



Beamtenarbeitsplatz in der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit: Überrollt vom globalen Management

„Das nimmt ein bitteres Ende“

Erst wollten die Politiker die Privilegien der Beamten abbauen, dann haben sie erneut vor den Staatsdienern kapituliert. Doch die Gehälter und Pensionen bringen die öffentlichen Haushalte an den Rand des Ruins. Ein gründlicher Umbau der 200 Jahre alten deutschen Bürokratie scheint unumgänglich.

Andreas Trautvetter hatte nicht gerade seinen glücklichsten Tag. „Der Chef ist schlecht drauf“, murkte ein Mitarbeiter, als Thüringens Finanzminister, beladen mit zwei schweren Aktentaschen, vorigen Donnerstag kurz nach zwölf seinem silbernen Mercedes vor dem Bonner Bundesratsgebäude entstieg.

Eineinhalb Stunden später, als sich die Türen des Saals B wieder öffneten, war die Stimmung bei Trautvetter, dem Chef der Länderfinanzministerkonferenz, kaum besser. Im Prinzip, sagte der Christdemokrat, gebe es nichts Neues – „keine Beschlüsse“ und auch „kein Papier“. Jene ominöse Sparliste, die den Beamten Weihnachtsgeld und Familienzuschlag kürzen will, sei überhaupt „nicht diskutiert“ worden.

Tatsächlich hatten sich die versammelten Finanzminister nur um eine Frage gestritten: wer denn diese „Horrorliste“ in die Öffentlichkeit lanciert habe.

Mit einer bewußten Indiskretion waren alle Sparpläne zielsicher torpediert worden. Denn kaum hatte das Papier das Licht der Öffentlichkeit erblickt, formierte sich auch schon Widerstand: Während Millionen von Staatsdienern am Montag noch in Ruhe frühstückten, wetterte Beamtenbund-Präsident Erhard Geyer schon im ZDF-Morgenmagazin über die geplante „Strafaktion“ gegen „die Ausputzer der Nation“ – die Polizei, die Feuerwehr, die Lehrer oder den Strafvollzug. Geyer drohte mit Protesten „quer durch die Bundesrepublik“.

Wenig später beklagte Regina Görner, zuständiges DGB-Vorstandsmitglied, eine „wahre Kürzungsorgie“; Eva-Maria Stange, Vorsitzende der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, schimpfte, daß der Staat die angreife, „die sich momentan am wenigsten wehren können“. Und Hermann Lutz, oberster Polizeigewerkschafter, fragte wütend, wohin es denn „in Deutschland gehen soll“.

Ein Ritual nahm seinen Lauf. Wie schon einmal im Mai dieses Jahres wagten sich ein paar Politiker vorsichtig mit Sparvorschlägen an die Öffentlichkeit, es folgte ein wütendes Crescendo von Protesten aus der Beamtenlobby. Und schnell wurden die Vorschläge von eben jenen Akteuren wieder eingesammelt, die das alles gerade erst in die Welt gesetzt hatten.

Denn nirgendwo in der Republik ist das Beharrungsvermögen derart groß wie in Ämtern, Ministerien, Polizeirevieren oder Gerichten. Kaum irgendwo – von Bergleuten und Landwirten abgesehen – formiert sich die Front gegen den Abbau liebgegewonnener Privilegien derart schnell wie bei den Staatsdienern – 1,71 Millionen Beamten und 3,37 Millionen Arbeitern und Angestellten. Kaum irgendwo wird die Reformunfähigkeit der zweiten deutschen Republik so sichtbar wie hier.

Wann immer es darum geht, die wuchernde Bürokratie einzudämmen, schlan-

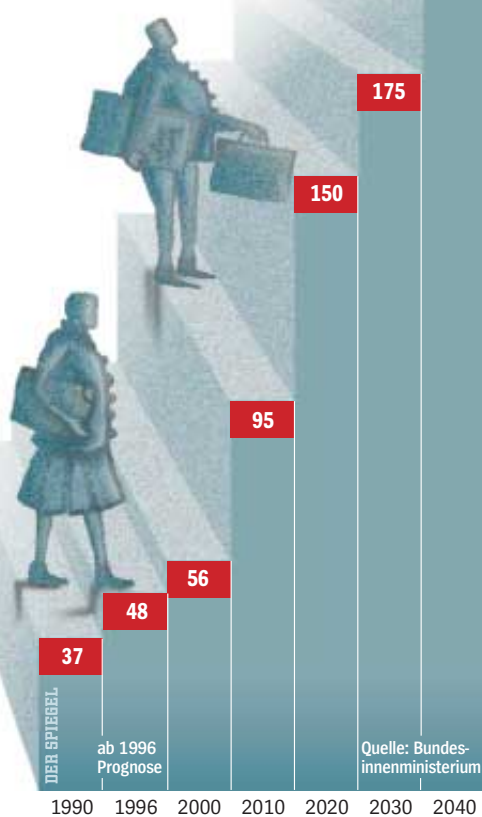


W. M. WEBER

Alptraum Versorgung

Beamtenpensionen inklusive Zusatzversorgung für Angestellte und Arbeiter im Öffentlichen Dienst in Milliarden Mark; alte Bundesländer

203



ker und billiger zu machen, scheitern die Verantwortlichen kläglich. Die Angst vor dem geballten Unmut von fünf Millionen Wählern hat die Parteien stets einknicken lassen.

Statt endlich den großen Wurf zu wagen, also eine grundlegende Reform des Staatsapparates in Angriff zu nehmen, beschränken sich die Politiker auf Reförmchen mit dem „Rasenmäher“ („Handelsblatt“), die vor allem jüngere Beamte treffen. Aber einem 21jährigen ledigen Polizisten, der monatlich ohnehin nur brutto 3019,89 Mark verdient, oder einem 27jährigen verheirateten Lehrer mit 4714,35 Mark Bruttoeinkommen sind Kürzungen kaum noch zuzumuten. Der Streichkatalog, so Polizei-Gewerkschafter Lutz, sei in seiner „Pauschalisierung“ einfach „eine Unverschämtheit“.

Die Länderfinanzminister wollten auf ihrer Konferenz am Donnerstag eigentlich

- das Eingangsgehalt für Grund-, Haupt- und Realschullehrer um eine Besoldungsstufe zurückschrauben;
- den Familienzuschlag kürzen;
- die einmalige Zahlung von 8000 Mark für Feuerwehrleute, Polizisten oder Fluglotsen streichen, die wegen ihres harten Dienstes früher als andere in Pension gehen;
- das Weihnachtsgeld in den alten Ländern auf 70 Prozent des Gehalts drücken, also auf Ost-Niveau.

Doch wollten sie all dies wirklich? Treuherzig versicherten die Finanzminister, allen voran Thüringens Trautvetter, daß das Weihnachtsgeld seit Monaten kein Thema mehr sei. Gewiß, es sei mal auf Beamtenebene in Papieren aufgetaucht, aber

nie in offiziellen Listen, die den Ministern als Entscheidungsgrundlage dienen. Stellvertretend für alle sprach sich Bayerns Erwin Huber mannhaft gegen jedes „Sonderopfer“ für Beamte aus.

Standhaft blieb allein Heide Simonis, Schleswig-Holsteins Ministerpräsidentin. Wenn die Politik nicht endlich den Beamtenstaat reformiere, warnt die Sozialdemokratin, seien die Konsequenzen katastrophal: „Unsere Haushalte werden uns um die Ohren fliegen“ (siehe Interview Seite 32).

Etlichen Länderfinanzministern geht es nämlich sogar schlechter als dem Bonner Theo Waigel. Berlin etwa steht kurz vor dem Ruin, auch Hessen, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern sowie das Saarland quälen sich von Haushaltsloch zu Haushaltsloch.

Weil die Einnahmen wegbrechen, durchforsten die Kassenwarte nun verzweifelt ihre Ausgaben. Und das Interesse konzentriert sich da nun einmal auf den größten Posten: die Personalkosten. Deren Anteil in den Länderhaushalten ist im Westen von ehemals 30 Prozent auf über 40 Prozent geklettert.

Und das dicke Ende kommt erst noch: Während die Lasten für aktive Staatsdiener sich noch vergleichsweise moderat entwickeln, explodieren die Zahlungen an das schnell wachsende Heer der „Versorgungsempfänger“ – an die pensionierten Ex-Beamten und deren Hinterbliebene.

Welche Sprengkraft hier verborgen ist, hat Bundesinnenminister Manfred Kanther in einem „Versorgungsbericht“ hochgerechnet: Demnach werden sich die

* Am 15. Juli in Mainz.



Polizisten-Demonstration gegen Sparpläne*: Geballter Unmut

Pensionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2040 glatt vervierfachen.

Wenn nichts geschieht, heißt es in einem 91-Seiten-Papier der hessischen Landesregierung, werde dies bald „jedweden Handlungsspielraum beseitigen und zur völligen Handlungsunfähigkeit von Regierung und Parlament führen“.

Doch daß etwas geschieht, ist nach dem Tohuwabohu der letzten Tage alles andere

Heute muß der Staat gegen ein globales Wirtschafts-Management antreten, das die traditionell organisierten Behörden einfach überrollt. In der Konkurrenz „der Weltregionen USA, Japan und Europa“, warnt der Berliner Politologe Frieder Naschold, werde der „schlanke Staat zum Wettbewerbsfaktor“.

Während Amtswalter monate- oder jahrelang über Einzelheiten umständlicher Verfahren brüten, sind die Investoren mit

lassenden Trägheit wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten. Eine „Anpassung des Beamtenrechts an ein gewandeltes Staatsverständnis“ fordert deshalb die Bonner Grünen-Fraktion, und die grüne Bundestags-Vizepräsidentin Antje Vollmer verlangt, das Beamtenrecht endlich durch „bürgergesellschaftliche“ Reformen zu modernisieren.

Doch so einfach will der Beamtenmuff nicht weichen. Ausgerechnet in Berlin, das der vereinigten deutschen Republik den Namen gibt, wuchert der Staatsapparat besonders schlimm.

Nur wenige Bundesbeamte haben bislang ihren Wohnsitz in der Hauptstadt genommen – dennoch stellt die alte Preußen-Metropole das größte Bürokratenheer der Republik: 57 Staatsdiener verwalten 1000 Berliner, im Stadtstaat Hamburg müssen 1000 Hanseaten mit 48 auskommen. Berlin, fand das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) heraus, hat rund 20000 Beschäftigte zuviel.

Ob Mauerbau oder Mauerabrisß, ob Bestätigung oder Abwahl einer Regierungskoalition, eines war immer sicher – der Apparat legte zu. Vor allem die „Verwaltung der Verwaltung“, kritisiert der einstige Berliner Innensenator Erich Pätzold (SPD), sei „außerordentlich gewuchert“.

In Berlin vereinigte sich westliche Subventions-Mentalität mit ostdeutscher Bonzen-Kultur zu einem gefährlichen Gemisch: „Jede kleinste Entscheidung“, mokiert sich der Verwaltungswissenschaftler und Staatsrechtsprofessor Hans Meyer, „ist in dieser Stadt maßlos kompliziert.“

Meyer, der von seinem Lehrstuhl an der Universität Frankfurt am Main als Präsident an die Berliner Humboldt-Universität wechselte, zählte nach: „Allein der Entwurf einer Grundordnung der Universität hat 67 Paragraphen – in Frankfurt gab es so etwas überhaupt nicht.“

Jede harmlose Vorschrift, so der Humboldt-Präsident, koste Geld: „Es braucht Leute, die sie durchsetzen, und Leute, die das kontrollieren, und Leute, die darüber entscheiden, wenn es Streit gibt, und Leute, die sich mit den Kosten beschäftigen, die die Vorschrift auslöst.“

Berlin ist überall: Weil es ein geordnetes Friedhofsrecht gibt und Friedhofsordnungen und Vorschriften über die Gestaltung von Grabsteinen und Bauvorschriften über deren Einrichtung, muß es allerorts städtische Beamte geben, die mit regelmäßigen Rüttelproben kontrollieren, ob die Steine noch standfest sind. So haben es die Verwaltungsgerichte entschieden, so wird es gemacht.

In der deutschen Hauptstadt sind 24 Beamte im Einsatz, um die 295 Bezirks-schornsteinfeger zu verwalten – je ein Kontrolleur in den 23 Berliner Bezirken und darüber Horst Thürling, 48, „Sachbearbeiter für das Schornsteinfegerwesen“ in der Berliner Baubehörde.

Dienst, Amt, Kunden

Wie sich Beamtenstaat und modernes Management unterscheiden

Beamtenstaat	modernes Management
WIRTSCHAFTLICHKEIT • Fehlender Anreiz zur Kostenminimierung • Etatansätze müssen ausgegeben werden • Tendenz zur Ausweitung der Bürokratie	• Wettbewerb zwingt zu Effizienz • Gewinnmaximierung als vorderstes Ziel • Tendenz zur Straffung von Abläufen
FINANZIERUNG • Der Apparat wird aus Steuern finanziert • Gebühren werden unabhängig von Kosten und Leistungen festgelegt • Kredite werden ohne Risikoprüfung in Anspruch genommen	• Finanzierung aus Erlösen • Die Marktsituation bestimmt den Umfang der Erlöse • Kredite werden nach Bonität und Risiko gewährt
PERSONAL • Keine Kündigungsmöglichkeit • Laufbahndenken durch Dienstaltersstufen • Bezahlung ohne Bezug zur Leistung nach dem Alimentationsprinzip • Pensionen ohne direkten eigenen Beitrag nach Höhe des letzten Gehalts • Streikverbot und besondere Treuepflicht	• Risiko von Arbeitslosigkeit und Entlassung • Beförderung und Bezahlung nach Leistung • eigener Beitrag zur Rente • Rentenhöhe bemessen nach Durchschnittsgehalt der gesamten Arbeitsjahre
KUNDEN • Staatliches Handeln als Hoheitsakt • Bürger als Leistungsempfänger und Anspruchsteller	• Service-orientiertes Handeln • Wettbewerb um die Gunst der Kunden
FLEXIBILITÄT • Bindung an gesetzliche Vorgaben • Dienstvorschriften und starre Hierarchie • Ausübung von Monopolmacht, starres kameralistisches Rechnungswesen	• schnelles Reagieren auf Anforderungen des Marktes • flache Hierarchie • Konkurrenzdruck fördert Anpassungsfähigkeit

DER SPIEGEL

als wahrscheinlich. In der kommenden Woche schon streiten Bund, Länder und Gemeinden wieder mit den Gewerkschaften ÖTV und DAG über die Löhne im Öffentlichen Dienst. Und das, was dabei herauskommt, wird spätestens im Wahljahr auch wieder bei den Gehältern der Beamten draufgeschlagen.

Die drohende Kostenlawine macht augenfällig, daß am System des Öffentlichen Dienstes etwas nicht mehr stimmt. Mit dem rund 200 Jahre alten deutschen Beamtenstatus ist kein Staat mehr zu machen. Beliebt oder gar angesehen sind die Beamten ohnehin nicht mehr. 70 Prozent der Bürger, so ergab eine Emnid-Umfrage für den SPIEGEL, wollen die Schulen ganz von Beamten befreien, 85 Prozent sind gar der Meinung, daß Beamte in den Gemeinde-Verwaltungen überflüssig sind.

ihren Plänen oft längst ins Ausland abgewandert. Die Bürokratie gilt als Investitionshindernis Nummer eins. „Deutsche Unternehmen“, klagt BDI-Chef Hans-Olaf Henkel, „haben mit wesentlich mehr administrativen Hemmnissen zu kämpfen als ihre Konkurrenten in anderen Ländern.“

Die Wiedervereinigung läßt den deutschen Beamtenapparat ohnehin alt aussehen: Die Reorganisation der Verwaltung für das Deutschland der 82 Millionen ist mit der hergebrachten Routine nicht zu leisten.

Im Osten versuchen zahlreiche Bürgermeister mittlerweile fast ganz ohne Beamte auszukommen (siehe Kasten Seite 36). Sie wollen das westdeutsche Beamtensystem am liebsten erst gar nicht übernehmen.

Der Spargeist trifft sich mit dem Zeitgeist. In der Dienstleistungsgesellschaft wirkt der Beamtenstaat mit seiner herab-

In seinem engen Büro im 17. Stock wacht Amtsrat Thürling vor allem über die Einteilung der Kehrbezirke. Ein kompliziertes Geschäft, denn der freundliche Beamte mit dem wilhelminischen Backenbart muß dabei auch dafür sorgen, daß jeder der selbständigen Fegemeister genug zu fegen und zu kontrollieren hat, damit ihm, so das „Gesetz über das Schornsteinfegerwesen“, monatlich ein „angemessenes Einkommen“ bleibt.

Weil aber die Zahl der Kohleöfen rapide abnimmt und die Zahl der zu überwachenden Lüftungsanlagen zu wünschen übrig läßt, ist Amtsrat Thürling ständig damit beschäftigt, Kehrbezirke samt schrumpfendem Schornsteinfegerbestand neu zu ordnen.

Gar nicht auszudenken, wie es in dieser Stadt zugeht, wenn erst die Bundesregierung herkommt. Denn das 82-Millionen-Volk wird nicht viel anders regiert als die Kehrbezirke der Schornsteinfeger.

Dem Bundesinnenministerium ist das „Diensthundewesen im Bundesgrenzschutz“ ein eigenes Teilreferat wert. Im Landwirtschaftsministerium (7 Abteilungen, 14 Unterabteilungen und beinahe 100 Referate) widmen sich dem deutschen Wald samt Jägerslust ein Abteilungsleiter, zwei Unterabteilungsleiter und zehn Referate. Da ist es nur eine Sache der ausgleichenden



Forstbeamter: Zehn Referate für den Wald

Gerechtigkeit, daß in dem Ministerium auch die Belange der Landfrauen in einem Referat gründlich bedacht werden.

„Kein moderner Wirtschaftsbetrieb würde seine Zentrale ähnlich hierarchisch und fragmentiert organisieren“, urteilt Werner Jann, Verwaltungswissenschaftler an der Universität Potsdam.

Eine von Jann im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung verfaßte Studie kommt zu dem Ergebnis, daß die Ministerien viel zu verzweigt aufgebaut seien. Im Wirtschaftsministerium mit seinen acht Abteilungen, 24 Unterabteilungen und etwa 160 Referaten beispielsweise werde mehr gerudert als gesteuert. Jann: „So ein Laden behindert mehr, als daß er dem Minister hilft.“

Fast die Hälfte aller Referatsleiter hat gar nichts zu leiten: Sie dirigieren weniger als vier sachbearbeitende Mitarbeiter. Dieser kleinteilige Aufbau, rügt der Bundes-

rechnungshof, diene „lediglich als Leistungsanreiz für Mitarbeiter des höheren Dienstes“. Irgendwann ist eben jeder deutsche Staatsdiener reif für den Aufstieg im „Beförderungskamin“ (Beamtenjargon).

Die Jahrhundertchance, die gesamte Organisation der Regierungsbürokratie zu durchforsten, ist schon fast vertan: Der Umzug nach Berlin hätte es der Regierung möglich gemacht, heftig abzuspecken und die Ministerien mit einem modernen Management auszustatten. Statt dessen haben sich unzählige Gremien und Arbeitsgruppen damit beschäftigt, der Bonner Provinzialbürokratie mit Kompromissen entgegenzukommen.

Das Ergebnis ähnelt eher einem wirren Puzzle als einem praktikablen Organisationsplan: Sogenannte Berlin-Ministerien haben zwei Drittel ihrer Mitarbeiter in Bonn, dafür sitzt die Leitung einiger Bonn-Ministerien im 600 Kilometer entfernten Berlin – die Ministerialbürokratie als pensionsberechtigter Wanderzirkus.

Dazu soll der Abschied vom Rhein den Staatsdienern mit üppigen Umzugshilfen, günstigen Krediten, großzügigen Trennungsschadungen sowie vielen Freiflügen aufs feinste vergoldet werden. Weit über 100 000 Mark kann den Steuerzahler so der Umzug eines einzigen Beamten kosten.

Bei soviel Fürsorge bleibt für das Nachdenken darüber, wie das Regieren in Berlin vernünftig organisiert werden kann, wenig Energie. Statt dessen schlagen sich „hochbezahlte Gutachter“ laut Jann vor allem mit der Frage herum, „wer wann wo in Ber-



Lehrerzimmer (im Essener Gymnasium Luisenschule): Mehr geht immer, weniger nie

„Wenn nichts passiert, passiert was“

Interview mit Schleswig-Holsteins Ministerpräsidentin Heide Simonis (SPD)
über Pläne zur Kürzung von Beamtengehältern und -pensionen

SPIEGEL: Frau Simonis, Bund und Länder arbeiten an Plänen, bei Beamten und den übrigen Beschäftigten im Öffentlichen Dienst zu sparen. Wird es wirklich ernst für die Staatsdiener?

Simonis: Mir geht es in erster Linie um Gleichbehandlung der Beamten mit all denen, die ihre Rente selbst bezahlen müssen. Der Versorgungsbericht von Bundesinnenminister Kanther liegt seit langem vor. Es war immer klar, daß dieser Bericht über die schnell wachsenden Pensionskosten auch Folgen haben muß.

SPIEGEL: Am vergangenen Donnerstag haben sich die Länderfinanzminister allerdings nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können ...

Simonis: ... aber tun müssen alle was. Wenn nichts passiert, dann passiert was, nämlich unsere Haushalte werden uns um die Ohren fliegen.

SPIEGEL: Es geht nicht nur um die Pensionen. Kurzfristig soll hier eine Zulage gekürzt, dort das Weihnachtsgeld gekappt werden. Aber Bayern schert aus der Länderfront schon wieder aus.

Simonis: Die Bayern, die angeblich kein Geld haben, die das Bundesverfassungsgericht anrufen wollen, weil ihnen die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich fehlen, sind, wenn es um Beamtenbesoldung geht, offenbar immer noch in der Lage, aus dem vollen zu schöpfen.

SPIEGEL: Was ist denn Ihr wichtigster Vorschlag?

Simonis: Das Weihnachtsgeld sollte bei Beamten und Angestellten bei 5000 Mark gedeckelt werden. Das schont den einfachen und den mittleren Dienst sowie die Berufsanfänger im gehobenen Dienst. Die Gutverdiener, auch Regierungsmitglieder, können mit weniger zurechtkommen.

SPIEGEL: Das würde in Schleswig-Holstein fast 60 Millionen Mark bringen. Doch allein können Sie das nicht durchsetzen.

Simonis: Nein, da brauchen wir den Bund und die Länder. Wenn es keine



Beamtenkritikerin Simonis: „Unsinnige Zulagen streichen“

Einigung gibt, wenn wieder alles darauf hinausläuft, hier ein bißchen fummeln, da ein bißchen fummeln, werden alle früher oder später merken, daß ihnen finanziell die Luft ausgeht, Freund und Feind.

SPIEGEL: Sind Sie denn mit der Idee des Bundesinnenministers einverstanden, den Beamten 0,2 Prozentpunkte der jährlichen Besoldungsanhebung vorzuenthalten, um damit später die Pensionen zu finanzieren?

Simonis: Kanther will doch damit nur verhindern, daß bei den Beamten, ähnlich wie es Österreich plant, das durchschnittliche Lebenseinkommen zur Grundlage der Pensionsberechnung gemacht wird – und nicht der Verdienst der drei letzten, in der Regel höchstbezahlten Jahre. Bei den Angestellten in der Privatwirtschaft wird das immer schon so gemacht. Das wäre eine echte Reform und gerecht dazu.

SPIEGEL: Nach Ansicht führender Verfassungsrechtler ist schon das mit den grundgesetzlich verankerten „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ nicht zu vereinbaren.

Simonis: Kanther beruft große Kommissionen, läßt sich was vom schlanken Staat erzählen. Das kann er sich alles sparen, wenn er nicht wagt, diese überalterten Grundsätze anzutasten und das Grundgesetz zu ändern.

SPIEGEL: Dazu braucht er verfassungsändernde Mehrheiten ...

Simonis: ... und die sind überhaupt nicht in Sicht. Aber wenn man da nicht ranwill, dann muß man so krumme Vorschläge machen wie der mit den 0,2 Prozentpunkten Abzug bei der Besoldungserhöhung.

SPIEGEL: Wieso krumm?

Simonis: Weil das nur funktioniert, wenn Bundestag und Länderkammer nach der Tarifrunde im Öffentlichen Dienst automatisch das Ergebnis per Gesetz auf den Beamtenbereich übertragen. Ich habe bisher gedacht,

eine solche Einschränkung der Freiheit des Gesetzgebers, über die Beamtenbesoldung zu entscheiden, sei nicht Rechtsens. Offensichtlich könnte Herr Kanther damit hervorragend leben.

SPIEGEL: Unternimmt Kanther denn unterhalb der Ebene der Grundgesetzänderung alles, was beim Sparen hilft und die Besoldung im Öffentlichen Dienst leistungsgerecht organisiert?

Simonis: Nur sehr zaghaft, selbst an das Zulagendickicht wagt er sich kaum. Für die Bundesbeamten will er die Ministerialzulage retten, die unsere Landesbeamten schon seit Jahren nicht mehr kriegen. Es gibt im Öffentlichen Dienst Zulagen, daß man nur staunen kann.

SPIEGEL: Worüber staunen Sie?

Simonis: Einige sagen, es gebe etwa 2000 Zulagen, vielleicht sind es auch 4000. Manches können Sie heute keinem Menschen mehr erklären, beispielsweise eine Zulage für die Arbeit am Computer. Dabei sind die Mitarbeiter doch längst stinksauer, wenn sie keinen Computer haben. Wofür in der heutigen Zeit eine solche Zulage?

SPIEGEL: Die wollen Sie weghaben?

Simonis: Wenn wir so unsinnige Zulagen streichen und Teile des eingesparten Geldes nützen würden, um Leistungszulagen zu bezahlen, dann würde das die Mitarbeiter sehr viel mehr motivieren.

lin welches Büro mit wie vielen Fenstern bekommt“.

Sind also die Beamten schuld an der Ebbe in den öffentlichen Kassen? „Die Beamten“, sagt Hans Peter Bull, Staatsrechtsprofessor und bis 1995 SPD-Innenminister im Kabinett von Heide Simonis, „werden für etwas geprügelt, was mit ihrem Rechtsstatus nichts zu tun hat.“ Nötig sei eine „Veränderung der Organisation und der Abläufe in der Verwaltung“.

Die Streitfrage lautet: Treiben die Beamten den Staat in den Ruin – oder ruiniert der Staat durch Desorganisation und falsche politische Vorgaben das einstmals angesehene Beamtentum und sich selbst?

Die Frage ist schwer zu beantworten, weil im Staat, anders als in der privaten Wirtschaft, zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht zu unterscheiden ist: Auf beiden Seiten sitzen Beamte.

Der Öffentliche Dienst wird beaufsichtigt vom Öffentlichen Dienst, erledigt seine Arbeit nach Gesetzen aus Parlamenten, die mit vielen Beamten besetzt sind. Ein Dickicht, das niemand durchdringen kann, es sei denn ein Beamter.

Irgendwann ist jeder Beamte reif für den Aufstieg im „Beförderungskamin“

Blähungen beim Umzug der Bundesbürokratie nach Berlin dienen Verwaltungsexperten als Beleg für einen Mechanismus, den der Kienbaum-Unternehmensberater Axel Koetz den „Sperrklinken-Effekt“ nennt. Das Prinzip: Mehr geht immer, weniger nie.

Die Bürokratie breitet sich aus wie das Universum nach dem Urknall. Sie vergrößert sich beharrlich aus eigener Kraft. Chefposten werden geschaffen, weil es Beförderungsbedarf gibt, nicht weil Führungsbedarf besteht. Aufgaben werden gefunden, weil es Chefposten gibt. Etats werden eingerichtet, weil es Aufgaben gibt. Neue Staatsdienstler müssen her, den Etat zu verwalten – das heißt: Geld auszugeben.

Und nach demselben Naturgesetz wachsen auch die Bezüge der Akteure: „Im Öffentlichen Dienst“, mokiert sich Koetz, „wird für Heiraten, Alterwerden und Kinderkriegen mehr Geld bezahlt als für individuelle Leistung.“

Die Sorge, daß sich der Öffentliche Dienst dabei zum Selbstbedienungsladen entwickelt, beschäftigte schon 1974 den gerade aus dem Amt geschiedenen Bundespräsidenten Gustav Heinemann. Auf die Frage, wie Reformen durchgesetzt werden könnten in einer Bürokratie, die dazu nicht bereit sei, antwortete der Sozialdemokrat:



Beamter bei Alkohol-Geruchsprobe*
„Besonderes Pflicht-Verhältnis zum Staat“

„Ich fürchte, daß es bei der Unvernunft der Beteiligten ein bitteres Ende nehmen wird.“

Da hatte der Öffentliche Dienst mit dem Ausbau des Sozialstaats gerade gewaltig zugelegt. Waren 1960 noch 2,8 Millionen Menschen beim Staat beschäftigt, so waren es Mitte der siebziger Jahre schon 3,9 Millionen Bundesbürger (Bahn und Post eingeschlossen). Und weil damals dank Vollbeschäftigung die knappen Arbeitskräfte noch umworben wurden, mußte Vater Staat deutlich höhere Bezüge zahlen als in den Anfangsjahren der Republik.

Vom Boom im Öffentlichen Dienst profitierten vor allem die Lehrer. Der Philologe Georg Picht hatte in den sechziger Jahren „die deutsche Bildungskatastrophe“ beschrieben und ein großes Echo gefunden. Die Zahl neu eingestellter Lehrer stieg innerhalb weniger Jahre gewaltig. Heute arbeitet fast jeder dritte Länderbedienstete in der Schule. An die vier Jahrzehnte später fälligen Pensionen dachte damals niemand.

Am Pensionssystem manifestiert sich der Irrsinn des öffentlichen Dienstrechts am deutlichsten: Während die Altersruhegelder anderer Arbeitnehmer nach dem durch-

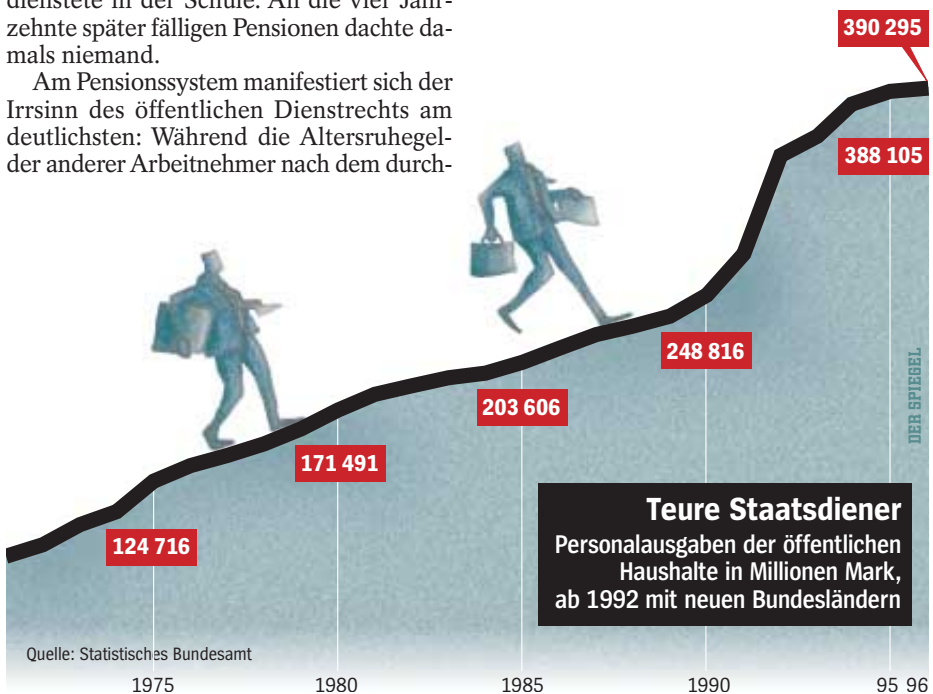
schnittlichen Einkommen ihres gesamten Arbeitslebens berechnet werden, bekommen Beamte bisher, ohne je Beiträge gezahlt zu haben, nach 35 Dienstjahren aus Steuergeldern 75 Prozent ihrer letzten und damit höchsten Bezüge, und das auch noch 13mal im Jahr. Denn anders als Rentnern steht Pensionären ein Weihnachtsgeld zu.

Und wer sich vorzeitig aufs Altenteil verabschiedet, muß keine oder nur geringe Einbußen hinnehmen. So errechnete der baden-württembergische Rechnungshof für eine Lehrerin, die lange teilzeitbeschäftigt war und mit 45 Jahren in den vorzeitigen Ruhestand ging, eine Pension von monatlich 2163,85 Mark. Dafür hatte die Frau nur ganze sechs Jahre unterrichtet. Hätte sie, anstatt sich mit 45 aus dem Schuldienst zurückzuziehen, noch brav bis 65 weitergemacht, wäre ihr monatliches Altersruhegeld nur um magere 70 Mark höher gewesen.

Bei solchen Wohltaten ist es kein Wunder, daß sich eine steigende Zahl von Lehrern, Polizisten oder Steuerbeamten immer früher aufs Altenteil zurückzieht. In Bayern ging 1994 beispielsweise schon jeder vierte Lehrer vor Erreichen des 55. Lebensjahres in den Ruhestand.

Die Pensionskatastrophe war seit langem vorhersehbar. Schon 1989 erteilte der Bundestag dem Innenministerium den Auftrag, die Daten aus Bund, Ländern und Gemeinden zu einer Prognose für die nächsten 15 Jahre zusammenzustellen.

Nun, da die Zahlen endlich vorliegen, versucht Innenminister Kanther seine Klientel mit Mini-Reformchen vor dem wachsenden öffentlichen Druck zu bewahren. Zwar will der Minister für Pensionszahlungen einen Fonds anlegen und dafür, ein Novum, auch die Beamten zur Kasse bitten. Doch nach der von Kanther groß an-



* In der Offenbacher Bundesmonopolverwaltung für Brantwein.

Rolle rückwärts

Kommunale Wahlbeamte sollen ein Privileg behalten, das den politischen Beamten gestrichen wird.

Manfred Kanther sollte klare Verhältnisse schaffen: Politische Beamte im einstweiligen Ruhestand, so lautete die Kabinetts-Order an den CDU-Innenminister, sollen zwar Geld in der Privatwirtschaft verdienen dürfen. Diese Einkünfte müßten aber in voller Höhe auf das Ruhegeld angerechnet werden.

Allzuoft hatte sich die Öffentlichkeit über staatlich alimentierte „Spaziergänger“ erregt, die nach geltendem Recht nahezu ungeschmälert dazuverdienen dürfen. Der Kanzler grollt jedesmal, wenn er hört, welche Summen Spitzenbeamte nach ihrer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand neben der Staatsknete einstreichen.

So brachte die Parlamentarische Staatssekretärin Cornelia Yzer, die im März aus dem Forschungsministerium auf einen mit rund 400 000 Mark Jahresgage dotierten Posten in der Pharmaindustrie gewechselt war, die politische Klasse in Verruf: Der 35jährigen standen 180 000 Mark Übergangsgeld zu, die sie erst aufgrund der öffentlichen Erregung ausschlug. Der frühere Paris-Botschafter Jürgen Sudhoff, aus Gesundheitsgründen im einstweiligen Ruhestand, wollte gar dem Stuttgarter Multi Daimler-Benz als Repräsentant dienen.

Brav machte sich Kanther ans Werk. Erst reduzierte er die Zahl der politischen Beamten des Bundes, die jederzeit ohne Angaben von Gründen entlassen werden können, um fast 39 Prozent. Betroffen sind Diplomaten, Geheimdienstler, Verfassungsschützer. Dann tilgte er das Privileg der Doppelverdiener, indem er den einschlägigen Paragraphen aus dem Beamtenversorgungsgesetz strich. „Paragraph 53a“, hieß es in seinem Referentenentwurf vom Juli, „wird aufgehoben.“

Eine kleine Revolution – so schien es. Der Minister machte allerdings so we-

nig Aufhebens von seiner Großtat, daß nur ganz wenige Eingeweihte die Attacke auf das liebgewordene Pensionärs-Privileg registrierten.

Genauso unbemerkt blieb auch die Rolle rückwärts, mit der Kanther seinen mutigen Plan entschärfte. Plötzlich ist der im Juli gestrichene Paragraph 53a wieder in den Gesetzentwurf geraten.

Eine kleine redaktionelle Änderung reduziert allerdings den Kreis der

Betroffenen. Begünstigt sind jetzt nur noch die „Wahlbeamten auf Zeit“ – und das sind in erster Linie die kommunalen Spitzenbeamten. Sie bleiben im einstweiligen Ruhestand von der Anrechnungspflicht ihrer Nebenverdienste weitgehend ausgenommen.

Pikanterweise sind es genau diejenigen, die bei den Tarifverhandlungen im Öffentlichen Dienst auf der Arbeitgeberbank den kleinen Beamten Verzicht und Mäßigung predigen. Kölns Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier (SPD) zum Beispiel sitzt dort als Vertreter der Kommunen direkt neben Kanther, der

für den Bund verhandelt. Ruschmeier wird von dem Meinungswandel seines Nachbarn unmittelbar profitieren, wenn er, wie angekündigt, demnächst vom Rathaus in die Privatwirtschaft wechselt.

Obgleich die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände die Anrechnung von Einkünften auf das Ruhegeld „auch für kommunale Wahlbeamte“ zumutbar und „geboten“ fand, knickte Kanther ein. Die Wahrung des alten Privilegs sei nötig, erklärte sein Sprecher, „um die Attraktivität des kommunalen Wahlamts“ für Bewerber aus der Privatwirtschaft „zu wahren“.

Damit hat der Verband der kommunalen Wahlbeamten sein Ziel erreicht: Für die Funktionäre war die ursprünglich geplanten Gesetzesänderung schlicht „verfassungswidrig“.



Kanther

K.-B. KARWASZ

gekündigten Operation sollen die Beamten ab 1999 nur auf 0,2 Prozentpunkte jeder Besoldungsanpassung verzichten. Die öffentlichen Kassen wird Kanthers Kosmetik kaum retten.

Die Situation ist und bleibt verfahren. Auch die auf den ersten Blick einleuchtende Lösung, künftig überwiegend Angestellte zu beschäftigen, die Beiträge für ihre Rentenversicherung zahlen müßten, hilft nicht aus der Pensionsfalle. Für eine Übergangszeit von drei Jahrzehnten nämlich müßten weiterhin große Summen für die fälligen Beamtenpensionen aufgebracht werden, und zusätzlich wären noch die Beitragskosten für den Arbeitgeberanteil an der Angestelltensozialversicherung zu zahlen.

Nach einer Untersuchung von Experten des DIW kostet während der aktiven Zeit ein durchschnittlich entlohnter Beamter des höheren Dienstes mit einem Kind den Steuerzahler 3,08 Millionen Mark. Weil der Arbeitgeberanteil für Sozialversicherungen hinzukommt, kostet ein gleichrangiger Angestellter im Öffentlichen Dienst sogar 4,16 Millionen Mark.

Dafür fällt vom Tag des Ruhestandes an die Belastung der Staatskasse für öffentliche Angestellte weg, der Durchschnittsbeamte hingegen erhält 1,41 Millionen Mark an Pensionszahlungen.

Nach dieser Modellrechnung kommt der Beamte den Staat etwas teurer als ein öffentlicher Angestellter. Doch anders sieht die Kalkulation aus, wenn die Zinsersparnis eingerechnet wird, die entsteht, weil Pensionskosten anders als die Arbeitgeberbeiträge für die Angestellten erst Jahrzehnte später fällig werden: So kommen die Angestellten unterm Strich etwa zehn Prozent teurer als die Beamten.

Es werde, prophezeit Beamtenrechtler Bull, „wohl kein Weg daran vorbeigehen“, die Gehälter und Pensionen im Öffentlichen Dienst zu kürzen. Bulls politische Einsicht ist in vielen deutschen Ministerien stiller Konsens.

So war denn auch der jüngste Vorstoß der Finanzminister aus purer Not geboren. Der Kieler Claus Möller und sein Stuttgarter Kollege Gerhard Mayer-Vorfelder

Gleichzeitig wird hektisch nach weiteren Sparmöglichkeiten gesucht. Niedersachsen will die Frühpensionierungen für Beamte einschränken, Berlin und Rheinland-Pfalz wollen bei den kranken Beamten sparen und die Beihilfesätze reduzieren. Das konzeptionslose Hin und Her hat am Ende vor allem eines zur Folge – die völlige Selbstblockade der Politik. Gesiegt hätte damit wieder mal die mächtige Beamtenlobby.

Deren Vertreter legen sich seit Jahren gegen jede noch so kleine Veränderung quer. Selbst Kanthers 0,2-Prozent-Beteiligung an den Pensionen ist für Beamtenbund-Chef Erhard Geyer ein „massiver Systembruch“, den es zu verhindern gelte.

Besonders erfolgreich im Kampf gegen alle Versuche, an den Privilegien der Bürokratenkaste zu rütteln, war bisher immer der Verweis auf das Grundgesetz. Dort ist in Artikel 33 Absatz 5 festgelegt: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist un-

ter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“ Einer dieser hergebrachten Grundsätze ist das sogenannte Alimentsprinzip. Dieses immunisiert nach herrschender Lesart das Beamtentum gegen jede Sparmaßnahme.

Was das Prinzip bedeutet, ist im „DBB-Magazin“ des Beamtenbundes nachzulesen: „Ein Beamter tauscht nicht, wie ein Arbeitnehmer, erbrachte Leistungen gegen Entgelt.“ Statt dessen wird er von seinem Dienstherrn – egal, was er leistet – „standesgemäß“ alimentiert.

Die „volle Hingabe“, die im Gegenzug vom Beamten erwartet wird, läßt zugleich Raum für Nebenbeschäftigungen. Nach Dienstschaft arbeiten Staatsdiener als Taxifahrer, Heizkostenableser, Kirchendiener, Puppenspieler, Filmkomparse, Weinberater oder Model (siehe Seite 40).

Weil das Alimentsprinzip nahezu unabhängig von Leistung und Können wirkt, ist es längst durch das noch absurde Zulagensystem ergänzt worden. Hunderte verschiedene Belohnungen für Extras sind ausgesetzt. Da gibt es die Sprachenzulage für den polyglotten Staatsdiener oder aber die fünfmal gestaffelten Antennenzulagen. Muß der Beamte mehr als 20 Meter steigen, gibt es 3 Mark, bei über 300 Metern winken 18 Mark; in den Monaten November bis März ist die beamtete Kletterei etwa auf Windmasten besonders lukrativ – da werden noch 25 Prozent Aufschlag gezahlt.

Großer Beliebtheit erfreut sich auch die Zulage für den „Dienst zu Ungünstigen Zeiten“ (DUZ), auf die etwa Polizisten ein Anrecht haben. Duz ist zum Beispiel an



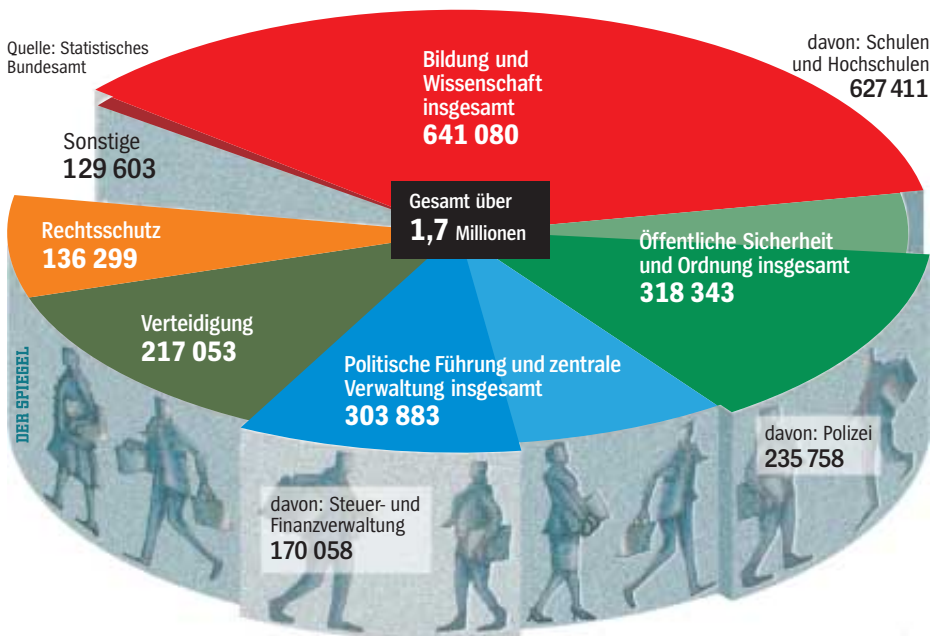
Schornsteinfeger in Berlin: Schrumpfender Bestand

hatten die geplanten Abstriche beim Weihnachtsgeld sogar schon für den Haushalt 1998 als Entlastung vorgesehen. Jetzt werden sie die Löcher anders stopfen müssen.

Nicht billiger, sondern sogar teurer wird das Beamtenheer durch eine weitere Idee. Mehrere Bundesländer wollen die mittlere Laufbahn für Polizisten abschaffen und die Ordnungshüter nur noch im gehobenen oder höheren Dienst beschäftigen. Würde der Plan bundesweit verwirklicht, bedeutete das jährliche Mehrkosten von über sechs Milliarden Mark.

Staatliche Heerscharen

Beamte, Richter und Soldaten bei Bund, Ländern und Gemeinden in Deutschland 1996



„Das ist ja Sozialismus“

Wie die Stadtverwaltung von Plauen im Vogtland zur fast beamtenfreien Zone wurde.

In Plauen, berühmt für seine Spitzen-Produktion, haben Beamte keine Chance.

Dreimal hatte eine junge Verwaltungsinspektorin die Stadt vergebens um die längst fällige Übernahme ins lebenslängliche Dienstverhältnis ersucht. Dann kehrte die 26jährige Mitarbeiterin des Personalamts dahin zurück, wo Beamte noch etwas gelten: in den Westen. In ihrer Heimatstadt Regensburg wurde sie ohne Anstände verbeamtet.

Die neuen Länder hielten sich mit der Verbeamtung meistens zurück. Fast alle Kommunen in Sachsen beschäftigten überwiegend Angestellte. Aber beim Abscheu vor Beamten ist Plauen Spitze.

Der Stadtrat hat es sich vorbehalten, über jede Beamtenstelle einzeln zu entscheiden. Mehr als vier Laufbahnbeamte gab es bisher nie – und alle kamen schon mit diesem Status aus dem Westen. Der Oberbürgermeister hat seit 1990 noch keine einzige Ernennungs-

deren Parteien bei der Kommunalwahl 1994 knapp überrundet haben. Handwerker, Kleinunternehmer und freie Berufe bilden im Stadtrat eine geheime große Koalition gegen ihren natürlichen Feind, den Beamten. Die üblichen Verfechter dieses Berufsstandes wie Lehrer oder sonstige Staatsbedienstete sind, anders als im Westen, im Plauener Parlament kaum vertreten.

Für die meisten Stadtangestellten ist der ehrwürdige Beamtenstand gar nicht erstrebenswert. Birgit Fischer, bis vor kurzem Personalratsvorsitzende, möchte auf keinen Fall Beamtin werden. „Das ist doch nichts anderes als ein Maulkorb, so wie für die Mitarbeiter im Staatsdienst der DDR“, glaubt sie, „ich wäre zur Unterordnung unter irgendeinen Dienstherrn und zur Verschwiegenheit verpflichtet.“

Nicht ein einziger Ostmitarbeiter hat bisher die Forderung nach Verbeamtung an den Personalrat herangetragen. Die meisten Angestellten der Stadt Plauen können sich kaum materielle Vorteile vom Beamtenstatus erwarten. Schon mit 25 Jahren erreichen sie bei einer Verbeamtung nicht mehr die 40jährige Dienstzeit, nach der eine Beamtenpension höher ist als die Angestelltenrente.

Die fast beamtenfreie Zone im ehemaligen ostdeutschen Zonenrandgebiet ist dennoch kein Beweis dafür, daß eine Verwaltung ohne die bequem abgesicherten Staatsdiener auf Lebenszeit besser funktioniert.

„Manche Ämter schlafen hier noch immer“, klagt der Unternehmer Volker Hofmann aus Hof, der in Plauen eine Firma für Bürobedarf gegründet hat. Ob Beamter oder Angestellter, das ist ihm ziemlich egal – aber in seiner Heimatstadt sei die Verwaltung einfach besser qualifiziert.

Das sehen die Einheimischen anders. Der Anti-Beamten-Erlaß von Plauen hat eine beabsichtigte Nebenwirkung. Das eigensinnige Völkchen im Vogtland traut es sich durchaus zu, ohne die schlaun Helfer aus dem Westen auszukommen – zumal darunter auch einige „Blindgänger“ landeten, wie Wohnungsbauchef Unglaub sagt.

Da trifft es sich zufällig ganz gut, daß die Beamtensperrre meistens Bewerber aus dem Westen abschreckt.



Bürgermeister Magerkord, Beamte Roth, Hofmann, Felber: „Größerer Überblick“

Für das Beamtentum in der Metropole des sächsischen Vogtlandes war der Abgang ein schwerer Verlust. Auf einen Schlag verringerte sich die städtische Beamtenschaft um ein Viertel.

Da waren es nur noch drei: Gerhard Felber, Fachbereichsleiter Sicherheit und Ordnung; Joachim Hofmann, Leiter der Stadtentwicklung; und Thomas Roth aus dem Bereich Umwelt und Bauordnung.

Oberbürgermeister Rolf Magerkord und seine vier Bürgermeister sind kraft Gesetz nur kommunale Wahlbeamte. Alle übrigen rund 1100 Beschäftigten der Stadt sind angestellt.

Gegenüber den unkündbaren Stützen des Staates hat man in Plauen ein tiefsitzendes Vorurteil. „Beamte?“ sagt Hellfried Unglaub, der Chef der städtischen Wohnungsbaugesellschaft, „das ist ja fast wie Sozialismus.“

Der real existierende Sozialismus war zwar die höchstmögliche Entwicklungsstufe eines Beamtenstaates – doch der formale Status des Amtsträgers war abgeschafft.

urkunde zum Beamten überreicht, und dabei wird es wohl noch länger bleiben.

Gescheitert ist der Westbeamte Felber mit einer Vorlage über die „Ausweisung von Planstellen für Beamte“. Der Pendler aus der 30 Kilometer entfernten Partnerstadt Hof hatte den Vertretern des Plauener Volkes die Vorteile seines Standes aus innerer Überzeugung geschildert: „Sie verfügen über ein gründliches Fachwissen, sind mit den Grundsätzen und Techniken des Rechts und der Rechtsanwendung vertraut und in der Lage, auch größere Sachzusammenhänge zu überblicken.“

Doch die Stadtväter entdeckten zu ihrem Entsetzen, daß nach dieser Vorlage rund 150 Stellen mit Überblick – bis zur Pensionsgrenze – geschaffen werden sollten. Felber und seine beiden Amtsbrüder blieben weiter ohne Verstärkung.

Die Abneigung gegen die staatstragende Schicht geht in Plauen quer durch die Parteien. Unter der früheren CDU/FDP-Mehrheit im Stadtrat hatten Beamte sowenig eine Chance wie jetzt, da SPD, PDS und Grüne die an-

Sonntagen. Bei Kontrollen der öffentlichen Verwaltung fanden Mitarbeiter der Firma Kienbaum denn auch prompt an den sonntäglichen Frühschichten besonders viele Beamte in den Revieren vor. Zu tun ist dann allerdings meist wenig.

Die starke Stellung des Beamtentums galt einst als großer Fortschritt. Im aufgeklärten Absolutismus des 18. Jahrhunderts war der Beamtenapparat Motor einer überfälligen Modernisierung. Akademisch gebildet und stark bürgerlich geprägt, fühlten sich die Staatsdiener als Vertreter des Gemeinwohls gegenüber partikularen Sonderinteressen. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts sicherte Preußen seine Staatsdiener mit einem Gesetz gegen willkürliche Entlassungen – der Beginn des Berufsbeamtentums auf Lebenszeit.

So wie die Beamenschaft von den Preußenkönigen zum Instrument beim Aufbau ihrer Großmacht diente, so unentbehrlich war sie später für den Aufbau der Wei-

Freudig haben sich viele Beamte den Nazis zur Verfügung gestellt

marer Republik. „Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich“, hieß es in der Weimarer Verfassung – eine verhängnisvolle Bestimmung.

Denn große Teile der Beamenschaft fühlten sich der Weimarer Republik nicht verpflichtet und leisteten, so die Tübinger Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg, „stillen, aber zähen Widerstand“. Aus dem einstmaligen als Modernisierer gepriesenen Beamtentum war ein überwiegend konservativer, teils reaktionärer, den Interessen einer untergegangenen Epoche verpflichteter Apparat geworden.

„Freudig“, so bestätigt Eschenburg, hätten sich viele Staatsdiener den Nationalsozialisten zur Verfügung gestellt.

Den Siegermächten waren die amtlichen Handlanger der Nazis deshalb so suspekt, daß sie das Berufsbeamtentum zunächst in Hessen und Berlin sowie in der späteren DDR ganz abschafften. Als 1948 jedoch die Verfassung für die Bundesrepublik entworfen wurde, hatten die Staatsdiener einflußreiche Fürsprecher – rund zwei Drittel der Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren selbst Beamte.

* Auf dem Ohlsdorfer Friedhof in Hamburg.



Rüttelprobe am Grabstein*: „Wohlerworbene Rechte“

In das Grundgesetz, Artikel 33 Absatz 5, wurde der für alle Bürokratiereformen der nächsten Jahrzehnte folgenschwere Hinweis auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aufgenommen.

Diese Vorschrift ist es, um die heute gestritten wird. Soll also endlich Schluß sein mit der ebenso ruhmreichen wie unheilvollen Tradition der deutschen Bürokratie? Wozu noch Beamte?

Selbst Reformen wie Bull, der für eine Änderung des Beamtenartikels im Grundgesetz eintritt, mögen am innersten Prinzip des Beamtentums nicht rütteln: „Wir brauchen eine Gruppe von öffentlich Bediensteten, die in einem besonderen Pflichtverhältnis zum Staat steht.“ Nur die Beamten, vor willkürlicher Benachteiligung und Kündigung geschützt, seien unabhängig genug, standhaft den politischen Launen der Regierung zu trotzen.

Nur: Die Gegenwart erweist Beamte oft als ebenso korrupt wie andere öffentlich Bedienstete, ebenso Opfer von Lobby-Aktivitäten und parteilicher Einflußnahme. Sie werfen ebenso sinnlos das Geld raus und sind ebenso fehlbar.

Das Streikverbot für Beamte schließlich bleibt das letzte und vom Beamtenbund am hartnäckigsten vorgebrachte Argument

für den Sonderstatus. Doch es zieht nicht: Warum sollen Lehrer eigentlich nicht streiken? Wenn die – nicht-beamteten – Müllmänner streiken, so weiß Bull aus leidvoller Erfahrung, „ist die Not allemal größer“.

Doch fast 80 Jahre nach der Ausrufung der Republik reden führende Staatsdenker von den Beamten noch immer, als seien sie Geschöpfe von höheren Gnaden. Kürzlich schwärmte

der Münchner Staatsrechtler Peter Badura: „Es wird viele Staaten in Europa geben, die vielleicht ganz froh wären, wenn sie so ein Beamtentum wie wir hätten.“

Wohl eher nicht. Frankreich etwa ächzt nicht minder unter den Kosten für sein Millionen-Heer an Staatsdienern. In den Niederlanden wurden schon vor zehn Jahren 20 Prozent der Stellen im Staatsdienst abgebaut. Das rabiate Sparprogramm war ohne Umbau der Verwaltung nicht zu machen. „Drei oder fünf Prozent kann jede Organisation ohne grundsätzliche Änderungen leisten“, weiß der Rotterdamer Verwaltungs-Professor Walter Kickert. „Bei 10 bis 20 Prozent kommt die Verwaltung um eine substantielle Reorganisation nicht herum.“

Daß sich in Deutschland so wenig bewegt, hat seinen Grund im Föderalismus. Das Beamtenrecht liegt in den Händen des Bundes, doch die meisten Beamten beschäftigen die Länder. Warum soll sich da die Bundesregierung mit der mächtigen Lobby anlegen?

Entsprechend milde sind Kanthers Reformversuche: Für Führungspositionen wurde eine Probezeit eingeführt. Beamte sollen künftig leichter auch Teilzeitposten bekommen. Außerdem will der Minister die Bezüge für Beamtenanwärter senken sowie Polizisten, Feuerwehrleute und Ju-



Beamten-Shuttle Berlin-Bonn: Pensionsberechtigter Wanderzirkus



Flugsicherung in Frankfurt: Ein seltener Erfolg im Kampf gegen die Bürokratie

stizvollzugsbeamte statt mit 60 erst mit 61 Jahren in Pension gehen lassen.

Wie widerwillig der Minister Veränderungen angeht, zeigt sich bei den geplanten Einschränkungen für Doppelverdiener unter den politischen Beamten: Oberstadtdirektoren und Beigeordnete sollen private Nebeneinkünfte im einstweiligen Ruhestand nahezu vollständig einstreichen dürfen (siehe Kasten Seite 34).

Der Staat müsse endlich ohne jedes Wenn und Aber abspecken, fordert der ehemalige Oberstadtdirektor von Hannover, Jobst Fiedler, der inzwischen für die Unternehmensberatung Roland Berger arbeitet. Fiedler hat mit Hilfe einer gerade fertiggestellten Studie ein Sparpotential von jährlich 130 Milliarden Mark ausgemacht. Voraussetzung sei, daß innerhalb von sieben Jahren konsequent Personal abgebaut werde, daß Hierarchien reduziert sowie Leistungskriterien und Budgetmanagement eingeführt würden.

In den kommenden Jahren, so Fiedler, sei die Gelegenheit zu einem so radikalen Umbau günstig, weil sich bis 2005 fast 30 Prozent und damit überproportional viele öffentlich Bedienstete in den Ruhestand verabschiedeten. Werde die Chance verpaßt, würden neue Mitarbeiter die alten Strukturen wiederum konservieren.

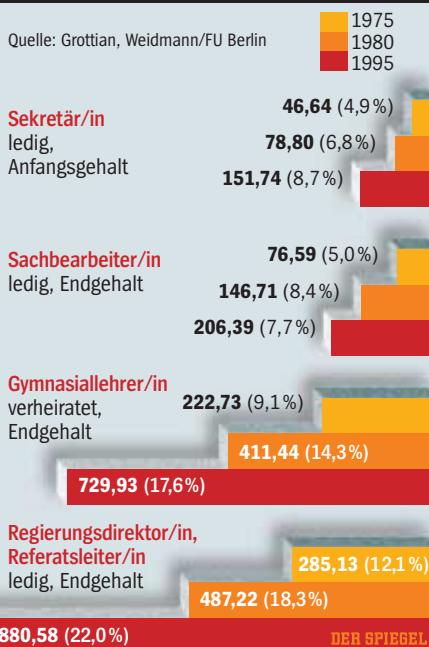
Für die Bundesregierung hat seit 1995 der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ über Reformkonzepte nachgedacht. Der Staat solle weniger Gesetze beschließen, Aufgaben privatisieren und Genehmigungsverfahren beschleunigen, raten die Experten in ihrem Anfang Oktober veröffentlichten Abschlußbericht.

Bisher ist dem Kampf gegen die Bürokratie nur selten ein Erfolg beschieden. So war die Bundesanstalt für Flugsicherung bis

Ende 1992 eine untergeordnete Behörde des Bundesverkehrsministeriums. Weil deren beamtete Mitarbeiter jahrelang gegen das starre Besoldungs- und Beförderungssystem rebellierten, wurde die Behörde mit ihren 5000 Beschäftigten Anfang 1993 in eine GmbH verwandelt, die zwar im Bundesbesitz ist, sich aber aus Gebühren tatsächlich selbst finanziert. Neue Maßstäbe hat der Bund zuletzt auch mit der Privatisierung von Bundespost und Bundesbahn gesetzt.

Wachsende Ungerechtigkeit Monatlicher Netto-Gehaltsvorteil von Beamten gegenüber Angestellten im Öffentlichen Dienst in Mark und Prozent

Quelle: Grottian, Weidmann/FU Berlin



Ganz im kleinen, wo man's nicht so merkt, wird auch schon heftig experimentiert – in den Kommunen. Das sogenannte Neue Steuerungsmodell wird in vielen deutschen Städten ausprobiert und wurde bei der Privatwirtschaft abgeschaut: Behörden sollen dezentral organisiert und selbständig verwaltet werden. Sie sollen miteinander in Wettbewerb treten und einem professionellen Management unterworfen sein.

Gleichzeitig werden Aufgaben ganz an externe Unternehmen abgegeben. So haben viele Kommunen ihre Friedhöfe, Stadtreinigungen, die Bauplanung und Teile der Verkehrsbetriebe privatisiert.

Warum, so die Frage von Organisationsfachleuten, muß der Staat alles selber erledigen, was er beschließt? Eine neue Arbeitsteilung zwischen Beamten und Privatwirtschaft bietet sich an: quasi die Vergesellschaftung der Exekutive. Nach holländischem Vorbild könnte die Staatstätigkeit auf Steuerungsfunktionen beschränkt werden. Die Ausführung – etwa die Verteilung von Sozialhilfemitteln – würde dann selbständigen „Agenturen“ übertragen.

Die Beamtenschaft als unerschütterlich funktionierender Apparat, der alles entscheidet, alles macht und alles kann, hat damit ausgedient. Was übrig bleibt von Preußens Beamtengloria, müßte eine bürokratische Elite mit hohem Fachwissen sein.

Das neue Bild des Beamten – gebildet, kompetent, verantwortungsbewußt – mag vorerst Vision bleiben. Dabei könnte die neue Generation der Bürokraten wahrscheinlich viel besser leisten, was nach der Definition von Bull schon stets Sinn und Zweck des Beamtentums war: „aufpassen, daß die Politiker keine Dummheiten machen“.