

## Aus der Skylla in die Charybdis geraten?<sup>1)</sup>

### – Der öffentliche Dienst zwischen Abwicklung und Strukturreform –

Ulf Berger-Delhey, Bonn

#### I. Eine neue Debatte?

Die schwierige gesamtwirtschaftliche Situation hat in Politik und Gesellschaft eine umfassende Debatte über die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland und damit über die deutsche Wirtschafts- und Sozialverfassung in Gang gebracht. Angemahnt werden dabei insbesondere Erhöhungen der Produktivität („lean management“ bzw. „lean production“) und De-regulierungen insbesondere in der Tariflandschaft: „Die Krise zeigt Erfolge. Bewegung ist in die versteinerte Tariflandschaft gekommen. Noch ehe die Verhandlungsmaschine der Verbände und Gewerkschaften warmgelaufen ist, haben die Unternehmen mit ihren Betriebsräten gleichsam von unten die Tarifrunde durch eigene Regelungen überholt, unterlaufen oder präjudiziert. Tarifliche Lohnerhöhungen werden im Betrieb kassiert (...), noch ehe sie vereinbart sind; starre Arbeitszeiten werden aufgeweicht, ohne daß die Lösung für die Fläche abgewartet würde. Es mag sein, daß diese Strukturveränderung der Tariffindung einmal als wichtigste sozialpolitische Innovation der Krise in den neunziger Jahren genannt wird (...)<sup>2)</sup>. – Inzwischen konzentriert sich ein nicht unerheblicher Teil der allgemeinen Debatte auf den öffentlichen Dienst. Dies wiederum ist sicherlich Ausfluß der angespannten finanziellen Situation aller öffentlichen Haushalte, aber

nicht nur. Gerade einige bemerkenswerte aktuelle Vorschläge machen deutlich, daß die gegenwärtigen Probleme gerade auch im öffentlichen Dienst tiefer, nämlich im Grundsätzlichen wurzeln: „Die Tarifpartner sollten auch viel mehr als bisher über Struktur und Organisation des öffentlichen Dienstes sprechen. Er muß sich modernisieren, er muß effizienter werden. Dazu sind mehr Leistungsanreize und mehr Verantwortlichkeiten am einzelnen Arbeitsplatz nötig (...) Die Hierarchien müssen flacher, die Strukturen beim Personaleinsatz und bei der Bezahlung beweglicher werden. Wenn die Beschäftigten stärker motiviert werden, wenn Leistung und „Produktivität“ der öffentlichen Dienste steigen, dann öffnet sich mittelfristig auch wieder Spielraum für Einkommensverbesserungen (...)<sup>3)</sup>.

1) „Incidis in Scyllam, cupiens vitare Charybdin“ (= „Während Du wünschst, der Charybdis zu entgehen, verfallst Du der Skylla“): Nachbildung eines grch. Sprichworts bei APOSTOLIUS, 16, 49, im Anschluß an HOMER, Odyssee, XII, 85-110, wo die Gefährlichkeit der bd. Meeresungeheuer Skylla und Charybdis zuerst geschildert ist, in – ca. 1178-1182 – GUALTHERUS AB INSULIS (= WÄLTHER VON LILLE, auch: VON CHATILLON), 5, 301; vgl. BÜCHMANN, Geflügelte Worte, 32. Aufl. 1972, S. 594 f.

2) HANK, in: FAZ vom 6. 1. 1994, S. 9; ähnl. z. B. auch – „Sozialschutz gibt es nicht ohne Produktivität“ – RÜTHERS, in: FAZ vom 24. 4. 1993, S. 13.

3) So – „Same procedure as every year?“ – SIMONIS, in: FAZ vom 5. 1. 1994, S. 8.

Mit Nachdruck wird deshalb auch eine globale Strukturreform angemahnt: „1. An einer schrittweisen Personalverringerung im öffentlichen Dienst führt kein Weg vorbei; dennoch muß das hohe Leistungsniveau der Verwaltung erhalten bleiben. 2. Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung müssen wirtschaftlich und sparsam erfüllt werden; soweit Privatunternehmen – im Bereich der Leistungsverwaltung – öffentliche Aufgaben auf Dauer und für alle Bürger in gleicher Qualität, aber wirtschaftlicher erfüllen können, ist die Privatisierung die richtige Alternative. 3. Die innere Verfassung des öffentlichen Dienstes muß geprägt sein von Bürgernähe, Funktionalität und Effizienz der Verwaltungsabläufe, Einsatz moderner Techniken, Anwendung moderner Führungsprinzipien, das heißt vermehrt kooperative Führung innerhalb der Behörden als hierarchische Weisungssysteme, mehr Delegation von Verantwortung, ständige Selbstprüfung der Verwaltung auf Möglichkeiten zur Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung, Steigerung der Leistungsbereitschaft der Angehörigen des öffentlichen Dienstes z. B. durch Prämiensysteme und eine Flexibilisierung der Bezahlung sowohl in der Besoldung der Beamten als auch in der Vergütung der Angestellten und Arbeiter“<sup>4)</sup>.

Freilich sind derartige Überlegungen nicht neu, wie ein aus dem Jahre 1992 datierender Befund zeigt: „Die Vergütungsprobleme des öffentlichen Dienstes sind durch lineare Einkommenserhöhungen nicht zu lösen. Geboten ist vielmehr eine Strukturreform, die den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes besser Rechnung trägt als die historisch gewachsene starre Struktur. Diese Strukturreform muß die mittelfristige Belastung der öffentlichen Haushalte mit Personalkosten nicht zwangsläufig erhöhen, weil dann die linearen Anhebungssätze kleiner ausfallen könnten als ohne Strukturreform (...)“<sup>5)</sup>. Gerade der Umstand aber, daß bestimmte, nunmehr allgemein für richtig erachtete Überlegungen nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt umgesetzt wurden, macht indessen deutlich, daß dem öffentlichen Dienst in noch stärkerem Maße als der privaten Wirtschaft ein Zielkonflikt immanent ist, der letztlich in der globalen Wirtschaftslage wurzelt. Welche Auswirkungen insbesondere das Zusammenspiel mikro- und makroökonomischer Erwägungen haben kann, illustriert ein Blick auf das sog. Beitrittsgebiet.

## II. Bestandsaufnahme „Ost“

Zur Zeit zählt der öffentliche Dienst in Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden) rd. 6,6 Mio. Beschäftigte (Beamte, Angestellte, Arbeiter) – rd. 5 Mio. im Alt-Bundesgebiet, rd. 1,6 Mio. im sog. Beitrittsgebiet –, für die alle öffentlichen Haushalte zusammen jährlich rd. 331 Mrd. DM aufwenden<sup>6)</sup>. Bereits diese globalen Zahlen lassen bei einer Bevölkerungsverteilung im ungefähren Verhältnis 4:1 zwischen West und Ost deutliche Ungleichgewichte vermuten, ein Befund, den nähere Betrachtung bestätigt:<sup>7)</sup> Durchschnittlich je 10 000 Einwohner beschäftigten 1992 Länder und Gemeinden im Alt-Bundesgebiet 233 bzw. 195<sup>8)</sup>, im sog. Beitrittsgebiet hingegen 304 bzw. 427 Personen<sup>9)</sup> im öffentlichen Dienst. Im Vergleich zum Alt-Bundesgebiet ergibt sich dabei ein rechnerischer Personalüberhang von rd. 440 000 Beschäftigten, nämlich knapp 335 000 auf kom-

munaler und etwas mehr als 100 000 auf Länderebene, oder mit anderen Worten: Im sog. Beitrittsgebiet wäre ein Viertel aller Stellen auf Länderebene zu streichen, auf kommunaler Ebene sogar über die Hälfte!

Vor dem Hintergrund, daß der Personalüberhang jährlich mit mehr als 20 Mrd. DM Mehrkosten zu Buche schlägt, liegt der betriebswirtschaftliche Zwang zur Personalanpassung schon angesichts der angespannten finanziellen Lage aller öffentlichen Haushalte auf der Hand, – der Zielkonflikt freilich auch: Einerseits schüfe beschleunigter Personalabbau nicht nur zusätzliche Mittel zum dringlichen Ausbau öffentlicher Infrastruktur, sondern böte sicherlich auch Raum zur Entgeltangleichung in einem überschaubaren Zeitraum<sup>10)</sup>. Andererseits kann die schwierige Lage auf dem Arbeitsmarkt kaum außer acht gelassen werden. Immerhin stieg die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland insgesamt allein zwischen Dezember 1992 und Dezember 1993 von 3,13 Mio. auf 3,68 Mio. – Alt-Bundesrepublik 2,03 Mio. (= 6,6 v. H.) bzw. 2,51 Mio. (= 8,1 v. H.), sog. Beitrittsgebiet 1,1 Mio. (= 13,5 v. H.) bzw. 1,17 Mio. (= 15,4 v. H.) –, ganz abgesehen davon, daß weitere 1,5 Mio. (1992: 1,8 Mio.) – Alt-Bundesrepublik 0,6 Mio., sog. Beitrittsgebiet 0,9 Mio. – Menschen in dieser Statistik nur deshalb nicht erfaßt sind, weil sie mit Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (u. a. Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, berufliche Förderung, Vorruhestand) vor Arbeitslosigkeit bewahrt wurden<sup>11)</sup>. Wie prekär sich die Lage zudem gerade im sog. Beitrittsgebiet darbietet, veranschaulichen zwei Vergleiche: Im Alt-Bundesgebiet wies Ende 1993 der (Arbeitsamt-)Bezirk Freising mit 4,7 v. H. die niedrigste, der Bezirk Wilhelmshaven mit 15,2 v. H. die höchste Arbeitslosenquote auf; die Vergleichszahlen für das sog. Beitrittsgebiet lauten 11,6 v. H. im Bezirk Dresden und 21,8 v. H. im Bezirk Altenburg<sup>12)</sup>. Allein Sachsen indessen, wo rd. 1,6 Mio. Menschen einen Arbeitsplatz haben, aber – hochgerechnet auf das Niveau fortgeschrittener Industrieländer – rd. 2,1 Mio. einen haben müßten<sup>13)</sup>, bezahlte der Freistaat noch am 1. Juli 1993 147 700 Beschäftigte, während im Juli 1993 noch 128 700 „Zahlfälle“ (einschließlich sog. Vorschußbediensteter, schwebender Gerichtsverfahren usw.) den Landeshaushalt belasteten; der aktuelle Haushalt weist dort nunmehr einschließlich befristeter Arbeitsverhältnisse ein Soll von rd. 120 600 Stellen aus<sup>14)</sup>. Wegen not-

4) BOHL, in: Die Welt vom 6. 1. 1994, S. 5.

5) FUEST/KROKER, Einkommensvergleich zwischen privater Wirtschaft und öffentlichem Dienst, 1992, S. 40; s. jüngstens auch MORATH (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, 1994.

6) Zahlen nach BOHL, in: Die Welt vom 6. 1. 1994, S. 5.

7) Zur diesbezügl. Studie des Karl-Bräuer-Instituts vgl. Der Steuerzahler 1993, S. 193.

8) Bad.-Württ. 242 bzw. 218, Bay. 229 bzw. 204, Hess. 246 bzw. 226, Nds. 248 bzw. 193, Nordrh.-Westf. 212 bzw. 177, RhPf. 246 bzw. 160, Saarl. 286 bzw. 157, Schl.-Holst. 238 bzw. 197.

9) Brandenburg 250 bzw. 454, Mecklenburg-Vorpommern 328 bzw. 425, Sachsen 285 bzw. 424, Sachsen-Anhalt 328 bzw. 440, Thüringen 346 bzw. 395.

10) Die Anhebung der Entgelte auf 80 v. H. alt-bundesdeutschen Niveaus ab 1. 7. 1993 belastete die öffentlichen Haushalte mit rd. 2 Mrd. DM, vgl. Der Steuerzahler 1993, S. 193.

11) FAZ vom 6. 1. 1994, S. 9 f.

12) FAZ vom 9. 1. 1994, S. 10.

13) FAZ vom 15. 12. 1993.

14) Vgl. FUNK, in: FAZ vom 15. 12. 1993.

wendiger Neueinstellungen – neben „Wasserköpfen“ gibt es nach wie vor unterbesetzte oder noch nicht vollständig aufgebaute Verwaltungen (z. B. Finanzen, Justiz) – fiel das tatsächliche Ausmaß des Stellenabbaus in diesem Zeitraum dabei sogar noch umfangreicher aus und betraf bis Juli 1993 rd. 34 000 Beschäftigte, also mehr als ein Viertel der zu diesem Zeitpunkt im Haushalt noch ausgewiesenen Stellen<sup>15)</sup>.

### III. Lösungen

Fast noch schwieriger als dieses „Ob“ eines Personalabbaus gestaltet sich jedoch dessen „Wie“. Sieht man nämlich von stärkerer Aufgabenübertragung auf Private und freie Träger sowie einem zügigen Abschluß kommunaler Gebietsreformen ab, bleiben im wesentlichen nur Kündigungen. Da das Problem der Überbesetzung bei den dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zur Bundesrepublik Deutschland vorausgehenden Verhandlungen bekannt war, regelte Anl. I, Kap. XIX, Sachgebiet A, Abschn. III Nr. 1 Abs. 4 zum Einigungsvertrag (EVertrG)<sup>16)</sup> ein zunächst auf zwei Jahre befristetes Bedarfskündigungsrecht: „Die ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung ist auch zulässig, wenn 1. der Arbeitnehmer wegen mangelnder fachlicher Qualifikation oder persönlicher Eignung den Anforderungen nicht entspricht oder 2. der Arbeitnehmer wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbar ist oder 3. die bisherige Beschäftigungsstelle ersatzlos aufgelöst wird oder bei Verschmelzung, Eingliederung oder wesentlicher Änderung des Aufbaues der Beschäftigungsstelle die bisherige oder eine anderweitige Verwendung nicht mehr möglich ist (...)“<sup>17)</sup>. Auf Initiative des Freistaats Sachsen hin wurde diese Regelung mit Gesetz vom 20. August 1992<sup>18)</sup> bis 31. Dezember 1993 verlängert, wobei die Debatte freilich durchaus kontrovers verlief<sup>19)</sup>. Da aber insbesondere die Kommunen vom Bedarfskündigungsrecht ungeachtet dessen nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht zu haben scheinen<sup>20)</sup>, entbrannten entsprechende Auseinandersetzungen bald von neuem.

Das Problem lag auf der Hand: Ein Auslaufen der Bedarfskündigungsregelung würde die uneingeschränkte Geltung allgemeinen Kündigungsschutzrechts mit der Folge nach sich ziehen, daß wegen der im Rahmen jeder betriebsbedingten Kündigung gemäß § 1 Abs. 3 KSchG<sup>21)</sup> anzustellenden Sozialauswahl vor allem Beschäftigte mit nur wenigen Dienstjahren betroffen wären, vornehmlich also Jüngere und die ab Herbst 1989 als politisch unbelastete „Quereinsteiger“ in den öffentlichen Dienst gekommenen Bürgerrechtler, es sei denn, allgemeines Kündigungsschutzrecht erführe eine spezifische Änderung. Zur Lösung dieses Zielkonfliktes wiederum boten sich deshalb zwei Wege an, nämlich eine Modifikation bestimmter Vorschriften des KSchG, ggf. in Form zeitlich, räumlich und sachlich auf den öffentlichen Dienst beschränkter Sonderregelungen, oder eine erneute Verlängerung der Bedarfskündigungsregelung aus dem EVertrG. Was die erste Überlegung anbelangte, so war zu berücksichtigen, daß Anl. I Kap. VIII Abschn. II Nr. 6 zum EVertrG die grundsätzliche Inkraftsetzung des KSchG (mit einigen in diesem Zusammenhang irrelevanten Maßgaben) regelt, während der zweite Ansatz am Gebot unabding-

barer Vereinheitlichung von (Rechts-)Bewußtsein und Lebensverhältnissen in Deutschland zu messen war. Hinzu kam, daß eine dergestalt eindeutige Kennzeichnung einer Sonderrechtssituation rechtstechnisch zwar sowohl als direkte bundesgesetzliche Regelung als auch als befristete, die Eigenverantwortlichkeit stärkende Verordnungsermächtigung für die Länder hätte ausgestaltet werden können, dies aber indessen vor dem Hintergrund eines – auch sog. Maßnahmegesetze sind nicht eo ipso verfassungswidrig, insoweit gelten vielmehr die allgemeinen Grundsätze verfassungsrechtlicher Prüfung<sup>22)</sup> – verfassungsrechtlichen „Restrisikos“ jedenfalls ab 1995 als demjenigen Zeitpunkte des Einbezugs des sog. Beitrittsgebiets in den neu geordneten Bund-Länder-Finanzausgleich. Deutlich wird damit das Dilemma: So unumgänglich struktureller Personalabbau im öffentlichen Dienst des sog. Beitrittsgebiets ist, so sicher erforderte dies eine besondere gesetzliche, den wünschbaren Ziele baldiger Vereinheitlichung aller (Rechts-)Verhältnisse in Deutschland allerdings nur bedingt dienliche Regelung. Jede Umsetzung entsprechender Maßnahmen auf dieser Grundlage aber bedürfte einer gewissen ihrerseits freilich aus anderen (Rechts-)Gründen von vornherein begrenzten Zeitspanne. – Daß in der politischen Auseinandersetzung, in der letztlich alle vorerläuterten Auffassungen vertreten wurden<sup>23)</sup>, unter diesen Umständen im Bundesrat eine Mehrheit zur Verlängerung der Bedarfskündigungsregelung aus dem EVertrG nicht zustande kam und diese folglich mit Ablauf des 31. Dezember 1993 auslief<sup>24)</sup>, kann und sollte deshalb nicht überraschen<sup>25)</sup>. Der Umstand macht freilich zugleich auch deutlich, wie komplex auf den ersten Blick schlüssig erscheinende Sachverhalte gelagert sein können.

15) Vgl. FUNK, in: FAZ vom 15. 12. 1993.

16) Gesetz zu dem Vertrag vom 31. 8. 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands und der Vereinbarung vom 18. 9. 1990 – Einigungsvertragsgesetz – (BGBl. II, S. 885).

17) S. auch BR-Drs. 605/90 („Erläuterungen zu den Anlagen zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. 8. 1990“).

18) BGBl. I, S. 1546.

19) Vgl. BR-Drs. 210/92, 210/1/92 und BT-Drs. 12/2794; weitergehend – Verfassungsmäßigkeit verneinend – DÄUBLER, ZTR 1993, 135; BATTIS/SCHULTE-TRUX, ZTR 1993, 179.

20) FUNK, in: FAZ vom 15. 12. 1993.

21) Kündigungsschutzgesetz vom 10. 8. 1951 (BGBl. I, S. 499) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. 8. 1969 (BGBl. I, S. 1317), zul. geändert durch Fünfte Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 26. 2. 1993 (BGBl. I, S. 278).

22) BVerfG vom 18. 12. 1968 – 1 BvL 5, 14/64 sowie 5, 11 und 12/65 – BVerfGE 25, 1, 4; dazu krit. DÜRIG, in: MAUNZ/DÜRIG, Komm. z. GG, Stand: Dez. 1993, Art. 3 Abs. I Rnrn. 7 f., 324 f.

23) Die die BReg. tragenden Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P. bevorzugten eine Fristerstreckung der Bedarfskündigungsregelung bis 31. 3. 1994 mit anschließender Ermächtigung der Länder, dies bei Bedarf bis 31. 12. 1994 auszudehnen, die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag eine zeitlich begrenzte Sonderregelung; vgl. FAZ vom 1. 12. 1993, S. 7.

24) FAZ vom 27. 1. 1994, S. 12.

25) In der Sache verlagert sich das Problem daher auf die Tarifvertragsparteien, die bisher von einer Inkraftsetzung der Unkündbarkeitsregelung des § 53 Abs. 3 BAT – MTB II, MTL-II und BMT-G II enthalten identische Vorschriften – im sog. Beitrittsgebiet absahen; vgl. FAZ vom 27. 1. 1994, S. 12.

#### IV. Versuch einer Bilanz

Deutschlands Wirtschafts- und Sozialverfassung befindet sich in einem Prozeß tiefgreifender Veränderung, dem sich auch der öffentliche Dienst stellen muß. Die zu bewältigenden Probleme sind z. T. Ausfluß der Vereinigung beider deutscher Staaten, aber auch Ausdruck von Fehlentwicklungen in der Vergangenheit. Von ihrer erfolgreichen Bewältigung wird die Zukunft des Standortes Deutschland maßgeblich abhängen. Dem öffentlichen Dienst und von ihm gesetzter Rahmenbedingungen kommt dabei große Bedeutung zu.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß angesichts komplexer Situationen einfache Problemlösungen oft nicht möglich sind, gerade im öffentlichen Dienst. Insbesondere bei widerstreitenden, gleichrangigen Interessen bedarf es daher sorgsamer Ziel-Mittel-Analysen, um weitere Fehlentwicklungen von vornherein zu vermeiden. Dies gilt in verstärktem Maße für das sog. Beitrittsgebiet, wo Korrekturen besonderen Augenmaßes bedürfen. Soweit es gelingt, Zielkonflikte dementsprechend aufzulösen, werden alle Beteiligten davon profitieren. Ohne Geduld und Augenmaß werden dauerhafte Erfolge allerdings zweifelhaft bleiben.

---