

DER ÖFFENTLICHE DIENST IN GUATEMALA NORM UND PRAXIS IM PERSONALWESEN AM BEISPIEL DER FINANZVERWALTUNG¹

Von ULRICH FANGER

Nach dem zweiten Weltkrieg wurden in Lateinamerika allgemein Bestrebungen deutlich, die überkommenen Strukturen des öffentlichen Dienstes durch Laufbahnordnungen zu ersetzen, die sich an Leistungs- und Eignungskriterien orientieren. Eine besondere Modellwirkung kam dem bereits 1947 eingeführten System des „Servicio Civil“ in Puerto Rico zu, dessen Normen unter der Beratung nordamerikanischer und später internationaler Fachleute Eingang in die Gesetzestexte einer Reihe von Ländern fanden.

Dennoch ist die Umgestaltung der Personalverwaltung meist auf reformerisches Stückwerk beschränkt geblieben. Nur wenige Länder — darunter Costa Rica, Kolumbien und Venezuela — konnten in besonders günstigen politisch-wirtschaftlichen Konstellationen die internen Widerstände überwinden und ihre öffentliche Verwaltung durch die Einführung von Systemen des Servicio Civil einer Versachlichung und teilweisen Entpolitisierung zuführen.

Guatemala kann in diesem Zusammenhang als interessanter Beispielfall gelten, da es zu einer Gruppe von Staaten zählt, die formale Reformen des Personal- und Dienstrechts eingeleitet haben, jedoch bei ihrer Anwendung beharrlicher Obstruktion seitens der Interessengruppen und des politischen Systems selbst ausgesetzt sind.

Die Entwicklung des Gesetzeswerks

Seit den ersten Bestrebungen zur Einführung eines einheitlichen Beamtenrechts für den öffentlichen Dienst Guatemalas im Jahre 1945 hat ein langwieriger, vielen Rückschlägen ausgesetzter Prozeß schließlich 1968 zu einer gesetzlichen Regelung geführt.

Nachdem die Verfassung von 1945 erstmalig die Einführung eines solchen Statuts postuliert hatte, wurde im Dezember 1957 ein erster Entwurf von der provisorischen Regierung Flores Avedaño vorgelegt, 1959 aber aufgrund der Widerstände innerhalb der Exekutive und des Parlaments zurückgezogen. In den folgenden zehn Jahren wurden sechs weitere Gesetzentwürfe eingebracht, die einer in ihrer Art einzigartigen Sequenz von Rückverweisungen, Ablehnungen im Parlament und Einstellungsbeschlüssen im Gefolge von Regierungswechseln ausgesetzt waren². Ab 1959 läßt sich mit der Errichtung einer AID-Mission für Verwaltungsreform eine zunächst rein beratende, später unmittelbar politisch wirkende Einflußnahme von nordamerikani-

¹ Der Aufsatz beruht auf Ergebnissen einer Studie, welche der Verfasser gemeinsam mit Hermann Avenarius, Dieter Oberndörfer und Jürgen Wolff 1973 im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit erstellt hat. Diese Untersuchung behandelt neben den im vorl. Beitrag dargestellten Problemen die Steuersysteme, die Steuerverwaltung und die Finanzkontrolle in Costa Rica und Guatemala.

² Vgl. hierzu im einzelnen die chronologische Darstellung des AID, die in weißbuchähnlicher Form publiziert wurde und offensichtlich eine Flucht in die Öffentlichkeit seitens des Beraterstabes darstellen sollte: Survey of Development in Civil Service Improvement, AID-Memoir (hektogr.), Guatemala 1963.

scher Seite zugunsten des Gesetzentwurfes erkennen, die in einer Intervention des nordamerikanischen Botschafters bei Staatspräsident Ydígoras Fuentes am 14. Januar 1963 und in einer als Druckmittel durch den AID vorgenommenen veröffentlichten Befragung der Parlamentsabgeordneten zu ihrer Einstellung gegenüber dem Gesetzentwurf (März 1963) gipfelt. Der Militärputsch im gleichen Jahr warf die Bemühungen um ein an Leistungskriterien orientiertes Dienstrecht weit zurück. Die unter der reformistisch-liberalen Regierung Mendez Montenegro ausgearbeitete Verfassung von 1966 griff die früheren Ansätze auf und setzte in ihrem Übergangartikel II Grundlagen für die Ausarbeitung sowie Fristen für die Verabschiedung (5. 5. 1968) eines Gesetzes über den Servicio Civil. Gleichzeitig wurde eine aus Vertretern der Exekutive und des Parlaments paritätisch zusammengesetzte Kommission aufgestellt, um einen abschließenden Text auszuarbeiten. Dieser baute in seiner endgültigen Form auf den Vorarbeiten früherer Kommissionen auf und bezog die Erfahrungen der Verwaltungssysteme von Puerto Rico, Kolumbien und Costa Rica mit ein.

Lange Bemühungen um die Schaffung von Rahmenbedingungen für den Staatsdienst, unter Berücksichtigung objektiver Auswahlmuster, Klassifikations- und Besoldungskriterien, haben damit zu einem formalen Abschluß geführt.

Der schwierige Werdegang dieses Beamtenstatuts³ war bereits ein Vorspiel für die tiefgreifenden Widerstände der Interessengruppen im Parlament und in der Verwaltung, die sich nach der formalen Inkraftsetzung nun der vollen Anwendung der gesetzlichen Vorschriften entgegenstellen. Diese Interessen richten sich in erster Linie auf die Beibehaltung einer Mitsprache bei Auswahl, Ernennung und Beförderung der Staatsbediensteten. Angesichts solcher Gegenkräfte konnte der für diese Bereiche im Gesetz festgelegte Modus nicht realisiert werden. So ist es bislang bei der Verwirklichung nur eines Teils — und zwar der relativ interessenneutralen Vorschriften — des Statuts geblieben, zu denen vor allem die Aufstellung von Dienstkategorien und einheitlichen Gehaltsstufen, die Laufbahnordnung, die Altersversorgung sowie die Definition der Rechte und Ansprüche der Beamenschaft gehören.

Eine wesentliche soziale Errungenschaft des neuen Gesetzes ist die erstmals vorgenommene Fixierung der Mindestgehälter für die untersten Dienstränge der öffentlichen Verwaltung. Ihnen wird nunmehr zumindest ein Anfangsgehalt von monatlich Q 40,— verbrieft, während sie bisher als Lohnempfänger stundenweise und teilweise in der Höhe des Mindestlohnes von Landarbeitern besoldet wurden.

Dagegen werden die Vorschriften über Auswahlverfahren (Artikel 42), Einstellungsvoraussetzungen (Art. 43 ff.) und Beförderung (Art. 57 ff.) bislang nicht angewandt. Hier ist es bei der bisherigen Regelung geblieben, nach der jeder Ernennungsvorschlag dem Sondersekretariat der Präsidentschaft (Secretaría Específica de la Presidencia) von der antragstellenden Behörde zuzuleiten ist. Eine Handhabe für die Beibehaltung des Status quo ist offenbar die Tatsache, daß die genannten Artikel des Gesetzes einer Ausführungsbestimmung in Dekretform bedürfen, da sie in der generellen gesetzlichen Fassung nicht direkt anwendbar sind; die Verabschiedung solcher Beschlüsse macht jedoch eine politische Initiative notwendig, die in der gegenwärtigen Interessenkonstellation schwer durchsetzbar wäre.

Da die wesentlichsten Voraussetzungen für den Aufbau einer an objektiven Wertungskriterien ausgerichteten, zweckrationalen und leistungsorientierten Verwaltung zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Schwebe sind, bleibt das Statut für den

³ Ley de Servicio Civil, Decreto No. 1748 v. 10. 5. 1968, im folgenden: Ley S. C.

öffentlichen Dienst in der Praxis Stückwerk. Die Spitzenbehörde des öffentlichen Dienstes, die Oficina Nacional de Servicio Cívil (ONSC), die sich dieser Mängel bewußt ist, hoffte für seine integrale Anwendung auf eine neue, günstigere politische Konstellation nach den Wahlen von 1974, da man erwartete, daß der inzwischen neugewählte Staatspräsident Laugerud eine freiere Hand gegenüber den Interessengruppen gewinnen werde.

Die Laufbahnordnung im Staatsdienst

Bei den 47 500 Staatsbediensteten (ohne Lehrpersonal) Guatemalas wird nicht zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern unterschieden. Der allgemein verwandte Begriff des „servidor del estado“ umfaßt grundsätzlich alle Bediensteten des Staates, auch in den Regionalverbänden, während das Beamtenstatut auf eine Teilgruppe⁴ begrenzt ist. So sind das Militär (Art. 94) und die Lehrerschaft (Art. 85) aus diesem allgemeinen öffentlichen Dienstrecht ausgeklammert; die Kommunalbediensteten⁵ und das Personal der autonomen Körperschaften werden nur subsidiär von seinen Regelungen betroffen (Art. Transitorio VI Ley S.C.). Für die vom Servicio Civil erfaßten Beamtengruppen sind klar abgegrenzte Dienst-kategorien vorgesehen. Nach der Art ihrer Ernennung sind die Staatsbediensteten in drei Kategorien eingeteilt: Servicio por Oposición, Servicio sin Oposición und Servicio Exento. Uneingeschränkt gilt das Statut nur für die Gruppe des Servicio por Oposición. Er umfaßt alle Dienstpositionen, die grundsätzlich auf dem Wege eines Ausschreibungsverfahrens zu besetzen sind. Der bei weitem größte Teil der Staatsbediensteten gehört zu dieser Gruppe. Die zweite Kategorie — Servicio sin Oposición (= Berufung bei Vorliegen der Qualifikationsmerkmale, jedoch ohne Ausschreibung) — steht für eine relativ begrenzte Gruppe von Beratungspositionen, auf die das Statut nur beschränkt Anwendung findet (Art. 33 Ley S.C.). In der Kategorie des Ausnahmestandes — Servicio Exento — sind demgegenüber sämtliche Ernennungsposten der Exekutive⁶, also die politischen Beamten im weitesten Sinn —, die Sicherheitstruppen und die der Präsidentschaft direkt zugeordneten Sonderämter zusammengefaßt⁷. Die Bedeutung politischer Ernennungen in der Ministerialverwaltung ist durch die Neuregelung gegenüber der früheren Praxis deutlich eingeschränkt worden. Mit dem unmittelbar dem Staatspräsidenten zugeordneten Behördenapparat, der außerhalb der Rekrutierungsvorschriften und der Garantien des Beamtenstatuts bleibt, wurde jedoch ein ausgedehnter Freiraum der Exekutive geschaffen.

Die Rahmenbestimmungen des Beamtenstatuts definieren in erster Linie für die Beamten des Servicio por Oposición Garantien und legen Eingangsvoraussetzungen

4 Das Régimen de Servicio Civil umfaßt 22 086 der 47 500 Staatsbediensteten. Diese Gruppe wird unter dem Begriff „puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil“ zusammengefaßt. Das dem Statut unterstehende Personal des Ministerio de Finanzas Públicas besteht aus insg. 2609 Positionen, von denen 994 auf die D. G. Rentas und 1045 auf die D. G. Aduanas entfallen. Darüber hinaus verfügt die Finanzverwaltung über 173 auf Werkvertragsbasis bzw. als Arbeiter im öffentlichen Dienst („planilleros“ oder „jornaleros“) Beschäftigte (Stand: 24. Sept. 1973; Quelle: Dirección, ONSC).

5 Für den kommunalen Verwaltungsdienst trat am 1. 1. 74 eine gesetzliche Neuregelung (Ley de Servicio Municipal — Decreto 62—73 des Kongresses vom 25. 7. 73) in Kraft, die einheitliche Regelungen auf zahlreichen Gebieten und einen administrativen Apparat zur allmählichen Vereinheitlichung in einer Reihe anderer Bereiche vorsieht.

6 Insbesondere das Personal des Präsidentschaftsamt sowie in jedem Ministerium bis zu zehn Beamte.

7 In einer Reihe von Zweifelsfällen wurde die Zugehörigkeit einzelner Behörden zum Servicio Exento durch Regierungsdekret definiert, so für die Sicherungskräfte (Acuerdo Gubernamental v. 28. 4. 1969) und für das Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Acuerdo Gubernativo v. 24. 7. 1971).

fest. Zugleich soll das Aufnahme- und Auswahlverfahren unter Anwendung von Eignungsprüfungen zentralisiert werden. Im Grundsatz werden auch die Klassifikation von Besoldungskategorien und die Aufstellung von Gehaltsstaffeln sowie die Altersversorgung festgelegt; diese Vorschriften finden jedoch erst in später verabschiedeten Ausführungsverordnungen eine abschließende Regelung.

Die Besoldungsregelung

In Abänderung eines ersten, 1962 aufgestellten Klassifikationsschemas führt die 1973 novellierte Laufbahn- und Besoldungsordnung⁸ eine Gliederung des öffentlichen Dienstes in fünf Laufbahnen (*carreras*), ein, die ihrerseits in zehn Kategorien (*categorías*) unterteilt sind. Sie bilden die 50 Gruppen der Gehaltsskala, jede mit einem festen, vom Eintrittsalter unabhängigen Anfangsgehalt (*salario inicial*). Jede Kategorie umfaßt eine jeweils unterschiedliche Anzahl von Berufsklassen (*clases de puestos*). Für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung sind insgesamt 445 derartige Klassen festgelegt⁹. Neben dem Anfangsgehalt ist jeweils auch ein höchstes erreichbares Endgehalt festgelegt, das über 9 bis 12 Zwischenstufen erreicht wird, die jeweils eine durch einen absoluten Betrag fixierte Gehaltserhöhung implizieren (Art. 4 *Ley de Salarios*)¹⁰. Eine Höherstufung kann grundsätzlich nur in zweijährigen Abständen erfolgen, ist jedoch nicht automatisch erreichbar, sondern wird im Rahmen des Beförderungsverfahrens vorgenommen, das die Leistungsbeurteilung bzw. ein Prüfungsverfahren, in der Praxis jedoch statt dessen meist die Empfehlung durch den Vorgesetzten, voraussetzt.

Ausgeschlossen aus dieser generellen Besoldungsregelung sind die Kommunalbeamten, die Bediensteten der Nationaluniversität sowie das Personal der autonomen Körperschaften (Art. 31 *Ley de Salarios*).

Für die Dienstklassen der Finanzverwaltung¹¹ gelten im Prinzip die eindeutigen Gehaltsstufen dieser Regelung. Tatsächlich ist es jedoch noch immer nicht gelungen, die verschiedenen Kategorien innerhalb der einzelnen Laufbahnen klar zu gliedern und aufeinander abzustimmen. So sind die einzelnen „*clases de puestos*“ in unterschiedlich viele Gehalts- und Merkmalsstufen¹² unterteilt, so daß für jede Klasse eine eigene, mit anderen kaum vergleichbare Gliederung und Aufstiegsordnung gilt.

8 *Ley de Salarios de la Administración Pública*, Decreto No. 11—73 (*Diario de Centroamerica*, Bd. 195, No. 78, 6. 3. 73), in Kraft seit dem 1. 7. 1973. Im folgenden: *Besoldungsgesetz*.

9 Eine *clase de puestos* ist definiert als eine aufgrund ihrer ähnlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zusammengefaßte Gruppe von Posten; die *categoría* ist eine Zusammenfassung von unterschiedlichen Berufsklassen, die aufgrund übergreifender Klassifikationsfaktoren auf der gleichen Ebene liegen; die fünf Laufbahnen (*carreras*) stellen eine Zusammenfassung von Kategorien innerhalb von Funktionsgruppen dar, die sich untereinander nach Verantwortlichkeits-, Komplexitäts- oder Ausbildungskriterien unterscheiden. Die fünf Laufbahnen sind: 1. die operativ-mechanische Laufbahn (sie umschließt im wesentlichen die in der deutschen Verwaltung als Arbeiter im öffentlichen Dienst Erfassten); 2. die Bürolaufbahn; 3. die technische Laufbahn; 4. die professionelle Laufbahn (ähnlich dem deutschen gehobenen Dienst); und 5. die Verwaltungslaufbahn (die weitgehend identisch ist mit dem deutschen höheren Verwaltungsdienst). Vgl. hierzu: Galicia Recinos, Alberto: *La clasificación del servicio público y el sistema de clasificación de puestos*, a. a. O., S. 4.

10 Die Gehaltserhöhungen sind so berechnet, daß sie — bezogen auf das Anfangsgehalt — sich zwischen 10% (für die unterste Besoldungsstufe) und 3% für die höchste Stufe bewegen (*Oficina Nacional de Servicio Civil: Exposición de motivos al proyecto de Ley de Salarios de la Adm. Pública* (vervielf. Manuskript). Guatemala 1973, Abschnitt 3.35, S. 9 ff.).

11 Die wichtigsten und größten Dienstgruppen der Finanzverwaltung sind in der *Dirección Gen. de Aduanas* die Zollrevisoren (*cheques*) und Zollinspektoren (*vistas*), sind in der *Dir. Gen. de Rentas Internas* die Steuerinspektoren (*inspectores fiscales*) und Grundstückschätzer (*valadores de propiedad*).

12 Die Stufen werden definiert durch eine beschreibende Zuordnung nach Tätigkeitsmerkmalen. Die Einteilung erfolgt durch den Zusatz der entsprechenden Ziffer zur Stellungsbezeichnung: z. B. *Inspector de Impuestos I*, *Inspector de Impuestos II* usw., wobei die niedrigste Stufe mit I bezeichnet wird. Vgl. Galicia Recinos, Alberto: *La clasificación . . . a. a. O.*, S. 5.

Die in der Zollverwaltung tätigen Bediensteten werden geringer besoldet als die Beamten anderer Zweige der Steuerverwaltung; sie schneiden innerhalb des gesamten öffentlichen Dienstes am schlechtesten ab.

Diese Abweichung ist, bei vergleichbaren Tätigkeitsmerkmalen, wenig verständlich. Zwei Gründe dürften die unterschiedliche Einordnung der beiden Dienstgruppen erklären:

- Während der mit direkten und indirekten Steuern befaßte Verwaltungsdienst durch die wachsende Zahl von Einkommensteuererklärungen und infolge der Neuordnung der Steuer-Abteilung spürbar ausgeweitet wurde, stagnierte das Aufgabenvolumen der Zollverwaltung im letzten Jahrzehnt, und ihr Personalbestand blieb daher relativ stabil.
- Die Verwaltung direkter und indirekter Steuern ist wegen des Industriewachstums mit dem Problem der Abwanderung in die Privatwirtschaft oder in öffentliche Körperschaften konfrontiert. Für die Spezialberufe der Zollverwaltung bieten sich kaum ähnliche alternative Möglichkeiten.

Da die Beamten der Steuerabteilung aus diesen Gründen offenbar über eine stärkere Verhandlungsposition in Besoldungsfragen verfügen, stand die Verwaltung vor der Notwendigkeit, in diesem Bereich deutliche Verdienstanreize und Aufstiegsmöglichkeiten zu schaffen. Kennzeichnend ist daher auch für die Finanzverwaltung Guatemalas eine ausgeprägte Wettbewerbskomponente, die ihren Ausdruck in den voneinander abweichenden Rangordnungen der beiden Teilbereiche findet.

Wie die Beamtenbesoldung ist die Altersversorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gesondert geregelt¹³. Ihre Leistungen werden von einer zentralen Pensionskasse gedeckt, aus der der Staatsbedienstete nach 30 Dienstjahren (freiwillig) oder (bei mindestens zehnjähriger Dienstzeit) im Alter von 65 Jahren zwischen 30 % und 80 % des Durchschnittsgehaltes der letzten fünf Dienstjahre erhält.

Das Auswahl- und Prüfungsverfahren

Obwohl alle Rekrutierungsfragen seit 1969 theoretisch der Oficina Nacional de Servicio Civil zugewiesen sind (Art. 42 ff., 49 Ley S.C.), hat diese Behörde in der Praxis ihre Zuständigkeit nicht durchsetzen können. Da Ausführungsbestimmungen für das Rekrutierungsverfahren bislang nicht erlassen wurden, ist es bei der früher praktizierten Regelung geblieben, nach der das Sondersekretariat des Staatspräsidenten (Secretaría Específica de la Presidencia) über jeden Ernennungsvorschlag entscheidet. Eine gesetzliche Handhabe für dieses Vorgehen bieten die Ausnahmebestimmungen (Art. 51, 52 Ley S.C.), die Interimsberufungen zulassen. Die Tatsache, daß solche Nominierungen nur für die Dauer von sechs Monaten rechtsgültig und nicht verlängerbar sind, wird als für die Berufungspraxis „bedeutungslos“ eingeschätzt¹⁴. Seit 1969 steht daher die bei der Personalauswahl angewandte Verfahrensweise im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung und belastet den in ein öffentliches Dienstverhältnis aufgenommenen Personenkreis mit der latenten Unsicherheit seines Rechtsstatus.

Eine Entscheidung über Stellenbesetzungen in der Finanzverwaltung nimmt in der Regel folgenden Verlauf:

¹³ Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto 28—70, in: El Guatemalteco, Nr. 6, 1. 12. 1970; modifiziert durch Dekret Nr. 106-71, Art. 10.

¹⁴ Interviewaussagen, Dir. Gen. Rentas Internas, Guatemala.

Die Personalsektionen der Generaldirektionen des Ministeriums sind Adressat der (formgebundenen) Anstellungsanträge. Sie treffen eine Erstauswahl, insbesondere hinsichtlich der Ausbildungsvoraussetzungen. Nach einem Vergleich mit dem Stellenplan wird das Gesuch entweder archiviert oder in eine drei Kandidaten umfassende Vorschlagsliste aufgenommen, die dem Director General vorgelegt wird. Dieser wählt einen Bewerber aus und schlägt ihn der zentralen Personalstelle des Ministeriums (Oficina de Personal del Ministerio de Finanzas) vor, die sich in jedem Fall mit dem persönlichen Sekretariat des Ministers abstimmt. Hier werden die Vorschlagsunterlagen innerhalb einer Frist von meist zwischen einer Woche und einem Monat bearbeitet, bevor sie der Secretaría Específica de la Presidencia zur Bestätigung eingereicht werden. Erst nach Vorliegen dieser Stellungnahme kann der Finanzminister die ihm obliegende formale Ernennung vornehmen.

Bewerber um eine Stellung in der Finanzverwaltung haben keine Eignungsprüfungen abzulegen. Im Jahre 1969 waren zunächst Prüfungsbedingungen für die einzelnen Postenkategorien ausgearbeitet und auch angewandt worden. Die frustrierende Ernennungspraxis der Spitzenbehörden — die sehr häufig den Nominierungsvorschlag ohne weitere Rücksprache ändern — hat jedoch dazu geführt, daß die Personalsektionen auf die Anwendung objektiver Auswahlkriterien wieder weitgehend verzichten. Lediglich für Dienstklassen mit besonderer fachlicher Spezialtätigkeit — z. B. für die Grundstücksbewerber — werden Auswahlprüfungen durchgeführt.

Trotz der gesetzlichen Neuregelung der Beamtenrekrutierung gilt damit gegenwärtig für die Finanzverwaltung ein Selektionsverfahren, in dem den Spitzenbehörden des Ministeriums und dem Präsidentsamt nicht nur die wichtigste Auswahlbefugnis, sondern auch ein aktives Ernennungsrecht vorbehalten ist. Von dieser Befugnis machen die beiden Ämter sowohl bei der Besetzung von Spitzenpositionen als auch in allen übrigen Postenkategorien im Durchschnitt bei einem von vier Fällen Gebrauch¹⁵.

Insgesamt wird allerdings die Möglichkeit politischer Ernennungen restriktiver gehandhabt als unter früheren Regierungen, bei denen im Durchschnitt neben sämtlichen Führungspositionen auch 50—60 Prozent der mittleren Ränge und nahezu 90 Prozent des Hilfspersonals ausgetauscht wurden¹⁶. Dennoch unterscheidet sich die gegenwärtige Situation nicht grundsätzlich von der Praxis, die vor der Einführung des Beamtenstatuts üblich war¹⁷.

Zusammen mit der hochgradigen Verwaltungszentralisierung und dem Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land trägt auch dieses stark durch Aspekte persönlicher Einflußnahme bestimmte Rekrutierungsmuster zur ungleichgewichtigen Herkunftsschichtung des Personals bei: etwa 80 Prozent des Personals der Finanzverwaltung stammt aus Guatemala-Stadt oder ist zumindest dort aufgewachsen¹⁸, während der Anteil der Hauptstadt an der Gesamtbevölkerung nur 14,3 Prozent beträgt.

15 Interviews in der Oficina Nacional de Servicio Civil, und in der D. G. Rentas, Sección de Personal. In der Zollverwaltung wurde dagegen angegeben, daß im Durchschnitt der letzten Jahre in annähernd 50 Prozent der Fälle die Exekutive eigene Kandidaten substituiert habe. Im Jahre 1972 entsprach das Präsidentsamt in 204 von 340 Fällen dem Ernennungsvorschlag der Zolldirektion.

16 Interview in der D. G. Aduanas.

17 In einer 1967 durchgeführten empirischen Untersuchung der gehobenen und höheren Beamtenschaft Guatemalas erklärten 21 Prozent der Befragten, ihren Posten auf dem Wege persönlicher Einflußnahme erlangt zu haben: nur 18 Prozent waren auf Grund von Eignungsprüfungen rekrutiert worden. Vgl.: Lujan, H.: Estudio sobre administración pública en Guatemala, a. a. O., S. 159, Tab. 11.

18 Interviews und Unterlagen in der Sección de Personal, D. G. Rentas Internas. Im Vergleich dazu ergab

Das Beförderungssystem

Die bis zum Inkrafttreten des Besoldungsgesetzes geltende Gehaltsordnung ohne festgelegte Beförderungsränge hatte zur Folge, daß Gehaltseinstufungen meist für den einzelnen Fall ausgehandelt wurden. Da der Anreiz fixierter und vorsehbarer Gehaltserhöhungen fehlte, hatte sich zudem ein internes System der Honorierung individueller Leistung herausgebildet, das meist in einem Wechsel der Stelle bei gleichzeitiger Neuernennung seinen Ausdruck fand. Diese Art der „Beförderung“ ist offenbar leichter durchsetzbar als Gehaltserhöhungen, die jeweils mit der Ministeriumsspitze auszuhandeln wären¹⁹. Sie begünstigt allerdings den Favoritismus.

Der Brauch, neue Stellen zu schaffen, um etablierte Staatsdiener zu befördern, führt zu einer hohen Mobilität insbesondere innerhalb des gehobenen, höheren und technischen Dienstes, erleichtert es jedoch der Regierung, sich nach dem Amtsantritt neuen politischen Rückhalt zu schaffen. Von Freunden und Helfern, die einflußreiche und angesehene Positionen übernommen haben, ist zu erwarten, daß sie sich gegenüber ihren Gönnern erkenntlich zeigen werden. Diese Bindung zwischen Aufstieg bzw. Stellenwechsel der höheren Beamtschaft und politischen Motiven wird dadurch bestätigt, daß die unteren Dienstgruppen — Büropersonal und Hilfskräfte — nur einen geringen Grad horizontaler Mobilität aufweisen. Bei ihnen läßt sich in viel stärkerem Maße der Verbleib und der Aufstieg innerhalb ihrer ursprünglichen Dienststellen konstatieren²⁰.

Der so entstehende relativ starke Wechsel zwischen unterschiedlichen Dienstkategorien mag wohl die Durchlässigkeit des Verwaltungsapparates erhöhen, belastet aber die Effizienz der Verwaltung und führt zu Verwirrungen und Verzögerungen. Der Regierung bieten sich damit jedenfalls kurzfristig nicht zu unterschätzende parteipolitische Vorteile.

Erst mit dem Besoldungsgesetz sind nunmehr die Grundlagen für die Anwendung der Beförderungsvorschriften des Beamtenstatuts (Art. 57, 58 Ley S.C.) geschaffen worden. Ihre wesentlichste Neuregelung sieht vor, daß bei Beförderungen auf eine höhere Besoldungsstufe der gleichen Dienstklasse die zuständige Behörde (d. h. der Minister) die Ernennung nur nach Zustimmung der ONSC vornehmen kann. Bei Beförderungen in eine höhere Dienstklasse werden zusätzlich objektive Beurteilungskriterien in der Form von Prüfungen vorgeschrieben, die bei der Oficina Nacional de Servicio Civil abzulegen sind. Jede hierzu in Widerspruch stehende Form der Beförderung gilt ausdrücklich als nichtig (Art. 58), doch ist aus den genannten Gründen damit zu rechnen, daß die Reform des Beförderungssystems in der Praxis auch in Zukunft ebenso restriktiv verwirklicht werden wird wie die Vorschriften über die Rekrutierung der Staatsbediensteten.

die Erhebung von 1967 (vgl.: Lujan, H.: a. a. O., S. 153, Tab. IV), daß 88 Prozent der gehobenen und höheren Beamtschaft aus Guatemala-Stadt stammte, 7 Prozent aus den Provinzen, der Rest aus dem Ausland. Daß diese Aussage möglicherweise für die Finanzverwaltung und für die höhere Beamtschaft in stärkerem Maße zutrifft als für andere Gruppen der staatlichen Bürokratie, legt das Ergebnis einer Umfrage bei 243 Staatsbediensteten aus dem Jahr 1965 nahe, nach der 59 Prozent der Befragten den größten Teil ihres Lebens in Guatemala-Stadt verbracht hatten; 10 Prozent entstammten größeren Landstädten (Quetzaltenango, Puerto Barrios, Escuintla, Cobán, Jutiapa, Retalhuleu und Antigua), während ein beachtenswerter Anteil (29 Prozent) aus Dörfern und Kleinstädten stammte. Vgl.: Weaver, Jerry L. *Bureaucracy* . . . , a. a. O., S. 61. Weaver schließt von daher auf eine unter dem Gesichtspunkt der regionalen Integration „überraschende Effektivität“ des Verwaltungssystems, gesteht aber dennoch die disproportional hohe städtische Herkunft der Beamtschaft zu (Weaver, J. L., a. a. O., S. 61, 122 — Fn. 113).

¹⁹ Sie bringt allerdings eine Unsicherheit des Arbeitsplatzes für den Vorschlagskandidaten mit sich, falls Beförderungsvorschläge — im Sinne einer Ernennung auf den neuen Posten nach Aufgabe des alten — am Einspruch der vorgesetzten Behörden scheitern und eine Rückkehr in den früheren, inzwischen neu besetzten Posten verbaut ist (Interviewausagen, D. G. Aduanas).

²⁰ S. auch: Weaver, J. L., a. a. O., S. 58.

Ausbildung und Weiterbildung der Beamtenschaft

Aus dem im Beamtenstatut niedergelegten Aufgabenkatalog der ONSC ist der Bereich der Aus- und Weiterbildung ausgeklammert. Da bisher keine ernsthaften Versuche zum Aufbau eines umfassenden Ausbildungssystems für die gesamte staatliche Verwaltung unternommen wurden, ist grundsätzlich das Finanzministerium selbst für die Ausbildungsarbeit in seinem Bereich zuständig. Die Steuerverwaltung verfügt auch seit ihrer Neuordnung über eine eigene Ausbildungssektion (*Sección de Capacitación*), die allerdings bislang ihre Tätigkeit noch nicht aufgenommen hat. Daher vollzieht sich die Einarbeitung der Steuerbeamten in erster Linie auf dem Wege der Einweisung am Arbeitsplatz oder durch Ferienvertretung, die dem Neueingestellten Einblick in die Verwaltungspraxis der verschiedenen Abteilungen vermittelt.

Eine begrenzte Bedeutung bei der Steuerausbildung haben daneben Schulungskurse, die bei dem Instituto Nacional de la Administración del Desarrollo (INAD) und — für die zentralamerikanische Gesamtregion — von der ESAPAC/ICAP mit Sitz in Costa Rica²¹ zu bestimmten Themenbereichen der öffentlichen Verwaltung durchgeführt werden. Während die INAD-Kurse offenbar nur in seltenen Fällen Spezialprobleme der Finanzverwaltung berühren²², haben die zentralamerikanischen Lehrgänge des ICAP zumindest zeitweise eine Ausbildungsfunktion für die Steuerverwaltung wahrgenommen. Von 1954—1966 nahmen etwas mehr als 300 von ihren Dienststellen ausgewählte Verwaltungsbedienstete aus Guatemala an den Lehrgängen in San José teil. Jedoch waren nur von 1963 bis 1965 die Teilnehmerzahlen so bedeutend, daß von einer echten Breitenwirkung gesprochen werden kann²³. In den vorhergehenden Jahren (1954—61) waren nämlich im Jahresdurchschnitt nur vier Verwaltungsbeamte aus Guatemala zur Kursteilnahme freigestellt worden. In den späteren Jahren hatte ICAP für Guatemala eine von Jahr zu Jahr wechselnde Bedeutung:

- Im Jahr 1963 führte die ESAPAC einen Zollverwaltungskurs („*técnicas aduaneras*“) in Guatemala durch, an dem 71 Zollbedienstete teilnahmen.
- 1964 wurden 17 guatemalteckische Verwaltungsangestellte zur Teilnahme an verschiedenen Verwaltungskursen der ESAPAC in San José delegiert.
- 1965 fanden in San José Lehrgänge über Grundzüge der Finanzverwaltung mit insgesamt 150 guatemalteckischen Teilnehmern statt.
- 1966 stellte Guatemala die finanzielle Beteiligung an der Verwaltungsschule ein; infolgedessen wurde auch die Teilnahme guatemalteckischer Staatsbediensteter ausgesetzt.

21 ESAPAC (Escuela Superior de Administración Pública, América Central) wurde 1954 als multilaterales Institut der mittelamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Vereinten Nationen gegründet und nahm zunächst die Funktion einer Verwaltungshochschule und eines Verwaltungsforschungszentrums ein. Die Arbeit auf diesem akademischen Niveau stellte sich als unpraktikabel heraus, so daß seit 1960 eine Umgestaltung eingeleitet wurde, die 1967 auch in der Umbenennung des Instituts in Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) ihren Ausdruck fand. Die Kursarbeit ist nahezu ausschließlich auf zwei große Sachgebiete konzentriert, die in engem Bezug zu den Integrationsbestrebungen der mittelamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft stehen: Zoll- und Steuerverwaltung, Entwicklungsverwaltung (insbesondere im infrastrukturellen Bereich).

22 Die Kursmaterie umfaßt in erster Linie Lehrinhalte allgemeiner Anwendbarkeit, wie z. B. Büroorganisation, Personalverwaltung, Archivierungstechnik u. ä.

23 In diesem Zeitraum hatte Guatemala folgenden Anteil an der Gesamtzahl der Lehrgangsteilnehmer: Zollverwaltung: 24 Prozent; Wirtschaftsverwaltung: 30 Prozent; Grundzüge der Finanzverwaltung: 21 Prozent; allgemeine Verwaltungsfragen: 8 Prozent. (Die Angaben zur Kursteilnehmerschaft entstammen der Lehrgangsunterlagen des ICAP in San José, Costa Rica.)

- Seit der Umgestaltung der ESAPAC (1967) in ein Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf kürzeren Kursen, zu denen in den letzten Jahren wieder kleinere Gruppen ausgewählter Teilnehmer aus Guatemala nach Costa Rica kommen.

Weder für die staatliche Verwaltung allgemein, noch für die Steuer- oder die Zollverwaltung Guatemalas besteht im gegenwärtigen Zeitraum ein praxisorientiertes Schulungssystem, denn auch die zentralamerikanischen Kurse des ICAP können die Lücke des Ausbildungsbedarfs in Guatemala nicht oder nur unvollkommen decken. Der Wirkungsgrad dieses Ausbildungstypus leidet zudem unter der Kürze der Lehrgänge (meist vier Wochen) und unter den unklaren Auswahlkriterien, nach denen die Teilnehmergruppe jeweils zusammengestellt wird. Auch die Kursinhalte tragen wenig zur Vermittlung von Verwaltungstechniken bei, da sie in erster Linie auf die vergleichende Darstellung der zentralamerikanischen Verwaltungs- und Finanzsysteme und weniger auf die Vermittlung von Verwaltungstechniken in diesem Bereich ausgerichtet sind.

Personalfluktuaton

Im Gegensatz zu der Situation in manchen der zentralamerikanischen Nachbarländer leidet die Finanzverwaltung nicht generell unter einer Abwanderung der Personals in die Privatwirtschaft. Die Industrie zahlt Gehälter, die im allgemeinen unter der Besoldung der Steuerinspektoren der D. G. Rentas liegen, so daß die Finanzverwaltung auf der Ebene der unteren und mittleren Fachpositionen insbesondere aufgrund ihrer Pensions- und Sozialleistungen wettbewerbsfähig ist²⁴. Dagegen findet im Bereich des hochqualifizierten technischen und administrativen Personals²⁵ eine spürbare Abwerbung durch die freie Wirtschaft statt, da hier wesentlich höhere Vergütungen üblich sind als in der öffentlichen Verwaltung²⁶. Das Führungspersonal der Steuerverwaltung wechselt daher häufig nach mehrjähriger Verwaltungspraxis in leitender Position zur Privatindustrie oder in die öffentlichen Körperschaften über. Anders als in der D. G. Rentas wird in der Zollverwaltung die mangelnde Kontinuität auch des unteren und mittleren Personalstabes beklagt, der durchschnittlich nur vier bis fünf Jahre im öffentlichen Dienst verbringt. Zollinspektoren finden zwar weniger leicht Anstellung in der Privatwirtschaft, nutzen jedoch vielfach die Möglichkeit, sich als selbständige Zollagenten zu etablieren.

Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

Durch niedrige Besoldung und ungenügende soziale Absicherung werden die Staatsbediensteten in Lateinamerika vielfach dazu verleitet, sich durch zusätzliche Tätigkeit oder die Annahme von Bestechungsgeldern Sondereinnahmen zu ver-

24 Interviews in der Sección de Personal, D. G. Rentas Internas, Gespräch mit der Leitung der D. G. Rentas.

25 Idem. Besonders betroffen sind offenbar: Die Verwaltungsspitze, Rechts- und Wirtschaftsberater (Asesores) und Jefes de Sección („personas que emiten dictámenes“).

26 Während das Endgehalt eines jefe de sección, etwa in der Steuerverwaltung, bei Q 450,— liegt, entspricht dieser Betrag bei den Führungspositionen der Privatindustrie der Eingangsstufe. Allgemein wird geschätzt, daß die freie Wirtschaft auf diesem Qualifikationsniveau Gehälter zahlt, die um 40—50 Prozent über denen der öffentlichen Verwaltung liegen. (Interview: Dpto. Planificación Económica, Banco de Guatemala.)

schaffen. Die Staatsverwaltung selbst duldet häufig stillschweigend die gleichzeitige Wahrnehmung mehrerer Arbeitsverhältnisse. In der Finanzverwaltung Guatemalas sind die Modalitäten der Doppelbeschäftigung durch das Gesetz über die Unvereinbarkeit mehrerer Dienstverhältnisse²⁷ festgelegt. Nach den Vorschriften dieses Gesetzes ist den Bediensteten die Wahrnehmung mehrerer Dienstverhältnisse rechtlich nicht mehr möglich. Ebenso wenig darf z. B. das Fachpersonal der Steuerverwaltung außerdienstlich in der Steuerberatung tätig werden.

Anders verhält es sich bei den Bediensteten der Zollverwaltung, für die eine Ausnahmeregelung gilt. Sie gestattet die Doppeltätigkeit als Auditor bzw. Vista und als Zollberater von Importfirmen. Von dieser Möglichkeit machen die Zollbeamten offenbar häufig Gebrauch²⁸. Es ist offensichtlich, daß diese gleichzeitige Wahrnehmung unterschiedlicher und oftmals wohl gegensätzlichen Ansprüchen dienender Aufgaben im Ergebnis den Interessen der öffentlichen Hand zuwiderläuft.

Wie auch in anderen Ländern Lateinamerikas beeinträchtigt die Einstellung teilweise unzureichend qualifizierter Beamter durch Ämterpatronage vielfach die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. In Guatemala hatte das Beamtenstatut von 1968 bislang nicht die Wirkung, daß Nepotismus und politische Ämterpatronage wirkungsvoll eingeschränkt wurden²⁹. Bestimmungen, die eine Berufung von Verwandten des Finanzministers oder hochgestellter Beamter in das Ministerium ausschließen, bestehen nicht.

Gewisse Formen der Korruption in der Finanzverwaltung konnten bislang nicht vollständig ausgeschaltet werden. So kommen Bestechungsfälle nicht nur in der Zollverwaltung vor, sondern auch bei den Steuerinspektoren der D. G. Rentas, die wegen der niedrigen Dienstbezüge ihre Kenntnis der Steuermaterie und der sich bietenden Schlupfwege nutzen³⁰. Während der finanzielle Umfang der einzelnen Beträge in der Zollverwaltung meistens gering ist, handelt es sich bei den relativ selteneren Bestechungsfällen in der D. G. Rentas oft um bedeutende Summen. Beim Zoll entstehen durch Unterbewertung von Importwaren in etwa 10 Prozent der Bearbeitungsvorgänge bedeutende Ausfälle für die öffentliche Hand, die in ihrer Höhe nicht konkret abgeschätzt werden können. Die im zentralamerikanischen Zollabkommen vorgesehenen Sanktionen in Korruptionsfällen (Art. 148 CAUCA) werden in der Praxis nicht angewandt. Einer laufenden genauen Zollüberwachung steht auch der Mangel an qualifizierten Zollinspektoren entgegen. Die 1968 versuchte Einführung schärferer Kontrollmechanismen ist offenbar u. a. auf Betreiben politischer Interessengruppen zurückgestellt worden³¹.

Im allgemeinen wird die Diskussion von Fragen der Reform des Steuersystems und der Steuerverwaltung kaum in der Öffentlichkeit und den Massenmedien ausgetragen. Dies erleichtert die Beeinflussung von Entscheidungsverläufen durch Politiker und politisch-wirtschaftliche Interessengruppen.

27 Ley de Incompatibilidad von 1968.

28 Interview in der SIECA.

29 So wurden in der D. G. Rentas seit Amtsantritt der Regierung Arana (bis einschl. Februar 1973) 170 Posten aus politischen Gründen neu besetzt, oder es wurden — in Abänderung der Vorschlagslisten — Kandidaten der Exekutive ernannt. (Informationsquelle kann aus politischen Gründen der Vertraulichkeit nicht genannt werden.)

30 Interview in der SIECA.

31 Die hier getroffenen Feststellungen stützen sich im wesentlichen auf Aussagen des Beraterstabes der SIECA und des Personals des Dpto. Planificación Económica, Banco de Guatemala.

Die gegenwärtige politische Interessenkonstellation hemmt neue Initiativen zur Einführung stärkerer Leistungskontrollen und zu einer Reform des Personalwesens. Eine Durchsetzung der im Beamtenstatut und im Besoldungsgesetz niedergelegten Ansätze zu einer leistungsorientierten Verwaltung über die bislang verwirklichten — im wesentlichen interessenneutralen — Bestimmungen hinaus ist in nächster Zukunft kaum zu erwarten.

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

| | |
|---------------|---|
| AID | Agency for International Development (USA) |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo (Washington) |
| CAUCA | Código Aduanero Uniforme Centro Americano |
| CIAT | Centro Interamericano de Administración Tributaria/Inter-American Center of Tax Administration (Executive Secretariat: Panamá) |
| D. G. | Dirección General |
| D. G. Aduanas | Ministerio de Finanzas Públicas: Dirección General de Aduanas |
| D. G. Rentas | Ministerio de Finanzas Públicas: Dirección General Rentas Internas |
| Dpto. | Departamento = Verwaltungsabteilung |
| ESAPAC | Escuela Superior de Administración Pública, América Central (= ICAP), San José, Costa Rica |
| ICAP | Instituto Centro Americano de Administración Pública (San José, Costa Rica) (=ESAPAC) |
| LADAC | Latin American Development Administration Committee (USA) |
| ONSC | Oficina Nacional de Servicio Civil (Presidencia de la República) |
| Q | Quetzal (= Währungseinheit Guatemalas); Parität zum Dollar 1:1 |
| S. C. | Servicio Civil |
| SEICA | Secretaría Permanente para la Integración Económica de Centro América (Guatemala) = ständiges Sekretariat für die zentralamerikanische Wirtschaftsintegration |

Literaturverzeichnis

1. Literatur zur Steuerverwaltung in Zentralamerika

- ESAPAC/Instituto Centroamericano de Adm. Públ.: Educación y adiestramiento administrativos en el istmo centroamericano. San José 1963
Informe del seminario sobre administración aduanera, 25—30 de noviembre de 1963. San José 1964
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES/BID:
Aspectos fundamentales de un sistema centroamericano integral de capacitación tributaria. Washington 1970
- PAZ BARNICA, Edgardo:
Reestructuración institucional de la integración Centroamericana, o. O., (Tegucigalpa?) 1972
- TORRES PADILLA, Oscar:
Características del personal ocupado en el sector público de Centroamérica. San José (ICAP) 1967

2. Literatur zum Verwaltungssystem Guatemalas

- AGENCY for International Development:
Survey of development in civil service improvement (AID memoir, hektrogr.), Guatemala 1963
- COHEN, Alan:
El desarrollo económico en Guatemala, Guatemala 1970
- GALICIA RECIIONS, Alberto:
La clasificación del Servicio Público y el sistema de clasificación de puestos (vervielf. Manuskript). Guatemala 1970
- GALICIA RECIIONS, Alberto:
Significación del servicio civil en Guatemala (hektrogr.), Guatemala 1966
- LUJAN, Herman J. (Hrsg.):
Estudios sobre administración pública en Guatemala. Parte I: Aspectos de la administración pública en Guatemala. Guatemala 1969
- VERNER, Joel G.:
„Material útil para el estudio de recursos humanos en el sistema administrativo de Guatemala“, in: Revista Mex. de Ciencia Política, Bd. XVI NF (April—Juni 1970), 60, S. 247—263
- WEAVER, Jerry L.:
Bureaucracy during a period of social change: The Guatemalan case (LADAC occasional papers, No. 2; vervielfält. Manuskript.) Austin, Texas, 1971

The Public Service in Guatemala

By ULRICH FANGER

In 1968, after a long series of fruitless attempts, the Guatemalan Congress passed a statute establishing a civil service regime. So far, however, the regulations stipulated by the Ley de Servicio Civil are not being fully implemented. Some of its more important rules have remained ineffective. Only those norms which do not violate the interest groups in Congress and the government have been put into practice. There have consistently opposed the application of objective and de-politicized criteria for recruitment, personnel selection, and promotion. These crucial aspects of personnel administration are therefore still being handled along the lines that had been common practice prior to the passage of the Civil Service Law. However a certain improvement can be noted as to the proportion of nepotism and favoritism, compared to previous Guatemalan governments.

In spite of the existing legal framework, the Public Service Agency (Oficina Nacional de Servicio Civil) cannot fulfil its legal functions. The office has not been able to set up exams for applicants or to carry out aptitude tests and evaluations of performance and efficiency. Its activities are limited to surveying the job classification system and the salary scales, and to administering the pension plan. Recruitment and promotion of public servants are still directly influenced by the cabinet ministers and by the special secretariat of the Presidency. Both these authorities intervene directly in the lists of nominations (nóminas) proposed by the personnel offices of the ministries, and retain the decision on the appointment in each individual case.

The present paper is a partial result a study of the financial administration in Guatemala, carried out in the course of 1973 by a research team of the Bergstraesser Institute, Freiburg University, Germany. The paper includes a discussion of the pay and allowance system provided for the civil service, and of some problems that affect the efficiency of public administration in Guatemala (training programmes, corruption, and personnel fluctuation).