etwa 25 Mrd. DM im Jahre 1961 auf rd. 108 Mrd. DM im Jahre 1974 empor; d. h. sie haben sich in 14 Jahren mehr als vervierfacht. Die Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften stiegen hingegen im gleichen Zeitraum lediglich um wenig mehr als das Dreifache. Entsprechend wuchs der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften von 26,1 % (1961) auf 33,6 % (1974) an. Besonders gravierend ist die Entwicklung

bei den Ländern, bei denen sich der Personalausgabenanteil von 32,8 % (1961) auf knapp 44 % (1974) ausgeweitet hat. Bei den Ländern wird also inzwischen fast die Hälfte der Etats für Personalzwecke aufgewendet.

Rekorddefizite in den Haushalten

Die ungewöhnliche Ausweitung der Personalausgaben der Gebietskörperschaften wird auch durch einen Vergleich mit der Entwicklung der Steuereinnahmen offenkundig. Der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften sprang von 31,6 % (1961) auf rd. 44 % (1974). Greift man beispielsweise die Umsatzsteuer heraus – sie weist eine relativ stetige Entwicklung auf –, so zeigt sich, daß das Aufkommen dieser Steuer im Jahr 1961 noch dazu ausreichte, 75 % der Personalausgaben finanziell abzudecken;

im Jahr 1974 macht sie hingegen nur noch rd. 50 % der Personalausgaben aus.

Die wenigen Zahlen machen bereits deutlich, daß die Personalausgaben in der Vergangenheit immer größere Teile der öffentlichen Haushalte in Anspruch genommen und immer mehr Steuergelder aufgezehrt haben. Die Zukunft läßt eine noch ungünstigere Entwicklung befürchten. Ab 1975 werden bei Bund, Ländern und Gemeinden infolge der Steueränderungsgesetze mit ihren längst überfälligen Steuerentlastungen Mindereinnahmen größeren Umfangs auftreten. Da die Gebietskörperschaften ihre Ausgabenpolitik und Ausgabenplanungen nicht rechtzeitig und ausreichend an die veränderte Einnahmensituation angepaßt haben, wird in den kommenden Jahren mit Rekorddefiziten in den öffentlichen Haushalten zu rech-

¹⁾ Vgl. hierzu im einzelnen Rolf Borell: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Nr. 29 der Schriftenreihe des KARL-BRAUER-INSTITUTS des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden 1974.

nen sein²⁾). Beim gegenwärtigen Stand der Finanzplanungen droht bei den Gebietskörperschaften bis 1978 eine jährliche Nettokreditaufnahme von mindestens 35 bis 45 Mrd. DM. Vor diesem Hintergrund verbietet sich eine weitere Ausweitung der Personalausgaben im bisherigen Umfang. Sie läge jenseits haushaltspolitischer Vernunft.

Die Aufblähung der Personalausgaben der Gebietskörperschaften hat nicht nur Folgewirkungen für die öffentlichen Haushalte, sondern auch für die gesamte Volkswirtschaft.

Jeder Fünfte im öffentlichen Dienst

Durch ihre expansive Personalpolitik haben die Gebietskörperschaften einen ständig wachsenden Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik in Anspruch genommen. Im Jahr 1961 beschäftigten die Gebietskörperschaften zusammen etwa 1,6 Mill. Bedienstete. Bis 1973 kletterte die Zahl der Bediensteten auf 2,3 Mill. Nimmt man noch die Beschäftigten bei Bahn und Post, Bundeswehr und Grenzschutz, öffentlichen Unternehmen und quasi-öffentlichen Institutionen (wie Bundesbank, Bundesanstalt für Arbeit, Sozialversicherung, Sparkassen, Rundfunk usw.) hinzu, dann erreicht die Zahl der öffentlichen Bediensteten im weiteren Sinn im Jahr 1973 bereits mehr als 5 Mill., so daß bis dahin jede fünfte Erwerbsperson in der Bundesrepublik mit der Verrichtung öffentlicher oder quasi-öffentlicher Leistungen beauftragt war³⁾. Im Gegensatz dazu stagnierte von

1961 bis 1973 die Gesamtzahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik auf einem Niveau von etwa 26,5 Mill. Damit engte der öffentliche Sektor das Angebot an Produktionskräften für andere Sektoren beträchtlich ein. Die Fortsetzung einer solchen expansiven Personalpolitik kann in der Zukunft nicht ohne Wirkung auf das wirtschaftliche Wachstum und die jeweils zur Verfügung stehende Verteilungsmasse bleiben.

Man mag einwenden, daß in fortgeschrittenen Volkswirtschaften

der Dienstleistungsbereich im allgemeinen an Gewicht zunehme und daß das überproportionale Anwachsen der öffentlichen Bediensteten im Rahmen dieses generellen Strukturwandels liege. Betrachtet man jedoch die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen in verschiedenen Sektoren, so stellt man fest, daß die Zuwachsraten der Erwerbstätigen für einzelne Dienstleistungsbereiche und für den gesamten Dienstleistungssektor deutlich unter der Zuwachsrate des öffentlichen Dienstes liegen. So stieg die Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor von 1960 bis 1972 um 23,6 %, bei den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung hingegen um 36,6 %⁴⁾.

Man mag weiterhin einwenden, daß es eine allzu vereinfachte Sicht sei anzunehmen, der Einsatz von Arbeitskräften im öffentlichen Bereich sei relativ unproduktiv. Zweifellos sind bestimmte öffentliche Dienstleistungen für die Erhaltung und Verbesserung der Produktivkräfte von besonderer Bedeutung. Man denke beispielsweise an den Bildungsbereich und das Gesundheitswesen. Andererseits kann man jedoch aus Vergleichsrechnungen erkennen, daß im öffentlichen Dienst insgesamt eine geringere Produktivität als in anderen Sektoren anzutreffen ist⁵⁾, ohne daß von

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Rolf Borell, 33, Dipl.-Volkswirt, ist stellvertretender Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e. V. in Wiesbaden.

Dr. jur. Günter Hartkopf, 51, FDP-Mitglied, ist seit 1969 Staatssekretär im Bundesministerium des Innern in Bonn. Zuvor war er Senatsdirektor der Senatsverwaltung für Bundesangelegenheiten in Berlin.

Alfred Krause, 52, CDU-Mitglied, ist seit 1959 Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes in Bonn-Bad Godesberg.

Hans Koschnick, 45, ist Präsident des Senats und Bürgermeister der Freien Hansestadt Bremen. Er amtiert außerdem als Präsident des Deutschen Städtetages.

³⁾ Vgl. Claus Schäfer, Rainer Skiba, Hartmut Tofaute: Probleme des öffentlichen Dienstes, in: WSI-Mitteilungen 10/74, S. 406.

⁴⁾ Vgl. auch Claus Schäfer, Rainer Skiba, Hartmut Tofaute, a. a. O., S. 408.

⁵⁾ Nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung ist die Arbeitsproduktivität beim Sektor „Staat“ im Vergleich zu allen anderen Sektoren die niedrigste. So betrug die durchschnittliche Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität in dem Zeitraum 1964–71 im Sektor Land- und Forstwirtschaft 7,7 %, Warenproduzierendes Gewerbe 5,4 %, Handel und Verkehr 4,1 %, Dienstleistungen 1,8 %, darunter Staat 0,9 %. Siehe Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Struktur und Entwicklung der Wirtschaft bis 1985 im Bundesgebiet und Nordrhein-Westfalen. — 2. Teil: Arbeitsproduktivität und Arbeitskräftebedarf nach Wirtschaftszweigen, in: Mitteilungen 4/1973, S. 235 ff.

²⁾ So ist z. B. im neuesten Finanzplan des Bundes 1974–1978 keine Angleichung der Ausgabenplanungen an die durch die Steueränderungsgesetze bedingten finanziellen Auswirkungen festzustellen; vielmehr sind die geplanten Ausgabenzuwächse gegenüber dem Finanzplan 1973–1977 noch erhöht worden. Siehe hierzu Rolf Borell: Rekorddefizite erfordern Begrenzung der öffentlichen Haushalte, Nr. 11 der Stellungnahmen des KARL-BRÄUER-INSTITUTS des Bundes der Steuerzahler e. V., Wiesbaden 1974.

den öffentlichen Diensten in ihrer Gesamtheit vergleichbare kompensatorische Produktivwirkungen erwartet werden könnten.

Fallender Anteil der Investitionen

Durch die ungewöhnliche Ausweitung der Personalausgaben wird der Finanzierungsspielraum für andere wichtige öffentliche Ausgaben ständig eingeengt, vor allem auch für öffentliche Investitionen. Während die Personalausgabenquote, wie bereits festgestellt, von 26,1 % (1961) auf 33,6 % (1974) anstieg, fiel der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften von 25,6 % (1961) auf rd. 22 % (1974) ab. Wäre die Anteilsquote der Personalausgaben annähernd auf dem Niveau des Jahres 1961 gehalten worden, dann hätten allein im Jahre 1973 rd. 22,4 Mill. DM zur Verfügung gestanden. Bei entsprechender Beibehaltung der Investitionsquote des Jahres 1961 hätten allein 1973 zusätzliche Investitionen in Höhe von 8,3 Mrd. DM durchgeführt werden können.

Die ständige Zurückdrängung der öffentlichen Investitionen durch die Personalausgaben kann auf Dauer nicht ohne Folgen bleiben. Öffentliche Investitionen sind wesentliche Voraussetzungen für ein weiteres ausgewogenes wirtschaftliches Wachstum sowie für die Verbesserung der Qualität der Lebensverhältnisse. Unter Sachkennern besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß vor allem im Bereich des Umweltschutzes, der Energiesicherung, des Verkehrs, der Regional- und Strukturpolitik, der Stadtanierung, im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich umfassende öffentliche Investitionsprogramme geboten sind. Diese für die Zukunft bedeutsamen Projekte sind bei ständig

abnehmender Investitionsquote immer schwerer zu realisieren.

Daß ein gewisser Zusammenhang zwischen Investitionsausgaben und Personalausgaben besteht, darf natürlich nicht übersehen werden. Ein solcher Zusammenhang kann jedoch in bestimmten Grenzen beeinflußt und verringert werden. Vor allem aber erfordert er nicht zwangsläufig ein überproportionales Ansteigen der gesamten Personalausgaben, schon gar nicht im Ausmaß vergangener Jahre. Er verlangt insbesondere eine Umstrukturierung innerhalb des öffentlichen Personalbereichs.

Durch die Aufblähung der Personalausgaben wird schließlich der Manövrierspielraum für eine stabilitätsgerechte Haushaltspolitik permanent verringert. Die Personalausgaben haben zudem Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Einkommensentwicklung und wirken daher auch von der Kosten- und Preisseite her auf die Preise ein. Ein besonders schlechtes Beispiel geben die Tarifverhandlungen und -vereinbarungen des öffentlichen Dienstes im Jahr 1974. Hier waren die Staatsbediensteten geradezu Schrittmacher stabilitätswidriger Lohnerhöhungen. Es ist zu hoffen, daß sich dies im kommenden Jahr nicht wiederholt. Die jüngsten Äußerungen der Vertreter des öffentlichen Dienstes lassen jedoch Skepsis angebracht erscheinen.

Ansatzpunkte für eine Begrenzung

Die aufgezeigten Fehlentwicklungen und Gefahren für die Staatshaushalte und die Gesamtwirtschaft verlangen eine Begrenzung der öffentlichen Personalausgaben. Da die Ursachen für die Personalausgabenausweitung vielschichtig und zahlreich sind, gilt es, zur Eindämmung der Personalausgaben in den verschiedensten Bereichen anzusetzen und ein ganzes

Bündel von Maßnahmen zu ergreifen:

Eine unerläßliche Voraussetzung für die Zurückdrängung der Personalausgaben ist eine Einschränkung öffentlicher Aufgaben. Es ist erforderlich, daß *alle* öffentlichen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und Berechtigung, jedes Aufgabenprogramm auf seine Eignung und Wirtschaftlichkeit überprüft und daß Aufgaben auf private Institutionen übertragen werden, soweit dies sinnvoll und möglich ist. Weiterhin müssen in den Finanzplänen des Bundes und der Länder eindeutige Prioritäten gesetzt und nicht wie bisher lediglich Ressortansätze fortgeschrieben werden. Jochimsen, der ehemalige Leiter der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes, spricht von „der traurigen Auswirkung, die von den Vätern der mittelfristigen Finanzplanung nicht gewollt war, aber sich so eingestellt hat, nämlich (von) der Fortschreibungs-ideologie und den damit verbundenen Verfahren, allein in Quoten und Plafonds monetärer Größen zu denken“⁴⁾. In einer Welt unbegrenzter Wünsche und knapper Mittel heißt Prioritäten setzen in erster Linie Negativentscheidungen treffen⁵⁾. Zudem müssen die Finanzpläne der Gebietskörperschaften so aufeinander abgestimmt werden, daß eine eindeutige Aufgabenabgrenzung und Koordinierung zwischen den staatlichen Ebenen erreicht wird und Aufgabenüberschneidungen ausgeschaltet werden.

⁴⁾ Reimut Jochimsen: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 97 v. 16. 7. 1970, S. 954.

⁵⁾ „Davon, daß im Rahmen der Mehrjährigen Finanzplanung positive und negative Schwerpunkte gesetzt werden sollen, war nur im ersten Finanzplan die Rede. Schon im zweiten Finanzplan fehlt jeglicher Hinweis auf negative Schwerpunkte... Im dritten Finanzplan hat sich diese Entwicklung fortgesetzt, nun ist eine Art Schwerpunktfaktion zu verzeichnen, die sich fast über die gesamte Ausgabe-seite erstreckt.“ Siehe Kurt Schmidt, Eberhard Wille: Die Mehrjährige Finanzplanung – Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970, S. 66.

Weiterhin bedarf es einer Vereinfachung von Gesetzen. Grundregel muß sein, weniger und klarere Gesetze mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand zu schaffen. Entsprechend sollten in den einzelnen Rechts- und Gesetzesbereichen alle Vereinfachungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Diese sind größer als immer wieder behauptet wird. Anschauungsmaterial dafür liefert beispielsweise das Steuerrecht⁸⁾. Im Rahmen der Steueränderungsgesetze wurden bestehende Vereinfachungsmöglichkeiten nur unzureichend genutzt. Es kommt sogar zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, und zwar beim Familienlastenausgleich.

Zudem muß bei Gesetzesbeschlüssen der damit verbundene Personalaufwand zu einem entscheidenden Beurteilungskriterium gemacht werden. Eine bessere Information über die Personalfolgekosten von Gesetzen ist dabei von besonderer Wichtigkeit. Es sollte daher jeder Gesetzentwurf Angaben über den zu erwartenden zusätzlichen Personalbedarf und die Personalausgaben enthalten⁹⁾. Die Angaben sollten sowohl in der Begründung als auch auf dem Deckblatt des Entwurfs ausgewiesen werden.

Reform der Verwaltungsstruktur

Weiterhin bedarf es einer grundlegenden Reform der Struktur der öffentlichen Verwaltung. Zu diesem Zweck müssen erprobte Managementmethoden, Erkenntnisse der Planungstheorie und der Organisationswissenschaften sowie die Einsatzmöglichkeiten der elek-

tronischen Datenverarbeitung soweit wie möglich herangezogen werden. Zumindest müssen die hierarchischen Organisationsstrukturen aufgelockert und leistungsmindernde Besonderheiten des öffentlichen Dienstverhältnisses beseitigt werden. Es müssen Entscheidungsbefugnisse und Kompetenzen auch auf nachgelagerte Stufen delegiert werden, insbesondere bei Routineentscheidungen; es muß das Organisationsgefüge flexibel und durchlässig gestaltet werden und Querverbindungen aufweisen. Es muß das bisherige Beförderungswesen durch eine leistungsbezogene Beförderungspraxis ersetzt werden; Beförderungen ohne Übertragung höherwertiger Funktionen sollten grundsätzlich nicht mehr erfolgen. Dazu gehört auch, daß Bediensteten, die unzureichende Leistungen erbringen, vorübergehend anstehende Gehaltserhöhungen gekürzt werden können¹⁰⁾; daß Bediensteten bei anhaltend nicht genügender Leistung ein geringererwertiger Dienstposten übertragen werden kann¹¹⁾. Voraussetzungen dafür sind eine sachgerechte Leistungsbewertung und Leistungskontrollen.

Auch müssen Bund, Länder und Gemeinden eine restriktive Personalpolitik betreiben. Grundregel sollte sein, nur in dem Umfang Neueinstellungen vorzunehmen, in dem durch Ausscheiden von Bediensteten Stellen frei werden. Ausnahmen von dieser Regel sollten nur bei unabweisbarem Bedarf zulässig sein, aber auch nur innerhalb bestimmter

Grenzen. In den Finanzplänen sollten daher für jedes Haushaltsjahr verbindliche Höchstzahlen für unabweisbare Personalvermehrungen festgesetzt werden. Kurzfristig erscheint sogar ein genereller Personalstopp erforderlich.

Reform des Tarifverfahrens

Weiterhin müssen Bund, Länder und Gemeinden eine zurückhaltende Besoldungspolitik betreiben. Zur Verwirklichung gemäßigter Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst muß vor allem auch das Tarifverfahren im öffentlichen Dienst reformiert werden. Wie in anderen Tarifbereichen so sollte auch im öffentlichen Dienst bei Scheitern von Tarifverhandlungen ein Schlichtungsverfahren institutionalisiert werden¹²⁾. Wird der Schlichtungsvorschlag abgelehnt, sollten die Tarifpartner innerhalb einer sechs- bis achtwöchigen Frist erneut verhandeln, bevor Arbeitskampfmaßnahmen in Betracht kommen. Außerdem wäre zu prüfen, ob nicht die Tarifverhandlungen nur noch vom Bund und den Ländern geführt werden sollten¹³⁾.

Schließlich muß auf eine verstärkte Kontrolle der Personalausgaben durch die Parlamente und Rechnungshöfe hingewirkt werden. Nachdem in den Parlamenten inzwischen bis zu 40% der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst kommen, stoßen einschneidende Reformmaßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben auf nicht

⁸⁾ Siehe dazu im einzelnen v. Arnim, Borelli, Schelle u. a.: Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, Heft 20 der Schriftenreihe des KARL-BRAUER-INSTITUTS des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden 1971.

⁹⁾ Dieser Vorschlag wurde inzwischen von der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag aufgenommen und zum Gegenstand eines Antrages im Bundestag gemacht (siehe Bundestags-Drucksache 7/2599). In ähnlichem Sinn hat sich inzwischen auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund geäußert.

¹⁰⁾ Damit erfahre der Bedienstete keine absolute Verringerung seines Gehaltes, sondern es würde ihm lediglich ein möglicher Gehaltswachstum vorenthalten. Ähnlich die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes (Bericht der Kommission, Tz. 690). Ein solche Regelung enthalten auch die Dienstrechtssysteme in Frankreich, Japan und USA.

¹¹⁾ Vgl. Art. 51 Europäisches Beamtenstatut v. 18. 11. 1961: „Ein Beamter, dessen fachliche Leistungen im Dienst nachweislich unzulänglich sind, kann entlassen werden. Die Anstellungsbehörde kann dem Beamten jedoch seine Einstufung in eine niedrigere Besoldungsgruppe vorschlagen.“ Siehe BGBl. 1962 II S. 953.

¹²⁾ Es sei daran erinnert, daß nach Art. 6 Ziff. 3 Europäische Sozialcharta die Bundesrepublik verpflichtet ist, die Einrichtung und die Benutzung geeigneter Vermittlungs- und freiwilliger Schlichtungsverfahren zu fördern; Art. 6 Ziff. 3 bezieht sich auch auf Arbeitsstreitigkeiten im öffentlichen Dienst einschließlich der Beamten. Vgl. hierzu Walter Wiese: Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied und Berlin 1972, S. 329.

¹³⁾ Aufgrund ihrer besonders „bürgernahen“ Aufgaben schrecken die Gemeinden nur allzu gern vor einer kompromißloser Verhandlungsführung zurück und billigen eher überzogene Forderungen, als daß sie die Gefahr eines Streiks einzugehen bereit sind.

zu unterschätzende politische Hemmnisse. Es muß daher der ständig zunehmenden „Verbeamtung“ der Parlamente Einhalt geboten werden; zu diesem Zweck müssen die bestehenden Privilegien der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst (Ruhegehalt neben Diäten, Beamtenpension neben Abgeordnetenpension) abgebaut werden. Darüber hinaus gilt es, die be-

stehende Koppelung der Diäten aller Abgeordneten an die Beamtenbesoldung zu beseitigen, damit die Abgeordneten davon befreit werden, bei der Verabschiedung der Besoldungsgesetze praktisch in eigener Sache entscheiden zu müssen¹⁴⁾. Zur

¹⁴⁾ Siehe hierzu im einzelnen Hans Herbert v. Arnim: Die Abgeordnetendiäten, Nr. 28 der Schriftenreihe des KARL-BRÄUER-INSTITUTS des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden 1974.

Verbesserung der Rechenkontrolle müssen die Rechnungsprüfungen so zeitnah wie möglich gestaltet, die Rechnungsprüfungsausschüsse der Parlamente verselbständigt werden. Die Parlamentarier sollten verpflichtet werden, über die Prüfungsberichte im Detail zu beraten; es sollten nur noch Einzelentlastungen zugelassen werden.

Um Lösungen bemüht

Günter Hartkopf, Bonn

Die in der Öffentlichkeit — vor allem in Presse, Rundfunk und Fernsehen — geübte Kritik am öffentlichen Dienst, die lautwerdenden Zweifel an seiner Leistungsfähigkeit und die Vorwürfe bezüglich der steigenden Personalkosten dürfen von den für den öffentlichen Dienst Verantwortlichen nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Wenn sich niemand bereit findet zu verhindern, daß unberechtigte Kritik zur Entstehung eines den Tatsachen nicht entsprechenden negativen Bildes vom öffentlichen Dienst in der Allgemeinheit führt, so wird das letztlich allen zum Schaden gereichen. Es geht nicht nur um das Ansehen des öffentlichen Dienstes insgesamt — im Inland wie im Ausland —, sondern auch um das Ansehen der die öffentlichen Bediensteten vertretenden Verbände sowie des einzelnen Beamten oder Arbeitnehmers des öffentlichen Dienstes. Es geht darüber hinaus um die Frage des grundsätzlichen Vertrauens. Das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung, das ohne einen leistungsfähigen, integren öffentlichen Dienst nicht denkbar ist, und das Vertrauen der Allgemeinheit in dieses Funktionieren

sind entscheidende Pfeiler in unserem freiheitlichen Rechtsstaat.

Fehlende Objektivität

Manches deutet darauf hin, daß die Diskussion über die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und die Entwicklung der Personalkosten auf seiten der Kritiker nicht mit der nötigen Objektivität und Sachkenntnis geführt wird. Deshalb müssen immer wieder diejenigen Dinge beim Namen genannt werden, die die Kritiker des öffentlichen Dienstes nur allzu gern nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Allerdings — und auch das muß klar gesagt werden — der öffentliche Dienst, der in seiner Aufgabenstellung und Zusammensetzung an Vielfalt kaum zu übertreffen sein dürfte, ist keineswegs so vollkommen, daß er keinen Anlaß zur Kritik böte. Gerade diese Erkenntnis muß den öffentlich Bediensteten selbst bewußt sein. Jeder einzelne muß darauf achten, daß sein Handeln nicht Anlaß zu eben jener Kritik bietet, die dann so gern verallgemeinert gegen den öffentlichen Dienst schlechthin gerichtet wird. Es muß ihm bewußt sein, was der Bürger von ihm erwartet und

was es bedeutet, wenn er diesen Erwartungen vor allem hinsichtlich der Zuverlässigkeit und Effizienz nicht gerecht wird.

In der Vergangenheit scheint in unserem Lande mehr und mehr das Verständnis dafür verloren gegangen zu sein, daß die als Leistungsinstrument ganz in den Dienst des Bürgers und der Allgemeinheit gestellte öffentliche Verwaltung, an die von Jahr zu Jahr höhere Anforderungen gestellt werden, ihren Preis kostet, aber auch ihren Preis wert ist.

Den Wert eines zuverlässigen öffentlichen Dienstes kann wahrscheinlich erst derjenige ermes- sen, der das Gegenteil kennengelernt hat. In diesem Punkt hat die Öffentlichkeit in unserem Lande in den vergangenen Jahren so gut wie keine unangenehmen Erfahrungen machen müssen. Vielleicht rührt daher das wachsende Unverständnis für die Notwendigkeit, aber auch die Berechtigung derjenigen Kosten, die der Staat für seinen öffentlichen Dienst aufwenden muß. Öffentlicher Dienst ist Dienstleistung im weitesten Sinne. Dienstleistungen jeglicher Art sind teuer, da sie zum größten Teil mit

personellem Einsatz erbracht werden.

Für den Bereich der privaten Dienstleistungen ist es nicht nötig, diese Tatsache durch Beweise zu belegen. Jeder hat hier seine einschlägigen Erfahrungen. Für die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zu erbringenden Dienstleistungen scheint sich diese Erkenntnis dagegen noch in keiner Weise durchgesetzt zu haben. In weiten Bereichen werden die Leistungen der Verwaltung wie selbstverständlich angenommen, da der unmittelbare Bezug zwischen Leistung und Gegenleistung fehlt und der Bürger das Gefühl haben mag, alle Leistungen der Verwaltung durch Steuerabgaben im vorhinein überreichlich abgegolten zu haben. Diese weit verbreitete Auffassung gilt es in Frage zu stellen. Ihr muß als nüchterne Feststellung entgegengehalten werden: Wer mehr öffentliche Dienste verlangt oder doch zumindest in Anspruch nehmen möchte, muß mit mehr öffentlichem Dienst, mit Personalvermehrung und einem Anwachsen der Personalkosten einverstanden sein.

Berechtigte Forderungen

Der Grund für einen höheren Aufwand liegt aber nicht nur in der Aufgabenvermehrung. Er liegt auch in den immer wieder erhobenen und sicherlich berechtigten Forderungen

- nach mehr Transparenz des Verwaltungshandelns,
- nach besserer Verarbeitung aller erreichbarer Informationen,

nach rationaler, dem Bürger verständlicher und ihn überzeugender Begründung des Verwaltungshandelns,

nach mehr Mitsprache und Mitwirkung des Bürgers bei der Entscheidungsfindung.

Kaum jemand legt sich darüber Rechenschaft ab, daß die Erfüllung dieser aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und der Weiterentwicklung des demokratischen Bewußtseins berechtigten Forderungen einen ständig wachsenden personellen Aufwand verursacht.

Die Zeiten, in denen die öffentlich Bediensteten im gesellschaftlichen Bereich eine Sonderstellung einnahmen und sich im Hinblick darauf mit einer verhältnismäßig geringen Honorierung abfinden, sind längst vorbei. Heute will niemand mehr eine derartige Sonderrolle, am wenigsten die öffentlich Bediensteten selbst. Diese fühlen sich allen anderen Bürgern gleichgestellt und wollen ihr Ansehen einzig und allein in ihren Leistungen begründet wissen.

Die Abkehr von den früheren Vorstellungen hat zur Folge, daß die Angehörigen des öffentlichen Dienstes erwarten – und auch erwarten können –, daß Staat und Gesellschaft ihre Leistungen angemessen bewerten und honorieren. Besoldung und Vergütung müssen leistungsgerecht sein, einem Vergleich mit Vergütungen in der privaten Wirtschaft standhalten und am wirtschaftlichen Wachstum teilhaben. Dieser Erwartung muß auch deshalb Rechnung getragen werden, da-

mit die öffentliche Verwaltung im allgemeinen Personalwettbewerb auch für Leistungsbeste attraktiv ist. In diesem Punkt war einiges nachzuholen. Es ist im letzten Jahrfünft gelungen, bestehende Bezahlungsungerechtigkeiten zwischen privater Wirtschaft und öffentlichem Dienst auszugleichen. Die Größenordnungen sind in das richtige Verhältnis gerückt.

Personalkostenanstieg richtig gesehen

Das gesamte Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden hat in den letzten zehn Jahren um 18,2 % zugenommen, was einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von knapp 2 % entspricht. Diese Zahlen dürfen aber nicht für sich betrachtet werden. Der Personalbestand ist vor allem in den Bereichen gestiegen, die für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den gesellschaftlichen Fortschritt zunehmende Bedeutung gewonnen haben. Über Dreiviertel des Personalzuwachses entfallen auf die überwiegend zum Verantwortungsbereich der Länder und Gemeinden gehörenden und personalintensiven Aufgaben der inneren Sicherheit, des Wissenschafts- und Bildungsbereiches, des Gesundheitswesens und der kommunalen Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen. Klammert man diese Aufgabenbereiche aus der Personalentwicklung aus, dann ergibt sich für die verbleibenden Bereiche statt einer Zunahme von 18,2 % nur noch eine Zunahme in der Größenordnung von 5,9 %. Mit diesem

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Wert liegt die Zuwachsrate des Personals im öffentlichen Dienst unter derjenigen in den privaten Dienstleistungsbereichen.

Zum Personalkostenanstieg wird behauptet, der öffentliche Dienst habe gegenüber der gewerblichen Wirtschaft nicht nur die Einkommensparität erreicht, sondern einen Vorsprung erlangt. Diese Behauptung widerspricht allen verfügbaren Berechnungen. Die dazu genannten Zahlen beruhen auf einer unzutreffenden Abgrenzung des Gesamtbereichs des öffentlichen Dienstes, die die personalintensiven Bereiche der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost außer Betracht läßt. Zieht man einen echten Vergleich, so kann von einem Vorsprung des öffentlichen Dienstes nicht die Rede sein. Es wäre auch schwer erträglich, wenn der öffentliche Dienst die Lohnführerschaft übernehme.

Der Anstieg der Personalkosten ist zum Teil auch eine Folge struktureller Verbesserungen des Bezahlungssystems. Die Notwendigkeit solcher Verbesserungen dürfte auch in Zukunft fortbestehen. Allerdings werden hier neue Maßstäbe einzuführen sein, d. h. es wird dem Gesichtspunkt einer funktionsgerechten Bewertung stärker als in der Vergangenheit Rechnung zu tragen sein.

Rationalisierung im öffentlichen Dienst

Selbstverständlich stellt sich auch für die öffentliche Verwaltung – wie für jedes Privatunternehmen – die Frage, durch welche Rationalisierungsmaßnahmen den absolut steigenden Personalausgaben begegnet werden kann.

Zu berücksichtigen ist jedoch auch, daß von der öffentlichen Verwaltung ständig neue Leistungen erwartet werden, sei es auf den Gebieten des Umwelt-

schutzes, der Bildung, des Gesundheitswesens, der Wirtschaft oder einem beliebig anderen. Auch diese Tatsache, die zwangsläufig steigende Personalausgaben mit sich bringt, zwingt dazu, ständig nach Rationalisierungsmöglichkeiten zu suchen. Zusätzliche Leistungen können vom Staat nur über Steuern, Gebühren, Beiträge oder Staatsverschuldung erbracht werden. Diese Einnahmequellen fließen allerdings nicht unbegrenzt. Dieser Zusammenhänge, dieser Grenzen muß sich jeder bewußt sein, der einerseits den Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung, andererseits oder gar gleichzeitig immer neue Leistungen vom Staat fordert.

Man muß sich darüber hinaus aber auch einmal vergegenwärtigen, daß der Staat nicht nur im Hinblick auf die Mitarbeiterzahl, den Leistungsumfang und das Finanzvolumen das größte „Dienstleistungsunternehmen“ ist. Er ist es auch im Hinblick auf die Leistungsvielfalt. Es gibt keinen nationalen oder internationalen Konzern, der eine derartige Leistungspalette aufzuweisen hat. Diese Vielfalt wirkt sich selbstverständlich auch auf den Aufwand aus. Sie ist nicht für die „Massenproduktion“, für die sinkende Stückkosten typisch sind, geeignet. Feuerwehren, Polizeidienststellen, Schulen, Krankenhäuser, Verwaltungsbehörden, Gerichte, wissenschaftliche und kulturelle Einrichtungen können nicht nach unternehmerischen Rentabilitäts Gesichtspunkten errichtet oder geschlossen werden.

Die Leistungsvielfalt erfordert eine Vielzahl von hochqualifizierten Spezialisten. Die Leistungsart ist nur in beschränktem Umfang durch technische Hilfsmittel – dort wo es möglich ist, geschieht es in vollem Umfang – zu erbringen. Der Einsatz von vollautomatischen Fließbändern oder anderen vollautomatischen Geräten, die nur von wenigen Menschen überwacht werden,

typisch für viele Produktionsbereiche, ist bei der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Die gesetzlich geforderten Leistungen des Staates sind von der öffentlichen Verwaltung auch dann zu erbringen, wenn sie unternehmerisch gesehen unrentabel sind. Außerdem hat der Staat als Arbeitgeber gegenüber seinen Mitarbeitern eine soziale Verpflichtung, sollen die Begriffsinhalte der Fürsorgepflicht und der Humanisierung der Arbeitswelt und die damit verfolgten Ziele nicht zu inhaltslosen Schlagworten, zu Phrasen pervertiert werden.

Die Leistungsvielfalt, die Leistungsart, die Leistungsverpflichtung, die Sozialverpflichtung gegenüber den Mitarbeitern und die rechtlichen Gegebenheiten sind aber zugleich die Eckpfeiler, zwischen denen sich die Rationalisierungsbemühungen bewegen können und zu bewegen haben.

Demzufolge erstrecken sich die Rationalisierungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung auf alle Aufgabengebiete, die von ihr wahrgenommen werden. Das Schwergewicht liegt dabei einmal auf dem rationellen Einsatz der Mitarbeiter, zum anderen wird das Ziel verfolgt, die Erkenntnisse der Organisationspraxis und -wissenschaft voll zu nutzen.

Der erste Bereich wird insbesondere durch das Projekt „Reform des öffentlichen Dienstrechts“, der zweite durch das Projekt „Rationalisierung der Bundesverwaltung“ erfaßt. Bei der Darstellung des zweiten Projektes ist wegen des Umfanges der Maßnahmen auf diesem Gebiet eine Beschränkung auf die Bundesverwaltung, insbesondere auf die obersten Bundesbehörden, erforderlich.

Darüber hinaus sollte jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß auch die Länder und

die Kommunen, letztere u. a. mit Hilfe der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln, umfangreiche Rationalisierungsmaßnahmen verwirklichen.

Reform des öffentlichen Dienstrechts

Reform des öffentlichen Dienstrechts ist einer der Schwerpunkte der Arbeit im Bundesministerium des Innern für die nächsten Jahre. Unter Auswertung der Vorschläge der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts sowie der Vorstellungen der Bundesländer und der Gewerkschaften sind Überlegungen zur Realisierung der Dienstrechtsreform entwickelt worden. Priorität genießen die Vorhaben, die darauf zielen, durch Veränderungen des Dienst-

rechts die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu steigern und damit die Personalkosten besser als bisher in den Griff zu bekommen. Im einzelnen handelt es sich dabei um eine Anzahl aufeinander abgestimmter, sich wechselseitig ergänzender Maßnahmen auf den Gebieten des Dienstrechts und der Organisation.

Kernstück der Reform des Dienstrechts soll ein nach gleichen Grundsätzen für Beamte und Arbeitnehmer zu entwickelndes Personalsteuerungssystem sein, das darauf gerichtet ist, Ausbildung, Fortbildung, Personaleinsatz und beruflichen Aufstieg mehr als bisher an der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Bediensteten und den Funktionen zu orientieren. Diese Ziele sind nur erreich-

bar, wenn mehr und verlässlichere Informationen über die Anforderungen der Dienstposten und die Befähigungen und Leistungen der Bediensteten verfügbar sind. Die Entwicklung eines Arbeitsplatzinformationssystem ist daher eine entscheidende Grundlage der Reformkonzeption. Zu diesem Informationssystem gehören Methoden und Instrumente, um die erforderlichen Informationen über Bedienstete und Dienstposten zu erheben, zu sammeln und jederzeit verfügbar zu halten. Vorgesehen ist insbesondere die Entwicklung von Anforderungsprofilen und Befähigungsprofilen sowie Systemen zur Analyse der Funktionen und zur Beurteilung der Bediensteten.

Ohne diese Informationen wird das Leistungsprinzip unter

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Ursel Steuber

INTERNATIONALE BANKEN

Auslandsaktivitäten von Banken bedeutender Industrieländer

Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Integration der westlichen Volkswirtschaften, die sich in einer wachsenden Handelsverflechtung und einer starken Zunahme der Direktinvestitionen zeigt, ist auch im Bankensektor dieser Länder ein verstärkter Trend zur Internationalisierung zu beobachten. Die vorliegende Studie gibt erstmalig eine geschlossene vergleichende Übersicht über das Auslandsengagement der Banken fünf bedeutender Industrieländer: USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Japan. Zum einen werden die Formen, der Umfang und die regionale Struktur der Geschäftstätigkeit dieser Banken analysiert, zum anderen werden die bevorzugten Anlageregionen und Finanzplätze behandelt.

Großbuktav, 204 Seiten, 1974, Preis brosch. DM 28,—

ISBN 3-87895-120-5

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

den heutigen Bedingungen der Personalverwaltung nichts als eine leere Redensart bleiben. Eine bessere Kenntnis des Personals und der Dienstposten ist aber nicht nur für die Personalsteuerung, sondern auch für eine gerechte Bezahlung und die Fortentwicklung der Organisation und der Führungssysteme unverzichtbar.

Mit den im Rahmen des Reformvorhabens notwendigen umfassenden Entwicklungs- und Erprobungsarbeiten vor allem auf den Gebieten der Funktionsanalyse, der Dienstpostenbewertung, der Beurteilung von Eignung und Leistung sowie der Organisation soll demnächst begonnen werden. Die Einführung der neuen Systeme soll davon abhängen, ob die Erprobung ihre Richtigkeit und Zweckmäßigkeit für alle Beteiligten erweist.

Rationalisierung der Bundesverwaltung

Mit dem Projekt „Rationalisierung der Bundesverwaltung“ wird das Ziel verfolgt, durch organisatorische Maßnahmen die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern. Dieses Programm erstreckt sich auf die Bereiche Aufbau-, Ablauf-, Informationsorganisation, den Menschen in der Organisation und Organisationsprüfungen.

Im einzelnen geht es dabei um folgende Vorhaben:

Im Bereich der Aufbauorganisation der Ressorts werden die Strukturen der Abteilungen und Referate geprüft. Dabei wird auch untersucht, ob und in welchem Umfang die Einführung von ständigen Gruppen als neue Organisationseinheiten neben den Referaten und die von zeitlich befristeten und jeweils auf ein Vorhaben konzentrierten Projektgruppen möglich ist. Mit beiden Organisationsformen konnten bereits wertvolle Erfahrungen gesammelt werden.

Im Bereich der Ablauforganisation stehen die Vorhaben Projektplanungs- und Projektsteuerungsverfahren, der verstärkte Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung, das Verwaltungsplanspiel zur Erprobung der Praktikabilität von Gesetzentwürfen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungsverfahren und die Neugestaltung der Aufgaben, die Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Ressorts sind, z. B. der Dienstkraftfahrzeugbereich, die Materialbeschaffung, der Vervielfältigungsbereich und das Bibliothekswesen, im Vordergrund.

Der dritte Bereich, der Mensch in der Organisation, umfaßt vordringlich die Vorhaben Einführung neuer Führungsmethoden, die menschengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze und die organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung der Dienstrechtsreform.

Im Bereich Informationsorganisation stehen die Vorhaben rationeller Informationsfluß innerhalb und zwischen den Ressorts und Bewältigung der Informationsflut im Vordergrund. Die vorhandenen Informationssysteme und die im Aufbau begriffenen Informationsbanken müssen organisatorisch aufeinander abgestimmt werden, wenn die Informationslawine nicht über alles hinweggehen und letztlich die Informationen undurchschaubar machen soll.

Der letzte Bereich, die Organisationsprüfung, umfaßt das Vorhaben Organisationsuntersuchungsverfahren. Hier werden Organisationsmethoden und Verfahren, soweit sie vorhanden sind, überarbeitet und, soweit sie noch nicht vorhanden sind, entwickelt. Mit ihrer Hilfe wird es den Organisationsfachleuten in der Verwaltung ermöglicht, leichter als bisher Organisationsfehler zu entdecken, Organisationsprobleme zu lösen und letztlich die Rationalisierung der Verwaltung zu gewährleisten.

Das Projekt „Rationalisierung der Bundesverwaltung“ ist so konzipiert, daß die einzelnen Vorhaben unter Berücksichtigung ihrer Dringlichkeit, der vorhandenen Kapazität und der Arbeiten der Projektgruppe für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung nacheinander verwirklicht werden.

Schwierige Probleme

Aus den vorangegangenen Ausführungen wird sichtbar, daß die öffentliche Verwaltung nicht nur die Probleme der steigenden Personalkosten und die der notwendigen Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung sieht, sondern daß sie vor allem auch um deren Lösung bemüht ist.

Der Personal- und der Organisationsfachmann, insbesondere jener, der sich mit Verwaltungspersonal und Organisationsorganisation befaßt – sei es im Bereich der privaten unternehmerischen oder staatlichen Verwaltung –, weiß aber, wie schwer es gerade in diesem Bereich im Gegensatz zur nicht ganz so schwierigen Betriebsorganisation ist, Rationalisierungserfolge zu erzielen. Soweit es um einfachere, mehr manuelle Tätigkeiten geht, ist dies leichter möglich. Die Haupttätigkeit in den Ressorts ist jedoch individuelle Planungsarbeit, geistige Arbeit. Für ihre Bewältigung gibt es bisher weder Maschinen noch Verfahren, durch die sie wesentlich beschleunigt werden könnte.

Letztlich sei darauf hingewiesen, daß es nicht möglich ist, einerseits immer mehr quantitative und immer höhere qualitative staatliche Leistungen zu fordern und andererseits die dafür zwingend notwendigen Investitionen – im staatlichen Dienstleistungsbereich in erster Linie hochqualifiziertes Personal – zu versagen.

Halbwahrheiten und Scheinargumente

Alfred Krause, Bonn

Die hierzulande oft mit Halbwahrheiten und Scheinargumenten geführte Diskussion über nicht mehr finanzierbare Reformprogramme, weil die „unproduktiven“ Personalausgaben der öffentlichen Hände dies verhinderten, ein parasitär überbesetzter öffentlicher Dienst den Staat zum „Selbstbedienungsladen“ degradiert habe und gleichzeitig Rationalisierungsréserven unausgeschöpft blieben, verlangt auch in diesem Bereich nüchterne Besinnung auf Kausalzusammenhänge und Realitäten. Unter diesen Aspekten sollen im folgenden Fakten und Tatsachen zu den angeblich überbordenden Personalkosten und den vermeintlich brachliegenden Rationalisierungskapazitäten in der öffentlichen Verwaltung zur Diskussion gestellt werden.

Unproduktive Personalkosten?

Wie stichhaltig sind jene kritischen Behauptungen, die besagen, immer mehr öffentliche Mittel würden durch „unproduktive“ Personalausgaben aufgezehrt, und dadurch verringere sich das volkswirtschaftlich wichtigere Investivpotential? Die Fragwürdigkeit dieser Aussage beginnt bereits mit der Charakterisierung der Personalausgaben als „unproduktiv“. Diese Verallgemeinerung ist im Hinblick auf den öffentlichen Dienst schlicht unzutreffend, um nicht zu sagen falsch. Hinter der modischen Trendunterstellung, Personalausgaben der öffentlichen Ver-

waltung seien „unproduktiv“ und damit minderwertig gegenüber anderen öffentlichen Aufwendungen einschließlich der für Investitionen bestimmten, steckt mehr als nur einseitige Betrachtung. Auch wenn diese Mißdeutung durch ständige Wiederholung *nicht* zutreffender wird, sie gewinnt dennoch an Wirkung, weil sie dazu beiträgt, das *kalte Image* insbesondere der Beamtenschaft im Rahmen des öffentlichen Dienstes noch unpopulärer zu machen, als es wegen anderer Vorurteile ohnehin schon geworden ist.

Die unrichtige Betrachtung der „unproduktiven“ Personalausgaben wird selbst in unseren Tagen trotz gezielter Korrekturversuche dadurch gefördert, daß diese im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung immer noch als reine *Konsumausgaben* dargestellt werden. Es war ein Zeichen erfreulicher Einsicht und konnte als Beginn einer den Tatsachen gerechter werdenden Betrachtung angesehen werden, als die Deutsche Bundesbank in einer Untersuchung über „Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften seit 1961“ die *formaie* Gliederung in konsumtive und investive öffentliche Ausgaben als ökonomisch nur begrenzt aussagefähig bezeichnete. So wies sie deutlich darauf hin, daß zumindest ein *Teil* der Personalausgaben als Investitionen anzusehen seien, welche auf mittlere Sicht die gesamtwirtschaftliche Produktivität *erhöhten*, was

insbesondere für die Personalauswendungen im Bildungsbe-
reich einsichtig ist.

Wer solche Ausgaben auch heute noch als „unproduktiv“ bezeichnet, muß sich sagen lassen, in Betrachtungskategorien von vorgestern befangen zu sein. Bereits Friedrich List hatte bekanntlich die Einseitigkeit des Produktivitätsbegriffes in der Auslegung mancher Wirtschaftstheoretiker erkannt und sich deshalb für eine erhebliche *Ausweitung* dessen, was als „produktiv“ zu bezeichnen ist, eingesetzt. Im Vergleichsbild seiner Zeit erklärte er schon Anfang der vierziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, es könne wohl kaum zutreffen, die Hütetätigkeit eines Schweinehirten als „produktiv“, die Tätigkeit eines Lehrers als „unproduktiv“ zu bezeichnen. Aber wer kennt schon das Heilkräut, wodurch Vorurteile auszurotten wären?

Zu wenig oder zu viel Personal?

Die Summe der Personalausgaben ergibt sich aus der Zahl der öffentlichen Bediensteten sowie deren Löhnen, Gehältern und Bezügen. Es trifft zu, daß diese Kosten an den Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in den letzten sechs Jahren im Durchschnitt um *einen* Prozentpunkt jährlich, von 28,3% im Jahre 1967 auf 33,3% im Jahre 1973, gestiegen sind. Dagegen lag in der Zeit von 1950 bis 1967 dieser Kostenfaktor ziemlich konstant bei 25

bis 27 %. Die Erhöhung des Anteils der Personalausgaben an den Gesamtkosten der Gebietskörperschaften in den letzten Jahren muß auf deren schnelleres Anwachsen als das der Gesamtausgaben zurückgeführt werden.

Das mit dieser Tatsache häufig verbundene Vorurteil von der „aufgeblähten und überbesetzten öffentlichen Verwaltung“ ist nicht neu. Auch wenn die Verfechter einer solchen These sich auf ein Wort des Freiherrn vom Stein berufen, der bereits geäußert haben soll, das „zahllose Beamtenheer ist eine wahre Peitsche Deutschlands“, kann diese Klage *nicht* überzeugen, so lange sie *undifferenziert* vorgebracht wird. Objektiv betrachtet hält die Behauptung von der unbegründeten Personalvermehrung im öffentlichen Dienst nämlich *keiner* ernsthaften Prüfung stand. Starke Personalausweitungen sind eindeutig nachweisbar für die Jahre zwischen 1969 und 1972 mit Steigerungsraten zwischen 2,1 und 3,9 %. Sie waren in erster Linie jedoch durch die überproportionale Zunahme in den wachstumsintensiven Bereichen Bildung, Polizei, Gesundheits- und Sozialwesen bedingt; mehr als vier Fünftel aller Personalvermehrungen entfielen allein auf diese Bereiche.

Die personelle Aufstockung im öffentlichen Dienst wird von den einen als Folge des Parkinsonschen Gesetzes, von den anderen als unausweichliche Konsequenz des „Wohlstandswachstums“ bezeichnet. Niemand wird bezweifeln, daß die öffentliche Verwaltung heute das ausführt, was im Auftrage der Bürger und Wähler von den Parlamenten aller Ebenen beschlossen wird. Aus eben diesen sich stetig steigernden Forderungen im gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Bereich resultiert jene Vermehrung der öffentlichen Dienstleistungen, die trotz des Rufes nach Sparsamkeit im allgemeinen angesichts der zuweilen auch übersteigerten Reformziele erhebliche Personalvermehrungen in speziellen Bereichen, vornehmlich im Bildungssektor, erforderlich werden ließen. Es kommt Augenwischerei gleich, wenn bestimmte Kategorien von Politikern auf der einen Seite Personalverstärkungen im öffentlichen Dienst verurteilen, zugleich jedoch durch Gesetze und Verordnungen der Verwaltung neue Aufgaben zuweisen, die nur durch zusätzliche Fachkräfte erledigt werden können. Dies muß deutlich im Sinne einer Mahnung an die gesetzgebenden Körperschaften gesagt werden, wobei gleichzeitig zu fordern ist,

daß neben einer Qualitätsverbesserung der Gesetzgebung im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit, der Kosten- wie der Personalseite künftig noch größere Bedeutung beigemessen wird als bisher.

Es kann durchgängig keine Rede von einer personellen Überbesetzung des öffentlichen Dienstes sein; daß dies dennoch an einigen windgeschützten Stellen in der Verwaltung punktuell vorkommen mag, sei nicht bestritten. Viel häufiger jedenfalls ist auch heute noch personelle *Unterbesetzung* feststellbar. Dies trifft insbesondere für weite Teile des Sanitätsbereiches, den Justizdienst und die Steuerverwaltung zu, um nur einige herausragende Bereiche zu nennen.

Was der Deutsche Beamtenbund seit Jahr und Tag hinsichtlich der personellen Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung aufgrund sorgfältiger Berechnungen vorausgesagt hat, wurde zwischenzeitlich durch eine Projektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit auch offiziell bestätigt. Der voraussichtliche Arbeitskräftebedarf für den Staat einschließlich Sozialversicherung, öffentliches Gesundheits- und Bildungswesen

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 60,-

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

entwickelt sich nach dieser Prognose so, daß 1980 mit 3 888 000 und 1985 bereits mit 4 310 000 Beschäftigten im öffentlichen Dienst gegenüber 3 427 000 am 2. Oktober 1973 zu rechnen sein wird. Angesichts des bestehenden Personalvolumens, seiner erwarteten Ausdehnung und der knapper werdenden Finanzdecke wird es künftig mehr noch als bisher darauf ankommen, einen gesunden Ausgleich zwischen dem Notwendigen und dem Wünschenswerten auch in der Personalwirtschaft zu erreichen.

Rationalisierung nur in Grenzen möglich

Eine mögliche Verminderung von Personalkosten in der öffentlichen Verwaltung wird allzu oft mit dem Hinweis auf unausgeschöpfte Produktionsreserven und brachliegende Rationalisierungsmöglichkeiten begründet. Ganz sicherlich gibt es hier noch Rationalisierungsreserven, d. h. eine Straffung und zweckmäßigere Gestaltung des Zusammenwirkens der verschiedenen Faktoren in den komplexen Verwaltungssystemen der verschiedenen Stufen, aber sie waren immer *begrenzt* und werden es auch künftig sein. Denn der Bürger hat Anspruch auf Prüfung des Einzelfalles, und in den zahlreichen Bereichen, in denen Ermessensspielräume von Bedeutung sind, muß Schematismus sorgsam vermieden werden.

Angesichts wachsender Haushaltsdefizite kann der Staat personellen Mehrbedarf seiner Verwaltung nur noch dann gerechtfertigt realisieren, wenn zuvor alle verfügbaren Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind, der Personalausweitung mit eigenen Mitteln Grenzen zu setzen. Die stets erhobene Forderung, durch Rationalisierung der Organisationsstruktur und Geschäftsabläufe sowie durch vermehrten Einsatz kräfte-, zeit- und damit

kostensparender technischer Geräte und Maschinen auf eine Senkung der Verwaltungskosten hinzuwirken, erhält unter dem Zwang der vor uns liegenden finanziellen Engpässe aktuelles Gewicht besonderer Art. Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag auch in der öffentlichen Verwaltung nachhaltig zu verbessern ist schon deshalb erforderlich, weil die laufende Anpassung der Bezüge, Gehälter und Löhne an die allgemeine Einkommensentwicklung eine entsprechende Beteiligung des öffentlichen Dienstes am allgemeinen Leistungsfortschritt voraussetzt. Trotz notwendiger funktionsorientierter Rationalisierung muß auch künftig gesichert bleiben, daß die Wahrung der staatsbürgerlichen Freiheitsrechte und die Garantie der Einzelfallgerechtigkeit nicht in Frage gestellt werden.

Während die Wirtschaft durch den Marktmechanismus einem dauernden Zwang zur Effizienzsteigerung auch durch Rationalisierung ausgesetzt bleibt, sind hierfür im öffentlichen Bereich kaum Ansätze vorhanden. Deshalb müssen *politische* Anstöße und Entscheidungen ersetzen, was der Markt der Wirtschaft abverlangt. Die in einzelnen Verwaltungsweigen in den letzten Jahren verstärkt eingeleiteten und durchgeführten Rationalisierungsbemühungen legen Zeugnis davon ab, daß z. B. durch Automatisierung der Arbeitsabläufe das Modernisierungspotential ausgenutzt, aber sicherlich noch nicht erschöpft ist. Eine konsequente Rationalisierungspolitik, welche sowohl die Aufbau- als auch die Ablauforganisation umfaßt, Entscheidungs- und Planungsprozesse einschließt und am gleichrangigen Ziel humaner Arbeitsbedingungen ausgerichtet ist, wird erfolgreich jedoch nur auf der Basis eines umfassenden Konzepts für die *Funktionale Verwaltungsreform* realisiert werden können.

Es ist bedauerlich, daß es eine zusammenfassende Zuständigkeit oder eine Rahmenkompetenz für grundlegende Organisationsregelungen in der öffentlichen Verwaltung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland *nicht* gibt. Wenn auch das Grundgesetz bzw. die Verfassungen der Bundesländer einige Ansätze für organisatorische Grundregeln enthalten, so ist traditionell bei uns die Verwaltungsorganisation in wesentlichen Teilen in Geschäftsordnungen und Richtlinien ohne Rechtsnatur geregelt. Sie sind oft nicht einmal für *eine* Verwaltungsebene durchgängig verbindlich, weshalb der Ansatzpunkt für Rationalisierungsmaßnahmen in der Praxis sehr unterschiedlich ist.

Angleichung der Organisationsstrukturen

Die Angleichung der Organisationsstrukturen an die Ziele Leistungsfähigkeit und angemessene Arbeitsbedingungen im Rahmen des Möglichen würde ohne Zweifel für die Gesamtheit aller öffentlichen Hände Verwaltungsvereinfachung und damit Kostenersparnis zur Folge haben. Dabei müssen entsprechende Maßnahmen selbstverständlich so angelegt werden, daß sie den jeweiligen Besonderheiten der Praxis und den dadurch entstehenden Kosten gerecht werden. Zur Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven gehört sicherlich auch das Durchforsten von Gesetzen und Verordnungen hinsichtlich ihrer Existenzberechtigung in unserer modernen Industriegesellschaft. Die Erledigung komplexer Verwaltungsaufgaben, denen eine immer größer werdende Bedeutung zukommt, wird durch die gegenwärtige Aufbauorganisation der öffentlichen Verwaltung nach dem Einliniensystem, Ausnahmen bestätigen die Regel, erschwert. Diese ist also dahin zu überprüfen, ob sie nicht zweck-

mäßigerweise durch eine Projektorganisation zu ergänzen ist, in der Projektbeauftragte mit Projektgruppen und Stäben zur Koordinierung und Erledigung insbesondere von fachübergreifenden Vorhaben eingesetzt werden.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung wird bis heute trotz anerkannter Bemühungen in der Vergangenheit oft mehr theoretisch anerkannt als praktiziert. Deshalb sind die vom DBB seit langem geforderten systematischen Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen gerade in Zeiten sich abzeichnender finanzieller Engpässe unerlässlich. Solche Untersuchungen müssen aufgaben- und funktionsbezogen sein und sind ressort- und bereichsübergreifend anzulegen.

Sie sind von Projektgruppen durchzuführen, in denen Mitarbeiter der untersuchten Behörde ebenso mitwirken wie private Beratungsunternehmen und Beauftragte der Rechnungshöfe. Wenn auch solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lediglich die Voraussetzung für Rationalisierung der Verwaltung bedeuten, von sich aus aber noch nichts ändern, so werden ihre Ergebnisse in Form von Organisationsgutachten künftig durch die zuständigen Stellen als *verbindlich* erklärt werden müssen, wenn sie kontrollierbare Rationalisierungseffekte haben sollen.

Bisher wurden keine Ergebnisse einer organisationssoziologischen Arbeit bekannt, die bewiesen hätten, daß die angeblich so viel besseren Zustände in der Verwaltung von

Wirtschaft und Industrie die Effizienz der öffentlichen Verwaltung überträfen. Deren Angehörigen wird man weder durch generelle Abqualifizierung gerecht noch dadurch, daß man sie zu Prügelknaben der Nation abzustempeln versucht. Sind sich eigentlich diejenigen, die vergrößernd über den angeblich personell aufgeblähten und wenig leistungsfähigen öffentlichen Dienst polemisieren, darüber im klaren, daß durch ungerechtfertigte Pauschalvorwürfe die Gefahr einer Lethargie bei den Verwaltungsangehörigen heraufbeschworen wird? Sie könnte das Gegenteil von dem bewirken, was im Interesse aller liegt und von allen angestrebt werden sollte: Hebung der *Leistungsfähigkeit* statt latenter Untergrabung der *Leistungsbereitschaft* und des *Leistungsbewußtseins*.

Nüchterne Aufklärung gegen emotionale Kritik

Hans Koschnick, Bremen

Noch vor kurzem hatte es den Anschein, als stünde die Bevölkerung der Bundesrepublik 25 Jahre nach der Erneuerung unseres Staatswesens nicht mehr weit von der Schwelle zu einem Paradies, das hier und da nur noch durch schädliche Umwelteinflüsse verschandelt war. Selbst aus der Sicht der Arbeitnehmer konnte das vergangene Vierteljahrhundert nur als ein Zeitraum des unaufhaltbaren Fortschritts betrachtet werden – dies um so mehr, je stärker das subjektive Erinnerungsvermögen an die Verhältnisse von 1949 ausgeprägt war.

Auf dem gemeinsamen Wege zum Wohlstand war auch der traditionelle Gegensatz zwischen den Arbeitnehmern der

„freien“ Wirtschaft und den Bediensteten des Staates im historischen Hintergrund zurückgeblieben. Mehr als zwei Millionen Gastarbeiter erschienen unseren Bürgern als eine hinreichende Garantie für sichere Arbeitsplätze. Der öffentliche Dienst hatte sich gruppenweise – man denke hier nur an Verwaltungsbeamte, an Techniker und an Pädagogen – im wesentlichen auf relationsbezogene Positionskämpfe konzentriert, in denen jede Gruppe gegenüber anderen einen Vorsprung erzielen, verteidigen oder nachvollziehen wollte.

Gleichsam über Nacht hat sich nun – mitten im Zeitalter hochentwickelter Prognosetechniken – ein tiefgreifender Wandel der

öffentlichen Finanzlage offenbart, der bereits den Vollzug des Haushalts 1974 beeinträchtigt, den Regierungen und den Parlamenten des Bundes, der Länder und der Kommunen für 1975 einschneidende Sparmaßnahmen abnötigt und ihnen für die mittelfristige Finanzplanung ab 1976 außergewöhnliche Rätsel aufgibt.

Immer schon war der Ausgleich der öffentlichen Haushalte wegen der progressiv wachsenden Wünsche der Bevölkerung an den Staat nach mehr Kindergärten, mehr Schulen und Lehrern, mehr Studienplätzen und Hochschullehrern, nach besseren Verkehrswegen, besseren Krankenhäusern und Einrichtungen für alte oder be-

hinderte Mitbürger und nicht zuletzt nach teuren Umweltschutzmaßnahmen, Sport- und Freizeitstätten eine schwierige Aufgabe. Was also ist neu an unserer gegenwärtigen Lage?

Materiell vor allem, daß die öffentliche Hand gemäß der ab 1. Januar 1975 in voller Breite wirksam werdenden Steuerreform (die ursprünglich aufkommensneutral gestaltet werden sollte!) auf den riesenhaften Steuerbetrag von 14 Mrd. DM verzichtet und daß im gleichen Zeitpunkt die wirtschaftliche Entwicklung Mehreinnahmen nicht erwarten läßt.

Psychologisch ist nach vielen Jahren der Gewöhnung an zunehmendes Wachstum und steigenden Wohlstand die Erkenntnis zu verkraften, daß die Kosten mitgewachsen sind und daß einem überproportionalen Aufwand bestimmte Grenzen gesetzt sind — spätestens dann, wenn die konsumtiven Ausgaben nicht mehr vollständig aus den laufenden Steuereinnahmen gedeckt werden können.

Für den öffentlichen Dienst bedeutet dies zunächst, daß die Informationen über die finanziellen Grenzen der öffentlichen Hand und den hohen Anteil der festen Personalausgaben heute auf eine Bevölkerung treffen, die inzwischen hellhörig geworden ist, die alle Nachrichten über Konkurse, Entlassungen oder Kurzarbeit in bestimmten Wirtschaftszweigen mit erhöhter Aufmerksamkeit verfolgt und zum eigenen Arbeitsplatz in Beziehung setzt.

In dieser Lage entsteht die Gefahr, daß die Forderungen nach mehr Stellen für den öffentlichen Dienst, nach höher dotierten Stellen, nach kräftigen linearen Gehaltsverbesserungen, nach noch kürzerer Arbeitszeit und nach längerem Urlaub mit zusätzlichem Urlaubsgeld auf das Unverständnis der gesam-

ten übrigen Bevölkerung stoßen. Schon jetzt wird mit alten Schlagworten („Wasserkopf der Verwaltung“, „Selbstbedienungsladen der Bürokratie“) eine emotionale Kritik angeheizt, die alle aufrichtigen und objektiv auch erfolgreichen Bemühungen um eine effektive und bürgernahe Verwaltung wieder in Frage stellen kann. Denn immer noch ist das Vorurteil tief verwurzelt, daß die Sicherheit des Arbeitsplatzes den Beamten träge mache, den Polizisten selbstherrlich handeln und den Lehrer egozentrisch denken lasse. Demgegenüber helfen gewiß keine Resolutionen, die um den eigenen Standort kreisen, geschweige denn „Streikdrohungen“ ohne das für den Arbeitskampf aller übrigen Arbeitnehmer typische Risiko. Go-slow-Aktionen, in besseren Zeiten noch hingenommen, würden heute von der gesamten Bevölkerung als Provokation empfunden werden und den öffentlichen Dienst zum Prügelknaben der öffentlichen Meinung machen.

Emotional geführten Auseinandersetzungen muß durch nüchterne Aufklärung begegnet werden. Hierbei können wissenschaftliche Untersuchungen, die über den beschränkten Blickwinkel einzelner Gruppen hinausführen, hilfreich sein. Diskussionen über Globalzahlen reichen nicht aus. Es genügt nicht, wenn die Bevölkerung etwa erfährt, daß die Gesamtzahl der Stellen des öffentlichen Dienstes in Bremen von 1960 bis 1974 von 21 000 auf 33 000, also in 15 Jahren um nahezu 60 % angewachsen ist. Was hier auf den ersten Blick nach Aufblähung der Verwaltung aussieht, verteilt sich allein mit 5000 Stellen auf den Bereich von Bildung und Wissenschaft einschließlich einer neuen Universität. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Schüler von 65 000 auf 93 000 gestiegen, jedoch die Schüler/Lehrer-Relation in den Grund-

Haupt- und Realschulen von 31 auf 24, in den Gymnasien von 20 auf 16 und in den Berufs- und Fach(hoch)schulen von 63 auf 34 gesunken. 2100 neue Stellen entfallen auf das Krankenhauspersonal, über 1000 auf Polizei und Feuerwehr, fast 650 auf Stadtentwässerung und Stadtreinigung, Straßen- und Brückenbau, über 500 auf Kindergärtnerinnen und fast 450 auf die Gerichte und den Strafvollzug. Die verbleibenden 11 % zusätzlicher Stellen haben sich in 15 Jahren auf sämtliche übrigen Zweige der Verwaltung verteilt.

Meine doppelten Erfahrungen als Regierungschef eines Bundeslandes und als Bürgermeister einer Großstadt möchte ich in folgenden Empfehlungen zusammenfassen:

Die Verwaltungen und Regierungen sollten in strengster Selbstdisziplin die Anforderung neuer Stellen auf das unerläßliche Maß beschränken und auch vorhandene Stellen auf ihre effektive Nutzung prüfen.

Die Regierungen und Parlamente sollten ausgabewirksame Gesetzesvorhaben — auch und gerade in Wahljahren — daraufhin prüfen, ob sie notwendig oder nur wünschenswert sind.

Die Bevölkerung sollte von allen Verantwortlichen darüber aufgeklärt werden, daß jede gewünschte Investition auch mit personellen Folgelasten verbunden ist.

Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes und ihre Gewerkschaften sollten ihre Wünsche und Forderungen mit Augenmaß für das Mögliche und mit Rücksicht auf die Lage der gesamten Arbeitnehmerschaft geltend machen.

Wir alle sollten uns bewußt sein, daß unser Glück nicht davon abhängt, daß die Weihnachtsgeschenke — wie bisher — von Jahr zu Jahr größer und teurer werden.