

Aussprache

Restaurative Dienstrechtsreform ? Bemerkungen zu dem Aufsatz von Baum/Hinrichs/Potratz

(Gewerkschaftliche Monatshefte 5/74, S. 273 ff.)

Man hätte sich etwas mehr Freiheit von Vorurteilen und ein wenig von dem gewünscht, was *Hans Böckler* in seiner Devise für die „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ einen Beitrag zur Lösung der Wirtschafts- und Sozialprobleme nennt. Statt dessen entlarven *Baum, Hinrichs und Potratz* die „konservative Ideologie“ der Studienkommission, ohne einen entscheidenden Teil des Wertsystems der Kommission auch nur zur Kenntnis zu nehmen, und speisen den verunsicherten und nach fortschrittlichen Alternativen verlangenden Leser mit von ihnen selbst doch so verurteilten allgemeinsten plakativen Formulierungen ab. Dennoch gibt der Beitrag von Baum, Hinrichs und Potratz Gelegenheit, die Diskussion um die Reform des öffentlichen Dienstrechts zu vertiefen, Mißverständnisse abzubauen und Kritik für die weiteren Überlegungen nutzbar zu machen.

Der Auftrag der Kommission

Man wird der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts nicht gerecht, wenn man die Begrenztheit ihres Auftrages nicht kennt. Es ist zuzugeben, daß der Auftrag des Deutschen Bundestages¹⁾, „Vorschläge für eine zeitgemäße Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes“ zu unterbreiten, die Möglichkeit

bot, Personalreform und Strukturreform als eng zusammengehörig zu erkennen und eine Gesamtkonzeption für den öffentlichen Dienst zu entwickeln. Die Studienkommission hat diese Möglichkeit nicht genutzt. Man mag dies aus vielen guten Gründen bedauern, als Realist wird man der Kommission jedoch zugestehen müssen, daß sie in dem ihr gesetzten Zeitraum (knapp zwei Jahre!) mit einem derart komplexen Auftrag weit überfordert gewesen wäre. Die Kommission hat sich in realistischer Einschätzung ihrer Problemlösungskapazität und mit Rücksicht auf den Auftrag der beim Bundesminister des Innern bestehenden Projektgruppe für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung auf die Fragen des öffentlichen *Dienstrechts* — der Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegenüber ihrem Dienstgeber — beschränkt. Die Kommission hat dabei wiederholt deutlich gemacht, daß die Realisierung ihrer Vorschläge allein die Probleme des öffentlichen Dienstrechts nicht löst, sondern daß es zwischen Dienstrecht und Organisation eine enge Wechselwirkung gibt²⁾.

Im öffentlichen Dienst sind jetzt weit über drei Millionen Menschen tätig, deren* Rechtsverhältnis zu ihrem Dienstgeber auch dann der Reform bedarf, wenn die Reform der Organisations- und Führungsstrukturen noch auf sich warten läßt.

Es erscheint zwar auf den ersten Blick einleuchtend, wenn Baum, Hinrichs und Potratz meinen, die Kommission setze durch ihre Strukturierung des Problems die überkommenen Organisationsprinzi-

1) Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1973, Tz 1.

2) Bericht der Kommission, Tz 24, 199 ff.

prien voraus. Bei näherem Hinsehen stellt sich jedoch heraus, daß das gewählte Beispiel der Funktionsgruppen nur deshalb diese These bestätigen kann, weil die einzelnen Elemente dieses Vorschlages falsch dargestellt sind und insbesondere, weil dem Vorschlag ein Ziel („... die Abhängigkeit und Kontrollierbarkeit der Beschäftigten zu erhöhen“) unterstellt wird, das in deutlichem Widerspruch zu dem von der Kommission tatsächlich angestrebten Wertesystem steht.

Die Studienkommission hat bewußt darauf verzichtet, Vorschläge für einzelne Gruppen von Bediensteten zu machen. Sie hat deshalb auch nicht zum Inhalt von Aus- und Fortbildung Stellung genommen. Ihre Vorschläge sind so angelegt, daß darin auch die von Baum, Hinrichs und Potratz geforderten Verhaltensweisen eingeübt und praktiziert werden können.

Das Wertesystem der Studienkommission

Baum, Hinrichs und Potratz kann der Vorwurf nicht erspart werden, daß ihre Darstellung des von der Studienkommission vertretenen Leistungsprinzips und damit die tragende Grundlage ihrer Kritik falsch ist. Mindestens die Fairneß gegenüber den Kommissionsmitgliedern, die dem Herausgeber dieser Zeitschrift nicht gerade fernstehen, hätte eine sorgfältigere Analyse des Berichts der Studienkommission verlangt.

Eine solche Analyse hätte ergeben, daß die Kommission einen im Verhältnis zu den Ausführungen über die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zwar kurzen, aber sehr sorgfältig formulierten Abschnitt des allgemeinen Teils den schutzwürdigen Interessen der Bediensteten gewidmet hat³⁾. Die Kommission ist von der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die grundsätzliche Gleichordnung öffentlicher und privater Interessen ausgegangen. Sie hat auf die Notwendigkeit eines angemessenen Ausgleichs zwischen „den sich aus den öffentlichen Aufgaben ergebenden Sachnotwendigkeiten“ und den „schutzwürdigen Interessen des Bediensteten“ hin-

gewiesen; bei ihren Vorschlägen zum materiellen Recht hat sie diese Zielvorstellungen nicht nur noch einmal ausdrücklich betont⁴⁾, sondern den Inhalt ihrer Vorschläge auch tatsächlich daran orientiert⁵⁾.

Man mag diese Haltung der Studienkommission angesichts der verfassungsrechtlichen Lage für selbstverständlich halten; man sollte ihre Bedeutung jedoch solange nicht unterschätzen, als man in ernstzunehmenden Veröffentlichungen Ausführungen wie die folgenden lesen kann: „Das Dienstverhältnis des öffentlichen Dienstes ist nun einmal kein Arbeits- und Tarifvertrag, sondern ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis .. Das bedeutet, daß der Beamte kraft einer bedingungslosen Ganzheitsunterwerfung freiwilliger, aber lebenslang bindender, Natur — daher Treue — tätig ist. Er verschreibt sich sozusagen mit Haut und Haaren dem Dienst für die Allgemeinheit, . . .“⁶⁾. Baum, Hinrichs und Potratz rücken die Studienkommission in die Nähe derartiger Auffassungen; das hat die Studienkommission, das haben insbesondere die Mitglieder, die in allen Phasen der Kommissionsarbeit mit großem Engagement für eine gleichgewichtige Berücksichtigung der Belange der im öffentlichen Dienst Tätigen eingetreten sind, nicht verdient!

Eine wissenschaftliche Analyse hätte auch differenzieren müssen zwischen den von allen Kommissionsmitgliedern getragenen Ausführungen über die Rolle der Verwaltung und den Demokratieverständnissen, die den beiden unterschiedlichen Vorschlägen zum Regelungsverfahren zugrunde liegen.

Was Baum, Hinrichs, Potratz zur „Gemeinwohlideologie“ der Studienkommission ausführen, steht im Widerspruch zu dem Abschnitt „Das ‚öffentliche Wohl‘ als

3) Bericht der Kommission Abschnitt 3.2.3, Tz 147 ff.

4) vgl. z. B. Bericht der Kommission, Tz 302, 361, 436, 580, 764.

5) Tgl. z. B. Bericht der Kommission, Tz 267, 295, 310, 320, 447.

6) aus „Besoldungsrunde 1973“ in: Die Bundesverwaltung, Heidelberg 1973, Heft 1, S. 1.

gemeinsamer Bezugspunkt von Staat und Gesellschaft"⁷⁾). Wenn an späterer Stelle des Berichts z. B. ausgeführt ist, daß sich das Verhältnis der öffentlich Bediensteten zum Staat von dem jedes anderen Staatsbürgers insbesondere dadurch unterscheidet, „daß ihnen der Vollzug des Staatswillens, die Ausübung öffentlicher Gewalt und der unmittelbare Dienst am Gemeinwohl anvertraut sind"⁸⁾, so kann dies nur richtig gewertet werden, wenn man den Inhalt dieses Abschnittes hinzuzieht, in dem es z. B. heißt: „Der Staat ist nicht mehr allein Öffentlichkeit, er verliert das Monopol auf das ‚Öffentliche‘. Staatliche Interessen sind nur noch ein Unterfall öffentlicher Interessen . . .⁹⁾“ und „ . . . dort, wo sowohl die Besonderheit der Staatstätigkeit in Frage gestellt, wie auch auf die für das Wohl des Ganzen letztlich gleich bedeutsame soziale Funktion aller Dienstverhältnisse hingewiesen wird, ist die Legitimation des Beamtentums bisheriger Prägung in seinem Kernbereich in Zweifel gezogen¹⁰⁾.“

Daß für die Kommission — wie Baum, Hinrichs und Potratz meinen — Demokratie sich auf den demokratisch legitimierten Gesetzgeber reduziert, dessen Willen die Verwaltung nur zu vollziehen brauche, kann — wenn überhaupt — auf die Ausführungen der zehn Befürworter des „Gesetzmodells“¹¹⁾ zurückgeführt werden. Die Ausführungen der neun Befürworter des „Gesetz-/Tarifmodells“ sind von Baum, Hinrichs und Potratz offenbar nicht zur Kenntnis genommen worden; dort heißt es u. a.: „Das Grundgesetz hat durch Auffächerung und Verteilung von Entscheidungszuständigkeiten (z. B. Normsetzung durch Gesetzgebung, Tarifverträge und Satzungen) eine Vielzahl von sozialen Handlungssystemen mit spezifischen Entscheidungsbereichen innerhalb des Staatsganzen anerkannt. Die Koalitionen sind zum Mitträger der demokratischen Gesellschaftsordnung geworden¹²⁾.“

Das Beispiel der Funktionsgruppen

Jeder Begriff, in dem der Mensch als Objekt erscheint, birgt die Gefahr in sich,

daß sein Gebrauch dazu führt, den Menschen tatsächlich zum Objekt zu degradieren. Dies gilt für den Begriff Personalsteuerung ebenso wie z. B. für Personalplanung, Personalinformation, Personalführung, Personalverwaltung. Hierauf immer wieder hinzuweisen und den Versuch nicht aufzugeben, die Begriffe in Übereinstimmung mit den inhaltlichen Zielvorstellungen zu bringen, ist wichtig und notwendig. Die Studienkommission konnte den Begriff Personalsteuerung benutzen, ohne in Konflikt mit dem Ziel der Verwirklichung der berechtigten Interessen der Bediensteten zu kommen, weil sie deutlich gemacht hat, daß „Steuerung“¹¹⁾ nicht nur auf die Personalentscheider beschränkt ist, sondern auch den Bediensteten ermöglicht, ihren beruflichen Weg durch Eigeninitiative mitzugestalten¹³⁾.

Kernstück des so und nicht als „Zwang zur Konformität und Anpassung, ohne jeden Gewinn an Rationalität“ verstandenen Personalsteuerungssystems, wie es die Kommission vorschlägt, ist das System der Funktionsgruppen. Es geht von der Erkenntnis aus, daß der einzelne Bedienstete sich in seiner Tätigkeit wohl fühlen und deshalb seine beste Leistung erbringen wird, wenn er weder überfordert noch zu wenig gefordert wird, d. h., wenn seine Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse, Interessen und Motivationen mit den an ihn gestellten Anforderungen übereinstimmen. Bezugspunkt für den damit notwendig werdenden Vergleich zwischen persönlichen Merkmalen und Anforderungen ist der Dienstposten. Er muß beschrieben und analysiert werden. Es liegt auf der Hand, daß damit die Gefahr verbunden ist, den Dienstposten in seiner jeweiligen Struktur, in seiner Einordnung in die Hierarchie und so diese Hierarchie selbst festzuschreiben.

7) Bericht der Kommission, Tz 55 ff.

8) Bericht der Kommission, Tz 141.

9) Bericht der Kommission, Tz 57.

10) Bericht der Kommission, Tz 58.

11) Bericht der Kommission, Tz 886 ff.

12) Bericht der Kommission, Tz 937.

13) Bericht der Kommission, Tz 365.

Alle ernst zu nehmenden Ansätze für eine Arbeitsplatzanalyse sind sich dieser Gefahr bewußt. Sie begegnen ihr nicht nur durch ein für Veränderungen sensibles Instrumentarium, sondern sie schaffen durch die differenzierten Informationen über die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten überhaupt erst die Voraussetzungen für eine Veränderung der Organisations- und Führungsstrukturen.

Die Kritiker des angeblich statischen und perspektivenlosen Funktionsgruppensystems bieten keine Alternative. Sie sollten erkennen, daß eine nach allen Richtungen offene berufliche Entwicklung ohne ein System von Entscheidungskriterien der unkontrollierbaren Manipulation auch und gerade durch die auf der Sprossenleiter der Hierarchie Obenstehenden Tor und Tür öffnet. Der Studienkommission ging es darum, durch das Aufzeigen typischer Verwendungsreihen innerhalb von Funktionsgruppen, durch die darauf bezogene Gestaltung der Aus- und Fortbildung, durch das System von Anforderungs- und Befähigungsprofilen, durch die von der Verwendungsbeurteilung getrennte Leistungsbeurteilung und durch die Dienstpostenbewertung das System, innerhalb dessen die Personalentscheidungen getroffen werden, transparent zu machen und damit die Möglichkeiten für eine „Steuerung“ des beruflichen Werdegangs aufzuzeigen.

*Christian von Hammerstein,
Bonn*

Restaurative Dienstrechtsreform! Eine Antwort zum Beitrag von Hammersteins

Die Bemerkungen *Hammersteins* zu unserem Artikel sind ein aufschlußreiches Dokument für Denkweise und Argumentationsstil der Dienstrechtskommission und ihrer Mitarbeiter, das uns gut geeignet erscheint, die Grundlinien unserer Kritik noch einmal zu verdeutlichen:

1. Hammerstein meint, wir hätten das „Wertsystem“ der Kommission nicht richtig wiedergegeben, weil das Gutachten *auch* einen „zwar kurzen, aber sorgfältig formulierten Abschnitt“ über die schutzwürdigen Interessen der Bediensteten enthalte. Eine solche Art der Verteidigung, die Hammerstein in seiner Entgegnung noch mehrfach versucht, war nach der Anlage des Gutachtens zu erwarten. Wir haben den „Superpluralismus“ in der Kommissionsbesetzung gerade deshalb kritisiert, weil er im Gutachten zu einer Aneinanderreihung teils widersprüchlicher, teils unvermittelt nebeneinanderstehender Argumente geführt hat, die sich nicht zu einem geschlossenen Wert- und Zielsystem zusammfügen. Jede der in der Kommission vertretenen verschiedenen Grundanschauungen mag sich hier und dort wiederfinden. Sie neutralisieren sich aber gegenseitig mit der Folge, daß man sich auf dem geringsten Nenner herkömmlicher konservativer Positionen treffen mußte. Hierin zeigt sich, wie problematisch die Mitarbeit der Gewerkschaften in Kommissionen ist, deren Richtung sie kaum beeinflussen können. Hammerstein benutzt die Einbindung der Gewerkschaften in die Arbeit der Dienstrechtskommission schon eifrig dazu, Anregungen für eine gewerkschaftsinterne Diskussion pauschal abzuwehren.

2. Die Kommission konzipiert ein Reformmodell, das die schutzwürdigen Interessen der Bediensteten, wie sich schon aus der Formulierung ergibt, als restriktive Randbedingung versteht. Den Belangen des Dienstherrn wird der Bedienstete als Privatperson gegenübergestellt. Die Interessen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes an Arbeitsinhalten und -bedingungen bleiben außer Betracht. Es ist unserer Ansicht nach diese Trennung zwischen Mensch und Organisation in bisherigen Verwaltungsreformmodellen, die eine wirksame Verbesserung der Verwaltungsarbeit verhindert.

3. So muß Hammerstein denn auch zugestehen, daß die Zusammenhänge zwischen Struktur- und Personalreform von der Kommission nur unzulänglich berück-

sichtigt worden sind, auf deutsch: daß man hier das Pferd am Schwanz aufgezümt hat. Ihm bleibt nur, sich auf begrenzten Auftrag und Zeithorizont der Kommission zurückzuziehen. Wir meinen jedoch, im Gegensatz zu ihm, daß die Verkehrung der Problemstruktur die bestehende Verwaltungsorganisation langfristig festschreibt. Dies nützt „drei Millionen Beschäftigten“ weder jetzt noch in Zukunft etwas!

4. Zu den Funktionsgruppen: Gründe, die unsere Ansicht widerlegen könnten, die Bildung dieser Gruppen bedeute nur eine optische Veränderung und deshalb eine Zementierung der bestehenden hierarchischen Organisation und der verschiedenen „Klassen“ im öffentlichen Dienst, vermögen wir bei Hammerstein nicht zu erkennen.

5. Das von der Kommission entwickelte Personalsteuerungssystem und der ihm zugrunde liegende Ansatz zur Leistungsmessung und -Steigerung des einzelnen Beschäftigten ist für uns weiterhin der neuralgische Punkt des Gutachtens. Natürlich wäre eine vernünftige Personalplanung zu begrüßen. Angesichts der Schwie-

rigkeiten, mit denen Stellenbeschreibungen und -bewertungen in der öffentlichen Verwaltung noch zu kämpfen haben, muß es aber erstaunen, daß die Kommission ihr aufwendiges Personalsteuerungskonzept auf so unsichere Beine gestellt hat und welche weitreichenden Hoffnungen Hammerstein trotzdem hieran knüpft.

6. Kein Verständnis haben wir dafür, wenn ein solches System durch Gegenüberstellung des einzelnen Beschäftigten und seines isoliert betrachteten Arbeitsplatzes zum Gradmesser für die Leistung und damit das berufliche Schicksal werden soll. Dies geschieht zu einem Zeitpunkt, in dem in Sozial- und Arbeitswissenschaften die Anknüpfung bei der individuellen Arbeitsleistung zunehmend fragwürdig wird. Hammerstein will uns dieses System als die „menschliche“ Reform verkaufen. Wir halten es dagegen angesichts der so nicht zu erfassenden Vielgestaltigkeit der Tätigkeiten auf einem Arbeitsplatz und des geringen Einflusses des einzelnen auf den Arbeitserfolg für höchst unsensibel und als Maßstab für Beurteilung, Bezahlung und beruflichen Aufstieg für ungeeignet.

BaumHInrichsIPotratz