

Präsident

BDB Bund Deutscher Baumeister
Architekten und Ingenieure e. V.

BDB | Wilckenstr. 6 | 10243 Berlin

Frau
Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB
Vorsi. des Innenausschusses
im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Berlin, den 27. Januar 2004

Alten + Kynard:
Bitte um die
Ausnahme -
Wahlrecht wahr-leiten
CSW
9. 2. 04
Kly 10/2

BDB-Stellungnahme
„Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“

Sehr geehrte Frau Dr. Sonntag-Wolgast, *liebe Cornelia,*

die von der nordrhein-westfälischen Landesregierung eingesetzte Kommission hat im Vorjahr ihren umfangreichen Bericht zu dem im Betreff genannten Thema vorgelegt. Vor dem Hintergrund dramatischer Veränderungen der Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen und in allen Regionen Deutschlands hat dieser Bericht eine bundesweite Relevanz erhalten, so dass die Diskussion der Empfehlungen über das Bundesland Nordrhein-Westfalen hinaus stattfindet.

Dies hat den BDB als mitgliederstärksten Bundesverband der Bauschaffenden in Deutschland veranlasst, diesen Bericht eingehend zu analysieren und in der Anwendung insbesondere auf den Bereich der öffentlichen technischen Verwaltungen zu beurteilen.

In vielen Punkten stimmt der BDB mit den Empfehlungen der Regierungskommission völlig überein. So z. B. in den Feststellungen zur leistungsgerechten Entlohnung und Einführung moderner Managementsysteme und Führungsmethoden in den öffentlichen Verwaltungen.

Anders als der Vorschlag der Kommission sehen wir aber zur Zeit keinen realistischen Ansatz, durch eine Grundgesetzänderung das Berufsbeamtentum abschaffen zu wollen. Wir sehen dazu auch nicht die Notwendigkeit, da zumindest im Bereich des technischen öffentlichen Dienstes ein Potential besteht, das Beamtentum ausschließlich auf den engeren Kern hohheitlicher Aufgabenerfüllung zurückzuführen.

Näheres entnehmen Sie bitte der beigefügten schriftlichen Stellungnahme, die im Einzelnen die Position unseres Verbandes zu den angesprochenen Einzelfragen beinhaltet. Selbstverständlich stehen wir Ihnen für weitere Erläuterungen und Anhörungen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hans Georg Wagner
Dipl.-Ing. Hans Georg Wagner, MdB

Wilckenstr. 6 | 10243 Berlin-Steglitz
Tel.: 030 84 16 97 0 | Fax: 030 84 16 97 22
http://www.baumeister-online.de
eMail: info@baumeister-online.de

**Stellungnahme
des Bundes Deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure e.V. – BDB
zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen berufenen
Regierungskommission
„Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“
Stand: Januar 2003**

1. Präambel

Der BDB ist mit ca. 26.000 Mitgliedern der mitgliederstärkste Berufsverband der Bauschaffenden in Deutschland. Zu seinen Mitgliedern zählen Architekten, Bauingenieure, Baumeister, Unternehmer und Studenten. Dabei vertritt er Mitglieder in allen Tätigkeitsarten, also sowohl freiberuflich tätige wie auch angestellt und beamtet tätige Architekten und Ingenieure, bundesweit. Aufgrund dieser Verbandsstruktur und der satzungsgemäßen Ziele ist er geradezu prädestiniert, für den Bereich der technischen Verwaltungen im öffentlichen Dienst fachlich Stellung zu beziehen.

Der vorliegende Bericht der Regierungskommission aus Nordrhein-Westfalen zur Reform der Verwaltung hat aufgrund der Bedeutung dieses Bundeslandes und der Fülle der verschiedenen Reformvorschläge mit Auswirkungen auf unterschiedliche Gesetzgebungsbereiche eine hohe Relevanz nicht nur für andere Bundesländer, sondern für den gesamten öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland erlangt – von der Bundesebene bis hin zum kommunalen Bereich. Er wird deshalb auch intensiv in vielen Bundesorganisationen diskutiert, so dass der BDB es für angemessen hält, schriftlich in der folgenden Form zu den angesprochenen Themenfeldern des Berichts Stellung zu beziehen. Dabei werden die Aussagen auf den Bereich der technischen Verwaltungen und Behörden beschränkt und die Stellungnahme und Verweise beziehen sich auf die veröffentlichte Kurz-Zusammenfassung des Berichtes mit Stand Januar 2003. Es wird stets Bezug genommen auf die angegebenen Nummern der Kurz-Zusammenfassung. Soweit zu bestimmten Nummern keine Aussagen gemacht werden, sind i.d.R. aus Sicht des BDB Bereiche angesprochen, für die Zuständigkeiten auf anderen Ebenen, z.B. Tarifvertragsparteien, gegeben sind.

Der BDB ist jederzeit bereit, in den anstehenden weiteren Beratungen den Sachverstand seiner Mitglieder in den unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen und –arten mit einzubringen.

2. Allgemeine Grundsätze

Recht, Politik, Technik und eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung sind die Eckpfeiler einer innovativen, humanen und zukunftsorientierten Entwicklung unserer Gesellschaft. Die globalen ökonomischen und ökologischen Herausforderungen können Politik, Verwaltung und Gesellschaft nur gemeinsam bewältigen.

Architekten und Ingenieure in Wirtschaft und Verwaltung erbringen dabei einen erheblichen Anteil zur Lösung der dringenden Gegenwartsprobleme. Ihr Stellenwert im öffentlichen Dienst der Zukunft muss im Gemeinwohlinteresse deshalb gestärkt werden und bei den Überlegungen zur Reform der technischen Verwaltungen entsprechende Berücksichtigung finden.

Vor diesem Hintergrund stellt der BDB zu dem vorliegenden Bericht der von der Landesregierung berufenen Regierungskommission grundsätzlich Folgendes fest:

- Auch weiterhin sind die Leitungen in den technischen Verwaltungen von durch Ausbildung und Berufserfahrung qualifizierten und daher prädestinierten Architekten und Ingenieuren zu besetzen. Nur so kann sichergestellt werden, dass der fachliche Dialog im Interesse einer humanen, gesunden und intakten bebauten und unbebauten Umwelt mit Bürgern und Wirtschaftskreisen weiterhin geführt werden kann.
- Im Sinne der Förderung der Baukultur und der vollen Wahrnehmung der Aufgaben der Daseinsvorsorge für die Gesellschaft können und dürfen sich die öffentlichen Hände nicht aus der Verantwortung bei ihren Bauaufgaben und beim Betrieb von Gebäuden und baulichen Anlagen herausziehen. „Outsourcing“, Betreibermodelle, „Public Private Partnership“ u.ä. haben deshalb in der Umsetzung eng zu ziehende Grenzen in der Anwendung und können nicht als Allheilmittel zur Reform bzw. zum Abbau der technischen Bauverwaltungen gesehen werden.
- Anders als die Regierungskommission ist der BDB durchaus der Meinung, dass beamtete Architekten und Ingenieure mit abgelegter 2. Staatsprüfung nach wie vor für hoheitliche Aufgaben im öffentlichen Dienst unentbehrlich sind. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass deren Aufgabensfelder auf einen engen Kernbestand hoheitlicher Aufgaben zurückgeführt werden und daher der quantitative Bedarf sich in Zukunft auf einen vergleichsweise geringen Personenkreis reduzieren kann.
- Ein weiterer Bereich der öffentlichen Bauverwaltungen, insbesondere in der gesellschaftlich wichtigen Funktion der Wahrnehmung von Bauherrenfunktionen der öffentlichen Hände aber auch in Bereichen der kontinuierlich notwendigen Bauunterhaltung und –sanierung, kann darüber hinaus durchaus von Architekten und Ingenieuren als Angestellte oder Beamte „im neuen Sinne“ (wie von der Regierungskommission tituliert) wahrgenommen werden.

- Weitergehende originäre Architekten-, Ingenieur- und Unternehmeraufgaben sind Tätigkeitsbereiche der freien Wirtschaft und der Freien technischen Berufe. Soweit für diese Leistungen Freie Büros zur Verfügung stehen, ist es nicht vertretbar, dass diese Leistungen nicht „privatisiert“ werden und in Eigenregie der öffentlichen Verwaltung oder „scheinprivatisiert“ in Eigenbetrieben o.ä. erbracht werden.
- Die von der Kommission für notwendig erachtete Grundgesetzänderung zu Art. 33 Abs. 2 im Hinblick auf Veränderungen von den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ wird vom BDB nicht unterstützt. Nicht nur, dass es auf absehbare Zeit unrealistisch erscheint, die für eine Grundgesetzänderung notwendige „Zwei-Drittel-Mehrheit“ zu erreichen, ist vielmehr der aufgezeigte Weg der Rückführung des Beamtentums auf den „Kernbereich der hoheitlichen Aufgabenerfüllung“ die pragmatischere und erfolgreichere Lösung.
- Beim Lesen des Kommissionsberichtes kann dem in der Materie nicht so eingeführten Betrachter leicht der Eindruck vermittelt werden, als habe die Kommission revolutionär neue Konzepte entwickelt und im öffentlichen Dienst liege alles im argen. Dem ist beileibe nicht so! Viele der zusammengestellten Vorschläge und Konzepte sind zumindest im Bereich der öffentlichen Bauverwaltungen bereits umgesetzt worden bzw. befinden sich in der Umsetzungsphase. Die Bedeutung des Kommissionsberichts ist aus unserer Sicht deshalb eher darin zu sehen, dass diese unterschiedlichen Vorschläge und Ansätze in einem umfassenden Gesamtwerk entsprechend strukturiert zusammen getragen wurden.

3. Stellungnahme im Einzelnen

zu Nr. 1: Gerade unter Würdigung des letzten Punktes des allgemeinen Teils dieser Ausführungen sind die pauschalen, negativen Feststellungen zur Leistungsfähigkeit und Leistungserbringung der deutschen öffentlichen Verwaltung in dieser Form zu pauschal dargestellt und deshalb so nicht akzeptabel. Sie fördern auch nicht die Bereitschaft der in der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Mitarbeiter/Innen, an einer Reform aktiv und engagiert mit zu arbeiten, sondern verstärken eher Tendenzen, sich dieser zu widersetzen. Der Ansatz kann daher nur sein, unter aktiver Mitarbeit aller Beschäftigten die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit, Ergebnisorientierung und die Führungskompetenz in deutschen Verwaltungen noch weiter steigern zu wollen.

Allerdings ist der im letzten Satz geäußerten Kritik an dem falschen Bezahlungssystem sowie die staatlichen Finanzprobleme im Bereich der Beamtenversorgung beizupflichten.

zu Nr. 2: Der Kommissionsvorschlag der Aufhebung der gegebenen Zweiteilung in Beamtenrecht und Recht der Angestellten „kippt u.E. das Kind mit dem Bade aus“. Für den Bereich des technischen öffentlichen Dienstes sehen wir aber durchaus Reformansätze, beamtete Architekten und Ingenieure ausschließlich auf den Kernbereich des Einsatzes für hoheitliche Funktionen zurückzuführen. Dies würde auch der formulierten Unzufriedenheit aufgrund ungerechter Behandlung entgegenwirken, wenn es eine klare funktionale Trennung in den Aufgabenbereichen von Beamten einerseits und Angestellten andererseits gäbe und die z.Zt. gelegentlich feststellbare Aufgabenvermischung aufgehoben wäre.

Den weiterhin angestrebten Abbau der Regelungsdichte unterstützt der BDB vollinhaltlich. Dies sollte aber in erster Linie durch einen weitergehenden Abbau der Regelorientierung zu Gunsten einer Förderung der Ergebnisorientierung – wie bereits in vielen technischen Bauverwaltungen praktiziert – angestrebt werden.

zu Nr. 3: Wie bereits in den Vorbemerkungen ausgeführt, halten wir es auf absehbare Zeit und unter Berücksichtigung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingung für illusorisch, eine Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Änderung des Grundgesetzes im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 („Berufsbeamtentum“) zu erhalten. Die Grundgesetzänderung ist u.E. auch gar nicht notwendig, wenn die vom BDB tragenden Grundsätze zur Reform der öffentlichen Bauverwaltungen einheitlich und umfassend weiter umgesetzt werden.

zu Nr. 4: Den diesbezüglichen Ausführungen der Kommission zur Reform des Rechts bzw. Tarifrechts im öffentlichen Dienst zu mehr Leistungsanreizen ist im Grundsatz beizupflichten. Vornehmliche Zielsetzung dabei muss allerdings die Steigerung der Effizienz und Leistungsqualität sein und nicht so sehr Kosteneinsparungsaspekte. Es kann nicht angehen, dass der öffentliche Dienst nicht mehr in der Lage ist, aufgrund einseitiger Flexibilität „nach unten“ qualifiziertes Personal in hinreichender Quantität zu beschäftigen.

zu Nr. 5: Dem letzten Satz ist uneingeschränkt zuzustimmen. Privatisierung um jeden Preis ist gesellschaftlich und volkswirtschaftlich schädlich und deshalb abzulehnen.

Die schon beschriebene Verantwortung der öffentlichen Hände für unsere bebaute und unbebaute Umwelt macht es erforderlich, dass die Verantwortung für die öffentliche Bauaufgaben bei der öffentlichen Hand verbleibt. Dabei sind selbstverständlich die Aufgabenbereiche hoheitliche Funktionen und Bauherrenfunktionen weiterhin durch Architekten und Ingenieure im öffentlichen Dienst und die originären Architekten- und Ingenieurleistungen im Sinne einer Privatisierung durch freie Büros zu erbringen. Die Schaffung selbständiger Einrichtungen, wie Eigenbetriebe u.ä., ist dann abzulehnen, wenn sie zu einer „scheinprivatisierten Lösung“ führt, bei der formaljuristisch bisherige Einrichtungen des öffentlichen Dienstes lediglich im Gewande privatwirtschaftlicher Gesellschaftsformer fortgeführt werden sollen und möglicherweise dann – unter verzerrten Wettbewerbsbedingungen – sogar freien Büros im Markt auf angestammten Tätigkeitsfeldern Konkurrenz machen.

Die sonstigen aufgeführten Formen der privat-öffentlichen Zusammenarbeit sind unter dem Gesichtspunkt kritisch zu beleuchten, ob die auch im Interesse der Baukultur formulierte sinnvolle Wahrnehmung der Bauherrenfunktion umfassend und eigenverantwortlich durch die öffentliche Hand in ihnen gewährleistet werden kann. Eine pauschale Beurteilung ist hier nicht möglich, sondern es hat in jedem Einzelfall eine Betrachtung unter genauer Formulierung der Rahmenbedingungen zu erfolgen.

zu Nr. 6: Soweit noch nicht in den öffentlichen Verwaltungen umgesetzt, empfehlen wir, uneingeschränkt das hier formulierte Leitbild für den öffentlichen Dienst der Zukunft mit Nachdruck weiter zu verfolgen. Lediglich im letzten Unterpunkt bevorzugen wir statt „Anpassungsfähigkeit“ „**Flexibilität und Verantwortungsbewusstsein**“ als Elemente zu fördern.

zu Nr. 7: Das stärkere wirtschafts- und leistungsorientierte Denken wird schon seit Jahren in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Bauverwaltungen gefördert. Dies kommt z.B. in der Tendenz zur Abkehr von der Kameralistik und hin zur Wirtschaftlichkeitsrechnung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zum Ausdruck. Unter Einbezugnahme moderner betriebswirtschaftlicher Management- und Controllingmethoden ist dieses Denken in den öffentlichen Bauverwaltungen weiter zu fördern und auch Zuständigkeitskonzentrationen zu Lasten isolierten Verwaltungshandelns sind uneingeschränkt zu begrüßen.

zu Nr. 10: Die Führungsfunktionen in den öffentlichen Bauverwaltungen dürfen im Sinne der bereits ausgeführten Argumente ausschließlich nach Sachkompetenz und Erfahrung vergeben werden. Zwingende Voraussetzungen ist dabei die Qualifikation als Architekt oder Bauingenieur in den öffentlichen Bauverwaltungen in den Leitungsfunktionen und eine Verpflichtung auch von Führungskräften aus der Privatwirtschaft ist dabei zu begrüßen. Jedoch bedingt dies auch die Abänderung des Tarifsystems mit leistungs- und marktgerechten Entlohnungen, wie in der freien Wirtschaft seit Jahrzehnten praktiziert.

zu Nr. 11 und Nr. 12: Die hier beschriebene moderne Arbeitsweise im öffentlichen Dienst ist Architekten und Ingenieuren durch Studium und Berufserfahrung bestens vertraut. Auch die vorgeschlagene Auswahl, Qualifizierung und Entwicklung des Personals sollte selbstverständlich in einer modernen öffentlichen Verwaltung sein und wird uneingeschränkt begrüßt.

zu Nr. 13: Die Rekrutierung des Nachwuchses aus den Absolventen allgemeiner und öffentlich zugänglicher Bildungseinrichtungen ist für die technischen Bauverwaltungen ebenfalls zu unterstützen. Jedoch ist verstärkt darauf zu achten, dass Absolventen in Architektur und Bauingenieurwesen mit Hochschulausbildung und staatlich anerkanntem sowie dem der Bedeutung dieser Berufe in qualitativer und quantitativer Hinsicht gerecht werdendem Abschluss verpflichtet werden.

Dies ist besonders bei zukünftigen Bewerbern mit dem neuen Abschluss „Bachelor“ zu berücksichtigen, deren Berufsqualifikation als Architekt oder Bauingenieur auf der Grundlage eines Studiums mit einer Mindeststudiendauer von acht Semestern vorausgesetzt werden kann.

zu Nr. 14: Weiterbildung ist auch aus BDB-Sicht eine dringende Notwendigkeit für im öffentlichen Dienst beschäftigte Architekten und Ingenieure in den Bauverwaltungen. Bedarfsorientierung der Weiterbildung darf nicht allein nach den Kriterien (und Interessen) des öffentlichen Arbeitgebers entschieden werden, sondern ist insbesondere nach der Aufgabenerfüllung mehr tätigkeits- als bedarfsorientiert als Rechtsanspruch zu formulieren. Im übrigen wird die Weiterbildungspflicht auch immer stärker als Berufspflicht in den Architekten- und Ingenieurkammergesetzen der Länder verankert.

zu Nr. 16: Die angesprochene Reform für ein wirkungsvolles, leistungs- und motivationsförderndes Vergütungssystem im öffentlichen Dienst ist aus unserer Sicht dringend erforderlich und zu begrüßen, die Umsetzung liegt jedoch in Großteilen im Zuständigkeitsbereich der Tarifvertragsparteien.

a) Alters- und familienstandsbezogene Komponenten haben in Vergütungsregelungen keinerlei Daseinsberechtigung. Ggf. sind hier staatlicherseits entsprechende Festlegungen z. B. durch Definition von Steuerklassen, Gewährung von Kindergeld u.ä. außerhalb des Tarifrechts zu treffen. Im selben Zuge sind auch überkomplexe Zulagensysteme gänzlich abzubauen und in eine leistungsbezogene Gesamtvergütung zu integrieren.

Schließlich ist gleichzeitig auch die bei Ingenieuren und Architekten nach Leistungsgesichtspunkten ungerechtfertigte und unverständliche unterschiedliche Einordnung einerseits von FH-Absolventen in den gehobenen Dienst und andererseits von TU/TH-Absolventen in den höheren Dienst ersatzlos abzuschaffen. Damit wäre auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Genüge getan, das die beiden Abschlüsse als „gleichwertig aber nicht gleichartig“ eingestuft hat.

b) bis d) Das vorgestellte Modell für ein neues Entgeltsystem ist nach BDB-Auffassung zur Förderung der Motivation und Leistung absolut unterstützenswert. Die Bezahlung hat sich nach Leistung und Funktion zu orientieren. Ansatz dabei sind eine fixe Basisvergütung und eine zusätzliche Leistungsvergütung. Für jede Funktionsgruppe wird ein Zieleinkommen definiert, das aus Basisvergütung und variabler Vergütung bei „Normalleistung“ besteht. Der Anteil der variablen Vergütung an der Gesamtvergütung nimmt mit steigender Bedeutung der Funktion (Leistung) zu, während bei Minderleistungen dieser Anteil sinkt; im Extremfall beträgt die variable Vergütung gleich Null.

Dieses neue vorgeschlagene Vergütungssystem wird den Anforderungen einer Leistungs- und Marktorientierung gerecht, aber es ist allein Aufgabe der Tarifvertragsparteien, schnellstmöglich für eine entsprechende Novellierung zu sorgen.

zu Nr. 17: Auch hier sind wiederum für die Umsetzung der Reformvorschläge die Tarifvertragsparteien zuständig.

zu Nr. 18: Die hier aufgeführten Vorschläge zur Reform des Beamtenrechts (Beamte im neuen Sinne) sind ohne bereits mehrfach angesprochene Grundgesetzänderung rechtlich kaum umsetzbar. Der pragmatischere Weg bei Beibehaltung des „*Beamten im alten Sinne*“, aber Reduzierung seiner Einsatzbereiche weitestgehend auf den Kernbereich hoheitlicher Funktionen ist aus unserer Sicht sehr viel erfolgversprechender.

zu Nr. 20: Der vorgeschlagene Systemwechsel in der Altersversorgung in der Finanzierung aus den laufenden öffentlichen Haushalten heraus in ein teils sozialversicherungsrechtlich geregeltes und teils kapitalgedecktes System mit eigenem Beitragssystem und separater organisatorischer Form ist nach BDB-Auffassung unvermeidlich. Schon die Situation und Entwicklung der öffentlichen Haushalte macht deutlich, dass das derzeitige System über kurz oder lang die öffentlichen Hände vor unlösbaren Finanzierungsproblemen stellen wird, die Lasten der Altersversorgung insbesondere der Beamten weiter tragen zu können.

Dennoch muss sichergestellt werden, dass bestehende Ansprüche erhalten bleiben und der Systemwechsel stichtagsbedingt auf neue Mitarbeiter im öffentlichen Dienst bzw. allein auf die folgende Zeit Anwendung finden kann. Dies ist schon aus rechtlichen Gründen und aus dem Grundsatz des besonderen Vertrauensverhältnisses der im öffentlichen Dienst stehenden Mitarbeiter zu fordern.

zu Nr. 21: Die Forderung nach Änderung des Grundgesetzes ist – wie bereits verschiedentlich ausgeführt – aus unserer Sicht weder realistisch noch unbedingt erforderlich!

Ba/Berlin, im Dezember 2003