

1. Abschnitt: Einführung

1. Ausgangslage

Der öffentliche Dienst des beginnenden 21. Jahrhunderts in Deutschland befindet sich in einem Zwiespalt. In Zeiten eines geänderten gesamtgesellschaftlichen Wertewandels mit dem Anspruch vermeintlicher Egalität, besonders wegen des dramatisch verschlechterten Arbeitsmarkts, erweckt ein angeblich privilegierender Sonderstatus Kritik oder gar Neid. Die Politik reagiert auf ihr strukturelles Defizit, angesichts bekannter oder zu erwartender Schwierigkeiten legislaturperiodenübergreifende Konzepte oder Lösungen vorzulegen, mit hektischem Aktionismus. Gewaltige Sparbemühungen, durch gravierende wirtschaftliche Probleme objektiv gerechtfertigt, treffen den öffentlichen Dienst und werden dort als grandiose „Reformen“ des öffentlichen Dienstrechts verkauft. Die Lobby, der DBB und ver.di, verteidigt vehement den Status quo, fordert ritualisiert sogar gesamtwirtschaftlich unerfüllbare finanzielle Verbesserungen, ohne dabei den Wert eines krisensicheren Arbeitsplatzes zu berücksichtigen. Auf diese Weise erhält die Diskussion um die Eindämmung¹ oder gar Abschaffung von Sonderstatusverhältnissen² neue Nahrung. Der Beschäftigte im öffentlichen Dienst, der die strukturellen Versäumnisse perspektivischer Politik der politischen Parteien und ihrer Repräsentanten nicht oder allenfalls mittelbar als Wähler zu verantworten hat, haftet jedoch für sie mit Einbußen bei Besoldung und Versorgung. Zugleich setzt ihn das Verhalten seiner Interessenvertreter einer Kampagne um wirkliche oder angebliche Privilegien aus, der er deshalb nicht standhalten kann, weil sie neideprägt nicht um die Frage von wahr oder falsch kreist. Überdies hat sich die Anspruchshaltung des Bürgers, der mit seinen Abgaben gerade diesen öffentlichen Dienst bezahlt, gewandelt. Er will „value for money“, entsprechende Dienstleistungen für sein Steuergeld. Das fehlerfreie recht- und zweckmäßige Handeln, bei dem nach deutscher Verwaltungstradition bisher der Schwerpunkt lag, hat durch die vom Bürger geforderte Serviceorientierung seine Rolle als dominierender Faktor eingebüßt.

Deshalb nimmt es nicht wunder, wenn Analysen ergeben, dass sowohl die äußere als auch die innere Legitimationsbasis für das Berufsbeamtentum „zerbröckelt“³. In den Ergebnissen einer Umfrage des Allensbacher Instituts vom Januar 1997 überwog Skepsis gegenüber grundlegenden, das Beamtentum prägenden und tragenden Prinzipien. Von 13 beamtenrechtlichen Grundsätzen wollte die Bevölkerung neun mehrheitlich abschaffen; bei dreien waren die Auffassungen geteilt. Allein beim Streikverbot für Beamte fand sich eine deutliche Mehrheit von 47 % für das Beibehalten gegenüber 38 % für das Abschaffen. Hingegen wurden vermeintliche Privilegien problematisiert, nämlich dass Beamten nicht gekündigt werden könne (69 % für Abschaffen, 21 % für Beibehalten), dass sie keine eigene Krankenversicherung hätten und wie Privatpatienten behandelt würden (63 % / 21 %), dass sie keine Arbeitslosen- (75 % / 15 %) sowie Rentenversicherung (79 % / 13 %) zahlen müssten, oder dass sich ihre Beförderung mehr nach Dienstalter als nach der Leistung richte (81 % / 9 %). Aber selbst hinsichtlich der inneren Legitimationsbasis des Berufsbeamtentums, den speziellen Beamtenpflichten, herrschte desillusionierte Skepsis. 62 % der Bürger glaubten, dass Beamte im Staat ausschließlich einen Arbeitgeber sähen und sich ihm gegenüber nicht

1 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, „Modernisierung von Beamtenrecht und Beamtenversorgung“, BT-Drucks. 13/9622 v. 14.1.98, 4f.

2 Bericht der NW-Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ v. 01/03, 143 ff.; sog. „Bull-Kommission“, näher Rn 10.

3 Noelle-Neumann, Des Staates treue Diener – Zur Krise des Berufsbeamtentums, F.A.Z. v. 12.2.97, 5.

besonders verpflichtet fühlten; lediglich 21 % beurteilten das anders. 56 % meinten, dass die Beamten in Deutschland im Allgemeinen beeinflussbar und bestechbar seien (gegen 25 %). Schließlich hielten 57 % Beamte für „out“ und magere 14 % für „in“. Noelle-Neumann⁴ konstatiert in ihrem Fazit bereits eine „Krise des Berufsbeamten-tums“.

Die skizzierte Ausgangslage stimmt nachdenklich. Der öffentliche Dienst kann im Kräftespiel zwischen Politik, Lobby und Bürger seine Rolle für das 21. Jahrhundert nur finden, wenn er sich der Debatte stellt und Fehlentwicklungen vermieden werden. Nicht vergessen darf man dabei, dass ohne einen funktionierenden öffentlichen Dienst weder der Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nach dem 2. Weltkrieg noch die trotz aller Unterschiedlichkeiten voranschreitende Vereinigung der beiden deutschen Staaten derart erfolgreich gelungen wären. Vielleicht zeigt jetzt gerade die EU-Staats-schuldenkrise besonders deutlich den bundesdeutschen Standortvorteil einer funkto-nierenden Verwaltung. In diese Richtung gehen neuere Untersuchungen⁵, nach denen Beamte durch die Finanz- und Wirtschaftskrise im Ansehen der Bürger deutlich gewin-nen. 87 % der Befragten wurden freundlich behandelt und hatten den Eindruck von gut ausgebildeten und qualifizierten Beschäftigten. 81 % halten eine starke öffentliche Verwaltung für unerlässlich, 79 % empfinden Beamte als pflichtbewusst, 72 % als zuverlässig, 68 % als kompetent und nur 6 % als schlecht und 16 % als überflüssig. Folgend werden Tendenzen dargestellt, die Diskussion, Rechtsentwicklung und Prob-leme prägen.

2. Inhalte und Ziele der Dienstrechtsreform

2.1 Dienstrechts„reform“gesetz

- 2** Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) vom 24.2.1997⁶ ist vom Bundestag am 30.1.1997 und vom Bundesrat am 31.1.1997 beschlossen wor-den. Vorangegangen war ein langwieriges Einigungsverfahren zwischen Bund und Ländern im Vermittlungsausschuss. Das Gesetz trat zum 1.7.1997 in Kraft. Die Län-der haben die vom Bund erlassenen Rahmenvorschriften des BRRG bis zum 31.12.1998 in Landesrecht umgesetzt (Art. 75 I S. 1 Nr. 1, III GG a. F.). Diese Ver-pflichtung bezog sich auf sämtliche Neuregelungen des BRRG durch das Reformge-setz. Hingegen galten die wegen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74a I GG a. F.) erfolgten Änderungen bei der Besoldung und Versorgung für Länder und Kommunen unmittelbar. Schließlich räumte das Reformgesetz den Ländern eigenständige Kompetenzen für bestimmte Bereiche in Form von Verord-nungsermächtigungen ein.

Wesentliches Ziel des Gesetzes war es, den Leistungsgedanken in der öffentlichen Ver-waltung zu stärken. Durch ein reformiertes Bezahlungssystem wollte man bessere Leis-tungen und größere Flexibilität erreichen. Besonders enttäuschend und demotivierend war deshalb, dass diese sinnvollen Ziele kontraproduktiv allein unter dem Gesichts-punkt der Kostenneutralität umgesetzt wurden. Hierzu dienten Kappungsgrenzen bei den einzelnen leistungsbezogenen Elementen (maximal 10 % der Beamten bei Leis-tungsprämien und -zulagen sowie höchstens 10 % beim Aufsteigen in den Besoldungs-stufen) sowie ihre summenmäßigen Begrenzungen. Primär sollte also der Personalkos-tenaufwand reduziert werden, statt durch Prämien und Zulagen die Effizienz zu steigern.

4 F.A.Z. v. 12.2.97, 5.

5 Repräsentativumfrage des Forsa-Instituts „Bürgerbefragung öffentlicher Dienst 2013. Einschätzungen, Er-fahrungen, Erwartungen“.

6 BGBl. I, 322.

Die Kappungsgrenzen sind systemwidrig, wenn man wirtschaftlichen Erfolg finanziell würdigen will. Darüber hinaus sind eine Quotierung der Zulagenberechtigten und eine Limitierung der Zulagenhöhe gerade dann nicht angebracht, wenn die Leistungen weiter gesteigert werden sollen. Personalwirtschaftlich sinnvoll wäre es gewesen, allen, die am wirtschaftlichen Gelingen mitwirken, ihren gebührenden Anteil zuzugestehen. Die haushaltsrechtlichen Vorbehalte hätten keine Kappung erfordert. Die schlechte Finanzsituation der öffentlichen Haushalte hätte einen Missbrauch verhindert. Zudem bestehen gravierende Probleme gerade aus Sicht der kommunalen Praxis. Speziell kleinere Gemeinden beschäftigen so wenig Beamte, dass sie nicht vernünftig Leistungsanreize ausweisen können. Nach Berechnungen einer Mitgliedskommune des StGB NW mit immerhin 55.000 Einwohnern kann man wegen der 10 %-Grenze dort lediglich 8 Beamte zusätzlich finanziell honorieren. Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage, ob sowohl die angestrebte Motivationswirkung als auch der hohe Verwaltungsaufwand bei der Vergabe noch in einem angemessenen Verhältnis stehen. Mittlerweile bemängelt ebenfalls der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zur Dienstrechtsreform vom 20.6.2001, dass der organisatorische Aufwand groß sei⁷ und viele Leistungsträger nicht berücksichtigt werden könnten⁸.

Derartige Gängelungen mittels Limitierungen in Bezug auf Zahl und Umfang kann man anders als durch die in der für die inhaltliche Ausgestaltung des Dienstrechtsänderungsgesetzes nicht ganz unbedeutenden obersten Ministerialbürokratie institutionalisierten Unsicherheit von Vorgesetzten kaum erklären. Solche Normen wären dann Ausfluss einer vermuteten Führungsschwäche, sich lieber hinter Quoten zu verstecken als nach Leistung zu unterscheiden und es dem Mitarbeiter gegenüber zu verdeutlichen. Hierdurch spornt man möglicherweise einen prozentual kleinen Teil der Beamten, der unter die Quotierungen fällt oder sie zu erreichen glaubt, an. Hingegen wird der ganz überwiegende Teil entscheidend demotiviert.

Das Ergebnis der Dienstrechts„reform“ war für Städte und Gemeinden und deren Personal enttäuschend. Keine der fünf zentralen Forderungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Führungspositionen auf Zeit für Kommunen, dienstrechtliche Experimentierklausel, Änderungen bei Leistungsprämien und -zulagen, Streichung der Stellenobergrenzenregelungen sowie der Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes) wurde verwirklicht.⁹

Der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zur Dienstrechtsreform vom 20.6.2001 bestätigt die festgestellten Defizite. Sie lassen sich gerade für die kommunale Ebene durch Erhebungen bei Städten und Gemeinden über die marginale Nutzung der Instrumente belegen.¹⁰ Einzelne Gesetzesinitiativen¹¹ haben den konstatierten Nachbesserungsbedarf inzwischen teilweise befriedigt.

2.2 Versorgungsberichte 1996, 2001, 2005 und 2009

Bereits 1989 wurde die Bundesregierung vom Deutschen Bundestag aufgefordert, in einem Versorgungsbericht die Entwicklung der Beamtenpensionen zu beschreiben. Seine Fertigstellung und Veröffentlichung hat das Bundesinnenministerium seither regelmäßig verschoben.

⁷ S. 20.

⁸ S. 21.

⁹ Die Anforderungen an die Reform des öffentlichen Dienstrechts aus kommunaler Sicht und besonders die Wünsche der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme vom 19.1.96 zum damaligen Entwurf eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts nennen Wichmann/v. Hausen/Löhr, die innovative verwaltung 96, 20.

¹⁰ Die Resultate einer Umfrage über die Umsetzung der Dienstrechtsreform in 227 nw Kommunen beschreibt Wichmann, StGR 10/00, 25.

¹¹ Z.B. BR-Drucks. 589/99 v. 25.10.99; BT-Drucks. 14/3458 v. 26.5.00; Besoldungsstrukturgesetz v. 21.6.02, BGBl. I, 2138.

Am 4.10.1996 ist der **Versorgungsbericht 1996**¹² endlich vorgelegt worden. Den Wunsch des Bundestages, eine Prognose über die Belastung der Staatskasse durch Beamtenpensionen bis zum Jahre 2008 abzugeben, hat das Bundesinnenministerium ergänzt und sogar eine Rechnung bis zum Jahr 2040 aufgestellt. Die Einzelheiten finden sich in der vierten Auflage dieses Buches.¹³

Um aussagekräftige statistische Grundlagen für künftige Versorgungsberichte der Bundesregierung und damit für etwaige Änderungen des Beamtenversorgungsrechts zu erhalten, wurde mittlerweile eine Mitteilungspflicht der Dienstherren (§ 62a BeamtVG) begründet.

Die Bundesregierung hat am 19.9.2001 den **Zweiten Versorgungsbericht 2001**¹⁴ verabschiedet. Er stellte die Versorgungsaufwendungen im gesamten öffentlichen Dienst in Vergangenheit und Gegenwart dar und lieferte Modellrechnungen bis zum Jahr 2040. Danach sollten die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften für Beamte, Richter und Soldaten allein im früheren Bundesgebiet von 42,9 Mrd. DM bis zum Jahr 2040 auf 177,4 Mrd. DM steigen. Aus diesem Grund musste man die Prognosen des Ersten Versorgungsberichts mit den erwarteten finanziellen Belastungen korrigieren. Grund hierfür war, dass die bisherigen Gesetzesänderungen nicht reichten, um die zusätzlichen Kosten einer erheblich steigenden Zahl an Versorgungsempfängern auszugleichen. Bezogen auf das Jahr 2040 lag die Vorausberechnung mit über 1,266 Mio. Versorgungsempfängern deutlich über der bisherigen Schätzung von 1,06 Mio. Ursächlich hierfür waren nach Angaben der Bundesregierung u. a. eine höhere durchschnittliche Lebenserwartung der Pensionäre sowie die Tatsache, dass sich das durchschnittliche Ruhestandseintrittsalter auf einem konstant niedrigen Niveau von rund 58,9 Jahren bewegte. Die fünfte Auflage dieses Buches enthält die Einzelheiten (Rn 3).

Am 25.5.2005 hat die Bundesregierung ihren **Dritten Versorgungsbericht** vorgelegt.¹⁵ Erschreckendes, und von den früheren Versorgungsberichten in diesem Umfang nicht vorhergesagtes Ergebnis ist, dass die steigende Zahl der Versorgungsempfänger zu erheblich wachsenden Ausgaben führen wird, selbst wenn man die Versorgungsbezüge nicht erhöht. Im einzelnen bestehen allerdings starke Unterschiede bei Bund, Ländern und Gemeinden. Die sechste Auflage dieses Buches beschreibt die Details (Rn 3).

Mittlerweile liegt der **Vierte Versorgungsbericht**¹⁶ vor. Er ist der erste, der sich aufgrund der geänderten Zuständigkeit auf die Entwicklung der Versorgungsleistungen und -ausgaben des Bundes konzentriert. Danach ist die **Zahl der Versorgungsempfänger** (Ruhegehaltsempfänger und Hinterbliebene) beim Bund seit 2001 rückläufig (2007 gab es 702.000 Versorgungsempfänger). Bis 2050 wird sie auf 385.000 zurückgehen, wobei der Rückgang ab 2030 besonders stark sein wird. Gleichermaßen gilt für die **Versorgungsausgaben**. Diese sanken zwischen 2003 und 2006 von 14,9 Mrd. Euro um ca. 7,4 % auf 13,8 Mrd. Euro. Das durchschnittliche **Ruhestandseintrittsalter** stieg auf 62,6 Jahre. Der **durchschnittliche Ruhegehaltssatz** der Zugänge lag 2006 rund 3,4 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1994.

2.3 Versorgungsreformgesetze 1998 und 2001

- 4 Der Bundestag hat am 3.4.1998 kurz vor Ende der Legislaturperiode im vereinfachten Verfahren das „Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts“ (**Versorgungsreformgesetz 1998**)¹⁷ verabschiedet. Der Bundesrat stimmte am 8.5.1998 zu. Ziel des Gesetzes

12 BT-Drucks. 13/5840 v. 17.10.96.

13 S. 8 ff.

14 BT-Drucks. 14/7220 v. 19.10.01.

15 BT-Drucks. 15/5821 v. 22.6.05.

16 BT-Drucks. 16/12660 v. 21.4.09.

17 BR-Drucks. 338/98 v. 17.4.98.

zes war, den Versorgungsbericht 1996 auf der Grundlage der vom Bundeskabinett am 18.6.1997 gebilligten Eckpunkte¹⁸ weiter zu verwirklichen. Damit wollte man die Kosten der öffentlichen Haushalte dämpfen.

Inhaltlich enthielt das Gesetz folgende status-, besoldungs- und versorgungsrechtliche Reformen:

- Neuordnung und Straffung des Zulagenwesens,
- Verlängerung der Wartefrist für die Versorgung aus einem Beförderungsamt,
- Verschärfung der Hinzuerwerbsregelungen,
- Einschränkungen bei der Versorgung Politischer Beamter,
- Versorgungsabschläge auch beim vorzeitigen Ruhestand von Schwerbehinderten und Dienstunfähigen,
- Einführung einer Teildienstfähigkeit sowie
- Senkung der Anwärterbezüge.

Darüber hinaus wird aus Eigenbeträgen der Beamten und Versorgungsempfänger eine Versorgungsrücklage gebildet. In den Jahren 1999 bis 2013 sollen die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um 0,2 Prozentpunkte geringer ausfallen als die jeweiligen Tariferhöhungen. Damit will man das Besoldungs- und Versorgungsniveau um bis zu 3 Prozent senken, um die Beamtenversorgung finanzieren zu können.

Die Einzelmaßnahmen des Gesetzes sollen von Kosten in Höhe von rd. 1,4 Mrd. DM bezogen auf das Jahr 2008 entlasten. Hinzu kommt die Versorgungsrücklage von 60 Mrd. DM im Jahr 2014, welche die Ausgaben der Gebietskörperschaften ab 2015 mindern soll.

Bewertet man das Gesetz aus kommunaler Sicht, ist folgendes festzustellen. Die Versorgungsberichte haben gezeigt, dass im kommunalen Bereich die künftigen Versorgungsaufwendungen wegen der unterschiedlichen Personalbestände besonders verglichen mit den Ländern wesentlich geringer sind. Angesichts dieser Fakten müsste man für Städte und Gemeinden nichts ändern. Die kritische Situation der Länder lässt sich nicht auf die Kommunen übertragen. Vielmehr sollte erhöhten Versorgungsaufwendungen der Länder durch einen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern begegnet werden und nicht durch unendifferenzierte Reformen im Beamtenversorgungsrecht, die letztlich nur das schwächste Glied in der Kette, den einzelnen Beamten, treffen.

Die Änderungen sind gemäßigte Einschnitte in das Besoldungs- und Versorgungsrecht. Angesichts der realistischen Gefahr, statt dessen den zuvor politisch diskutierten Schreckenskatalog möglicher Verschärfungen (Kürzung oder sogar Wegfall der jährlichen Sonderzahlung, Senkung der bislang maximal möglichen 75 Prozent Ruhegehalt, Bestimmung des Ruhegehalts nicht mehr nach dem letzten Amt, sondern nach dem Lebenseinkommen) zu verwirklichen, ist die Kritik der Lobbyisten am Gesetzesvorhaben zwangsläufig pflichtschuldig, jedoch dankbar moderat ausgefallen. Ob die Reform die Versorgungskosten speziell der Länder nachhaltig senkt, bleibt mehr als zweifelhaft. Das setzte voraus, dass die Annahmen der Versorgungsberichte verlässlich sind. Hieran hat nicht allein das Institut der deutschen Wirtschaft¹⁹ wegen seiner eigenen Hochrechnung Zweifel. Entscheidend werde es darauf ankommen, wie sich die Pensionen im Vergleich zu den Steuereinnahmen entwickeln. Das Institut der deutschen Wirtschaft geht im Gegensatz zu den Versorgungsberichten davon aus, dass die Pensionskosten bis zum Jahre 2030 auf mehr als das Vierfache des Niveaus von 1995 stiegen, sich aber die Steuereinnahmen lediglich verdreifachten. Ohne mit einer extremen prophetischen Gabe ausgestattet zu sein, kann man voraussagen, dass die Thematik weiter den Gesetzgeber beschäftigt. Die Reform der gesetzlichen Alterssicherungssysteme wird auf die Beamtenversorgung ausstrahlen. Der Bund der Steuerzahler weist auf den erheblichen Versorgungsvorsprung für Beamte selbst bei berücksichtigter Steuerpflicht

18 Rundschreiben Deutscher Städte- und Gemeindebund 25/97 v. 27.6.97, 35.

19 Iwd Nr. 25 v. 19.6.97, 6.

für Pensionen (durchschnittliche Beamtenpension 4.752 DM/Monat, Eckrente 2.186 DM/Monat; Versorgungsquote [Altersbezüge in Relation zu den Aktivbezügen] 81 % bei Beamten, 62 % bei Rentnern) hin.²⁰ Auch deshalb scheint der – im Rentenreformgesetz als Gebot fixierte – politische Wille zu bestehen, sie „wirkungsgleich und systemgerecht“²¹ – was immer das heißen mag – auf Beamte zu übertragen.

Als Ergebnis dieser Diskussion, und um die Konsequenzen aus dem Zweiten Versorgungsbericht zu ziehen, haben der Bundestag am 30.11.2001 und der Bundesrat am 20.12.2001 das **Versorgungsänderungsgesetz 2001**²² beschlossen. In seinen wesentlichen Teilen trat es am 1.1.2002 in Kraft, die Maßnahmen zur Niveausenkung der Beamtenversorgung zum 1.1.2003.

Die wichtigsten Inhalte sind:

- Die Erhöhung der Versorgungsbezüge wird zwischen 2003 und 2010 um insgesamt 4,33 % abgeflacht, so dass sich der Versorgungshöchstsatz von 75 % auf 71,75 % vermindert. Entsprechend sinkt der jährliche Steigerungssatz (1,79375 % statt 1,875 %). Das betrifft sämtliche künftigen Versorgungsempfänger. Bei den vorhandenen Versorgungsempfängern kürzt man weder die Versorgungsbezüge noch den Ruhegehaltssatz. Vielmehr wird bei den acht ab 2003 folgenden Versorgungsanpassungen die Erhöhung der Versorgungsbezüge in gleichmäßigen Schritten abgeflacht. Wie es erfolgt, regelte § 69e BeamtVG/LBeamtVG a. F.
- Die aktiven Beamten werden in die gesetzliche Förderung einer privaten kapitaldeckten Vorsorge einbezogen.
- Die zweite Stufe der Rentenreform ab 2011 setzt die Versorgungsrücklage als Pendant zur Änderung des Rentenniveaus sowie zum Anstieg der Beitragsbelastungen der aktiven Arbeitnehmer bis 2030 um.
- Um eine Doppelbelastung zu vermeiden, setzt man den weiteren Aufbau der Versorgungsrücklage im Zeitraum der ersten Übertragungsstufe (2003 bis 2010) aus. Ab 2011 soll die Versorgungsrücklage für sechs Jahre fortgeführt werden.
- Das Witwengeld wird analog zur Witwenrente von 60 % auf 55 % reduziert. Die Mindestversorgung bleibt unberührt. Das alte Recht gilt weiter für Ehen, die vor dem 1.1.2002 geschlossen wurden, wenn mindestens ein Ehegatte vor dem 2.1.1962 geboren ist (§ 69e V S. 2 BeamtVG/LBeamtVG a. F.).
- Schließlich führte man Zuschläge für Kindererziehungs- oder Pflegezeiten ein.

Allerdings wird erneut bezweifelt, dass diese Maßnahmen reichen, um die Beamtenversorgung künftig als tragfähiges System zu erhalten; statt dessen werden weitere Einschnitte als „unausweichlich und zudem auch den Betroffenen zuzumuten“ prognostiziert.²³ Eine anscheinend archaische Lust des Deutschen, dem Beamten vieles zu neiden, scheint hier wiederum fröhliche Urstände zu feiern. Bar jeder Sachlogik wird eine „wirkungsgleiche“ Anwendung gefordert und durchgesetzt, ohne zu fragen, ob die Strukturdefizite der gesetzlichen Rentenversicherung eins zu eins bei der Beamtenversorgung bestehen und deshalb Lösungen übertragbar sind.²⁴ Dabei wird verkannt, dass es sich um zwei unterschiedliche Alterssicherungssysteme handelt, die jeweils endogen – unter Berücksichtigung ihrer eigenen Probleme – reformiert werden müssen. Überdies ist wichtig, dass „die Bruttobezüge der aktiven Beamten von vornherein – unter Berücksichtigung ihrer künftigen Pensionsansprüche – niedriger festgesetzt

20 BdSt, Der Steuerzahler 11/00, 207.

21 So auch die Beschlussempfehlung des BT-Innenausschusses, BT-Drucks. 14/7681 v. 28.11.01.

22 V. 20.12.01, BGBl. I, 3926.

23 Fuest, Pensionen im öffentlichen Dienst – Entwicklung und Reformoptionen, Studie für Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (März 04), 7. Ähnlich Karl-Bräuer-Institut des BdSt, Stellungnahmen Nr. 30, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen – Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Januar 06, 19 ff.

24 Zu Recht kritisch VG Frankfurt/M., ZBR 06, 99 (101 f.).

sind“.²⁵ Schon das Besoldungsreformgesetz von 1957 hatte die Beamtengehälter um sieben Prozent mit der Maßgabe gekürzt, es zur Pensionssicherung zu verwenden. Somit haben Beamte durch ihre geringeren Aktivenbezüge zu ihrer eigenen amtsangemessenen Versorgung bereits finanziell beigetragen. Deshalb darf ihnen nicht zum Nachteil gereichen, wenn ihre Dienstherren die für die Beamtenversorgung gesammelten Beträge zweckentfremdet für den allgemeinen Haushalt ausgegeben haben. Das wird in der öffentlichen Diskussion vielfach unterschlagen. Schließlich lässt ein ausschließlich an der Höhe der gezahlten Renten orientierter Vergleich mit der Versorgung außer Acht, dass diese bereits summenmäßig denjenigen Teil enthält, den im öffentlichen Dienst beschäftigt gewesene Rentner mit der Zusatzversorgung erhalten.

An der Tendenz einer wirkungsgleichen Anwendung sind die Beamtengewerkschaften nicht ganz unschuldig. Wenn sie bei Verbesserungen bei Beschäftigten stets fordern, diese müssten eins zu eins den Beamten zugutekommen, dürfen sie sich bei Verschlechterungen nicht wundern, wenn dieses Begehren „wirkungsgleich“ zurückschlägt. Die gewerkschaftliche Gegenposition des DBB, durch Vorleistungen in den letzten zehn Jahren hätten Beamte bezogen auf 2008 ein Sparvolumen von fast 34 Milliarden DM erbracht, wurde zwar aufgebaut²⁶, sie war jedoch erfolglos. Allemal zu denken geben sollte, dass Verschlechterungen bei Beamten (Wegfall des Urlaubsgelds, Kürzung des Weihnachtsgelds sowie Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit) nicht „wirkungsgleich“ die Beschäftigten im öffentlichen Dienst trafen.

In der Diskussion hat sich ebenfalls die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände zu Wort gemeldet mit dem Ziel, „Beamtenprivilegien in der Altersversorgung (zu) beseitigen“²⁷. Dazu müsse man das Versorgungsniveau weiter reduzieren, die Dienstbezüge sollten nur noch bis zu einer Höchstgrenze ruhegehaltsfähig sein, die Besserstellung der Beamten bei der Hinterbliebenenversorgung müsse beendet und der erhöhte Beihilfesatz von 70 % für Pensionäre auf maximal 50 % begrenzt werden. Zudem müssten die Reformen der Rentenversicherung zeit- und wirkungsgleich bei der Beamtenversorgung erfolgen.

Die geplante gesetzgeberische Reaktion auf den Dritten Versorgungsbericht hat mit dem Entwurf eines „Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes“²⁸ zwar stattgefunden, sie ist wegen des Diskontinuitätsgrundsatzes anlässlich der Neuwahl des Deutschen Bundestags im Herbst 2005 nicht erfolgreich abgeschlossen worden. Das Gesetz sollte speziell die Maßnahmen des Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen. Das ist mittlerweile im Bund, aber – wegen zwischenzeitlich geänderter Zuständigkeit durch die Föderalismusreform – auch in den meisten Ländern geschehen.

3. Öffentlicher Dienst und Verwaltungsmodernisierung

Zunächst ausgelöst durch internationale Modernisierungsentwicklungen besonders in Ländern mit angelsächsisch geprägter Verwaltungskultur (neben Großbritannien vor allem in den U.S.A. und Neuseeland) sowie den Niederlanden („Tilburger Modell“) wird seit einiger Zeit eine spezifisch nationale Diskussion zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen geführt.

Die Situation ist bekannt. Der Bund, die Länder und die Gemeinden befinden sich in einer akuten Finanznot. Zugleich vermissen sie taugliche Instrumente, damit sie sich

25 BVerfGE 114, 258 (298) = BayVBl 06, 241 (245) = NVwZ 05, 1294 (1300) = DVBl 05, 1441 (1448) = ZBR 05, 378 (389) = DÖD 06, 24 (29). Ähnlich BT-Drucks. 1/2846 v. 19.11.51, 35; BR-Drucks. 562/51, 60; BVerfGE 54, 11 (31f.); 105, 73 (115).

26 KOMBArundschau NW 5/01, 3.

27 Strategiepapier v. 25.8.04.

28 BT-Drucks. 15/5796 v. 20.6.05.

finanziell konsolidieren können. Die derzeitigen Verwaltungsstrukturen sind vielfach ungeeignet, die Probleme zu lösen. Man weiß nicht oder nicht exakt genug, wie viel es kostet, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen. Zur Finanznot kommt ein Umdenkenprozess bei den Mitarbeitern hinzu. Diese suchen verstärkt nach dem Sinn ihrer Arbeit und streben dabei, wie viele Menschen in der gesamten Gesellschaft, nach mehr Selbstverwirklichung. Selbstdarfstellungswerte lösen in immer größerem Maß Pflicht- und Akzeptanzwerte ab. Schließlich sind die Erwartungen der Bürger an die Erfüllung staatlicher Aufgaben gestiegen. Sie stellen höhere Ansprüche an Qualität und Quantität der Verwaltungsleistung. Die Verwaltung soll mehr leisten, darf aber keinesfalls mehr kosten.

3.1 Inhalte der Verwaltungsmodernisierung

- 6** Diese Lage zwingt den Bund, die Länder und die Gemeinden zum Handeln, zur Modernisierung ihrer Verwaltungen. Dabei haben Städte und Gemeinden im Vergleich zum Bund und vielen Ländern eine Vorreiterrolle übernommen. Deshalb soll hier der kommunale Weg unter besonderer Berücksichtigung der Personalwirtschaft beschrieben werden. Gemeinsam ist den Bemühungen vieler Kommunen der Wunsch, die öffentliche Verwaltung dadurch zu modernisieren, dass das Verwaltungshandeln wirkungsvoller und wirtschaftlicher erfolgt. Effektives und effizientes Verwalten heißt, noch besser als in der Vergangenheit die Interessen der Bürger, diejenigen der gewählten Repräsentanten und die Bedürfnisse der Mitarbeiter im kommunalen öffentlichen Dienst zu wahren. Abstrakter ausgedrückt lautet die Fragestellung: Werden Kommunen optimal geführt, damit sie angesichts der vielfältigen Herausforderungen des anbrechenden 21. Jahrhunderts gerade im europäischen Wettbewerb der Regionen wettbewerbsfähig sind?

Inhalt der Verwaltungsmodernisierung ist zunächst, die Verwaltung zu einem Dienstleistungs „unternehmen“ umzugestalten. Dabei wird die leistungsfähige Administration als ein „weicher“ Standortfaktor angesehen. Weiterhin sollen Verwaltungen bürgerfreundlicher sowie „kunden“ orientierter sein. Überdies will man flexibler, effektiver und wirtschaftlicher als bisher handeln, um Verwaltungsdienstleistungen auf hohem Niveau trotz knapper finanzieller Mittel sicherzustellen. Die gemeinsamen Ziele lassen sich auf folgenden Nenner bringen. Der öffentliche Dienst soll mehr leisten, weniger kosten und dabei vor allem bürgernäher agieren. Um das zu erreichen, setzen Kommunen auf eine stärkere Leistungsorientierung, indem sie finanzielle Anreize gewähren und Handlungsverantwortung auf die zuständigen Mitarbeiter durch Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation verlagern.

3.2 Rechtliche Hindernisse bei der Verwaltungsmodernisierung

- 7** Das öffentliche Dienst- und Tarifrecht steht manchen Grundgedanken der Verwaltungsmodernisierung entgegen. Deshalb können Städte und Gemeinden nur einige Reformüberlegungen verwirklichen. Viele Ansätze lassen sich lediglich nach Gesetzesänderungen in die Tat umsetzen. Dazu gehört die Forderung, Leistungen noch stärker als heute rechtlich möglich finanziell zu honorieren und die Stellenobergrenzenregelungen aufzuheben. Dem Gesetzgeber bleibt es vorbehalten, die Aufstiegsvoraussetzungen durchlässiger zu gestalten. Dasselbe gilt für die Verankerung von betriebswirtschaftlichen Grundkenntnissen in der Ausbildung sowie für Änderungen im Personalvertretungsrecht.

Zu den Punkten, die längst ohne juristische Schwierigkeiten realisiert werden können, gehören die Entwicklung oder Verfeinerung eines leistungsorientierten Beurteilungswesens und die Ausgestaltung einer Beförderungspraxis, die stärker an den erbrachten Leistungen eines Beschäftigten orientiert ist. Nivellierende Beurteilungen könnte man bereits jetzt vermeiden. Ebenso darf schon heute die Handlungsverantwortung stärker auf den einzelnen Mitarbeiter delegiert und der motivierende Anreiz einer Fachfortbildung genutzt werden.

3.3 Umfassende Beteiligung des Personals

Die Verwaltung kann ausschließlich mit den Beschäftigten zusammen erfolgreich modernisiert werden, nicht ohne sie und erst recht nicht gegen sie. Das setzt eine frühzeitige Information und eine ständige Einbeziehung des Personals sowie der Personalvertretung voraus und schließt eine regelmäßige kritische Zieldiskussion über Auftrag, Produkte, Produktqualität und künftige Entwicklung ein. Der damalige sächsische Ministerpräsident Prof. Dr. Kurt Biedenkopf hat in anderem Zusammenhang – jedoch durchaus vergleichbar – bei der gewerkschaftspolitischen Arbeitstagung des DBB 1995 auf die besondere Bedeutung der Mitarbeiterbeteiligung hingewiesen. Geschehe es nicht rechtzeitig und umfassend, werde das Personal seine gesamte Kreativität darauf verwenden, Reformen zu verhindern.

Man muss dem Personal verdeutlichen, worin die Vorteile der Führungs- und Steuerungsmodelle liegen. Die Zentralfrage nach dem „was bringt mir das?“ kann beantwortet werden. Mitarbeiter gewinnen Entscheidungsspielräume. Überträgt man größere Verantwortung, kann die Kreativität des Personals genutzt werden, das bestmögliche Ergebnis zu erreichen. Wirkt sich das zudem in einer höheren Bezahlung sowie in besseren Aufstiegsmöglichkeiten aus, liegen hierin weitere Anreize. Motivation, Spaß an der Arbeit stellen sich ein.

3.4 Konkrete Maßnahmen der Personalwirtschaft

Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung wird wesentlich durch den Antrieb und das Engagement des in ihr tätigen Personals bestimmt. Die Beschäftigten müssen durch mehr Eigenverantwortlichkeit bei der Aufgabenerledigung gefördert werden. Es gilt, sowohl Sparpotentiale zu nutzen als auch die Mitarbeiter zu qualifizieren und verstärkt anzuspornen. Städte und Gemeinden werden künftig zwar mit weniger, dafür allerdings im Durchschnitt höher qualifiziertem Personal ihre Aufgaben erfüllen. Dabei stellen kompetente Mitarbeiter einen wichtigen Wettbewerbsfaktor im Vergleich mit anderen Verwaltungen und der Privatwirtschaft dar. Die Aspekte Personalentwicklungsplanung (Potentialbeurteilung mit den Elementen Leistungsbeurteilung, regelmäßiges Mitarbeitergespräch, Tests, Arbeitsproben, Assessmentcenter; Rotation, externer Einsatz, Fortbildung), Eigenverantwortlichkeit, Führungsverhalten, Leistungsanreize und Förderung des Dienstleistungsbewusstseins sind hierbei besonders bedeutend. Das Personal als die wichtigste, zugleich aber ebenfalls die teuerste Ressource einer Verwaltung ist zu hegen und zu pflegen. Das kann durch die Delegation von Verantwortung mit anschließender Leistungskontrolle geschehen. Hierdurch erfolgt eine höhere Identifikation mit der jeweiligen Arbeit, die in mehr Zufriedenheit mit der Tätigkeit münden kann. Durch flachere Hierarchien, durch kleinere Einheiten sowie durch Teamarbeit kann man Entscheidungswege verkürzen.

Spezielle Bedeutung haben Leistungsanreizsysteme. Die Mitarbeiterbefragung der Stadt Herten vom November 1994 hat ergeben, dass monetäre Leistungsanreize bei den Beschäftigten die höchste Präferenz haben. 74 % wünschten sich mehr Geld für bessere Leistungen, 41 % flexiblere Arbeitszeiten, 38 % leistungsabhängige Beförderungen, 31 % Lob und Anerkennung sowie 25 % persönliche Fortbildungsangebote.²⁹ Werden die Etats für Aus- und Fortbildung erhöht, können Mitarbeiter für die neuen Anforderungen, z. B. in betriebswirtschaftlicher Hinsicht oder in Bezug auf Kostenbewusstsein und Servicedenken, qualifiziert werden. In Kommunalverwaltungen liegt der Haushaltssatz für Fortbildung meistens unter 1,5 % der Personalkosten, in vergleichbaren Betrieben der Wirtschaft jedoch regelmäßig über 3 %. Schließlich sind die Information und Beteiligung der Beschäftigten von größter Relevanz. Ein solcher ständiger Informationsfluss setzt das Gespräch von Chefs mit ihrem Personal und

29 Walendy, StGR 95, 205 (211).

die Preisgabe von „Herrschaftswissen“ durch die Führungskräfte voraus, damit die gemeinsamen Ziele besser verwirklicht werden können. Somit stellt die Verwaltungsmodernisierung hohe Anforderungen an Vorgesetzte. Ihr Führungsverhalten sollte Gegenstand kontinuierlicher Beurteilungen durch das Personal sein, damit frühzeitig Defizite erkannt und abgebaut werden.

Der Bund hat aus den kommunalen Erfahrungen bei der Personalentwicklung gelernt und macht in der BLV verpflichtende Vorgaben für Personalentwicklungskonzepte sowie Personalführungs- und -entwicklungsmaßnahmen (§ 46 BLV). Dazu gehören die dienstliche Qualifizierung, die Führungskräfteentwicklung, die dienstliche Beurteilung, Kooperationsgespräche, Zielvereinbarungen, die Möglichkeit der Einschätzung der Vorgesetzten durch ihr Personal sowie ein die Fähigkeiten und Kenntnisse erweiternder regelmäßiger Wechsel der Verwendung und speziell die Tätigkeit bei internationalen Organisationen (§ 46 II S. 2 BLV).

3.5 Forderungen an den Gesetzgeber

- 10** Zum Gelingen der Verwaltungsmodernisierung sind die Gesetzgeber in Bund und Ländern aufgerufen. Mit Reformen kommt man nur voran, wenn Dienstherren gesetzliche Kompetenzen erhalten und beeinträchtigende Standards aufgehoben werden. Die Modernisierung der Verwaltungen ist zudem nicht allein eine Frage der internen Organisation, sondern auch eine solche nach dem Umfang öffentlicher Dienstleistungen und Aufgaben. Eine breite Diskussion darüber, welche Aufgaben der Staat hat, wie und mit welchem Personal (Beamte oder Beschäftigte) er sie erfüllen will, ist längst überfällig. Ein schlankerer Staat führt automatisch zu schlankeren Verwaltungen.

Diese Diskussion hat mittlerweile eingesetzt. Eine von der Landesregierung NW berufene Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“, nach ihrem Vorsitzenden Prof. Dr. Hans-Peter Bull als sog. „Bull-Kommission“ bezeichnet, legte am 27.1.2003 nach zweijähriger Tätigkeit ihren Abschlussbericht vor. Ergebnis waren Vorschläge zum tiefgreifenden Umbau des öffentlichen Dienstes. Zu den Kernpunkten gehörten die Schaffung eines einheitlichen Dienstrechts statt der Unterscheidung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern sowie die Aufteilung der Bezahlung in eine feste Basisvergütung und in einen erheblichen variablen Leistungsanteil. Außerdem wollte man alle künftigen Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Dienstes in die gesetzliche Rentenversicherung nebst einer neu zu gestaltenden Zusatzversorgung einbeziehen. Für sämtliche Bediensteten sollte es einheitliche Arbeitsverträge geben. Besonders Verpflichtete (z. B. Polizisten) hätten einen arbeitsrechtlichen Sonderstatus mit erhöhtem Kündigungsschutz und Streikverbot erhalten. Art. 33 V GG sollte gestrichen und das Berufsbeamtentum abgeschafft werden.

Die Vergangenheitsform zeigt, dass diese Vorschläge weder von der damaligen rot-grünen Landesregierung noch von den schwarz-gelben und rot-grünen Nachfolgerregierungen verwirklicht wurden. Das ist gut so, denn die Ideen sind abzulehnen. Notwendige Änderungen in Teilen rechtfertigen keinen derart radikalen, ja widersinnigen Schnitt. Man kann nicht – wie die Bull-Kommission – das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes als unflexibel geißeln³⁰, um dann einen einheitlichen privatrechtlichen Beschäftigungsstatus gerade auf einer an das ähnlich starre allgemeine Arbeitsrecht angepassten Grundlage zu fordern³¹. Das verkennt die Vorteile, die das Beamtenrecht bietet. Es hat den Anschein, dass die handverlesene Bull-Kommission aufgrund eines etwaigen vorausseilenden politischen Gehorsams gegenüber ihrem Auftraggeber zu keiner sachlichen Expertise willens oder wegen mangelnder konkreter Erfahrungen vieler

30 Bericht der NW-Regierungskommission, Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft v. 01/03, 52 ff.

31 Bericht der NW-Regierungskommission, Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft v. 01/03, 143 ff.