



**Vorläufige Stellungnahme des dbb  
anl. der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages  
am 1. März 2004  
zum Thema „Öffentlicher Dienst“**

### **Vorbemerkung**

Der dbb begrüßt, dass der Innenausschuss des Deutschen Bundestages sich in einer Anhörung mit der Gesamtsituation des öffentlichen Dienstes befasst. Eine solche Erörterung ist gerade in der aktuellen Situation sinnvoll und notwendig, da nach die Gefahr besteht, dass tragende Grundlagen des öffentlichen Dienstes in Frage gestellt werden.

Ausschlaggebend für diese Bewertung sind Entwicklungen vor allem auf zwei Handlungsfeldern:

Mit weitreichenden Konsequenzen verbunden sind die gegenwärtigen Verhandlungen in der „Föderalismuskommission“, die sich mit einer möglichen Neuordnung des Regelungs- und Finanzgefüges zwischen Bund und Ländern befasst. Als Thema ausdrücklich angesprochen ist dabei das von Landesseite verfolgte Ziel, das Dienst- wie auch das Besoldungsrecht in weitem Umfang nicht mehr bundeseinheitlich zu gestalten, sondern verstärkt eigenständig zu regeln.

Einen zweiten Problemschwerpunkt bildet die Diskussion um die verfassungsrechtliche Verankerung des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG. Als tragendes Argument angeführt wird dabei vor allem die Forderung nach einer Flexibilisierung und Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts, die - so die Behauptung - im geltenden Rahmen nicht zu verwirklichen sei. Diese These ist, wie die konkreten Vorschläge des dbb belegen, nicht zutreffend.

Die Beamtinnen und Beamten sehen diesen Weg mit großer Sorge. Nicht, weil eine Weiterentwicklung des Dienstrechts abgelehnt würde, sondern vor dem Hintergrund der ganz konkreten Erfahrungen, dass die sogenannten Reformen der jüngsten Zeit sich in erster Linie in gravierenden Verschlechterungen der Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen niedergeschlagen haben, Konkret etwa:

- die mit Einkommensverzichten „erkauften“, aber in praktisch keinem Bundesland umgesetzten, Instrumente zur Leistungsförderung,
- die mit realen Einkommensverlusten einhergehenden Kürzungen beim Weihnachts- und Urlaubsgeld

- oder die praktisch flächendeckend vollzogenen oder unmittelbar anstehenden Verlängerungen der Wochenarbeitszeit - ohne jeden Gehaltsausgleich.

Ein Ende dieser Politik - oder auch nur ein klar definiertes Endziel - ist nicht erkennbar. Das, was den Beamtinnen und Beamten an materiellen Einbußen bereits jetzt zugemutet wurde, ist im gesamtwirtschaftlichen Gefüge ohne Beispiel und übertrifft in der Kumulation -ohne die Unterschiede der Bereiche verwischen zu wollen - bei Weitem das, was in aktuellen Tarifverhandlungen der Privatwirtschaft von Arbeitgeberseite ihren Beschäftigten zugemutet wird.

Mit diesen Erfahrungen im Hintergrund befürchten die Beschäftigten, dass eine Verlagerung der Regelungskompetenzen für das Dienstrecht und die Besoldung auf die einzelnen Bundesländer zu weiteren massiven Einschnitten führen wird. Die hinter der Forderung nach Dezentralisierung des Dienstrechts stehende Interessenlage lässt allerdings auch keine andere Prognose zu. Die bereits heute durch Personalabbau und damit einhergehende Mehrbelastungen, wachsenden Erwartungsdruck und fehlende berufliche Perspektiven zusätzlich zurückgefahrenen Arbeitsbedingungen vertragen keine weitere Belastung mehr. In den Dienststellen macht sich zunehmend ein Klima der Enttäuschung und Frustration breit. Die Glaubwürdigkeit der Politik nimmt in den Reaktionen, die den dbb täglich erreichen, zunehmend Schaden; die Forderung nach Leistungsbereitschaft, Motivation und Engagement wird immer häufiger als Zynismus empfunden.

Dabei geht es keineswegs nur um das „Binnenklima“. Es kommt hinzu, dass unterschiedliche Beschäftigungsbedingungen in den einzelnen Bundesländern, die nach einer „Freigabe“ der Regelungskompetenzen notwendiger Weise entstehen werden, sich in kurzer Zeit unmittelbar auf die Qualität und das Leistungsvermögen der öffentlichen Verwaltung auswirken werden. Der bereits heute, etwa im Lehrerbereich, beobachtete Personalwettbewerb der Gebietskörperschaften untereinander wird damit auf eine neue Dimension gehoben; strukturschwache Regionen werden kaum eine Möglichkeit haben, in diesem Konkurrenzkampf künftig noch bestehen zu können. Das gilt insbesondere auch mit Blick auf die demographische Entwicklung, die ab dem Jahr 2010 dazu führen wird, dass sich der zur Zeit noch vorherrschende Bewerberüberhang in einen Nachwuchsmangel wandelt. In dieser Situation hat die öffentliche Verwaltung, auch das belegen die Erfahrungen der Vergangenheit, ohnehin Wettbewerbsprobleme gegenüber der privaten Wirtschaft.

Der Druck würde noch gesteigert, wenn es zu einer Relativierung oder Aufhebung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Beamtenverhältnisses kommen sollte. Dabei muss Klarheit über die Konsequenzen bestehen: Das Berufsbeamtentum besteht nicht, weil es das Grundgesetz formal so vorsieht, sondern weil es ein funktionales gesellschaftliches Bedürfnis gibt. Der Staat muss handlungsfähig bleiben und er muss den Bürgern gegenüber dafür einstehen, dass wichtige Einrichtungen und Leistungen verlässlich und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen zur Verfügung stehen. Mit den Mitteln des Arbeitsrechts ist das nicht zu bewerkstelligen. Ohne eine verfassungsrechtliche Verankerung lassen sich nicht nur die beamtenrechtlichen Rechte, sondern auch die beamtenrechtlichen Pflichten nicht mehr halten. Das betrifft insbesondere das Streikverbot für Beamte, das bei einer Änderung der Rechtsgrundlagen mit dem umfassenden Grundsatz der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie.

Dabei geht es keineswegs darum, notwendige Veränderung zu blockieren. Im Gegenteil, auch der dbb ist der Überzeugung, dass sich das öffentliche Dienstrecht kontinuierlich an veränderte Anforderungen anpassen muss. Das Potenzial dafür ist vorhanden. Reformen des öffentlichen Dienstes sind möglich und sinnvoll, ohne dass es hierzu einer grundlegenden Umgestaltung der Rechtsgrundlagen bedarf. Der Gewerkschaftstag 2003 hat hierzu mit dem „Reformmodell 21“, das in der Anlage beigefügt ist, ein umfassendes Konzept entwickelt. Wesentlicher Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass die Strukturen des Dienstrechtes einen bisher nicht ausgeschöpften Rahmen bieten, der im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch der Dienstherrn und damit letztlich auch der Bürger genutzt werden sollte.

Die folgenden Bemerkungen beziehen sich im Schwerpunkt auf die beamtenrechtlichen Fragestellungen. Das Tarifrecht unterliegt der Gestaltung durch die Tarifvertragsparteien, die zur Zeit eigenständig über eine Neuordnung dieses Bereichs verhandeln.

## **Zu 1. Aufgaben des öffentlichen Dienstes / personalrechtliche Konsequenzen**

### Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen / Aufgabenkritik

In einer sozialen Marktwirtschaft hat der Staat unbestritten kein Monopol auf Ziele und Zwecke. Ihm fällt freilich die Letztverantwortung für die Bestimmung und Realisierung der Belange der Allgemeinheit zu. Dabei ist der staatliche Aufgabenbestand regelmäßig mit den gesellschaftlichen Anforderungen in Einklang zu bringen. Diese Überprüfung muss sich jedoch an nachvollziehbaren Kriterien ausrichten und sie darf nicht isoliert auf die Kosten einer einzelnen Dienstleistung abgestellt sein, sondern sie muss auch die Folgewirkungen einbeziehen

Vor diesem Hintergrund sind zunächst die hoheitlichen Tätigkeiten des Staates im engeren Sinne ausschließliche Staatsaufgaben. Hierzu zählt das Gewaltmonopol (Polizei, Bundeswehr, Finanzverwaltung, Zwangsvollstreckung), die politische Führung des Staates bzw. die Sicherstellung seiner Handlungsfähigkeit (Ministerialverwaltung), die Sicherstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Freiheit (Justiz aber auch Ordnungsverwaltung, Sozialverwaltung, Wirtschaftsaufsicht). Dazu zählen auch die Bereiche, die die Gewähr der Stetigkeit fordern bzw. Tätigkeiten, bei denen für subjektive Willkür kein Raum ist und die objektive Ausrichtung auf die Allgemeinheit gefordert wird (hierzu zählen über den öffentlichen Bildungsauftrag und die damit verbundene Schulpflicht nach Art. 7 GG etwa der Schulbereich) sowie Tätigkeiten, bei denen die staatliche Organisationsform die bessere Gewähr für die Freiheit zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bietet als die privatwirtschaftliche Organisationsform (Universitäten).

Der dbb sieht mit Sorge, dass selbst in diesem Kernbereich zunehmend die Trennungslinie verwischt. Beispiele sind etwa der Einsatz privater Kräfte bis zur Privatisierung von Strafvollzugseinrichtungen oder das rechtsstaatlich bedenkliche Vordringen privater Sicherheitsdienste.

Im übrigen existiert im Bereich der herkömmlichen Daseinsvorsorge bereits eine Vielzahl von Modellen, in denen öffentliche und private Träger kooperieren.

Dabei ist zu bedenken, dass öffentliche Leistungen von ihrer Zielsetzung her an Gemeinwirtschaftlichen Vorgaben und nicht primär an Rentabilitätsabwägungen orientiert sind. Der Staat muss zwar - wie Privatunternehmen auch - wirtschaftlich handeln, allerdings muss er vor allem seine Leistungen auch so anbieten, dass die Bürger sie in Anspruch nehmen können.

Dabei ist auch von Belang, dass öffentliche Leistungsträger, die in der Regel keine direkten „persönlichen“ Wirtschaftsinteressen haben und ein erhöhtes Maß für Neutralität und Unabhängigkeit aufweisen. Dies ist beispielsweise im umweltrechtlichen Bereich, bei Planungsvorhaben, bei gewerberechtlichen Fragen etc. der Fall, die typischerweise von Interessenkonflikten geprägt sind. Hier zeigen sich auch besondere Qualitäten des Beamtenverhältnisses.

Zu berücksichtigen ist auch, und dies gilt gerade auch für die kommunale Ebene, dass die Verlagerung von Aufgaben oder Teilaufgaben auf private Leistungsersteller zwar Kosten in den Haushalten reduzieren kann. Die öffentliche Hand gerät damit aber auch leicht in Gefahr, mit dem Abbau eigenen Personals auch eigene Fachkompetenz zu verlieren, die erforderlich ist, um private Leistungen vom Angebot bis zur Abnahme sachgerecht zu beurteilen und notfalls einzelne Aufgaben auch kurzfristig wieder zurück zu holen.

### Bedeutung staatlicher Gewährleistung der Grundversorgung von Bürgern und Gesellschaft

Als Grundlage zum Verhältnis von öffentlicher zu privater Tätigkeit wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

Die Gewährleistung eines flächendeckenden und sicheren Angebotes zu sozial angemessenen Bedingungen ist ein wesentliches Merkmal öffentlicher Leistungserstellung. Gerade hier zeigt sich aber, dass eine private Leistungserstellung entweder ein zusätzliches Maß an „Leistungskontrolle“ erfordert oder dass dort, wo der erwünschte Leistungsstandard privatwirtschaftlich nicht gesichert werden kann, zusätzliche Leistungen „eingekauft“, d.h. subventioniert werden müssen. Aus der Sicht des Bürgers bedeutet dies, dass seine Kostenbelastung nicht unbedingt sinkt, wohl aber die Einflussmöglichkeit auf Umfang und Qualität der Leistungen.

Wenn Privatisierungsvorhaben geprüft werden, setzt dies nicht nur einen (Gesamt-) Kostenvergleich voraus, sondern auch die Feststellung von negativen Folgewirkungen, etwa die Gefahr von Monopolbildung oder das Risiko einer Leistungseinstellung von privaten Unternehmen, insbesondere im Konkursfall. Zu berücksichtigen sind auch arbeitsmarktpolitische Effekte, etwa der vermehrte Einsatz von geringer qualifizierten oder Teilzeitkräften, was gesamtgesellschaftlich nicht sinnvoll ist.

Wettbewerbsorientierung ist deshalb kein Selbstzweck und die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass nicht von vornherein von lehrbuchhaften Verläufen ausgegangen werden kann. Insbesondere kann nicht unterstellt werden, dass Privatisierung „automatisch“ zu verbessertem Leistungsangebot und einer günstigeren Kostengestal-

tung führt. Diese Erwartung wäre allenfalls dann berechtigt, wenn sich in der Praxis ein echter Wettbewerb mehrerer Anbieter herausbildet. Dies kann jedoch keineswegs als selbstverständlich unterstellt werden. Auch das Bundeskartellamt hat bereits vor einiger Zeit vor der Gefahr von Kartell- und Monopolbildungen bei der Privatisierung gewarnt und darauf hingewiesen, dass durch den bloßen Ersatz staatlicher Regulierung durch privatwirtschaftliche Kartelle für den Bürger nichts erreicht sei. In anderen Fällen muss die öffentliche Hand dafür Sorge tragen, dass sich Insolvenzrisiken nicht zu Lasten der Bürger realisieren. Aktuelles Beispiel ist die Insolvenz des größten Anbieters im Bereich privater Personal-Service-Agenturen, Maatwerk, nach der entgegen der Zielsetzung viele Arbeitslose wieder „auf die Straße“ geworfen wurden.

Auch die aktuelle Situation bei der Einführung eines flächendeckenden Maut-Systems durch das private Konsortium Toll - Collect widerlegt die These, dass die Kräfte des Marktes ein hinreichendes Steuerelement darstellen. Ähnliche Tendenzen gibt es im Bereich der Abfallwirtschaft, wo letztlich nur relativ wenige Anbieter auf dem Markt agieren.

#### Erkenntnisse aus der Bull - Kommission

Die Vorschläge der von der nordrhein - westfälischen Landesregierung eingesetzten Kommission unter Leitung von Prof. Dr. Hans-Peter Bull führen im dienstrechtlichen Teil - nur auf diesen beziehen sich die folgenden Feststellungen - mit der Forderung nach Einführung eines Einheitlichen Dienstrechts in die falsche Richtung.

Die Kommission verfolgt den Anspruch, im öffentliche Dienstrecht unterstellte Leistungsblockaden nur dadurch aufheben zu können, dass das gesamte herkömmliche Dienstrechtssystem aufgehoben wird. Die Behauptung von Defiziten allein reicht als Legitimation eines solchen Umbruchs aber nicht aus, denn es bleibt offen, welche Maßnahmen im geltenden Dienstrechtssystem prinzipiell nicht zu erfüllen wären. Art. 33 Abs. 5 GG zeichnet sich mit seiner Beschränkung auf Grundsätze gerade durch ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit aus. Das eigentliche Hemmnis ist die fehlende Bereitschaft, diese Handlungsräume tatsächlich auszuloten.

Das Modell eines Einheitlichen Dienstrechts ist dagegen in sich selbst inkonsequent: Auch für das neue Dienstrecht wird von einer gesteigerten Pflichtenbindung gegenüber dem öffentlichen Arbeitgeber ausgegangen. Derartige Pflichten können zwar vereinbart werden, es fehlt jedoch die das Beamtenrecht prägende personale Verankerung bis hin zur Sanktionierung von Verstößen über das besondere Disziplinarrecht.

Für Kernbereiche der öffentlichen Verwaltung - bemerkenswerter Weise als „Beamte im neuen Sinn“ umschrieben - soll es auch künftig bei besonderen Pflichten, Bindungen und Loyalitätsgeboten bleiben. Die von der Bull - Kommission gewählte Konstruktion ist in der Substanz nichts anderes als ein Plädoyer für einen besonderen funktionalen Status im öffentlichen Dienst. Der hat im Beamtenstatus aber bereits jetzt seine adäquate Ausprägung gefunden. Auf dem Umweg über neue gesetzliche Bindungen soll so dem Ergebnis nach ein dem Beamtenrecht vergleichbarer Pflichtenkatalog aufrechterhalten bleiben.

Das Arbeitsrecht kann diesen Erwartungen ohne neue Brüche nicht gerecht werden: Die von der Kommission zugrundegelegten speziellen Pflichten sind im „neuen Gewand“ systematisch nicht korrekt zu realisieren. So sollten für die so genannten „neuen Beamten“ Eingriffe, wie etwa Versetzung und Abordnung, ohne Einverständnis und ohne Änderungskündigung zulässig sein.

Ein entscheidender Aspekt ist das Streikrecht bzw. das heute für Beamte geltende Streikverbot: Das neue Einheitliche Dienstrecht lässt den Streik ausdrücklich zu. Dies muss nach einem Wegfall des Art. 33 Abs. 5 GG - ohne dessen Streichung wäre das Konzept nicht zu verwirklichen - zwingend auch für die im sog. Kernbereich Tätigen gelten. Die Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 GG unterliegt keinem Gesetzesvorbehalt. Sie kann weder durch einfaches Gesetz noch durch individuelle oder kollektive Vereinbarung ausgeschlossen werden. Das Streikrecht ist für Beamte lediglich deshalb eingeschränkt, weil es so auf derselben rechtlichen Ebene, nämlich ebenfalls in der Verfassung selbst, als hergebrachter beamtenrechtlicher Grundsatz verankert ist.

Entfällt Art. 33 Abs. 5 GG, entfällt damit auch jegliche rechtliche Legitimation, Arbeitskämpfe zu untersagen. Arbeitnehmern kann das Streikrecht nicht eingeschränkt werden. Damit entfällt ein die öffentliche Verwaltung bisher prägendes Stabilitätselement.

Im Klartext bedeutet das, dass auch in den Bereichen, die im Bericht als Kernbereiche staatlichen Handelns definiert werden, Arbeitskämpfe bei Realisierung des Dienstrechtsmodells zulässig wären. Dass dies nicht völlig aus der Luft gegriffen ist, zeigen Beispiele etwa in Großbritannien, wo selbst die Feuerwehr über längere Zeit gestreikt hat.

Ganz erhebliche Zweifel bestehen aus Sicht des dbb schließlich in Bezug auf die Sicherung der persönlichen Unabhängigkeit und Neutralität der Beschäftigten. Die Neutralität und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gehört zu den Kernanforderungen, die die Gesellschaft an staatliches Handeln richtet. Das Gefüge von Rechten und Pflichten trägt diesem Anspruch im Beamtenrecht besonders Rechnung. Dieser Maßstab würde grundlegend aufgegeben: Die Begründung von Dienstverhältnissen soll zunächst für die Dauer von zwei, drei Jahren nicht auf Probe, sondern in einem befristetem Beschäftigungsverhältnis erfolgen. Die betroffenen Beschäftigten bewegen sich - anders als dies in der Probezeit der Fall wäre - in einem letztlich völlig ungesicherten Status. Dies ist sozial unakzeptabel und es ist im Bezug auf die Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen und die dabei notwendige Unabhängigkeit so auch nicht tolerabel.

Dies gilt in verstärktem Maße für die Abkehr vom Lebenszeitprinzip und die Möglichkeit, durchgängig wie im allgemeinen Arbeitsrecht aus personen-, betriebs- und verhaltensbedingten Gründen die Kündigung auszusprechen. Verschärfend kommt hinzu, dass auch die hoheitlich tätigen Beschäftigten aus dem Dienst entlassen sind, sobald ein erstes - noch nicht rechtskräftiges - Urteil die Entlassung bestätigt. Die bisherige Praxis im allgemeinen Arbeitsrecht zeigt, dass es in der ganz überwiegenden Zahl von Fällen auch nach späterer Feststellung der Unwirksamkeit der Kündigung nicht zu einer Wiedereinstellung, sondern zu einer Abfindung und damit letztendlich zum dauerhaften Verlust des Arbeitsplatzes kommt. Wie in einem solchen Umfeld und vor dem Hintergrund der Finanzknappheit der öffentlichen Hände

auf Dauer eine unabhängige und neutrale Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden kann, ohne opportunistische Verhaltensweisen zu fördern, erscheint äußerst zweifelhaft.

Im Ergebnis: Sicher wäre bei Umsetzung der nordrhein - westfälischen Vorschläge nur, dass allgemein als wichtig akzeptierte Maßstäbe an das staatliche Handeln, Verlässlichkeit und Unabhängigkeit, aufgegeben werden. Was an die Stelle treten sollte, ist bestenfalls das „Prinzip Hoffnung“.

#### Bleibende Notwendigkeit besonderer Pflichten und Rechte für eine spezielle Gruppe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Das Berufsbeamtentum ist ein auf die staatlichen Aufgaben zugeschnittenes Dienstverhältnis. In diesen besonderen Anforderungen findet es seine Legitimation. Der Staat braucht zur Erfüllung dieser Aufgaben, zur Wahrnehmung seines gesellschaftlichen Auftrages und zur Realisierung seiner politischen Verantwortung Beschäftigte, die besonderen Pflichten unterliegen. Diese Anforderungen gelten nicht nur „unter Normalbedingungen“, sie gewinnen erst recht Bedeutung in gesellschaftlichen Krisenzeiten. Die unbedingte Bindung an die Grundsätze der Verfassung, die persönliche Unabhängigkeit als Voraussetzung für staatliches Handeln „ohne Ansehung der Person“ und ein besonderes Maß an Verlässlichkeit sind zwingende Voraussetzung für die Erfüllung dieses Anspruchs.

Aufgaben, bei denen der Staat mittels der ihm verliehenen Gestaltungsmacht durch Gesetz und Verordnung die Belange der Bürger beeinflussen kann oder an deren sicherer Erfüllung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, sind deshalb Beamten zu übertragen. Das von der Politik geduldete systemlose Nebeneinander von Beamten und Arbeitnehmern in den gleichen Funktionen widerspricht dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG.

Daneben ist das Beamtenrecht gegenüber dem Tarif- und Arbeitsrecht deutlich beweglicher und bietet deshalb auch aus personalwirtschaftlicher Sicht ein weiteres Einsatzspektrum. Zu dieser Feststellung kommt auch die Bull - Kommission selbst. Und eben aus diesem Grund hat sich der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier „Kommunale Anforderungen an das öffentliche Dienstrecht“ vom Februar 2003 bei aller Kritik an der Ausgestaltung des Beamten- und Tarifrechts im Einzelnen ausdrücklich für die Beibehaltung des Beamtenstatus ausgesprochen. Begründet wurde dies zum einen mit den funktionalen Bindungen des Beamtenverhältnisses, zum zweiten auch mit der Flexibilität bei der Gestaltung des Dienstrechts.

Dazu nur einige konkrete Beispiele:

- Leistung von bis zu fünf Stunden Mehrarbeit im Monat ohne Zusatzentgelt;
- größere Spielräume bei Versetzung und Abordnung auch ohne den Willen des Betroffenen, das gilt auch im Fall von Zusammenlegung, Schließung etc. von Behörden;
- keine Beschränkung des „Einsatzbereichs“ eines Beamten auf bestimmte Funktionen, wie dies nach dem tariflichen Eingruppierungsrecht ohne Höhergruppierung der Fall ist;

- Sicherung der Funktionsfähigkeit von Einrichtungen durch Streikfreiheit;
- Absicherung der beamtenrechtlichen Pflichten in einem differenzierten Disziplinarrecht;
- alleinige Gestaltungsmöglichkeit durch den Gesetzgeber in dem von Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebenen Rahmen.

Seine Offenheit für Reformen hat das Beamtenrecht unter anderem auch bei der Öffnung für Angehörige aus Mitgliedsstaaten der EU unter Beweis gestellt. Im Regelfall haben - Beschränkungen können nur für den engsten staatlichen Kernbereich festgelegt werden - EU - Bürger mit entsprechenden Sprachkenntnis den selben Zugang zum Beamtenverhältnis wie deutsche Staatsangehörige. Der oft erhobene Vorwurf, das Beamtenrecht sei mit Vorgaben des europäischen Rechts, vor allem der Grundfreiheit auf Freizügigkeit - nicht vereinbar, entbehrt daher jeglicher Grundlage.

Ein prägendes Element für den Beamtenstatus ist und bleibt das Streikverbot. Es sichert die volle Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Staates. Im Gegenzug muss auch die Politik ihren durch Verfassung und Gesetz übertragenen Pflichten voll gerecht werden, um die Ausgewogenheit des Beamtenverhältnisses zu erhalten. Ein Staat, der seinen Pflichten gegenüber seinen Beamten nicht gerecht wird, gefährdet die ihn tragende Ordnung.

Die Prinzipien des Beamtenrechts sind aus gutem Grund im Grundgesetz selbst festgeschrieben. Der dbb sieht es als unverzichtbar an, diese Prinzipien unangetastet zu lassen. Das Profil und die besonderen Funktionen des Berufsbeamtentums sollen gesichert und der tagespolitischen Auseinandersetzung entzogen werden. Die dort festgeschriebenen Prinzipien stellen als „Geschäftsgrundlage“ auch sicher, dass die Rechte und Pflichten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Deshalb stellt es auch einen Missbrauch staatlicher Gestaltungsmacht und eine grobe Verletzung der Fürsorgepflicht dar, wenn die Dienstherrn die besondere Pflichtenbindung - vor allem das „Streikverbot“ - dazu einsetzen, einseitig die Beschäftigungsbedingungen der Beamten zu verschlechtern.

#### Veränderungsmöglichkeiten des Dienstrechts im Lichte des Art. 33 Abs. 5 GG

Das öffentliche Dienstrecht steht im Mittelpunkt einer weit gespannten öffentlichen und politischen Diskussion. Dabei wird vor allem geltend gemacht, dass das Dienstrecht in den vergangenen Jahrzehnten erstarrt sei und den heutigen Anforderungen an Leistungsorientierung, berufliche Flexibilität und persönliche Mobilität nicht mehr gerecht werde - ein Einwand, der im Übrigen verstärkt gegenüber dem Tarifrecht erhoben wird.

Auch aus dbb - Sicht sind Veränderungen erforderlich. Im Mittelpunkt steht dabei die Absicht, das Beamtenverhältnis konkurrenzfähig zu erhalten, das Leistungsprinzip zu stärken und Rechte und Pflichten wieder in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. Veränderungen und Reformen, die in den vergangenen Jahren am Dienstrecht durchgeführt wurden, zielten immer seltener darauf ab, das System zu op-

timieren; im Vordergrund stand vielmehr der stete Versuch, unter dem Begriff „Reform“ neue Sparmaßnahmen unterzubringen. Und dort, wo es Fortschritte gab, etwa bei der Einführung neuer Leistungsinstrumente, ist es in praktisch allen Bundesländern bei der Ankündigung geblieben; fast durchgängig sind die rechtlichen Grundlagen, mindestens aber die haushaltsmäßigen Voraussetzungen auf der Strecke geblieben.

Die das Beamtenverhältnis prägenden Verfassungsgrundsätze des Art. 33 Abs. 4 und 5 GG beinhalten den Auftrag zur ständigen Anpassung an die gesellschaftlichen Anforderungen; sie bieten dafür große Gestaltungsspielräume und Potenziale. Sie sind Garanten für einen kontinuierlichen systemkonformen und leistungsorientierten Reformprozess. Diese strukturprägenden Verfassungsnormen sind zu erhalten.

Der dbb fordert auf dieser Grundlage zu einem offenen Dialog über eine Dienstrechtsreform auf. Ziel ist es, das Dienstrecht gemeinsam so fortzuentwickeln, dass es im Einklang mit dem politischen Auftrag des Staates, den Erwartungen der Bürger und den berechtigten Interessen der Beschäftigten mehr Flexibilität, mehr Mobilität, mehr Leistungsorientierung und mehr Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet.

Damit verbunden ist die Erwartung, im Rahmen des geltenden Verfassungsgefüges, einen Weg aufzuzeigen, die im Beamtenrecht vorhandenen Spielräume nicht nur für Kürzungen zu nutzen, sondern die Potentiale dafür einzusetzen, um dem Leistungsprinzip wieder stärker Geltung zu verschaffen.

Den Kern bilden die Laufbahnrechtlichen Vorschläge aus dem vom Gewerkschaftstag 2003 verabschiedeten Reformmodell 21:

*„Das bestehende Laufbahnrecht mit den Einengungen des Laufbahngruppenprinzips wird reformiert. An seine Stelle tritt das Konzept der Einstiegslaufbahn. Dieses Konzept bringt die individuelle Leistung stärker zur Geltung, setzt das Ziel lebenslanger Qualifikation und Fortbildung systemgerecht um und trägt damit gleichzeitig personalwirtschaftlichen Anforderungen mehr als bisher Rechnung.*

*Die Strukturen der Einstiegslaufbahn müssen auch in Zukunft bundeseinheitlich festgelegt werden.*

*Die berufliche Entwicklung orientiert sich dabei vorrangig an der wahrgenommenen Funktion und an der individuellen Leistung, die ihren Niederschlag in einem System von Funktionsebenen, Leistungsstufen und Zeitstufen findet.*

*Die Verknüpfung dieser Merkmale eröffnet ein im Vergleich zum heutigen Laufbahngruppenprinzip sehr viel größeres Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten für den Dienstherrn einerseits und an beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für den Beschäftigten andererseits:*

- *Alle sich aus dem Laufbahngruppenprinzip ergebenden Sperren werden aufgehoben. Die Vor- und Ausbildung bestimmt den Einstieg; der weitere berufliche Weg ist ausschließlich von der eigenen fachlichen Eignung, Befähigung und Leistung abhängig.*

- *Innerhalb des übertragenen Arbeitsbereichs, der Funktionsebene, ist ein berufliches Fortkommen im Rahmen der Leistungsstufen möglich. Mit der Einführung dieser Leistungsstufen wird erstmals systematisch die Möglichkeit geschaffen, die persönliche Leistung zu honorieren, ohne den Dienstposten wechseln zu müssen.*
- *Mit der Bereitschaft zu weiterer Qualifikation und der Übernahme zusätzlicher Verantwortung in einer höheren Funktion steht über die Beförderung der Sprung in die nächste Funktionsebene offen. Das Aufrücken setzt einen nachweisbaren Aufgaben- oder Verantwortungszuwachs voraus.*

*Das Laufbahnrecht gewinnt damit ein deutlich leistungsorientierteres Profil; es erfordert auch von Seiten der Dienstherrn die Bereitschaft, hieraus glaubwürdige berufliche Perspektiven zu entwickeln.*

*Als Übergangsregelung ist ein Wahlrecht der Beamten vorzusehen, ob sie im bisherigen Dienstrechtssystem bleiben oder in das neue System der Einstiegslaufbahn wechseln wollen (Optionsrecht).“*

Die vom dbb entwickelte Einstiegslaufbahn beruht auf einer Verknüpfung von Funktionsebenen, von darin eingebetteten Leistungsstufen und einer weiterhin vorhandenen Berücksichtigung der mit der Dienstzeit wachsenden Berufserfahrung. Grundlage des neuen Laufbahnprinzips sind die Funktionsebenen, die sich an den mit bestimmten Aufgabenbereichen verbundenen Anforderungen und Verantwortungskreisen orientieren. Die persönliche Aus- und Vorbildung ist und bleibt von ausschlaggebender Bedeutung für den Einstieg in die Funktionsebenen. Die auf diesem Wege mögliche Differenzierung trägt im Übrigen auch der wachsenden Zahl von unterschiedlichen Bildungsabschlüssen Rechnung.

Anders als im früheren System begrenzt die Vor- und Ausbildung aber nicht mehr den persönlichen Karriereweg. Bei guter Leistung, der Bereitschaft, sich neuen Anforderungen zu stellen, und dem Willen, sich zusätzliche Kenntnisse im Rahmen weiterer Fortbildungen anzueignen, besteht die reale Möglichkeit, Schritt für Schritt in den Funktionsebenen bis hin zu den Spitzenpositionen aufzusteigen. Die bisherige Begrenzung des Berufsweges durch das Laufbahngruppenprinzip besteht dann nicht mehr.

Die Einstiegslaufbahn bietet - und das erstmals - eine Perspektive für eine berufliche Karriere innerhalb des eigenen Aufgabenkreises. Die in dieser Form neu eingeführten Leistungsstufen schaffen die Möglichkeit, bei guten Leistungen weiterzukommen, ohne in völlig neue Bereiche wechseln zu müssen. Um das gesamte Spektrum der Leistungsstufen auch nutzen zu können, ist nach Auffassung des dbb ein Orientierungsrahmen für die Verteilung der einzelnen Stufen notwendig.

Auch in dem neuen System bleibt die im Laufe der Jahre erworbene berufliche Erfahrung weiterhin ein Faktor. Es sind deshalb auch weiterhin, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, Zeitstufen vorgesehen.

Das neue Modell öffnet denjenigen, die bereit sind, sich innerhalb ihres Berufes zu engagieren, neue Wege. Dabei sind geeignete Rahmenbedingungen Voraussetzung.

So gewinnt der Faktor „Fortbildung“ eine zusätzliche Bedeutung. Die Erhaltung der beruflichen Qualifikation ist seit jeher ein prägendes Element des Beamtenrechts: Sei es, um die durch die Erstausbildung vermittelte Qualifikation regelmäßig an neue Entwicklung anzupassen, sei es, um sich auf weitere Tätigkeitsbereiche oder Arbeitsmethoden vorzubereiten, sei es, zum Erwerb der Voraussetzungen, um neue berufliche Ebenen und neue Verantwortungsbereiche wahrzunehmen. Für den dbb ist es wesentlich, diese Fortbildungsverpflichtung auszufüllen; hierzu gehört deshalb nicht nur die Pflicht, sondern auch ein Recht auf Fortbildung.

Die Einführung der Einstiegslaufbahn stellt darüber hinaus auch neue Anforderungen an das Personalmanagement, an die Personalführung und nicht zuletzt auch an das Beurteilungsverfahren. Dazu zählt vor allem eine systematische Personalentwicklung und die verstärkte Förderung von sozialen Kompetenzen und der Fähigkeit zur Menschenführung.

Das Modell der Einstiegslaufbahn eröffnet neue Optionen, es stellt an die Beschäftigten aber auch größere Anforderungen. Um hier persönliche Härten zu vermeiden, ist in dem Modell ein Wahlrecht vorgesehen. Der einzelne Beschäftigte kann sich danach entscheiden, ob er in das neue System mit seinen Perspektiven wechseln oder ob er im alten System verbleiben will.

Das Modell der Einstiegslaufbahn ist deshalb ein doppeltes Angebot: Ein Angebot an die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die Forderung, „Leistung muss sich wieder lohnen“ auch auf die persönliche Karriere anzuwenden. Das Modell ist aber auch ein Angebot an die öffentlichen Dienstherren, ein neues Instrumentarium an die Hand zu bekommen, das Flexibilität schafft und damit die Voraussetzungen für ein modernes Personalmanagement. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dabei nicht zuletzt, dass dieser Weg eingeschlagen werden kann, ohne dazu das gesamte Dienstrechtssystem völlig auf den Kopf stellen zu müssen und die Bindungen, die mit dem Beamtenstatus verbunden sind, auf's Spiel zu setzen.

### Einheitliches öffentliches Dienstrecht

Siehe dazu oben die Ausführungen zur Bull - Kommission und zum Beamtenstatus.

### Statusfragen

#### *Speziell Beamtenstatus der Lehrer:*

Der Beamtenstatus ist für Lehrer, insbesondere aber Schulleiter, aus rechtlichen, funktionalen und personalwirtschaftlichen Gründen heraus das sachgerechte Dienstverhältnis. Diese Gestaltung ist auch mit den Anforderungen an ein leistungsfähiges und sozial ausgewogenes Schulsystem in vollem Umfang kompatibel.

Das gilt zunächst einmal aus rechtlicher Sicht:

Das Schulwesen gehört nach Art. 7 GG zu den - herausragenden - „öffentlichen Pflichtaufgaben“. Damit verbunden ist die öffentliche Schulpflicht. Das Beamtenverhältnis für Lehrer trägt einerseits der Tatsache Rechnung, dass in den Schulen in

großem Umfang hoheitliche und für den späteren Lebensweg der Schüler prägende Entscheidungen getroffen werden. Hierzu gehört die Notengebung bis hin zu den Schulabschlüssen, Versetzungen, die Zulassungen zu weiterführenden Schulen oder Disziplinarmaßnahmen.

Dies gilt in erhöhtem Maß für die Schulleiter, die - noch verstärkt durch die wachsende Eigenständigkeit der Schulen - wesentlichen Einfluss auf die pädagogische Ausrichtung „ihrer“ Schule haben, die für die Durchführung der staatlichen Prüfungen zuständig sind, die Personalentscheidungen treffen müssen und die für alles dieses gegenüber Schulaufsicht, Eltern und Schülern Verantwortung tragen. Die damit typischerweise verbundenen Konfliktsituationen machen dringend ein hohes Maß an persönlicher Unabhängigkeit und Neutralität notwendig.

Insofern wird der Beamtenstatus ausdrücklich von dem verfassungsrechtlichen Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG geboten.

Neben dieser „juristischen“ Begründung ist aus politischer und gesellschaftlicher Sicht mindestens ebenso bedeutsam, dass über die beamtenrechtlichen Pflichten Kernbestandteile des sozialstaatlichen Bildungsauftrages abgesichert werden.

Hierzu gehören

- die persönlichen Bindungen des Beamtenrechts, die mit der Verantwortung aus dem öffentlichen Erziehungsauftrag korrespondieren;
- die Sicherung des Schulangebotes durch das Streikverbot;
- die persönliche Unabhängigkeit des Beamten, die in Zeiten zunehmenden Drucks auf die Schulen für die Wahrnehmung der pädagogischen Freiheit an Bedeutung sicher nicht verloren hat. Dies bezieht sich, wie erwähnt, besonders auf Schulleiterfunktionen, die parallel mit den wachsenden Entscheidungsmöglichkeiten auf der Ebene der einzelnen Schule auch in wachsendem Umfang mit Konflikten konfrontiert werden.

### *Führungspositionen auf Zeit*

Nach wie vor umstritten ist die Frage nach Führungspositionen auf Zeit. Auf Bundesebene befindet sich der Entwurf eines Führungskräftegesetzes wohl noch im Abstimmungsverfahren mit den übrigen Bundesressorts. Die gesetzliche Möglichkeit, Führungspositionen auch auf Zeit zu vergeben, wurde mit dem Reformgesetz vom Februar 1997 eingeführt, indem in das Beamtenrechtsrahmengesetz ein neuer § 12 b eingefügt wurde. Gegen Führungspositionen auf Zeit bestehen erhebliche beamtenpolitische und verfassungsrechtliche Bedenken. Diese richten sich im Wesentlichen darauf, dass eine wichtige Funktion des Berufsbeamtentums, nämlich die Beratungsfunktion, geschädigt und die Unabhängigkeit des Beamten beeinträchtigt wird. Im Freistaat Bayern ist eine Popularklage gegen die im Landesrecht vorgesehene Möglichkeit anhängig, Führungspositionen auf Zeit zu vergeben. Der Bayerische Staatsgerichtshof wird hierzu Mitte März eine mündliche Verhandlung durchführen.

## *Beteiligungsrecht bei beamtenrechtlichen Regelungen*

Die Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner beamtenpolitischer Regelungen ist in § 94 des Bundesbeamtengesetzes und in nahezu inhaltsgleichen Regeln der Landesbeamtengesetze festgelegt. Während der Gesetzeswortlaut in § 94 BBG von einer verantwortlichen Mitwirkung der Gewerkschaften bei der Vorbereitung der beamtenrechtlichen Regelungen ausgeht, wird in der Praxis von Seiten der Dienstherrn in Bund und Ländern das Beteiligungsrecht als ein bloßes Anhörungsrecht missverstanden. Es ist trotz zwischenzeitlich erfolgter Vereinbarungen zur praktischen Durchführung entsprechender Beteiligungsverfahren weitgehend sinnenleert, weil die zuständigen Dienstherrn und ihre Vertreter in den jeweiligen Ministerien bei Durchführung der Beteiligungsgespräche meist soweit festgelegt sind, dass essentielle Änderungen in den Verhandlungen nicht mehr durchgesetzt werden können. Die Beteiligungsverfahren werden mit zu kurzer Frist angesetzt, sie verkommen zu der bloßen Abgabe wechselseitiger Statements. Auch die teilweise praktizierte Mitteilung der Position der Gewerkschaften in der Begründung der Gesetzentwürfe hat keinerlei Wirkung, weil kritische Stellungnahmen teilweise stark verkürzt werden und von den Parlamenten nicht ernsthaft wahrgenommen werden.

Das jetzige Beteiligungsverfahren genügt den Ansprüchen für eine verantwortliche Mitwirkung bei den Beschäftigungsbedingungen in keiner Weise mehr. Deswegen greift der dbb auf informelle Mittel der Mitgestaltung zurück. Die im Beteiligungsverfahren liegende institutionelle Transparenz ist durch solche Verfahren aber nicht gegeben.

In dieser Gestaltung wird das Beteiligungsverfahren seiner Funktion als beamtenrechtliche Ausprägung der über Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Koalitionsfreiheit nicht mehr gerecht. Der dbb fordert deshalb eine Reform ein, die dem auch für Beamte geltenden Grundrecht im Verfahren Rechnung trägt:

Zwischen der Regierungsseite und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften sollen formelle Verhandlungen über beamtenpolitische Gegenstände stattfinden. Die Verhandlungen sind nach einem festen Verfahren streng reglementiert. Soweit es um Regelungen geht, die auf Regierungsebene getroffen werden können, insbesondere Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, ist die Einigung verbindlich. Entsprechend dem Parlamentsvorbehalt sind erzielte Ergebnisse bei förmlichen Gesetzen nicht abschließend, sondern bedürfen der Entscheidung durch das Parlament. Gleichwohl wird man in der Praxis davon ausgehen dürfen, dass wenn beide Seiten sich auf einen Regelungsinhalt verständigt haben, das Parlament dem Vorschlag in aller Regel folgen wird.

Dieses Verfahren, geprägt vom Grundsatz der Gleichheit, der Parität und der Transparenz, würde sowohl die Dienstherrn wie auch die Spitzenorganisationen in die Lage versetzen, in echten Verhandlungen gute Kompromisse für die berufspolitischen Fragestellungen der Zukunft zu erzielen.

## Zu 2. Bezahlungsfragen

### Vergleich der Einkommensstruktur und der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft

Die Einkommensstrukturen im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft unterscheiden sich in wesentlichen Punkten. Während im öffentlichen Dienst eine nach dem Alter gestaffelte Grundbezahlung vorgenommen wird, die um soziale und leistungsbezogene (Beamtenbereich) Elemente aufgestockt wird, wird in der gewerblichen Wirtschaft im wesentlichen ein Grundgehalt ohne Berücksichtigung des Lebensalters gewährt. Dieses wird teilweise durch Zuschläge, die die Betriebszugehörigkeit berücksichtigen, ergänzt sowie um leistungsbezogene Komponenten aufgestockt. Einige Tarifverträge werden zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften nicht für eine ganze Branche, sondern nur für einzelne verbandsangehörige Unternehmen bzw. für einzelne Verwaltungen im öffentlichen Dienst und Betriebe abgeschlossen. Solche Tarifverträge verfolgen vor allem den Zweck, innerhalb eines Tarifbereichs eine Ergänzung oder zusätzliche Differenzierung der Arbeitsbedingungen zu ermöglichen, häufig zur Sicherung der Beschäftigung mit Abstrichen bei Teilen des Arbeitsentgelts, z. B. bei den Sonderzahlungen.

Die Tarifverträge differenzieren sehr stark. Fast jeder Tarifvertrag erhält eine niedrig dotierte Vergütungsgruppe für gering qualifizierte Tätigkeiten. Dagegen erfassen die meisten Tarifverträge für die Bereiche der Privatwirtschaft nicht alle Arbeitnehmer oder Tätigkeiten in den höheren Bereichen. Üblicherweise werden Arbeitnehmer in leitender Stellung nicht von den Geltungsbereichen der Tarifverträge erfasst, vorausgesetzt, ihr Gehalt übersteigt das der höchsten Tarifgruppe. Weil durch die tarifvertraglich festgelegten Entgelte nicht die gesamte Arbeitnehmerschaft betroffen wird, kann häufig ein Vergleich zwischen der niedrigsten und höchsten Tarifvergütung auch nicht das gesamte Ausmaß der tatsächlichen Entgelt-differenzierung darstellen. Die Unterschiede bei den Tarifverträgen in Bezug auf die niedrigsten und höchsten Entgelte sind erheblich. Allein die Differenzierungen im öffentlichen Dienst liegen zwischen 1.748 € und 5.469 € (West) bzw. 1.591 € und 4.977 € (Ost). Dennoch sind diese absoluten Zahlen wenig aussagekräftig. So können die höchsten tarifvertraglichen Vergütungsgruppen im öffentlichen Dienst nicht unmittelbar mit denen in der Privatwirtschaft verglichen werden, weil im öffentlichen Dienst auch Arbeitnehmer mit höherer Qualifikation unter den Tarifvertrag fallen und es im wesentlichen keine über- oder außertarifliche Bezahlung gibt wie bei vielen Arbeitsverhältnissen in der privaten Wirtschaft.

Öffnungsklauseln ermöglichen seit einigen Jahren Anpassungen der Tarifverträge an branchenspezifische Bedingungen sowie an die Bedürfnisse der Betriebe und der Arbeitnehmerschaft. Selbst im öffentlichen Dienst (Ostdeutschland) kann zur Beschäftigungssicherung durch bezirkliche und örtliche Tarifverträge die Regelarbeitszeit von 40 bis 32, in begründeten Fällen sogar auf bis zu 30 Stunden bei gleichzeitiger Minderung der Arbeitsentgelte abgesenkt werden. Im Beamtenbereich ist die bundeseinheitliche Besoldung zuletzt dadurch durchbrochen worden, dass Bund und Länder ermächtigt wurden, in einem gewissen Rahmen anstelle von jährlichem Weihnachts- und Urlaubsgeld Sonderzahlungen eigenständig zu regeln. Sonderregelungen bei Zusatzleistungen sind auch im Tarifbereich möglich. So wurden die Tarifverträge im öffentlichen Dienst über die Zuwendung und über das Urlaubsgeld Mitte 2003 gekündigt. Durch Nachwirkung belaufen sich die Jahresson-

derzahlungen im öffentlichen Dienst auf 83,79 % eines aktuellen Monatsentgelts (West) bzw. 62,84 % eines Monatsgehalts (Ost), während das Urlaubsgeld 255,65 € bzw. 332,34 € für die Besoldungsgruppen X bis V c (West) beträgt. Im Beamtenbereich wird überwiegend das Urlaubsgeld gestrichen und die jährliche Sonderzuwendung drastisch, teilweise bis auf einen Festbetrag von 640 € (Berlin), reduziert. In der gewerblichen Wirtschaft wird das zusätzliche Urlaubsgeld entweder als Prozentsatz des Urlaubsentgelts, als Pauschbetrag für den gesamten Urlaub oder als Betrag je Urlaubstag errechnet. Bei der Jahressonderzahlung überwiegt die Berechnung als Prozentsatz des Monateinkommens. Nur in wenigen Tarifbereichen wird ein Festbetrag gezahlt. Bezogen auf den Durchschnitt aller tarifvertraglich erfassten Arbeitnehmer ist die Summe aus Urlaubsgeld und Jahressonderzahlung je Tarifbereich 2003 gegenüber dem Vorjahr annähernd gleich geblieben. Sie beträgt in Westdeutschland noch rund 97 % und in Ostdeutschland rund 85 % eines tarifvertraglichen Monatsentgelts. Dennoch ist die Gewährung von Zusatzleistungen von Branche zu Branche sehr unterschiedlich.

Bei den vermögenswirksamen Leistungen gab es in den vergangenen Jahren in ostdeutschen Tarifbereichen deutliche Erhöhungen bzw. Neueinführungen. Regelungen über vermögenswirksame Leistungen gibt es in Westdeutschland für rd. 95 % und in Ostdeutschland für rd. 77 % der Beschäftigten. Dabei belief sich der durchschnittliche Jahresbetrag Ende 2003 in Westdeutschland auf rund 295 € und in Ostdeutschland auf rund 193 €. Rund 13 % aller Arbeitnehmer in Westdeutschland und rund 2 % aller Arbeitnehmer in Ostdeutschland erhalten die volle Arbeitgeberleistung von 480 € pro Jahr. Der öffentliche Dienst dagegen nimmt mit einer Förderung von 6,65 € je Monat das „Schlusslicht“ bei der Vermögensbildung ein.

Das Einkommensniveau Ost ist auch 2003 gegenüber dem entsprechenden westdeutschen Niveau weiter angepasst worden. Das durchschnittliche Ost-/Westverhältnis der tariflichen Grundentgelte belief sich auf rund 93,5 % (Ende 2003). Im öffentlichen Dienst wurde 2003 91 % des Westniveaus erreicht. 2004 werden es 92,5 % sein. Eine Reihe von Branchen haben bereits die 100 %ige Angleichung vollzogen, darunter die Deutsche Post, Postbank und Telekom AG, der Einzelhandel, die Metall- und Elektroindustrie, das private Bank- und Versicherungsgewerbe, die Stahlindustrie sowie die Druckindustrie. Die Deutsche Bahn AG oder die Chemische Industrie haben ebenso wie der öffentliche Dienst eine stufenweise Angleichung auf 100 % des Westniveaus bis spätestens 2009 vorgesehen.

Der öffentliche Dienst konnte einkommensmäßig in den letzten Jahrzehnten mit der Entwicklung in der gewerblichen Wirtschaft nur begrenzt Schritt halten. Ein Rückstand bei der Einkommensentwicklung im zweistelligen Bereich ließ sich bereits Mitte der neunziger Jahre ermitteln. Dieser Entwicklungsrückstand konnte in den letzten Jahren nicht abgebaut werden, er hat sich vielmehr sukzessiv vergrößert.

Die Bezahlungsverhältnisse im öffentlichen Dienst waren zwar in den letzten Jahren bei den Statusgruppen im öffentlichen Dienst nahezu gleich geregelt: Dies bezog sich allerdings im wesentlichen nur auf den nominalen Anpassungsfaktor, nicht jedoch auf die zeitgleiche Berücksichtigung der Anpassung. Allein in den letzten 12 Jahren wurde die Verbesserung der Bezüge bei den Beamten zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt vorgenommen als bei den Tarifangehörigen im öffentlichen

Dienst, zuletzt mit jeweils dreimonatiger Verzögerung in den Jahren 2003 und 2004.

Wird die Entwicklung von Einkommen und Preisen im öffentlichen Dienst und in der gewerblichen Wirtschaft betrachtet, ist zwar festzustellen, dass sich ein realer Zuwachs in den letzten Jahren auch im öffentlichen Dienst ergeben hat. Dieser reicht jedoch nicht annähernd an die realen Zuwächse heran, die in der Gesamtwirtschaft und erst recht nicht an die, die in der privaten Wirtschaft erzielt worden sind.

Im Bezahlungsrecht haben sich die Spannungsverhältnisse zwischen den niedrigeren und höheren Einkommensgruppen zu Gunsten der niedrigeren Einkommensgruppen deutlich verbessert. Diese Tendenz hatte sich insbesondere in den Jahren von 1980 bis Mitte der 90iger Jahre verstärkt und zu deutlichen Verschiebungen zum Nachteil der höheren Einkommensgruppen geführt (BT-Drs. 15/1033). Die Einkommensrelationen haben sich im wesentlichen durch strukturelle Maßnahmen bei der Einstufung und günstigere Karriereverläufe verschoben, z. B. durch Anhebung von Eingangssämtern für Laufbahnen und Sonderlaufbahnen, die Einführung von neuen Spitzenämtern/Amtszulagen, die Verbesserung der Stellenkegel und damit günstigerer Beförderungsaussichten, durch Einführung neuer Stellenzulagen und Erschwerniszulagen sowie durch Anhebung der kinderbezogenen Anteile im Familienzuschlag für Beamte mit zwei oder mehr Kindern.

Differenzierungen zwischen den Statusgruppen im öffentlichen Dienst hatte es nicht nur dadurch gegeben, dass der Gleichklang zwischen Besoldung und Tarif durch verzögerte Anpassungen vernachlässigt worden ist, sondern auch dadurch, dass die Grundgehaltstabellen seit 1997 mit der Folge neu geschnitten wurden, dass die Endgrundgehälter nicht mehr in einem Zweijahresrhythmus, sondern erst nach wesentlich längeren Zeitintervallen (Zwei-, Drei- bzw. Vierjahresrhythmus) erreicht werden.

Unterschiedliche Laufbahnstrukturen bei Beamten und Arbeitnehmern der Gebietskörperschaften haben zu höheren Einkommen geführt, die sich in der Besetzung der Laufbahngruppen niederschlagen. Zuwachsraten hatten der gehobene und höhere Dienst (Beamte) zu Lasten des Anteils des einfachen und mittleren Dienstes zu verzeichnen. Die Anteile der Vollzeitbeamten im gehobenen und höheren Dienst stiegen von rd. 61,5 % in 1996 auf ca. 70 % in 2002. Im Arbeitnehmerbereich des öffentlichen Dienstes ist lediglich ein Anstieg in den gehobenen und höheren Dienst auf rd. 30 % im Jahre 2002 sowie eine Verringerung in den unteren Bereichen von rd. 4 Prozentpunkten festzustellen. Ursächlich für diese Entwicklung im Beamtenbereich ist, dass an den Staat vom Bürger immer höhere qualitative Anforderungen gestellt werden und damit zwangsläufig ein erhöhter Bedarf an qualifiziertem Personal entsteht. Entsprechend steigt auch der Anteil des Personals mit Hochschul- und Fachhochschulausbildung. Wie in der Privatwirtschaft gingen die höheren Anforderungen mit einer zunehmenden Automatisierung einher. Dieser Umstand führte zu einem rückläufigen Bedarf an geringer qualifiziertem Personal mit geringerem Durchschnittseinkommen. Schließlich entfielen viele Tätigkeiten des mittleren und vor allem des einfachen Dienstes durch „Privatisierung“.

Trotz steigender Bezüge - auch aufgrund höherer Qualifikation der Beschäftigten - haben sich die Anteile der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte relativiert. Sie beliefen sich 2003 beim Bund nur noch auf 10,5 %,

bei den Ländern auf 37,5 % und bei den Gemeinden nur noch auf 26,7 %. Insgesamt ist der Personalkostenanteil an den Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften seit 1982 deutlich zurückgegangen. Er beträgt heute nur noch rd. 28 %.

### Unterschiede zwischen Besoldung und Tarif

Die Bezahlungsbedingungen zwischen den Statusgruppen im öffentlichen Dienst haben sich seit Jahren auseinanderentwickelt. Seit der Wiedervereinigung wurden die Anpassungsmaßnahmen von Besoldung und Versorgung gegenüber den Tariferhöhungen für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes zeitlich 9 mal mit der Folge verzögert, dass Einkommensverbesserungen für Beamte und Versorgungsempfänger über einen Zeitraum von rd. 2 Jahren unterblieben sind.

Auch haben sich die Grundgehaltsstrukturen in den letzten 7 Jahren deutlich zum Nachteil der Beamten entwickelt. Während Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes das Endgrundgehalt spätestens mit dem 49. Lebensjahr im Zweijahresrhythmus von 15 Stufen erreichen, können Beamte wegen der Streckung der Stufen im Zwei-, Drei- und Vierjahresrhythmus das Endgrundgehalt erst mit dem 53. Lebensjahr erhalten. Bereits ab dem 29. Lebensjahr erreichen sie durch die Stufenstreckung die nächsthöhere Stufe erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt.

Eine Leistungsanerkennung über Leistungsstufen, -prämien und -zulagen ist nur im Beamtenbereich möglich. Selbst in solchen Gebietskörperschaften, die alle leistungsbezogenen Elemente eingeführt haben, fehlt es häufig an einer finanziellen Unterfütterung.

Höherwertige Tätigkeiten (z. B. im Wege der Vertretung) werden im Beamtenbereich nur über komplizierte Regelungen finanziell berücksichtigt, während bei Tarifangehörigen des öffentlichen Dienstes eine solche Tätigkeit unmittelbar zu einer höheren Bezahlung führt.

Sonderzahlungen (Weihnachts- und Urlaubsgeld) werden im Beamtenbereich auf stark gekürztem Niveau gewährt; die vergleichbare Bezahlung bei den Tarifangehörigen erfolgt ungekürzt bzw. auf dem Niveau der Beträge des Jahres 1993.

Die Abgeltung von Mehrarbeit und Dienst zu ungünstigen Zeiten liegt für Beamte gegenüber den Tarifangehörigen auf deutlich niedrigerem Niveau.

Die Anfangsbezahlung für Auszubildende ist abhängig vom Ausbildungsjahr, bei Anwärtern richtet sich die Höhe der Anwärterbezüge nach der jeweilig einzuschlagenden Laufbahngruppe.

Schließlich differiert die Arbeitszeit für die Tarifangehörigen zwischen 38,5 und 40 Stunden/Woche, während im Beamtenbereich Arbeitszeitregelungen zwischen 38,5 und 42 Stunden/Woche ohne finanziellen Ausgleich bestehen.

### Unterschiede zwischen Ländern, Gemeinden und Bund

Die Bezahlung der Beamten wird bundeseinheitlich für alle Beamten durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates für alle Gebietskörperschaften, damit für Bund, Länder und Gemeinden, bestimmt. Die Bezahlungsbedingungen der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes werden nach Art. 9 GG durch die Tarifvertragsparteien ausgehandelt. Es gibt unterschiedliche Tarifverträge auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, wobei Grundvergütung, Ortszuschlag und allgemeine Zulagen als Bezahlungselemente gleichmäßig vorhanden sind. Im Bereich der Kommunen wird einheitlich eine höhere Vergütung als in den übrigen Gebietskörperschaften bestimmt.

### Bedeutung der Versorgung (Lebenseinkommen, Vertrauensschutz)

Die Beamtenversorgung ist im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung keine klassische Versicherung, sondern Ausdruck der Alimentationspflicht des Dienstherrn gegenüber seinen Beamten. Sie ist Gegenleistung für die Verpflichtung des Beamten zur vollen Hingabe an den Beamtenberuf und die besonderen Pflichten des Beamten, die sich aus dem Dienst- und Treueverhältnis gegenüber dem Dienstherrn ergeben. Versorgungsleistungen des Dienstherrn stellen insoweit weder ein besonderes Privileg, noch Almosen und auch keine Gegenleistung für konkrete Dienste dar. Der Anspruch auf Versorgung unterscheidet sich insoweit grundlegend von dem rentenrechtlichen Versicherungsanspruch.

Während es für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung in erster Linie wegen der eingezahlten Beiträge als Basis für die Rentengewährung um Fragen des Eigentumsschutzes nach Art. 14 GG geht, ergibt sich die Verpflichtung des Dienstherrn, den Beamten angemessen zu versorgen, aus seiner Alimentationspflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Aufgrund des besonderen Rechtscharakters der beamtenrechtlichen Alterssicherung beruht diese grundsätzlich nicht auf eigenen Beiträgen, sondern wird als Teil der Personalkosten ebenso wie die Bezüge der aktiven Beamten aus dem allgemeinen Haushalt der öffentlichen Dienstherrn gezahlt. Als Folge des besonderen Charakters des Beamtenverhältnisses wird die Versorgung nicht auf der Basis des durchschnittlichen Lebenseinkommens des Beamten, sondern im Sinne einer Alimentation auf der Grundlage der zuletzt gezahlten Bezüge, die den Lebenszuschnitt des Beamten geprägt haben, gewährt. Die Versorgung aus dem letzten Amt gehört neben der Beitragsfreiheit der Beamten ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und wird über Art. 33 Abs. 5 GG besonderes geschützt. Der Alimentationsgrundsatz erfordert, dass Beamten und Versorgungsempfängern vom Dienstherrn eine Besoldung bzw. eine Versorgung gewährt wird, die

- ihrem Dienstrang sowie der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entspricht sowie
- einen angemessenen Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards sichert (ständige Rechtsprechung: BVerfGE 44, 249, 265; 76, 256, 298).

\* \* \*

Aus der auf dem Lebenszeitgrundsatz beruhenden Alimentationsverpflichtung folgt, dass der Dienstherr ausschließlich die Versorgungsaufwendungen zu tragen hat. Von der allgemeinen gesetzlichen Sozialversicherungspflicht sind Beamte nämlich befreit; die künftigen Versorgungsaufwendungen sind jedoch bei der Bemessung der Bruttobesoldung bereits berücksichtigt. Die Höhe der Versorgungsbezüge errechnet sich aus den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen und der ruhegehaltfähigen Dienstzeit. Zu den ruhegehaltfähigen Dienstzeiten gehören z. B. Zeiten in einem Beamtenverhältnis, im berufsmäßigen oder nicht berufsmäßigen Wehrdienst, in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst sowie geforderte Ausbildungszeiten in gewissem Umfang. Zu den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen gehören das Grundgehalt nebst Familienzuschlag und bestimmte Zulagen, die ausdrücklich als ruhegehaltfähig bezeichnet sind, z. B. Amtszulagen oder allgemeine Stellenzulagen.

Die Beamtenversorgung stellt sich im Gegensatz zur Rente (Grundsicherung) als Vollversorgung dar. Der Beamte tauscht nicht - wie ein Arbeitnehmer - erbrachte Dienstleistungen gegen Entgelt, so dass er für die Zeit des Ruhestandes anteilig, ergänzt durch Leistungen des Arbeitgebers, selbst Vorsorge zu treffen hätte. Vielmehr ist der jeweilige Dienstherr verpflichtet, dem Ruhestandsbeamten den amtsangemessenen Lebensunterhalt zu leisten. Das schließt nicht aus, dass der Dienstherr zur eigenen Rückversicherung Rücklagen bildet. Jede Änderung mit dem Ziel, Beamten - wenn auch nur teilweise - das Risiko der Versorgungsvorsorge aufzuladen, wäre mit der Verfassung nicht in Einklang zu bringen. Insbesondere lässt sich die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn nicht über die Einbeziehung der Beamten in eine Sozialversicherung ablösen.

Beamte, die eine Versorgungsanwartschaft erlangt haben, aber wieder aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, werden ausschließlich in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zur Beitragsbemessungsgrenze nachversichert. Diese Nachversicherung ist jedoch keine adäquate Lösung zur Abwicklung von Versorgungsansprüchen.

### Leistungsgedanke im Besoldungsrecht

Das Besoldungsrecht stellt verschiedene Varianten für eine leistungsabhängige Bezahlung zur Verfügung. Neben der Beförderung als tradiertem Instrument für eine Leistungshonorierung wurden 1997 mit dem damaligen Reformgesetz Möglichkeiten für ein leistungsabhängiges Aufsteigen/Verbleiben in den Stufen bzw. die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen eröffnet, um unterhalb der Schwelle der Beförderung zeitnah herausragende Leistungen anerkennen zu können. In den Besoldungsordnungen mit aufsteigenden Gehältern erfolgt ein vom Lebensalter und der Leistung abhängiger Stufenaufstieg.

Dazu wurden die Grundgehaltstabellen der BBesO A unter Wegfall des Ortszuschlages und Schaffung eines Familienzuschlages (neu) mit Aufstiegsintervallen im Zwei-, Drei- und Vierjahresrhythmus strukturiert und die Anzahl der Stufen von damals 15 auf jetzt maximal 12 Stufen reduziert. Bei herausragender Leistung kann die nächste (höhere) Stufe früher erreicht werden. Der Anreiz wird dadurch erhöht, indem die Maßnahme wiederholt werden kann. Der finanzielle Anreiz eines früheren Erreichens der nächsthöheren Stufe differiert nach den einzelnen Besoldungsgruppen und der Höhe der Stufe. Er beträgt beispielsweise in der Besoldungsgruppe A 3 zwi-

schen den Stufen 2 und 1 37,15 €/Monat, in der Besoldungsgruppe A 16 zwischen der Endstufe und der davor liegenden Stufe 183,33 €/Monat (Stand: Januar 2004). Nicht nur herausragende Leistungen finden Beachtung, auch Minderleistungen werden berücksichtigt. Entsprechen die Leistungen eines Beamten nämlich nicht mehr den mit dem Amt verbundenen durchschnittlichen Anforderungen, kann der Aufstieg in die nächste Stufe solange suspendiert werden, bis die Leistung diesen Aufstieg wieder rechtfertigt.

Dauerhaft überdurchschnittliche Leistungen und kurzfristig überragende Arbeitsergebnisse können durch Leistungsprämien (Einmalzahlung) und Leistungszulagen (monatliche Zahlungen) honoriert werden.

Die Vergabequoten für Leistungsstufen, -prämien und -zulagen wurden inzwischen von 10 % auf 15 % erhöht, die Vergabe von Leistungsstufen erleichtert und eine verbesserte Bewertung von Teamarbeit ermöglicht. Allgemein wurde die Einführung von Leistungselementen als sinnvolles Instrument der Personalführung begrüßt. Bei einer Bestandsaufnahme zu Beginn des Jahres 2004 ist allerdings festzustellen, dass der Bund die gesetzlichen Möglichkeiten für eine Leistungsbezahlung zwar geschaffen hat, die finanzielle Unterfütterung jedoch nicht umfassend gewährleistet ist. Die Länder haben seit 1997 von den Möglichkeiten der Leistungsbezahlung nur sehr zögerlich Gebrauch gemacht. Neben dem Bund hatten nur Bayern, Rheinland-Pfalz und Heesen alle Leistungselemente uneingeschränkt eingeführt. Andere Länder hatten nur Teile umgesetzt oder wenden die Leistungselemente beschränkt oder modellhaft an bzw. haben die Elemente finanziell überhaupt nicht ausgestattet. Aus Kostengründen wurden inzwischen einzelne Leistungselemente wieder ausgesetzt (z.B. in Bayern). Fünf Länder haben immer noch keine Bereitschaft gezeigt, die mögliche Leistungsbezahlung auch einzuführen (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Saarland, Thüringen).

Um die Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Interesse des Gemeinwohls zu steigern, sollte das öffentliche Bezahlungssystem funktions- und leistunggerechter weiterentwickelt werden. Hochmotivierte, qualifizierte und leistungsfähige Beschäftigte sind nur durch leistungs- und anforderungsgerechte Bezahlungselemente zu gewinnen und vor allem auch zu halten.

### *Probleme einer effektiven Leistungsbemessung im öffentlichen Dienst*

Die Leistungsbemessung im öffentlichen Dienst wird von vielen als problematisch erachtet. Gerade im Zusammenhang mit der Diskussion um die Einführung leistungsbezogener Bezahlungselemente - die in den Ländern nahezu vollständig nicht umgesetzt wurden - wurde die Frage der Bemessung von Leistung intensiv diskutiert. Von Seiten der Beschäftigten besteht die große Sorge, dass die Leistungsbemessung nicht nach objektiven Kriterien, sondern nach subjektiver Einschätzung oder auch willkürlich erfolgen könnte. Dem kann jedoch entgegen getreten werden, wenn die Leistungsbemessungskriterien transparent und nachvollziehbar sind. Leistungsbemessung setzt zudem zwingend Zielvereinbarungen voraus. Nur so besteht die Möglichkeit, dass der Beschäftigte selbst in der Lage ist, eine eigene aktuelle Leistungseinschätzung vorzunehmen. Zielvereinbarungen dienen darüber hinaus dazu, dass während des Prozesses zum Erreichen dieser Ziele die Messlatten nicht einseitig angehoben werden können.

### *Entkopplung von „Laufbahn“ und Bezahlung?*

Bisher besteht eine enge Verbindung zwischen Laufbahnrecht und Bezahlungssystem. Nur soweit Leistungsstufen vorzeitig vergeben bzw. ein Aufsteigen in Stufen aufgrund nicht hinreichender Leistung gehemmt wird, ist eine gewisse Entkopplung nachweisbar.

Wenn jedoch hinter Entkopplung von Laufbahn und Bezahlung die Überlegung steht, dass die status- und laufbahnmäßigen Fragen bundeseinheitlich durch den Bund und die Bezahlungsfragen durch die Länder geregelt werden sollen, darf dies nicht dazu führen, dass die Bezahlung der Beamten vollkommen unterschiedlich zwischen den Ländern und dem Bund festgelegt wird. Die Grundeinkommen der Beamten müssen einheitlich sein. Was jedoch beispielsweise regionale Aspekte angeht, sollte den Ländern ein größerer Gestaltungsspielraum eingeräumt werden.

### Erfahrungen aus den privatisierten Unternehmen

Aus Sicht des dbb geht es beim Thema privatisierter Unternehmen, insbesondere bei Post und Bahn, heute nicht mehr darum, ob diese Privatisierungen aus Sicht des Bürgers sinnvoll waren oder nicht. Es geht vielmehr darum, vor welchen Problemen das Personal, insbesondere die Beamten in den privatisierten Unternehmen, steht.

Bei der Bahn kann sich ein Problem mit den Beamten entwickeln, sofern Dritte bei Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr im Verhältnis zur Bahn Erfolg haben. Hier stellt sich die Frage, was mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des DB-Konzerns geschieht, deren Arbeitsplätze durch Ausschreibungserfolge Dritter bedroht sind. Das Bundesministerium für Verkehr hat hierzu noch keine Lösung. Aus Sicht des Ministeriums sei das Fehlen des rechtlichen Instrumentariums zur Überleitung der zugewiesenen Beamten auf dritte Unternehmen problematisch.

Sorge haben die Bahngewerkschaften des dbb und der dbb auch mit Blick auf einen zu erwartenden Börsengang der Bahn AG. Wir befürchten, dass dann der Druck auf die Beamten zunehmen wird, entweder das Unternehmen zu verlassen oder ihren Status aufzugeben.

Dass diese Befürchtung begründet ist, zeigt sich am Verhalten der Telekom gegenüber den dort beschäftigten Beamten. Hier wurde und wird ein massiver Druck ausgeübt, zumindest nach Außen hin auf den Status zu verzichten, indem Beamte sich Insich beurlauben lassen. Sorgen bestehen auch mit Blick auf das Postpersonalrechtsänderungsgesetz, dass Beamte privaten Firmen zugewiesen werden und dort unterwertige Arbeit leisten müssen. Diese Sorge besteht insbesondere im Bereich der Post AG und deren Töchter, die zum Teil weltweit agieren.

### Controlling, Budgetierung

Controlling ist nach Auffassung des dbb ein wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung:

Es findet seinen Einsatz in den Bereichen Planung, Budgetierung, (Ergebnis-) Kontrolle sowie Berichts- und Rechnungswesen. Dabei ist es ein funktionsübergreifendes Führungskonzept, das Entscheidungs- und Steuerungsprozesse durch zielgerichtete Informationsbeschaffung und -verarbeitung unterstützt. Es hat somit eine Servicefunktion für Entscheidungsträger.

Die Basis für Controlling sind die Ziele, wie sie in Leitbildern benannt oder in Kontrakten zwischen Behörden und Zielvereinbarungen zwischen Führungskräften und Mitarbeitern formuliert sind. Die Bewertung der vom Controlling zusammengestellten Informationen zu den Zielen, Produkten, Kosten und den Wirkungen von Entscheidungen müssen die Führungskräfte selbst übernehmen, sie werden aber vom Controlling dabei unterstützt. Ergebniskontrolle aufgrund von messbaren Ergebnissen und deren Interpretation ist eine Aufgabe des Controlling. Es schafft durch die Informationserhebung, -zusammenstellung und -weitergabe Transparenz. Transparenz verbessert die Möglichkeit, richtige Entscheidungen zu treffen.

Es muss sichergestellt sein, dass Controlling als Steuerungsinstrument auch sachgerecht eingesetzt wird.

Häufig wird es in der öffentlichen Verwaltung als eine besondere Form der Kontrolle und als Begründungsgrundlage für den Stellenabbau gesehen. Damit wird der die Akzeptanz dieses Instruments in Frage gestellt. Ziel muss es sein, die Ergebnisse umfassend zu nutzen und auch Hinweise auf Personalunterversorgung und kontraproduktives Sparen einzubeziehen, die Entscheidungen zur Aufgabenkritik, Personalaufstockung und sinnvollen Investitionen nahe legen.

Wichtig ist, dass Controlling nicht allein als eine rein technische Methode verstanden wird, die bestehende Planungs- und Kontrollmechanismen ergänzt, sondern als ein Mittel, um die Organisationskultur zu verändern. Wer Verantwortung wirklich wahrnehmen und bei Fehlern und Problemen eigenverantwortlich handeln und gegensteuern will, kann das nur tun, wenn innerhalb der Behörde eine Vertrauenskultur herrscht und die nötigen Freiräume und Entscheidungsspielräume zur Verfügung stehen.

Controlling und die damit verbundene Transparenz kann sonst als Kontrollorgan, Misstrauensinstrument und als Hilfe zur Suche nach den „Schuldigen“ genutzt werden.

Die Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung sind weitere wichtige Bausteine der Verwaltungsmodernisierung. Ziel ist es u.a., die strikte Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung aufzuheben, die für das herkömmliche Steuerungssystem der öffentlichen Verwaltung typisch ist. Bei der dezentralen Ressourcenverantwortung geht es darum, die Steuerung der Hauptressourcen Personal, Sachmittel, Organisation und Finanzmittel den nachgeordneten Behörden und Bereichen weitgehend zu überlassen. Die Abstimmung erfolgt über das jährliche Kontraktmanagement. Die Nachhaltung der Zielerreichung geschieht größtenteils über ein abgestimmtes Berichtswesen.

Ein Budget ist ein vorgegebener Finanzrahmen, in dem die Budgetbereiche (z.B. Fachbereiche, Ämter) für einen bestimmten Planungszeitraum weitgehend selbstständig ihre Einzelansätze unter Berücksichtigung ihrer Sachziele festlegen können.

Vor allem im Haushaltsrecht hat die fehlende Flexibilität, die gekennzeichnet ist durch die mangelnde Deckungsfähigkeit, das Prinzip der Jährlichkeit, vielfältige Beteiligungserfordernisse, mangelnde Kostentransparenz, keine Einbeziehung der Einnahmeseite etc. zur Einführung der Budgetierung geführt. Es werden eine Reihe positiver Effekte erwartet, wie z.B.

- Planung und Zuordnung von Ressourcen „vor Ort“
- flexiblere Mittelverwendung zur Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen
- Zuordnung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten
- Verbindung von finanzwirtschaftlicher (Einnahmen und Ausgaben) und erfolgswirtschaftlicher (Erlöse und Kosten) Steuerung
- Förderung der Eigensteuerung in den dezentralen Bereichen
- Erhöhung der Eigeninitiative der Fachbereiche bei der Erwirtschaftung von Einnahmen.

Aus Sicht des dbb muss allerdings sicher gestellt sein, dass die Budgetierung nicht dazu genutzt wird, über die Mittelzuweisung die politische Verantwortung für die benötigte Personalausstattung auf die administrative Ebene zu verschieben.

### Zu 3. Kompetenzfragen ( Bund-, Länderkompetenz )

#### Weitere Flexibilisierung zugunsten der Länder oder Erfordernis einheitlicher Grundstrukturen ( auch bei der Bezahlung )

Der dbb sieht mit Sorge die Forderung der Länder nach einer substantiellen Stärkung der eigenen Regelungskompetenzen im Dienst- und Besoldungsrecht. Als Konsequenzvoraussetzung ist eine spürbare Auseinanderentwicklung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst und in Folge auch der Leistungsqualität öffentlicher Infrastruktur.

Aus gesamtstaatlicher Sicht besteht ein unabweisbares Bedürfnis, die grundlegenden Strukturen des öffentlichen Dienstrechtes im Bund und in den Bundesländern als Einheit zu erhalten. Diese Übereinstimmung ist notwendig, um die berufliche Mobilität und den Personalaustausch zwischen den einzelnen Dienstherren zu ermöglichen. Aus gutem Grund gilt im gesamten Bundesgebiet ein einheitliches Arbeitsrecht. Die gleichen Maßstäbe sind aber auch an das öffentliche Dienstrecht anzulegen, das von der Funktion her nichts anderes ist als das spezielle „Arbeitsrecht der Beamten“.

Insofern vermag auch der Aspekt des „Wettbewerbsföderalismus“ nicht weiterzuführen. Der Staat ist mit seinem Leistungsangebot, zumindest in den Kernbereichen, nicht mit einem Privatunternehmen vergleichbar, das seine Leistungen auf dem freien Markt anbietet und das sein Angebot dort einschränken kann, wo es sich nicht rentiert. Staatliche Leistungen zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie entsprechend dem politischen Auftrag beständig erbracht werden sollen und eine Gewähr für Rechtsstaatlichkeit, Neutralität, auch Leistungssicherheit besteht. Zum Wesen der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs gehört auch, dass Unternehmen, die am Markt nicht bestehen können, wieder vom Markt verschwinden. Ein derartiger Wettbewerb, verbunden mit entsprechenden Leistungseinschränkungen, wäre im öffentlichen Bereich weder gesellschaftlich noch verfassungspolitisch tragbar.

Auch unterhalb der Ebene eines „gerichtlich einklagbaren“ Anspruchs auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet gibt es zumindest doch ein politisches Ziel, dass öffentliche Leistungen flächendeckend in einem in etwa vergleichbaren Niveau angeboten werden. Da die öffentliche Verwaltung in ihrem Kern eben ein „Dienstleistungsbetrieb“ ist und damit die Qualität ihrer Leistungen wesentlich von der Qualifikation ihrer Beschäftigten abhängt, werden sich spürbare Unterschiede in den Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen zwangsläufig auch auf die Personalsituation und damit auf die Qualifikation der Mitarbeiter auswirken. Dies wird sich noch verstärkt auswirken, wenn ab dem Jahr 2010 die geburtenschwachen Jahrgänge den Arbeitsmarkt beherrschen und zu einer Umkehrung der bisherigen Nachwuchssituation führen werden

Als unabweisbare Konsequenz ist vorauszusehen, dass sich Regionen und Bundesländer in der Qualität ihres Leistungsangebots auseinander entwickeln werden. Bereits heute wirtschaftlich schwächere Regionen werden in diesem Wettbewerb nur schwer mithalten können und einem „personellen Aderlass“ ausgesetzt. Dass dies keine theoretischen Erwägungen sind, belegen „Anwerbeaktionen“ im Lehrerbe-

reich oder der Personalabfluss in einzelne Ballungsregionen. Dies ist umso weniger in den Bereichen zu tolerieren, in denen öffentliche Leistungen mit einer besonderen verfassungsrechtlichen „Betonung“ versehen sind. Hierzu zählen beispielhaft die Justiz als Grundlage des Rechtsfriedens, der Bereich Polizei und innere Sicherheit als Legitimation für das staatliche Gewaltmonopol und nicht zuletzt auch der Bereich der Schulen, für die gem. Art. 7 GG ein besonderer öffentlicher Auftrag - gekoppelt mit der Schulpflicht - besteht. Speziell in diesen Feldern wäre es schwer erträglich, wenn die Realisierung dieser politischen Verfassungsaufträge ausschlaggebend von der jeweiligen Finanzlage des Landes abhinge bzw. stärker noch von der auf Landesebene jeweils getroffenen Entscheidung über die Einkommens- und Dienstrechtsgestaltung.

Die von den Ländern eingeforderten Gestaltungsmöglichkeiten bestehen im weitem Umfang bereits jetzt. So liegt die unter wirtschaftlichen Aspekten wichtigste Entscheidung über den Umfang, die Zuordnung und die Einstufung des Personals, dh. die Personalhoheit, allein bei den Ländern. Überdies existiert schon nach geltender Rechtslage im Dienst- und Besoldungsrecht ein weiter Katalog von Zuständigkeiten, der eigenständige landesrechtliche Gestaltungen ermöglicht. Allein im Bezahlungsbereich besteht eine bundeseinheitliche Regelungskompetenz noch in rund 31 Fällen, eine gesonderte Regelungskompetenz für Bund oder Länder ist bereits in 25 Fällen möglich.

Die bisherigen Erfahrungen haben eher den Eindruck vermittelt, dass es an der Bereitschaft fehlt, die vorhandenen Spielräume auszuschöpfen: Obwohl Bund und Länder eine leistungsgerechtere Ausgestaltung der Bezahlung selbständig regeln könnten, wird diese Kompetenz nur unzureichend umgesetzt. Häufig wird trotz einer Ermächtigung davon überhaupt kein Gebrauch gemacht (z. B. Regelung der Bezahlung bei begrenzter Dienstfähigkeit nach § 72 a BBesG). Wird die Kompetenz hingegen ausgeschöpft, sind rasch bis zu 17 unterschiedliche Regelungen (Bund und 16 Länder) anzutreffen, z. B. bei der Gewährung jährlicher Sonderzahlungen ab 2003. Von daher steht in Frage, ob weiterer gesonderter Regelungsbedarf überhaupt besteht. Inwiefern es unter dem Gesichtspunkt der Deregulierung sinnvoll ist, eine bundeseinheitliche Struktur durch 17 Einzelregelungen zu ersetzen, wäre zu diskutieren.

Dies schließt nicht aus, dass für bestimmte Bereiche ein legitimes Interesse besteht, weiter gehende Handlungsspielräume zu bekommen. Das betrifft etwa die Rückführung der rahmrechtlichen Bestimmungen, die sich zu „Vollregelungen“ entwickelt haben.

## Zu 4. Der öffentliche Dienst im europäischen Vergleich

Die Dienstrechte in Europa unterscheiden sich in weitem Rahmen. Sie sind jeweils das Ergebnis der gewachsenen nationalen Verwaltungsgeschichte, die sich im Rahmen dieser Gegebenheiten jeweils eigenständig entwickelt hat. Diese Eigenständigkeit wird auch von der Europäischen Union eingeräumt; etwa was die Freizügigkeitsregelung in Art. 39 EG-Vertrag, wo ausdrücklich die Eigenständigkeit der Mitgliedsstaaten bei der Gestaltung ihres öffentlichen Dienstes anerkannt wird. Ähnliches findet sich in Bezug auf die Ausübung staatlicher Befugnisse in Art. 45 EG-Vertrag.

Bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen ist als gemeinsame Größe festzuhalten, dass in praktisch allen europäischen Mitgliedsstaaten die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bestimmten Bindungen unterliegen und teilweise auch kein Streikrecht bzw. sogar kein Koalitionsrecht genießen. Während diesen besonderen Bindungen in der Mehrzahl der Nachbarländer aber in bestimmte Aufgabenbereiche, etwa in der inneren Sicherheit, geknüpft und teilweise auf dem Verordnungswege geregelt sind, ist Deutschland einen anderen Weg gegangen. Da die Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 GG - anders als der Großteil der übrigen Grundrechtsbestimmungen - keinem Gesetzesvorbehalt unterliegt, damit auch durch den einfachen Gesetzgeber nicht gestalt- bzw. einschränkbar ist, sind die besonderen Rechte und Pflichten statusgebunden, hier in Form des Berufsbeamtentums, geregelt wurden. Die verfassungsrechtliche Koalitionsfreiheit ist über Art. 33 Abs. 5 GG durch eine andere Verfassungsnorm eingegrenzt worden.

Das zur Zeit immer wieder kolportierte Beispiel der Aufhebung des Beamtenrechts in der Schweiz ist auf die deutsche Situation nicht übertragbar, da bei gleicher Bezeichnung hier völlig unterschiedliche Dienstrechtsmodelle zugrunde lagen. Der ursprüngliche Begriff des Schweizer Beamten stimmte zu keiner Zeit mit dem deutschen Berufsbeamtentum und dem Lebenszeitprinzip überein.

In der Schweiz gibt es aus historischen Gründen kein Lebenszeitprinzip. Hier band man die Beamtenbestellung in das Demokratieprinzip ein und institutionalisierte das Amtsdauersystem“. Das mit der Volkssouveränität begründete Amtsdauersystem bedeutete die Notwendigkeit einer periodischen Wiederwahl alle vier Jahre. In gelegentlichen Fällen wurde die Wiederwahl genutzt, um unliebsame Beamte „loszuwerden“. Eine mit dem deutschen Beamtenrecht verbundene lebenslange Anstellung und die damit verbundene Unabhängigkeit hat es in der Schweiz deshalb nicht gegeben.

Viele sog. Dienstnehmer sahen also in der Reform Vorteile einer stärkeren sozialen Absicherung gegenüber ihrem bisherigen Rechtsstatus. Denn oftmals wurde auch deshalb keine Wiederwahl vorgenommen, weil die Gemeinde sich mit der Wiederwahl - anders als im flexiblen privaten Arbeitsrecht - definitiv für vier Jahre binden musste.

Die eidgenössischen Beamten leisteten unter diesen Bedingungen gegen ihre Entbeamtung nur wenig Widerstand, in vielen Fällen befürworteten sie diese sogar.

Das Gros der im öffentlichen Dienst Beschäftigten wird heute in Abkehr von den einfachgesetzlichen Regelungen tarifvertraglich erfasst, wobei eine große Zersplitterung in bis zu 90 verschiedene Tarifverträge - eingetreten ist. Dafür stehen die Beschäftigten erstmals in einer verlässlichen beruflichen Stellung. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Situation in beiden Ländern - trotz gleicher Bezeichnungen - in der Sache nicht vergleichbar ist.