

WELCHE PERSONALSTRUKTUR BRAUCHT DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG HEUTE?

**Rede des Niedersächsischen Finanzministers Hartmut Möllring
bei der Gewerkschaftspolitischen Arbeitstagung des dbb beamtenbund und
tarifunion 2004 am 13. Januar 2004 in Bad Kissingen**

- Es gilt das gesprochene Wort -

Anrede,

warum es den dbb beamtenbund und tarifunion zu seinen jährlichen Gewerkschaftspolitischen Arbeitstagungen nach Bad Kissingen ins nördliche Bayern zieht, ist offensichtlich.

Bad Kissingen ist eine Stadt mit einer großartigen Tradition, mit über 1200 Jahren Geschichte.

Bad Kissingen ist eine Stadt, die dabei auf der Höhe der Zeit geblieben ist, die ihr Profil behutsam und erfolgreich erneuert hat – und so bis heute überaus attraktiv geblieben ist.

Kein schlechtes Vorbild für den deutschen Beamtenbund, der eine Berufsgruppe vertritt, deren Geschichte noch weit mehr als 1200 Jahre zurückreicht.

Sie haben mich gebeten, für Herrn MP Steinbrück einzuspringen, der kurzfristig absagen musste. Ich fühle mich geehrt, dass Sie mich zu Ihrer Arbeitstagung eingeladen haben und danke Ihnen für die Gelegenheit, das Wort an Sie zu richten. Natürlich hat sich durch den Wechsel des Vortragenden der Blickwinkel auf das Thema etwas verändert, denn ich spreche zu Ihnen als Vorsitzender der Tarifgemeinschaft deutscher Länder und als Finanzminister eines Bundeslandes.

Sie wissen, dass sich die TdL seit der Lohnrunde 2002 / 2003 in stürmischer See befindet. Zuletzt ist dies deutlich geworden, als am Ende des vergangenen Jahres das Land Hessen seinen Austritt mit Wirkung zum 31.3.2004 erklärt hat.

Die dbb-tarifunion hat immer wieder deutlich gemacht, wie sehr ihr daran gelegen ist, mit einem einzigen Arbeitgeberverband für alle Länder verhandeln zu können. Ich möchte deshalb kurz auf die verbandspolitische Entwicklung und den von mir verfolgten Kurs eingehen:

Um den Verband zusammenzuhalten wurden noch im Frühjahr grundlegende Änderungen der Verbandspolitik eingeleitet. Folgende Änderungen sind für Sie, die dbb-tarifunion von Interesse:

- Eine formelle Verhandlungsführerschaft für alle Tarifpartner auf der Arbeitgeberseite bei Lohnrunden soll nicht mehr akzeptiert werden.
- Regionale Öffnung des Flächentarifvertrages soll vor allem für Komplexe ermöglicht werden, die die Länder für ihre Beamten regeln können (Arbeitszeit, Sonderzuwendung, Urlaubsgeld).

Ich bin seit 2 Monaten Vorsitzender der TdL, habe also das Steuer gewissermaßen im Sturm in die Hände bekommen. Welchen Kurs werde ich verfolgen?

Der Grundsatz heißt: Kontinuität! Der neue verbandspolitische Weg wird weiterverfolgt! Konkret heißt das:

1. Die TdL muss erhalten bleiben. Die arbeits- und tarifrechtlichen Interessen der Länder können und sollen am wirkungsvollsten in einem gemeinsamen Arbeitgeberverband vertreten werden. Die Arbeitsbedingungen müssen weitgehend einheitlich geregelt sein – länderübergreifend und landesintern! Diese Haltung umfasst, das erkennen Sie, ein grundsätzliches Bekenntnis zum Flächentarifvertrag.
2. Die TdL muss die tarifpolitischen Interessen der Länder stärker zur Geltung bringen, als ihr dies früher gelungen ist. Andernfalls wird sie von den dann auftretenden politischen Fliehkräften auseinander gerissen. Die praktische Erprobung dieses neuen Ansatzes findet gerade in den Verhandlungen zur Neugestaltung des Manteltarifrechts statt. Das nunmehr nicht-förmliche Miteinander von Bund, TdL und VKA führt offenbar nicht zu wesentlichen Friktionen.
3. Was die Länder für die Beamten regeln können, müssen sie auch tarifvertraglich regeln können. Bei Sonderzuwendung, Urlaubsgeld und Arbeitszeit müssen alle Beschäftigten gleich behandelt werden können. Trotzdem müssen deutliche Einsparungen oder Verbesserungen der Effizienz erzielt werden können.

Nach diesem „tarifpolitischen Credo“ nun zum Thema:

„Welche Personalstruktur braucht die öffentliche Verwaltung heute?“

1. Die gegenwärtige Personalstruktur

Mitte 2002 waren etwa 6 Mio. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei öffentlichen Arbeitgebern beschäftigt¹, davon $\frac{1}{3}$ in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen und $\frac{2}{3}$ als Arbeitnehmer.

Beschränken wir uns bei den weiteren Betrachtungen auf die großen Arbeitgeber / Dienstherrn, nämlich Bund, Länder und Kommunalbereich, die Mitte 2002 etwa 80 Prozent aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigten. In 1991 waren es noch mehr als 90 Prozent. In dieser Entwicklung wird vor allem die Privatisierung von Bundespost und Bundesbahn deutlich.

¹ Statistisches Bundesamt zum Stand der Beschäftigung am 30.6.2002

Umgerechnet in Vollzeitkräfte ergibt sich folgendes Bild:

Der Bund beschäftigte Mitte 2002 etwa 530.000 Mitarbeiter, davon waren etwa 40 Prozent Tarifpersonal – davon 16 Prozentpunkte Arbeiter - im Verhältnis zu etwa 60 Prozent, die auf die Berufsgruppen Beamte, Richter und Soldaten entfallen.

Ähnlich sind die Proportionen bei den Ländern. Sie beschäftigten Mitte 2002 zusammen genommen etwa 1,9 Mio. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch hier entfallen etwa 60 Prozent auf die Berufsgruppen Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter und etwa 40 Prozent auf das Tarifpersonal – allerdings sind davon nur etwa 5 Prozentpunkte Arbeiterinnen und Arbeiter. Bei den Ländern ist etwa die Hälfte der Beamtinnen und Beamten Lehrer, was mit der ureigenen Zuständigkeit der Länder zusammenhängt.

Ganz anders stellt sich die Personalstruktur bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden dar. Von den 2 Mio. Beschäftigten sind nur etwas mehr als 8 Prozent in einem Beamtenverhältnis, 67 Prozent Angestellte und 25 Prozent Arbeiter.

Diese unterschiedlichen Strukturen muss man sich vor Augen halten, wenn man mit Blick auf die Zukunft Veränderungen „der Personalstruktur“ fordert. Aus den Strukturunterschieden werden sich beinahe zwangsläufig auch divergierende Interessenlagen der öffentlichen Arbeitgeber / Dienstherrn ergeben, wenn es um die Weiterentwicklung ihrer jeweiligen Personalkörper geht.

Lassen Sie mich das Bild der Personalstruktur des öffentlichen Dienstes mit ein paar Einzelbemerkungen zu Entwicklungen der letzten Jahre abrunden:

Erhebliche Bewegung zeigt die Entwicklung der Altersstruktur in Richtung auf „Veralterung“. Insbesondere die neuen Länder hatten Mitte 2002 erheblich weniger junge Leute beschäftigt, als noch vor einigen Jahren. In der Altersklasse unter 35 Lebensjahren waren es Mitte 2002 weniger als 19 Prozent, in den westlichen Ländern etwa ein Viertel.

Nimmt man alle öffentlichen Arbeitgeber / Dienstherrn zusammen, sind immerhin mehr als 16 Prozent der Beschäftigten 54 Jahre und älter.

Erfreulicherweise hat die Frauenquote sich global betrachtet zu einem ausgeglichenen Bild entwickelt. Während sie 1991 unter 47 Prozent betrug, ist der Anteil der Frauen an den Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf über 51 Prozent angestiegen. Dies ist bei der Größe des gesamten Personalkörpers eine erhebliche Entwicklung, die von der überproportionalen Berücksichtigung der Frauen bei den Neueinstellungen profitiert hat.

Schließlich ist aus meiner Sicht auch von Bedeutung, dass immer mehr Beschäftigte einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. 1991 waren nur etwa 16 Prozent der Beschäftigten aller öffentlichen Arbeitgeber / Dienstherrn teilzeitbeschäftigt, Mitte 2002 waren es bereits 27 Prozent. Bei dieser gesamten Entwicklung spielt die Inanspruchnahme der Altersteilzeit eine erhebliche Rolle.

2. Die zukünftigen Herausforderungen

Von verschiedenen Seiten wird eine Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland angesichts des ständigen Wandels der technischen, wirtschaftlichen, politischen, sozialen, ökologischen und anderen gesellschaftlichen Lebensbedingungen angemahnt, ja sogar die Reformfähigkeit des öffentlichen Dienstes angezweifelt. Die Herausforderungen der Zukunft waren nicht zuletzt Anlass für die nordrhein-westfälischen Landesregierung, eine Kommission einzusetzen mit dem Auftrag, die zukünftigen Anforderungen an den öffentlichen Dienst zu untersuchen und geeignete Vorschläge auszuarbeiten. Deren Ergebnisse werden allerdings kontrovers diskutiert.

Welchen Anforderungen sieht sich der öffentliche Dienst der Zukunft ausgesetzt? Wesentliche Aspekte der Aufgaben des öffentlichen Dienstes sind nach meinem Verständnis:

- Innere und äußere Sicherheit
- Bildung
- konkurrenzfähige wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
- Effektives Rechtsschutzsystem
- Gesundheitsvorsorge, Krankenbetreuung und Altenpflege
- politische Partizipation
- Europäischen Einigung und Globalisierung

u. a. m.

Um diesen Anforderungen in Zukunft gerecht zu werden, sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden und weiterhin erforderlich. Ich nenne nur einige Beispiele der gegenwärtigen Entwicklung:

luK-Vernetzung – (Verwaltung online)

eGovernment ist ein Motor für Verwaltungsreform und Entbürokratisierung: Mit Hilfe elektronischer Verwaltungsabläufe werden Verfahren vereinfacht und standardisiert und damit Bürger und Wirtschaft von bürokratischem Aufwand entlastet. Gleichzeitig ist dies ein entscheidender Standortfaktor, für die einzelnen Länder und Kommunen und für Deutschland insgesamt.

Weiterhin stärkt eGovernment durch neue Wege der Information und Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger die Demokratie. Gutes eGovernment erfordert eine umfassende Integration und Optimierung der Verwaltungsprozesse – auf allen Verwaltungsebenen und ebenenübergreifend.

Die Nutzung dieser technischen Möglichkeiten stellt hohe Anforderungen an die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. sie müssen bereit und in der Lage sein, sich diese Möglichkeiten zu eigen zu machen. Da ist der Komplex Aus- und Fortbildung angesprochen!

Europäische Integration, Globalisierung

Die europäische Integration und der Ausbau der Gemeinschaft hat große Bedeutung sowohl für die Bundes- wie auch für die Landespolitik und damit zugleich für den öffentlichen Dienst. Die weiteren notwendigen Integrationsschritte, die anstehende Osterwei-

terung der EU und die Herausforderungen der Globalisierung machen deutlich, dass die Anforderung an die europapolitischen Kompetenz und internationale Erfahrungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes deutlich gestiegen sind.

Dies erfordert insbesondere entsprechende Qualifizierung und damit Fortbildung, und zwar nicht nur für die Beschäftigten in den Ministerien. Vielmehr stellen sich die Herausforderungen auf allen Ebenen der Verwaltung.

Bürgerfreundlichkeit

Die Bürger verlangen nicht nur einen leichten Zugang zur öffentlichen Verwaltung, sondern auch eine freundliche und rasche Beschäftigung mit ihren Anliegen. Herablassendes und bürokratisch-distanziertes Handeln der im öffentlichen Dienst Beschäftigten sind „out“.

Dies erfordert eine gute Personalführung der Vorgesetzten und ein Training gerade derjenigen Beschäftigten, die mit dem Bürger unmittelbar in Kontakt treten, vor allem aber die entsprechende Motivation.

Effizienz und Flexibilität

Vor allem die ständig knapper werdende ökonomische Basis staatlichen Handelns erfordert eine Steigerung der Effizienz. Es müssen Verwaltungslösungen gefunden werden, die auf direktem Weg schnell zum Ziel führen. Das Verwaltungshandeln muss aber effektiv sein, sonst entsteht bloßer Aktionismus.

Dies bedingt, dass die Beschäftigten nicht einförmig Gesetzesprogramme vollziehen, sondern kostenbewusst, zeitbewusst und zielbewusst vorgehen. Es bedingt auch die Bereitschaft der Beschäftigten, Veränderungen im Verfahren und in der Organisation der Verwaltung mit zu tragen und mit zu gestalten.

Damit sind stichwortartig die Herausforderungen umrissen, denen sich der öffentliche Dienst gegenüber sieht. Welche Instrumente haben wir, um diesen Anforderungen zu genügen, d.h., um die geeigneten Rahmenbedingungen zu gestalten?

Das Dienstrecht der Beamtinnen und Beamten, das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – allgemein als „Tarifrecht“ bezeichnet und die Gestaltungsmöglichkeiten der Personalstruktur.

3. Das Dienstrecht der Beamten

Nach meiner Überzeugung ist das Dienstrecht der Beamten – also das Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrecht – ein wesentlicher Faktor für die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen. Durch diese Rechtsmaterien wird zum Beispiel der berufliche Werdegang der Bediensteten vorgezeichnet, ihre Leistungsmotivation beeinflusst, es werden die Handlungsmöglichkeiten des Dienstherrn bei der Umstrukturierung der Verwaltungsorganisation beschrieben, das Einkommen der Aktiven und die Versorgung der Pensionäre geregelt und damit ein wesentlicher Anteil der öffentlichen Haushalte gesteuert.

Das aktuelle Dienstrecht ist – in den Teilgebieten unterschiedlich – im Großen und Ganzen aber noch zutreffend mit dem Begriff „Einheitlichkeit“ zu kennzeichnen. Dieser Zustand währt seit etwa 25 Jahren, unbeschadet der zahlreichen Wandlungen des Rechtsgebietes. Groß ist die Einheitlichkeit – noch – auf dem Gebiet des Versorgungsrechts, vielgestaltig dagegen auf den Gebieten Arbeitszeitrecht und Sonderzahlungsrecht. Eine Vielfalt stellen wir aber auch zum Beispiel auf den Gebieten Beihilferecht und Laufbahnrecht fest.

In die Diskussion um die Reform des Dienstrechts der Beamten werden Forderungen nach mehr Öffnung zugunsten regionaler Gestaltungsmöglichkeiten bis hin zur vollständigen Freigabe des Dienstrechts der Beamten für eigenständige Regelungen der jeweiligen Dienstherren erhoben. Die von der nordrhein-westfälischen Regierung eingesetzte Kommission fordert gar die vollständige Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Dienstrechts zugunsten eines einheitlichen Dienstrechts aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst als Teil des Arbeitsrechts. Den Hintergrund für solche Forderungen bilden nicht nur unterschiedliche Haushaltslagen der Dienstherren, sondern auch unterschiedliche Auffassungen über die Ausrichtung des Dienstrechts, um den Herausforderungen der Zukunft genügen zu können.

Das Konzept der Regierungskommission Nordrhein-Westfalens halte ich so nicht für umsetzbar.

- Die Vorschläge beruhen zum Teil auf einer unzutreffenden Einschätzung der Sachlage. Die These, Führungskräfte seien nicht in der Lage, richtig zu führen, halte ich in dieser pauschalen Form nicht für richtig. Außerdem trifft dies nicht nur auf den öffentlichen Dienst zu. Im Übrigen werden die Führungseigenschaften nicht dadurch beeinflusst, ob man Beamter oder Angestellter ist.
- Die Kommission bleibt den Beweis oder jedenfalls eine überzeugende Darlegung schuldig, dass das vorgeschlagene „Gesetz-Tarif-Modell“ tatsächlich besser geeignet ist, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Ich halte nichts davon, für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ein anderes Arbeitsrecht zu schaffen als das für die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft.
- Die Vorschläge bieten vor allem keine überzeugende Lösung für die Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte, die durch den langfristigen Übergang in eine andersartige Altersversorgung entstünden. Dies werde ich später noch näher ausführen.

Nach meiner Überzeugung hat die Einheit des Dienstrechts in den vergangenen Jahrzehnten auch manches Positive bewirkt. Insbesondere hat sie den für finanzschwache Länder ruinösen Wettbewerb beseitigt, der bis Anfang der 70er Jahre herrschte. Deshalb sollte man bei allen Reformen das Kind nicht mit dem Bade ausschütten.

Notwendig ist nach meiner Überzeugung vielmehr eine neue Ausbalancierung von einheitlichem Dienstrecht bei allen Dienstherren und Vielfalt eigenständiger Regelungen nach sachlichen Gesichtspunkten.

Einheitlich sollten vor allem die Grundstrukturen des Beamtenverhältnisses und des Laufbahnrechts bleiben. Der dbb fordert in seinem Reformmodell 21 eine Reform des

Laufbahnrechts. Dem will ich hier im Grundsatz keine Absage erteilen, aber einheitlich soll sie sein.

Einheitliche Grundlagen des Dienstrechts bewirken eine vergleichbare Qualifikation der Beamtinnen und Beamten. Das ermöglicht eine gleichmäßige Qualität des Verwaltungshandelns in allen Bereichen staatlicher Tätigkeit. Einheitliche Grundlagen des Dienstrechts erleichtern auch den Personalaustausch zwischen einzelnen Dienstherren. Das erscheint mir wichtig, wichtiger als die Überlegungen, wie das Dienstrecht den Austausch von Führungskräften mit der Privatwirtschaft weiter erleichtern könnte.

Auf der Liste einheitlicher, für alle Dienstherren verbindlicher Normierungen sollte vor allem aber auch das essentielle Element der Besoldung bleiben, nämlich das Grundgehalt, und die Versorgungsbezüge.

Andererseits wären keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken zu erheben, wenn die Einheit bei den Nebenbezügen aufgelöst würde, so wie zuletzt bei Urlaubsgeld und Sonderzuwendung geschehen. Was sich hier in den letzten sechs Monaten vollzogen hat, ist ein anschauliches Beispiel für die Effekte, die sich nach einer Öffnung bestimmter Gebiete des Dienstrechts einstellen. Deshalb gilt es, in den Reformüberlegungen sorgfältig Vor- und Nachteile einer Freigabe gegeneinander abzuwägen.

Auf den Prüfstand der Reformbedürftigkeit gehören nach meinem Dafürhalten zum Beispiel die zahlreichen und vielfältigen Erschwerniszulagen sowie die Stellenzulagen. Hier könnte eine Öffnung des Besoldungsrechts zu mehr Vereinfachung und zu mehr Praxis-tauglichkeit beitragen.

Die Frage von Einheit und Vielfalt im Besoldungsrecht ist unmittelbar verknüpft mit dem Leitthema der Tagung: Staatenbund statt Bundesstaat – Föderaler Fortschritt oder Rückfall in die Kleinstaaterei.

Im Herbst letzten Jahres setzten Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ein. Ihre Bezeichnung ist zugleich Programm. Im Großen und Ganzen haben sich alle Sachverständigen, die die Kommission vor Weihnachten angehört hatte, für eine Entflechtung der Regelungszuständigkeiten ausgesprochen. Ich bin sehr dafür, die Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Regelungsebenen deutlicher voneinander zu trennen. Wenn ich es richtig sehe, möchte der Bund die Zustimmungsvorbehalte der Länder über die Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren verringern. Den Ländern geht es um Zugriffsrechte. Sie möchten an den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes teilhaben.

Eine hohe Aktualität ist aber weiterhin mit dem Stichwort „leistungsorientierte Bezahlung“ verbunden. Ich beziehe mich da auch auf das Interview, das Sie, sehr geehrter Herr Heesen, jüngst der Berliner Zeitung gegeben haben. Der Gedanke, die Bezahlung stärker auf leistungsorientierte Anreize auszurichten, wird im Dienstrecht wie auch in der Reform des Tarifrechts stark diskutiert.

Der Gedanke der leistungsorientierten Bezahlung ist im Besoldungsrecht nicht neu. Das Reformgesetz von 1997 hat erstmals Leistungselemente in die Besoldung eingeführt. Von den gebotenen Möglichkeiten haben die Dienstherren bisher wenig bis gar nicht Gebrauch gemacht. Die Gründe hierfür liegen überwiegend im haushaltswirtschaftlichen

Bereich; es gibt aber auch sachliche Vorbehalte gegen die Tauglichkeit des Instrumentariums.

Eine große Öffnung des Besoldungsrechts in Richtung auf Leistungsorientierung und Leistungshonorierung hat das Professorenbesoldungsreformgesetz von 2002 bewirkt. Seine Praktikabilität ist noch nicht bewiesen, die meisten Länder führen den Wissenschaftstarif erst zu Beginn des Jahres 2005 ein.

Wir sollten einen erneuten Versuch unternehmen, die leistungsadäquate Besoldung auf breiter Basis einzuführen, nicht nur Eliten honorieren. Ich nehme an, dass wir, sehr geehrter Herr Heesen, hier vergleichbare oder gleiche Positionen vertreten. Allerdings sollten jetzt nicht sofort neue Vorschläge auf den Tisch kommen, bevor nicht die Verhandlungen zur Neugestaltung des Manteltarifrechts zu Ergebnissen gelangt sind.

Dabei muss ich als verantwortlicher Finanzminister allerdings schon jetzt Illusionen entgegnetreten, es könnte mehr Geld zur Verfügung gestellt werden. Eine Umgestaltung der Bezüge in eine leistungsorientierte Besoldung kann nur kostenneutral erfolgen. Kostenneutral heißt aber auch, dass die durch Reform freigewordenen Mittel tatsächlich für Leistungsbezahlung zur Verfügung stehen. Sie dürfen den Beamten nicht vorenthalten werden.

4. Recht der Arbeitnehmer

Das Dienstrecht der Arbeitnehmer ist in einer Fülle von Rechtsvorschriften geregelt. Ich befaße mich bei meinen Ausführungen mit dem Teil dieser Vorschriften, der in Tarifverträgen geregelt ist, ungefähr 6000 Tarifverträge sollen es sein. Bei einer Lohnrunde sind etwa 65 Verträge zu unterzeichnen. Insbesondere die Manteltarifverträge konnten in den vergangenen 20 Jahren nur unzureichend weiterentwickelt werden. Da sie dem damaligen Beamtenrecht weitgehend nachgebildet waren, hat das dazu geführt, dass das Beamtenrecht mittlerweile moderner und flexibler ist, als das geltende Tarifrecht. Hier hat sich ein gewaltiger Druck aufgebaut, der vor allem dort spürbar wird, wo es Berührung zum Wettbewerb gibt: im Kommunalbereich, bei Hochschulen und Krankenhäusern, in der Forstwirtschaft.

Nun ist in der Lohnrunde 2002 / 2003 vereinbart worden, dass die Mäntel neu gestaltet werden sollen. Folgende Ziele sind in der zwischen den Tarifvertragsparteien abgeschlossenen **Prozessvereinbarung** niedergelegt:

- Stärkung der Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes
- Aufgaben- und Leistungsorientierung
- Kunden- und Marktorientierung
- Straffung, Vereinfachung und Transparenz
- Praktikabilität und Attraktivität
- Lösung vom Beamtenrecht

Bestehende Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten sollen entfallen. Es soll ein gemeinsames Tarifrecht geben.

Die Arbeitszeit soll mehr Flexibilität erhalten und damit bedarfsgerechter angepasst werden können (Beispiele: Aufgabenspitzen in den ersten Monaten des Jahres in den Finanzämtern, Dienstleistungsabende für die Bürger und Bürgerinnen in den kommunalen Verwaltungen). Die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Wirtschaft soll erhalten und gestärkt werden. Die Arbeitszeit soll allerdings auch – das ist Position der TdL – verlängert werden, damit Arbeitnehmer und Beamte nicht mehr unterschiedlich lange arbeiten müssen.

Leistungsentgelte sollen die Mitarbeiter motivieren und die Führungsverantwortung stärken.

Soweit zu den Einzelheiten, nun zu der Bewertung des Neugestaltungsprozesses insgesamt.

Der Neugestaltungsprozess muss – dies sage ich als Vorsitzender der TdL – auch finanzielle Vorteile bringen. Das arbeitgeberseitig in die Prozessvereinbarung eingebrachte Postulat der „Kostenneutralität“ ist von der finanzpolitischen Entwicklung überholt worden. Auch die TdL will ein modernes Tarifrecht! Aber es muss weniger kosten!

Lassen sie uns den Blick von dem, was die Tarifparteien sich wünschen, zurück in die raue Wirklichkeit richten:

Stand der Verhandlungen zur Neugestaltung

Inhaltlich gestalten sich die Verhandlungen sehr unterschiedlich: In einigen Feldern glaubt die Arbeitgeberseite Signale zu Fortschritten erkannt zu haben, bei anderen Themen ist noch wenig sichtbar. Nach Feststellung der Fachebene, die die Verhandlungen inhaltlich führt, gibt es nur vereinzelt positive Signale und weitgehend Stagnation. Positive Signale gibt es offenbar eher auf der Lenkungsebene. Dort bietet sich etwa folgendes Bild:

- So scheinen die Gewerkschaften grundsätzlich bereit zu sein, **über einen Verzicht der Unkündbarkeit zu verhandeln**. Für die Arbeitgeber ist dies essentiell!
- So scheinen die Gewerkschaften grundsätzlich bereit zu sein, **das Vorrücken nur nach Lebensalter (Sitzprämie) abzuschaffen**.
- So scheinen die Gewerkschaften grundsätzlich bereit zu sein, **die Bewährungs- und Zeitaufstiege abzuschaffen und** die Zulagen deutlich zu reduzieren.
- So scheinen die Gewerkschaften grundsätzlich bereit zu sein, zu einer überschaubaren und klaren Regelung der **Eingruppierung**.

Die Verhandlungen laufen nun bereits ein dreiviertel Jahr. Dafür sind die Fortschritte desillusionierend gering. Es ist nicht erkennbar, wie der Zeitplan eingehalten werden kann, der vorsieht, dass das neu gestaltete Tarifrecht in der Lohnrunde 2005 in Kraft gesetzt werden kann. Auf Arbeitgeberseite besteht erheblicher Unmut. Die TdL hat be-

schlossen, zum Ende März 2004 den Verhandlungsstand zu bewerten. Wenn ausreichende Fortschritte nicht erkennbar sind, beabsichtigt sie, weitere tarifvertragliche Regelungen zu kündigen.

Damit habe ich dargestellt, dass das Dienstrecht der Beamtinnen und Beamten und das der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wichtige Instrumente zur Bewältigung der Herausforderungen sind, denen sich der öffentliche Dienst gegenüber sieht. Lassen Sie uns schauen, welche Bedeutung der Personalstruktur zukommt:

5. Personalstruktur

Beamter oder Angestellter /Arbeiter. Ich bin von den Staatsdienern sehr gute Leistungen gewöhnt, gleich ob ich ihnen als Minister in meinem Hause gegenübertrete oder als Bürger wie jeder andere. Häufig weiß ich nicht einmal, habe ich nun mit einem Beamten, Angestellten oder Arbeiter zu tun?

Die wesentlichen Grundzüge der gegenwärtigen Personalstruktur des öffentlichen Dienstes habe ich Ihnen eingangs skizziert. Die Frage ist nun, ob dieser Personalkörper in seiner jetzigen Struktur in der Lage sein wird, die zukünftigen Herausforderungen zu meistern.

Die Frage kann nicht einfach mit einem Hinweis auf Artikel 33 des Grundgesetzes erledigt werden, der die Grundlage für die Einrichtung eines Beamtentums in den herkömmlichen Strukturen bildet und vorsieht, dass hoheitliche Funktionen in der Regel von Beamten wahrzunehmen sind. Das Beamtentum muss sich in unserem demokratischen Rechtsstaat stets aufs Neue materiell legitimieren.

Die Regierungskommission des Landes Nordrhein-Westfalen hält die duale Struktur des öffentlichen Dienstes und damit das Berufsbeamtentum für überholt. Sie schlägt ein neues einheitliches Dienstrecht auf der Basis eines Arbeitsvertrages vor.

Mich hat dieser Grundansatz nicht überzeugt. Auch die Regierungskommission kommt nicht umhin, für die Wahrnehmung staatlicher Kernaufgaben spezifische Vertragsbindungen vorzusehen, die praktisch das Wesen des Berufsbeamtentums ausmachen: einerseits besondere Loyalitätsanforderungen und Streikverbot gegen Gewährleistung einer besonders abgesicherten, stabilen Anstellung. Unter diesen Umständen gibt es gar keinen einleuchtenden Grund, das Berufsbeamtentum aufzugeben. Deshalb bekenne ich mich – ohne ideologische Einengung, sondern sachlich – eindeutig zum Berufsbeamtentum.

Der Begriff „Berufsbeamtentum“ bedeutet für mich aber nicht nur eine besonders enge Pflichtenbindung, die die Beamtinnen und Beamten mit ihren jeweiligen Dienstherrn in spezifischer Weise zusammenbringt. Ich erwarte von unseren Beamtinnen und Beamten auch eine innere Ausrichtung, ihre Aufgaben nicht als Job oder als Tagesgeschäft zu begreifen. Ich erwarte von ihnen, dass sie aktiv für die Erhaltung und den Ausbau unseres Gemeinwesens einzutreten. Dabei müssen sie sich objektiv und neutral am Gemeinwohl orientieren. Ich sehe mich hier in Übereinstimmung mit dem dbb, der in seinem Reformmodell 21 ebenfalls ein leistungsfähiges und verlässliches Berufsbeamtentum fordert.

Auch aus ganz pragmatischen und haushaltswirtschaftlichen Gründen trete ich für die Beibehaltung des Berufsbeamtentums ein. Auch in dieser Position befinde ich mich nicht allein. In der Tat beschäftigen Bund, Länder und Kommunalbereich weit mehr Beamtinnen und Beamte, als der Funktionsvorbehalt des Artikels 33 Absatz 2 des Grundgesetzes gebietet. Ein ausgeprägter Wandel hat sich in den neuen Ländern vollzogen. Während in der damaligen DDR das Berufsbeamtentum verpönt war, gibt es mittlerweile über 200.000 Beamte, Richter und Soldaten in den neuen Ländern. Offenbar werden die Vorzüge des Berufsbeamtentums dort immer mehr erkannt. Worin sind diese zu sehen?

Erstens: Trotz der besonders engen Pflichtenbindung oder gerade wegen dieser hat sich das Beamtenrecht bisher als flexibel erwiesen, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Es ist weniger detailliert durchnormiert als das Tarifrecht. Diese Flexibilität ist vor dem Hintergrund des Umbaus unserer staatlichen Systeme ein nicht zu unterschätzender Vorteil.

Zweitens: In einem Kostenvergleich schneidet beamtetes Personal besser ab als Tarifpersonal. Darin liegt ein anderer wesentlicher Grund für die vorzugsweise Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten. Das ist kein Geheimnis, das ich hier verrate.

Freilich erkaufen sich die Dienstherrn die finanziellen Vorteile, die mit der Beschäftigung im Beamtenstatus verbunden sind, mit späteren Versorgungsverpflichtungen. Diese Fernwirkung ist leider viel zu oft aus dem Blick geraten. Deshalb wurden in der jüngeren Vergangenheit auch schon häufiger Überlegungen angestellt, wie man späterhin eintretende Pensionsverpflichtungen frühzeitig absichern kann.

Mehrere Untersuchungen – u. a. auch in Niedersachsen – haben ergeben, dass die Arbeitgeberaufwendungen für die Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie die VBL-Umlagen einschließlich des Sanierungsgeldes deutlich höher sind, als die Versorgungsaufwendungen, die die Dienstherrn ihren Pensionären werden zahlen müssen. Deutlich höher heißt hier: bei Umstellung des Systems wären die finanziellen Aufwendungen bis zum 3-fachen höher. Wenn Sie Zahlen nachlesen wollen, darf ich Sie auf die Antwort der Bundesregierung vom November 2002 zu der Schriftlichen Frage des Abg. Koschyk verweisen (FN 2).

Hinzu kommt das Übergangsproblem: Bei Umstellung des Versorgungssystems für die Zukunft wären die bis dahin von den Beamtinnen und Beamten erworbenen Anwartschaften weiter aus den Haushalten zu zahlen, zusätzlich kämen die Sozialversicherungsabgaben hinzu. Im Ergebnis käme ein Dienstherr von den erworbenen Anwartschaften nicht herunter und würde zusätzlich die Solidargemeinschaft der Rentenversicherung mit Umlagezahlungen bedienen, für die weder er noch seine Beamten Gegenleistungen erhalten.

Außerdem wäre eine Umstellung der Alterssicherung der Beamten nur bei einer Änderung des Artikels 33 des Grundgesetzes möglich.

² BT-Drs. 15/116 vom 29.11.2002

Insgesamt zeigt sich für mich, dass die Struktur des Personals unter dem Gesichtspunkt des Beschäftigungsstatus keiner gravierenden Veränderung bedarf, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern.

6. Fazit:

Anrede,

Sie haben meinen Ausführungen entnehmen können: Ich möchte keinen Keil zwischen die Arbeitnehmer und die Beamten des öffentlichen Dienstes treiben. Jeder hat an seiner Stelle seine Berechtigung.

Eine „richtige“ Personalstruktur des öffentlichen Dienstes kann es nach meiner Überzeugung nicht geben. Zu vielfältig ist das Aufgabenspektrum, das die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes zu bewältigen haben. Die Personalstruktur muss auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein. Faktisch können und werden bei den einzelnen Einrichtungen auch personalwirtschaftliche Erwägungen eine gewichtige Rolle dabei spielen, ob eine Aufgabe durch Beamte oder Angestellte wahrgenommen wird. Ein Umsteuern zu einem einheitlichen Personalstrukturmodell auf breiter Front ist, das habe ich dargelegt, unmöglich. Das bleibt eine Illusion!

Effizienz und Flexibilität der Aufgabenerfüllung hängen auch nicht entscheidend von der Personalstruktur ab. Entscheidend dafür ist Qualität und Flexibilität des Dienstrechts, egal ob für Beamte oder Arbeitnehmer!

Dies wird durch weitgehend einheitliche flächendeckende Arbeitsbedingungen für die jeweiligen Statusgruppen wesentlich erleichtert. Durch die Einheitlichkeit wird auch unsinniger, ruinöser Wettbewerb zwischen den Einrichtungen des öffentlichen Dienstes vermieden. Andererseits muss regionalen oder spartenspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen werden können.

Das Dienstrecht der Beamten und das Dienstrecht der Arbeitnehmer sind die Werkzeuge mit denen der öffentliche Dienst in die Lage versetzt werden kann, die Herausforderungen zu Zukunft zu bewältigen!

Aber, das möchte ich ausdrücklich hervorheben, damit werden Rahmenbedingungen gestaltet, die Aufgaben werden von Menschen bewältigt, von den Beamtinnen und Beamten, von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Interessen Sie vertreten. Ich vertraue darauf, dass Sie konstruktiv mitwirken, zunächst das Dienstrecht für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer so umzugestalten, dass es die erforderliche Qualität und Flexibilität bekommt. Wenn dies gelingt, wird das auf die weitere Entwicklung des Beamtenrechts ausstrahlen.

Ich danke Ihnen!