

Die restaurative Dienstrechtsreform

Bemerkungen zum Gutachten der Studien-Kommission

Dr. Karl-Berthold Baum, geb. 1939, Studium der Rechtswissenschaften und der Politischen Wissenschaften, Promotion in Rechtssoziologie, ist seit April 1972 als wiss. Mitarbeiter der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“ in Bonn tätig.

Karsten Hinrichs, Jahrgang 1942, Studium der Rechtswissenschaften, war Stipendiat an der „Ecole Nationale d' Administration“ in Paris. Von Dezember 1970 bis Juni 1973 arbeitete er als wiss. Mitarbeiter der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“; seit Juni 1973 ist er im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit tätig.

Wolfgang Potratz, geb. 1948, Studium der Politischen Wissenschaften, Geschichte und Anglistik, war von April 1972 bis April 1974 wiss. Mitarbeiter der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“. Er ist heute Forschungsassistent beim „Internationalen Institut für Management und Verwaltung“ in Berlin.

Einleitung

Die Forderung nach einer grundlegenden Reform des öffentlichen Dienstes gehört seit langem zum festen Repertoire von Verwaltungswissenschaft und Politik. Sie hat die Stufen der Restauration des Berufsbeamtentums und seiner

historisch geprägten Denk- und Arbeitsstrukturen seit Kriegsende begleitet. Praktisch sind Verwaltungs- und Dienstrechtsreform jedoch kaum vorangekommen. Nur sehr langsam wächst die Erkenntnis, daß die seit dem 19. Jahrhundert nicht wesentlich veränderten Strukturen des öffentlichen Dienstes in einen immer schärferen Widerspruch zu den Anforderungen an Staat und Verwaltung im gegenwärtigen Gesellschafts- und Wirtschaftssystem geraten. Das gilt gerade auch für Sozialdemokratie und Gewerkschaften, die die zentrale Rolle der Verwaltung bei der Konzipierung und Durchsetzung eines Programms innerer Reformen bisher nicht ausreichend erkannt haben. Eine „zeitgemäße Weiterentwicklung des modernen öffentlichen Dienstes“ gehört deshalb zu den dringendsten politischen Vorhaben. Sie hätte die historische Bedingtheit seiner Strukturen und Arbeitsmethoden zu analysieren und daraus institutionelle und personelle Folgerungen abzuleiten.

Vor diesem Hintergrund ist die Arbeit der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts zu sehen¹⁾. Vorwegnehmend läßt sich sagen, daß die Kommission die beschriebenen Erwartungen nicht erfüllt hat. In ein modernistisches Vokabular eingehüllt, hat sie die traditionellen Muster des öffentlichen Dienstes fortgeschrieben. Aus einer konservativen Grundhaltung heraus wurden im Bericht unter Ignorierung der wichtigen neueren politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen die traditionellen Leitbilder der Verwaltungstätigkeit übernommen, ohne daß man sich ernsthaft mit ihrem möglichen Ideologiegehalt auseinandersetzt und die tatsächlichen Wirkungsbedingungen der Verwaltung ins Auge gefaßt hätte.

Es wäre naiv, dieses Ergebnis der Kommissionsarbeit isoliert für sich zu betrachten und zu kritisieren. Wie alle Regierungskommissionen ist auch diese auf Grund einer bestimmten politisch-taktischen Einschätzung entstanden, die sich in diesem Zusammenhang aus dem möglichen Stellenwert der Beamten als Wählerpotential ergibt. Dieses spiegelt sich in der Zusammensetzung der Kommission wider, in der höhere Ministerialbürokratie, Industrie und unpolitische Fachwissenschaftler dominierten, Repräsentanten der Personalvertretungen und kritischer und alternativer Positionen aber möglichst ferngehalten wurden oder durch die jeweilige Einbeziehung des konträren Partners neutralisiert wurden²⁾. Dieser „Superpluralismus“ auf einem eingegrenzten Feld mußte zwangsläufig jede Originalität und die Chance, sich von den traditionellen Mustern zu lösen, ersticken. Es wurde damit von vornherein sichergestellt, daß durch die bewährte Taktik des „erhalten, was sich bewährt hat, verbessern, was sich als unzulänglich erwiesen hat, und beseitigen, was durch die Entwicklung überholt ist“ (so die Kommission selbst), jede grundsätzliche Erneuerung aus-

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

2) Kennzeichnend hierfür ist z. B., daß die politische Wissenschaft nicht durch einen profilierten Verwaltungstheoretiker vertreten war

geschlossen wurde. Die für jeden Versuch der Umgestaltung der Arbeitswelt zentralen Probleme der Mitbestimmung und Selbstverwirklichung der Beschäftigten wurden als Randrestriktionen und Störfaktoren zur Kenntnis genommen, auf Fragen der Personalvertretung reduziert und anschließend, indem man sich für nicht zuständig erklärte, bewußt aus der Betrachtung ausgeschlossen.

Die bisherige Rezeption und Diskussion des Kommissionsgutachtens ist von dessen unpolitischer Anlage bestimmt. Sie blieb auf eine oberflächliche Kommentierung von Journalisten, Beamten und Beamtenvertretungen und auf eine Kritik der Einzelvorschläge beschränkt, während die Gewerkschaften allein die Streikrechtsfrage in den Mittelpunkt stellten. Nicht diskutiert wurden bisher jedoch die ideologischen Grundlagen des Berichts, sowohl was die Annahmen über die historische Rolle und gegenwärtige Aufgaben der Verwaltung, wie auch die innere Struktur und die Position des einzelnen in der Verwaltung Beschäftigten betrifft. Dieser Aufgabe wendet sich die vorliegende Arbeit zu, um eine mehr grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Thesen des Gutachtens anzuregen.

Die konservative Ideologie der Studienkommission

Eine Reform des öffentlichen Dienstes verlangt als ein politisches und gesellschaftliches Problem eine gründliche Analyse der Rollen, Aufgaben und Funktionen des Staates in der Gesellschaft. Dieser methodisch begründeten Forderung scheint die Kommission auf den ersten Blick gerecht zu werden, indem sie ihrem Gutachten einen Abriß der historischen Entwicklung des Berufsbeamtentums und des Dienstrechts wie auch einige Hinweise auf die steigende gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Verwaltung und die steigende Komplexität der Aufgaben vorausschickt.

Die nähere Betrachtung gerade der historischen Ausführungen zeigt jedoch Widersprüchlichkeiten in der Interpretation und Mängel, die die darauf aufbauende Ausgangsposition und die Reformvorstellungen fragwürdig erscheinen lassen.

Die traditionelle deutsche Staatsauffassung und die Staatslehre personifizieren den Staat, heben ihn über die Gesellschaft hinaus und schreiben ihm auf Grund dieser erhöhten Stellung das Recht auf die verbindliche Formulierung des „gemeinen Wohls“ zu. Dieses „gemeine Wohl“ wird zur eigentlichen legitimierenden Kraft der Verwaltung. Inwieweit diese Identifikation mit dem Gemeinwohl allerdings nur dem subjektiven Selbstverständnis der Beamtenschaft entspricht oder auch objektiven Gegebenheiten, bleibt dahingestellt. Hier bleibt die Kommission aber bereits stehen, und ohne den Ansatz zu einer genaueren Analyse bezieht sie sich auf ein von obrigkeitlichen Vorstellungen geprägtes Gemeinwohl als „geistiges Fundament des modernen Beamtentums, das über alle verfassungsrechtliche Entwicklung bis in die Gegenwart erhalten bleibt“.

Dabei macht gerade die historische Entwicklung der Verwaltung aus den Machtbedürfnissen des Absolutismus heraus deutlich, wie sehr sie in ihren Auf-

gaben und deren Erfüllung immer von den ökonomischen Interessen einer Minderheit abhängig und ihnen geradezu verpflichtet war³). Gerade in Epochen wie um die Jahrhundertwende in Preußen, in denen die Verpflichtung auf den Staat und das gemeine Wohl nach außen hin am ausgeprägtesten war, zeigt die kritische historische Analyse die Bedeutung der Verwaltung als der treibenden Kraft bei der Etablierung und der Durchsetzung der herrschenden und sich gerade der Herrschaft bemächtigenden Interessen. Diese heute noch von der Kommission vertretene Gemeinwohlideologie hat also von Beginn an eine starke Interessenslastigkeit aufgewiesen, wie überhaupt die Geschichte der Verwaltung stets aufs engste mit der Entwicklung der jeweiligen ökonomischen Interessen verflochten war.

Es ist deshalb erstaunlich, wie unreflektiert die Kommission diesen sehr fragwürdigen Begriff zum Ausgangspunkt für die Standortbestimmung der Verwaltung und ihrer Aufgaben in der Gegenwart macht. Früher wie heute gilt ihr die Verpflichtung auf das Gemeinwohl als höchste ethische Forderung. Zwar erkennt die Kommission, daß die Gemeinwohlvorstellung sich in einem Interessenpluralismus aufgelöst hat; sie führt die traditionelle Vorstellung aber dadurch fort, daß sie gegenüber der negativ verstandenen Pluralität von Interessen die Verwaltung immer noch als den Anwalt „des Gemeinwohls“ und als den im Grunde allein berufenen Interpreten versteht. Dahinter steht die nicht eingestandene Überzeugung, der politische Entscheidungsspielraum sei durch technokratische Sachzwänge⁴) dermaßen eingeengt, daß die „effektivste“ Entscheidung nicht durch das Wechselspiel demokratischer Kräfte, sondern durch die „sachverständige“ Verwaltung zu treffen sei.

Damit gewinnt die Frage nach dem Demokratieverständnis der Kommission eine zentrale Bedeutung. Es fällt auf, daß die Kommission bei der Beschreibung des gegenwärtigen politischen Systems, in dem die Verwaltung ein tragender Teil ist, sich auf die allgemeinsten plakativen Formulierungen beschränkt, ohne irgendeinen der neueren demokratietheoretischen Ansätze, wie sie in der politikwissenschaftlichen Diskussion vertreten sind, aufzunehmen und einen eigenen Standpunkt zu entwickeln. Demokratie reduziert sich für die Kommission auf den demokratisch legitimierte Gesetzgeber, dessen Willen die Verwaltung nur zu vollziehen braucht, innerorganisatorisch auf Fragen der Personalvertretung und auf eine stärkere Dienstleistungsorientierung des Verwaltungshandelns. Die Berufung auf den demokratischen Gesetzgeber, dessen Willen nur noch zu vollziehen sei, wird zur Leerformel; es wird nicht zur Kenntnis genommen, daß in Wahrheit neben den Parteien und parlamentarischen Gremien die Verwaltung ein Zentrum der politischen Willensbildung darstellt. Wer unter diesen Um-

3) Zur historischen Entwicklung und politischen Rolle der Verwaltung vgl. besonders R. Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Restauration*, 1965 und E. Kehr, *Der Primat der Innenpolitik*, 1965

4) Vgl. dazu die Thesen Schelskys und die daran geknüpfte Diskussion

ständen Verwaltung als rein neutrales Vollzugsinstrument ansieht, verfehlt die politische Wirklichkeit.

Im gesellschaftlichen Bereich glaubt die Kommission, Demokratie sei dadurch gewährleistet, daß die „relevanten“ gesellschaftlichen Kräfte an der politischen Willensbildung ausreichend beteiligt seien, wobei sie die Fiktion aufrechterhält, daß Verwaltung im Grunde, um sachgerecht entscheiden zu können, auf diese Kräfte nicht angewiesen ist. Es wird also die gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft anerkannt und gleichzeitig die Distanz des Staates zur Gesellschaft betont. Diese ambivalente Haltung war bei der Zusammensetzung der Kommission zu erwarten; sie ist daneben kennzeichnend für die allgemeine Auffassung von der Gesellschaft in der Verwaltung, besonders in der Ministerialbürokratie. Ohne eine gesamtgesellschaftliche Analyse wird die Pluralismuskonzeption — unter Ignorierung der vielschichtigen politikwissenschaftlichen Diskussion — zur unbefragten Norm. Es wird nicht gesehen, daß in diesem System die Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Kräfte über ihre Durchsetzung entscheidet und weniger organisationsfähige Interessen nicht berücksichtigt oder sogar unterdrückt werden. Dabei wäre es gerade die entscheidende Aufgabe der das „Gemeinwohl“ vertretenden Verwaltung, sich dieser vorrangig anzunehmen, das bedeutet also: Partei zu nehmen, politisch zu handeln.

Das Bild des Beamten

Die Widersprüchlichkeit und wissenschaftliche Antiquiertheit in den theoretischen politischen Annahmen und Voraussetzungen spiegelt sich im Bild des Beamten wider, das die Kommission entwirft.

Sie übernimmt im Anschluß an und in Weiterführung der „hergebrachten Grundsätze“ das Bild des Beamten als eines politischen Neutrums. Er bleibt an das „Gemeinwohl“ gebunden, muß bestimmten Anforderungen an seine persönlichen Eigenschaften gerecht werden, wobei die traditionelle Staatsorientierung oberflächlich in eine Bürgerorientierung übersetzt wird, und er bleibt in einem besonderen Treue- und Gewaltverhältnis gebunden. Als sein Interesse wird nur sein soziales Sicherheitsbedürfnis gesehen und anerkannt; der Beamte ist Instrument und Objekt.

Die Neugestaltung der Verwaltung und des öffentlichen Dienstrechts muß aber dazu führen, daß die Verwaltungsangehörigen in klarer Kenntnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge ihre Aufgaben wahrnehmen können. Sie müssen in der Lage sein, Chancengleichheit herzustellen, Abhängigkeiten und Privilegien abzubauen und benachteiligte Gruppen bei der Artikulation und Durchsetzung ihrer Forderungen zu unterstützen.

In dem von einer liberalistischen Theorie und von den sozialen Realitäten des preußisch-deutschen Monarchismus gekennzeichneten Bild, das sich die Kommission vom Beamten macht, überschneiden sich die Anforderungen der

Aufgaben und die ihnen entsprechenden Arbeitstechniken und -methoden mit den Anforderungen der hierarchischen Struktur der Verwaltungsorganisation.

Die Aufgaben erfordern heute eine soziale Sensibilität und ein Problembewußtsein, Arbeitsmethoden und -techniken, kooperative Verhaltensweisen, interdisziplinäre Beweglichkeit und ein entfaltetes politisches Bewußtsein, dem das hierarchische Organisationsprinzip zuwiderläuft. Die Aufgabe verlangt also eine ungehinderte Kommunikation und freie Kooperation — die bestehende hierarchische Organisation muß jedoch auf Formalisierung und Kontrolle bestehen. Sie setzt den unwissenden, nicht emanzipierten, der Führung und Lenkung bedürftigen Menschen voraus. Der außerhalb der Verwaltung freie, mündige und emanzipierte Staatsbürger soll eigenverantwortlich, initiativ und kreativ in einem organisatorischen Gefüge Aufgaben erledigen, dessen Strukturprinzipien die Entfaltung aufgabenadäquater Arbeitsweisen unterdrücken müssen und eine eigenverantwortliche Arbeit nicht zulassen — die ihn aber mit der Sanktionsgewalt des Apparates zur Verantwortung zieht, wenn etwas schiefgegangen ist. Anpassung und Konformität sind die „rationale“ Konsequenz. Diese Probleme und ihre strukturellen Ursachen werden jedoch von der Kommission einer Diskussion kaum für wert befunden.

Die Problemstruktur: Zusammenhang zwischen Personalreform und Verwaltungsstruktur

Ein anderer schwerwiegender Mangel des Gutachtens liegt darin, daß die Kommission den Zusammenhang zwischen der Personalreform und der Strukturreform nicht erkennt. Sie ignoriert, daß die politischen und gesellschaftlichen Anforderungen an die Verwaltung, die Bedingungen der modernen Arbeitsmethoden und die Erwartungen der Beschäftigten im Hinblick auf ihren Arbeitsplatz zunächst Anforderungen an die Organisationsstruktur der Verwaltung sind. Die Kommission ordnet sich zwar verbal in den Rahmen der übrigen Reformbestrebungen ein, aber inhaltlich wird dieser Aspekt vollständig vernachlässigt.

Die Kommission geht von einer Erhöhung der Verwaltungsleistung als ihrer Hauptforderung aus, glaubt, diese mit einer Dienstrechtsreform erfüllen zu können, und betrachtet die Veränderung der Organisationsstruktur als Folgeproblem, das sich automatisch und von selbst löst. Dieses Vorgehen und die entsprechende Problemstrukturierung sind grundfalsch. Erst aus einer Reform der Struktur der Verwaltung heraus können konkrete Anforderungen an die Beschäftigten und dementsprechend an ein Dienstrecht formuliert werden. Durch diese Verkehrung der Problemstruktur verschließt sich die Kommission den neueren Erkenntnissen der Organisationstheorie und den Ergebnissen der empirischen Organisationssoziologie, der Sozialpsychologie und der Gruppendynamik zu den Auswirkungen der Organisation in ihren funktionellen und strukturellen Aspekten auf die Organisationsangehörigen. Die Annahmen der Kommission über die Motivation zum Eintritt in den öffentlichen Dienst, die Probleme der Führung,

des beruflichen Aufstiegs, der Folgen der Professionalisierung und einseitigen Formalisierung der Kommunikationsbeziehungen, um einige zu nennen, können daneben nur antiquiert wirken. Das einzige Gutachten, das die Kommission zu dieser Thematik eingeholt hat, hat keinen Niederschlag gefunden.

So hat die Kommission kein Verhältnis zu kooperativen, hierarchiefreien Arbeitsformen. Sie werden zwar am Rande erwähnt, die Kommission entfaltet aber keinerlei Phantasie, sie von der personellen Seite her abzustützen und weiterzuentwickeln. Im Ergebnis setzt die Kommission durch ihre Strukturierung des Problems die überkommenen Organisationsprinzipien voraus.

Die Funktionsgruppen

Der Konservatismus der Kommission und ihr Hang „... zu erhalten, was sich bewährt hat“, drückt sich in einer ihrer zentralen „innovativen“ Vorschläge aus: dem Ersatz des Laufbahnsystems durch ein System von „Funktionsgruppen“, die von den zu erfüllenden Aufgaben her definiert werden sollen. In diesem System ersetzt der funktionell gesehene Begriff des „Dienstpostens“ den des Amtes als Grundeinheit. Eine qualitative Bewertung des Dienstpostens ergibt einerseits seine Position innerhalb der Funktionsgruppe, andererseits ein „Anforderungsprofil“, mit dem das „Eignungsprofil“ des Bewerbers übereinstimmen muß.

Nun weisen jedoch *Luhmann / Mayntz*⁵⁾ in ihrem Gutachten für die Kommission darauf hin, daß die für den Aufbau des Funktionsgruppensystems zentralen Instrumentarien, das Anforderungsprofil und das Eignungsprofil, noch nicht entwickelt sind, allenfalls „prinzipiell“ entwickelt werden könnten. Diese Problematik ist jedoch schon bei den älteren Bemühungen um eine vernünftige Stellenbeschreibung aufgetaucht und hat ihnen zum Scheitern verholfen. „Prinzipiell“ ist sicher eine Beschreibung des Dienstpostens oder der Stelle möglich: Sie kann aber „prinzipiell“ immer nur eine statische Beschreibung, eine Momentaufnahme ohne längerfristige Perspektive sein. Eine Stelle, die heute qualitativ hoch eingestuft ist, kann morgen durch einen Zielwandel oder andere Änderungen von sekundärer Bedeutung sein. Damit geht das Funktionsgruppensystem eines weiteren ihm zugeschriebenen Vorteils verlustig: der möglichen langfristig orientierten Entwicklung von „Verwendungsreihen“ als Herzstück einer „Personalsteuerung“ (man beachte den Ausdruck!).

Die vertikale Ausdehnung der Funktionsgruppen ergibt sich aus gleichartigen, aber qualitativ verschiedenen Funktionen (Dienstposten), ihre horizontale Ausdehnung aus verschiedenartigen, aber qualitativ gleichen Funktionen. Als Einstieg sind Basisdienstposten vorgesehen, die eine einheitliche Ausbildung voraussetzen. Aus dieser einheitlichen Ausbildung und den innerhalb der Funktionsgruppen möglichen Berufserfahrungen soll eine auf den einzelnen Beschäftigten zugeschnit-

5) Luhmann/Mayntz: Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts Bd. 7, 1973

tene „Verwendungsreihe“ geschneidert werden, die bereits Fort- und Ausbildungsmöglichkeiten, Beförderungen und Funktionsgruppenwechsel miteinbezieht. Die Perspektivenlosigkeit der Dienstpostenbewertung gilt aber auch für die Verwendungsreihen und macht sie in ihren Möglichkeiten hinfällig. Hinzu kommen noch drei weitere Argumente:

Zur Feststellung der Eignung und Qualifikation hält die Kommission Prüfungen für das geeignete Mittel; sie ignoriert dabei völlig — wie so viele andere Dinge — die von der Pädagogik längst nachgewiesene Tatsache, daß Prüfungen ein ungeeignetes Mittel zum Nachweis einer Qualifikation sind, geschweige denn etwas über zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten aussagen können⁶⁾.

Das zweite Argument bezieht sich auf die Entwicklung des Systems der Verwendungsreihen. Die an sich löbliche Absicht, die berufliche Entwicklung und den Aufstieg zu planen, müßte fairerweise den gesamten vertikalen und horizontalen Spielraum der Verwaltung ausschöpfen. Das scheitert jedoch daran, daß die Funktionsgruppen in ihrer vertikalen wie horizontalen Ausdehnung unterschiedlich sind, wobei innerhalb dieses Systems wieder ein fachlich nicht profilierter Allzweckbeamte die Oberhand gewinnen wird. Damit sind die wesentlichen Konstitutionsbedingungen des alten Laufbahnprinzips aufrechterhalten.

Das dritte Argument bezieht sich auf die Fortbildung als zentrale Bedingung für die berufliche Entwicklung und den Aufstieg. Nach Ansicht der Kommission kann mit ihrem vorgeschlagenen Funktionsgruppensystem „... der Laufbahngedanke frei von formalen Begrenzungen verwirklicht werden“. Das Gegenteil ist der Fall. Das gegenüber dem alten Laufbahnsystem weiter ausdifferenzierte Funktionsgruppensystem macht einen Aufstieg von einem häufigen Positionswechsel, der oft einen Berufswechsel bedeuten kann, abhängig. Dieser Wechsel, zumal eine systematische *job-rotation* abgelehnt wird, kann aber für die Mehrzahl der Beschäftigten nur durch verwaltungsinterne Fortbildung bewältigt werden. In den Genuß der Fortbildung, von ihren institutionellen Unzulänglichkeiten abgesehen, kommt aber nur, wer von seinem Vorgesetzten als dafür geeignet befunden wird.

Der Vorschlag der Kommission kaschiert unter diesen Bedingungen nur das gewohnte Erscheinungsbild der Hierarchie und entpuppt sich als ein ausgeklügeltes System, durch neue Anreize, Belohnungen und Drohungen die Konkurrenz um die Sprossen der Stufenleiter der Hierarchie anzufachen und damit die Abhängigkeit und die Kontrollierbarkeit der Beschäftigten zu erhöhen. Was sich die Kommission an Elastizität der „Personalsteuerung“ erhofft, schlägt unter den tatsächlichen Bedingungen um in einen erhöhten Zwang zur Konformität und Anpassung, ohne jeden Gewinn an Rationalität. Die Kommission konnte mit ihrem Vorschlag bisher die Überflüssigkeit von Amtsbezeichnungen deutlich

6) F. Kval, Prüfung und Herrschaft. Hochschulprüfungen zwischen Ritual u. Rationalisierung, 1972; Garzncr/ Hornach, Angst und Leistung, 1972

machen; ansonsten blieb er fern jeder Operationalisierbarkeit. Eins leistet das neue System jedoch bereits besser als das alte: die hierarchischen Strukturen und ihr Privilegiensystem abzusichern und eine dichtere Kontrolle über diejenigen „unten“ zu ermöglichen.

Das Leistungsprinzip

Das Aufdecken des von der Kommission selbst nicht ausreichend bewußt gemachten politischen und gesellschaftlichen Hintergrundes schafft die Grundlage für eine kritische Betrachtung der Vorschläge zur Personalreform. Dabei kommt es nicht darauf an, die Einzelvorschläge isoliert auf ihren "Wert oder Unwert zu betrachten, sondern ihre gemeinsame Zielrichtung herauszuarbeiten. Ob es sich um Beförderungen, Laufbahnen, Bezahlung oder Beurteilung handelt, immer dominiert dasselbe Ziel: bei unveränderter Organisationsstruktur den einzelnen Beschäftigten zu erhöhter „Leistung“ anzutreiben. „Leistung“, „Leistungsprinzip“ und „Leistungssteigerung“ sind Schlüsselbegriffe für die Kommission. Angesichts dieser zentralen Rolle des Leistungsbegriffs im Gutachten ist es allerdings erstaunlich, daß die Kommission keinen Versuch macht, „Leistung“ zu problematisieren und zu definieren.

„Leistung“ gilt innerhalb des westeuropäischen Wertsystems als kultureller Wert und funktioniert gleichzeitig als Prinzip der sozialen Statuszuweisung. Die auf „Leistung“ aufbauende Hierarchie wird als gerecht und sogar demokratisch empfunden: freie Bahn dem Tüchtigen⁷⁾.

Die Einheit des „Leistungsprinzips“ ergibt sich daraus, daß die Inhalte des kulturellen Werts „Leistung“ mit den Inhalten des sozialen Prinzips „Leistung“ übereinstimmen. Das setzt aber voraus, daß Abgrenzbarkeit und Meßbarkeit der individuellen Leistung bei Gleichheit der Ausgangslage und -bedingungen gegeben sind. Diese Voraussetzungen sind jedoch nicht erfüllbar: Die zunehmende Komplizierung der Arbeitsverhältnisse erfordert ein arbeitsteiliges Zusammenwirken, das eine Abgrenzbarkeit der individuellen Leistung und ihre isolierte Bewertung geradezu widersinnig erscheinen läßt. Es ist deshalb kein gangbarer Weg, durch einen Vergleich von Anforderungs- und Eignungsprofil zu einer individuellen Leistungsmessung zu kommen.

Für die Einstufung in die Hierarchie und die Zuweisung des Arbeitsplatzes bedeutet das, daß nicht „Leistung“, sondern andere Kriterien bestimmend sind, etwa die Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen oder Institutionen, soziale Fertigkeiten (Anpassung, Wohlverhalten gegenüber Vorgesetzten), Wertvorstellungen und Orientierungen, die mit der jeweiligen Umgebung übereinstimmen. Die Elemente des Zuordnungsprinzips „Leistung“ entpuppen sich so als im wesentlichen nicht-leistungsbezogen. Die darauf aufbauende „Leistungsgesell-

7) v. Krockow, Leistungsprinzip und Herrschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte 33/1972, s. auch Offe, Leistungsprinzip und industrielle Arbeit, Frankfurt 1970; Elitz, Die Legitimationskrise der Leistungsgesellschaft, Frankfurter Hefte 11/1973

schaft" ist demnach vielmehr eine „Nicht-Leistungsgesellschaft" und das „Leistungsprinzip" wird zur Ideologie⁸⁾).

Wenn die Kommission nun nicht meßbare „Leistung" zum Kriterium der Zuweisung von Dienstposten und hierarchischen Positionen macht, hat sie eine vom Ansatz her verfehlte Konzeption: Sie überträgt das Konkurrenzmodell der Privatwirtschaft schlechthin auf die öffentliche Verwaltung. Aus der Konkurrenz der Unternehmen um den Profit, die zu höchstmöglicher Unternehmensleistung anspornen soll, wird die Konkurrenz der Beschäftigten um den Arbeitsplatz und die damit verbundenen finanziellen, sozialen und innerorganisatorischen Belohnungen. Innerhalb der unveränderten Organisationsstrukturen und ihrer eigenen Rationalität verhält sich derjenige rational und ist konkurrenzfähig, der unter Berücksichtigung aller Nicht-Leistungskriterien versucht, die hierarchische Stufenleiter zu erklimmen. Finanzielle Sicherung, angesehener sozialer Status und organisationsinterne Macht werden nicht durch Leistung, sondern durch Anpassung erreicht.

Wenn „Leistung" trotzdem das wesentliche Zuordnungskriterium bleibt, fallen das Wertesystem und die soziale Wirklichkeit immer mehr auseinander. Daraus ergeben sich unmittelbare soziale und psychische Folgen für den einzelnen: Der Leistungsdruck auf ihn kann beliebig erhöht werden, die Konkurrenzsituation kann verschärft und damit der einzelne manipulierbar gemacht werden. Auf der psychischen Ebene entstehen durch die anerzogene Internationalisierung des Wertes „Leistung" bei unzureichender Möglichkeit ihrer Entfaltung und Anerkennung Konflikte, die zur Entfremdung und nicht abschätzbaren psychischen Belastungen führen.

Schlußbemerkungen

Die bisherigen Äußerungen der Gewerkschaften zum Gutachten der Studienkommission lassen die Gefahr erkennen, daß sich die Kritik auf die Vor- und Nachteile von Einzelvorschlägen zum Dienstrecht und auf einige herausragende Streitpunkte, wie das Gesetz- oder Tarifmodell und die Streikrechtsfrage beschränkt. Die Kritik der ideologischen Grundlagen hat jedoch gezeigt, daß Fragen der Personalreform nur sinnvoll auf der Grundlage klarer Vorstellungen über die Rolle der Verwaltung in der Gesellschaft und über ihre innere Struktur gelöst werden können. Auf diesen Gebieten liegen jedoch von Gewerkschaftsseite noch keine ausreichenden Konzeptionen vor. Wichtiger als die defensive Auseinandersetzung mit den jetzt vorgetragenen Vorstellungen der Kommission ist es deshalb, Personalreform und Strukturreform als eng zusammengehörig zu erkennen und eine Gesamtkonzeption für den öffentlichen Dienst zu entwickeln.

8) D. Seibel, Die Folgen des Leistungskonflikts, Das Argument 78, März 1973