

Der Öffentliche Dienst

Vereinigt mit Justizverwaltungsblatt, 138. Jahrgang

Fachzeitschrift für Angehörige des öffentlichen Dienstes

DÖD 55. Jg. ISSN 0029-8565 Heft 7 Juli 2002

Carl Heymanns Verlag KG
Köln · Berlin · Bonn · München



prozess haben die Kommunalaufsichtsbehörden, also die Kreise, Regierungspräsidien und Innenministerien, eine Schlüsselrolle. Diese Stellen haben ungleich energischer als bisher die Befugnis für sich in Anspruch zu nehmen, von den hoch verschuldeten Kommunen die Vorlage und Beachtung schlüssiger Sanierungskonzepte zu verlangen.

Schlussbetrachtung

Am 20. 1. 1956 wurde in Bonn im großen Sitzungssaal des Auswärtigen Amtes die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften gegründet. Die Festrede hielt Hans Peters von der Universität Köln, der Nestor der deutschen Verwaltungswissenschaften⁸². Peters führte u. a. aus, seit Jahrzehnten erschalle der Ruf nach Verwaltungsreformen, die angeblich dringlich seien; die ehrlichen, ersten Bestrebungen von Politikern wie Verwaltungsbeamten seien aber entweder stecken geblieben oder hätten doch nur kleine Teilerfolge gezeitigt.

82 Hans Peters, Die Bedeutung der Verwaltungswissenschaften für die Staats- und Gesellschaftsordnung, DVBl. 1956, 535.

Dieser Pessimismus ist heute nicht mehr berechtigt. Die Schuldenberge der öffentlichen Hand zwingen die Gebietskörperschaften zu harter Aufgabenkritik. Im Vertrag von Maastricht (1992) sind die Kriterien zur Begrenzung der Neuverschuldung und Obergrenzen der Gesamtverschuldung der Mitgliedsstaaten festgelegt worden⁸³. Seit der Einführung des Euro zum 1. 1. 1999 kann die EU gegen die Mitgliedsstaaten bei unzureichender Haushaltsdisziplin Sanktionen verhängen. Darüber hinaus hat der Europäische Rat die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Haushaltsüberschüsse zu erzielen oder jedenfalls ihre Haushalte auszugleichen⁸⁴. Wenn sich dann noch in Deutschland die Rechnungshöfe und Kommunalaufsichtsbehörden mit ihrer gesamten Autorität in die Konsolidierungsprozesse einschalten, wird die finanzpolitische Wende gelingen.

83 Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll 3 % und das zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP soll 60 % nicht übersteigen.

84 Entschließung des Europäischen Rats über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. 6. 1997.

Alkohol- und Drogenmissbrauch im öffentlichen Dienst¹

Hans-Jürgen Honsa, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), 38228 Salzgitter

Es muss nicht erst zu solch spektakulären Unglücken wie dem Absturz des Rettungshubschraubers SAR 71 der Bundeswehr Mitte März 2002 in Hamburg kommen, um die verheerende Wirkung von Alkoholeinfluss während der Dienstausbung (der Pilot hatte 1,5 und der Bordmechaniker 1,2 Promille Restalkohol im Blut) zu offenbaren. Insgesamt fünf Menschenleben kostete dieser tragische Unfall einer Hubschrauberbesatzung, die eigentlich Menschenleben retten sollte. Dass daneben keine zivilen Opfer zu beklagen waren, konnte nur einem glücklichen Umstand und dem Zufall zugeschrieben werden.

Rückblickend betrachtet kann man den Kampf um die Suchtabhängigkeit im öffentlichen Dienst in zwei Phasen einteilen:

I. Entwicklungsgeschichte

1. Verleugnungsphase

Lange Zeit sonnten sich Behörden und Dienststellen in der trügerischen Sicherheit, dass Alkoholismus und Drogenabhängigkeit ein Problem von schmutzigen Werkstätten, rußigen Fabrikhallen oder allenfalls von Arbeitern auf Bau- und Betriebshöfen wäre. Der öffentliche Dienst in Deutschland, vor allen Dingen aber der Angestellte oder Beamte, wäre frei von solchen »triebhaften Auswüchsen«. Diese Schimäre diente lange Jahre der Beruhigung und verschaffte vielen Personalverantwortlichen ein Gefühl selbstzufriedener Überheblichkeit. Grund dieses »Selbstbetruges« ist das Bild,

das selbst heute noch viele Menschen vom »Alkoholiker«, als dem stoppelbärtigen Penner auf der Parkbank, vor Augen haben. Dass aber gerade Alkoholismus als der Hauptdroge in Deutschland zum einen quer durch alle Berufe, soziale Schichten und Geschlechter geht und zum anderen sich gerade in sauberen Büroräumen heimisch eingerichtet hat, ist erst im Laufe der neunziger Jahre in das Bewusstsein der meisten behördlichen Führungskräfte gelangt. Die Drogenproblematik ist auf marginale Einzelfälle (bei der Bundeswehr ist der Anteil etwas höher) beschränkt.

Mit dem immer stärker werdenden Aufkommen betriebswirtschaftlicher und damit kostenrechnender Überlegungen Anfang der achtziger Jahre, in den bis dahin mit Steuermitteln mehr oder weniger sorglos alimentierten Behörden, kamen auch erste Überlegungen zur »Kostenstelle Sucht«. Zuerst nur vereinzelt. Anfangs noch als »Exoten« mitleidig belächelt. Mit fortschreitender Aufklärung durch die Medien, die zunächst nur über (überwiegend) amerikanische Studien aus Großbetrieben, später auch von deutschen Untersuchungen und Erhebungen berichteten, begannen auch deutsche Behörden mit organisatorischen Maßnahmen auf dieses »Phänomen« zu reagieren. Aber erst seit Anfang der neunziger Jahre kann von einer breiten Basis zur behördlichen Suchtbekämpfung gesprochen werden. Unterstützt wurde dieser Trend durch die mehr und mehr durchgeführten Privatisierungen öffentlicher Aufgaben und den damit einhergehenden betriebswirtschaftlichen Überlegungen.

2. Aktionismusphase

Plötzlich war der alles verdeckende »Grauschleier« des Alkoholismus fortgespült. Es galt als besonders »chic« und fortschrittlich, ein »Herz« für die Alkoholiker (damals noch »Al-

1 Honsa, Alkohol- und Drogenmissbrauch im öffentlichen Dienst, Ursachen, Auswirkungen, Bekämpfungsstrategien, E-rich Schmidt Verlag, Berlin Januar 2002.

kis« genannt) zu entdecken. Der Amtsschimmel reagierte erwartungsgemäß und routiniert; eben behördengemäß.

Dienstanweisungen und Erlasse über »den Umgang mit suchtfährdeten und -kranken Mitarbeitern« folgten prompt. Kaum eine Verwaltung mit einer gewissen Bedeutung in der bundesdeutschen Behördenlandschaft, die keine solche Regelung für ihre Mitarbeiter hatte. Es schien, als würde sich der öffentliche Dienst Deutschlands an einem Wettbewerb mit dem Motto: »Unsere Verwaltung soll trockner werden!« beteiligen. Nach anfänglicher Euphorie und einem gewissen Aktionismus ist heute allerdings festzustellen, dass von dem Bewusstsein um die ständige Herausforderung der Sucht am Arbeitsplatz leider nicht mehr allzuviel übrig geblieben ist.

II. Gegenwart und Zukunft (von der Stagnation zur Interaktion)

Die bis dato geschaffenen Strukturen sind zwar fast überall noch vorhanden, wirken aber ausgezehrt, überholt und ohne Kraft für neue Aufgaben. Die Sucht wird nur noch »behördenmäßig« verwaltet. Die »Feigenblätter« sind bereits weitgehend verwelkt, drohen demnächst abzufallen und damit ihre Träger zu entblößen. Stagnation ist eingetreten.

Angesichts der überproportional anwachsenden Aufgaben für die Behörden, die durch die von Bund und den Ländern betriebenen »Gesetzesmaschinen« und der gesellschaftlichen Umwälzungen (Stichworte: Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Extremismus, Umweltproblematik, BSE, PISA-Studie, Arbeitslosigkeit Jugendgewalt usw.) und der parallel einhergehenden defizitären öffentlichen Haushaltslage, kann eine zukunftsorientierte Verwaltung den Menschen nicht länger nur als »Produktivfaktor« begreifen.

Hier ist eine ganzheitliche Sicht vonnöten, die neben der Arbeitsleistung auch die Bedürfnisse des Menschen einbezieht. Gerade unter dem Kostengesichtspunkt ist eine »arbeitsteilige« Betrachtungsweise kontraproduktiv, da sie keine Gesamtbilanz beinhaltet und somit kein realistisches Ergebnis liefert.

1. Die Fürsorgepflicht ...

Das traditionelle Bild von der Fürsorgepflicht des Dienstherrn greift in diesem Zusammenhang zu kurz, da es sich auf die spezialgesetzlich normierten »Kernpflichten« beschränkt und die heutigen Bedürfnisse einer modernen Behörde sowie die des mitverantwortlichen Mitarbeiters als zwei divergierende Begriffe begreift. Diese Betrachtungsweise wird aber den heutigen Anforderungen und Notwendigkeiten der handelnden »Personen« nicht gerecht!

Dies soll nachfolgend dargelegt werden.

Die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers (privates Recht) gegenüber seinen Arbeitnehmern unterscheidet sich nicht nur durch die Rechtssphäre von der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (öffentliches Recht), sondern sie ist auch inhaltlich anders strukturiert.

1.1 ... des Dienstherrn

Wie allgemein bekannt, ist die Treuepflicht (§ 35 BRRG/§ 52 BBG) die Hauptpflicht des Beamten. Ihr gegenüber steht als Pendant die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 79 BBG).

Danach hat der Dienstherr im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl des Beamten und seiner Familie, auch für die Zeit nach der Beendigung des Beamtenverhältnisses, zu sorgen. Er schützt ihn bei seiner amtlichen Tätigkeit und in seiner Stellung. Dieser Text des BBG ist von den Ländern in seiner Grundsubstanz in die Landesbeamtengesetze übernommen worden.

Diese recht umfassende Pflicht des Dienstherrn gehört, ebenso wie die Treuepflicht des Beamten, zu den »hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums« aus Art. 33 Abs. 5 GG und ist daher auch als Generalklausel ausgelegt.

2.1 ... des Arbeitgebers

Die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers bildet das Gegenstück zur Treuepflicht des Arbeitnehmers aus dem Arbeitsvertragsverhältnis und stellt ebenso eine Generalklausel mit Verpflichtungscharakter für alle gesetzlichen Pflichten des Arbeitgebers und eine Reihe von Einzelpflichten dar.

Sie basiert auf der Grundlage des privatrechtlichen Arbeitsvertrages und ist Ausfluss des Grundsatzes von Treu und Glauben der §§ 157 und 242 BGB. In der Hauptsache und in Bezug auf die Suchtproblematik gilt sie als Pflicht zur Fürsorge für Leben und Gesundheit des Arbeitnehmers. Diese wiederum äußert sich in dem Gebot für den Arbeitgeber durch die Erfüllung von Aufklärungs- und Schutzpflichten vermeidbare Schäden vom Arbeitnehmer abzuwenden.

Diese Betrachtungsweise muss daher unbedingt um eine »Kultur der Interaktion« erweitert werden, da die oben beschriebenen Interessen der Arbeitnehmer/Beamten auch gleichzeitig die Interessen der Arbeitgeber/Dienstherrn sind!

III. Neues Denken ist erforderlich

Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung ist der bereits erwähnte mitverantwortliche Mitarbeiter lebenswichtiger Teil der »Lernenden Organisation« (ein Begriff von Peter Senge für ein ganzheitliches Managementkonzept) Behörde/Unternehmen, so dass sich eine Trennung der Behördeninteressen und Mitarbeiterinteressen verbietet. Auf einen kurzen Nenner gebracht; »Wenn es meinen Mitarbeitern gut geht, geht es auch meinem Unternehmen gut!«

Die Suchtproblematik und ihre Bekämpfung muss daher wieder auf die Tagesordnung der Behördenchefs gesetzt werden. Anregung und Treibsatz dieses neuen »Schwungs« muss aber gleichzeitig eine zu implementierende neue Firmenkultur sein. Eine Firmen- bzw. Behördenkultur, die das Suchtpotenzial auf den unvermeidbaren Bodensatz zurückdrängt und zugleich die Köpfe der Mitarbeiter für die ihnen zugewiesenen Aufgaben frei macht. Eine Kultur der Interaktion, die Mitverantwortung fordert, sie aber auch fördert; Leistung benötigt, Gegenleistung einbringt; Kreativität voraussetzt, ihr aber auch den Freiraum einräumt.

Dieses »neue Denken« erfordert Mut. Mut, weil es mit alten, hierarchischen Behördenstrukturen bricht. Mut, weil es das bisherige Verständnis von Macht und Einfluss in Frage stellt und allein durch die Veränderung zunächst eine gewisse Verunsicherung, ja vielleicht sogar Angst (vor dem Neuen) mit sich bringt.

Dieses »neue Denken« birgt aber auch gewaltige Möglichkeiten. Möglichkeiten zunächst zur Standortbestim-

mung und ggf. zur Neuorientierung. Möglichkeiten zur Machtvermehrung durch Machtteilung auf dem Weg zu einer »Lernenden Organisation« mit einem ungeheuren Energie- und Kreativitätspotenzial: »Dem selbstbewussten, am Wachstum beteiligten, motivierten Mitarbeiter der Behörde!«

Dieses Energie- und Kreativitätspotenzial kann nur freigesetzt werden, wenn es von den »Fesseln« der alten Denkstrukturen befreit wird und sich hin zu einem sich selbst tragenden lernenden Organismus entwickelt, der seine schöpferische Kraft aus den permanenten Wechselbeziehungen zwischen Lebenserfahrung und Praxisorientierung bezieht.

Um diese »Vision« einer neuen Firmen- oder Behördenkultur zu erfüllen, müssen aber einige Vorbedingungen erfüllt werden, um ein Klima der Arbeitszufriedenheit herzustellen, das Mitarbeiter und Dienstherrn/Arbeitgeber gleichermaßen zufrieden stellt. Nachfolgend sollen daher einige Anregungen und Vorschläge gegeben werden, über die dann die jeweiligen Zwischenziele bis hin zum Feinziel, der Vision, erreicht werden sollen.

1. Organisatorische Präventions- und Bekämpfungsstrategien

Die Fürsorge des Dienstherrn/Arbeitgebers ist zwar ein wichtiger Baustein bei der Hilfe für Suchtgefährdete oder -abhängige. Diese Fürsorge tritt aber meistens erst dann ein, wenn der Mitarbeiter schon stark gefährdet oder sogar schon abhängig ist. Der Volksmund hat auch hier ein Mittel parat, um diese Situation einer Lösung zuzuführen: »Vorbeugen ist besser als heilen!«.

Dies ist leichter gesagt als getan. Wie aber kann eine Behörde/ein Betrieb verhindern, dass ein Mitarbeiter suchtabhängig wird?

Im Zweifel kann sie/er es natürlich nicht verhindern. Derjenige Mitarbeiter, der (aus welchen Gründen auch immer) Suchtstoffe konsumieren möchte, wird dies tun, ohne dass dies von Dritten verhindert werden könnte. Wer also etwa aus Kummer und Schmerz über den Tod eines geliebten Menschen abends zu Hause »zur Flasche« greift, den wird auch der verständnisvollste Vorgesetzte letztlich nicht daran hindern können. Er wird aber die Anzeichen einer Depression und die einhergehenden Symptome eines Suchtverhaltens eher feststellen und entsprechend »gegensteuern« können, als dies ein desinteressierter Vorgesetzter noch dazu in einer traditionell hierarchisch strukturierten Behörde vermag.

Es gibt aber wesentliche, außerhalb der Person des Mitarbeiters liegende, betriebliche Gründe, die stressauslösend sind, krankmachenden Wert besitzen und damit ein erhöhtes Suchtpotenzial bedeuten. Hier ist die Behörden- bzw. Firmenkultur ein bestimmender Faktor bei der Bewertung der betrieblichen Suchtgründe.

2. Maßnahmemöglichkeiten

Das Institut für Betriebliche Gesundheitsförderung (BGF) hat anlässlich ihrer Untersuchungen immer wieder feststellen können, dass Ämter mit einem ausgeprägten »Wirkgefühl«, das durch eine offene und direkte Kommunikation gekennzeichnet ist, sehr niedrige Fehlzeitenquoten haben. Wo jedoch Misstrauen und nicht ausgetragene Konfliktsituationen das Mit- bzw. Gegeneinander kennzeichnen, sind die Fehlzeiten fast immer sehr hoch. Insofern bestätigen sich die Feststellungen der Bertelsmann-Stiftung (1998), wonach Zufriedenheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz entscheidende Faktoren für ein »Gesundes Rathaus« sind.

Welche Maßnahmen aber sind geeignet, ein solches »Wirkgefühl« zu entwickeln?

Nachfolgend einige Beispiele dafür:

- Coaching, Mentoring und Mediation als spezielle Hilfsangebote bei Führungs- und Konfliktproblemen,
- ausreichend flexible und auf Vertrauen aufgebaute Arbeitszeitregelung, die auch berufstätige Alleinerziehende entsprechend berücksichtigt,
- ständig weiterentwickeltes Aus- und Weiterbildungskonzept für alle Berufs- und Statusgruppen,
- ein objektiviertes, auf Mitarbeitergruppen zugeschnittenes Beurteilungssystem,
- anonymes Vorgesetztenbeurteilungssystem,
- Dienstvereinbarung über »Sucht im Betrieb« mit entsprechendem Stufenplan,
- Einrichtung eines betrieblichen »Arbeitskreises Sucht« mit Suchthelferkreis,
- umfassendes und aktuelles Mitarbeiterinformationssystem (Intranet, Zeitung, Schwarzes Brett),
- Einrichtung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements, das über die Funktionen der »normalen« amtsärztlichen Tätigkeit hinausgeht und einen ganzheitlichen Ansatz hat,
- verbindliche Leitlinien über die Zusammenarbeit und Führung im Betrieb,
- regelmäßige Mitarbeitergespräche zur Erreichung gemeinsamer Ziele,
- Betriebliches Vorschlagswesen,
- Dienstvereinbarung »Gesundheit am Arbeitsplatz« unter besonderer Berücksichtigung des Schichtdienstes und der Schwerbehinderten,
- Einarbeitungs- und Rückkehrerprogramme (z. B. bei längerer Krankheit, Erziehungsurlaub, Entziehungskuren, Dienstunfähigkeit usw.),
- Rotationsmöglichkeiten zumindest für Mitarbeiter mit Stressjobs (z. B. großer Publikumsandrang mit schwieriger Klientel, Korruptionsgefährdung usw.) z. B. durch Bildung eines Stellenpools,
- objektivierte und transparente Leistungsentgelte und -anreize (kein »Nasenfaktor«),
- transparente Personalentwicklungsplanung mit Stärken/Schwächen – Berücksichtigung (z. B. Förderung des Führungsnachwuchses aber auch die Absicherung älterer Mitarbeiter) ...

Sämtliche dieser Maßnahmen sind rechtzeitig und auf einer möglichst breiten Mitarbeiterbasis sowie mit den Personalvertretungen zu diskutieren und abschließend zu erarbeiten. Bei manchen Maßnahmen kann eine externe Beratung und Begleitung bei der Einführung sinnvoll und notwendig sein.

IV. Schlussbetrachtungen

Die vorgenannten, beispielhaft aufgezählten Maßnahmen sind Bausteine auf dem Weg zur offenen und kommunikativen »Unternehmensstruktur«. Sie können aber nicht die »Reform in den Köpfen« ersetzen. Wer meint, mit der bloßen organisatorischen Einführung eines Teils der vorge-

nannten Maßnahmen würde die Behörde von der bisher vorherrschenden Misstrauenskultur in eine Vertrauenskultur umgewandelt werden können, wird scheitern. Vertrauen wächst in den Köpfen und muss erfahrbar gemacht werden.

Dieses zu erreichen bedarf einer konzeptionellen Strategie und braucht Zeit zum wachsen.

Der Weg mag im Einzelfall vielleicht noch so hart sein, das Ergebnis lohnt ihn allemal!