

Abschaffung des Berufsbeamtentums?

Heiner Adamski

In politischen Diskussionen über die Aufgaben des Staates und ihre Erfüllung wird der öffentliche Dienst als „deutsches Erfolgsmodell“ gelobt. Zugleich wird dieser Dienst – zu dem das Berufsbeamtentum als „tragende Säule“ und Garant der staatlichen Ordnung gehört – wegen zu geringer Effizienzen kritisiert. Gründe für manche Defizite sehen Politiker und Experten im starren Dienstrecht und dem Besoldungs- bzw. Tarifsystem. Das Laufbahnprinzip und ein Automatismus der Besoldungs- und Tarifstufen führt – so die „Diagnose“ – eher zu Orientierungen an Vorschriften statt an Ergebnissen und ist zu wenig leistungsorientiert. Reformen sollen die Defizite überwinden und den öffentlichen Dienst in einer Zeit schneller technischer und wirtschaftlicher Veränderungen sowie globaler Konkurrenz leistungsfähiger machen. In den Überlegungen dazu wird das Recht des öffentlichen Dienstes und damit das Berufsbeamtentum herkömmlicher Art und auch das Besoldungs- und Tarifsystem in Frage gestellt. Lehrer und Hochschullehrer sollen evtl. nicht mehr „verbeamtet“ werden. Ein weiteres Thema ist die Reduzierung und Privatisierung der Staatsaufgaben. Politiker haben in diesem Zusammenhang eine spezielle Diktion: sie sprechen von der „Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Standortes Deutschland“ und vom „aktivierenden Staat“ (so die Bundesregierung) oder vom „schlanken“ bzw. „bescheidenen Staat“ (so die CDU/CSU und die FDP).

Die Notwendigkeit von Reformen ist unstrittig. Kontroversen gibt es aber über die „richtigen“ Wege. Besonders deutlich wurde es auf einer Tagung des Deutschen Beamtenbundes im Januar 2004 und in Reaktionen etwa der Lehrerverbände.

Einige Medien – besonders die Boulevardpresse – berichten über mögliche Reformen mit Schlagzeilen wie „Abschaffung des Berufsbeamtentums“ oder „Weniger Geld für faule Beamte“. Lehrer und Hochschullehrer – eine große Gruppe der Beamtenschaft – werden dabei auffällig oft und angesichts der tatsächlichen Verhältnisse an vielen Schulen und Hochschulen wirklichkeitsfremd und kontraproduktiv negativ etikettiert. Manche Medien wollen offensichtlich Vorurteile und Urteile vieler Menschen über „die“ deutschen Beamten aktivieren und Vergleiche zwischen sicheren Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und unsicheren Arbeitsverhältnissen in einer Welt der „Global Player“ stimulieren.

I. Informationsskizze zum Recht des öffentlichen Dienstes

Zum öffentlichen Dienst gehören alle im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts stehenden Personen: Bedienstete von Bund, Ländern, Gemeinden und Körperschaften, Anstalten sowie Stiftungen des öffentlichen Rechts. Zurzeit sind es knapp fünf Millionen Menschen (ein Zehntel im Bundesdienst). Sie sind Beamte (etwa ein Drittel), Angestellte (etwa die Hälfte) oder Arbeiter. Ein wichtiger Unterschied ist: Die Arbeitsverhältnisse der Beamten werden durch Gesetze geregelt und die der Angestellten und Arbeiter durch Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinbart.

Bei der Gestaltung des Rechts des öffentlichen Dienstes ist der Gesetzgeber an Art. 33 Abs. 5 GG gebunden: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“ Diese Bestimmung sichert praktisch das Berufsbeamtentum als Institution und zieht gewisse Grenzen für Reformen. Ändernde Gesetzgebungen sind – wie bei allen Gesetzen – nur mit (einfachen) Mehrheiten in den Gesetzgebungskörperschaften möglich und setzen also politische Einigungen voraus. Reformen jenseits der „hergebrachten Grundsätze“ wären nach einer Grundgesetzänderung möglich. Dafür sind aber nach Art. 79 Abs. 2 GG im Deutschen Bundestag und im Bundesrat jeweils Zweidrittelmehrheiten erforderlich. Solche Mehrheiten sind unwahrscheinlich.

Beamte stehen nach dem derzeit geltenden Recht zu ihrem Dienstherrn in einem hoheitlich begründeten öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Es umfasst im Wesentlichen die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des Beamtentums als Hauptberuf auf Lebenszeit, das Laufbahnprinzip, die Treuepflicht des Beamten und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Beamte müssen ihr Amt unter Beachtung zahlreicher Vorschriften eines komplizierten Beamtenrechts (Einhaltung von Dienstwegen) ausüben. Streiken dürfen sie nicht. Für ihre „Versorgung“ einschließlich ihrer Familien – auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses – sorgt der Dienstherr. Richter sind übrigens keine Beamte im engen Sinne des Beamtenrechts. Für sie gilt vorrangig das Deutsche Richtergesetz.

Angestellte und Arbeiter stehen hingegen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen. Dabei haben Angestellte viele beamtenähnliche Pflichten (in der Praxis – etwa im Lehrerberuf – gibt es nur wenige Unterschiede zwischen angestellten und beamteten Lehrern). Für ihre „Versorgung“ gilt der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT). Für Arbeiter gelten im Wesentlichen inhaltsgleiche Manteltarifverträge.

Zur Organisation der Arbeitnehmer: Der Deutsche Beamtenbund (dbb) hat etwa 1,2 Millionen Mitgliedern (ca. 910000 Beamte). Er ist selbst nicht tariffähig. Seine Tariforganisation ist die dbb-Tarifunion. In Tarifverhandlungen für Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes hat die mitgliederstärkere DGB-Gewerkschaft ver.di die dominierende Rolle.

II. Strittige Fragen

In den Reformdiskussionen sind u.a. diese Fragen strittig: Soll das Berufsbeamtentum in überkommenen Strukturen und Ausmaßen erhalten bleiben? Muss es so *viele* Beamte geben? Welche Staatsaufgaben *müssen* von Beamten wahrgenommen werden? Sollen Beamte künftig nur noch in „Kernbereichen“ staatlicher Tätigkeiten wie Polizei, Justiz,

Finanzverwaltung und diplomatischer Dienst eingesetzt werden? Sollen formale Ausbildungs- und Laufbahnkriterien weniger Bedeutung haben? Welche Änderungen würden den Behörden mehr Flexibilität bei den Personalplanungen und mehr Leistungsorientierung bei den Besoldungen ermöglichen und welche Änderungen könnten zu einer mehr an Ergebnissen statt an Vorschriften orientierten Arbeitsweise führen?

III. Kontroverse Antworten

Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft

In den Reformdiskussionen hat das Land Nordrhein-Westfalen eine „Vorreiterrolle“ 2001 hatte die „rot-grüne“ Landesregierung (Ministerpräsident war jetzige Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Clement) eine Kommission unabhängiger Fachleute aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft eingesetzt und beauftragt, die Anforderungen an den öffentlichen Dienst der Zukunft zu beschreiben und der Landesregierung Vorschläge zur Weiterentwicklung des Dienst- und Tarifrechts zu machen. Die geltende Rechtslage und insbesondere die „hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeamtentums sollten keine Grenze in der Entwicklung neuer Visionen darstellen. Den Vorsitz der Kommission hatte der Staats- und Verwaltungsrechtler und frühere Innenminister des Landes Schleswig-Holstein Hans-Peter Bull (nach ihm ist auch die Kommission benannt). 2003 hat die Kommission einen Bericht „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ mit detaillierten Analysen und Änderungsvorschlägen zu fast allen Bereichen vorgelegt (Umfang 198 Seiten plus 138 Seiten Anlagenband). Sie betont mehrfach, dass sie die Vorschläge als Gesamtheit betrachtet wissen will und partielle Umsetzungen wegen möglicher kontraproduktiver Wirkungen nicht befürwortet. Die Vorschläge sehen u.a. die Reduzierung des Einsatzes von Beamten auf Kernbereiche staatlicher Tätigkeit und eine Grundgesetzänderung vor. Lehrer und Hochschullehrer sollen nicht verbeamtet werden. Die Landesregierung NRW will auf dieser Basis reformieren. Andere Landesregierungen sind zurückhaltender. In dem Bericht wird festgestellt:

„Die deutsche öffentliche Verwaltung ... erbringt ihre Leistungen für die Gesellschaft nicht in der nötigen und möglichen Qualität ... Während der Wettbewerb in der Wirtschaft zu ständiger Leistungssteigerung anreizt, fehlen entsprechende Anreize ... Daher mangelt es vielfach auch an Bürger- und Kundenfreundlichkeit. Unterentwickelt ist auch die Führungskompetenz der Vorgesetzten in deutschen Verwaltungen. Das Bezahlungssystem ist falsch ... die Versorgung der Beamten stellt den Staat vor massive Finanzprobleme.

Eine wesentliche Ursache dieser Fehlentwicklungen liegt im geltenden Dienstrecht. Seine Zweiteilung in Beamtenrecht und Recht der Arbeiter und Angestellten verursacht ständig Reibungsverluste und führt zu Unzufriedenheit bei vielen Beschäftigten ... Die starke Ausdifferenzierung des öffentlichen Dienstrechts hat überdies eine ungewöhnlich hohe Regelungsdichte und Kompliziertheit der Normen verursacht, durch die eine effiziente Rechtsanwendung erschwert wird.“

Quelle: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission. Düsseldorf 2003. S. 11 ff.

Regierungserklärung der nordrhein-westfälischen Landesregierung

„Wir brauchen einen öffentlichen Dienst ... als Dienstleister für die Menschen, als wichtige Partner für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen und als modernen, attraktiven Arbeitgeber für engagierte Beschäftigte ... Insbesondere im Interesse der Schulen und Hochschulen als einem spezifischen Bereich des öffentlichen Dienstes brauchen wir über das bisher Begonnene hinaus Reformen ... (Die) Kommissionsvorschläge ... sind die Ziele, die wir erreichen wollen ...

- Neues Dienstrecht: Das Dienstrecht soll so weit wie möglich vereinheitlicht und an das allgemeine Arbeitsrecht angeglichen werden. Dazu gehört auch die Abschaffung des Beamtenstatus. Stattdessen soll eine Kombination von gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gelten. Besondere Rechte wie verstärkter Kündigungsschutz, aber auch Loyalitätspflichten – wie Streikverbot – sollen nur für eine eng eingegrenzte Gruppen gelten, zum Beispiel bei der Justiz, der Polizei, der Finanzverwaltung ... „Das öffentliche Dienstrecht würde so transparenter. Es wäre Schluss mit dem Nebeneinander von Angestellten und Beamten auf identischen Dienstposten. Und: Der Wechsel in Wirtschaftsunternehmen würde erheblich erleichtert.“
- Neue Leistungsanreize: Der öffentliche Dienst ... brauche in Zukunft deutlichere Leistungsanreize. Solche Anreize eines neuen Entgeltsystems können durch eine Aufteilung des Gehaltes in einen fixen Grundbestandteil und einen variablen leistungsabhängigen Bestandteil geschaffen werden. Grundlage dafür ist neben der Sicherung der finanziellen Voraussetzungen eine adäquate Messung der Leistungen über Leistungsindikatoren und Zielvereinbarungen für alle Beschäftigten einschließlich der Einführung eines flächendeckenden Systems der Funktionsbewertung für den öffentlichen Dienst.
- Neues Versorgungssystem: Um die Pensionen der Beamten langfristig zu sichern, sind ... erhebliche Anstrengungen nötig ... Die Auffassung der Kommission, nach der die Finanzierung aus den öffentlichen Haushalten durch ein neues System ersetzt wird, sei der richtige Weg ...
- Aufgabenkritik: „Wir müssen einen kritischen Blick auf die Notwendigkeit staatlicher Aufgaben werfen ... Bei jeder einzelnen der verbleibenden Aufgaben sei zu fragen, ob sie nötig sei. Wo das der Fall sei, müsse die Frage folgen, ob der Staat selbst diese Aufgabe wahrnehmen müsse oder ob er sie auch von Privaten erfüllen lassen könne ...
- Personalentwicklungskonzepte: „Die Landesregierung will umfassende, ressortübergreifende Personalentwicklungskonzepte entwickeln. Sie wird die Fortbildung für Führungskräfte weiter intensivieren und verbessern. Ziel ist es, durchgängig zu einem aktivierenden Führungsstil zu kommen“ ...
- Zielvereinbarungen: Die Steuerung moderner Verwaltung über eine Fülle von Detailvorgaben kann nicht gelingen. Die Landesregierung beabsichtige daher, dem Kommissionsvorschlag zu folgen und flächendeckend Zielvereinbarungen als modernes Steuerungsinstrument ... einzuführen ...

Der Bericht der Bull-Kommission ist eine umfassende Wegweisung für die Reform der öffentlichen Verwaltung. Entlang der Linien, die der Bericht zeichnet, kann sich der öffentliche Dienst zu einem noch leistungsstärkeren Dienstleister werden.“

Quelle: Pressemitteilung der NRW-Landesregierung vom 9.4.2003.

Deutscher Beamtenbund

„Der Kommissionsbericht wird ... durch seine einseitig beamtenfeindliche Schwerpunktsetzung entwertet: Von Hans Bull war wohl nichts anderes zu erwarten. Das sind alles olle Kamellen. Eine wirklich zukunftsweisende Reform des öffentlichen Dienstes muss sich auf die Modernisierung der Verwaltung konzentrieren, nicht auf den Beschäftigungsstatus der Mitarbeiter. Die vorgeschlagene Begrenzung des Beamtenstatus auf die so genannten ‚Kernbereiche‘ ... löst kein ein-

ziges Problem ... Statt Probleme zu lösen, schafft die Bull-Kommission nur neue. Unsere Beamten sind keine überflüssigen Kostgänger, sondern Leistungsträger. Die beamteten Kollegen in den Schulen, den Aufsichtsbehörden, der Leistungsverwaltung und den staatlichen Infrastrukturbetrieben beispielsweise garantieren streikfreie Räume, faire und unabhängige Antragsbearbeitung sowie ein gleichbleibend hohes Niveau staatlicher Leistungen. Das alles aufzugeben wäre nicht nur falsch, sondern auch enorm kostspielig. Tarifbeschäftigte oder private Dienstleister kommen dem Staat deutlich teurer und sind im Einsatz weniger flexibel. Die Reformvorschläge der Bull-Kommission ... machen deshalb überhaupt keinen Sinn.“

Quelle: Deutscher Beamtenbund.

GEW

„Die GEW NRW hat Zweifel an der Richtigkeit der optimistischen Grundeinschätzung der Kommission ... Das bisherige destruktive und unkommunikative Verhalten der Landesregierung ... begründet eher die Besorgnis, dass ... ein Umdenken in Richtung der Zielvorgaben des Kommissionsberichtes kaum möglich sein wird ...

- Die GEW NRW stellt sich trotzdem der Diskussion ...
- Die GEW NRW unterstützt die Einschätzung der Kommission, dass es unabdingbar ist, die gewollten Reformen in ... einem offenen und ehrlichen Diskussionsprozess mit allen Beteiligten in Angriff zu nehmen, weil nur bei weitgehendem Einvernehmen und breitester Akzeptanz ein Gelingen möglich ist.

Die GEW NRW erwartet von der Landesregierung, dass sie ab sofort ihr politisches Handeln an den Zielvorstellungen des Kommissionsberichtes ausrichtet und ohne zeitliche Verzögerung in Beratungen mit den Spitzenorganisationen der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes ... eintritt.“

Quelle: GEW. Presseerklärung vom 27.1.2003.

Deutscher Philologenverband und Nordrhein-Westfälischer Lehrerverband

„Lehrer müssen Beamte sein

- *aus verfassungsrechtlichen Gründen*, weil Lehrer durch ihren Lehrauftrag, ihre Notengebung, ihre Versetzungsentscheidungen, die von ihnen durchgeführten Prüfungen und die Vergabe von Abschlüssen und Berechtigungen ganz entscheidenden Einfluss auf den Werdegang junger Menschen haben. Sie verteilen Lebens- und Berufschancen und üben damit hoheitliche Tätigkeiten aus, die nach den Bestimmungen des Grundgesetzes i.d.R. Beamte wahrzunehmen haben; nur so ist auch die notwendige Unabhängigkeit der Lehrerinnen und Lehrer zu gewährleisten;
- *aus sozialstaatlichen Gründen*, weil sich ein ansonsten möglicher Lehrerstreik z.B. um bessere Bezahlung, bessere Einstufung, bessere Arbeits- und Arbeitszeitbedingungen nicht gegen den Arbeitgeber, sondern allein gegen völlig unbeteiligte Kinder richtet, die schulpflichtig sind und nur die eine große Chance auf Bildung und Ausbildung haben; zudem gefährdet schon ein Warnstreik von Lehrern die Zuverlässigkeit von Schule als Betreuungseinrichtung, auf die immer mehr Eltern, insbesondere Mütter, angewiesen sind;
- *aus finanzpolitischen Gründen*, weil den Staat Angestellte mehr kosten als vergleichbare Beamte, wie alle staatlichen Untersuchungen (Bundesrechnungshof, Finanzministerien in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) belegen.“

„Wenn die Landesregierung die Leistungen im öffentlichen Dienst hätte stärken wollen, hätte sie dies schon längst tun können. Statt dessen wurde eine Kommission eingesetzt, die sich mehr mit dem Klonen von Vorurteilen als mit den Erfordernissen eines leistungsfähigen öffentlichen Dienstes auseinandersetzt ... Der NRW warnt ... die Landesregierung davor, die Kommissionsvorschläge zu übernehmen.“

Quelle: Presseerklärungen des Philologenverbandes und Nordrhein-Westfälischen Lehrerverbandes.

Deutscher Hochschulverband

„... die Verbeamtung der Hochschullehrer (ist) auch verfassungsrechtlich geboten. Dabei mag es durchaus zweifelhaft sein, ob ... wirklich alle Tätigkeitsmerkmale des Hochschullehrerberufes hoheitlichen Charakter haben. Zumindest die Aufgaben in Forschung und Selbstverwaltung dürften nur mit Mühe unter den Begriff der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung zu fassen sein. Die Kehrseite der wissenschaftlichen Lehre ist allerdings die Prüfung ... Nur das Beamtenverhältnis verhindert Disziplinierungsmöglichkeiten, unliebsame Lehrmeinungen zu unterbinden, nicht politisch genehmigte Gutachten zu beeinflussen oder den Prüfungsmaßstab in Abschlussarbeiten zu korrigieren ... Wie die Unabhängigkeit der Rechtspflege undenkbar ist ohne die persönliche Unabhängigkeit des Richters, so ist die Freiheit der Wissenschaft undenkbar ohne die persönliche Unabhängigkeit des Hochschullehrers.“

Quelle: Deutscher Hochschulverband (Michael Hartmer).

SPD: Wir wollen den öffentlichen Dienst erneuern

„Die Wandlung des Staates vom Vater Staat zum Partner Staat setzt voraus, dass diejenigen, die unmittelbar beim Staat und in öffentlichen Institutionen beschäftigt sind, die notwendigen Freiräume erhalten, um Bürgerinnen und Bürgern partnerschaftlich gegenüberzutreten zu können. Sie müssen kreativ und mit eigenem Ermessen handeln können. Dazu gehört, dass gesetzliche Bestimmungen diesen Freiraum lassen ... Wir werden uns vom althergebrachten Beamtentum verabschieden und beamtenrechtliche Regeln auf Justiz, Polizei, Bundeswehr, Finanzverwaltung und diplomatischen Dienst beschränken.“

Quelle: Impulse. Für eine neues Grundsatzprogramm der SPD. Berlin 2003.

FDP: Wir wollen den öffentlichen Dienst erneuern

„Die FDP hält an dem Ziel fest, dass der öffentliche Dienst zu modernisieren ist. Modernisierung des öffentlichen Dienstes ist Daueraufgabe im Interesse von Bürgern, Gesellschaft und Staat. Die öffentliche Verwaltung muss auf ihre Kernaufgaben konzentriert werden. Dazu gehören die Eingriffsverwaltung, aber auch andere Bereiche, wo es die Sicherheit des Staates und des öffentlichen Lebens, die Stabilität staatlichen Handelns und die staatliche Daseinsvorsorge zu gewährleisten gilt. Auf Grund ihrer Organisationshoheit müssen Bund und Länder diesen Kernbereich ausfüllen.“

Ein funktionsfähiger öffentlicher Dienst ist eine wichtige Säule unseres demokratischen Rechtsstaats. Dabei hat sich auch das Berufsbeamtentum bei der politischen Entwicklung Deutschlands bewährt. Die FDP hält daher auch weiterhin am Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation fest. Dies schließt den Erhalt des Gleichklangs von Besoldung und Tarif und die Gleichbehandlung aller Statusgruppen im öffentlichen Dienst ein, soweit nicht die Statusunterschiede Unterschiedlichkeit erfordern. Sonderopfer zu Lasten der Beamten lehnen wir ab.“

Quelle: Rede von MdB Ernst Burgbacher (FDP) im Deutschen Bundestag zum Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz am 27.6.2003.

PDS: Wir wollen eine umfassende Reform

„Das System des Berufsbeamtentums muss abgeschafft werden ... Wir wollen eine umfassende Reform des Personal- und Dienstrechtes, das den tradierten Dualismus zwischen Berufsbeamtentum und den anderen Arbeitnehmer/innen überwindet, den personalpolitischen Gestaltungsrahmen der Länder stärkt, eine leistungsorientierte Entlohnung aller Statusgruppen des öffentlichen Dienstes und einen flexiblen Einsatz der Dienstkräfte ermöglicht.“

Quelle: PDS-Wahlprüfsteine. Berlin 2001.

CDU/CSU: Weiterentwicklung des Dienstrechts – Bürokratieabbau

„Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion (wird) weder zur schleichenden noch zur offenen Abschaffung des Berufsbeamtentums die Hand reichen. Wir schützen die mit der besonderen Gemeinwohlverpflichtung verbundenen Grundsätze des Beamtenrechts. Hierzu stehen wir uneingeschränkt. Mit Blick in die Zukunft ist ohnehin eher an eine Ausweitung denn an eine Einschränkung des Beamteneinsatzes zu denken, da das Beamtenrecht trotz aller Vorurteile wesentlich flexibler ist als das Tarifrecht für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst. Hinzu kommt, dass Untersuchungen des Bundesrechnungshofes davon ausgehen, dass der Einsatz von Beamten für die Steuerzahler insgesamt günstiger ist als der von Arbeitnehmern. Wir drängen daher auf eine Weiterentwicklung des Dienstrechts, die die Vorteile des Berufsbeamtentums sichert und ausbaut.“

„Verwaltungsvorschriften sollen künftig befristet werden. Eine CDU-geführte Bundesregierung will dafür sorgen, dass die Zahl der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften um 50 Prozent reduziert werden. Am Berufsbeamtentum hält die CDU fest. Das Dienstrecht soll aber flexibilisiert werden. Die Bundes-CDU selbst will 2004 zu ‚papierlosen Gremien-Sitzungen‘ übergehen.“

Quelle: Erklärung der Bundestagsfraktion 24.11.2003 und Hamburger Erklärung vom Januar 2004.

DGB: Für ein modernes Berufsbeamtentum

„Das Beamtenrecht fortschrittlich weiterzuentwickeln und den Erfordernissen einer modernen und demokratischen Gesellschaft im 21. Jahrhundert anzupassen, ist eine der zentralen politischen Herausforderungen. Mit seiner Beamtenpolitik will der Deutsche Gewerkschaftsbund an der Gestaltung mitwirken ...“

Gewerkschaftliche Vorstellungen will der DGB in diesen Bereichen durchsetzen: Volle Koalitionsrechte für Beamtinnen und Beamte – Novellierung des Beamtenrechts – Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Personalentwicklung ... Arbeitszeitpolitik – Besoldungspolitik – Versorgungspolitik.

Quelle: Beschluss des DGB-Bundeskongresses Mai 2002.

Deutscher Städtetag: Das öffentliche Dienstrecht reformieren und an die kommunalen Anforderungen anpassen

„Eine bürger- und dienstleistungsorientierte Verwaltung fördert heute den Mitarbeiter mit Managementwissen, Sozialkompetenz, betriebs- und finanzwirtschaftliche Kenntnissen, IT-Kenntnissen und -Fertigkeiten. Die geltenden Regelungen des Rechtes des öffentlichen Dienstes, d.h. sowohl das Beamtenrecht als auch das Tarifrecht, lassen für eine angemessene Berücksichtigung dieser besonderen Fähigkeiten weder im Laufbahnrecht noch bei den Eingruppierungen Spielraum.

Das öffentliche Dienstrecht ist dahingehend zu reformieren, dass den besonderen Anforderungen der Stadtverwaltungen zukünftig besser und schneller Rechnung getragen werden kann. Auch ohne das Berufsbeamtentum grundsätzlich in Frage zu stellen, sollten jedenfalls das Laufbahnprinzip und das Recht aus dem statusrechtlichen Amt grundlegend reformiert werden. Auf schematische Anknüpfungen an formale Bildungsabschlüsse sollte dabei verzichtet werden und Neuregelungen das Leistungsprinzip deutlicher ausprägen.

Kurzfristig müssen die Stellenobergrenzenverordnungen des Bundes und der Länder ersatzlos abgeschafft und die Kommunalbesoldungsverordnung aufgehoben werden. Es widerspricht dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung und damit der städtischen Personalhoheit, nicht selbst flexibel innerhalb eines bestimmten Rahmens über die Besoldungszuordnung der kommunalen Wahlbeamten entscheiden zu können.“

Quelle: Appell der Städte an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages am 25.8.2002 in Heilbronn.

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

„Die IMK ist der Auffassung, dass die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes weitere Reformen erfordert. Die Weiterentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes muss neben dem Beamtenrecht vor allem auch das Tarifrecht erfassen ... Die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes bedürfen grundlegender leistungsorientierter Reformen zur Verbesserung der Flexibilität der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes und der Deregulierung ...

Nach Ansicht der IMK erfordert die Ausübung hoheitlicher Befugnisse eine persönliche und sachliche Unabhängigkeit der Amtsträger einerseits sowie eine besondere Pflichtenbindung gegenüber dem Staat andererseits. Diese sind durch entsprechende Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Das Berufsbeamtentum kann nur Bestand haben, wenn es sich durch seine Leistung immer wieder von neuem legitimiert.“

Quelle: Beschluss der IMK vom 21.11.2003 in Jena.

Bundsvorsitzender des DBB Heesen und Bundesinnenminister Schily: Reden bei der Arbeitstagung des DBB am 12. 1. 2004 in Bad Kissingen

Heesen: „Die innerhalb des dbb geführte Reformdebatte ist einem Dauerfrust entsprungen, dem Frust darüber, dass zu einer Zeit, wo vielfältigste Reformen in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes angesagt sind, die ‚Belohnung‘ der Beschäftigten für die konstruktive Beteiligung an dieser Reformarbeit im Abschmelzen von Einkommen, ja sogar faktischen Einkommenskürzungen, in Arbeitsverdichtung und in Arbeitszeiterhöhungen besteht ... Aber niemand kann ernstlich erwarten, dass diese Antwort für die Betroffenen hinreichend ist ... Ist dieses Szenario schon eine arge demotivierende Belastung, so wird dennoch darüber eine gewaltige Drohkulisse aufgebaut, dahingehend,

- dass das Berufsbeamtentum sowieso abgeschafft werden sollte,

- dass wesentliche Schutzvorschriften für die am Arbeitskampf gehinderten Beamten aus Artikel 33 Abs 5 Grundgesetz gestrichen werden müssten,
- dass das Beamten- und Bezahlungsrecht nicht mehr, wie bisher, bundeseinheitlich gestaltet werden soll, sondern Bund und Länder je nach Kassenlage und nicht mehr nach Verantwortung und Leistung der dienenden Menschen Arbeit honorieren

Dazu drängt sich mir zu allererst eine Frage auf:

- Wie gehen wir in dieser Republik inzwischen mit dem Faktor „Arbeit“ um?
- Wissen wir eigentlich die menschliche Leistung im Arbeitsprozess und insbesondere im Dienstleistungsprozess noch angemessen zu würdigen?

Ich fürchte, dass die Verlockungen mit leicht verdientem Geld durch kluge Kapitalanlage der Wertschätzung menschlicher Arbeit großen Schaden zugefügt haben ... diejenigen, die uns das leicht zu verdienende Geld durch Kapitalanlage als bessere Perspektive eingeredet haben, (sind) faktisch nicht selten selbst die großen Kapitalvernichter gewesen ... Wenn wir zurückfinden wollen zu einem gedeihlichen Miteinander aller gesellschaftlichen Gruppen, dann scheint mir zunächst und vor allem die Neubewertung des Wertes menschlicher Arbeit notwendig ...

Welchen Staat wollen wir künftig? ... Bleiben da nur die eher Unangenehmen (Aufgaben) und/oder nur die, an denen nichts zu verdienen ist? Und welches Staatsbild vermittelt sich bei den Bürgern aus dieser Definition von Aufgaben? ... Ich sage ganz eindeutig: Der seit längerem praktizierte Rückzug des Staates aus vielen Verantwortungsbereichen durch Privatisierung und Förderung von Individualisierung darf nicht weiter fortgesetzt werden ... die Überzeugungstäter mit der Abrissbirne ... stehen doch bereits um uns herum: Da ist der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen ... Ähnlich ... verhalten sich ein paar junge Wilde in der SPD ... Und dann kommen die Edmund Stoibers dieser Welt und rühmen sich auch noch, unter den Sparkommissaren die humansten gewesen zu sein.“

Schily: „Das Berufsbeamtentum ist ein deutsches Erfolgsmodell. Aber es muss sich ändern ... die Veränderungen ... beziehen sich aber nicht nur auf Fragen des Verhältnisses von Bund und Ländern ... Auch im Tarifrecht des öffentlichen Dienstes müssen überholte und starre Strukturen soweit wie möglich abgebaut werden. Es geht um eine größere Arbeitszeit-, Lohn- und Beschäftigungsflexibilität. Das entspricht nicht nur den Arbeitgeberinteressen. Es geht auch um die Beseitigung beschäftigungs- und damit arbeitnehmerfeindlicher Regelungen. Und es geht um deutliche Leistungskomponenten in den Vergütungen ...“

Quelle: Deutscher Beamtenbund und Bundesinnenministerium.

Bundesinnenminister Schily plädiert für Reformen beim Beamtenrecht

Interview Süddeutsche Zeitung

Schily: ... Wir haben ... ein neues Leitbild formuliert. Bei der Union hieß es: der schlanke Staat. Bei uns heißt es: der aktivierende Staat. Nicht immer muss dabei ein Personalabbau das Modernisierungsziel sein ...

SZ: Wie schaut die Zukunft des Berufsbeamtentums aus? ...

Schily: Wir haben den Kernbereich der Staatsaufgaben – dazu gehören die Polizei, die Richter, Bundeswehr. Aber ich bin immer der Meinung gewesen, dass zum Beispiel Lehrer keine Beamten sein müssen. Und warum muss ein Hochschulprofessor Beamter sein? Schulen und Hochschulen wären ohne Beamte besser organisiert. Eine Lehraufgabe steht dem Künstlerisch-Kreativen viel näher als dem Hoheitlichen.

SZ: Müsste man hierfür das Grundgesetz ändern? Dort sind ja die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ garantiert.

- Schily: Ich werde mich nicht mit einem Thema abgeben, von dem ich glaube, dass ich dafür im Moment keine Mehrheit finde. Ich will jedenfalls nicht, dass nachher alle Strukturen genauso starr und unflexibel sind – nur mit dem Unterschied, dass die Beschäftigten als Angestellte das Streikrecht haben. Da käme ich ja vom Regen in die Traufe.
- SZ: Die Lehrer werden sagen, es gehört zu den hergebrachten Grundsätzen, dass sie immer Beamte waren.
- Schily: Es ist doch nicht vom Gesetz vorgeschrieben, dass Lehrer auf ewig Beamte bleiben! Das wäre eine merkwürdige Auslegung der hergebrachten Grundsätze des Beamtentums ...
- SZ: Eine Kommission der nordrhein-westfälischen Regierung plädiert für ein abgesenktes Grundgehalt der Beamten bei bis zu 50 Prozent Zulagen. Geht das?
- Schily: Nach der geltenden Verfassungslage ist das zweifelhaft, weil wir jetzt das Alimentationsprinzip haben. Deshalb sind auch die Vorschläge der Kommission, die durchaus interessant sind, kurzfristig nicht zu verwirklichen. Dazu ist auch die Bereitschaft der Länder noch nicht hinreichend entwickelt ...
- SZ: Wollen Sie beim Dienstrecht auch die sozialen Elemente streichen ...
- Schily: Darüber sprechen wir in den Verhandlungen ... Es geht beispielsweise ... um Bandbreiten statt starre Festlegungen bei der Bezahlung bis hin zu der Frage, ob es richtig ist, dass Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes von einem bestimmten Dienstalter an so gut wie unkündbar sind. Das muss alles geprüft werden ...“

Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 9.5.2003

Hans-Peter Bull: Fast alles könnte schneller gehen

Interview Süddeutsche Zeitung

- SZ: Was stört Sie so am Berufsbeamtentum und seinen „Grundsätzen“?
- Bull: Dass diese Grundsätze der Vergangenheit verpflichtet sind. Die Strukturen sind für die heutige Zeit viel zu starr; sie belohnen die guten Leistungen nicht und sanktionieren die schlechten nicht. Die Ochsentour durch die Behörde zählt oft mehr als Verdienst und Qualifikation, und wegen dieser Insiderprivilegierung ist das System gerade beim Führungspersonal viel zu unflexibel. Das Problem ist ... doch, dass zwei Regelungssysteme nebeneinander bestehen, eines für Beamte, eines für Angestellte. In vielen Behörden leisten Beamte und Angestellte dieselbe Arbeit, oft sitzen sie sogar im selben Dienstzimmer. Ihr Rechtsstatus, ihre Bezahlung, ihre Karriere-Aussichten sind aber völlig unterschiedlich.
- SZ: Mit welchen Folgen?
- Bull: Die Folgen sind Reibereien, Frustrationen, bis hin zur inneren Kündigung mancher. Das wird alles nicht gesehen, wenn man verkündet, das Beamtentum lasse sich im Rahmen des geltenden Rechtes reformieren. Eine Reform des öffentlichen Dienstes ist nur möglich, wenn wir Angestellte und Beamte zusammenführen. Dabei können Beschäftigte mit hoheitlichen Rechten ... durchaus einen Sonderstatus haben, der ihre Unabhängigkeit sichert. Grundsätzlich aber brauchen wir ein einheitliches Dienstrecht für die Staatsdiener.
- SZ: Der Beamtenbund prophezeit für diesen Fall, dass eines Tages streikende Lehrer die Schultüren verschlossen halten würden.
- Bull: Das könnte passieren. Aber was wäre so schlimm daran? Ein Streik der Müllabfuhr dürfte das öffentliche Leben stärker beeinträchtigen. Das ist doch sogar ungerecht: Die angestellten Müllmänner dürfen streiken, die verbeamteten Lehrer nicht. Im Beamtenbund sind oft sehr fortschrittliche Positionen zu finden. Aber er erkennt die Chance einfach nicht, die darin läge, wenn er seine Anliegen selbst in die Hand nehmen, sie aktiv verhandeln dürfte. . . .
- SZ: ... also notfalls durch Arbeitskampf, durch Streik.
- Bull: Ja genau. Das ist doch sehr merkwürdig. Stattdessen hängen die Beamten am alten Grundsatz, dass der Staat sie zu alimentieren habe. Nur: In einer Zeit leerer öffentlicher

Kassen ist diese einseitige Abhängigkeit doch eher ein Risiko als ein Privileg. Denn was geschieht? Der Staat spart bei seinen Dienern.

SZ: Die Verfechter des Berufsbeamtentums sagen, durch Ihr Modell würde der öffentliche Dienst nicht billiger.

Bull: Kurzfristig nicht ... Unser Konzept ist ja auch kein Sparprogramm, sondern fordert mehr Effizienz und Bürgerfreundlichkeit durch einen Systemwechsel. Auf lange Sicht würden aber so viele Vorschriften, Laufbahnverordnungen, all die tausend Zulagen und Zuwendungen des Beamtenrechts entfallen, dass eines gewiss wäre: Fast alles im öffentlichen Dienst würde schneller und billiger gehen.

Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 12.1.2004 (Interview: Joachim Käppner)

Das haben wir schon immer so gemacht

„Das deutsche Berufsbeamtentum ist gegen Eingriffe von außen besser geschützt als ein Atomkraftwerk: Das Grundgesetz ... garantiert die ‚hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums‘. So lange dies gilt, werden alle Ankündigungen einer grundlegenden Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts Ankündigungen bleiben. Da wird es dem reformbereiten SPD-Bundesinnenminister Otto Schily nicht anders ergehen als seinem CDU-Vorgänger Manfred Kanther. Die ‚breiteste Reform seit Jahrzehnten‘ hatte der vor acht Jahren versprochen; doch es gab lediglich ein paar Leistungszulagen hier, ein paar neue Prämien dort, ansonsten blieb alles beim Alten ... Das Tarifsystem der Angestellten gehört zu den kompliziertesten der Welt. Seine Modernisierung ... wird nur funktionieren in Kombination mit einer Fundamentalreform des Berufsbeamtentums ... Aber schon eine ... Besoldungsreform ist ohne Grundgesetzänderung nicht zu machen. Zu den hergebrachten Grundsätzen gehört nämlich auch, dass Beamte nicht leistungsge- recht bezahlt, sondern „alimentiert“ werden.

Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 12.1.2004 (Heribert Prantl).

Reformeifer nach Vorschrift

„Heesen weiß, dass Reformen seit langem überfällig sind und es klüger ist, selbst in die Offensive zu gehen ... Doch er weiß auch, dass er den Bogen nicht überspannen darf, um nicht die eigenen Leute zu verprellen ... Hinzu kommt, dass er ein Mann von staatspolitischen Grundüberzeugungen ist, die sich durchaus nur sehr begrenzt mit den neuen Paradigmen von Flexibilität und Rückzug des Staates in Einklang bringen lassen ... ‚Modernisieren wir unser Laufbahn- und Bezahlungssystem nicht, wird dieses System nicht mehr lange Bestand haben‘, lautet Heesens Erkenntnis – hart, aber realistisch angesichts der Tatsache, dass die Politik der Bundesländer mittlerweile den Einstieg in den Systemwechsel bereits probt, indem sie die bisher beim Bund liegende Kompetenz für die Beamtenbesoldung für sich reklamiert, um freie Hand zu gewinnen.“

Quelle: Die Welt vom 13.1.2004 (Mathias Zschaler).

In deutschen Amtsstuben

„Bund, Länder und Gemeinden werden sich nicht dazu bereit finden, die durch die Öffnungsklausel einkassierten Sonderzuwendungen nun in Form von leistungsabhängigen Besoldungskomponenten wieder auszuschütten. Daher kann bei einem kostenneutralen Umbau der Bezahlungsstruktur nur das Dutzend Dienstaltersstufen innerhalb der Besoldungsgruppen, die ursprünglich einem Zweijahresrhythmus folgten, der auf drei bis vier Jahre verlängert worden ist, wenigstens halbiert oder am besten ganz abgeschafft werden. Die ersessenen Erhöhungen, die in einem lan-

gen Beamtenleben immerhin zwischen vierhundert und tausend Euro pro Monat betragen, ließen sich durch Leistungsstufen ersetzen ... Wahrscheinlich werden Kommissionen empfohlen, die unter Beteiligung von Personalrat und Gleichstellungsbeauftragten über die Vergabe von Leistungsstufen befinden. Vor allem aber werden die stets für die Motivation der Untergebenen zuständigen Führungskräfte gefordert sein. Trotz solcher Schwierigkeiten lohnt sich die Anstrengung, endlich eine leistungsorientierte Bezahlung einzuführen ... Eines guten Tages wird dann vielleicht niemand mehr über den kürzesten Beamtenwitz der Welt lachen: Geht ein Beamter zur Arbeit ...“

Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.1.2004 (Rainer Blasius).

Ohne Hingabe

„... eine Gruppe einflussreicher jüngerer (!) SPD-Politiker (schüttete) Wasser auf die Mühlen der geplagten Volksseele. Das Berufsbeamtentum müsse auf Bereiche reduziert werden, in denen es eine sinnvolle Schutzfunktion habe. Peng! ... die letzten sicheren Arbeitsplätze dieses Landes gehören abgeschafft.“

Quelle: Neues Deutschland vom 31.12.03 (Matthias Koch).