

# dp special

No. 13

Supplement der Zeitschrift Deutsche Polizei 4/2003



## Baustelle öffentlicher Dienst

# **Quo vadis öffentlicher Dienst?**

**Der öffentliche Dienst genießt bei den Bürgern leider nicht immer den besten Ruf. Und die Beamten in diesem Gefüge werden in ein Klischee gepresst, das ihnen vor allem ein prima Leben auf Staatskosten andichtet. Vorurteile werden sorgfältig gepflegt.**

**Und damit ist Deutschland bei weitem nicht allein. Auch beispielsweise in Österreich und der Schweiz wird vehement versucht, den öffentlichen Dienst zu reformieren.**

**Es besteht ohne Zweifel die Notwendigkeit für eine grundlegende Reform des**

**öffentlichen Dienstrechtes. Das bedarf haargenauer Analysen, tragfähiger Visionen und praktikabler Konzepte. Und eben nicht nur einer verzerrenden Sparbrille.**

**In Nordrhein-Westfalen beschloss daher das Kabinett, eine Regierungskommission "Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft" zu beauftragen, sich der Sache anzunehmen.**

**Sie sollte, so die Order, aus der Sicht unabhängiger Fachleute aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft beschreiben, welche Anforderungen an den öffentlichen Dienst der**

**Zukunft zu stellen sind und der Landesregierung entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung des Dienst- und Tarifrechts unterbreiten.**

**Die sogenannte "Bull-Kommission" (Professor Dr. Hans Peter Bull stand dem Gremium vor) hat ihren Bericht Anfang des Jahres veröffentlicht. Streng geleitet vom Ziel einer effektiven, schlanken Verwaltung legte sie damit das bislang in der Diskussion um dieses Thema weitestgehende Konzept ohne Tabus vor.**

**Wir stellen das Komprimat dieses Konzeptes im Folgenden wertungsfrei vor.**

**Die Redaktion**

---

## **IMPRESSUM:**

dp-special No. 13 zur Ausgabe  
Deutsche Polizei 4/2003  
Fachzeitschrift und Organ  
der Gewerkschaft der Polizei

Herausgeber:  
Gewerkschaft der Polizei, Forststraße 3a,  
40721 Hilden,  
Telefon (0211) 7104-0,  
Telefax (0211) 7104-222

Redaktion:  
Marion Tetzner  
Gewerkschaft der Polizei, Pressestelle,  
Stromstraße 4, 10555 Berlin,  
Telefon (030) 39 99 21-114,  
Telefax (030) 39 99 21-211  
**E-Mail:**  
gdp-redaktion@gdp-online.de

Titel, Design & Layout:  
Rembert Stolzenfeld, Dipl.-Designer

Verlag & Anzeigenverwaltung:  
VERLAG DEUTSCHE POLIZEI-  
LITERATUR GMBH,  
Forststraße 3a, 40721 Hilden  
Telefon (0211) 7104-183  
Telefax (0211) 7104-174

Anzeigenleiter: Michael Schwarz  
Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 28  
vom 1. Januar 2002.

Herstellung:  
L.N. Schaffrath GmbH & Co.KG,  
Marktweg 42-50, 47608 Geldern,  
Telefon 02831-396-0,  
Telefax 02831-89887

„Ehe du anfängst, den Staat zu ordnen,  
grabe deinen Garten dreimal um.“

Konfuzius

# Baustelle öffentlicher Dienst

Von Prof. Dr. Ulrich Preis, Köln

Wirtschaft und Gesellschaft verändern sich nachhaltig. Weltweit neue Entwicklungen in Technik, der Güterproduktion, beim Kapitalverkehr, auf dem Arbeitsmarkt, bei Dienstleistungen sowie im Medien- und Kulturbereich haben Auswirkungen auf die Lebensumstände und das Bewusstsein der Menschen. Das fordert auch von Staat und Verwaltung einen Tribut.

Mit Vergangenheitsprinzipien sind nicht mehr überall zukunftstaugliche Lösungen zu garantieren. Im Gegenteil: Sie können zur Blockade werden.

Daher ist es notwendig, alle herkömmlichen Strukturen, Systeme und Prozesse der staatlichen Verwaltung auf den Prüfstand zu stellen und nach neuen Ansätzen zu suchen. Auch, weil es in immer stärkerem Maße nicht nur zu einem globalen Wettbewerb der Unternehmen kommt, sondern auch der Staaten. Die öffentliche Verwaltung und ihre Leistungsfähigkeit bestimmt als ein wesentlicher Standortfaktor den Erfolg oder Misserfolg eines Landes ganz erheblich mit.

Entscheidend für die Zukunftsfähigkeit von Volkswirtschaften ist primär die Qualität ihrer Infrastruktur und die Entwicklung ihres Humankapitals. Will



Deutschland zu den attraktivsten Ländern gehören, so muss es hier eine Spitzenstellung anstreben. Dies zwingt zu einem Reformansatz, der strukturelle Verfestigungen überwindet, auf klare Zielfestlegungen, funktionierenden Wettbewerb und konsequente Kosten- und Leistungsorientierung setzt und die

Interessen sowohl der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, als auch der Gesellschaft – also das, was traditionell als "Gemeinwohl" bezeichnet wird – berücksichtigt.

Auch die Polizei als Teil der Exekutive muss sich dieser Herausforderung stellen: Ihre Aufgaben haben sich in den vergangenen Jahrzehnten qualitativ und quantitativ gewandelt. Straftaten haben sich innerhalb einer Generation mehr als verdoppelt. In qualitativer Hinsicht erfordern organisierte Kriminalität, Wirtschafts-, Umwelt-, und Rauschgiftkriminalität sowie Gewalt- und Jugendkriminalität neue Bekämpfungsstrategien. Auch "Europa" macht vor der Polizei nicht Halt: Die Mobilität von Straftätern und ihr Aktions- und Rückzugsfeld ist größer geworden. Die Gründung einer europäischen Polizei, EUROPOL, ist eine der Antworten auf diese Entwicklung. Aber auch die Kriminalitätsentwicklung in östlichen EU-Beitrittsländern wird Einfluss auf die polizeiliche Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Will die Polizei ihre in der Vergangenheit und Gegenwart bewiesene Leistungsfähigkeit und Akzeptanz bei Bürgern auch weiterhin behalten, muss sie bereit sein, notwendige Reformen mit zu gestalten. Einiges ist bereits in Angriff genommen worden. Die "Neuen Steuerungsmodelle" und Ausbildungsreformen in den Län-

dern seien stellvertretend genannt.

Allerdings können das nur erste Schritte sein. Denn nur eine allumfassende Lösung, die die noch darzustellenden Strukturprobleme des öffentlichen Dienstes an allen Fronten gleichzeitig und vor allem wirksam bekämpft, bringt das er-

**Mit rund 4,8 Mio. Beschäftigten ist der öffentliche Dienst der wichtigste Arbeitgeber in Deutschland. Die größte Gruppe sind rund 2,48 Mio. Angestellte und Arbeiter im "unmittelbaren" öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden.**

wünschte Spitzenergebnis hervor: eine effektive, moderne und schlanke Verwaltung.

## Strukturprobleme des gegenwärtigen Dienstrechts

Die deutsche öffentliche Verwaltung ist von der Politik mit zu vielen Problemen bedacht worden und daher überlastet. Sie kann ihren Aufgaben und insbesondere den neuen Herausforderungen nicht immer gerecht werden.

Verwaltungen arbeiten vielfach zu stark regel- und zu wenig ergebnisorientiert. Strukturen sind verkrustet; sowohl Organisation und Verfahrensweisen wie das Personalrecht sind in vieler Hinsicht veraltet. Es fehlt an wirtschaftlichem Denken, an Wettbewerbsdruck und an wirksamen Leistungsanreizen. Die Führungskompetenz ist unterentwickelt.

**Verwaltung durch Detailregelungen drangsaliiert**

# BAUSTELLE ÖFFENTLICHER DIENST

## Die Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts

Eine der wesentlichen Ursache für die Fehlentwicklungen ist das geltende Dienstrecht. Zwei konkurrierende Regelungssysteme kennzeichnen das Recht des öffentlichen Dienstes: Auf der einen Seite steht das Beamtenrecht, ausgestaltet als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, auf der anderen Seite das Recht der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Das gesamte



Dienstrecht ist durch eine hohe Normdichte geprägt: Grundgesetz, Bundes- und Landesgesetze sowie -verordnungen bilden ein dichtes Normgeflecht. Übertrumpft wird das Ganze durch die Tarifvertragsparteien, die mit ihren Tarifregelungen und zahlreichen Sonderregelungen ein kaum noch zu durchdringendes Dickicht geschaffen haben. Die Zweiteilung des Dienstrechts führt zu sachlich nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen von Beschäftigten, obwohl sie oft die gleiche Arbeit leisten. Dies gilt auch für die immer noch zwischen Arbeitern und Angestellten differenzierenden Tarifverträge. Eine sachliche Rechtfertigung dafür ist nicht zu erkennen.

## Das Berufsbeamtentum

Von seiner Grundidee her trägt das Berufsbeamtentum fortschrittliche Züge: Im 18. Jahrhundert waren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Beamten als Diener der Gesamtheit wichtige Erzungenschaften auf dem Weg vom Gehorsam gegenüber dem Monarchen zur Verpflichtung auf das Staats- und Gemeinwohl. Historisch bildete die Beamtenschaft

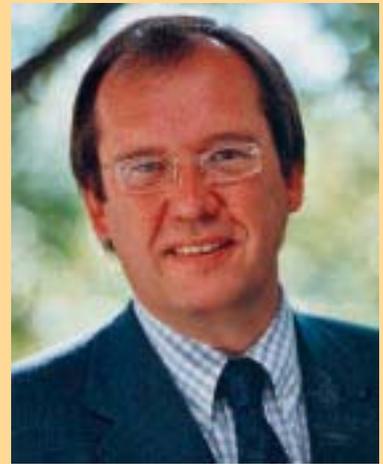
den Kern des Personals des öffentlichen Dienstes. Bedingt durch ein geändertes Staatsverständnis und die Entwicklung von der Ordnungsverwaltung zur Leistungsverwaltung haben sich die Verhältnisse aber massiv verändert. Heutzutage werden mehr als zwei Drittel aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als Angestellte und Arbeiter beschäftigt, wobei die Abgrenzung des Beschäftigtenstatus vielfach zufällig ist. Zwar werden in den klassischen Bereichen mit hoheitlichen Aufgaben, wie Polizei, Feuerwehr, Justiz und Finanzverwaltung, in erster Linie Beamte beschäftigt. In allen anderen Bereichen ist die funktionale Abgrenzung zwischen Beamten und Arbeitnehmern aber kaum mehr möglich.



Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehören insbesondere die Anstellung auf Lebenszeit, das Laufbahnprinzip mit seinen vier Laufbahngruppen, das Gebot der "vollen Hingabe" an das Amt und korrespondierend das Alimentationsprinzip. Daraus resultieren zahlreiche Vorgaben für die Ausgestaltung des Dienstrechts, die sich allerdings größtenteils als Steine auf dem Weg für durchgreifende Reformen des öffentlichen Dienstes erwiesen haben.

## Das Recht der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst

Obwohl das Recht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zwar vom Beamtenrecht strukturell deutlich unterschieden werden kann, vollzieht sich in der Sache jedoch fortlaufend eine weitgehende wechselseitige Anglei-



*Prof. Dr. Ulrich Preis ist Direktor des Forschungsinstituts für deutsches und europäisches Sozialrecht und des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht.*

*Er war Mitglied der im November 2001 eingesetzten Regierungskommission des Landes Nordrhein-Westfalen zur Reform des öffentlichen Dienstes, insbesondere mitverantwortlich für das Themengebiet "Ein neues Dienstrecht".*

*Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Monographien, Sammelwerke und Großkommentare zum deutschen und europäischen Arbeits- und Sozialrecht.*

chung, wobei das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes im Laufe der Entwicklung inflexibler geworden ist als das Beamtenrecht und das Arbeitsrecht der Privatwirtschaft.

Anders als Beamte stehen die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes nicht in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Jedoch haben die beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten durch Verweisungen oder Bezugnahmen der Tarifverträge auf das Beamtenrecht Eingang in das Recht der Arbeitnehmer gefunden:

Der Grundsatz der Lebenszeitbeschäftigung, die Laufbahnstruktur oder Treue- und Fürsorgepflichten sind auch in die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes eingeflossen. Aber auch die umgekehrte Entwicklung ist eingetreten: Das Beamtenrecht hat zahlreiche arbeitsrechtliche, mit dem traditionellen Beamtenverständnis ursprünglich unvereinbare Komponenten übernommen. Man denke nur an befristete Dienstverhältnisse oder Dienstverhältnisse in Teilzeit. Fast schon traditionell profitieren Beamte darüber hinaus von den Tarifierhöhungen. Die Systematik der zahlreichen von den Tarifparteien vereinbarten Sondervergütungen spiegelt sich in Zulagenregelungen für Beamte wider. Man kann daher sicherlich die Einschätzung nicht von der Hand weisen, dass im Laufe der Entwicklung im Stile einer "Rosinenpickerei" nach dem "Günstigkeitsprinzip" die jeweils vorteilhaftere Teilregelung der einen Beschäftigtengruppe auf die andere ausgedehnt worden ist.

Die Begründung des Arbeitsverhältnisses erfolgt durch privatrechtlichen Arbeitsvertrag, wobei der Inhalt der Verträge durch die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes vorgeprägt ist. Entgegen

seiner wahren Rechtsnatur wird der Tarifvertrag quasi wie zweiseitig zwingendes Gesetzesrecht angewandt. So bleiben Gestaltungsspielräume für individuelle Vereinbarungen oder gar außertarifliche Vergütungen ungenutzt. Die Vergütung der Arbeiter und Angestellten erfolgt auf der Basis detaillierter Tarifverträge "tariftreu".

Auch bei der Beendigung von Dienst- und Arbeitsverhältnissen im Beamtenrecht einerseits und im Arbeitsrecht andererseits findet in der gelebten Praxis eine wesentliche Trennung trotz struktureller Unterschiede nicht statt. Letztlich muss ein Angestellter oder Arbeiter, der einmal den Status einer unbefristeten Anstellung erreicht hat, eine Kündigung nur bei schweren Pflichtverletzungen fürchten. Kaum eine Rolle spielen Kündigungen wegen Schlechtleistungen oder Leistungsminderung.



Bedenklich ist auch, dass Tarifnormen des öffentlichen Dienstes Mindest- und Höchstnormen zugleich sind. Das heißt, es gibt praktisch keine übertariflichen Leistungen und das Günstigkeitsprinzip wird in diesem Zusammenhang praktisch nicht angewandt.

Einer leistungsgerechten Entlohnung stehen im öffentlichen Dienst aber weniger die Mängel des Arbeitsrechts als die Restriktionen des Haushaltsrechts entgegen, wie z. B. §§ 40 und 51 Bundeshaushaltsordnung und die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen belegen. Diese durch Sanktionen des Disziplinarrechts abgesicherten Normen gewährleisten Abweichungen vom Tarifrecht nur nach

**Lebenslange  
Beschäftigungsgarantie  
ad acta legen**

**Tarifdickicht  
kaum  
zu durchdringen**

finanzpolitischer Opportunität und verhindern eine wirklich flexible Vergütung im Rahmen des Budgets.

## Grundlagen eines reformierten öffentlichen Dienstes



Ausgangspunkt jedweder Reform des öffentlichen Dienstes ist die Überlegung, dass der Staat auf seinen drei Verwaltungsebenen der Garant von Recht und Sicherheit ist und dadurch auch die wirtschaftliche Entwicklung gewährleistet. Leitidee einer Reform muss der mündige Bürger und die mündige Bürgerin sein. Der Staat sollte daher in Zukunft nicht mehr alle Aufgaben wahrnehmen, die er bisher wahrgenommen hat.

**Die öffentliche  
Verwaltung ist von  
der Politik mit  
zu vielen Problemen  
bedacht worden und  
daher überlastet.**

### 1. Kernaufgaben

In ihren Grundzügen sind die Staatsaufgaben durch die Verfassung bestimmt. "Kernaufgaben" sollten im wesentlichen von eigenen staatlichen Beschäftigten ausgeführt werden. Dies sind besonders diejenigen Aufgaben, die der Polizei und der Justiz obliegen. Selbstverständlich gehört auch die äußere Sicherheit zu den Kernaufgaben.

Die in diesen und weiteren Bereichen mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Personen müssen einen besonderen Rechtsstatus haben, der ihre Unabhängigkeit und Pflichtenbindung sichert.

Bestimmte Formen der Gefahrenabwehr allerdings, insbesondere die Bewachung von Gebäuden

# BAUSTELLE ÖFFENTLICHER DIENST

und Anlagen, der Schutz gefährdeter Personen und auch die soziale Schlichtung können von nicht-staatlichen Kräften geleistet werden. Damit einhergehende Eingriffe in Rechte anderer müssen auf Notsituationen, also Notwehr oder Nothilfe, beschränkt bleiben. Sobald Gefahrenabwehr typischerweise mit Grundrechtseingriffen einhergeht, ist staatliche Kompetenz und Verantwortung unabdingbar.

Das Gewaltmonopol liegt grundsätzlich beim Staat. Freilich bleibt es möglich, dass solche Tätigkeiten z. B. durch Beleihung Privater unter staatlicher Aufsicht wahrgenommen werden. Sobald jedoch typischerweise die Anwendung unmittelbaren, physischen Zwanges in Betracht kommt, sind nur ausgebildete Polizisten einzusetzen. Klärungsbedürftig erscheint es, ob nicht bestimmte polizeiliche Leistungen künftig den Begünstigten in Rechnung gestellt werden sollten. Dies könnte u. a. bei Veranstaltern von Großereignissen, wie Fußballspielen, der Fall sein.

Rechtsschutz kann in manchen Bereichen durch private Schiedsgerichte gewährleistet werden, aber für wesentliche Gebiete wie den Rechtsschutz gegen den Staat und seine Untereinheiten selbst (Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit sowie u.U. Arbeitsgerichtsbarkeit) sind staatliche Gerichte unverzichtbar. Außerdem sind auch private Schiedsstellen auf die Möglichkeit staatlich organisierter Durchsetzung ihrer Entscheidungen angewiesen.

Die Durchsetzung verbindlicher Normen kann auch sonst nicht in privatwirtschaftlichen Formen geschehen. Praktikabel und empfehlenswert ist es aber, auch im Bereich der hoheitlichen Rechtsdurchsetzung private Unterstüt-

zung in Anspruch zu nehmen (z. B. Sachverständige für Naturwissenschaften und Technik). Schließlich muss sich der Staat die Mittel beschaffen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind. Daher bedarf es einer effektiv arbeitenden Finanzverwaltung.

## 2. Gewährleistungsaufgaben

Gewährleistungsaufgaben braucht der Staat nicht zwingend durch eigene Behörden oder durch Beamte zu erfüllen, da der Staat hier die Erreichung bestimmter gesellschaftlicher Zustände nur zu gewährleisten hat. Gewährleistungsaufgaben sind zum Beispiel die soziale Sicherung, Rahmenvorgaben für das Gesundheits- und Bildungswesen sowie die Schaffung einer familienfreundlichen Infrastruktur.

## 3. Art und Weise der Aufgabenerfüllung

In Betracht kommt eine breite Palette unterschiedlicher Organisationsformen der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen, wie z. B. die Schaffung selbständiger Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen, die private-öffentliche Zusammenarbeit (Public Private Partnership), das Kontraktmanagement, die Beschaffung von Gütern und Leistungen auf dem Markt ("outsourcing") oder auch die vollständige Privatisierung. Dabei sind je nach Aufgaben und Arbeitsabläufen differenzierte Lösungen zu suchen. Nicht zu empfehlen wäre eine Privatisierung "um jeden Preis".



In diesem Zusammenhang muss es besonders Ziel der Reformüber-

legungen sein, Qualität und Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung zu sichern. Bewährte Methoden aus der Führung von Wirtschaftsunternehmen können zu diesem Zweck der öffentlichen Verwaltung angepasst und dann übertragen werden.

Die klassischen Tugenden des Berufsbeamtentums wie Zuverlässigkeit und Loyalität gegenüber der demokratisch verantwortlichen Regierung, strenge Regelbindung und kontinuierliche Erfüllung auch unattraktiver Aufgaben auf hohem Qualitätsniveau sind dabei zu sichern. Es bedarf aber in gleichem Maße der Ergänzung durch Qualitäten, die aus dem Geist des Unternehmertums erwachsen: wirtschaftliches Handeln, Ergebnisorientierung, Kostenbewusstsein, größere Entscheidungsfreudigkeit und Bereitschaft, Risiken zu übernehmen und dafür Verantwortung zu tragen.

Staatliches Handeln muss in allen Bereichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zugänglich gemacht werden. Die beteiligten Akteure müssen überprüfen, ob der Handlungsbedarf und die Ziele des Handelns noch aktuell sind, ob die entsprechenden Aufgaben vom Staat wirtschaftlicher als von Privaten verfolgt werden können und ob Organisation und Ressourceneinsatz in sich wirtschaftlich gestaltet sind. Dabei kann es ein Primat reiner Kosten- oder Ertragsüberlegungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht geben. Denn dem steht die Notwendigkeit demokratischer Legitimation des Verwaltungshandelns und die Bindung an Recht und Gesetz entgegen.

Um das staatliche Handeln nachhaltig zu verbessern, sollten neue Organisations- und Steuerungselemente eingeführt werden.

Damit die Verwaltung ihr Bestes gibt, darf sie nicht durch Detailregelungen drangsaliert werden. Um dem Einzelnen eigene Entscheidungen und die Entfaltung seiner Kräfte zu ermöglichen, ist eine grundsätzliche Richtungsänderung vonnöten: Neue Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften dürfen nur nach Prüfung ihrer Erforderlichkeit geschaffen werden.

Der Gesetz- und Verordnungsgeber sollte auf die Entscheidungskraft der Rechtsanwender vertrauen und die "Feinsteuerung" den dezentralen Organen überlassen. Anzustrebende Ergebnisse des Verwaltungshandelns sollten in Zielvereinbarungen festgelegt werden.

Das Leitbild für den öffentlichen Dienst der Zukunft sollte auf den Elementen Bürger- und Kundenorientierung, Leistungsorientierung, wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten, qualifizierte Führung und schließlich Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein ruhen.

Der Erfolg einer Dienstrechtsreform hängt auch von der Veränderung der Organisationsstrukturen ab.



Aufbau- und Ablauforganisation müssen sich an den Aufgaben orientieren, nicht umgekehrt. Die Abläufe müssen transparent, die Beteiligungs- und Controllingregeln müssen klar sein, und es muss ein verbindliches Zeitmanagement festgelegt werden. Grundsätzlich empfiehlt sich eine Dezentralisierung der Zuständigkeit unter Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Vielfach müssen Aufgaben entflochten, das heißt, das

Zusammenwirken mehrerer Stellen auf weitere Notwendigkeit überprüft und möglichst zugunsten einer Zuständigkeitskonzentration geändert werden.

Bedingung für eine erfolgreiche Reform ist ferner ein professionelles Personalmanagement, das die vier strategischen Felder Personalentwicklung, Organisationsentwicklung, Kulturentwicklung und Entwicklung der Personalsysteme umfasst.

Beim Führungspersonal der öffentlichen Verwaltung ist ein Qualitätsanspruch nötig. Es muss eine Abkehr stattfinden von der rein sachorientierten Aufgabenerledigung. Vielmehr sollte ein "aktivierender Führungsstil" entwickelt werden, der eine mitarbeiterbezogene, motivierende und wirklich führende Vorgesetztenfunktion zum Inhalt hat.

Erforderlich ist auch eine verstärkte Fortbildung zur Qualifizierung der Führungskräfte. Dazu bedarf es der Ausarbeitung eines zielgenauen mehrstufigen Fortbildungsprogramms, das in ein breit angelegtes Programm der Führungskräfteentwicklung mündet.

Führungsfunktionen sollten ausschließlich aufgrund einer wirklichen Bestenauslese, wie sie jetzt schon Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz vorsieht, mit Hilfe eines klaren und detaillierten Anforderungs- und Kompetenzprofils besetzt werden. Damit können Ämterpatronage und sonstige sachfremde politische Einflüsse wirksam abgewehrt werden. Stellen sind grundsätzlich breit auszusuchen, also ressortübergreifend und möglichst verwaltungsextern. Führungskräfte sollen auch aus der Privatwirt-

**Die Tarifverträge der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst sind die umfangreichsten Tarifwerke, die in der Bundesrepublik Deutschland bekannt sind. Sie kennen z. B. über 4.000 Tatbestandsmerkmale zur Eingruppierung, die umfangreichste Kommentierung umfasst zehn Ordner mit über 20.000 Druckseiten. Daher können sie mit Fug und Recht als eine Art Arbeitsgesetzbuch des öffentlichen Dienstes betitelt werden, das allerdings dem demokratischen Gesetzgeber für Reformen entzogen ist. Auch private Rechts-träger, wie z. B. Privatschulen, können über Förderbedingungen zur Einhaltung dieser Tarifverträge gezwungen werden.**

schaft angeworben werden. Fehlbesetzungen müssen leichter korrigierbar werden als sie es heute sind.

#### 4. Zielvereinbarungen

Flächendeckend sollen Zielvereinbarungen eingeführt werden. Sie bilden das Rückgrat einer auf Effektivität und Effizienz gerichteten Verwaltungsarbeit. In ihnen treffen Vorgesetzte mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder mit nachgeordneten Stellen konkrete, möglichst quantifizierte Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen und deren Kosten. Der Grad der Zielerreichung nach Ablauf eines bestimmten Zeitraumes fließt in die Leistungsbeurteilung ein.

Die Vorgaben für die Verwaltung

## BAUSTELLE ÖFFENTLICHER DIENST

werden von den Volksvertretungen erarbeitet und mit Prioritäten versehen. So entsteht eine Zielvereinbarungskaskade: Die vom Parlament bzw. den kommunalen Vertretungsorganen beschlossenen



**Der öffentliche Dienst darf nicht zum Museum des Arbeitsrechts werden, sondern muss in ein Labor für innovative Gestaltung der Arbeitsbedingungen umgestaltet werden.**



**Prof. Peter Hanau, Arbeitsrechtler**

politischen Vorgaben sind in der Folge durch alle Stufen der Exekutive von oben nach unten in konkrete Ziele umzusetzen. Das Haushaltsrecht muss auf dieses Verfahren abgestimmt und darauf umgestellt werden, den verschiedenen Einheiten jeweils die erforderlichen Mittel nach wirtschaftlichen Erwägungen zuzuteilen.

Zur Kontrolle der Zielerreichung haben alle Behörden entsprechende Berichte zu veröffentlichen. Die Landesregierungen sollten ein diese Berichte zusammenfassendes Führungsinformationssystem einrichten.

### 5. Förderung sozialer Kompetenzen

Bei der Auswahl, Qualifizierung und Entwicklung des Personals darf nicht nur auf fachliche und methodische Kenntnisse geachtet werden, sondern auch soziale Kompetenzen müssen geprüft und gefördert werden, die dem neuen Leitbild des öffentlichen Dienstes entsprechen. Der Einstieg in den öffentlichen Dienst soll nicht mehr in erster Linie von einem bestimmten formalen Bildungsabschluss abhängig sein. Wo immer möglich soll der Nachwuchs künftig aus den Absolventen allgemeiner und öffentlich zugänglicher Bildungs-

einrichtungen rekrutiert werden. Die Ausbildung soll externalisiert werden. Mit Ausnahme des Polizeibereichs sollen die bisherigen verwaltungsinternen Fachhochschulen in die allgemeine Hochschullandschaft integriert werden.

Das Auswahlverfahren für den Verwaltungsnachwuchs muss auf allen Ebenen objektiver gestaltet werden, z. B. durch Einschaltung von Kollegialorganen und externe Sachverständige. Fortbildung muss allgemein als dringende Notwendigkeit anerkannt und neu ausgerichtet werden.

### 6. Leistungsbezogenes Entgeltsystem

Das derzeitige Entgeltsystem des öffentlichen Dienstes weist erhebliche Schwächen auf. Zu nennen wären insbesondere die unterschiedlichen Systeme für die drei Statusgruppen, die zu geringe Leistungsorientierung, eine unangemessene Orientierung des Einkommens an Alter, Familienstand und Kinderzahl, ein hochdifferenziertes Zulagensystem und schließlich zu große Bezahlungsunterschiede bei gleichen Funktionen. Ziel muss die Vereinheitlichung des Entgeltssystems als Teil des reformierten Dienstrechts sein.

Die Tarifvertragsparteien sollten daher einige Grundlinien für ein Entgeltsystem, das sich an Funktion und Leistungen der Beschäftigten und an den Marktverhältnissen orientiert, aufstellen. Zu einem solchen neuen Ansatz gehören u. a. die Einführung eines flächendeckenden Systems der Funktionsbewertung für den öffentlichen Dienst, die Abschaffung alters- und familienstandsbezogener Komponenten. Die Berufserfahrung muss als Element der leistungsbezogenen Vergütung stärker honoriert und das überkomplexe Zulagensystem abgeschafft werden.

Das Einkommen sollte grundsätzlich aus einer Basisvergütung und einer variablen Leistungsvergütung bestehen, wobei der leistungsorientierte Anteil an der Gesamtbezahlung einen signifikanten Teil ausmachen muss. Mit steigender Hierarchiestufe und Eigenverantwortung muss sich das Gewicht immer mehr zur Leistungskomponente hin verschieben. Als Richtschnur für die Festlegung der beiden Vergütungsbestandteile sollte ein angemessenes "Zieleinkommen" in jeder Funktionsgruppe angestrebt werden. Dieses ergibt sich aus der Summe des festen Basiseinkommens und des sich bei normaler Leistung ergebenden variablen Vergütungsanteils. Nach diesem neuen Modell führen Mehrleistungen zu Mehreinkommen und Minderleistungen zu Mindereinkommen.

Für alle Funktionen des tariflichen Bereiches sollten fixe Basis-einkommen, sog. Tarifgehälter, und variable leistungsbezogene Bestandteile vereinbart werden. Für den außertariflichen Bereich, also im wesentlichen die Führungskräfte von einer bestimmten Funktionsebene an, sollten Gehaltsbänder festgelegt werden. Alle Beschäftigten mit derselben Funktionsbewertung werden dann in dasselbe Gehaltsband eingestuft. Die Lage innerhalb des Bandes richtet sich im wesentlichen nach der Dauerleistung. Beförderungen werden dadurch vorgenommen, dass eine neue Funktion übertragen wird, die höher bewertet ist und daher einem höheren Gehaltsband zugeordnet ist.

### Ein neues Dienstrecht



Eine moderne öffentliche Verwaltung, die konsequent am Leitbild eines hochdifferenzierten

effizienten Dienstleisters ausgerichtet ist, benötigt ein angemessenes Beschäftigungsrecht. Dabei müssen vorhandene beamten- und tarifrechtliche Strukturen weitgehend neu konzipiert werden. Bedenkt man, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ganz wesentlich von den Beschäftigungsbedingungen abhängen, erscheint der mit einer Neukonzeption verbundene Kraftakt, der nur durch Gesetz möglich sein wird, unvermeidbar. Das neue Dienstrecht sollte auf folgenden acht Grundsätzen fußen:

### **1. Neugestaltung und Anpassung an das allgemeine Arbeitsrecht**

Das Dienstrecht ist umfassend neu zu gestalten, zu vereinheitlichen und an das allgemeine Arbeitsrecht anzugleichen. Es soll grundsätzlich für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst einheitlich gelten. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen "Beamten" und "Angestellten" bzw. "Arbeitern" soll zugunsten eines einheitlichen Beschäftigtenstatus grundsätzlich aufgegeben werden. Wo zukünftig ein dem bisherigen Beamtenstatus angenähertes Beschäftigungsrecht zwingend erforderlich ist, soll ein arbeitsrechtlicher Sonderstatus begründet werden.

### **2. Gesetz-/Tarif-Modell**

Das Dienstrecht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sollte durch Gesetz geregelt werden. Angesichts des Umstandes, dass das deutsche Arbeitsrecht hinsichtlich der individuellen Rechte und Pflichten nur unzureichend geregelt, das Beamtenrecht dagegen detailliert kodifiziert ist

und die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes die Regelungslücke des Arbeitsvertragsrechts punktuell zu schließen versuchen, ist eine durchgreifende Reform anders nicht möglich.

**Gesetzlich zu regeln** ist der Grundstatus der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Dazu gehört die Vertragsbegründungsphase (Ausschreibungspflichten, Einstellungs Voraussetzungen und -verfahren, Probezeit), der Pflichtenbereich, die Versetzung und Abordnung, die Nebentätigkeit und die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses.

**Durch Tarifvertrag zu regeln** sind die Elemente der Gegenleistung, die den Beschäftigten zustehen sollen, also die Ausgestaltung der Vergütung einschließlich der beurteilungs- und leistungsabhängigen Bestandteile, die aktuelle Höhe der Bezahlung einschließlich von Nebenleistungen, der Urlaub, die tägliche Arbeitszeit und eine eventuelle Zusatzversorgung.

### **3. Einheitlicher Beschäftigtenstatus**

Ein einheitlicher, privatrechtlicher Beschäftigtenstatus soll die aufwendige Zweigleisigkeit des jetzigen Dienstrechts beseitigen. Dafür ist eine Änderung des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz notwendig, aber auch sinnvoll. Sollte eine Verfassungsänderung nicht durchsetzbar sein, sind Beamtenverhältnisse nur dort zu begründen, wo der öffentliche Dienst zwingend hoheitlich handeln muss.

### **4. Leistungsorientierte Vergütung**

Die neue Konzeption des Vergütungssystems richtet sich

künftig primär nach der ausgeübten Funktion, der Leistung und der Marktsituation.

### **5. Zulässigkeit von Arbeitskämpfen**

Auch im öffentlichen Dienst sollen Arbeitskämpfe zulässig sein; ein grundsätzliches, allein statusabhängiges Streikverbot ist heute, gerade auch im europäischen Kontext, überholt. In Übereinstimmung mit dem geltenden richterrechtlichen Arbeitskämpfrecht und Bestimmungen in Gewerkschaftssatzungen sollten aber Einschränkungen des Arbeitskampfes in genau zu definierenden Bereichen der Hoheitsverwaltung und der Daseinsvorsorge gesetzlich geregelt werden.



### **6. Kündigungsschutz**

Die Begründung von Dienstverhältnissen soll grundsätzlich zunächst auf Zeit für ca. zwei bis drei Jahre erfolgen, danach ist das unbefristete Dienstverhältnis der Regelfall. Im Übrigen gelten die gleichen Grundsätze des Kündigungsrechts wie in der Privatwirtschaft.

### **7. Personalaustausch mit der Wirtschaft**

Der Personalaustausch zwischen der Wirtschaft und den freien Berufen einerseits und dem öffentlichen Dienst andererseits muss attraktiver gestaltet werden. Insbesondere ist der Statuswechsel vom öffentlich zum privatwirtschaftlich Beschäftigten und umgekehrt zu erleichtern, vor allem durch Erhalt der in der bisherigen Stellung erlangten Versorgungsansprüche. Selbstverständlich soll auch der Funktions-

## BAUSTELLE ÖFFENTLICHER DIENST

wechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes ohne Schwierigkeiten möglich sein, wenn Beschäftigte sich als besonders qualifiziert herausstellen.

### 8. Sonderregelungen für "Beamte im neuen Sinne"

Schließlich ist innerhalb des einheitlichen privatrechtlichen Beschäftigtenstatus den Besonderheiten bei der Ausführung hoheitlicher Aufgaben Rechnung zu tragen. Hoheitlich Tätige müssen zum einen in besonderem



Maße vor sachwidrigen Zugriffen aus der Politik abgesichert werden. Zum anderen muss ihre besondere Pflichtenbindung und Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber betont werden. Daher sind bei hoheitlich Tätigen – „Beamte im neuen Sinne“ – zusätzlich zu den allgemein geltenden Vorschriften Sonderregelungen insbesondere im Bereich der Dienstpflichten und des Beendigungs- und Versorgungsrechts zu schaffen.

In diesem Kontext sollten jedenfalls der Diplomatische Dienst, die Finanz- und Zollverwaltung, die innere und äußere Sicherheit einschließlich Katastrophenschutz und Feuerwehr, die Justiz und die Leitungsfunktionen in obersten Bundes- und Landesbehörden als hoheitsrechtliche Tätigkeitsbereiche verstanden werden.

Darüber hinaus sollten für hoheitsrechtlicher Befugnisse nur solche Funktionen in Betracht kommen, mit denen aufgrund ihrer hierarchischen Einordnung auch funktional entsprechende Entscheidungsbefugnisse verbunden sind.

Damit können die meisten Bereiche, die heute teils mit Beam-

ten, teils mit Angestellten und Arbeitern besetzt sind, in einen einheitlichen Beschäftigtenstatus überführt werden.

Wenn besondere Beschäftigungsverhältnisse zur Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Befugnisse besonderen Schutz genießen sollen, muss dies auch verfassungsrechtlich abgesichert werden, damit nicht der Gesetzgeber diese Sonderregelungen durch einfaches Gesetz außer Kraft setzen kann. Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz darf daher nicht ersatzlos gestrichen, sondern muss an die neue Konzeption des Dienstrechts angepasst werden.

Beschäftigten, die aufgrund der übertragenen Funktion den Sonderstatus einmal erlangt haben, kann dieser gegen ihren Willen nicht entzogen werden, es sei denn, es liegen Gründe für die Entlassung vor. Sie können aber in Bereiche nicht hoheitlicher Tätigkeit versetzt werden. Dort wird ein privatrechtliches Beschäftigungsverhältnis eingegangen. Während der Ausübung nicht hoheitlicher Tätigkeit ruht der Sonderstatus. Dies könnte mit der Konstruktion der Beurlaubung mit Rückkehroption erreicht werden.

### Vertragsbegründungsphase

In der Phase der Vertragsbegründung stellt sich die Frage nach Ausschreibungspflichten, nach dem Bewerbungsverfahren, nach der Folge von Pflichtverletzungen hinsichtlich Aufklärungspflichten des Bewerbers, nach der Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses sowie nach der Vereinbarung einer Probezeit.

Nach geltender Rechtslage besteht eine Pflicht zur Ausschrei-

bung freier Stellen bei den Ländern nur teilweise (z. B. in Nordrhein-Westfalen nur in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind), beim Bund zwar generell, jedoch mit zahlreichen Ausnahmen. Es sollte daher grundsätzlich eine qualitätssichernde, allgemeine Ausschreibungspflicht sowie die Pflicht zur genauen Stellenbeschreibung und Beschreibung des Bewerberprofils statuiert werden.

Es sind für das Bewerbungsverfahren ab einer bestimmten Funktionsstufe gesetzliche Vorgaben zu schaffen, z. B. Einstellung nach Durchlaufen eines Assessment Centers. Es muss eine "Legitimation durch Verfahren" gewährleistet werden, um sachfremde Einflüsse auf die Auswahlentscheidung möglichst gering zu halten. Der Besetzungsvorschlag sollte durch ein Kollegialorgan erfolgen. Die Letztentscheidung kann der Exekutivspitze oder ihren Bevollmächtigten überlassen bleiben.

Hinsichtlich der Pflichten des Bewerbers, z. B. Gesundheitsuntersuchung und Mitteilungspflicht, sind die im allgemeinen Arbeitsrecht angewendeten Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Richterrechts ausreichend. Sie sollten aber einheitlich kodifiziert werden. Das Gleiche gilt für den Bereich der Rücknahme der Ernennung beispielsweise bei einer Täuschung.

Da der Status des Beschäftigten im öffentlichen Dienst vereinheitlicht werden soll, tritt an die Stelle der bisherigen Instrumente zur Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst (Vertrag oder Verwaltungsakt) in Zukunft für alle Beschäftigten einheitlich der Arbeitsvertrag. Die Vertragsgrundlage als Regelfall des Beschäftigungsverhältnisses steht auch nicht in Wider-

spruch zu einer besonderen **Pflichtenbindung** gegenüber dem öffentlichen Arbeitgeber. Bisher entstand die besondere Pflichtenbindung aufgrund des Status als Beamter. Jedoch ist der Beamtenstatus zu diesem Zweck nicht zwingend erforderlich. Dies zeigt zum einen die Festschreibung der Treuepflicht im BAT. Zum anderen ist auch im allgemeinen Arbeitsrecht die Vereinbarung besonderer Pflichten möglich. Darüber hinaus hat das Bundesarbeitsgericht bei Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes stets eine besondere Pflichtenbindung aufgrund ihrer jeweils ausgeübten Funktion angenommen (z. B. Verfassungstreuepflicht bei verbeamteten bzw. angestellten Lehrern).

Wird ein Beschäftigungsverhältnis neu begründet, soll zunächst sowohl für hoheitlich als auch für nicht hoheitlich Tätige grundsätzlich eine Probezeit gelten. Nach dem geltenden Teilzeit- und Befristungsgesetz ist sowohl die Befristung eines Arbeitsverhältnisses zur Probe als auch generell ohne Sachgrund bei Neueinstellung bis zur Dauer von zwei Jahren möglich. Die Dauer der Probezeit soll für alle Tätigkeiten einheitlich sein. Bei geplanter Beschäftigung auf Lebenszeit sollte die Probezeit noch länger sein können als bei Beschäftigung im kündbaren Arbeitsverhältnis auf unbestimmte Dauer. Nach Ablauf der Probezeit und bei entsprechender Eignung erhalten Beschäftigte, die keine hoheitlichen Aufgaben ausüben, einen Arbeitsvertrag auf unbestimmte Dauer. Hoheitlich Tätige werden Beamte (im neuen Sinne) auf Lebenszeit.

Schon im Rahmen der **Probezeit** ist auf den Sonderstatus der hoheitlich Tätigen Rücksicht zu nehmen. Der Schutz muss von dem Zeitpunkt an bestehen, in dem typisch hoheitliche Befugnisse aus-

geübt werden, und er muss gewährleisten, dass eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses nur probezeitadäquat, nämlich wegen mangelnder Bewährung, in Betracht kommt.

## **Beförderungen und Personalentwicklung**

Es bedarf eines Systems definierter Anforderungen und Perspektiven, nach denen sich der individuelle berufliche Aufstieg richten soll.

Ein solches Anforderungssystem ist auch um des Schutzes

ge. Das öffentliche Dienstrecht soll darüber hinaus eine an die Funktion anknüpfende politische **Treueklausel** für alle Beschäftigten mit Abstufungen nach den jeweiligen Funktionen sowie eine Neutralitätsverpflichtung und eine Mäßigungspflicht im politischen Bereich enthalten.

Für hoheitlich Tätige wäre der Diensteid oder das im BAT geregelte Gelöbnis vorzusehen.

**Pflichtverletzungen** dürfen weder nach dem Status unterschiedlich behandelt werden, noch sollte das – bei strafbarem Verhalten – zu erwartende oder verhängende Strafmaß ein generell taugliches Beurteilungskriterium für



## **Die Masse der Tarifregelungen erschlägt uns.**

*Heinz Schleußer, ehem. Vorsitzender der Tarifgemeinschaft deutscher Länder*



vor sachwidrigen Eingriffen der Politik willen nötig, wie er im geltenden Beamtenrecht durch das Laufbahnrecht gewährleistet werden soll. Diesem Ziel können auch weitere arbeitsrechtliche Instrumente dienen, z. B. die Gewährung eines Sonderkündigungsschutzes, verstärkter Versetzungsschutz und die oben dargestellten Regelungen über die Begründung eines arbeitsrechtlichen Sonderstatusverhältnisses.

## **Inhalt des Beschäftigungsverhältnisses**

Die allgemeinen Pflichten, die in Anlehnung an das allgemeine Arbeitsrecht geregelt werden können, gelten sowohl für hoheitlich als auch für nicht hoheitlich Täti-

Entlassungen sein. Entscheidend ist, ob und inwieweit durch die Pflichtverletzung die geschuldete Tätigkeit oder die Eignung des Beschäftigten beeinträchtigt wird. Daher könnte auch außerdienstliches Fehlverhalten sanktioniert werden.

Die **Arbeitszeit** kann einheitlich gesetzlich oder durch Tarifvertrag geregelt werden.

Dabei wären Differenzierungen für die "Normalbeschäftigten" und die Führungskräfte wichtig – ähnlich der Rechtslage bei leitenden Angestellten in der Privatwirtschaft.

Das Recht der **Teilzeitarbeit** im öffentlichen Dienst soll an das allgemeine Arbeitsrecht angeglichen werden. Es ist daher eine Verweisungsnorm aufzunehmen,

nach der das Teilzeit- und Befristungsgesetz generell auch im öffentlichen Dienst Anwendung findet.

Im Bereich der Entgeltzahlung ohne Arbeitsleistung, wie z.B. Urlaub, Krankheit, persönliche Arbeitsverhinderung, kann an das allgemeine Arbeitsrecht angeknüpft werden.

## Versetzung und Abordnung

Bislang enthält das Beamtenrecht weitreichende Versetzungsmöglichkeiten, die unter gewissen Voraussetzungen auch bei entgegenstehendem Willen greifen. Es genügt aber, wenn die neue Stelle dem statusrechtlichen Amt entspricht und ein sachliches Bedürfnis für die Versetzung besteht. Beim Abbau von Behörden ist sogar eine (Rück-)Versetzung in ein geringerwertiges Amt zulässig – allerdings bei besoldungs- und versorgungsrechtlicher Besitzstandswahrung. Entsprechende Regelungen, die Versetzungen und Abordnungen ohne Änderungskündigung zulassen, sollen für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst beibehalten werden.

## Nebentätigkeit

In Anlehnung an das allgemeine Arbeitsrecht sollten auch im öffentlichen Dienstrecht Nebentätigkeiten grundsätzlich zulässig sein, sofern nicht der Arbeitgeber an der Unterlassung ein berechtigtes Interesse hat. Um Interessenkollisionen zu vermeiden, ist eine Anzeigepflicht des Beschäftigten zu statuieren. Auch die Voraussetzungen einer Untersagung der Nebentätigkeit sind als grundrechtsrelevanter Eingriff gesetzlich zu regeln.

## Beendigungsmöglichkeiten und Absicherung

Das neue Dienstrecht soll eine in sich verständliche Kodifikation des Beendigungsrechts für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Sonderregelungen für "Beamte im neuen Sinne" enthalten.

Die **Beendigungsgründe** sollen grundsätzlich für alle Beschäftigten gleich sein. In Betracht kommen jedenfalls bei den nicht-hoheitlich Tätigen Kündigungen aus personen-, betriebs- und verhaltensbedingten Gründen.

Aufgrund der besonderen Pflichtenbindung hoheitlich Tätiger sind jedoch Sonderregelungen erforderlich. Als Korrelat zur weitreichenden Treuepflicht der hoheitlich Tätigen sollen betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen sein. Möglich ist daher im Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit nur die Lösung des Beschäftigungsverhältnisses aus personen- oder verhaltensbedingten Gründen.

Die bisher in §§ 28 ff. Bundesbeamtengesetz geregelten Entlassungsgründe sollen verringert werden. Es gibt zu viele Beendigungsgründe, als dass sie umfassend gesetzlich geregelt werden könnten. Daher sollen die Beendigungsgründe außerhalb des Sonderstatusverhältnisses durch eine Generalklausel mit Regelbeispielskatalog erfasst werden.

Die objektiv festgestellte, dauerhafte und unverschuldete Leistungsminderung stellt im allgemeinen Arbeitsrecht einen Kündigungsgrund dar, soweit nicht eine Versetzung des Arbeitnehmers möglich ist. Auch im öffentlichen Dienst muss eine Beendigung des Dienstverhältnisses aus diesem Grund in Betracht kommen.

Auch hinsichtlich der Folgen der Beendigung im Falle der schuldlosen Dienstunfähigkeit ergeben sich Unterschiede zwischen hoheitlich Tätigen und anderen Beschäftigten. Nach geltendem Recht werden alle Beamten aus Versorgungskassen bzw. aus allgemeinen Haushaltsmitteln versorgt. Im allgemeinen Arbeitsrecht ist zwar der Kündigungsschutz bei schuldloser Arbeitsunfähigkeit höher als bei Beamten nach § 42 Abs. 1 Satz 2 Bundesbeamtengesetz, doch besteht dort keine entsprechende dauerhafte Versorgung der Arbeitnehmer. Jeder Arbeitnehmer muss selbst durch den Abschluss einer entsprechenden Berufsunfähigkeitsversicherung vorsorgen. Unterlässt er dies, steht ihm bei Kündigung wegen Arbeitsunfähigkeit kein Anspruch auf Versorgung zu. An diese Lage im allgemeinen Arbeitsrecht ist das neue Dienstrecht anzugleichen. Bei nicht-hoheitlich Tätigen soll eine besondere Absicherung auf Lebenszeit bei Beendigung wegen Arbeitsunfähigkeit nicht stattfinden.

Für hoheitlich Tätige müssen wegen der besonderen Pflichtenbindung Sonderregelungen geschaffen werden:



Im Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit ist eine langfristige Bindung erforderlich. Eine lebenslange Beschäftigungsgarantie ist jedoch nicht zu empfehlen, da es dem Arbeitgeber möglich sein muss, sich von Beschäftigten zu trennen, wenn die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses nicht mehr zumutbar ist. Daher muss für hoheitlich Tätige die Absicherung für den Fall der schuldlosen Dienstunfähigkeit durch eine dauerhafte Versorgung gewährleistet werden. Zur Finanzierung der Versorgung dieser "Beamten im neuen Sinne" ist der

Abschluss einer Berufsunfähigkeitsversicherung durch den Arbeitgeber vorgesehen.

## Lösung von Beschäftigtenverhältnissen

Bei nicht-hoheitlich Tätigen erfolgt die Lösung des Beschäftigtenverhältnisses durch Kündigung. In diesem Bereich soll das gleiche Kündigungsschutzrecht gelten wie im allgemeinen Arbeitsrecht.

Der "Beamte im neuen Sinne" wird aus dem Dienst entlassen, sobald ein Urteil die Rechtmäßigkeit der Entlassung feststellt. Wird die Entlassung in höherer Instanz für nicht rechtmäßig befunden, besteht ein Wiedereinstellungsanspruch.

Sowohl bei hoheitlich Tätigen als auch bei nicht-hoheitlich Tätigen sollen die sachnäheren Arbeitsgerichte über die Rechtmäßigkeit der Beendigung entscheiden. Dies hat den Vorteil, dass das Verfahren in erster Instanz allein schon durch die frühe Güteverhandlung schnell abgeschlossen werden kann. Darüber hinaus würden bei unterschiedlichen Rechtswegen – Arbeitsgerichte bei nicht-hoheitlich Tätigen, Verwaltungsgerichte bei hoheitlich Tätigen – unterschiedliche Beurteilungen der gleichen Regelungen die Folge sein.

## Tarifvertragsregelungen

Die Regelungsbefugnis der Tarifparteien kann durch das neue Dienstrecht nicht einfach entzogen werden. Damit jedoch nicht die vorgesehenen Befristungsmöglichkeiten durch entgegenstehendes altes Tarifrecht (z. B. BAT SR 2y) von vornherein er-

schwert werden, sollte eine Vorschrift in das neue Dienstrecht aufgenommen werden, dass entgegenstehendes altes Tarifrecht außer Kraft tritt. Neue Regelungen durch die Tarifvertragsparteien sind dadurch nicht ausgeschlossen.

Flexible Regelungen bei der Vergütung können bislang durch das Haushaltsrecht konterkariert werden. Damit eine echte Flexibilisierung und damit auch Leistungsorientierung möglich ist, ist das Haushaltsrecht insoweit an das neue Dienstrecht anzupassen.

Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Vergütungs- und Fallgruppen auf ein einfaches Fallgefüge zu reduzieren, in dem die ausgeübte Funktion und die Leistung, nicht aber Vorbildung, Familienstand und Kinderzahl ausschlaggebende Vergütungsfaktoren sind. Ferner sollten bundesweite Flächentarife für den gesamten öffentlichen Dienst durch spartenbezogene und damit flexible Tarife abgelöst werden. Beispiele wären der Versorgungstarif, der Krankenhaustarif, der Polizeitarif, der Wissenschaftstarif oder Schultarif.

**Spartentarife  
statt  
Flächentarife**

## Mitbestimmungsrechte

Die nach 1952 in der Bundesrepublik eingeleitete Aufspaltung der Mitbestimmungssysteme hat sich nicht bewährt. Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretungen sollen an das allgemeine Arbeitsrecht angeglichen werden. Das Mitbestimmungsrecht der privaten Wirtschaft grenzt die spezifischen Interessen der Beschäftigten genauer ab und vermeidet die im Personalvertretungsrecht festzustellende Tendenz, dass der Personalrat funktionswidrig in eine dem

Dienststellenleiter vergleichbare Position rückt oder gedrängt wird. Ein einheitliches Mitbestimmungsrecht für alle abhängig Beschäftigten hätte auch den Vorteil, dass notwendige Innovationen und Reformanliegen, die typischerweise zuerst aus dem Bereich der Privatwirtschaft an die Politik herangetragen werden, auch der Arbeitnehmerbeteiligung im öffentlichen Dienst zugute kommen.

Für die mit hoheitlichen Befugnissen betrauten Mitarbeiter muss geprüft werden, welche Mitbestimmungsrechte mit der hoheitlichen Funktion vereinbar sind.

## Altersversorgung

Eingriffe in das subjektive Recht des Beamten auf eine amtsangemessene Versorgung werden durch den aus dem Rechtsstaatsprinzip fließenden Vertrauensgrundsatz verfassungsrechtlich begrenzt. Jede Reform der Beamtenversorgung muss also Bestandsschutzregeln für laufende Versorgungsansprüche und bestehende Anwartschaften enthalten. Darüber hinaus müssten pensionsnahe Jahrgänge besonders geschützt werden.

Eine langfristige Lösung für einen Versorgungssystemwechsel muss auf zwei Grundprinzipien basieren:

**Erstens:** Übergang auf ein teils sozialversicherungsrechtlich geregeltes, teils kapitalgedecktes System, bei dem entsprechend den Zahlungen an die Beschäftigten periodengerecht Einzahlungen erfolgen und Versorgungsrücklagen gebildet werden. Bereits vorhandene Ansätze, wie sie unter anderem in § 14a Bundesbesoldungsgesetz vorgesehen sind, reichen nicht aus.

**Zweitens:** Überführung des nicht-sozialversicherungsrecht-



## BAUSTELLE ÖFFENTLICHER DIENST

lichen Teiles der Versorgung des öffentlichen Dienstes in unabhängige, im wesentlichen von den Begünstigten verwaltete Strukturen, vergleichbar mit bestehenden Versorgungswerken.

Vor diesem Hintergrund sollen alle zukünftigen Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Dienstes – wie im Bereich der Privatwirtschaft üblich – bis zur Höhe der Versicherungspflichtgrenze in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen und zusätzlich in die neu gestaltete Zusatzversorgung des Bundes und der Länder eingebunden werden, wobei grundsätzlich das neue Zusatzversorgungssystem ebenfalls mit einem Arbeitnehmerbeitrag mitfinanziert wird. Eine Inanspruchnahme der sog. Riester-Rente mit eigenen Beiträgen und Steuerförderung wäre somit möglich.

Darüber hinaus muss es möglich werden, dass bereits erworbene Rentenansprüche und Versorgungsanswartschaften unter voller Anerkennung bei einem Arbeitgeberwechsel mitgenommen werden können. Daher muss ungenügende Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung reformiert werden.

### Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Viele der hier vorgestellten Reformvorschläge erfordern eine Änderung des Grundgesetzes. Im Ergebnis müsste Art. 33 Abs. 5 gestrichen und Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz neu gefasst werden.

### Einheitliche Arbeitsverhältnisse und Sonderstatus

Der einheitliche privatrechtliche Beschäftigungsstatus und der arbeitsrechtliche Sonderstatus für

die "Beamten im neuen Sinne" sind mit Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz in der gegenwärtigen Fassung nicht zu vereinbaren. Zwar ließe sich auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts eine sachgerechtere Ausgestaltung und Organisation des öffentlichen Dienstes erreichen, wenn der auf Beamte bezogene Bereich der hoheitlichen Tätigkeiten eng ausgelegt würde. Derartige Vorschläge – auch von europäischer Seite – sind aber nie auf fruchtbaren Boden gefallen. Daher wäre eine verfassungsrechtliche Regelung wünschenswert.



Grenzen zieht das Verfassungsrecht auch hinsichtlich des Vorschlags, die Ausgestaltung der Vergütung, des Urlaubs, der täglichen Arbeitszeit und einer eventuellen Zusatzversorgung einheitlich durch Tarifvertrag zu regeln. Denn soweit hoheitlich Tätige betroffen sind, obliegt die Regelung allein dem Gesetzgeber. Obwohl er Tarifabschlüsse auch für die hoheitlich Tätigen übertragen kann, besteht grundsätzlich die Möglichkeit die "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" entgegenzuhalten. Um also das Gesetz-/Tarifmodell einheitlich zu ermöglichen, ist ebenfalls eine Änderung von Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz unumgänglich.

### Reformvorschläge und hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums

Unbedingt erhaltenswert und zu betonen sind das Leistungsprinzip und das in Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz enthaltene Gebot der Bestenauslese. In einem ersten Schritt sollte eine Neuordnung sich an den zu erfüllenden Aufgaben orientieren. Der rechtliche

Status der Beschäftigten muss dann im zweiten Schritt auf die jeweiligen Aufgabenbereiche abgestellt werden. Reformbedarf besteht im einzelnen in Bezug auf folgende tragende Prinzipien des gegenwärtigen Beamtenrechts:

Der Laufbahngrundsatz ist mit der vorgeschlagenen Abkehr vom Laufbahnsystem grundsätzlich nicht zu vereinbaren. Insoweit allerdings das Laufbahnprinzip auch eine Ausprägung des **Leistungsprinzips** darstellt, sollte der Gesetzgeber nur die sich bisher als leistungshemmend erwiesenen Strukturen des Laufbahngrundsatzes reformieren.

Eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses auch hoheitlich Tätiger muss möglich sein, sofern die hinter dem Lebenszeitprinzip stehenden Zwecke (Sicherung einer unabhängigen und gesetzestreuen Verwaltung) nicht berührt werden. Es gefährdet keineswegs die Stabilität und Neutralität des Staates, wenn Personen aus dem Dienst entfernt werden, die ungenügende Leistungen erbringen oder erbracht haben.



Anders als in fast allen Nachbarländern dürfen nach der überwiegenden Meinung Beamte in Deutschland nicht streiken. Dies soll daraus folgen, dass die angemessene Alimentierung summenmäßig nicht "erstritten" oder "vereinbart" wird, sondern einseitig durch Gesetz festzulegen ist. Andere verweisen auf das Sozialstaatsprinzip, das dem **Beamtenstreik** entgegenstehe.

Beide Argumentationsstränge überzeugen nicht. Es reicht aus, durch Gesetz aus Sachgründen erforderliche Einschränkungen des Arbeitskampfes in Kernbereichen der Hoheitsverwaltung und der Daseinsvorsorge festzulegen. Soweit ein einheitliches Arbeitsrecht

eingeführt werden sollte, könnte der Grundsatz des Streikverbots ebenfalls nicht mehr greifen.

Beim **Alimentationsprinzip** räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum sowohl hinsichtlich der Struktur der Besoldungsordnung und des Beamtengehalts als auch hinsichtlich der Höhe der jeweils angemessenen Besoldung ein. Allerdings darf eine untere Grenze der amtsangemessenen Alimentierung nicht unterschritten werden. Oberhalb dieser Grenze dürfen durchaus auch andere Kriterien bei der Festlegung des Entgelts eine Rolle spielen, wie z. B. das Leistungsprinzip. Unter diese leistungsbezogene Ausgestaltung fallen besonders die vielfältigen Zulagen, die daher nicht vom Alimentationsprinzip umfasst werden, wie z. B. die jährliche Sonderzuwendung ("13. Gehalt"), das Urlaubsgeld oder eine etwaige Vergütung für Überstunden und Leistungszulagen jeder Art. Problematisch wäre also allein die Umwandlung des Beamtenlohns in einen reinen Leistungslohn. Insgesamt gesehen besteht ein durchaus finanzträchtiger Flexibilisierungsspielraum, der für die Ausgestaltung neuer Besoldungssysteme genutzt werden könnte.

Das **Beihilfesystem** hat sich in der bestehenden Form erst nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet. Änderungen sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts jederzeit zulässig. Obwohl die Beihilfe zwar für die Dienstherren finanziell günstiger ist, würde ihre Abschaffung aber der generellen Anpassung von Bezahlung und Versorgung an die Verhältnisse in der Wirtschaft entsprechen.

Was den Rechtsweg angeht, könnte – gerade weil das Arbeitsverhältnis nicht mehr per Verwaltungsakt sondern vertraglich begründet werden würde – die ge-

nerelle Zuständigkeit der Arbeitsgerichte im Arbeitsgerichtsgesetz festgelegt werden. Für Altfälle wäre an eine Stichtagsregelung zu denken.

## **Vorschläge für Änderungen des Grundgesetzes**

### **Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz**

"Die Rechtsverhältnisse aller Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung sind im Rahmen eines einheitlichen Arbeitsrechts zu gestalten. Soweit die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben dies erfordert, ist durch Gesetz zu gewährleisten, dass die damit betrauten Personen diese Aufgaben wirksam und unparteiisch erfüllen können."

### **Streichung des Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz**

Alternativ wäre Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz so zu formulieren, dass diejenigen seiner Inhalte, die noch bedeutsam und erhaltenswert sind, einzeln bezeichnet werden. Das wären insbesondere das Leistungsprinzip und der Anspruch der Beschäftigten auf angemessene Gegenleistung und auf aufgabengerechte (siehe Polizei, Bundeswehr und Feuerwehr) und die Unabhängigkeit sichernde Fürsorge der Arbeitgeber – eventuell bei gleichzeitiger Betonung zusätzlicher Pflichten der "Beamten im neuen Sinne", die aus dem geänderten Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz hergeleitet werden können.

### **Anpassung der Kompetenzvorschriften**

Seine Grundlage findet das einheitliche öffentliche Dienstrecht in Art. 74 Nr. 12 Grundgesetz. Wenn

nötig, könnte der Klarstellung halber die Bestimmung um den Zusatz "das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes" ergänzt werden. In Art. 74a und Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz ist der Passus aufzunehmen, dass die Regelungen nur für die vor Inkrafttreten der Reform des Art. 33 Grundgesetz begründeten Dienst- und Arbeitsverhältnisse gelten. Gleiches gilt für die ausschließliche Kompetenz des Bundes nach Art. 73 Nr. 8 Grundgesetz.

### **Umsetzung der Reformziele**

Die Macht der Gewohnheit ist stark und große Organisationen tendieren generell zur strukturellen Beharrung. Daher stellt es ein Kernproblem bei allen Transformationsprozessen dar, dass derartige Prozesse als bloße "Ausführung" unterschätzt werden. Die Umsetzung der Reformziele muss jedoch als eigenständige Aufgabe begriffen werden. Sie bedarf besonderer Aufmerksamkeit!

Erfolgsentscheidend und sehr schwierig ist dabei die notwendige Veränderung von Motivation, Einstellungen und Verhaltensweisen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Der Veränderungsprozess muss also sorgfältig geplant und durchgeführt werden. Dazu gehört, dass die Grundlinien der geplanten Reform durch die Führungskräfte dargestellt und erklärt werden müssen. Aber im Gegenstrom müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv an dem Veränderungsprozess beteiligt werden. Die Führungskräfte müssen für dieses "Change Management" besonders ausgebildet und qualifiziert werden.

**Eine Liste weiterführender Literatur und aktuelle Internet-Adressen sind unter [www.gdp.de](http://www.gdp.de) zu finden.**

