

Verantwortung und Leistung
- Zur Zukunft des öffentlichen Dienstes -
Forderungen und Vorschläge der AhD für mehr Effizienz und Anerkennung
des höheren Dienstes in der staatlichen Verwaltung

Vorbemerkung

Ein loyaler und qualifizierter öffentlicher Dienst ist eine elementare Voraussetzung der erfolgreichen Erfüllung staatlicher Aufgaben und auch einer funktionierenden Volkswirtschaft. Das Berufsbeamtentum bietet eine optimale Basis für die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes. Es ist – unter dem Gesichtspunkt des größten Nutzens für die Allgemeinheit – auch heute rational begründbar. Das Berufsbeamtentum sichert u. a. durch das Lebenszeitprinzip eine zuverlässige, unparteiische und unabhängige Verwaltung und stellt einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften dar. Fehlentwicklungen resultieren nicht aus seiner Struktur, sondern aus falscher Handhabung. Hohe Ausbildungsqualität, Loyalität, Streikverbot, parteipolitische Neutralität und Allgemeinwohlverpflichtung sowie ein spezifisches Berufsethos sind seine auch international anerkannten Kernelemente.

**1. Die derzeitige Situation des Berufsbeamtentums und des höheren Dienstes;
Fehlentwicklungen und Mängel**

- 1.1 Innerhalb des öffentlichen Dienstes tragen die Beamten des höheren Dienstes aufgrund ihrer Führungsfunktionen besondere Verantwortung. Sie müssen sich ihrer höheren Verantwortung und dienstlichen Vorbildfunktion bewußt sein und ihre herausgehobene Stellung durch höhere Leistung rechtfertigen. Autorität folgt aus Leistung, nicht aus Anspruch.
- 1.2 Die Zukunft des Berufsbeamtentums und insbesondere die Führungsfunktionen im öffentlichen Dienst dürfen nicht gefährdet werden. Notwendige und mögliche Reformen werden aber durch systemwidrige Eingriffe in Frage gestellt:

- 1.2.1 Eine diffuse Diskussion über die Beschränkung des Berufsbeamtentums auf sog. Kernfunktionen oder die Einführung eines einheitlichen, tarifvertraglichen Dienstrechts, die Vergabe von Leitungsfunktionen nur noch auf Zeit und die undifferenzierte Privatisierung auch zentraler Dienstleistungsfunktionen des Staates haben ihre Ursache im Zweifel am Berufsethos und der Leistungsfähigkeit auch des höheren Dienstes. Dazu gehören auch die vom Gesetzgeber veranlaßte Normenflut und Regelungsdichte, die zu oft selbständige, wirklichkeitsnahe Entscheidungen verhindern. Als Ursache auch hierfür erkennen viele Beamte fehlendes Vertrauen in ihr Können und ihre Loyalität.

Die politisch erhobene Forderung, Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung und/oder gesetzliche Krankenversicherung einzubeziehen, bestärkt sie in der Auffassung, daß ihr Status zunehmend rechtlicher und tatsächlicher Beliebigkeit preisgegeben ist.

- 1.2.2 Die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Kleine Anfrage (BT-Drks.: 15/1165 vom 13.6.2003) zeigt deutlich, daß die Besoldung der Beamten des höheren Dienstes im Vergleich zu den übrigen Laufbahngruppen und vergleichbaren Angestellten seit Jahrzehnten nivelliert wird. In diesen Zusammenhang gehört auch, daß im Vergleich zu den Tarifbeschäftigten Besoldung und Versorgung aller Beamten verspätet und verkürzt angepaßt werden; die Leistungsbezahlung und die Sonderopfer bei Weihnachts- und Urlaubsgeld sind bisher nicht auf den Tarifbereich übertragen worden. Es verstärkt sich der Eindruck, daß das Berufsbeamtentum als Institution nicht mehr gewollt ist, aber sein fehlendes Streikrecht ausgenutzt wird.

Dazu paßt auch die Forderung der Ministerpräsidenten der Bundesländer nach einer „Modifikation“ des Art. 33 Abs. 5 GG, also der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

- 1.2.3 Entgegen den gesetzlichen Vorgaben wird die Versorgung der Beamten mehr und mehr von der Besoldung abgekoppelt – zum Nachteil der Ruhestandsbeamten (Beispiele: Keine Weitergabe von Einmalzahlungen; überproportionale Kürzung von Sonderzuwendungen).
- 1.2.4 Ämterpatronage erschüttert ebenso wie Korruption das Vertrauen der Bürger in die Unbestechlichkeit der Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Sie werden oft nicht oder nur lasch geahndet.
- 1.2.5 **Die Folgen** der vorgenannten, beispielhaft aufgezählten Mängel können zu tiefgehender Demotivation und „innerer Emigration“ der bereits im Dienst befindlichen Beamten führen. Diese Mängel sind aber auch Ursache dafür, daß der Andrang hochqualifizierter Bewerber um Spitzenpositionen in der öffentlichen Verwaltung ausbleibt. Gestaltungsmöglichkeiten, Verantwortung, Bezahlung, dienstliches Umfeld und öffentliches Ansehen des dem höheren Dienst vergleichbaren Führungspersonals sind in vielen Bereichen, z. B. der gewerblichen Wirtschaft, eindeutig besser.

Die Arbeitsplatzsicherheit der Beamten ist zwar wegen der zur Zeit hohen Arbeitslosigkeit ein Wettbewerbsvorteil des öffentlichen Dienstes, aber auf besonders risikobereite Bewerber, die Verantwortung, Entscheidungsunabhängigkeit und ein leistungsorientiertes schnelles Fortkommen suchen, spätestens dann fast ohne Anreiz, wenn der Arbeitsmarkt sich erholt hat und die Folgen des Geburtenrückgangs spürbar werden. Im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ unterliegt die Verwaltung, aber auch sie braucht dauerhaft eine durch herausragende Leistungen legitimierte Elite. Diese Forderung darf nicht zeitlich relativiert werden.

1.3 Fazit:

Die Kernelemente des Berufsbeamtentums entsprechend Art. 33 (5) GG sind unverzichtbar. Das ist kein Widerspruch zu einer zeitgerechten Modernisierung;

die „hergebrachten Grundsätze“ stehen, anders als vielfach behauptet, einer verfassungskonformen Modernisierung des Berufsbeamtentums nicht im Wege. Die behauptete Blockadewirkung der hergebrachten Grundsätze ist oft nur ein Vorwand, das Berufsbeamtentum aus ideologischen Gründen abschaffen und durch ein vermeintlich moderneres oder einheitliches Tarifvertrags-Dienstrecht ersetzen zu wollen. Die Anwendung des Beamtenrechts im Vergleich zum Tarifrecht in der Praxis der Verwaltungen zeigt überdeutlich die Vorteile des Beamtenrechts für den Dienstherrn. Flexibilität, Ausbildungsqualität und Leistungsbereitschaft, Streikverbot und Verfassungstreue, die Dispositionsgewalt des Gesetzgebers in allen Fragen des Beamtenrechts, der Besoldung und Versorgung sind aus den übergeordneten Interessen des Staates zwingend erforderlich. Weder sind Tarifkräfte für den Dienstherrn kostengünstiger als Beamte, wie zahlreiche Untersuchungen (u. a. des Bundesrechnungshofes) der letzten Jahre beweisen, noch kann man sich von Tarifkräften wesentlich leichter trennen. Notwendige Reformen des Dienstrechts sind im Beamtenrecht sogar problemloser durchzuführen als im Tarifrecht, weil man nicht auf die Zustimmung des Tarifpartners angewiesen ist.

2. Maßnahmen zur Beseitigung von Mängeln und Fehlentwicklungen

Die bisher dargestellten Mängel müssen und können – den Willen dazu vorausgesetzt – beseitigt werden. Dazu ist notwendig:

- 2.1 Uneingeschränkte Fortgeltung des Art. 33 GG, insbesondere auch der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten „hergebrachten Grundsätze“ gemäß Art. 33 (5). Entsprechend Art. 33 Abs. 4 GG sind in hoheitlichen Aufgaben Beamte einzusetzen. In einem Sozialstaat kann die Ausübung hoheitsrechtlicher Tätigkeiten nicht auf die klassische Eingriffsverwaltung beschränkt bleiben, sondern ragt in den Bereich daseinsvorsorgender Leistungsverwaltung hinein. Auch in diesem Aktionsbereich des Staates ist die stabilisierende Funktion des Berufsbeamtentums gefordert. Der Bürger muß sich hier ebenfalls darauf verlassen können, daß die Verwaltungsorgane seine Grundrechte achten, sich am Gemeinwohl orientieren und bei ihren Ermessensentscheidungen unter Ausschaltung sachfremder Einflüsse verfahren. Dies ist am besten durch Beamte

zu garantieren, deren Unabhängigkeit institutionell gesichert ist und bei denen Objektivität bewußt an der Spitze ihres Pflichtenkatalogs steht.

Die in der vorgenannten Antwort der Bundesregierung aufgezeigte Tendenz, auf freie Beamtenstellen vermehrt Angestellte einzustellen, d. h., die Verwaltung auf „kaltem Wege“ umzupolen, ist verfassungswidrig.

2.2 Beibehaltung der Kompetenzregelung des Grundgesetzes, d. h.,

- Bundeskompetenz für die Beamten des Bundes (Art. 73 Abs. 8 GG)
- Bundeskompetenz für das Rahmenrecht für die Beschäftigten der Länder (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1)
- Konkurrierende Gesetzgebung für das Besoldungs- und Versorgungsrecht (Art. 74a GG), evtl. ausgenommen regionale Zuschläge (z. B. „Ortszuschläge“)

Um föderale Abstimmungsprozesse zu beschleunigen, kann es alternativ vertretbar sein, die Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes, der Länder und Gemeinden ausschließlich dem Bund zuzuweisen.

Die Besoldung der Beamten in Deutschland muß im Kern einheitlich bleiben, wenn die Einheit des öffentlichen Dienstes und damit eines Teils der Lebensverhältnisse gewahrt werden soll. Eine unterschiedliche Besoldung kann nicht mit der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder gerechtfertigt werden. Die staatlichen Funktionen müssen in allen Bundesländern als gleichwertig gelten (parallel zur Einheitlichkeit des von den Beamten und Richtern anzuwendenden Rechts, z. B. StGB, BGB). Schon jetzt bewerten die Länder über die Stellenhaushalte Funktionen mehr als vertretbar unterschiedlich. Wenn die Länder zusätzliche Spielräume für die Gestaltung der Besoldung ihrer Beamten brauchen, kann ihnen als äußerste Möglichkeit eröffnet werden, neben den Sonderzulagen auch regionale Zuschläge („Ortszuschläge“) zu gewähren, die sie selber – in besserer Kenntnis der regionalen Lebenshaltungskosten, als der Bund sie hat – festsetzen. Daneben können die Länder die kaum genutzten

Möglichkeiten der Berücksichtigung von Leistungskomponenten (Leistungsstufen, Zulagen, Prämien) verstärkt anwenden. Eine Entwicklung zurück zu dem Besoldungswirrwarr vor der Einführung des Art. 74a in das GG **muß** verhindert werden.

Die AhD bekennt sich zum Laufbahn- und ebenso zum Laufbahngruppenprinzip und lehnt eine Einheitslaufbahn, bei der alle Schranken der Laufbahngruppen völlig aufgehoben werden, ab. Die Aufgaben des höheren Dienstes erfordern besondere intellektuelle und analytische Befähigungen, die in erster Linie an einer Universität oder Technischen Hochschule erworben werden.

Unter Beachtung des Leistungsprinzips befürworten wir jedoch eine weitgehende Durchlässigkeit zwischen den Laufbahngruppen, die an ein objektiviertes Auswahlverfahren geknüpft ist und damit Gefälligkeitsentscheidungen ausschließt.

- 2.3 Tarifiergebnisse müssen zeit- und wirkungsgleich auf Beamte und Versorgungsempfänger übertragen werden; eine absichtlich unterschiedliche (diskriminierende) Behandlung von Beamten im Vergleich zu Angestellten und Arbeitern ist unzulässig.
- 2.4 Wenn schon nicht der eingetretene Besoldungsrückstand des höheren Dienstes abgebaut werden kann, ist zumindest die fortgesetzte Nivellierung der Besoldung und Versorgung der Beamten des höheren Dienstes zu beenden.
- 2.5 Einstellungsverfahren sind rigoros nach dem Prinzip einer objektivierten Bestenauslese zu gestalten. Freie Stellen sind auszuschreiben und die besten Bewerber in Auswahlverfahren zu ermitteln.
- 2.6 Wenn die Verwaltung im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ mithalten will, müssen auch andere als herkömmliche Methoden der Personalgewinnung eingesetzt werden können. Das heißt, Bund und Länder müssen z. B. frühzeitig durch eine materielle Studienförderung Begabte auf eine spätere Verwendung im öffentlichen Dienst verpflichten können. Hochqualifizierten, an deren

Gewinnung ein besonderes Interesse besteht, müssen mit Prämien (kombiniert mit einer Bleibeverpflichtung) evtl. auch mit der Übernahme der Kosten eines Darlehens gewonnen werden können. Die Abwerbung besonders befähigter Beamter durch Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung muß ggf. durch ein finanzielles Gegengebot der Verwaltung gekontert werden können.

- 2.7 Der Einstieg in das Beamtenverhältnis muß bei besonders qualifizierten Bewerbern auch in der Besoldungsgruppe A14 oder A 15 möglich sein.
- 2.8 Die Möglichkeit, Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbstätigkeit (§ 72 Bundesbesoldungsgesetz) zu gewähren, wird in der Verwaltung zu wenig genutzt; sie ist auszubauen.
- 2.9 Das Grundgesetz, die Beamtengesetze von Bund und Ländern sowie die Laufbahnverordnungen schreiben vor, daß Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst sich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu richten haben. Dieses Prinzip muß auch in der Praxis der Behörden ausschließliche Wirklichkeit werden. Bereits die Übertragung einer höherwertigen Funktion als Vorstufe einer späteren Beförderung ist – wie diese selbst – nur nach Leistung vorzunehmen. Dienstalter allein ist kein Beförderungsgrund, allenfalls ein Hilfskriterium, wenn zwischen gleichen Bewerbern zu entscheiden ist und wenn alle anderen Kriterien erschöpft sind. Eine sog. „Anciennität“ oder der Platz auf einer „Anwartschaftsliste“ sind ohne Belang. Die „Sozialverträglichkeit“ einer Beförderung, d. h. die eventuelle Auswirkung der Beförderung des Besten auf weniger leistungsstarke Bewerber, muß ebenfalls für die Beförderungsentscheidung unerheblich sein.
- 2.10 Voraussetzung für Beförderungen nach Leistung müssen – soweit als möglich – objektivierte Beurteilungen sein. Beurteilungsnoten sind so zu quotieren, daß sich eine eindeutige Rang- und Reihenfolge der Beurteilten ergibt. Erhalten mehrere Bewerber dieselbe Note, ist zwingend eine Rang- und Reihenfolge vorzunehmen.

- 2.11 Für den höheren Dienst ist „Führungsfähigkeit“ eine unabdingbare Voraussetzung für die Beförderung in Leitungsfunktionen. Deshalb ist in Beurteilungen von Beamten des höheren Dienstes sowohl die bisher gezeigte Leistung zu beurteilen, als auch eine Prognose für Leistung und Führungsfähigkeit in der vorgesehenen künftigen Tätigkeit abzugeben.
- 2.12 Integraler Bestandteil der Führungsfähigkeit sind auch Merkmale wie Kooperationsbereitschaft, Vorbildfunktion, menschlicher Umgang (Kollegialität) und die Fähigkeit, unter Mitarbeitern Teamgeist herzustellen.
- 2.13 Spitzenpositionen sind öffentlich und innerhalb der Behörde auszuschreiben. Vor einer endgültigen Übertragung sind sie auf Probe mit der Möglichkeit des Widerrufs nach Ablauf einer im Einzelfall zu bestimmenden Frist zu besetzen.
- 2.14 Die dienstrechtlichen Möglichkeiten, besondere Leistungen besonders zu honorieren, müssen stärker als bisher genutzt werden, d. h., die Vergabe von Prämien, Zulagen und der beschleunigte Aufstieg in den Leistungsstufen (vormals **Dienstaltersstufen**) muß eine alltägliche Erscheinung in der Behördenpraxis werden. Die bestehenden haushaltsgesetzlichen Beschränkungen sind aufzuheben; sie sind leistungsfeindlich und dienen häufig nur als Alibi für die Flucht vor Entscheidungen über die vorgenannten Leistungskomponenten.
- 2.15 Selbstverschuldete Minderleistungen müssen Folgen haben. Es sind deshalb die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, ohne zeitlich aufwendiges Verfahren Beamte zurückzustufen („Herabbefördern“). Für besonders schwerwiegende Fälle ist eine Entlassung wegen Unfähigkeit (Zwangspensionierung) mit Versorgungsfolgen vorzusehen.
- 2.16 Die Mobilität und Leistungsfähigkeit des höheren Dienstes darf der Dienstherr nicht nur von den Beamten fordern, er selbst muß auch entsprechende Förderung anbieten, z. B.:

- eine verstärkte Verwendung im Ausland und/oder in internationalen und zwischenstaatlichen Einrichtungen;
- ein systematischer, zeitlich befristeter gegenseitiger Personalaustausch mit der gewerblichen Wirtschaft;
- die zwingende Teilnahme an Führungskursen vor einer Entscheidung über die Übertragung einer höherwertigen Funktion;
- soweit nicht vorhanden, sind spezielle Führungsakademien für den höheren Dienst einzurichten.

2.17 Die Stellen der Beamten des höheren Dienstes sind funktionsgerecht, nicht willkürlich nach Haushaltslage zu bewerten.

2.18 Bei allen dienstlichen Förderungsmaßnahmen im höheren Dienst haben auch Frauen im höheren Dienst die gleichen Rechte und Pflichten wie Männer; ggf. bestehende besondere Erschwernisse für Frauen mit Kindern sind auszugleichen, d. h. ihnen darf daraus kein beruflicher Nachteil entstehen. Um Erschwernisse zu verringern, sind u. a. Möglichkeiten zur verbesserten Verbindung von Kindererziehung und Berufstätigkeit zu schaffen – z. B. durch Einrichtung behördeneigener Kindergärten oder Kindertagesstätten. Eine durch Geburt und Kindererziehung längere Abwesenheit vom Dienst hat keinen Einfluß auf die Beförderung von Frauen; soweit eine Beurteilung in dieser „Mutterschaftsphase“ nicht möglich ist, sind die Leistungen vor der Geburt eines Kindes für Entscheidungen über eine Beförderung zugrunde zu legen.

Die derzeitige Diskriminierung von Beamtinnen gegenüber Angestellten bei der Anrechnung von Erziehungszeiten für die Altersversorgung ist unverzüglich zu beenden.