



# Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft

Bericht  
der von der Landesregierung  
Nordrhein-Westfalen  
eingesetzten Kommission

Düsseldorf, im Januar 2003

# **Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft**

Bericht  
der von der Landesregierung  
Nordrhein-Westfalen  
eingesetzten Kommission

Düsseldorf, im Januar 2003



## Vorwort

Die im Frühjahr 2001 eingesetzte unabhängige Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ legt der Landesregierung und der Öffentlichkeit hiermit fristgerecht ihren Bericht vor.

Ihren Auftrag, die Anforderungen an den künftigen öffentlichen Dienst zu untersuchen und daraus Veränderungsvorschläge zu entwickeln, hat die Kommission weit ausgelegt. Sie hat sich deshalb nicht auf die Reform des öffentlichen Dienstrechts beschränkt, sondern diese in den größeren Zusammenhang einer umfassenden Modernisierung von Staat und Verwaltung gestellt.

Damit war von Anfang an auch das Ziel klar, nicht etwa ein Sparprogramm zu Lasten der öffentlich Beschäftigten, sondern ein grundsätzlich angelegtes Programm der Qualitätsverbesserung zu erarbeiten, das den Bürgerinnen und Bürgern als den „Kunden“ wie auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als den Leistungsträgern der öffentlichen Verwaltung gerecht wird.

Der Bericht ist von der Kommission einstimmig verabschiedet worden. Er ist das Produkt gemeinsamer Überlegungen von Personen, die aus ganz unterschiedlichen Lebens- und Berufsbereichen kommen und ganz unterschiedliche Sichtweisen eingebracht haben. Soweit Mitglieder gegen einzelne Formulierungen Bedenken hatten – was bei der Vielschichtigkeit und Schwierigkeit der Thematik unvermeidlich war –, haben sie diese zurückgestellt, um den Gesamtkonsens nicht mit abweichenden Einschätzungen zu belasten.

Allen Kommissionsmitgliedern und der Geschäftsstelle gebührt Dank für ihre engagierte Teilnahme an den Beratungen und die zahllosen schriftlichen und mündlichen Beiträge zu diesem Bericht, der im Ergebnis eine wirkliche Teamleistung darstellt. Der Landesregierung danke ich dafür, dass sie uns die Möglichkeit gegeben hat, diesen Reformvorschlag zu erarbeiten, der nunmehr der öffentlichen Kritik unterbreitet wird.

Düsseldorf, im Januar 2003

Prof. Dr. Hans Peter Bull  
Vorsitzender der Regierungskommission



---

<b>Zusammenfassung</b>	11
<b>1. Kapitel: Auftrag und Selbstverständnis der Kommission</b>	25
<b>I. Der Auftrag der Landesregierung</b>	27
<b>II. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission</b>	28
<b>2. Kapitel: Der öffentliche Dienst heute – Bestandsaufnahme und Kritik</b>	33
<b>I. Die Ausgangssituation</b>	35
1. Eine Welt im Wandel	35
2. Neue Herausforderungen für den Staat	36
<b>II. Mängel und Fehlentwicklungen im deutschen öffentlichen Dienst</b>	37
1. Grundsätzliches	37
2. Wesentliche Schwachpunkte	38
a) Verrechtlichung	38
b) Regel- statt Zielorientierung	39
c) Zu wenig Wettbewerb, zu wenig Bürgerorientierung	39
d) Zu wenig wirtschaftliches Denken	40
e) Zu wenig Leistungsanreize, falsches Bezahlungssystem	40
f) Schwache Führung	41
g) Zu wenig selbstbewusste Aufgabenwahrnehmung	41
h) Hoher Krankenstand und Frühpensionierungen	42
i) Die Versorgungsproblematik	42
<b>III. Strukturprobleme des gegenwärtigen Dienstrechts</b>	44
1. Die Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts	44
2. Das deutsche Berufsbeamtentum und seine historischen Grundlagen	45
3. Grundsätze des gegenwärtigen Beamtenrechts	48
4. Das Recht der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst	52
5. Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts	56
<b>IV. Das Beispiel: Die Situation im Schulbereich</b>	58
<b>V. Der öffentliche Dienst in Zahlen</b>	62

1. Bundesstatistik	62
2. Landesstatistik	64
3. Beschäftigte der Gemeinden und Gemeindeverbände	65
<b>3. Kapitel: Leitlinien und Rahmenbedingungen eines zukunftsfähigen öffentlichen Dienstes</b>	<b>69</b>
<b>I. Der Reformansatz der Kommission</b>	<b>71</b>
<b>II. Umfang und Organisation staatlicher Aufgaben</b>	<b>74</b>
1. Die wesentlichen Aufgaben des Staates	74
a) „Kernaufgaben“	75
b) „Gewährleistungsaufgaben“	76
2. Die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung	79
<b>III. Leitbild und Kultur des öffentlichen Dienstes der Zukunft</b>	<b>80</b>
1. Bürger- und Kundenorientierung	81
2. Leistungsorientierung	82
3. Wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten	82
4. Qualifizierte Führung	83
5. Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewußtsein	84
<b>IV. Organisationsreform als Erfolgsbedingung</b>	<b>84</b>
1. Von den Aufgaben ausgehen	85
2. Transparente Verfahrensabläufe, straffe Beteiligungsregeln	85
3. Wirksame Dezentralisierung und Aufgabenentflechtung	86
4. Umfassende Budgetierung, Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung	87
<b>V. Der öffentliche Dienst im Zeitalter des e-Government</b>	<b>88</b>
1. Bedeutung von e-Government	88
2. Nutzen und Ziel von e-Government	89
3. Schwierigkeiten beim Einsatz von e-Government	90
4. Lösungsansätze zum Einsatz von e-Government	92
5. Umsetzung von e-Government in NRW	94

---

<b>4. Kapitel: Das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes</b>	97
<b>I. Die strategischen Felder eines modernen Personalmanagements</b>	99
<b>II. Führungsanforderungen und ihre Umsetzung im öffentlichen Dienst</b>	102
1. Verbesserung der Führungskompetenz	102
2. Führungskräfteentwicklung	103
3. Führungsfunktionen und Führungspersonal: Besetzung und Rekrutierung	108
<b>III. Zielvereinbarungen</b>	110
1. Grundsätzliches	110
2. Bedingungen effektiver Zielvereinbarungen	112
3. Einführung von Zielvereinbarungen	114
4. Leistungsbeurteilung und Leistungsmessung	117
5. Monetäre und nichtmonetäre Leistungsanreize	120
<b>IV. Auswahl, Qualifizierung und Entwicklung des Personals</b>	121
1. Reform der Einstellungsvoraussetzungen	121
2. Ausbildung	121
3. Auswahlverfahren	124
4. Weiterbildung	124
<b>V. Gleichstellungspolitik</b>	126
<b>5. Kapitel: Ein neues Entgeltsystem</b>	131
<b>I. Ausgangslage und Handlungsbedarf</b>	133
<b>II. Leitlinien und Grundstruktur</b>	133
<b>III. Basisvergütung als Ergebnis von Funktionsbewertung</b>	134
<b>IV. Leistungsorientierte Vergütungskomponente</b>	136
<b>V. Abschaffung bestimmter Bezahlungselemente</b>	137
<b>VI. Tarifliche und außertarifliche Vergütung</b>	137
1. Vergütungssystem für den Tarifbereich	137
2. Ausgestaltung des Vergütungssystems für den außertariflichen Bereich	138
<b>VII. Verknüpfung von Vergütung und Versorgung</b>	139
<b>VIII. Einführung und Finanzierung des Systems</b>	139

<b>6. Kapitel: Ein neues Dienstrecht</b>	141
<b>I. Leitlinien</b>	143
1. Neugestaltung und Anpassung an das allgemeine Arbeitsrecht	143
2. Gesetz-/Tarif-Modell	144
3. Einheitlicher Beschäftigungsstatus	145
4. Leistungsorientierte Vergütung	145
5. Zulässigkeit von Arbeitskämpfen	145
6. Kündigungsschutz	146
7. „Beamte im neuen Sinne“	146
8. Personalaustausch mit der Wirtschaft	146
<b>II. Sonderregelungen für „Beamte im neuen Sinne“</b>	147
<b>III. Vertragsbegründungsphase</b>	148
<b>IV. „Beförderungen“ und Personalentwicklung</b>	151
<b>V. Inhalt des Beschäftigungsverhältnisses</b>	151
1. Pflichten des Beschäftigten	151
2. Arbeitszeit	152
3. Versetzung und Abordnung	153
4. Nebentätigkeit	153
<b>VI. Beendigungsmöglichkeiten und Absicherung</b>	154
1. Beendigungsgründe	154
2. Verfahren zur Lösung des Beschäftigtenverhältnisses	155
<b>VII. Tarifvertragsregelungen</b>	156
<b>VIII. Mitbestimmungsrechte</b>	157
<b>IX. Altersversorgung</b>	159
<b>X. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Änderungsbedarf</b>	162
1. Einheitliche Arbeitsverhältnisse und Sonderstatus	163
2. Sonderstatus und Tarifvertrag	164
3. Reformvorschläge und hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	164
a) Laufbahngrundsatz	165
b) Lebenszeitanstellung	165

---

c) Streikrecht	166
d) Leistungsbezogene Vergütung	167
e) Beihilfeberechtigung	168
4. Zuständigkeit der Arbeitsgerichte und grundgesetzliche Gesetzgebungskompetenz	168
5. Erschwerung von Konkurrentenklagen und Änderung des Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz	168
6. Vorschläge für eine Änderung des Grundgesetzes	169
a) Änderungsvorschlag zu Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz	169
b) Streichung des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz	170
c) Anpassung der Kompetenzvorschriften	171
<b>7. Kapitel: Die Umsetzung der Reformen</b>	173
<b>I. Der Lösungsweg</b>	175
<b>II. Change Management: Leitprinzipien</b>	176
1. Von „oben“ nach „unten“ : Vorgabe der Grundlinien der Reform	177
2. Von „unten“ nach „oben“ : das Gegenstromprinzip	177
3. Qualifizierung der Führungskräfte	179
<b>III. Das politische Fundament</b>	179
<b>IV. Die Handlungsfelder der Landesregierung</b>	181
1. „Paket 1“ : Landeseigene Maßnahmen ohne erforderliche Gesetzesänderungen	182
2. „Paket 2“ : Landesgesetzgebung	183
3. „Paket 3“ : Initiativen gegenüber dem Bundesgesetzgeber	184
4. Die nächsten Schritte	185
a) Vorab: Regierungserklärung zu den Grundlinien der Reform	185
b) Projektorganisation	185
c) Flankierende Maßnahmen	185
d) Übergangsvorschriften	187
e) Reform-Controlling	187

## **Anhang: Beurteilungsbögen** (Leistungsbeurteilung, Kompetenzbeurteilung)

### **Anlagenband**

1. Nevil Johnson, Der öffentliche Dienst in Großbritannien:  
ein Prozess der stetigen Anpassung (Oktober 2001)
2. Eidgenössisches Finanzdepartement, Informationen über  
das schweizerische Bundespersonalgesetz, Bern (2000)
3. Heinz Klinkhammer, Von der Behörde zum Global Player – Personeller Umbau  
und personalstrategische Neuausrichtung der Deutschen Telekom AG (2002)
4. Ursula Nelles, Gender-mainstreaming (November 2001)
5. Hartmut Bäumer/Helmut Kauther, E-Government, e-Democracy  
und die Verwaltung der Zukunft (Januar 2002)

## Zusammenfassung

---



## **Zusammenfassung**

### **1. Kapitel: Auftrag und Selbstverständnis der Kommission**

1. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen will die Verwaltung umfassend modernisieren. Die Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ hatte den Auftrag, aus der Sicht unabhängiger Fachleute aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft zu beschreiben, welche Anforderungen an den öffentlichen Dienst der Zukunft zu stellen sind, und der Landesregierung entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung des Dienst- und Tarifrechts zu machen.
2. Die Kommission hat dazu zunächst untersucht, welche Aufgaben Staat und Verwaltung in der Zukunft wahrzunehmen haben werden und welche Anforderungen an den zukünftigen öffentlichen Dienst zu stellen sind.

### **2. Kapitel: Der öffentliche Dienst heute – Bestandsaufnahme und Kritik**

3. Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich in einem Prozess rapiden Wandels. Daher müssen alle herkömmlichen Strukturen, Systeme und Prozesse der öffentlichen Verwaltung auf den Prüfstand gestellt werden.
4. Die deutsche öffentliche Verwaltung wird den aktuellen Herausforderungen nicht gerecht. Sie erbringt ihre Leistungen für die Gesellschaft nicht in der nötigen und möglichen Qualität. Sie arbeitet insbesondere zu stark regel- und zu wenig ergebnisorientiert. Während der Wettbewerb in der Wirtschaft zu ständiger Leistungssteigerung anreizt, fehlen entsprechende Anreize in der öffentlichen Verwaltung. Daher mangelt es vielfach auch an Bürger- und Kundenfreundlichkeit. Unterentwickelt ist auch die Führungskompetenz der Vorgesetzten

in deutschen Verwaltungen. Das Bezahlungssystem ist falsch, und die Versorgung der Beamten stellt den Staat vor massive Finanzprobleme.

5. 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 sich im Vergleich zu Angehörigen der anderen Gruppe ungerecht behandelt fühlen. Die starke Ausdifferenzierung des öffentlichen Dienstrechts hat überdies eine ungewöhnlich hohe Regelungsichte und Kompliziertheit der Normen verursacht, durch die eine effiziente Rechtsanwendung erschwert wird.
6. Das Beamtenrecht ist wesentlich von den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ geprägt (Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz) und wird dadurch in verschiedener Hinsicht (z.B. Bezahlungssystem, Teilzeitbeschäftigung, Flexibilität, Mobilität) den geänderten Anforderungen an Staat und Verwaltung nicht gerecht.
7. Das Recht der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst ist ebenfalls nicht hinreichend flexibel. Die gegenseitige Beeinflussung von Beamten- und Tarifrecht hat sich insgesamt eher ungünstig ausgewirkt. Leistungsanreize sieht das Tarifrecht in ebenso geringem Umfang vor wie das Beamtenrecht. Im Vergleich zu den Tarifverträgen der Privatwirtschaft sind die des öffentlichen Dienstes überreguliert.
8. Das Personalvertretungsrecht ist zersplittert und inhaltlich unbefriedigend.
9. Die verschiedenen Problemfelder sind besonders deutlich im Bereich der Schulen erkennbar. Insbesondere die Beschäftigung beamteter und angestellter Lehrerinnen und Lehrer in gleichen Funktionen und mit gleichen Aufgaben sowie das Fehlen von Leistungsanreizen für Hochleister werden als kontraproduktiv empfunden.

10. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik in den öffentlichen Verwaltungen geschieht häufig noch unkoordiniert und ohne gesamtheitliche Strategie.

### **3. Kapitel: Leitlinien und Rahmenbedingungen für einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst**

11. Die Reformvorschläge der Kommission beruhen insbesondere auf folgenden Überlegungen:
- Der Staat ist und bleibt auf seinen verschiedenen Ebenen der Garant von Recht und Sicherheit und gewährleistet dadurch auch wirtschaftliche Entwicklung.
  - Leitidee der Reform muss der mündige Bürger und die mündige Bürgerin sein, die ihre Interessen selbständig wahrnehmen wollen und können. Der Staat sollte daher in Zukunft nicht mehr alle Aufgaben wahrnehmen, die er bisher wahrgenommen hat.
  - Praktisch ist die Frage, *wie* die Aufgaben erfüllt werden sollen, wichtiger als die, *welche* Aufgaben staatlich bzw. kommunal sein oder bleiben sollen. In Betracht kommt eine breite Palette unterschiedlicher Organisationsformen der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen.
  - Ziel der Reformüberlegungen muss es insbesondere auch sein, Qualität und Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung zu sichern. Methoden aus der Führung von Wirtschaftsunternehmen, die sich dort bewährt haben, können zu diesem Zweck auf die öffentliche Verwaltung angepasst übertragen werden.
  - Eine Reihe von „Kernaufgaben“ muss auch künftig im wesentlichen von eigenen staatlichen bzw. kommunalen Beschäftigten ausgeführt werden, insbesondere die Aufgaben von Polizei und Justiz, Streitkräften und Finanzverwaltung. Bei der Vielzahl der „Gewährleistungsaufgaben“ hingegen hat der Staat keinen

„Erfüllungsauftrag“, sondern er hat die Erreichung bestimmter gesellschaftlicher Zustände zu gewährleisten.

13. Für die Ausführung der staatlichen und kommunalen Aufgaben kommen sowohl die Schaffung selbständiger Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen, die privat-öffentliche Zusammenarbeit („Public Private Partnership“), das Kontraktmanagement, die Beschaffung von Gütern und Leistungen auf dem Markt („outsourcing“) wie auch die vollständige Privatisierung in Betracht. Dabei sind je nach Aufgaben und Arbeitsabläufen differenzierte Lösungen zu suchen. Nicht zu empfehlen wäre eine Privatisierung „um jeden Preis“.
14. Das Leitbild für den öffentlichen Dienst der Zukunft sollte auf folgenden Elementen aufbauen:
  - Bürger- und Kundenorientierung
  - Leistungsorientierung
  - Wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten
  - Qualifizierte Führung
  - Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein.
15. Der Erfolg einer Dienstrechtsreform hängt auch von der Veränderung der Organisationsstrukturen ab. Aufbau- und Ablauforganisation müssen sich an den Aufgaben orientieren, nicht umgekehrt. Die Abläufe müssen transparent, die Beteiligungs- und Controllingregeln müssen klar sein, und es muss ein verbindliches Zeitmanagement festgelegt werden. Grundsätzlich empfiehlt sich eine Dezentralisierung der Zuständigkeit unter Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Vielfach müssen Aufgaben entflochten, d.h. das Zusammenwirken mehrerer Stellen auf weitere Notwendigkeit überprüft und möglichst zugunsten einer Zuständigkeitskonzentration geändert werden.
16. E-Government kann, richtig eingesetzt, dazu dienen, dem Ziel einer leistungsstarken, kostengünstigen, transparenten und kundenorien-

tierten Verwaltung näher zu kommen. Dazu bedarf es einer klaren Strategie, ausreichender finanzieller Mittel und eines Zusammenwirkens von öffentlichen und privaten Stellen. Notwendig ist insbesondere die Einrichtung einer zentralen e-Government-Stelle des Landes.

#### **4. Kapitel: Das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes**

17. Erfolgsbedingung ist ferner ein professionelles Personalmanagement mit den strategischen Feldern Personalentwicklung, Organisationsentwicklung, Kulturentwicklung und Entwicklung der Personalsysteme.
18. Beim Führungspersonal der öffentlichen Verwaltung ist ein Qualitätssprung nötig. Die Kommission empfiehlt die Entwicklung eines „aktivierenden Führungsstils“ unter Abkehr von der rein sachorientierten Aufgabenerledigung hin zu einer mitarbeiterbezogenen, motivierenden und wirklich führenden Vorgesetztenfunktion. Zur Qualifizierung der Führungskräfte ist u.a. wesentlich verstärkte Fortbildung erforderlich. Dazu bedarf es der Ausarbeitung eines zielgenauen mehrstufigen Fortbildungsprogramms, das in ein breiter angelegtes Programm der Führungskräfteentwicklung mündet.
19. Zu einer nachhaltigen Führungskräfteentwicklung gehören die folgenden Schritte:
  - Festlegung des Bedarfs an Führungskräften und der notwendigen Kompetenzen;
  - Analyse der vorhandenen Führungskräfte und des verfügbaren Nachwuchspotenzials;
  - Festlegung der notwendigen Maßnahmen zur Vermittlung von Grund- und Aufbauwissen, aber auch zum Erlernen oder Verändern sozialer Kompetenzen und Einstellungen; dabei ist auch an Methoden des „e-learning“ und des „learning on the job“ zu denken.
20. Führungsfunktionen sollen ausschließlich aufgrund einer wirklichen Bestenauslese auf der Grundlage eines klaren und detaillierten An-

forderungs- und Kompetenzprofils besetzt werden; Ämterpatronage und sonstige sachfremde politische Einflüsse müssen abgewehrt werden. Die Stellen sind grundsätzlich breit auszuschreiben, also ressortübergreifend und möglichst sogar verwaltungsextern. Führungskräfte sollen auch aus der Privatwirtschaft angeworben werden. Fehlbesetzungen müssen leichter korrigierbar werden als sie es heute sind.

21. Flächendeckend sollen Zielvereinbarungen eingeführt werden. Sie bilden das Rückgrat einer auf Effektivität und Effizienz gerichteten Verwaltungsarbeit. In ihnen treffen Vorgesetzte mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder mit nachgeordneten Stellen konkrete, möglichst quantifizierte Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen (und deren Kosten). Der Grad der Zielerreichung nach Ablauf eines bestimmten Zeitraumes fließt in die Leistungsbeurteilung ein.
22. Die Vorgaben für die Verwaltung werden von den Volksvertretungen erarbeitet und mit Prioritäten versehen. Die vom Parlament bzw. den kommunalen Vertretungsgremien beschlossenen politischen Vorgaben sind in der Folge durch alle Stufen der Exekutive von oben nach unten in konkrete Ziele umzusetzen („Zielvereinbarungskaskade“). Das Haushaltsrecht muss auf dieses Verfahren abgestimmt und darauf umgestellt werden, den verschiedenen Einheiten jeweils die erforderlichen Mittel nach wirtschaftlichen Erwägungen, d.h. auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Rechnungen zuzuteilen. Zur Kontrolle der Zielerreichung haben alle Behörden entsprechende Berichte zu veröffentlichen; die Landesregierung sollte ein diese Berichte zusammenfassendes Führungsinformationssystem einrichten.
23. Vor der Einführung von Zielvereinbarungen sind verschiedene Voraussetzungen zu schaffen, insbesondere die Bekanntgabe der Vorstellungen, die von der Landesregierung für die

mittel- und langfristige Entwicklung der nachgeordneten Verwaltungen verfolgt werden, die Einrichtung eines aussagefähigen Controlling-Systems und die systematische Schulung der Führungskräfte.

24. Bei der Auswahl, Qualifizierung und Entwicklung des Personals darf nicht nur auf fachliche und methodische Kenntnisse geachtet werden; vielmehr müssen auch soziale Kompetenzen geprüft und gefördert werden, die dem Leitbild (Nr.14) entsprechen. Der Einstieg in den öffentlichen Dienst soll nicht mehr in erster Linie von einem bestimmten formalen Bildungsabschluss abhängig sein.
25. Der Nachwuchs soll künftig – wo immer möglich – aus den Absolventen allgemeiner und öffentlich zugänglicher Bildungseinrichtungen rekrutiert werden. Die bisherigen verwaltungsinternen Fachhochschulen sollen – mit Ausnahme des Polizeibereichs – in die allgemeine Hochschullandschaft integriert werden (Externalisierung der Ausbildung).
26. Das Auswahlverfahren für den Verwaltungsnachwuchs muss auf allen Ebenen objektiver gestaltet werden, z.B. durch Einschaltung von Kollegialorganen und externe Sachverständige.
27. Weiterbildung muss allgemein als dringende Notwendigkeit anerkannt und bedarfsorientiert neu ausgerichtet werden.
28. Auf allen Gebieten des öffentlichen Dienstes ist die faktische Gleichstellung von Männern und Frauen herzustellen. „Gendermainstreaming“ ist eine Querschnittsaufgabe und bei jeder einzelnen Aufgabe zu beachten. Bei der Art und Weise der Aufgabewahrnehmung ist die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern stets zu berücksichtigen. Kollegialorgane, die über Einstellungs- oder Besetzungsvorschläge zu befinden haben, sollen paritätisch mit Männern und Frauen besetzt sein.

## 5. Kapitel: Ein neues Entgeltsystem

29. Das derzeitige Bezahlungssystem des öffentlichen Dienstes weist erhebliche Schwächen auf: unterschiedliche Systeme für die drei Statusgruppen, zu geringe Leistungsorientierung, unangemessene Orientierung des Einkommens an Alter, Familienstand und Kinderzahl, hochdifferenziertes Zulagensystem und zu große Bezahlungsunterschiede bei gleichen Funktionen.
30. Die Kommission empfiehlt den Tarifvertragsparteien einige Grundlinien für ein Entgeltsystem, das sich an Funktion und Leistungen der Beschäftigten und an den Marktverhältnissen orientiert.
31. Zu einem solchen neuen Ansatz gehören u.a.
  - die Einführung eines flächendeckenden Systems der Funktionsbewertung für den öffentlichen Dienst,
  - die Abschaffung alters- und familienstandsbezogener Komponenten; Berufserfahrung soll als Element der leistungsbezogenen Vergütung honoriert werden, sowie
  - die Abschaffung des überkomplexen Zulagensystems.
32. Das Einkommen sollte grundsätzlich aus einer Basisvergütung und einer variablen Leistungsvergütung bestehen. Der leistungsorientierte Anteil an der Gesamtbezahlung muss einen signifikanten Teil ausmachen; mit steigender Hierarchiestufe und Eigenverantwortung muss sich das Gewicht immer mehr zur Leistungskomponente hin verschieben. Beförderungen werden dadurch vorgenommen, dass eine neue Funktion übertragen wird, die höher bewertet ist.
33. Als Richtschnur für die Festlegung der beiden Vergütungsbestandteile sollte ein angemessenes „Zieleinkommen“ in jeder Funktionsgruppe angestrebt werden. Es sollte aus der Summe des festen Baseinkommens und des sich bei normaler Leistung ergebenden variablen Vergütungsanteils bestehen. Mehrleistungen führen nach

diesem Modell zu Mehreinkommen; Minderleistungen führen zu Mindereinkommen.

34. Für alle Funktionen des tariflichen Bereiches sollten fixe Basiseinkommen (Tarifgehälter) und variable leistungsbezogene Bestandteile vereinbart werden. Für den außertariflichen Bereich, also im wesentlichen die Führungskräfte von einer bestimmten Funktionsebene an sollten Gehaltsbänder festgelegt werden. Alle Beschäftigten mit derselben Funktionsbewertung werden dann in dasselbe Gehaltsband eingestuft. Die Lage innerhalb des Bandes richtet sich im wesentlichen nach der Dauerleistung.
35. Das neue Entgeltsystem soll nach der Umstellungsphase keine Mehrkosten verursachen.

## **6. Kapitel: Ein neues Dienstrecht**

36. Das Dienstrecht ist umfassend neu zu gestalten, soweit wie möglich zu vereinheitlichen und an das allgemeine Arbeitsrecht anzugleichen.
37. Der Grundstatus der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist durch Gesetz zu regeln, die Elemente und die Höhe der Gegenleistung, die den Beschäftigten zustehen soll, sind durch Tarifvertrag festzulegen.
38. Kennzeichen des anzustrebenden neuen Dienstrechts sind u.a.:
  - ein einheitlicher Beschäftigungsstatus auf privatrechtlicher Grundlage,
  - leistungsorientierte Vergütung (s. oben Nr. 29 – 34),
  - die Zulässigkeit von Arbeitskämpfen (auch des Streiks, jedoch mit Ausnahmen) sowie
  - Kündigungsschutz entsprechend dem allgemeinen Arbeitsrecht (soweit nicht Sonderregelungen erforderlich sind, siehe dazu sogleich Nr. 39).
39. Bestimmte Gruppen hoheitlich Beschäftigter (Beamte im neuen Sinne) müssen in ihrer persönlichen Unabhängigkeit besonders geschützt werden; umgekehrt muss ihre Pflichtenbindung und Loyalität

gegenüber dem Arbeitgeber betont werden. Daher sollen für sie zusätzliche Sonderregelungen gelten, u.a. ein verstärkter Kündigungsschutz. Zu dieser Gruppe sind in Anlehnung an das europäische Gemeinschaftsrecht zu zählen:

- der diplomatische Dienst,
- die Zoll- und Finanzverwaltung,
- innere und äußere Sicherheit einschließlich Katastrophenschutz und Feuerwehr,
- die Justiz (die Rechtsstellung der Richter bleibt ohnehin unverändert) sowie
- Leitungsfunktionen in obersten Bundes- und Landesbehörden.

40. Einzelfragen des Dienstrechts sollen – mit den sachlich gebotenen Modifikationen bei den hoheitlich Tätigen – wie im allgemeinen Arbeitsrecht geregelt werden (Vertragsbegründung und -beendigung, Pflichten der Beschäftigten, Arbeitszeit, Versetzung und Abordnung, Nebentätigkeiten u.a.).

41. Den Tarifparteien empfiehlt die Kommission, sich auf Mindestregelungen zu beschränken und möglichst einfache, nicht unnötig differenzierende Regelungen zu vereinbaren sowie die bundesweiten Flächentarifverträge durch spartenbezogene Tarife abzulösen (Beispiele: Versorgungstarif, Krankenhaustarif, Wissenschaftstarif, Schultarif usw.).

42. Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretungen sollen an das allgemeine Arbeitsrecht angeglichen werden. Ein einheitliches Mitbestimmungsrecht für alle abhängig Beschäftigten hätte den Vorteil, dass notwendige Innovationen und Reformanliegen, die typischerweise zuerst aus dem Bereich der Privatwirtschaft an die Politik herangetragen werden, auch der Arbeitnehmerbeteiligung im öffentlichen Dienst zugute kommen.

43. Für die Altersversorgung schlägt die Kommission vor, einen Systemwechsel zu vollziehen, der die künftige Versorgung der öffentlich

Beschäftigten auf ein finanziell gesichertes Fundament stellt. Es beruht auf zwei Prinzipien:

- Übergang von der gegenwärtigen Finanzierung aus dem laufenden öffentlichen Haushalt auf ein teils sozialversicherungsrechtlich geregeltes, teils kapitalgedecktes System, in das periodengerecht Beiträge eingezahlt und für welches Versorgungsrücklagen gebildet werden;
- organisatorische Herausnahme des gesamten Systems aus dem Zugriff der Politik und Überführung des nicht-sozialversicherungsrechtlichen Teiles in unabhängige, im wesentlichen von den Begünstigten verwaltete Strukturen, vergleichbar mit den bestehenden Versorgungswerken.

44. Die vorgeschlagenen Neuregelungen machen die Änderung von Art. 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes erforderlich. Der „Funktionsvorbehalt“ des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz muss neu formuliert werden; die Verweisung auf die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz sollte gestrichen werden.

## **7. Kapitel: Die Umsetzung der Reformen**

45. Große Organisationen tendieren generell zur strukturellen Beharrung. Ein Kernproblem bei allen Transformationsprozessen ist, dass diese Prozesse als bloße „Ausführung“ unterschätzt werden. Die Umsetzung der Reformziele ist jedoch eine eigenständige Aufgabe, die besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Erfolgsentscheidend und sehr schwierig ist dabei die notwendige Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

46. Der Veränderungsprozess muss sorgfältig geplant und durchgeführt werden. Dazu müssen die Grundlinien der geplanten Reform durch die Führungskräfte dargestellt und erklärt werden, aber im Gegenstrom müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv an dem

- Veränderungsprozess beteiligt werden. Die Führungskräfte müssen für dieses „Change Management“ besonders qualifiziert werden.
47. Die Landesregierung will eine Reform des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen. Dieser Veränderungswille muss in ein Handlungsprogramm umgesetzt werden. Das Programm muss Gegenstand einer breit angelegten, allgemeinen und öffentlichen Debatte werden.
48. Die Empfehlungen an die Landesregierung verteilen sich auf drei „Pakete“, nämlich
- Maßnahmen, die die Landesregierung selbständig umsetzen kann,
  - Maßnahmen, die sie als Gesetzesvorlagen in den Landtag einbringen kann, und
  - Maßnahmen, für die die Landesregierung Bundesratsvorlagen erarbeiten kann.
49. Die Landesregierung könnte in dem landesweiten Reformprozess mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie sogleich mit einigen „Leuchtturm-Projekten“ im eigenen Haus begänne.
50. Für den Reformprozess sollte ein angemessenes Budget vorgesehen und eine eigene Veränderungsorganisation parallel zur Linienorganisation eingerichtet werden. Zur Begleitung und Kontrolle dieses Prozesses sollte ein Monitoring-Team oder eine ständige Evaluierungskommission eingesetzt werden. Erwägenswert erscheint es auch, einen hochrangigen Reformbeauftragten der Landesregierung mit der Koordinierung der Vorhaben und der Überwachung ihrer Durchführung zu betrauen.

**1. Kapitel:  
Auftrag und Selbstverständnis  
der Kommission**

---



## I. Der Auftrag der Landesregierung

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat die **Modernisierung von Staat und Verwaltung** zu einem zentralen Anliegen ihrer Politik gemacht.

*Fortführung der  
Verwaltungsreform*

Der Koalitionsvertrag der Landesverbände der SPD und der Partei Bündnis 90/ Die Grünen für die 13. Legislaturperiode sieht unter Punkt VI.5. „Bürgerfreundliche und leistungsstarke Verwaltung“ vor:

*„ Wir wollen die Verwaltungsreform konsequent fortführen. Das bedeutet: Abbau von Bürokratie, Stärkung der Bündelungsfunktion der Mittelbehörden, mehr Effizienz in den Bearbeitungsprozessen, mehr Motivation und mehr Leistungsorientierung, moderne Formen der Kooperation, bessere Möglichkeiten im Austausch von Erfahrungen und von Personal zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Administration. Dazu ist erforderlich,*

*– ...*

*– dass wir ein modernes Dienstrecht und Tarifvertragsrecht schaffen, das mehr Flexibilität bietet, um sich den wachsenden und ändernden Anforderungen besser anpassen zu können; wir werden eine Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ einsetzen,*

*– ... .“*

Das Landeskabinett hat auf dieser Grundlage in seiner Sitzung am 14.11.2000 entschieden, die Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ einzusetzen.

Der Auftrag an die Kommission lautete, aus der Sicht unabhängiger Fachleute aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft zu beschreiben, welche Anforderungen an den öffentlichen Dienst der Zukunft zu stellen sind, und der Landesregierung entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung des Dienst- und Tarifrechts zu machen.

Diesem Auftrag entsprechend sollte die Kommission die tatsächlichen Schwachpunkte des öffentlichen Dienstrechts herausfiltern – auch im Vergleich mit anderen Ländern und der Wirtschaft – und die Conse-

quenzen für die Änderung des Rechts der im öffentlichen Dienst Beschäftigten aufzeigen. Die geltende Rechtslage und insbesondere die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sollten zwar beachtet werden, für die Kommission jedoch keine Grenze in der Entwicklung neuer Visionen eines öffentlichen Dienstes der Zukunft darstellen.

## **II. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission**

Im Namen der Landesregierung NRW hat Innenminister Dr. Fritz Behrens 23 Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung in die Regierungskommission berufen:

<b>Hartmut Bäumer</b>	Geschäftsführender Gesellschafter der BRIDGES Consulting, Public Affairs & Management GmbH, Berlin; Rechtsanwalt
<b>Prof. Dr. Monika Böhm</b>	Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Marburg
<b>Prof. Dr. Axel Born</b>	Partner und Mitglied des Board of Directors bei McKinsey & Company, Inc.
<b>Ernst Breit</b>	früherer Bundesvorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes, stellvertretender Vorsitzender der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (Kommissionsmitglied bis Ende des Jahres 2001)
<b>Prof. Dr. Hans Peter Bull</b>	Professor für öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Universität Hamburg, vormals Bundesbeauftragter für den Datenschutz und Innenminister des Landes Schleswig-Holstein
<b>Dr. Hans-Jürgen Forst</b>	Sprecher der Region West (NRW) und der Zweigniederlassung Düsseldorf der Siemens AG

<b>Hermann Hibbeler</b>	Personalratsvorsitzender bei der Stadt Detmold (Kommissionsmitglied ab Januar 2002)
<b>Dr. Edgar Jannott</b>	Aufsichtsratsmitglied der ERGO-Versicherung, früherer Vorstandsvorsitzender der VICTORIA- Versicherungsgesellschaften
<b>Prof. Nevil Johnson</b>	Professor emeritus für vergleichende Regierungslehre an der Universität Oxford und Fellow des Nuffield College
<b>Dr. Helmut Kauther</b>	Gründungspartner der NordWestConsult – Kauther, Klippstein, Kreibohm, Zülka GbR, Bielefeld; Rechtsanwalt
<b>Dr. Heinz Klinkhammer</b>	Vorstand Personal bei der Deutschen Telekom AG
<b>Dr. Axel G. Koetz</b>	Geschäftsführender Partner, KPI Internationale Politik- und Managementberater
<b>Martin Krüger</b>	Freiberuflicher Medienberater
<b>Rainer Kunz</b>	Leitender Ministerialrat a.D. (Kommissionsmitglied ab Januar 2002)
<b>Prof. Dr. Franz Lehner</b>	Präsident des Instituts Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum NRW
<b>Dr. Erika Mezger</b>	Leiterin der Abteilung Forschungsförderung in der Hans-Böckler-Stiftung
<b>Prof. Dr. Ursula Nelles</b>	Professorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Wirtschaftsstrafrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (Institut für Kriminalwissenschaften)
<b>Prof. Dr. Ulrich Preis</b>	Direktor des Forschungsinstitutes für deutsches und europäisches Sozialrecht und des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht an der Universität zu Köln

- Prof. Dr. Marga Pröhl** Mitglied der Geschäftsleitung, Leiterin des Themenfeldes „Demokratie und Bürgergesellschaft“ bei der Bertelsmann Stiftung
- Dr. Horst Reichenbach** Generaldirektor der Generaldirektion ADMIN (Personal und Verwaltung) der Europäischen Kommission
- Dr. Ludwig Schmidt** Leiter des Zentralen Servicebereichs Werksdienste, Umwelt und Sicherheit der Bayer AG und des Werkes Leverkusen
- Prof. Dr. Helmut Schnellenbach** Präsident a.D. des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen (Kommissionsmitglied bis Ende des Jahres 2001)
- Dr. Roland Schulz** Geschäftsführender Gesellschafter der HENKEL-Gruppe, u.a. zuständig für den Unternehmensbereich Personal (bis Ende 2001), Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Personalführung
- Jean-Marie Woehrling** Generalsekretär der multinationalen Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR), Straßburg
- Prof. Jacques Ziller** Leiter der Rechtswissenschaftlichen Abteilung und Professor für öffentliches Recht und Rechtsvergleich am European University Institute in Florenz, Italien

Den Vorsitz der Kommission führte Prof. Dr. Hans Peter Bull.

Die konstituierende Sitzung fand am 27. April 2001 statt. Dabei wurden Vereinbarungen über die Organisation, die internen Verfahrensregeln und die näher zu betrachtenden Themenfelder getroffen.

Insgesamt hat die Kommission zwölfmal getagt. Hinzu kommen eine

Vielzahl von Treffen der noch zu erwähnenden Arbeitsgruppen und einer Redaktionsgruppe.

Die Kommission hielt es für erforderlich, vor der Beratung über die künftige Gestalt des öffentlichen Dienstes und des Dienstrechts zunächst zu klären, welche Aufgaben Staat und Verwaltung in der Zukunft wahrzunehmen haben werden und welche Anforderungen aus der Sicht der Gesellschaft an den zukünftigen öffentlichen Dienst zu stellen sind. Im Anschluss daran nahm die Kommission eine Bestandsaufnahme des geltenden Rechts und der Probleme des Dienstrechts vor. In der Folge informierte sich die Kommission mit Hilfe externer Experten über die Situation in wesentlichen Teilbereichen (Polizei, Schulen, Sozialwesen, Alterssicherung) und legte danach die Arbeitsschwerpunkte fest.

Einzelne Themenfelder wurden sodann mittels Arbeitsgruppen, bestehend aus vier bis sechs Kommissionsmitgliedern, näher untersucht. Folgende Arbeitsgruppen wurden gebildet:

- Arbeitsgruppe „**Personalentwicklung**“  
(einschl. Unter-AG „**Aus-/Fortbildung**“)
- Arbeitsgruppe „**Leistungsanreize**“
- Arbeitsgruppe „**Führung**“
- Arbeitsgruppe „**Soziale Sicherung**“
- Arbeitsgruppe „**Dienstrecht**“
- Arbeitsgruppe „**Umsetzung**“

Die dort erarbeiteten Ergebnisse bzw. Empfehlungen wurden anschließend in der Kommission diskutiert. Sie sind mit einstimmigem Beschluss in den vorliegenden Bericht eingegangen.

Die Kommission hat den Meinungsaustausch mit Vertretern der Gewerkschaften und Berufsverbände gesucht und auch den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Die Landesregierung hat die Verbindung zur Regierungskommission über einen Beirat sichergestellt, der auf der Ebene der Staatssekretär-

*Anhörung der  
Gewerkschaften,  
Berufsverbände und  
kommunalen  
Spitzenverbände für die  
Meinungsfindung der  
Kommission*

innen und Staatssekretäre eingerichtet war. Im Rahmen der dritten (25.08.2001), achten (24.05.2002) und zwölften Sitzung (22.11.2002) fanden Treffen statt, in denen einzelne Themen und Ergebnisse erörtert worden sind.

Die Kommission weiß um zahlreiche Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung auf Landesebene und besonders in Kommunalverwaltungen, die z.T. wichtige Elemente des hier vorgeschlagenen Gesamtkonzepts umgesetzt haben. Dies wird ausdrücklich gewürdigt, ersetzt aber nicht die Notwendigkeit einer flächendeckenden Umsetzung zur Reform des öffentlichen Dienstes.

Die Arbeit der Kommission wurde organisatorisch und fachlich durch die Geschäftsstelle der Regierungskommission unterstützt. Diese war im Innenministerium einem Referat angegliedert und setzte sich neben dem Referatsleiter aus zwei weiteren Mitarbeitern zusammen. Von der Konstituierung bis zur neunten Sitzung war Ministerialrat Dr. Ludger Schrapper Leiter der Geschäftsstelle; nach seinem Wechsel zu einem anderen Ministerium übernahm Ministerialrat Peter Münch diese Funktion. Die weiteren Angehörigen der Geschäftsstelle waren Regierungsrätin Alexandra Büdgen und Amtsrat Reiner Hegenböhmer. Redaktionelle Hilfe leistete Rechtsreferendar Felipe Temming LL.M.

Die Geschäftsstelle richtete eine **Internet-Homepage** der Kommission ein, die unter der Adresse **[www.regierungskommission.nrw.de](http://www.regierungskommission.nrw.de)** erreichbar ist.

**2. Kapitel:**  
**Der öffentliche Dienst heute –**  
**Bestandsaufnahme und Kritik**

---



## I. Die Ausgangssituation

### 1. Eine Welt im Wandel

Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich in einem Prozess rapiden Wandels. Durch weltweite neue Entwicklungen in Technik und Güterproduktion, beim Kapitalverkehr und auf dem Arbeitsmarkt, bei Dienstleistungen wie auf den Gebieten von Medien und Kultur verändern sich die Lebensumstände und das Bewusstsein der Menschen. Staat und Verwaltung müssen sich auf diese Veränderungen einstellen.

Die **Prinzipien der Vergangenheit** sind **nicht** mehr in allen Bereichen **geeignet, zukunftsfähige Lösungen zu garantieren**. Deshalb ist es notwendig, alle herkömmlichen Strukturen, Systeme und Prozesse der staatlichen und kommunalen Verwaltung auf den Prüfstand zu stellen und nach neuen Ansätzen zu suchen. Die Wirtschaft ist durch die Intensivierung des globalen Wettbewerbs in ungeahntem Ausmaß in ihren Grundfesten erschüttert und zur Veränderung gezwungen. In immer stärkerem Maße kommt es nicht nur zu einem globalen Wettbewerb der Unternehmen, sondern auch der Staaten. Die öffentliche Verwaltung bestimmt als ein Standortfaktor den Erfolg oder Misserfolg eines Landes mit. Volkswirtschaften konkurrieren heute kaum noch über die klassischen Produktionsfaktoren Kapital, Boden und Arbeit miteinander, sondern **entscheidend für ihre Zukunftsfähigkeit** ist primär die **Qualität ihrer Infrastruktur und die Entwicklung ihres Humankapitals**. Das betrifft besonders die Bereiche Forschung, Bildung, Sicherheit, Gesundheit sowie Transport- und Kommunikationssysteme. Will Deutschland zu den attraktivsten Ländern gehören, so muss es auch in den genannten Sektoren eine Spitzenstellung anstreben. Dies zwingt zu einem Reformansatz, der strukturelle Verfestigungen überwindet, auf klare Zielfestlegungen, funktionierenden Wettbewerb und konsequente Kosten- und Leistungsorientierung setzt und die Interessen der Gesellschaft – also das, was

*Wettbewerb der Staaten:  
Öffentliche Verwaltung  
ist ein wesentlicher  
Standortfaktor*

traditionell als „Gemeinwohl“ bezeichnet wird – wie der einzelnen Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt („Kundenorientierung“).

## 2. Neue Herausforderungen für den Staat

Eine wesentliche **Funktion von Regierung und Verwaltung** muss es sein, neu auftauchende **gesellschaftliche** und **soziale Probleme frühzeitig** zu **erkennen** und vorausschauend Lösungsvorschläge zu initiieren. Solche neuen Lagen sind in der jüngeren Vergangenheit in vielen Bereichen eingetreten:

- Die Erkenntnis, dass die **natürlichen Ressourcen** dieser Welt **endlich** sind, dass ihr Verbrauch zur Beeinträchtigung von Lebensgütern der Menschen führen kann, und dass sie für künftige Generationen geschont werden müssen, hat einen ganzen großen Rechts- und Verwaltungsbe- reich entstehen lassen. Hier treten auch weiterhin neue Risiken und neue Handlungsbedarfe in Erscheinung. Gesellschaft, Wirtschaft und Staat sind auf je eigene Weise gefordert, ökonomische und soziale Prozesse öko- logisch richtig zu steuern und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.
- Die **Europäische Union** schreitet auf dem Wege der **Integration** voran und verändert die Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Prozesse, oft zum vorübergehenden Nachteil einheimischer Unternehmen, und er- zwingt strukturelle Innovationen. Die nationalen Regierungen und Ver- waltungen sehen sich vor die Forderung nach Hilfen im Wettbewerb gestellt, aber gleichzeitig durch das Beihilferecht der EG daran gehindert.
- Die weltweite **Migration von Arbeitskräften** und die großen Flücht- lingsströme fordern die Leistungs- und Gestaltungskraft der Ver- waltungen heraus – zusätzlich zu der ohnehin schon bestehenden Aufgabe der Existenzsicherung und Infrastrukturversorgung für alle Menschen.
- Auch **gesellschaftliche Entwicklungen** müssen von Staat und Kom- munen auf friedliche, gerechte und humane Verhältnisse hin beeinflusst

werden. Eine wichtige Rolle spielt dabei die **Förderung der Gleichstellung** von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen und staatlichen Handlungsfeldern.

- **„Zivilgesellschaftliche“ Aktivitäten** können den Staat im Sinne des Subsidiaritätsprinzips entlasten und agieren oft flexibler und orts- und sachnäher als die notwendigerweise regelgebundenen Behörden. Die Formen solcher nicht-staatlicher, aber auch nicht-wirtschaftlicher Initiativen variieren von herkömmlichen Ehrenämtern bis zur bürgerschaftlichen Partizipation an Planungen und Entscheidungen (wie im Beispiel der „Planungszelle“). Die Förderung von Stiftungen und anderen gemeinnützigen Einrichtungen unterstützt diese positive Entwicklung. Die **Verwaltung** muss sich darauf einstellen, mit solchen Initiativen **zusammenzuarbeiten** und zivilgesellschaftliche Problemlösungen zu fördern.

## II. Mängel und Fehlentwicklungen im deutschen öffentlichen Dienst

### 1. Grundsätzliches

Die deutsche öffentliche Verwaltung wird ihren Aufgaben und insbesondere den beschriebenen neuen Herausforderungen nicht hinreichend gerecht. Sie ist überlastet, weil die Politik ihr über lange Zeit hin immer mehr Probleme aufgebürdet hat. Dabei sind immer größere, z.T. unerfüllbare Erwartungen geweckt worden; vom Staat wird mehr erwartet als er mit seinen Mitteln leisten kann. Erst im Verlauf der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte ist es zur allgemeinen Erkenntnis geworden, dass die öffentliche Verwaltung sich aus vielen Tätigkeiten zurückziehen muss, die sie bisher ausgeübt hat.

*Aufgabenüberlastung der öffentlichen Verwaltung führt zu unbefriedigenden Leistungen*

Aber auch die unumstrittenen staatlichen und kommunalen Aufgaben werden oft nicht in befriedigender Weise ausgeführt. So werden trotz vielfacher Bemühungen um die Modernisierung viele Leistungen für die Gesellschaft nicht in der nötigen und möglichen Qualität erbracht. Oft

arbeitet die Verwaltung zu umständlich, weil sie zu stark regel- und zu wenig ergebnisorientiert ist. Viele Strukturen sind verkrustet; sowohl Organisation und Verfahrensweisen wie das Personalrecht sind in vieler Hinsicht veraltet. Es fehlt an wirtschaftlichem Denken, an Wettbewerbsdruck und an wirksamen Leistungsanreizen. Führungskompetenz ist unterentwickelt. Überdies herrscht weithin noch eine Kultur des Misstrauens sowohl innerhalb der öffentlichen Verwaltung wie im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern. Phänomene wie ein relativ hoher Krankenstand und die weit verbreitete Praxis der Frühpensionierung deuten darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen zum Teil schlecht sind.

## 2. Wesentliche Schwachpunkte

Abgesehen von dem Zustand des Dienstrechts, das besonders behandelt werden muss (s. in diesem Kapitel unter III.), ist im einzelnen als besonders auffällig festzustellen:

### a) Verrechtlichung

*Zustand der  
Überregulierung:  
Innovation wird  
im Keime erstickt*

Die deutsche Verwaltung ist in ein enges Korsett von Vorschriften eingebunden. Die – im Ansatz rechtsstaatlich gebotene – **hohe Regeldichte** behindert die Initiative und Kreativität leistungsbereiter Beschäftigter und verhindert nicht selten innovative, alternative Lösungen. In neuerer Zeit ist zwar erkannt worden, dass die Notwendigkeit rechtlicher Regelung sorgfältiger geprüft werden muss („Gesetzes-TÜV“) und dass vor neuer Normsetzung eine Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich ist; doch werden solche guten Vorsätze im politischen Entscheidungsprozess regelmäßig vergessen. Zur Lösung neu auftauchender Probleme oder bei veränderter Betrachtungsweise werden regelmäßig neue Gesetze erlassen; Lösungen im Rahmen des geltenden Rechts sind schon deshalb die Ausnahme, weil fast jede staatliche Aktivität bereits gesetzlich festgeschrieben ist, also stets Änderungsbedarf besteht.

### b) Regel- statt Zielorientierung

Die Politik steuert und kontrolliert die Exekutive bisher fast ausschließlich mittels **Vorgabe von Regeln und zweckgebundener Zuweisung von Mitteln**. Auf diese Weise wird die Einhaltung von Rechtsprogrammen und die Orientierung an verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung zur fast alleinigen Handlungsmaxime von Verwaltungshandeln. Neben der grundgesetzlichen Vorgabe der Rechtmäßigkeit der Verwaltung zählen Ziele wie das Erreichen eines bestimmten Ergebnisses innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens nicht zu den expliziten oder verinnerlichten, handlungsleitenden (kulturellen) Werten in der öffentlichen Verwaltung. Ziele werden auch in generellen Vorgaben oder individuellen Weisungen nur allgemein formuliert und erwartete Ergebnisse bleiben weitgehend unspezifiziert und vor allem unkontrolliert.

*Falsche Steuerung der Verwaltung durch „input“-Orientierung*

Diese Form von „**input**“-**Steuerung** steht einer höheren Effizienz des öffentlichen Dienstes entgegen. Sie **verlangsamt** viele **Vorgänge** und **erschwert verantwortungsbewusstes** dezentrales **Verhalten von Behörden**. Sie geht auch an den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger vorbei, die ihr Urteil über die Verwaltung in erster Linie aufgrund der Leistungen und Ergebnisse, also des „output“ der Organisation bilden. Manche haben das inzwischen erkannt und beginnen mit der Einführung neuer Methoden. Dies geschieht aber noch lange nicht in ausreichendem Maße und mit der gebotenen Energie.

### c) Zu wenig Wettbewerb, zu wenig Bürgerorientierung

Lange Zeit hatte die öffentliche Verwaltung auf vielen Gebieten ein Monopol und hat sich dementsprechend wie ein Monopolist verhalten. Das gilt z.B. für die inzwischen privatisierten Bereiche Post, Telekommunikation und Bahn, aber auch für Verwaltungsleistungen, auf die die Bürgerinnen und Bürger angewiesen sind. Überall da, wo kein Wettbewerb zwischen verschiedenen „Anbietern“ herrscht, sind die Anreize zur Steigerung der eigenen Leistung zu gering. **Serviceeinstellung und**

**Kundenfreundlichkeit kommen hier regelmäßig zu kurz.** So herrscht in manchen Bereichen der öffentlichen Verwaltung immer noch ein quasi-obrigkeitlicher Stil des Umgangs mit den Bürgerinnen und Bürgern.

#### **d) Zu wenig wirtschaftliches Denken**

*Mangel an Kosten- und Leistungsrechnungen*

Seit langem wird mit Recht beklagt, dass dem öffentlichen Dienst wirtschaftliches Denken weitgehend fremd ist. **Kostenbewusstsein, sparsamer Verbrauch** von Ressourcen und das **Streben nach günstigeren Lösungen** sind noch immer **unterentwickelt**. Kosten- und Leistungsrechnungen sind erst in Teilen der öffentlichen Verwaltung eingeführt worden. Man weiß also vielfach noch nicht, zu welchen Kosten man Verwaltungsleistungen „produziert“, und kennt deshalb auch keine konkreten Möglichkeiten der Beschleunigung und Einsparung.

#### **e) Zu wenig Leistungsanreize, falsches Bezahlungssystem**

Leistungsanreize werden im öffentlichen Dienst gegenwärtig nur unzureichend gesetzt; manche **Regeln und Praktiken** sind sogar **kontraproduktiv**. Das gilt für die Bezahlung, aber auch für nichtmonetäre Leistungsanreize.

*Orientierung der Einkommenshöhe an sachfremden Kriterien*

Unter der Starrheit der Strukturen und Regeln leiden auch die Beschäftigten selbst. Die Tüchtigen haben zu wenig Anreize, insbesondere was die Bezahlung überdurchschnittlicher Leistungen angeht. Das enge Korsett des Laufbahnsystems und der **Besoldungsordnungen** macht den öffentlichen Dienst **für besonders Leistungsbereite unattraktiv** und wird sich im künftig zu erwartenden Wettbewerb um die besten Nachwuchskräfte äußerst ungünstig auswirken. Es fehlt im öffentlichen Dienst andererseits an Sanktionsmöglichkeiten bei Schlechtleistung, was zu Lasten der Pflichtbewussten und Leistungsstarken geht.

Die Festsetzung der Einkommen in der Verwaltung entspricht häufig auch nicht der Belastung, Bedeutung oder Aufgabenstellung oder ist nicht marktgerecht. Die von den Beschäftigten empfundene Ungerechtigkeit ist ein wesentlicher Demotivationsfaktor.

### f) Schwache Führung

Die **Führungsqualität der Vorgesetzten** in deutschen Verwaltungen ist – einschlägigen Untersuchungen und Befragungen zufolge – mittelmäßig bis **schlecht**. Moderne Führungsprinzipien haben in die Verwaltungen bisher zu wenig Eingang gefunden. Bei der Auswahl von Führungskräften spielen Laufbahnentwicklung und Fachkompetenz eine zu große Rolle im Vergleich mit den wichtigeren Management- und Führungskompetenzen. Führungsfortbildung findet in viel zu geringem Maße statt.

Es fehlen aber auch weithin die organisatorischen, personalwirtschaftlichen und personalrechtlichen Voraussetzungen qualifizierter Führung. Wer zu wenig oder unklar definierte Kompetenzen hat, wer zwar Fachverantwortung trägt, aber keine Ressourcenverantwortung erhält, wer ein intransparentes System steuern soll, dem werden „Führungsfehler“ kaum vorzuwerfen sein. Sie erscheinen vielmehr als systemimmanent und verstärken die Mängel bei Auswahl, Qualifizierung und Fortbildung.

*Fehlen von  
Rahmenbedingungen für  
qualifizierte Führung*

Außerdem ist die **Verteilung der Funktionen auf die politischen und die administrativen Instanzen** vielfach **dysfunktional**. „Oben soll gesteuert und nicht gerudert werden“ beschreibt ein Bild richtigen Führungsverhaltens, das auf allen Ebenen staatlicher und kommunaler Verwaltung viel zu wenig beherzigt wird. In Ministerien werden einfache Verwaltungsvollzugsentscheidungen getroffen. In vielen Kommunen ist das Verhältnis von Rat und hauptamtlicher Stadt- oder Gemeindeverwaltung gestört. Die Organe, denen die Festlegung der Ziele und Normen obliegt, neigen vielfach dazu, auch Einzelentscheidungen zu treffen, für die aus guten Gründen die Verwaltung zuständig ist.

*„Oben steuern,  
unten rudern“*

### g) Zu wenig selbstbewusste Aufgabenwahrnehmung

Viele der in der öffentlichen Verwaltung tätigen Menschen sind in einer Weise ausgebildet und sozialisiert worden, die es ihnen erschwert, sich auf die neuen Herausforderungen einzustellen. Wenn sie sich gesetzestreu und weisungsgemäß verhalten, erzielen sie nicht immer die von den

*Übermäßige Absicherung  
erschwert Kommunikation  
zwischen Behörde und Bürger*

„Kunden“ wie auch von den Vorgesetzten erwarteten Ergebnisse. Die entsprechende Kritik empfinden sie verständlicherweise als ungerecht. Sie fühlen sich teilweise auch unterbewertet und unterbezahlt.

**Führungskompetenz** ist ihnen **nicht vermittelt** worden, zu selbstbewusster Ausschöpfung ihrer Befugnisse werden sie nicht ermuntert. So wird die Suche nach sachgerechten Entscheidungen und bürgerfreundlichem Verfahren in der Praxis häufig von dem Streben nach Absicherung der eigenen Entscheidung gegenüber möglicher Kritik überdeckt. Oft warten deshalb Behörden ohne sachlichen Grund bei der Einführung neuer Rechtsnormen darauf, dass ihnen konkretisierende und erläuternde Verwaltungsvorschriften an die Hand gegeben werden oder die Verwaltungsgerichte ihnen die Auslegung wichtiger Begriffe vorschreiben. Dieses Sicherheitsstreben führt auch dazu, dass die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung durch Verfahrens- und Formvorschriften erschwert wird, die vornehmlich der Rückversicherung der Behörden gegen Beschwerden und Kritik dienen. So werden überflüssige Bescheinigungen, Erklärungen und Beweise verlangt, ohne den Aufwand dafür zu bedenken und in eine Relation zu dem erwartbaren Nutzen zu setzen.

#### **h) Hoher Krankenstand und Frühpensionierungen**

Krisensymptome des öffentlichen Dienstes sind auch der gegenüber der Privatwirtschaft unverändert **hohe Krankenstand** und der hohe Anteil an **vorzeitigen Pensionierungen**. Die Ursachen sind vielfältig. Für einen erheblichen Teil der Fälle und insbesondere für die Frühpensionierungen dürften aber die Arbeitsverhältnisse ausschlaggebend sein, z.B. die besonders hohe Belastung von Grund- und Hauptschullehrern. Defizite bei der Arbeitszufriedenheit, dem Betriebsklima, den Leistungsanreizen und insbesondere dem Vorgesetztenverhalten haben negative Auswirkungen.

#### **i) Die Versorgungsproblematik**

Im Bereich der **Beamtenversorgung** sieht sich der Staat verstärkt vor **massive Finanzprobleme** gestellt. Betragen die Versorgungsausgaben

1970 noch 4,5 Milliarden €, stiegen sie für das Jahr 2000 bereits auf 22 Milliarden € an. Nach dem zweiten Versorgungsbericht der Bundesregierung von 2001 werden die Pensionsaufwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden bei unverändertem Fortgang im Jahr 2040 auf rund 90 Milliarden €, also mehr als das Vierfache ansteigen. Das bedeutet eine enorme Belastung der Haushalte und eine deutliche Verminderung des politischen Handlungspotenzials.

*Einstellungswelle der 60er und 70er Jahre ohne Aufbau von Rücklagen ist Kredit zu Lasten der nächsten Generationen*

Ursächlich für die entstehende Problemsituation ist die **umfangreiche Einstellung von Beamten in den 60er und 70er Jahren**. Durch die Schaffung von vermeintlich „billigeren“, nicht mit Sozialversicherungsbeiträgen behafteten Beamtenstellen ohne gleichzeitigen Aufbau von Rücklagen konnten bei gleichen verfügbaren Finanzmitteln deutlich höhere Leistungen angeboten werden als bei einer die Alterslasten angemessen berücksichtigenden Ressourcenpolitik. Insoweit hat hier die Politik einen nicht als solchen ausgewiesenen Kredit in Multimilliardenhöhe zu Lasten der nächsten Generationen aufgenommen, der nun zur Bedienung ansteht.

Der Effekt wird verstärkt durch steigende Lebenserwartung und zunehmend frühere Zuruhesetzung. Die Hoffnung, dass hier lediglich ein „Pensionierungsberg“ ansteht, der „untertunnelt“ werden kann, ist dabei, solange das gesamte Personalvolumen oder die Relation zwischen Angestellten und Beamten sich nicht deutlich ändern, unbegründet. Vielmehr hat die Einstellungspolitik der 60er und 70er Jahre dazu geführt, dass die relativen Versorgungskosten pro Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes temporär abgesunken sind. Der gegenwärtige Anstieg der Versorgungskosten stellt im wesentlichen nur die Rückkehr zu einer normalen Kostensituation dar.

Die gegenwärtige, **starre Trennung der Versorgungssysteme** wirkt sich als „goldene Fessel“ aus, die dem Einzelnen einen Wechsel zwischen Verwaltung und Wirtschaft weitgehend unmöglich macht. Die Undurchlässigkeit der Systeme verhindert somit, dass neue Ideen aus dem einen Bereich in den anderen eingebracht werden.

### III. Strukturprobleme des gegenwärtigen Dienstrechts

#### 1. Die Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts

Eine wesentliche Ursache der beschriebenen Fehlentwicklungen liegt im geltenden Dienstrecht. Das Recht des öffentlichen Dienstes ist geprägt durch **zwei konkurrierende Regelungssysteme**: das **Beamtenrecht**, ausgestaltet als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, und das **Recht der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes**. Während das Beamtenrecht in zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen umfänglich kodifiziert ist, fußt das Recht der Arbeiter und Angestellten auf dem nur bruchstückhaft kodifizierten und überwiegend durch Rechtsprechung geprägten allgemeinen Arbeitsrecht. Eine quasi gesetzersetzende Funktion haben die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes erlangt.

*Motivationsdefizite durch ungleiches Dienstrecht*

Diese **Zweiteilung** des Dienstrechts **in Beamtenrecht** (z.B. Beamtenrechtsrahmengesetz, BRRG; Bundesbeamtengesetz, BBG und Landesbeamtengesetz, LBG) **und Arbeitsrecht** der öffentlich Bediensteten (z.B. verstreute Vorschriften im allgemeinen Arbeitsrecht, Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder, MTArb, Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter der Gemeinden, BMT-G; Bundesangestelltentarifvertrag, BAT) führt als Strukturproblem zu sachlich nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen von Beschäftigten, obwohl sie die gleiche Arbeit leisten. Zu schwer nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen führen auch die immer noch zwischen Arbeitern und Angestellten – ohne sachliche Rechtfertigung – differenzierenden Tarifverträge. Im schlimmsten Falle führt die durch Dienst- und Tarifrecht bewirkte Ungleichbehandlung und fehlende Leistungsorientierung zur „inneren Kündigung“ vieler Mitarbeiter.

Das öffentliche Dienstrecht wird überwiegend – auch im Bereich der Rechtswissenschaft – durch das Beamtenrecht dominiert. Es gibt keine ausgebildete „Arbeitsrechtswissenschaft“ des öffentlichen Dienstes.

Das gesamte öffentliche **Dienstrecht** in Deutschland ist außerdem durch eine **hohe Normdichte** geprägt. Das Grundgesetz gibt wesentliche Prinzipien für die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstrechts vor, bis hin zu differenziert ausgestalteten Gesetzgebungszuständigkeiten. Bundes- und Landesgesetze sowie -verordnungen bilden ein dichtes Normgeflecht. Freilich wird der Gesetzgeber noch übertrumpft durch die Tarifvertragsparteien, die ein kaum noch zu durchdringendes Dickicht von Tarifregelungen und zahlreichen Sonderregelungen geschaffen haben.

*Flexibilitäten werden nicht genutzt*

Arbeitsrecht und Beamtenrecht des öffentlichen Dienstes werden in der Praxis – unter anderem aus politischen Erwägungen und Haushaltsgründen – vielfach in gleicher Weise angewendet. Dadurch werden jeweils **vorhandene flexible Instrumentarien des Arbeitsrechts und des Beamtenrechts nicht genutzt**. Ein Beispiel sind im Arbeitsrecht zulässige betriebsbedingte Kündigungen, ohne die Umstrukturierungen häufig nicht effektiv funktionieren können. Sie sind zwar auch im öffentlichen Dienst möglich, politisch aber tabuisiert.

## 2. Das deutsche Berufsbeamtentum und seine historischen Grundlagen

Das **Berufsbeamtentum** wird heute vielfach als überkommenes Relikt aus alten Zeiten angesehen. Von seiner Grundidee her trägt es jedoch **durchaus fortschrittliche** Züge. Im 18. Jahrhundert waren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Beamten wichtige Errungenschaften auf dem Weg vom Gehorsam gegenüber dem Monarchen zur Verpflichtung auf das Staats- und Gemeinwohl. Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) hob 1919 hervor, dass die Beamten „Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“ sind (Art. 130 Abs. 1 WRV). Die Rechtsstellung der Beamten wurde in wesentlichen Elementen verfassungsrechtlich befestigt, die „wohlerworbenen Rechte der Beamten“ für unverletzlich erklärt (Art. 129 WRV). Die Sonderstellung der Beamten wurde nach dem Zweiten

*Unabhängigkeit und Unparteilichkeit durch Verpflichtung auf das Allgemeinwohl*

Weltkrieg – allerdings ohne die Gewährleistung der wohlerworbenen Rechte – in das Grundgesetz und fast alle Landesverfassungen übernommen. Allein die Hessische Verfassung schreibt bis heute die Schaffung eines einheitlichen Arbeitsrechts für alle Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltung vor.

*Mehr Angestellte und Arbeiter als Beamte*

War historisch die Beamtenschaft der Kern des Personals des öffentlichen Dienstes, so haben sich die Verhältnisse – bedingt durch ein geändertes Staatsverständnis und die Entwicklung von der Ordnungsverwaltung zur Leistungsverwaltung – massiv verändert. Heute werden mehr als **zwei Drittel aller Beschäftigten** des öffentlichen Dienstes in Arbeitsverhältnissen **als Angestellte und Arbeiter beschäftigt**. Die Abgrenzung des Beschäftigtenstatus ist vielfach zufällig. Zwar werden in den klassischen Bereichen mit hoheitlichen Aufgaben (Polizei, Feuerwehr, Justiz und Finanzverwaltung) in erster Linie Beamte beschäftigt. In allen anderen Bereichen ist die funktionale Abgrenzung zwischen Beamten und Arbeitnehmern kaum mehr möglich.

**Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz** hat den Gesetzgeber verpflichtet, das Recht des öffentlichen Dienstes „unter Berücksichtigung der **hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums**“ zu regeln. Zu diesen Grundsätzen werden insbesondere die **Anstellung auf Lebenszeit**, das **Laufbahnprinzip**, das Gebot der „**vollen Hingabe**“ an das Amt und korrespondierend das **Alimentationsprinzip** gezählt. Aus diesen Grundsätzen sind zahlreiche Vorgaben für die Ausgestaltung des Dienstrechts hergeleitet worden, die sich z. T. als Hindernisse für durchgreifende Reformen des öffentlichen Dienstes erwiesen haben.

Eine weitere wichtige Festlegung enthält **Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz**, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, „die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“. Die Vorschrift wird als institutionelle Garantie eines Mindesteinsatz-

bereiches des Berufsbeamtentums angesehen (**„Funktionsvorbehalt“**). Welche Bereiche eine hoheitsrechtliche Ausübung von Befugnissen erfordern, ist umstritten. In der Praxis werden häufig in ein und derselben Funktion Beamte und Angestellte nebeneinander verwendet.

Eine verfassungsrechtliche Vorgabe bildet auch das grundrechtsgleiche subjektive **Recht** eines jeden Deutschen **auf Zugang zu öffentlichen Ämtern** nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung, **Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz**. Dabei wird als Zugang nicht nur die erstmalige Einstellung, sondern auch jede Beförderung angesehen. Diese Vorschrift ist heute europarechtskonform so auszulegen, dass grundsätzlich auch die Angehörigen von EU-Mitgliedstaaten gleichen Zugang zum deutschen öffentlichen Dienst haben (mit dem Vorbehalt der „Kernverwaltung“). Die Beamtengesetze haben diese Öffnung ausdrücklich bestätigt. Eine Änderung des Grundgesetzes wurde jedoch unterlassen.

Da Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz in Verbindung mit einfachgesetzlichen Normen das Recht einschließt, die Unterlassung der Ernennung von weniger geeigneten Konkurrenten zu verlangen, folgt daraus für die alltägliche Praxis der Personalwirtschaft die Schwierigkeit, dass zahlreiche Einstellungs- und Beförderungsbewerber, die sich ungerecht behandelt fühlen, ihr Interesse im Wege der verwaltungsgerichtlichen Konkurrentenklage verfolgen. In dieser weitgehenden Justitiabilität von Personalentscheidungen liegt ein wichtiger Unterschied zur allgemeinen arbeitsrechtlichen Praxis, in der solche Rechtsstreitigkeiten wesentlich seltener sind. Die Konkurrentenklagen verursachen Besetzungsblockaden, die wegen der langen Dauer der Verwaltungsgerichtsprozesse (selbst in Verfahren des einstweiligen, also beschleunigten Rechtsschutzes) häufig die Arbeitsfähigkeit von Behörden erheblich einschränken.

Bei allen Veränderungen des Dienstrechts sind auch die grundgesetzlichen Kompetenznormen (**Art. 73, 74 Nr. 12, 74a und 75 Nr. 1 Grundgesetz**) zu beachten. Die **Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten**

*Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz:  
Gerichtliche Nachprüfbarkeit  
von Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen*

*Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten:  
Wettbewerb der Systeme*

**auf Bund und Länder** begründet die Chance, dass unterschiedliche Regelungsmodelle zustande kommen, die miteinander in Konkurrenz treten. Einigkeit besteht darüber, dass die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstrechts nach Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz dem Gesetzgeber obliegt. Einer Regelung durch Tarifvertrag ist damit für diejenigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, ein Riegel vorgeschoben. Gleichwohl ist eine inhaltlich einheitliche Ausgestaltung möglich. Auch in der Vergangenheit hat der Gesetzgeber häufig Tarifentwicklungen (insbesondere bei der Bezahlung) nachvollzogen.

### 3. Grundsätze des gegenwärtigen Beamtenrechts

Das **Beamtenverhältnis** ist – anders als die Dienstverhältnisse der Arbeitnehmer – in seiner Grundstruktur als **öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis ausgestaltet**, dessen Rechts- und Pflichtenkreis normativ geregelt ist. Zur Gewährleistung einer möglichst weitgehenden Einheitlichkeit der Beamtenverhältnisse hat der Bund der Landesgesetzgebung Rahmenvorschriften für das Statusrecht der Beamten sowie auch Vorschriften vorgegeben, die in Bund und Land einheitlich und unmittelbar gelten. Besonderen Gruppen des öffentlichen Dienstes sind eigene Normen zugeordnet, so den Richtern (Deutsches Richterrecht und Richterrecht der Länder), den Soldaten (Soldatenrecht) und dem Hochschulpersonal (Hochschulrahmengesetz und Hochschulrecht der Länder).

*Ernennung, Probezeit und grundsätzlich Anstellung auf Lebenszeit*

Das Beamtenrecht geht vom „Normalfall“ des Berufsbeamten auf Lebenszeit aus (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BRRG), der sich „mit voller Hingabe“ diesem seinem Beruf widmet (so verlangt es § 36 Satz 1 BRRG). „Teilzeitbeamte“ und umfangreiche Nebentätigkeiten gelten als irregulär.

Das Beamtenverhältnis wird durch Ernennung begründet, wobei der Beamte in der Regel zunächst einen Vorbereitungsdienst im Widerrufsbeamten-

verhältnis absolviert, an dessen Ende er eine Laufbahnprüfung bestehen muss. Im Anschluss daran hat er eine Probezeit im Beamtenverhältnis auf Probe abzuleisten. Die Anstellung (erste Verleihung eines Amtes) nach erfolgreicher Beendigung der Probezeit darf nur unter Einweisung in eine besetzbare Planstelle des Eingangsamtes der der Ausbildung des Beamten entsprechenden Laufbahngruppe erfolgen. Die Laufbahngruppe umfasst alle Ämter derselben Fachrichtung, welche die gleiche Vor- und Ausbildung voraussetzen.

Das Dienstrechtsreformgesetz vom 24.02.1997 sah erstmalig auf Bundesebene vor, Beamten auf Lebenszeit Ämter mit leitender Funktion zunächst im Beamtenverhältnis auf Probe oder im Beamtenverhältnis auf Zeit zu übertragen. Die Übertragung auf Lebenszeit erfolgt erst nach Feststellung der Eignung am Ende der Probezeit bzw. des Beamtenverhältnisses auf Zeit.

Das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit endet im Regelfall mit dem Eintritt des Beamten in den Ruhestand wegen Erreichens einer bestimmten Altersgrenze. Weitere Möglichkeiten der Beendigung des Beamtenverhältnisses sind die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit, seltener die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach Abschluss eines förmlichen Disziplinarverfahrens durch Gerichtsurteil (Bundesdisziplinargesetz und Disziplinargesetze der Länder) und sehr selten die Entlassung kraft Gesetzes.

Ein weiteres Strukturmerkmal des Beamtenrechts ist das **Laufbahnprinzip**. Das geltende Recht kennt vier Laufbahngruppen: den einfachen, den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst. Normiert sind die Laufbahnen in der Bundeslaufbahnverordnung und in den Laufbahnverordnungen der Länder. Sie regeln u.a. die Einstiegsvoraussetzungen der einzelnen Laufbahnen (Bildungsabschlüsse), die Gestaltung der einzelnen Laufbahnen, Ausschreibungs-, Auswahl- und Einstellungsgrundsätze für die Verbeamtung, sowie die Voraussetzungen des Wechsels von einer

*Einfacher, mittlerer,  
gehobener und höherer  
Dienst*

Laufbahngruppe in eine andere (horizontaler und vertikaler Laufbahnwechsel). Der berufliche und finanzielle Aufstieg des Beamten findet in der Regel nur in seiner Laufbahngruppe statt, wobei der Aufstieg vom Ergebnis einer Beurteilung und den vorhandenen Stellen abhängt. Er kann in die höher besoldeten Ämter seiner Laufbahngruppe befördert werden, ohne seinen Aufgabenbereich zu wechseln, soweit dies nicht durch Organisationsregelung (z.B. bei analytischer Dienstpostenbewertung) ausgeschlossen ist.

Die **Funktion des Laufbahnrechts** im geltenden Beamtenrecht besteht vor allem darin,

- den **Zugang zum Beruf** – Fachrichtung im Sinne des Laufbahnrechts (z.B. Lehrer, Polizist, Rechtspfleger, Vermesser) – und den **Zugang zu den verschiedenen „Ebenen“ des allgemeinen Verwaltungsdienstes** nach Vor- und Ausbildung zu regeln,
- für große Personalkörper **Grundsätze einer geregelten Personalentwicklung** aufzustellen, die zudem dem **Gleichheitsgebot** Rechnung tragen und angesichts einer grundsätzlich lebenszeitigen Bindung an den Beschäftigten seine **Verwendungsbreite sichern** sowie
- die Personalentwicklung vor **sachwidrigen Einflüssen** aus der Politik **abzuschirmen**.

*Strukturdefizite des Laufbahnsystems*

Selbst wenn diese Zielvorgaben akzeptiert werden, ist nicht zu verkennen, dass das Laufbahnrecht zu einer unangemessenen Aufspaltung in verschiedene „Klassen“ von Beamten führt. Das Laufbahnsystem ist außerdem sehr starr. Es arbeitet mit formalen, zum Teil überholten Zuordnungen und Abgrenzungen und trägt der aktuellen Entwicklung des Bildungswesens nicht hinreichend Rechnung. Trotz einer Vielzahl von Ausnahmen und Sonderfällen, die ihrerseits die Frage nach der Systemtauglichkeit und Handhabbarkeit des Ganzen aufwerfen, erreicht es nicht die heute notwendige Flexibilität.

Die **Bezahlung der Beamten** in Bund und Ländern richtet sich nach den Vorschriften des Bundesbesoldungsgesetzes, ergänzt durch einige wenige Sonderregelungen der Länder. Sie stellt nach der herkömmlichen Vorstellung – im Unterschied zum Recht der Angestellten und Arbeiter – kein Entgelt für die geleistete Arbeit dar, sondern eine „Alimentation“, die den Beamten eine ihrem jeweiligen Status entsprechende Lebensführung ermöglichen soll. Dies bedeutet, dass ein angemessener Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren ist. Ebenso wie die Lebenszeitanstellung soll das Alimentationsprinzip dem Ziel dienen, durch ein unabhängiges Beamtentum eine gegenüber politischer Einflussnahme stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern. Allerdings hat sich diese Intention in der Praxis nicht immer verwirklichen lassen.

*Alimentationsprinzip;  
kaum Leistungsanreize im  
Gehaltssystem*

Durch das Dienstrechtsreformgesetz vom 24.02.1997 wurden **leistungsbezogene Bezahlungselemente** eingeführt (Leistungsstufen, Leistungsprämien, Leistungszulagen, Hemmung des Aufstiegs in den gewöhnlichen Steigerungsstufen des Grundgehältes bei unterdurchschnittlicher Leistung). Im Jahre 2002 sind diese Ansätze ausgebaut worden; darüber hinaus ist das Professorenbesoldungsrecht so geändert worden, dass eine z.T. leistungsbezogene Bezahlung möglich wird. Die Umsetzung in Landesrecht steht allerdings noch aus.

Kennzeichnend für das Beamtenrecht ist auch das **Beihilferecht**. Für seine Krankenvorsorge ist der Beamte primär selbst verantwortlich. Die Beihilfe tritt als eine die Besoldung ergänzende Fürsorgeleistung für mindestens 50% der entstandenen beihilfefähigen Krankheitskosten ein. Im Übrigen muss sich der Beamte privat versichern. Eine volle dienstrechtliche Absicherung gibt es bei Polizisten und Soldaten – nur für die Bediensteten selbst, nicht für ihre Angehörigen – durch das System der freien Heilfürsorge.

#### 4. Das Recht der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst

*Keine Beschränkung der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse auf Beamte*

Das Recht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ist zwar vom Beamtenrecht strukturell deutlich zu unterscheiden, in der Sache vollzieht sich jedoch fortlaufend eine **weitgehende wechselseitige Angleichung** des Beamtenrechts einerseits und des **Arbeits- und Tarifrechts für Arbeiter und Angestellte** andererseits. Dabei ist das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes im Laufe der Entwicklung inflexibler geworden als das Beamtenrecht und das Arbeitsrecht der Privatwirtschaft. Im Rahmen des Regel-Ausnahme-Verhältnisses ist nicht einmal die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse auf Beamte beschränkt. Sie werden in der Praxis auch Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst übertragen. Dementsprechend umfassen der strafrechtliche und der haftungsrechtliche Amtsträgerbegriff längst auch die anderen Statusgruppen.

Die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes stehen im Gegensatz zu den Beamten nicht in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Jedoch haben die beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten durch Verweisungen oder Bezugnahmen der Tarifverträge auf das Beamtenrecht Eingang in das Recht der Arbeitnehmer gefunden. So sind traditionelle Komponenten des Beamtenrechts (Lebenszeitbeschäftigung, Laufbahnstruktur, Treue- und Fürsorgepflichten und das Versorgungsprinzip) auch in die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes eingeflossen. Sie bilden sich in der Vergütungsstruktur der Tarifverträge ebenso wie in den Zusatzversicherungsleistungen des öffentlichen Dienstes ab.

*Symbiotisches Verhältnis beider Regelungsgebiete*

Umgekehrt hat das Beamtenrecht zahlreiche arbeitsrechtliche Komponenten übernommen, die mit dem traditionellen Beamtenverständnis ursprünglich unvereinbar waren. So sind zum Beispiel befristete Dienstverhältnisse oder Dienstverhältnisse in Teilzeit inzwischen auch weitgehend im Beamtenrecht möglich. Darüber hinaus profitieren die Beamten traditionell von den Tariferhöhungen, die die Tarifparteien aushandeln.

Die Systematik der zahlreichen Sondervergütungen, die die Tarifparteien vereinbart haben, bildet sich zwischenzeitlich auch in Zulagenregelungen für Beamte ab. Etwas pauschal, aber nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist die Einschätzung, im Laufe der Entwicklung sei nach dem „Günstigkeitsprinzip“ die jeweils vorteilhaftere Teilregelung der einen Beschäftigtengruppe auf die andere ausgedehnt worden („Rosinenpickerei“). Trotzdem empfinden viele Beschäftigte die Unterschiede zwischen Beamten- und Tarifrecht als ungerecht.

Die **Begründung des Arbeitsverhältnisses** erfolgt durch privatrechtlichen Arbeitsvertrag, wobei der Inhalt der Verträge durch die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes vorgeprägt ist und der Tarifvertrag – entgegen seiner wahren Rechtsnatur – quasi wie ein zweiseitig zwingendes Gesetzesrecht angewandt wird. Gestaltungsspielräume für individuelle Vereinbarungen oder gar außertarifliche Vergütungen bleiben weitgehend ungenutzt.

*Kaum Möglichkeiten  
individueller Vereinbarungen*

Die **Vergütung der Arbeiter und Angestellten** erfolgt auf der Basis detaillierter Tarifverträge „tariftreu“. Die Eingruppierungstarifverträge weisen eine hohe Regelungsichte auf.

Das **Recht zur Beendigung** von Dienst- und Arbeitsverhältnissen ist im Beamtenrecht und im Arbeitsrecht strukturell im Ausgangspunkt deutlich zu unterscheiden. Aber auch hier findet in der gelebten Praxis eine wesentliche Trennung nicht statt. Ein Angestellter oder Arbeiter, der einmal den Status einer unbefristeten Anstellung erreicht hat, muss eine Kündigung letztlich nur bei schweren Pflichtverletzungen fürchten. Hier erkennen die Arbeitsgerichte regelmäßig ein Beendigungsinteresse an. Kündigungen wegen Schlechtleistungen oder Leistungsminderung spielen hingegen in der Praxis keine Rolle. Im Beamtenrecht wird die Beendigung des Dienstverhältnisses bei schwerwiegenden Pflichtverletzungen auf der Basis des Disziplinarrechts erreicht. Auch insoweit unterscheiden sich Beamten- und Arbeitsrecht im praktischen Ergebnis wenig.

*Trennung wegen  
Schlechtleistung  
kaum möglich*

Die **Tarifverträge der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst** sind die umfangreichsten Tarifwerke, die in der Bundesrepublik Deutschland bekannt sind. Die Tarifverträge differenzieren immer noch, obwohl dies aus Gründen der Gleichbehandlung kaum gerechtfertigt ist, zwischen Angestellten und Arbeitern. Für Angestellte des Bundes, der Länder und der Mitglieder der kommunalen Arbeitgeberverbände gilt der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT). Für die Arbeiter des Bundes und der Länder und die Arbeiter der gemeindlichen Verwaltungen und Betriebe gelten zwei unterschiedliche Tarifverträge (MTArb und BMT-G). Die Bedeutung dieser Tarifwerke ist besonders groß, da auch private Rechtsträger über Förderbedingungen zur Einhaltung der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gezwungen werden (Beispiel: Privatschulen).

*Unterschiede zwischen dem Tarifsystem der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes*

Nur auf den ersten Blick sind die Tarifsysteme der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes miteinander vergleichbar. Dies zeigt sich an folgendem:

- Während Tarifverträge der Privatwirtschaft sich auf Mindestnormen beschränken, das Günstigkeitsprinzip in den Unternehmen der Privatwirtschaft angewandt wird, die Allgemeinverbindlichkeit die Ausnahme darstellt und regionalisierte Tarifverträge vorherrschen, ist dies bei Tarifverträgen im öffentlichen Dienst – geprägt durch die beamtenrechtliche Dominanz – genau umgekehrt. Tarifnormen sind praktisch Mindest- und Höchstnormen, das heißt es gibt keine übertariflichen Leistungen und das Günstigkeitsprinzip wird in diesem Zusammenhang praktisch nicht angewandt.
- Es gibt bundesweite Flächentarifverträge, die über die haushaltsrechtlichen Bestimmungen und die Vorgaben der Tarifgemeinschaft deutscher Länder quasi allgemein verbindlich gelten.
- Während Tarifverträge der Privatwirtschaft oft eine vergleichsweise geringe Regelungsdichte aufweisen, sind die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes überreguliert. Sie haben sich zu einer Art Arbeitsgesetzbuch

des öffentlichen Dienstes entwickelt, das dem demokratischen Gesetzgeber für Reformen entzogen ist.

- Während sich Tarifverträge der Privatwirtschaft auf wenige Vergütungsgruppen mit allgemeinen Eingruppierungsmerkmalen beschränken, sind im öffentlichen Dienst viele Vergütungsgruppen mit vielen Tausend Eingruppierungsmerkmalen anzutreffen. Darüber hinaus ist ein Strukturunterschied, dass Tarifverträge der Privatwirtschaft sich auf wenige Zulagenregelungen beschränken. In den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes sind dagegen über 500 verschiedene Zulagen enthalten. Diese Zulagennormierung hängt im wesentlichen mit der Handhabung des Tarifvertrages als „Quasi-Gesetz“ zusammen. Denn was nicht im Tarifvertrag geregelt ist, darf in der Praxis auch nicht gewährt werden. Die Eingruppierungskasuistik und die Vielzahl von Tarifregelungen führen zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten.

Der leistungsgerechten Entlohnung stehen zur Zeit freilich nicht so sehr die Mängel des Arbeitsrechts, sondern die **Restriktionen des Haushaltsrechts** entgegen (vgl. z.B. §§ 40 und 51 Bundeshaushaltsordnung, BHO). Paradigmatisch hierfür ist § 40 Abs. 1 BHO. Dort heißt es, dass der Abschluss von Tarifverträgen und die Gewährung von über- oder außertariflichen Leistungen der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen bedarf. Nach § 51 BHO dürfen Personalausgaben, die nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhen, nur geleistet werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind. Entsprechende Regelungen finden sich in den Landeshaushaltsordnungen. Diese sichern, dass Abweichungen vom Tarifrecht nur nach finanzpolitischer Opportunität erfolgen können. Sie ermöglichen eine wirklich flexible Vergütung im Rahmen des Budgets nicht. Die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften wird durch die Sanktionen des Disziplinarrechts abgesichert.

Das **Tarifkartell** im öffentlichen Dienst hat ferner dazu geführt, dass die noch vorhandene **Flexibilität des Tarifvertrages nicht genutzt** wird.

*Gegenwärtiges  
Haushaltsrecht als  
Hindernis für Reform  
des Entgeltsystems*

Nach der Satzung der Tarifgemeinschaft deutscher Länder dürfen die Mitglieder Tarifverträge nur mit Zustimmung der Mitgliederversammlung abschließen. Dadurch wird die Tarifautonomie der Länder massiv beschränkt. Auch übertarifliche Maßnahmen dürfen nur mit Ermächtigung der Mitgliederversammlung beschlossen werden – eine erhebliche Einschränkung der Vertragsfreiheit. Die Tarifgemeinschaft deutscher Länder setzt diese Beschränkungen gegen Abweichler durch, wie das Beispiel Berlins zeigt: das Land wurde im Jahre 1994 wegen eigenmächtiger Angleichung der Ost/West-Löhne aus der Tarifgemeinschaft ausgeschlossen.

## 5. Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts

*1952: Spaltung des einheitlichen Personalvertretungsrechts*

Historischer Ausgangspunkt der **Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb** ist die Rechtssetzung in der Weimarer Republik (Betriebsrätegesetz von 1920). Diese Regelungen fanden auf Arbeiter und Angestellte der öffentlichen Verwaltung Anwendung. Erst nach dem Inkraft-Treten des Betriebsverfassungsgesetzes 1952 gingen die Mitbestimmungsregime getrennte Wege. Konsequenz der Aufspaltung waren nicht nur getrennte Rechtswege, sondern – trotz gemeinsamer Herkunft – ein zunehmendes Eigenleben des betriebsverfassungsrechtlichen und des personalvertretungsrechtlichen Systems.

Das **Personalvertretungsrecht** in der Bundesrepublik Deutschland ist **zersplittert** und **überreguliert**. Neben dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) existieren 16, zum Teil sich stark unterscheidende Landespersonalvertretungsgesetze (LPVG). Es gibt eine Zweiteilung zwischen „herkömmlichen“, am BPersVG orientierten LPVG und „reformorientierten“ LPVG, die eine Ausweitung der Beteiligungsrechte vorsehen. Viele Personalvertretungsgesetze sind unnötig kompliziert. Aus diesen Gründen wird ein grundlegender Reformbedarf gesehen. Dabei ist entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, dass das grundgesetzliche Demokratieprinzip eine

Letztentscheidungskompetenz der demokratisch legitimierten Stellen fordert.

Die Zersplitterung der LPVG verursacht in der Praxis angesichts fehlender Rechtsprechung und Literatur große Rechtsunsicherheit, die vielfach zu einer „**Übererfüllung der Mitbestimmung**“ führt. In zahlreichen Fragen unterscheiden sich die verbrieften Mitbestimmungsrechte im Personalvertretungsrecht und im Betriebsverfassungsrecht, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund erkennbar wäre. Denn immer geht es um die gerechtfertigte Beteiligung der Repräsentativorgane der jeweiligen Belegschaften in personellen, sozialen und organisatorischen bzw. wirtschaftlichen Angelegenheiten. Dennoch gibt es eine Vielzahl von Unterschieden in den Verfahrensabläufen, den Sanktionsregeln und der prozessualen Durchsetzung von Rechten.

*Übererfüllung der Mitbestimmung*

Es kommt hinzu, dass das Bundesarbeitsgericht und das Bundesverwaltungsgericht in vergleichbaren Rechtsfragen zu unterschiedlichen Resultaten gelangen. Wortgleiche Vorschriften werden zum Teil verschieden interpretiert. Grund ist auch hier das nicht vereinheitlichte Dienstrecht. Das Bundesverwaltungsgericht zieht als systematischen Gesichtspunkt die „Systematik des Personalvertretungsrechts“ heran, die eben immer auch die Beamtschaft im Blick hat.

*Unterschiedliche Anwendung trotz wortgleicher Vorschriften*

Es ist eine Illusion, durch gesetzliche Reformen das Verhalten der Akteure wesentlich zu verändern. Beklagt wird, dass fehlendes wirtschaftliches Risiko manche Personalräte zu „mitbestimmungsrechtlichen Machtspielen“ verleiten kann, die eine effektive und bürgerfreundliche Leistungserbringung behindern können. Diese unterschiedliche Ausgangssituation zu Unternehmen der Privatwirtschaft, die sich am Markt bewähren müssen, kann zu unterschiedlicher Handhabung der Mitbestimmung führen. Hier kann man nur – entsprechend der Magna Charta der Mitbestimmung (vgl. § 2 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz) – darauf hinweisen, dass Arbeitgeber/Dienststelle und Betriebsrat/Personalrat „vertrauensvoll

zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs zusammenarbeiten“ sollen.

#### **IV. Das Beispiel: Die Situation im Schulbereich**

*Strukturelle Missstände  
im personalintensiven  
Schulbereich*

Die Kommission hat sich intensiv mit den **einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes** befasst und dabei im wesentlichen – bei Unterschieden im Detail – **vergleichbare strukturelle Probleme** festgestellt. Exemplarisch sollen an dieser Stelle **Fehlentwicklungen im Schulbereich** demonstriert werden. Dieser ist der personalintensivste Teilbereich des öffentlichen Dienstes (im Jahre 2000 rund 785.000 Lehrerinnen und Lehrer im Bundesgebiet, rund 170.000 in Nordrhein-Westfalen).

*Unzufriedenheit:  
Unterschiedliche  
Nettovergütung bei  
gleicher Funktion*

**In gleichen Funktionen und mit gleicher Aufgabe werden angestellte und beamtete Lehrkräfte nebeneinander beschäftigt.**

Rund 14% der Lehrkräfte in Nordrhein-Westfalen sind inzwischen Angestellte. In einigen neuen Bundesländern (z.B. Sachsen) wurde bei Lehrern außerhalb des Leitungsbereichs auf die Begründung von Beamtenverhältnissen verzichtet. Wieder andere versuchen mit der Zusage der Verbeamtung Lehrkräfte aus anderen Bundesländern anzuwerben. Das Nebeneinander des unterschiedlichen Beschäftigungsstatus wirkt sich gerade in der überschaubaren Einheit Schule kontraproduktiv aus. Immer wieder gibt es in vielen Fragen kaum nachvollziehbare Differenzierungen, die einmal zugunsten, ein anderes Mal zu Lasten der jeweiligen Beschäftigtengruppe ausgehen (Beispiele: Überstundenvergütung, Vergütung bei Teilnahme an Klassenfahrten, Sanktionen bei Pflichtverletzungen, Versorgung u.a.m.). Als besonders krass wird die deutlich unterschiedliche Nettovergütung bei Lehrkräften in gleicher Funktion empfunden. Kommen andere Unzufriedenheitsfaktoren hinzu, führt diese als ungerecht empfundene Ungleichbehandlung zum Rückgang des Engagements.

Die nicht differenzierenden **Vergütungssysteme schließen Höhervergütungen oder Leistungszulagen für Hochleister aus**. Es ist hinreichend nachgewiesen, dass die Arbeitsbelastung von Lehrern je nach Fächerkombination, Schulart und sozialem Umfeld weit auseinander klafft. Diese Unterschiede werden durch das Vergütungssystem ignoriert. Sondervergütungen für Sonderaufgaben existieren nicht. Gehaltsdifferenzierungen nach Leistung und Marktwert sind nicht möglich. Beförderungen sind an vielen Schulformen ausgeschlossen, Leistungszulagen sind nicht vorgesehen. Eine adäquate Entlohnung von „Quereinsteigern“ in den Lehrerberuf ist in Ansehung ausbildungsorientierter Vergütungsgruppen kaum zu realisieren.

*Adäquate Entlohnung im Lehrerberuf nicht möglich*

Statt leistungsanreizender Sondervergütungen haben die Schulen in NRW in begrenztem Maße die Möglichkeit, „**Stundenentlastungen**“ zu gewähren. Damit wird zwar in gewisser Weise ein Äquivalent für Mehrleistung gewährt, aber mit der **kontraproduktiven Konsequenz, dass lediglich Vertretungsunterricht** für die Schüler stattfindet. Den Belastungsausgleich auf die Ebene der Schulen zu verlagern, ohne dass das Dienstrecht entsprechende durchsetzbare Instrumente vorhält, wird in der Praxis nicht funktionieren.

*Falscher Weg:  
Stundenentlastung*

Schlechtleistungen und gesundheitsbedingte **Leistungsminderungen** führen im gegenwärtigen System **praktisch nicht zu arbeits- bzw. dienstrechtlichen Konsequenzen**. In einer Verkettung von Sonderkündigungsschutz, fehlender konsequenter Personalführung und unüberwindbaren Hürden des Personalvertretungsrechts haben die meisten Schulleiter schon aufgegeben, Sanktionen überhaupt anzustreben, mit fatalen Konsequenzen: Schlechtleistende Lehrer und erkennbar erkrankte Arbeitnehmer werden in Schulen mit „durchgeschleppt“, zu Lasten der betreuten Schüler und der leistungsfähigen Lehrer. Die fehlenden Sanktionen können schließlich auch bei Gutleistern, die die Defizite mit großem Engagement zu schließen versuchen, irgendwann zur Resignation führen.

*Dienstunfähigkeit ist die Regel, Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze die Ausnahme*

In Nordrhein-Westfalen ist die Ausweitung des öffentlichen Dienstes in den 70er Jahren ein wesentlicher Auslöser der Versorgungsproblematik, zumal Lehrkräfte fast ausschließlich als Beamte eingestellt wurden. **Dabei erreichen heute die meisten Lehrer nicht mehr die Regelaltersgrenze.** Im Jahre 1999 sind 67,8%, im Jahre 2000 66% und im Jahre 2001 rund 54,5% der beamteten Lehrkräfte, die vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze ausgeschieden sind, wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand getreten. Damit übersteigt der Lehrerbereich signifikant die schon extrem hohe Dienstunfähigkeitsquote der allgemeinen Verwaltung (ca. 40%). Das Durchschnittsalter der Lehrkräfte bei Eintritt in den Ruhestand betrug im Jahr 2001 59,3 Jahre. Die eingeführten Versorgungsabschlüsse könnten hier allerdings eine Wende einleiten.

Sich ändernden Anforderungen im Berufsbild und der Vorbereitung der Lehrer auf ihre immer schwieriger werdende Tätigkeit wird kaum wirksam begegnet. Die **verengte Laufbahnstruktur** („einmal Lehrer, immer Lehrer“) **lässt Rotationen** in andere Berufsfelder **nicht zu**, die aber zur Weiterqualifizierung der Lehrer und zur Erneuerung der Lehrinhalte sinnvoll wären. Personalrotation in größerem Ausmaß könnte Schule befruchten. Derzeit sind die verschiedenen Lehrerlaufbahnen schon von Undurchlässigkeit gekennzeichnet (strikte Trennung zwischen berufs- und allgemeinbildenden Schulen, Primar- und Sekundarstufe).

*Kaum Interesse an Führungspositionen wie Schulleitung*

**Führungsqualitäten und -kompetenzen** sind im Bereich der Schulleiter **unterentwickelt**. Die Personalauswahlkriterien sind nicht primär auf Führungskompetenz konzentriert, sondern darauf, ob der künftige Schulleiter ein guter Lehrer ist, der die Vorschriften des Schulrechts richtig anzuwenden weiß. Nicht jeder gute Lehrer ist aber auch in der Lage, eine Schule zu führen. Von den Lehrern selbst wird die Übernahme von Leitungspositionen zunehmend als unattraktiv empfunden. Wachsende Aufgaben in einem schwierigen Umfeld, nicht geringer werdende

Schulbürokratie und eine nicht hinreichend attraktive Vergütung lässt das Interesse offenbar sinken.

Der Schulbereich ist **hochgradig reguliert** und durch eine massive **Misstrauenskultur** zwischen allen Beteiligten gekennzeichnet. Die Schulen sind in regulierter Unselbständigkeit gehalten worden. Kritisiert werden die fehlende Übertragung von Verantwortung und eine vielfach nicht akzeptierte Personalpolitik. Die in den letzten Jahren forcierten „schul-scharfen Ausschreibungen“ zeigen, dass es daran offenbar früher fehlte. Kurzfristige „von oben verordnete“ Personalzuweisungen und -abgänge erschweren den geordneten Schulbetrieb.

Schulleitungen kämpfen im täglichen Alltag jedoch nicht nur im Personalbereich mit Bezirksregierungen und Ministerien, sie sind auch im Bereich der Materialbeschaffung und des Gebäudemanagements auf sach- und ortsferne Zentralverwaltungen in den Kommunen angewiesen. Wirksame Abhilfe könnten nur ein eigenes Budget und eine eigene Personalkompetenz, die sich auf Einstellungen und Entlassungen bezieht, schaffen.

*Eigenes Budgetrecht  
und Personalkompetenz*

Die Landesregierung NRW hat mit dem Modellvorhaben „Selbständige Schule“ einen neuen Weg beschritten. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Modell der richtige Ansatz ist, aber konsequenter verfochten werden muss. Dazu ist eine **Änderung des Dienstrechts** unausweichlich, die nicht allein in der Hand des Landes liegt. Der Weg der Delegation von Verantwortung hinsichtlich Unterrichtsorganisation und -gestaltung, insbesondere aber hinsichtlich Personal- und Sachmittelbewirtschaftung ist richtig. Der Staat sollte die Bildungsziele vorgeben und jede Schule – entsprechend ihrer Schülerzahl und anderen Leistungsindikatoren – mit einem Budget ausstatten. Der Staat nimmt seine Verantwortung über die Kontrolle der Bildungsziele, der Rechnungsprüfung und der Berufung des Leitungspersonals wahr. Wettbewerb und Leistungsorientierung wird aber auch in einer solchen „selbständigen Schule“ nur möglich

*Mehr Verantwortung  
für die einzelne Schule*

sein, wenn die **Schule** von den Schranken des **gegenwärtigen Organisations- und Dienstrechtes befreit** wird. Es müssen die sachlichen und persönlichen Grundlagen für die Ausübung von Leitungsfunktionen geschaffen werden. Das bedeutet neben der Übertragung der dienstrechtlichen Kompetenzen insbesondere die Befähigung der Schulleitungen zur Ausübung von Management- und Führungsaufgaben.

## V. Der öffentliche Dienst in Zahlen

Bedeutung und Reichweite einer Reform des öffentlichen Dienstes werden deutlich, wenn man sich die Zahlenverhältnisse vergegenwärtigt.

### 1. Bundesstatistik

*13,4% aller  
Erwerbstätigen sind  
im öffentlichen Dienst  
beschäftigt*

Am 30. Juni 2000 waren von den insgesamt **36,6 Millionen Erwerbstätigen** in Deutschland rund **4,9 Millionen im öffentlichen Dienst** von Bund, Ländern und Gemeinden beschäftigt, davon etwa 2,5 Millionen Frauen. Im Dienst des Bundes standen rund 500.000 Personen. Im Dienst der Länder waren rund 2,3 Millionen und im kommunalen Bereich rund 1,6 Millionen Menschen tätig. Die fehlenden rund 500.000 Personen sind der mittelbaren öffentlichen Verwaltung (Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeit, Bundesbank u.ä.) zuzurechnen.

Nach dem Beschäftigungsverhältnis aufgeteilt, waren zum genannten Zeitpunkt ein Drittel (1,6 Millionen) Beamte sowie (27.400) Richter und Staatsanwälte, fast die Hälfte (rund 2,4 Millionen) Angestellte, 14% (680.000) Arbeiter sowie 4% (187.000) Berufs- und Zeitsoldaten.

Entsprechend der **Aufgabenverteilung** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden können folgende großen Personalblöcke ausgemacht werden:

- Im **Bereich des Bundes** waren rund 23.000 Beschäftigte in der Bundesregierung und ihren Ministerien tätig. Aus der übrigen Bundesverwaltung ragen der Auswärtige Dienst (rund 8.700 Bedienstete), die Bundesfinanzverwaltung (rund 48.000), die Bundeswehr-/Verteidigungsverwaltung

(rund 135.000), die Soldaten (rund 187.000), die Bundeswasserstraßen-/Schifffahrtsverwaltung (rund 17.000) und der Bundesgrenzschutz (rund 38.000) hervor.

- Im **Bereich der Länder** sind die Aufgabenfelder Schulen und vorschulische Bildung (rund 817.000 Personen, davon rund 785.000 Lehrer), Hochschulen (rund 238.000, davon rund 38.000 Professoren), Steuer- und Finanzverwaltung (rund 154.000), Rechtsschutz (rund 190.000) und Polizei (rund 274.000, davon rund 228.000 Polizisten) besonders personalintensiv.
- Bei den **Gemeinden, Gemeindeverbänden und kommunalen Zweckverbänden** in Gesamtdeutschland verteilen sich die Beschäftigten vor allem auf die Aufgabenbereiche Allgemeine Verwaltung (rund 249.000 Personen), Öffentliche Sicherheit und Ordnung (rund 115.000), Schulen (rund 128.000), Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege (rund 86.000), Soziale Sicherung (rund 281.000), Gesundheit, Sport, Erholung (rund 84.000), Bau- und Wohnungswesen, Verkehr (rund 138.000), Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung (rund 155.000) sowie Krankenhäuser (rund 278.000).

Zwei wesentliche **Entwicklungen** sind hervorzuheben:

- Insgesamt geht die **Zahl der Beschäftigten zurück**, wenn auch mit unterschiedlichen Minderungsraten bei den jeweiligen Beschäftigungsverhältnissen und Bereichen. Standen am 30.06.1991 noch rund 6,7 Millionen Personen im Staatsdienst, waren es am 30.06.2000 nur noch die erwähnten 4,9 Millionen. Eine Ursache dafür liegt in der fortschreitenden Ausgliederung und Privatisierung früher unmittelbar von Staat und Kommunen wahrgenommener Aufgaben, insbesondere Bahn und Post.
- Die **Teilzeitbeschäftigung nimmt** – auch aufgrund der Ausweitung der rechtlichen Möglichkeiten, z.B. Altersteilzeit – **stetig zu**. Am 30.06.1991 waren im gesamten öffentlichen Dienst rund 1,07 Millionen Personen

*Zahl der Beschäftigten  
rückläufig; Teilzeit nimmt  
konstant zu*

in Teilzeit tätig, am 30.06.2000 rund 1,21 Millionen. Weitaus überwiegend (i.d.R. über 80%) wurde dabei die Teilzeitbeschäftigung von Frauen ausgeübt.

Die **Personalausgaben** im Jahre 2000 betragen im Bundesbereich 26,5 Milliarden €, im Bereich der Länder 93,8 Milliarden € und bei den Gemeinden 39,2 Milliarden €. Das sind beim Bund 10,8% der Gesamtausgaben (244,4 Milliarden €), bei den Ländern 37,6% (von 249,3 Milliarden €) und bei den Gemeinden 27% (von 145,1 Milliarden €).

*Rund 25.460 €  
Versorgungsausgaben pro  
Versorgungsempfänger*

Die **Gesamtzahl der Personen**, die am 1. Januar 2001 **Versorgungsleistungen** von Bund, Ländern und Gemeinden empfangen, betrug rund 864.000, davon beim Bund rund 222.000, bei den Ländern rund 537.000 und bei den Gemeinden rund 105.000. Hinzu kamen noch rund 146.000 Versorgungsempfänger der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und rund 206.000 der ehemaligen Deutschen Bundespost. Die **Versorgungsausgaben** von Bund, Ländern und Gemeinden lagen 2000 bei rund 22 Milliarden €, wovon die Ländern den größten Teil (14,6 Milliarden €) zu tragen hatten (Bund: 4,8 Milliarden €, Gemeinden: 2,7 Milliarden €).

## 2. Landesstatistik

Für die Landesverwaltung stellt sich die Statistik wie folgt dar:

*NRW: 5% der  
Erwerbstätigen im  
öffentlichen Dienst*

Am 30.06.2000 hatte das Land Nordrhein-Westfalen 308.255 Vollzeitbeschäftigte, davon 120.614 weiblich. Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten lag bei 104.743, davon waren 83.949 Frauen. Bei einer Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Land von rund 8,3 Millionen standen somit 412.998 Personen im Dienst des Landes. Das sind fast 5%.

Aufgeteilt nach dem **Beschäftigungsverhältnis** gab es im Landesdienst zum genannten Zeitpunkt 266.704 Beamte und Richter, 132.443 Angestellte und 13.851 Arbeiter.

Die nach der Zahl der Bediensteten größten Aufgabenbereiche im Land sind:

- die **Schulen** mit 169.027 (davon 105.195 weiblich),
- die **Hochschulen** mit 56.441 (19.972 weiblich),
- die **Polizei** mit 48.741 (8.360 weiblich),
- der **Rechtsschutz** (Gerichte, Staatsanwaltschaften) mit 44.247 (21.661 weiblich) sowie
- die **Steuer- und Finanzverwaltung** mit 31.393 (davon 16.353 weiblich).

Nach dem Statistischen Jahresbericht 2001 waren im Schuljahr 2001/2002 an den Schulen der allgemeinen Ausbildung insgesamt 158.000 **Lehrer** tätig. Unter den Hochschulbediensteten des Landes befanden sich im Jahre 2000 7.380 **Professoren**. Die **Hochschulkliniken** beschäftigten 30.247 (davon 19.109 weiblich) Personen.

Der Gesamtpersonalstand in der **Landesverwaltung** entwickelte sich von rund 322.367 Vollzeitkräften und 59.116 Teilzeitkräften, insgesamt also 381.483 Beschäftigten im Jahr 1991 auf 308.255 Vollzeitkräfte und 75.354 Teilzeitkräfte. Das sind insgesamt 383.609 für das Jahr 2000. Bemerkenswert ist dabei die starke Zunahme der Teilzeitarbeit.

*Ebenfalls starke Zunahme der Teilzeitarbeit*

Die **Personalausgaben** des Landes betragen nach der Haushaltsrechnung für das Jahr 2000 rund 18,98 Milliarden € bei Gesamtausgaben von rund 47,53 Milliarden €.

### 3. Beschäftigte der Gemeinden und Gemeindeverbände

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Nordrhein-Westfalen waren am 30.06.2000 insgesamt 319.740 Personen beschäftigt (davon 164.520 weiblich). Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten lag bei 233.772 (87.782 weiblich), die der Teilzeitbeschäftigten bei 85.968 (76.738 weiblich). Davon entfielen 61.812 auf Beamte, 172.915 auf Angestellte und 68.891 auf Arbeiter.

*Personalentwicklung wie Bundes- und Landestrend, aber weniger Personal bei den Kommunen im Schulwesen*

Die nach dem Personalvolumen wesentlichen Aufgaben waren im kommunalen Bereich

- die **soziale Sicherung** (u.a. die Einrichtungen der Jugendhilfe) mit ca. 54.000 (davon ca. 40.000 Frauen),
- die **allgemeine Verwaltung** (u.a. Gemeindeorgane, Rechnungsprüfung, Finanzverwaltung) mit ca. 52.000 (29.000 weiblich),
- das **Bau- und Wohnungswesen, Verkehr** (u.a. Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung) mit ca. 38.000 (ca. 10.000 weiblich) sowie
- die **öffentliche Sicherheit und Ordnung** (z.B. Feuerschutz, Brandschutz) mit ca. 31.000 (ca. 11.000 weiblich).

Deutlich weniger Personal wird auf kommunaler Ebene beschäftigt im Schulwesen (ca. 25.000, davon ca. 17.000 weiblich), in den Bereichen Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege (also Theater, Volkshochschulen u.ä.) (ca. 18.000, davon ca. 10.000 weiblich). Bei den öffentlichen Einrichtungen (z.B. Abfall- und Abwasserbeseitigung) sind es ca. 20.000 (4.000 weiblich), während in den aus den sog. Kernhaushalten ausgegliederten rechtlich unselbständigen Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen, z.B. Krankenhäusern, ca. 64.000 Personen tätig waren (davon 35.817 weiblich).

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist ein deutlicher **Rückgang der Beschäftigtenzahl** festzustellen, nämlich von 287.171 Vollzeitkräften und 59.053 Teilzeitkräften, d.h. insgesamt 346.224 im Jahr 1991 auf 233.772 Vollzeitkräfte und 65.667 Teilzeitkräfte, das sind insgesamt 299.439 im Jahr 2000. Hier treffen also **Zunahme der Teilzeitarbeit** und Verringerung der Gesamtzahl zusammen.

Die **Personalausgaben** der Gemeinden und Gemeindeverbände betragen im Jahr 2000 rund 10,1 Milliarden € (ohne Eigenbetriebe o.ä.).

**Quellen:**

*Statistisches Bundesamt*, Fachserie 1, Reihe 3, 2000 sowie Fachserie 14, Reihe 6, 2000.  
*Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Der öffentliche Dienst in Deutschland, 2002.  
*Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS)*, Statistischer Jahresbericht 2001.  
*LDS*, Statistische Berichte, Personal der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2000.

**Weiterführende Literatur:**

*Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.)*, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1996/97, in englischer Übersetzung: Public Administration in Germany, Baden-Baden 2001.  
*Franz Lehner*, Eine Schule für eine moderne Industriegesellschaft, Essen 1993.  
*Fritz Behrens u.a. (Hrsg.)*, Den Staat neu denken, Berlin 1995.  
*Detlef Merten/Rainer Pitschas/Matthias Niedobitek*, Neue Tendenzen im öffentlichen Dienst, Speyer 1998.  
*Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.)*, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage Opladen 2001.  
*Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 2000.  
*Hans Peter Bull/Volker Bonorden*, Der öffentliche Dienst heute und sein Image in der Öffentlichkeit, in: dies. (Hrsg.), Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform, Baden-Baden 2001, S. 15 – 50.  
*Klaus König (Hrsg.)*, Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2002.  
Vgl. a. die Veröffentlichungen der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: Bericht der Kommission und 11 Materialbände, hrsg. v. Joseph H. Kaiser u.a., Baden-Baden 1973.

**Zum internationalen Dienstrechtsvergleich:**

*Siegfried Magiera/Heinrich Siedentopf (Hrsg.)*, Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994.  
*Danielle Bossaert/Christoph Demmke/Koen Nomden/Robert Polet*, Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn. Trends und neue Entwicklungen, Maastricht (European Institute of Public Administration) 2001.



**3. Kapitel:**  
**Leitlinien und Rahmenbedingungen eines  
zukunftsfähigen öffentlichen Dienstes**



## I. Der Reformansatz der Kommission

Die Reformvorschläge der Kommission beruhen auf folgenden Überlegungen:

Der **Staat** ist und bleibt auf seinen verschiedenen – auch kommunalen – Ebenen der **Garant von Recht und Sicherheit** und gewährleistet dadurch auch wirtschaftliche Entwicklung. Jeder Einzelne, aber auch die Wirtschaft insgesamt braucht Rechtssicherheit – gerade in Zeiten stürmischen Wandels.

**Leitidee** muss die **mündige Bürgerin** und der **mündige Bürger** sein, die ihre Interessen selbständig wahrnehmen wollen und können. Der Staat sollte daher in Zukunft nicht mehr alle Aufgaben wahrnehmen, die er bisher wahrgenommen hat.

Die **Aufgaben des Staates** liegen heute vornehmlich auf folgenden Gebieten:

- **Sicherheit und Rechtsschutz,**
- **Schutz der natürlichen und sozialen Lebensgrundlagen,**
- **Wirtschaftsordnung sowie**
- **Bildung und Gesundheit.**

In diesen Feldern soll der Staat auf zukünftige Herausforderungen so reagieren, dass die eigenen Kräfte der Individuen und der Gesellschaft aktiviert werden. Er kann und soll sich bei geeigneten Aufgaben darauf beschränken, Rahmenregelungen für die entsprechenden Aktivitäten privater und gesellschaftlicher Akteure zu erlassen und deren Einhaltung zu sichern. Auf diese Weise kann auch die hohe Staatsquote gesenkt und die Überschuldung abgebaut werden.

*Senkung der Staatsquote;  
Abbau der Überschuldung*

Bei der **Reform des öffentlichen Dienstes** geht es praktisch weniger um die Frage, **welche Aufgaben staatlich** sein oder bleiben sollen, sondern eher darum, **wie** die **Aufgaben erfüllt** werden sollen. Außer der unmittelbaren Ausführung von Aufgaben durch die Verwaltung (öffentlicher Dienst als „ausführende Instanz“) kommt eine breite Palette unter-

schiedlicher **Organisationsformen der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen** in Betracht (öffentliche Verwaltung als anregende und korrigierende Instanz).

*Beseitigung von  
Verwaltungsmonopolen*

Ziel solcher Überlegungen muss es sein, **mehr Wettbewerb** innerhalb des öffentlichen Dienstes und zum Privatsektor zu schaffen. Bestehende Verwaltungsmonopole sind, wo immer möglich, zu beseitigen. **Qualität und Effizienz** der staatlichen Aufgabenerfüllung müssen besser als bisher **gesichert werden**. Dazu können Methoden aus der Führung von Wirtschaftsunternehmen, die sich dort bewährt haben, auf die öffentliche Verwaltung angepasst übertragen werden.

*Verbindung der Tugenden  
des öffentlichen Dienstes  
mit dem Geist des  
Unternehmertums*

Die klassischen Tugenden des öffentlichen Dienstes wie dauerhafte **Zuverlässigkeit** und **Loyalität** gegenüber der demokratisch verantwortlichen Regierung, strenge Regelbindung und kontinuierliche Erfüllung auch unattraktiver Aufgaben auf hohem Qualitätsniveau sind dabei zu **bewahren** und dort, wo sie vernachlässigt wurden, wieder verstärkt zur Geltung zu bringen. Es bedarf aber in gleichem Maße der **Ergänzung** durch Qualitäten, die aus dem **Geist des Unternehmertums** erwachsen: wirtschaftliches Handeln, Ergebnisorientierung, Kostenbewusstsein, größere Entscheidungsfreudigkeit und Bereitschaft, Risiken zu übernehmen und dafür Verantwortung zu tragen.

**Staatliches Handeln** muss in allen Bereichen systematisch unter **Kosten-Nutzen-Erwägungen** überprüft werden. Dies bedeutet ständige Überprüfung, ob der Handlungsbedarf und die Ziele des Handelns noch aktuell sind, ob die entsprechenden Aufgaben vom Staat wirtschaftlicher als von Privaten verfolgt werden können und ob Organisation und Ressourceneinsatz in sich wirtschaftlich gestaltet sind. Es bedeutet jedoch nicht, dass reine Kosten- oder Ertragsüberlegungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stets Vorrang beanspruchen. Die Notwendigkeit demokratischer Legitimation des Verwaltungshandelns und die Bindung an Recht und Gesetz können dem entgegenstehen.

Wo der Staat weiterhin **Leistungen** an den Bürger erbringt, kann dies heute **nicht** mehr **im Stil obrigkeitlicher „Gewährung“ oder „Fürsorge“** stattfinden, sondern muss in einem Stil und unter Bedingungen getan werden, die den Bürger als eigentlichen Träger der Verwaltung, also als denjenigen respektiert, um dessen willen der Staat besteht.

Der Staat wird auch künftig Befugnisse zur einseitigen („hoheitlichen“) Regelung von Rechtsverhältnissen behalten, z.B. um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu bewahren. Selbst da, wo der Staat hoheitlich handelt, kann dieses **Handeln mit neuen Organisations- und Steuerungsmethoden nachhaltig verbessert** werden. Allerdings müssen rechtsstaatliche Bindungen der Verwaltung auch in Zukunft verhindern, dass die staatlichen Kompetenzen ungerecht oder willkürlich ausgeübt werden.

*Verbindung hoheitlicher Handlungsformen mit neuen Organisations- und Steuerungsmethoden*

Keine Reform kann Erfolg haben, die nicht auch die handelnden Menschen und ihre Interessen berücksichtigt. Der Staat der Zukunft braucht **hochqualifiziertes Personal**; diesem muss er faire Arbeitsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten garantieren. Die verbreitete Kritik am öffentlichen Dienst ist teilweise ungerecht, soweit sie strukturelle und institutionelle Missstände dem vorhandenen Personal anlastet, und daher kontraproduktiv. Berechtigte Kritik muss den Menschen substantiell vermittelt werden. Nur wenn sie sich gerecht behandelt fühlen, werden die Beschäftigten ihre Leistungen in dem gewünschten Maße erbringen.

Wesentliche **Ursachen** dafür, dass die öffentliche Verwaltung **nicht** das **Optimum** dessen **leistet**, was sie leisten könnte, liegen in den **politischen und sonstigen Rahmenbedingungen**, unter denen sie zu handeln hat. Diese Rahmenbedingungen müssen rasch geändert werden, um die notwendige Reform des öffentlichen Dienstes überhaupt möglich zu machen (siehe das siebte Kapitel: Die Umsetzung der Reformen).

*Änderung der politischen Rahmenbedingungen*

Eine große Schwäche unseres politischen Systems besteht insbesondere darin, dass es **zuviel Detailregelungen** produziert und dadurch den **Einzelnen an eigenen Entscheidungen und an der Entfaltung seiner**

**Kräfte hindert.** Wenn Politik und Verwaltung zuviel regeln, ignorieren sie das Leitbild des mündigen Bürgers, das auch für den Innenbereich des Staates gilt.

*Festlegung des  
Verwaltungshandelns in  
Zielvereinbarungen*

Insofern ist eine grundsätzliche Richtungsänderung vonnöten: Neue Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften sollten nur noch nach strenger Prüfung ihrer Erforderlichkeit geschaffen werden. Der Gesetz- und Verordnungsgeber sollte stärker auf die Entscheidungskraft der Rechtsanwender in Wirtschaft, Verwaltung und Justiz vertrauen und die „Feinsteuerung“ den dezentralen Organen überlassen. Anzustrebende Ergebnisse des Verwaltungshandelns sollten möglichst in **Zielvereinbarungen** festgelegt werden, in die beide Seiten – die zentrale wie die dezentrale Ebene – ihre Vorstellungen einbringen.

## II. Umfang und Organisation staatlicher Aufgaben

### 1. Die wesentlichen Aufgaben des Staates

Um die Bedeutung der beschriebenen Wandlungsprozesse für den öffentlichen Dienst zu untersuchen, ist es zunächst nötig, sich die voraussichtlichen künftigen Aufgaben des Staates zu verdeutlichen.

*Genaue Angaben zu  
Umfang und Intensität nur  
schwer möglich*

Die **Staatsaufgaben** sind in ihren Grundzügen **durch die Verfassung bestimmt**. Die konkrete, „operativ“ umsetzbare Bestimmung der jeweils zu erfüllenden Aufgaben ist aber von Mehrheitsverhältnissen im Parlament und von vielen weiteren Faktoren abhängig – von den skizzierten Wandlungen der technischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen bis hin zu kurzfristigen Stimmungen und Moden. Deshalb sind Angaben zum voraussichtlichen künftigen Umfang und zur Intensität der Aufgabenwahrnehmung kaum möglich. Allenfalls ein ungefährer Rahmen des zu erbringenden Volumens (an Finanzmitteln, Personal usw.) kann erarbeitet werden und auch dies keineswegs für alle Bereiche. Vermutlich wird es immer wieder im Wechsel Lehrer-, „Schwemmen“ und

Lehrermangel geben, und eine gründliche Aufgabenkritik in einzelnen Verwaltungsbereichen wird unvermutete Einsparungschancen aufweisen, während gleichzeitig in anderen Bereichen Überlastung festzustellen ist. Zur kontinuierlich zu wiederholenden Entscheidung steht jeweils an, welche personellen und finanziellen Ressourcen für die verschiedenen Aufgabenkomplexe aufgewendet werden sollen, also z.B. wie hoch die „Polizeidichte“ und wie stark die Bundeswehr sein soll, welche durchschnittliche Schülerzahl je Klasse gelten soll und wie viele Professoren erforderlich sind.

#### a) „Kernaufgaben“

„Kernaufgaben“, die im wesentlichen von eigenen staatlichen bzw. kommunalen Beschäftigten ausgeführt werden sollten, sind insbesondere die Aufgaben, die der **Polizei** und der **Justiz** obliegen. Der Staat hat für die Sicherheit der individuellen und kollektiven Rechtsgüter zu sorgen und Rechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen. Selbstverständlich kann auch die **äußere Sicherheit** nur von **staatlichen Streitkräften** gewährleistet werden. Die in diesen und weiteren Bereichen mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Personen müssen einen besonderen Rechtsstatus haben, der ihre Unabhängigkeit und Pflichtenbindung sichert (s. unten 6. Kapitel II.: „Beamte im neuen Sinne“).

Im einzelnen handelt es sich um folgende Bereiche:

Bestimmte Formen der **Gefahrenabwehr**, insbesondere die Bewachung von Gebäuden und Anlagen, der Schutz gefährdeter Personen und auch die soziale Schlichtung können von nicht-staatlichen Kräften geleistet werden. Damit einhergehenden Eingriffe in Rechte anderer müssen allerdings auf Notsituationen (Notwehr oder Nothilfe) beschränkt bleiben. Sobald Gefahrenabwehr typischerweise mit Grundrechtseingriffen einhergeht, ist staatliche Kompetenz und Verantwortung nicht abdingbar (Gewaltmonopol). Es bleibt freilich möglich, dass solche Tätigkeiten z.B. durch Beleihung Privater unter staatlicher Aufsicht wahrgenommen wer-

*Gewaltmonopol beim Staat*

den. Sobald typischerweise die Anwendung unmittelbaren, physischen Zwanges in Betracht kommt, sind nur ausgebildete Polizeibeamte einzusetzen. Klärungsbedürftig erscheint es, ob nicht bestimmte polizeiliche Leistungen künftig den Begünstigten (Veranstaltern von Großereignissen wie Fußballspielen) in Rechnung gestellt werden sollten.

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

Die **Durchsetzung verbindlicher Normen** kann auch sonst nicht in privatwirtschaftlichen Formen geschehen. Praktikabel und empfehlenswert ist es aber, auch im Bereich der hoheitlichen Rechtsdurchsetzung private Unterstützung in Anspruch zu nehmen; so braucht der Staat nicht „für alle Fälle“ eigene Sachverständige (z.B. für Naturwissenschaftler und Technik) vorzuhalten.

Der Staat muss sich die Mittel beschaffen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind. Daher bedarf es einer effektiv arbeitenden Finanzverwaltung.

#### **b) „Gewährleistungsaufgaben“**

*Staat setzt  
Rahmenbedingungen;  
Erfüllung der Aufgabe  
durch Private möglich*

Der Staat hat darüber hinaus aber eine Reihe weiterer Aufgaben; diese brauchen nicht zwingend durch eigene Behörden oder durch Beamte wahrgenommen zu werden (s.a. das sechste Kapitel: Ein neues Dienstrecht unter I. und II.). Hier hat der Staat in der Regel keinen „Erfüllungsauftrag“, sondern er hat die Erreichung bestimmter gesellschaftlicher Zustände zu gewährleisten.

So wird im weiten Feld der **sozialen Sicherung** schon traditionell ein erheblicher Teil der Aufgaben von „freien“ Trägern (Kirchen, Wohlfahrt-

sorganisationen, privaten Initiativen und Projektträgern) geleistet. Hier besteht ein gewisser Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen, der aber dadurch schwer mit anderen Bereichen vergleichbar ist, dass der Staat auch die privaten Träger zum erheblichen Teil finanziert. Eine **Grundsicherung** und eine **subsidiäre staatlich-kommunale Verantwortung** müssen erhalten bleiben. Staatliche Aufgabe ist auch die Hilfe für Verbrechensoffer.

Privatwirtschaftliche **Alters- und Krankheitsvorsorge** kann die gesetzliche Sozialversicherung teilweise ersetzen oder ergänzen.

Im **Gesundheitswesen** hat der Staat die Aufgabe, Qualitätsstandards festzulegen, eine Grundsicherung zu garantieren und Lücken der Versorgung zu schließen. Als Träger von Krankenhäusern sollen sich Staat und Kommunen dem Wettbewerb stellen und durch Spezialisierung und Forschungsschwerpunkte zur Qualitätsverbesserung des Gesamtsystems beitragen.

Das **Bildungswesen** bedarf weiteren Ausbaus, jedoch nicht zwingend in staatlicher Regie und ausschließlich staatlicher Finanzierung. Der Staat hat hier die Aufgabe der Bestands- und Entwicklungssicherung. Er soll die Bildungsinhalte in den Grundzügen definieren – wobei keine zentrale und auf Dauer angelegte Festlegung gemeint ist, sondern die Eröffnung von Chancen für konkurrierende Bildungsmodelle und Bildungsphilosophien. Er soll die Qualität der Bildung sichern und eine finanzielle Grundausstattung zur Verfügung stellen. Er ist verpflichtet, den Zugang aller zu den Bildungsmöglichkeiten zu sichern. Die Privatisierung von Bildungseinrichtungen setzt daher flankierende Maßnahmen der Sozialpolitik einschließlich verstärkter Integration von Immigranten voraus und ist umso weniger zu verantworten, je mehr die Einkommensentwicklung der Bevölkerungsschichten auseinander läuft.

*Privatisierung der Bildung bei staatlicher Sicherung des Zugangs und der Qualität*

Der Staat ist verpflichtet, eine **familienfreundliche Infrastruktur** zu schaffen, die es Eltern mit Kindern ermöglicht, Erwerbs- und Familienarbeit miteinander zu vereinbaren.

*Eindämmung staatlicher  
Wirtschaftssubventionen*

Die staatliche **Wirtschaftsverwaltung** ist unverzichtbar, soweit dadurch der Wettbewerb der Marktteilnehmer funktionsfähig erhalten oder gestaltet werden soll. An die Stelle der traditionellen „Wirtschaftsaufsicht“ tritt in wichtigen Bereichen die neue Handlungsform der „**Regulierung**“ nach dem Vorbild der Telekommunikations- und Postregulierung. Die ähnlich gelagerte Aufgabe der **Kartellbehörden**, also die Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen, hat ebenfalls große Bedeutung. Darüber hinaus ist weiterhin eine **staatliche Rahmenordnung für die Wirtschaft** erforderlich, die bei der Bereitstellung eines allgemeinen zivilrechtlichen Rechtssystems beginnt und bei speziellen Formen der Gewerbe- und Berufsaufsicht endet. Das umfangreiche und weitverzweigte **System der Wirtschaftssubventionen** muss einschneidend **reduziert** werden.

*Verringerung der  
Staatsquote*

Die **wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand** ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie einen öffentlichen Zweck verfolgt, der über die Einnahmenerzielung hinausgeht. Unter diesem Aspekt ist die Beteiligung des Staates und der Kommunen an Wirtschaftsunternehmen zu überprüfen. Organisatorische Veränderungen oder Privatisierung dürfen freilich nicht dazu führen, dass an die Stelle eines öffentlichen ein privates Monopol tritt.

Zu den wesentlichen Aufgaben des Staates gehört auch der **Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens** (Art. 20a Grundgesetz). Umweltschutz kann und muss primär von Individuen und Unternehmen praktiziert werden, muss aber vom Staat gegen diejenigen durchgesetzt werden, die sich der Verantwortung entziehen.

Die verschiedenen Zweige der Verwaltung müssen koordiniert und einheitlich geleitet werden. Bei der **Spitze der Exekutive** müssen auch Stabs- und Planungsfunktionen und die Vorbereitung der Gesetzgebung angesiedelt sein. Die Ministerialverwaltung stellt daher ebenfalls einen unverzichtbaren Teil des öffentlichen Dienstes dar.

## 2. Die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung

Mit der Bestimmung der Aufgaben des Staates und der Kommunen ist noch nicht die Art und Weise ihrer Wahrnehmung festgelegt. Hierauf aber kommt es praktisch noch mehr an als auf die rechtliche Zuordnung zum Staat oder zur Gesellschaft. Der Staat kann und soll sich vielfach darauf beschränken, Rahmenregelungen für gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten zu erlassen und ihre Einhaltung zu kontrollieren; staatliche Verantwortung wird nicht nur dadurch wahrgenommen, dass staatliche Stellen eine Leistung selbst erbringen.

Die Frage nach dem Wie führt zu einer Vielfalt **unterschiedlicher Organisationsformen**. In Betracht kommen sowohl die Schaffung selbständiger Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen, deren Anbindung an die Verwaltung i.e.S. mehr oder weniger locker gestaltet ist, die privat-öffentliche Zusammenarbeit („Public Private Partnership“), z.B. durch Beteiligung von privatem Kapital und privatem Knowhow an der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, das Kontraktmanagement, der Abbau verwaltungseigener Einrichtungen zugunsten der Beschaffung von Hilfsgütern und Leistungen auf dem Markt („outsourcing“) oder auch zur Erbringung der von der Verwaltung geschuldeten Leistungen und die vollständige Privatisierung.

*Verschiedene  
Möglichkeiten  
privat-öffentlicher  
Zusammenarbeit*

Notwendigerweise werden für die nach Aufgaben und Arbeitsabläufen sehr unterschiedlichen Bereiche des öffentlichen Dienstes differenzierte Lösungen zu suchen sein. Die konkrete Ausgestaltung muss überdies auf unterschiedliche, z.T. miteinander konfligierende Ziele wie Effizienz, technische Qualität, Versorgungsdichte und Verteilungsgerechtigkeit bezogen und optimiert werden.

Nicht zu empfehlen wäre eine Politik, die darauf abzielte, so viele Agenten wie irgend möglich zu „privatisieren“, d.h. an private Wirtschaftssubjekte zur eigenwirtschaftlichen Erfüllung abzugeben. **Privatisierung soll Monopole ablösen und gesellschaftlich nützlichen Wett-**

*Keine Privatisierung  
um jeden Preis*

**bewerb ermöglichen.** Die privatwirtschaftliche Betätigung orientiert sich notwendigerweise an der möglichen Gewinnerzielung; die dadurch entstehende Belastung der Leistungsempfänger und sonstigen Nutznießer muss in die Kosten-Nutzen-Rechnung einbezogen werden. Sie wird vielfach, aber nicht immer durch die größere Wirtschaftlichkeit unternehmerischer Methoden ausgeglichen. Die Definition der erwarteten Leistungen und die Kontrolle der Abläufe sowie der Qualität der Leistungserbringung verbleibt jedenfalls in der Verantwortung des Staates. Über die weitere „Verantwortungsteilung“ zwischen Staat und Gesellschaft muss auf der Grundlage der hier dargelegten Grundsätze jeweils konkret gestritten werden.

*Runderneuerung  
der Verwaltung*

### **III. Leitbild und Kultur des öffentlichen Dienstes der Zukunft**

Ebenso wie die Wirtschaft in den letzten Jahren einen enormen Umstrukturierungs- und Anpassungsprozeß bewältigen musste, ist auch vom **öffentlichen Dienst** zu verlangen, dass er erhebliche Anstrengungen unternimmt, um sich den **veränderten Bedingungen anzupassen, seine Leistungsfähigkeit deutlich steigert und den Ressourcenverbrauch senkt.** Die Verwaltung braucht neue Anreize und neue Anstöße. Verkrustete Strukturen müssen aufgebrochen, überholte und unnötige Normen müssen aufgehoben und überflüssige Arbeitsgänge müssen abgeschafft werden. Anstelle der vorherrschenden „Misstrauenskultur“ sollten wir eine Kultur des Vertrauens anstreben, die mit weniger Regelungen, weniger Formalismus und weniger Kontrolle auskommt. In diesem Sinne ist eine „Runderneuerung“ der Verwaltung vonnöten.

*Personalaustausch;  
Übernahme der jeweils  
besseren Arbeitsmethode*

**Verwaltung und Wirtschaft sollten** sich aufeinander zu bewegen, indem sie **gegenseitig voneinander lernen**, mehr **Personal austauschen** und die **jeweils besseren Methoden übernehmen.** Anfänge dazu sind vor allem in vielen Kommunalverwaltungen mit der Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ und seiner Weiterentwicklung gemacht worden.

Vor der Befassung mit Einzelvorschlägen halten wir es für wichtig, ein **Leitbild für den öffentlichen Dienst** und seine einzelnen Zweige zu schaffen, in dem sich das Selbstverständnis der Mitarbeiter und ihre Identifikation mit ihrer Aufgabe, aber auch ihre Stellung in der Gesellschaft widerspiegeln. Dieses Leitbild sollte auf folgenden Elementen aufbauen:

### 1. Bürger- und Kundenorientierung

Die öffentliche Verwaltung ist für die Menschen da, für die Bürgerinnen und Bürger im Rechtssinne, aber selbstverständlich auch für die anderen Einwohnerinnen und Einwohner, für Unternehmer, Gewerbetreibende und Freiberufler. In diesem Sinne soll sie ein hochqualifiziertes Dienstleistungsunternehmen für die Allgemeinheit sein. Eine **gute Verwaltung** ist ein **positiver Standortfaktor**.

Sie ist auch Ansprechstelle für Arme, Alte und Hilfsbedürftige aller Art. Sie soll ihre Leistungen, Beratung und Hilfe insbesondere auch denen zukommen lassen, die die Kosten nicht erstatten können, und nicht wie ein Unternehmen jede Leistung, die sie einem Zahlungsfähigen erbringt, „spitz“ abrechnen. Ein Grundangebot an Verwaltungsleistungen muss kostenlos sein, also auf die Allgemeinheit der Steuerzahler umgelegt werden.

*Nicht jede Leistung  
„spitz“ abrechnen*

Es ist inzwischen Allgemeingut der verwaltungspolitischen Diskussion, dass die Behörden auf die Erwartungen der Menschen, um deren Angelegenheiten es geht oder an die sich die Verwaltung wendet, möglichst umfassend eingehen sollen. Dass die **Verwaltung** kein Selbstzweck ist, **sondern den Menschen** dienen soll, ist an sich ein traditioneller Bestandteil der europäischen und speziell gerade der deutschen Verwaltungskultur. Gleichwohl muss diese Grundhaltung immer wieder gepflegt und ins Bewusstsein aller öffentlich Beschäftigten gebracht werden.

*Kundenorientierung  
der Verwaltung*

Dies ist zum einen deshalb nötig, weil sich an vielen Stellen der Verwaltung noch obrigkeitliche Vorstellungen erhalten haben, die mit dem heutigen

Verständnis von Demokratie und Rechtsstaat unvereinbar sind und weil Verwaltungshandeln noch zu häufig unzureichend von den Wirkungen auf die Menschen her konzipiert wird, zum anderen deshalb, weil in der Gesellschaft zunehmend die Tendenz herrscht, nur den eigenen Vorteil zu verfolgen, also nichts „umsonst“ zu tun und Leistungen nur gegen eine adäquate Gegenleistung zu erbringen.

Mit „**Kundenfreundlichkeit**“ verbindet sich freilich bisweilen die Vorstellung, dass die Verwaltung immer nur Wohltaten verteilen solle. Dies ist unrealistisch, denn die Verwaltung hat neben der Erbringung von Leistungen für die Einwohnerinnen und Einwohner auch eine große Zahl von Aufgaben, die für die Betroffenen belastend sind. Sie muss immer auch Pflichten durchsetzen und Lasten auferlegen. Es kann auch keinen freien Markt für Verwaltungsleistungen geben.

Als in gleichem Maße für die Kundenorientierung wie für die Bürgeraktivierung positiv hat sich in einigen Kommunalverwaltungen die Einführung eines **aktiven Ideen- und Beschwerdemanagements** als wichtiger Baustein einer bürgerorientierten Verwaltungsmodernisierung erwiesen.

## 2. Leistungsorientierung

Es ist zwingend erforderlich, dass alle Beteiligten sich stets der Notwendigkeit bewusst sind, **hochwertige Leistungen** zu erbringen. Das Wort vom „Dienstleistungsunternehmen Verwaltung“ weist darauf hin, dass der öffentliche Dienst nur dann hinreichend Akzeptanz findet, wenn die aktuellen und potenziellen „Kunden“ mit den erbrachten Leistungen zufrieden sind.

## 3. Wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten

Unternehmerische Strategien und Qualifikationen müssen auf die Verwaltung übertragen werden. Dazu zählen u.a. die **Herausbildung von**

*Trotz des Wirtschaftlichkeitsgebotes: Kostenerstattung oder Gewinnerzielung nicht ausschließlich in den Vordergrund stellen*

**Wettbewerbsbewusstsein** und **Qualitätsstreben**, ein entsprechendes **Management**, moderne **Personalwirtschaft** und **Ressourcenverwaltung**, adäquates **Rechnungswesen**, **Anreizsysteme** und **leistungsfördernde Bezahlung**. Die Ausbildung der Beschäftigten muss künftig wesentlich stärker darauf ausgerichtet werden, auch Kosten und Nutzen der erbrachten Leistungen in eine angemessene Relation zu setzen. Selbstverständlich muss das für den öffentlichen Dienst geltende Recht auf diese neuen Anforderungen umgestellt werden.

Das kann aber nicht bedeuten, dass jede Verwaltungsstelle oder eine Kommune oder ein Land sich als ein eigenes, von anderen unabhängiges „Unternehmen“ begreift. Behörden haben bestimmte Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen und dürfen den Aspekt der Kostenerstattung oder gar Gewinnerzielung nicht in den Vordergrund stellen.

#### 4. Qualifizierte Führung

Nur bei richtiger Führung entfalten die Beschäftigten ihre Fähigkeiten voll und engagieren sich hinreichend für ihre Aufgaben. Führungsmängel bilden in Verwaltung und Wirtschaft wesentliche Ursachen für Schwächen der Gesamtleistung. Die führenden Personen müssen vor allem Anreize zu besseren Leistungen vermitteln und darauf achten, dass unzureichende Leistungen nicht ohne Reaktion hingenommen werden. Hierzu werden die Beamten noch kaum ausgebildet. Man verlässt sich darauf, dass die entsprechenden Fähigkeiten bei den höheren Beamten von Natur aus vorhanden seien, und nimmt einen gewissen Teil an führungsunfähigen Personen auf Führungspositionen in Kauf. Das muss sich ändern.

Insbesondere gilt: **Behördenleiter sollen führen, nicht Sachbearbeitung betreiben**. Frei von politischer Einflussnahme von außen sollen sie die Selbständigkeit und Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiter fördern. Sie tragen Verantwortung für die angemessene Organisation ihrer Behörde,

*Abbau von  
Führungsdefiziten als  
Schlüssel zum Erfolg*

die Personalauswahl, das Personalmanagement und die Sicherung der finanziellen und sonstigen Ressourcen für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben. Dafür müssen sie besser als bisher gerüstet werden. Konsequenterweise brauchen sie nicht für jede Entscheidung eines Referenten, Amtsleiters oder Sachbearbeiters einzustehen.

## 5. Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewußtsein

*Soziales  
Verantwortungsbewusstsein  
der Beschäftigten*

Von **allen Beschäftigten** wird heute neben den bewährten Qualifikationen insbesondere ein **hohes Maß an Anpassungsfähigkeit zu verlangen** sein. Die Fähigkeit zum Umgang mit den modernen Informations- und Kommunikationstechniken – also den neuen Zivilisationstechniken schlechthin – wird dabei in wenigen Jahren so allgemein verbreitet sein, dass sie keiner besonderen Erwähnung mehr bedarf. Andere, auch charakterliche Fähigkeiten und Eigenschaften sind schwerer feststellbar und schwerer auszubilden. Denkt man an die voraussehbaren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme wie Umweltgefährdung und weltweite Migration, so wird bei Auswahl und Förderung des Verwaltungspersonals verstärkt auf soziales Verantwortungsbewusstsein zu achten sein.

## IV. Organisationsreform als Erfolgsbedingung

*Unabdingbar:  
Umfassende Reorganisation  
der öffentlichen Verwaltung*

Der Auftrag der Regierungskommission schließt zwar die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung nicht explizit mit ein, aber die oben genannten Ziele lassen sich mit einer Reform des Arbeits- und Dienstrechts sowie der Personalpolitik alleine nicht erreichen. Vielmehr ist eine **grundlegende Reform auch der Arbeitsorganisation eine unabdingbare Voraussetzung** dafür, dass ein neues Arbeits- und Dienstrecht sowie eine bessere Personalpolitik im Sinne der oben genannten Ziele wirksam werden können. **In den überkommenen Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung**

**droht eine Reform des Arbeits- und Dienstrechts ins Leere zu laufen.**

### **1. Von den Aufgaben ausgehen**

Verwaltungsreform muss von den Aufgaben ausgehen. Die Verwaltungsabläufe und der Verwaltungsaufbau müssen sich an den Anforderungen angemessener Aufgabenerledigung orientieren, nicht umgekehrt. Bei der Organisationsreform sind die Verwaltungsabläufe auf Effektivität und Effizienz hin zu überprüfen. Der Aufbauorganisation kommt demgegenüber eine geringere, wenn auch nicht völlig untergeordnete Bedeutung zu.

In den vergangenen Jahren haben Versuche, eine Verwaltungsreform mit der Umgestaltung des Behördenaufbaus zu beginnen, in vielen Fällen die Verwaltungsreform eher verhindert als gefördert, weil die örtliche und regionale Politik ihre Hauptanstrengungen auf die Sicherung „ihres“ Organisationsbestandes und nicht auf die oben genannten Kriterien Effektivität und Effizienz gerichtet haben. Viel sinnvoller ist es, zunächst Aufgaben und Verantwortungen neu zu regeln und die Abläufe in den Einrichtungen selbst zu effektivieren.

Das wird einerseits zum Ergebnis haben, dass bestimmte Institutionen und Behörden entbehrlich sind. Es hat auf jeden Fall zur Folge, dass sich die Arbeitsergebnisse hinsichtlich Schnelligkeit, Transparenz und Kundenzufriedenheit signifikant verbessern, wenn nur entsprechender Handlungswille und Führungseignung in den Behördenspitzen vorhanden ist.

*Erste Schritte:  
Neuregelung von Aufgaben  
und Verantwortung; dann  
Verbesserung der Abläufe  
in eigener Regie*

### **2. Transparente Verfahrensabläufe, straffe Beteiligungsregeln**

Es gibt Beispiele aus den letzten Jahren, in denen alleine aufgrund **transparenter Verfahrensabläufe, klarer Beteiligungs- und Controllingregelungen** sowie eines vorgegebenen, allen Beteiligten bekannten **Zeitmanagements** u.a. die Bearbeitungszeiten bei Genehmigungsverfahren

*Beispiel  
Genehmigungsverfahren:  
Zeitersparnis möglich*

deutlich verkürzt wurden. Zugleich erfolgte eine Dokumentation der Verfahrensabläufe, aus der sich ergab, was die häufigsten Ursachen für Verzögerungen waren. Dies wiederum ermöglichte konkrete weitere Verbesserungen, machte aber auch deutlich, dass nicht selten die Antragsteller selbst verantwortlich für Zeitverzögerungen sind. Als wichtiger Nebeneffekt stellte sich insgesamt eine Zunahme bei der Arbeitszufriedenheit ein, weil die Ergebnisse und Erfolge die zuvor unspezifische allgemeine Kritik an der angeblichen „Verhinderungsbehörde“ verstummen ließ und die Erfolge einzelner Arbeitseinheiten erkennbar machte.

Transparenz des Verfahrensablaufs und ein klares Zeitmanagement mit internen Beteiligungsfristen – möglichst unter Einbeziehung der elektronischen Kommunikationsmittel Intranet und Internet – können und sollten daher in allen Behörden als erste Bedingung von Dienstleistungsbewusstsein und Bürgerfreundlichkeit erkannt und umgesetzt werden. Sie stellen in der Zielhierarchie eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Ergänzung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit der Verwaltung dar.

### **3. Wirksame Dezentralisierung und Aufgabenentflechtung**

Um die Leistungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft der unteren Ebenen zu stärken, empfiehlt sich grundsätzlich die **Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung**, verbunden mit der **Zuweisung der notwendigen Ressourcen zur eigenständigen Aufgabenerfüllung** ohne enge Anbindung an die Zentrale. In diesem Sinne sollen die künftigen Verwaltungs- „Manager“ „frei managen“, um gute und wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen.

Die gewünschte Freiheit der ausführenden Stellen wird durch die – auch verfassungsrechtlich begründete – Notwendigkeit der Steuerung begrenzt. Die Steuerung und Koordination der dezentralisierten Einheiten muss im Spannungsfeld von gemeinsamen Leitbildern und Zielvereinbarungen einerseits sowie einem funktionierenden Controlling und Berichtswesen

andererseits erfolgen (vgl. dazu viertes Kapitel: Das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes, unter II.).

Notwendig ist schließlich eine weitgehende **Entflechtung von Aufgaben**, die gegenwärtig im Zusammenwirken verschiedener Stellen erfüllt werden. Spiegelreferate oder Dezernate auf den nächst höheren Hierarchiestufen sollten weitgehend abgeschafft werden, alle Beteiligungsschleifen einer strengen Notwendigkeitskontrolle unterzogen werden. Ein großer Teil der Genehmigungs- und Mitwirkungsvorbehalte, die gegenwärtig die Aufgabenerfüllung komplizieren, sind nicht wirklich nötig. Doppelprüfungen des gleichen Sachverhalts auf unterschiedlichen Ebenen sind abzuschaffen.

*Entschlackung der  
Bearbeitungsabläufe*

#### **4. Umfassende Budgetierung, Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung**

Die notwendigen Ressourcen sollen zuständigen Einheiten künftig möglichst weitgehend als Globalbudgets zugewiesen werden, so dass diese selbst entscheiden können, wie die Mittel für die ihnen obliegenden Aufgaben eingesetzt werden sollen. **Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung** sollen also **zusammengeführt** werden. Die ausführenden Einheiten wissen regelmäßig besser als die zentralen Stellen, welcher Aufwand für welchen Zweck erforderlich ist; sie gewinnen durch umfassende Budgetierung Handlungsspielräume, die sich positiv auf die Qualität der Leistungen auswirken können. Sie müssen insbesondere über Mittel verfügen, um leistungsgerechte und erfolgsorientierte Vergütungen zahlen zu können.

Die Budgetierung wird dazu führen, dass die Behörden und Betriebseinheiten ihre „Produkte“ definieren und die dafür erforderlichen Mittel sorgfältig berechnen, vor allem dass sie **Kosten-Nutzen-Rechnungen** aufstellen und ihre „Stückkosten“ mit denen anderer „Produzenten“ vergleichen. Wenn diese Rechnungen realistisch ausfallen, müssen ver-

bleibende Unzulänglichkeiten der Leistungserbringung selbst verantwortet werden und können nicht mehr mit angeblich unzureichenden Rahmenbedingungen entschuldigt werden.

Die Kommission ist sich darüber im klaren, dass die umfassende Einführung von Globalbudgets die Steuerung der Exekutive durch das Parlament beeinträchtigen wird. Die staatsleitenden Organe gewinnen jedoch die Chance, Grundlinien und Gewichtungen des Mitteleinsatzes durch entsprechende (globale) Vorgaben deutlicher zu bestimmen als nach der bisherigen Praxis der Einzelzuweisung.

## V. Der öffentliche Dienst im Zeitalter des e-Government

Die **neuen Techniken** der Kommunikation und der Informationsverarbeitung **verändern die Arbeitsweise und den Personaleinsatz der öffentlichen Verwaltung** ebenso stark wie die Abläufe in den Wirtschaftsunternehmen. Sie bieten große Chancen für eine Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Verwaltungsleistungen und bieten bei richtiger Prioritätensetzung die Möglichkeit, das Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung zu verbessern.

### 1. Bedeutung von e-Government

Hinter e-Government verbirgt sich ein langer und hoch investiver Weg, an dessen Ende eine **umgebaute Verwaltungslandschaft** stehen wird. E-Government bedeutet eine Neuausrichtung der Verwaltungsprozesse und deren technologische Umsetzung, um mittels elektronischer Geschäftsprozesse die Kommunikation zwischen Verwaltungen einerseits und zwischen der Verwaltung und ihren Kunden, Bürgern wie Wirtschaft andererseits. Es setzt erhebliche interne Umstrukturierungsprozesse und eine veränderte Verhaltens- und Handlungskultur in den Verwaltungen voraus, um erfolgreich zu werden. Wie jede grundsätzliche Reform muss e-Government als „Chefsache“ von den politischen Entscheidern initi-

*e-Government:  
Chance für  
gute und schnelle  
Verwaltungsleistung*

*e-Government ist Chefsache*

iert werden und in allen wesentlichen Umsetzungsphasen von diesen auch begleitet werden.

## 2. Nutzen und Ziel von e-Government

E-Government ist ein technisches Hilfsmittel, das – richtig eingesetzt – dazu dient, dem Ziel einer **leistungsstarken, kostengünstigen, transparenten und kundenorientierten Verwaltung** näher zu kommen:

Durch e-Government können erhebliche **Einsparpotenziale** in finanzieller und zeitlicher Hinsicht erzielt werden (z.B. bei der Organisation der Entscheidungsabläufe in der Verwaltung und gegenüber den Bürgern oder in Bereichen, in denen der Staat als Kunde am Markt auftritt, wie insbesondere im Beschaffungswesen, oder als Anbieter wie in der Geoinformationswirtschaft).

*Effizienz- und Effektivitätssteigerung in der Verwaltung*

Für die Wirtschaft sind große Rationalisierungseffekte, beispielsweise durch Nutzung elektronischer Meldeverfahren, zu erwarten. Die Dienstleistungsfunktion der Verwaltung für die Bürger als „Kunden“ und für die Wirtschaft kann verbessert werden. Mit der Erbringung von Dienstleistungen über das Internet können zeitaufwendige Behördengänge vermieden und damit die Zufriedenheit der Kunden gesteigert und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland erhöht werden. Bürger können schneller und einfacher an Informationen und Antragsunterlagen gelangen oder in den Dialog mit der Verwaltung treten.

*Nutzen für Wirtschaft und Bürger*

Erreicht wird dieser Nutzen durch die **Kombination aus Organisation, Prozessen und Technologie**: Verwaltungen wandeln sich und damit ihre Organisation zu dienstleistungsorientierten „Unternehmen“, die für ihre Kunden, die Bürger und die Wirtschaft, optimale Dienstleistungen bereitstellen.

*Verwaltung als dienstleistungsorientierte Unternehmen für Bürger und Wirtschaft*

Modernes e-Government setzt eine ganzheitliche Betrachtung der Verwaltungsprozesse aus Kundensicht voraus und orientiert sich nicht an bestehenden Verwaltungsgrenzen. Organisatorische Schnittstellen sowie

notwendige (rechtliche) Rahmenbedingungen stellen sicher, dass nahtlose Teilprozesse verschiedenster Verwaltungen zu einem Gesamtprozess kombiniert werden können. Ein weiteres Merkmal ganzheitlicher Prozessbetrachtung ist die Reduktion auf die wesentlichen Verwaltungspartner im Vergleich mit der Ist-Situation.

E-Government bedeutet nicht, alle bestehenden Technologien radikal abzulösen. Vielmehr garantieren offene Datenschnittstellen, dass bestehende Verfahren nahtlos miteinander kommunizieren können. In diesem Sinne ist e-Government auch Bestandssicherung und Investitionsschutz.

### 3. Schwierigkeiten beim Einsatz von e-Government

*Bisher fehlende  
Gesamtstrategie*

Wie Umfragen zeigen, wird derzeit in vielen Fällen der Bau der „virtuellen Verwaltung“ ohne klare Vorstellung und Konzeption für die damit angestrebten Ziele und den „Endausbau“ vorangetrieben. Eine **Hauptschwäche** vieler Aktivitäten im Bereich des e-Government liegt in **drastischen Defiziten bei Konzepten und Planung**. In einer im Mai/Juni 2000 durchgeführten Befragung der 200 größten deutschen Städte gaben nur gut 10% an, eine Strategie für e-Government zu haben – ohne Bewertung von deren Qualität. Kostspielige Fehlentwicklungen sind damit vorprogrammiert. Nicht selten müssen z.B. nach der Wahl einer bestimmten Software das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsabläufe an deren Logik angepasst werden. Richtig wäre es, zunächst die zu erreichenden Ziele zu definieren und die Werkzeuge (die Software) danach auszusuchen, wie diese Ziele am besten erreicht werden können. Gegenwärtig dominieren die Anbieterfirmen zu häufig die – öffentlichen – Kunden.

Darüber hinaus fehlt bei den politischen Entscheidern bis heute das Bewusstsein davon, dass zu einer erfolgreichen e-Government-Implementierung nicht nur hohe **Kosten** für Soft- und Hardware entstehen, sondern mindestens in gleicher Höhe **Kosten für Fort- und Weiterbildung** und

**kulturelle Umschulung der Mitarbeiter** anfallen. Werden sie nicht von vornherein strategisch eingeplant, können die besten elektronischen Hilfsmittel nicht greifen, weil die Menschen fehlen, die damit umgehen sollen.

Viele befragte Verwaltungen nennen als zentralen Engpass „**mangelnden finanziellen Spielraum im Haushalt**“. Die Handlungsoptionen der Verwaltungen sind auf Grund knapper finanzieller Ressourcen und des gleichzeitigen Zwangs zur Haushaltskonsolidierung sehr gering. Fehlende finanzielle wie personelle Ressourcen – gemeinsam mit dem noch nicht ausreichend angepassten Rechtsrahmen – bilden die größten Probleme der Verwaltungen. Lösungsansätze bestehen auch darin, Aufgaben stärker als bisher vollständig auszulagern oder im Rahmen von Public-Private-Partnerships zu lösen.

*Finanzen*

In zahlreichen Arbeitsgruppen wie beispielsweise der Initiative D21 entstehen zur Zeit Vorschläge, die „Liste hundertprozentiger Sicherheitsanforderungen“ genauer zu betrachten: „**Wieviel Sicherheit ist bei welchen neuen elektronischen Prozessen nötig?**“ Gleichzeitige Überlegungen zur „Verschlankung“ von Prozessen führen zur Reduktion der beteiligten Verwaltungsbereiche und damit auch zu reduziertem Umsetzungsaufwand bei gleich hoher Sicherheit für die e-Government-Beteiligten.

*Sicherheit*

Die kommunale Marktstruktur in Deutschland ist sehr uneinheitlich, denn es gibt von den kleinen Gemeinden bis hin zu den großen Städten etwa 15.000 politische Einheiten. Deren IT-Lösungen sind meist individuell konzipiert, umgesetzt und werden teilweise von den Verwaltungen selbst betrieben. Eine Integration dieser zahlreichen „**Insellösungen**“ zu durchgängigen Gesamtprozessen gestaltet sich sehr schwierig. Dazu kommt auf Landes- und Bundesebene eine weitere Aufgliederung des Marktes. Da die kommunalen Spitzenverbände nicht in der Lage sind, alle Aufgaben für eine zentrale e-Government-Stelle zu übernehmen, sind hier die Länder gefordert, gemeinsam mit den Kommunen das Thema

*„Insellösungen“ müssen integriert werden*

e-Government voranzutreiben. So machen es bereits z.B. Baden-Württemberg und Bayern.

*Aufspaltung der Gesellschaft*

Ausbildungsstand und Altersstruktur der Gesellschaft lassen befürchten, dass ein erheblicher Teil der Bürgerinnen und Bürger das Angebot, elektronische Kommunikationswege mit der Verwaltung zu nutzen, mangels Kenntnis und mangels technischer Ausrüstung nicht wahrnehmen kann. Es droht eine Aufspaltung der digitalen Welt in Wissende und Nichtwissende, die allein aus Demokratiegründen durch vermehrte Bildungsanstrengungen in Schule und allgemeinen Weiterbildungseinrichtungen wie in den Unternehmen verhindert werden muss.

#### 4. Lösungsansätze zum Einsatz von e-Government

Wünschenswert ist eine **Gesamtstrategie auf Bundes- Landes- und Kommunalebene für den Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel** mit klaren Rahmenbedingungen und Standards. Eine Strategieentwicklung muss auf allen Ebenen einsetzen. Dabei ist eine übergreifende Kooperation und Koordination sicher zu stellen und insbesondere das kommunale Erfahrungswissen auch für Bund und Länder nutzbar zu machen. Solange dies nicht sicher gestellt ist, muss landesweit, zumindest jedoch einzelbehördlich eine interne Gesamtstrategie vor der Realisierung von Einzelvorhaben im Sinne des „Think big, start small“ entwickelt werden:

- Entwicklung einer **umfassenden e-Government-Strategie** für die Landesverwaltung
- Erarbeitung eines **Kriterienkataloges** zur Priorisierung möglicher e-Government-Prozesse und -Verfahren
- Festlegung des konkreten **Handlungsrahmens** zum schnellstmöglichen Termin.

*Einbettung einer Strategie für e-Government in Gesamtkontext der Verwaltungsmodernisierung*

Im Rahmen des Prozesses der **Verwaltungsmodernisierung** verfolgt die Landesregierung NRW die übergeordnete Zielsetzung der Transforma-

mation von einer eher obrigkeitsstaatlichen hin zu einer dienstleistungsorientierten Verwaltung. Der sinnvolle Einsatz von e-Government-Strategien setzt voraus und bietet die Chance, die Abwicklung von Verwaltungsprozessen im Sinne der geplanten Verwaltungsmodernisierung neu zu gestalten. Neben den technischen Veränderungen sind vor allem traditionell gewachsene, bürokratische Verhaltensmuster bei den Beschäftigten zu verändern. Somit ist es für die Entwicklung einer Strategie im Bereich des e-Government unabdingbar, diese in den Gesamtkontext der Verwaltungsreform einzubetten.

Die neuen Möglichkeiten, über weite Entfernungen direkt miteinander vernetzt arbeiten zu können, wird die Behördenorganisation mittelfristig ebenso verändern wie die Notwendigkeit, die Arbeit stärker nach „Front- und Backoffice-Funktionen“ aufzuteilen. Wenn die notwendige Änderung der Verwaltungskultur nicht gelingt, können enttäuschte Hoffnungen bei den Bürgerinnen und Bürgern zu mehr Frustration und Verdrossenheit führen als zuvor.

Nicht die Technik löst die Probleme; Investitionen in Technik sind noch keine Gewähr für eine reibungslose Umsetzung der geplanten Modernisierungsmaßnahmen. Für die Entwicklung und Durchführung von Qualifizierungs-Programmen auf dem Weg ins e-Business- und e-Government-Zeitalter ist daher von grundlegender Bedeutung:

*Grundlegende Bedeutung von Ausbildung, Schulung und Qualifizierung für den Bereich des e-Government*

- **Qualifizierung vorhandener Mitarbeiter** (Kulturwandel, Prozess-Denken)
- **Qualifizierung der Wirtschaft** (bessere Kenntnis der inneren Strukturen und Denkweisen in der Verwaltung)
- **Qualifizierung des Bürgers** hinsichtlich seiner Medienkompetenz in Schule, Unternehmen und Weiterbildungseinrichtungen
- **Ausbildung des Nachwuchses** an allgemeinen Hochschulen.

## 5. Umsetzung von e-Government in NRW

Um das Feld der bestehenden Anforderungen zu erschließen und ein Signal für den begonnenen Wandel in der Verwaltungslandschaft des Landes zu setzen, werden folgende Schritte als zielführend gesehen:

- **Einrichten einer zentralen e-Government-Stelle des Landes** unter Einbeziehung bereits bestehender Ansätze (wie nrw.media GmbH, European Center for e-Government, Projekt Ruhr GmbH) und Nutzen eines e-Government-Netzwerkes (z.B. Initiative D21, IT-Länderinitiative Koop ADV)
- **Verfügbarmachen einer zentralen Information über alle e-Government-Aktivitäten** des Landes („Innovationsbörse“)
- **Entwicklung einer e-Government-Strategie** für Land und Kommunen
- **Strenge Auflagen für Fördermittel an Kommunen** (Vergabe der Fördermittel nur, wenn die Kommunen der definierten Strategie folgen)
- **Sammeln/Zentralisieren aller Landesinitiativen** zum Thema e-Government
- **Fördern von Best-Practice-Beispielen/-Standards** und Verbreitung der kommunalen Aktivitäten in diesem Themenfeld
- **Schaffung der Medienkompetenz von e-Government-Beteiligten.**

Im Ganzen betrachtet, kommt das Thema e-Government einer – vom Staat und den Kommunen ausgehenden – „Revolution“ gleich, im Gedankengut wie in der technologischen und technischen Umsetzung. Das Zusammenwirken von Organisation, Prozessen und Technologie birgt eine eminente Chance, Nutzen für alle Beteiligten zu schaffen und einen großen Schritt nach vorne zu tun in eine moderne, effiziente Verwaltungs-Zukunft.

### **Weiterführende Literatur:**

Vgl. die Angaben zum zweiten Kapitel sowie aus der kaum noch überschaubaren Fülle von Publikationen etwa:

*Dieter Grimm (Hrsg.)*, Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994,  
Taschenbuchausgabe Frankfurt/Main 1996.

*Frieder Naschold/Marga Pröhl (Hrsg.)*, Produktivität öffentlicher Dienstleistungen,  
Gütersloh 1995.

*Wulf Damkowski/Claus Precht*, Public Management:

Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart u.a. 1995.

*Frieder Naschold/Jörg Bogumil*, Modernisierung des Staates, Opladen 1998.

Dietrich Budäus/Peter Conrad/Georg Schreyögg, New Public Management,  
Berlin 1998.

*Klaus Lenk/Roland Traunmüller*, Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik,  
in: Schriftenreihe Verwaltungsinformatik Nr. 20, Heidelberg, 1999.

*Frieder Naschold/Werner Jann/Christoph Reichard*, Innovation, Effektivität,  
Nachhaltigkeit, Berlin 1999.

*Hansjürgen Bals/Hans Hack*, Verwaltungsreform: Warum und Wie, Leitfaden  
und Lexikon, München 2000.

*Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, Rahmenregeln bei dezentraler  
Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, Bericht 4/2000.

*Schweizerische Bundeskanzlei*, Regierungs- und Verwaltungsreform: Schlussbericht  
der Projektleitung, Bern 2000.

Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung,  
Memorandum der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen  
Gesellschaft im VDE, Bonn/Frankfurt 2000.

*Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, „Zehn Jahre Verwaltungsreform – Neues  
Steuerungsmodell“, Sonderinfo vom 10. November 2001.

*Nevil Johnson*, Manager statt Amtsverwalter? Zu den Veränderungen im britischen  
Staatsdienst, in: Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 317 ff..

*Ulrich Battis*, Hergebrachte Grundsätze versus Ökonomismus: Das deutsche  
Beamtenrecht in der Modernisierungsfalle? in: Die Öffentliche Verwaltung 2001,  
S. 309 ff..

*KPMG*, Verwaltung der Zukunft – Status Quo und Perspektiven 2001/2002 –  
eGovernment-Studie von KPMG.

*Christoph Reichard*, Verwaltung als öffentliches Management, in: Klaus König (Hrsg.),  
Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2002,  
S. 255 ff..

*Heinrich Reiner mann*, Kann „Electronic Government“ die öffentliche Verwaltung  
verändern? in: Verwaltungsrundschau 2002, S. 164 ff..

*Heinrich Reiner mann/Jörn von Lucke (Hrsg.)*, Electronic Government in Deutschland.  
Ziele – Stand – Barrieren – Beispiele – Umsetzung, Speyer 2002.

*Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation  
aus Bürger- und Kundensicht, Bericht 5/2002.

*Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Moderner Staat – Moderne Verwaltung,  
Bilanz 2002, 2002.

**Aktuelle Internet-Adressen:**

*Accenture*, Was-will-der-Buerger.de, Online-Angebot und Nachfrage im öffentlichen Sektor, Eine Bedarfsanalyse von Accenture in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatskanzlei, 2002

([http://www.accenture.de/static\\_pdf/ppp\\_egov\\_umfragebayern.pdf](http://www.accenture.de/static_pdf/ppp_egov_umfragebayern.pdf)).

*Deutsches Institut für Urbanistik* (difu), MEDIA@Komm-Halbzeitbilanz (August 2001), [www.difu.de](http://www.difu.de) (Internet).

*Busso Grabow*, Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus, Difu-Bericht im Rahmen der Begleitforschung zur Umsetzung der Projekte des Städtewettbewerbs Multimedia MEDIA@Komm, [www.mediakomm.net](http://www.mediakomm.net) (Internet).

*Herbert Kubicek*, Digital Divide – Eine Herausforderung für Kommunen, Vortrag MEDIA@Komm-Kongress Esslingen, Juni 2001.

*Gerd Landsberg*, Mit dem virtuellen Rathaus fit für die Zukunft, VOP 6/2001, S. 10ff..

*Annette Mühlberg* u.a., Online-Arbeiten im Rathaus – Gewerkschaftliches Memorandum an das Projekt MEDIA@Komm, Internet, 2001.

**4. Kapitel:**  
**Das Personalmanagement  
des öffentlichen Dienstes**

---



Für ein Dienstleistungsunternehmen ist das Personal die (einzige) strategische Ressource und nicht der wichtigste Kostenfaktor. **Das Personal bewirkt Erfolg oder Misserfolg einer Organisation.** Erkenntnisse aus der Analyse erfolgreicher Unternehmen stellen die Bedeutung der Qualität, der Leistungsmotivation und Identifikation aller Führungskräfte und Mitarbeiter sowie die Wirkungsfaktoren einer partnerschaftlichen und kooperativen Unternehmenskultur als zentrale Aspekte für den Erfolg und die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens heraus. Um dieses Ziel zu erreichen, ist professionelles Personalmanagement eine absolut notwendige Bedingung, um die Reform des öffentlichen Dienstes zu beschleunigen und zu sichern.

*Professionelles  
Personalmanagement  
notwendige Bedingung  
für erfolgreiche Reform*

## **I. Die strategischen Felder eines modernen Personalmanagements**

Die strategischen Felder der Personalpolitik sind die **Personalentwicklung**, die **Organisationsentwicklung**, die Kulturentwicklung und die **Entwicklung der Personalsysteme**. Natürlich sind diese Felder miteinander vernetzt und müssen so gestaltet werden, dass das Ergebnis eine ganzheitliche Wertschöpfungskette ergibt, deren Ziel es ist, die Qualität, die Leistungsmotivation aller Mitarbeiter sowie ihren Einsatz und ihre Zusammenarbeit permanent zu verbessern.

*Ganzheitliche  
Wertschöpfungskette*

Bei der **Personalentwicklung** geht es primär darum, die **richtigen Personen** mit den **bestmöglichen Kompetenzen** in die **entsprechenden Aufgaben** zu entwickeln, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Führungskräfte innerhalb der Organisation gelegt werden muss, da sie primär den Gesamterfolg beeinflussen.

Für den langfristigen Erfolg einer Organisation ist entscheidend, welche Mitarbeiter eingestellt werden und welche Kompetenzen dabei als Kriterien verwendet werden. In der Vergangenheit ist fast ausschließlich auf die fachliche Kompetenz geachtet worden. Diese fachliche Kompetenz

ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Qualität des Personals in einer Organisation. **Entscheidend** für den **Erfolg** sind – als Ergänzung zur fachlichen Kompetenz – die **methodische**, die **soziale** und die **Persönlichkeitskompetenz**.

*Beurteilungssysteme:  
Feedback für Leistungen  
und Kompetenzen*

Um für neue Mitarbeiter **attraktiv zu** sein, sind die Entwicklung eines **positiven Arbeitgeberimages** und ein **professionelles Personalmarketing** erforderlich. Nur dann wird es gelingen, die geeigneten Kandidaten zu gewinnen und zu halten. Um eine erfolgreiche Leistungskultur aufzubauen, ist es notwendig, ein Beurteilungssystem zu entwickeln, das den Mitarbeitern eine möglichst genaue Rückmeldung über ihre Leistungen und ihre Kompetenzen vermittelt.

Für die Nachfolge- und Laufbahnplanung ist die systematische Erfassung und Begleitung der Kandidaten erforderlich, die das Potenzial für die Übernahme höherwertiger Aufgaben besitzen. Zusammen mit der Kompetenzbeurteilung bildet dieses „Audit“ eine wichtige Voraussetzung für die Planung von Fortbildung und Training. Dabei geht es darum, allen Mitarbeitern das Wissen zu vermitteln, das für die Gestaltung des Wandels notwendig ist. Dazu gehören u.a. Kreativität, methodisches Know-how, ganzheitliches Denken und Führungskompetenz. Teile der Personalentwicklung sind auch eine systematische Job-Rotation und ein funktionierender interner Stellenmarkt.

*Große Entscheidungsspielräume;  
flache Hierarchien*

Ziel der **Organisationsentwicklung** ist es, eine Organisation zu formen, die sich durch Effizienz und Effektivität auszeichnet. Die **Kompetenzen der Mitarbeiter** müssen mit den **Anforderungen der Stellen übereinstimmen**. Durch breite Leitungsspannen sollte sichergestellt werden, dass die Entscheidungsspielräume der Mitarbeiter groß und die Hierarchien möglichst flach sind. Durch Projektorganisation, Netzwerke und Optimierung der Wertschöpfungskette sollten Reibungsverluste in der Organisation erkannt und möglichst beseitigt werden.

Wichtig dabei ist auch, die herkömmlichen Kommunikationssysteme („Dienstweg“) zu vereinfachen und dabei die Möglichkeiten der modernen Kommunikationsmedien besser zu nutzen.

Eng verbunden mit der Organisationsentwicklung ist die **Kulturentwicklung**. Die Kultur einer Organisation umfasst insbesondere die in ihr geltenden geschriebenen und ungeschriebenen **Werte, Normen, Rituale** und **Regeln**. Zentral ist dabei die Frage, ob eine Vertrauens- oder eine Misstrauenskultur besteht und ob es sich um eine Gemeinschaft handelt, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet ist. Eine wichtige, kulturbestimmende Rolle spielt die Führung, die Art der Kommunikation sowie die Achtung, die den Interessen der Organisationsmitglieder zugemessen wird. Prägend für eine Kultur ist der permanente Dialog zwischen den Vorgesetzten und Mitarbeitern, wobei das jährliche Zielgespräch einen hohen Stellenwert besitzen sollte. Auch die Frage, wie groß die soziale Distanz zwischen den hierarchischen Ebenen ist, erweist sich ebenso als kulturbestimmend wie die Art und Weise des sozialen Dialogs mit den Vertretungen der Mitarbeiter.

*Kulturentwicklung*

Das vierte strategische Feld schließlich umfasst die **Entwicklung der Personalsysteme**. Unter Personalsystemen sind diejenigen Regelungskomplexe zu verstehen, die die **Arbeitsbedingungen**, insbesondere die **Leistungspflichten der Mitarbeiter** und **Gegenleistungen des Arbeitgebers** bestimmen. Wichtig ist, dass diese Systeme permanent überprüft und angepasst werden.

*Entgeltsystem und Sozialleistungen*

**Im Zentrum der Personalsystementwicklung** steht das **Entgeltsystem** (vgl. unten 5. Kapitel: Ein neues Entgeltsystem). Hierbei geht es primär darum, Leistungsgerechtigkeit für alle Mitarbeiter sicherzustellen. Zu den fixen Bezügen kommen in verstärktem Maße variable Zahlungen, die auf der Basis von Zielvereinbarungen vergeben werden. Pensionsregelungen sind gedanklich und faktisch ebenfalls dem Entgeltsystem zuzuordnen, da die Ansprüche in der aktiven Zeit erworben werden. Relevant

für die Mitarbeiter ist auch das System der Sozialleistungen, die Regelung der Arbeitszeit und das System der vertraglichen Regelungen.

Im folgenden werden einzelne besonders relevante Teile aus den strategischen Feldern diskutiert und Verbesserungsvorschläge vorgelegt.

## II. Führungsanforderungen und ihre Umsetzung im öffentlichen Dienst

*Überzeugung und  
Engagement auf der  
Führungsebene*

Es ist offensichtlich, dass eine grundsätzliche Neuausrichtung des öffentlichen Dienstes **besondere Herausforderungen an die Führung** stellt und dass die erfolgreiche Umsetzung einer tiefgreifenden Reform ohne die überzeugte und engagierte Mitarbeit aller Führungskräfte schwerlich gelingen wird. Die „**neue Führungskraft**“ des öffentlichen Dienstes muss sich deshalb mit dem **Leitbild des modernen und effizienten Dienstleistungsunternehmens** identifizieren können und die Kenntnisse und Führungskompetenzen besitzen oder sich erwerben, die sie zum motivierenden Durchsetzen der erforderlichen Veränderungsprozesse befähigt.

### 1. Verbesserung der Führungskompetenz

Weitgehend unbestritten ist, dass bereits heute – auch ohne eine Neuausrichtung im Sinne der Kommissionsvorschläge – **Handlungsbedarf** hinsichtlich einer **Verbesserung der Führungstätigkeit im öffentlichen Dienst** besteht. Es werden Führungseigenschaften vermisst, die das tägliche Miteinander bestimmen und prägen und in dieser Hinsicht mit den Anforderungen an Führungspersonen der Privatwirtschaft völlig übereinstimmen. Diese Eigenschaften werden deshalb dort inzwischen vielerorts gezielt vermittelt. Wir empfehlen die Entwicklung eines „**aktivierenden**“ **Führungsstils**, der u.a. in folgenden Verhaltensweisen der Führungskraft zum Ausdruck kommt:

- Er/sie hat eine „klare Linie“ und **vereinbart** mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen **konkrete, überprüfbare Arbeitsziele**.

- Er/sie gibt **Rückmeldung** über das erreichte Leistungsniveau und erkennt gute Leistung an.
- Er/sie gibt **umfassende Informationen** über das Geschehen in der Firma bzw. Behörde.
- Er/sie motiviert durch **eigenes Engagement**.

Erforderlich ist demnach eine Abkehr von der rein sachorientierten, bürokratischen Aufgabenerledigung hin zu einer mitarbeiterbezogenen, motivierenden und wirklich führenden Vorgesetztenfunktion. Der richtige **Einsatz von Zielvereinbarungen** (s. unten III.) kann hierfür sehr förderlich sein und mithelfen, die häufig anzutreffende autoritäre Misstrauenskultur durch eine kooperative Vertrauenskultur zu ersetzen.

Zum Erreichen dieses Zieles ist es erforderlich, den Führungskräften die hierzu nötigen Fähigkeiten und Kompetenzen über geeignete Schulungen zu vermitteln. Wir empfehlen deshalb, umgehend ein gezieltes **mehrstufiges Fortbildungsprogramm** zu entwickeln und umzusetzen, das zunächst auf die flächendeckende Vermittlung dieses aktivierenden Führungsstils ausgerichtet ist und dann in ein breiter angelegtes Programm zur Führungskräfteentwicklung mündet, auf das im Folgenden näher eingegangen wird.

*Schulung des aktivierenden Führungsstils*

Die hierfür erforderlichen Mittel sind bereit zu stellen. Soweit wie möglich sollen die **Bildungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes** qualifiziert und in Konkurrenz zu privaten Einrichtungen genutzt werden. Bei der Konzepterstellung soll auf eine professionelle **externe Beratung** nicht verzichtet werden.

## 2. Führungskräfteentwicklung

Die Neuausrichtung des öffentlichen Dienstes im Sinne der Kommissionsempfehlungen wird alle dort Beschäftigten, insbesondere aber die Führungskräfte, vor zusätzliche und neue Aufgaben stellen, auf die sie nicht vorbereitet sind. Es ist deshalb erforderlich, ihnen durch ein **lang-**

*Verknüpfung von Mitarbeitergespräch, Zielvereinbarung, Beurteilung und Entwicklungsmaßnahmen*

**fristig angelegtes, systematisches Entwicklungskonzept** die erforderlichen Fähigkeiten zu vermitteln. Die Grundlagen für ein solches Konzept sind im dritten Kapitel ausführlich dargelegt worden. Aus ihnen lassen sich die fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen ableiten, die es zu entwickeln gilt. Gebraucht wird ein Konzept, das Mitarbeitergespräch, Zielvereinbarungen, Beurteilung und Entwicklungsmaßnahmen miteinander verknüpft.

Zur Planung und Umsetzung der notwendigen Maßnahmen einer nachhaltigen Führungskräfteentwicklung wie auch generell zur Personalentwicklung empfiehlt die Kommission nach den folgenden Schritten vorzugehen.

*Bedarf an Führungskräften wird sinken; derjenige von Experten steigen*

Zunächst ist auf der Grundlage der im dritten Kapitel formulierten Rahmenbedingungen eine **Festlegung des Bedarfs an Führungskräften** und der **notwendigen Kompetenzen** erforderlich. Wir erwarten, dass mittel- bis langfristig der Bedarf an Führungskräften durch Vereinfachung der Strukturen und Verwaltungsprozesse und durch Delegation von Verantwortung auf tiefere Ebenen abnehmen wird. Gleichzeitig wird der **Bedarf an hochqualifizierten Fachkräften (Experten)**, die von ihrer Funktionswertigkeit als gleichrangig zu Führungskräften zu betrachten sind, zunehmen. Für die in Betracht kommenden Führungspositionen sind Anforderungs- und Kompetenzprofile zu erstellen, wobei zu beachten ist, dass sich die erforderlichen Kompetenzen einer Führungskraft mit steigender Führungsebene von der rein fachlichen Qualifikation hin zu Managementfunktionen verschieben. Es empfiehlt sich, das konkrete Kompetenzmodell mit Vertretern der beteiligten Gruppen gemeinsam zu erarbeiten.

*Neue Beurteilungssysteme: Assessment Center und Management Audit*

Auf der Basis dieser ersten Festlegungen folgt eine **Analyse der vorhandenen Führungskräfte und des verfügbaren Nachwuchspotenzials**. Diese ist sowohl quantitativ – unter Berücksichtigung bekannter und absehbarer Personalveränderungen durch Pensionierung, Versetzung usw. –

als auch qualitativ – mit besonderer Berücksichtigung der Anforderungen des neuen Leitbildes – durchzuführen. Die qualitativen Aspekte sind insbesondere bei der Erfassung der derzeitigen Führungskräfte von Bedeutung: Da die bisherigen Verfahren der Beurteilung das neue Leitbild des öffentlichen Dienstes noch nicht berücksichtigen, müssen andere Verfahren eingesetzt werden, um die Eignung und den Entwicklungsbedarf heutiger Führungskräfte zu bewerten. Wir denken hier insbesondere an zwei Verfahren, das sog. „**Assessment Center**“ und das „**Management Audit**“, auf die im folgenden Abschnitt „Führungsfunktionen und Führungspersonal: Besetzung und Rekrutierung“ näher eingegangen wird. Der jetzt mögliche Vergleich von Bedarf und Bestand (**Soll-Ist-Vergleich**) gestattet die konkrete **Planung** und **Festlegung** der **notwendigen Maßnahmen**. Dabei ist die gesamte Bandbreite von Maßnahmen zur Personalentwicklung zu betrachten:

- Für die **Vermittlung von Grund- und Aufbauwissen** eignen sich **Trainingseinheiten und Seminare**, in denen mit einem vertretbaren Aufwand auch ein größerer Personenkreis erfasst werden kann. Wichtige Themenschwerpunkte werden dabei anfangs „Führen einer Behörde unter betriebswirtschaftlichen Aspekten“, „Methoden des modernen Personalmanagements“ und „Führen mit Zielvereinbarungen“ bilden.
- Das **Erlernen oder Verändern von sozialen Kompetenzen und Einstellungen** ist schwieriger und benötigt einen längeren Zeitraum. Hier haben sich **aufeinander folgende Ausbildungseinheiten** bewährt, in denen speziell ausgebildete Verhaltenstrainer Möglichkeiten zur Veränderung aufzeigen und mit den Teilnehmern an Beispielen üben. Wichtig ist die direkte Rückmeldung durch den Trainer und die anderen Teilnehmer. Die Trainingsphasen sollen mit Praxisphasen abwechseln, in denen das Gelernte im täglichen Führungsalltag angewandt wird, um danach die gesammelten Erfahrungen in die nächste weiterführende Lerneinheit einzubringen.

*Vielfältige Maßnahmen der Personalentwicklung*

- Für **verhaltensorientierte Trainingseinheiten** wird ein hoher Bedarf bestehen, da die Neuausrichtung des öffentlichen Dienstes vor allem **Veränderungen des Selbstverständnisses** (Bürger- und Kundenorientierung, wirtschaftliches Denken) und die **Verbesserung der sozialen Führungskompetenzen** („aktivierender“ Führungsstil, Vertrauenskultur) erfordert. Geeignete Trainingskonzepte sind nicht standardmäßig verfügbar, sondern müssen speziell an das Leitbild und die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes angepasst werden. Empfehlenswert ist deshalb die Zusammenarbeit mit Unternehmen, die den Wechsel von einer Behörde zur Marktorientierung bereits erfolgreich vollzogen haben.
- Es wird zu prüfen sein, wie weit Methoden des sog. **e-Learning** eingesetzt werden können, bei denen dem Lernenden der zu vermittelnde Inhalt über elektronische Medien (CD-ROM, Intra- oder Internet) angeboten wird. Vor allem **fachliche und methodische Kompetenzen** können so gezielt und mit geringem Aufwand vermittelt werden. Die Methode erfordert allerdings eine höhere Eigenmotivation des Lernenden und Arbeitsabläufe, in die Einheiten des e-Learning integrierbar sind. Technische Voraussetzung ist naturgemäß das Vorhandensein der erforderlichen Infrastruktur (PC, Intranet).
- Für **Führungskräfte**, die einer Neuausrichtung aufgeschlossen sind, ist das **Lernen in der täglichen Praxis** („Learning on the Job“) ein wichtiges Fortbildungsinstrument. Dazu gehört die Bereitschaft, sich konstruktiven **Rückmeldungen aus dem Kreis der Mitarbeiterinnen** und Mitarbeiter wie auch von Kolleginnen und Kollegen zu stellen. Feedback ist unabdingbarer Bestandteil von Lernprozessen; sein Erfolg ist abhängig vom Grad des Vertrauens zwischen Mitarbeitern und Führungskraft. Es bedarf deshalb gerade am Anfang des Prozesses größerer Anstrengungen, um den Erfolg sicher zu stellen.
- Das Lernen in der täglichen Praxis sollte durch **Job-Rotation** ergänzt und erweitert werden. Dabei soll durch gezielten Einsatz der Führungs-

kraft in anderen Funktionen und Verantwortungsbereichen ihr Kompetenzprofil systematisch verbessert werden. In der Privatwirtschaft ist Job-Rotation inzwischen eine unumgängliche Voraussetzung für die Übertragung höherer Verantwortung.

- Im Bereich der **Nachwuchsentwicklung** wird in der Privatwirtschaft inzwischen verstärkt das sog. „**Mentoring**“ angewandt, bei dem über einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren eine geeignete Führungskraft (Mentor) eine Betreuerfunktion für eine Nachwuchskraft übernimmt. Dabei darf zwischen Betreuer und Betreutem keine disziplinarische Abhängigkeit bestehen. Der Mentor fungiert als vertrauenswürdiger Ansprechpartner und kann auf Grund seiner breiten Erfahrung Hinweise zum Verhalten geben und bei der Bildung eines „Netzwerkes“ unterstützen.
- Für **besonders qualifizierte Nachwuchskräfte** im derzeitigen gehobenen und höheren Dienst sollten verstärkt institutionalisierte Förderungsprogramme (**„Goldfischteich-System“**) etabliert werden. Schon die Möglichkeit der Aufnahme in solche, gestuft angebotenen Programme hat einen hohen **Prestigewert**. Die Absolventen der Gruppen erfahren durch intensive Job-Rotation und ständiges Training eine exzellente Fach- und Führungsausbildung.

Bei der **Durchführung der Maßnahmen** wird insbesondere zu Beginn der Reform ein hoher Bedarf an Trainingseinheiten und Seminaren entstehen. Deshalb empfehlen wir eine Priorisierung der Maßnahmen, indem unter Berücksichtigung der Reformziele die Personen und Bereiche mit dem größten Bedarf identifiziert werden. Wenn z.B. das Ziel, **Fach- und Ressourcenverantwortung in eine Hand** zu legen, von Anfang an gelebt werden soll, muss den Verantwortlichen zu Beginn intensive Unterstützung bei der Planung des Budgeteinsatzes zur Verfügung stehen. Die **Messung des Erfolgs** der durchgeführten individuellen Maßnahmen ist Voraussetzung für die erfolgreiche Steuerung des Reformprozesses.

Entscheidend ist dabei die Festlegung der richtigen Messparameter. Da alle Entwicklungsmaßnahmen letztlich darauf abzielen, die Führungskräfte in der Ausübung ihrer Tätigkeit erfolgreicher zu machen, werden Kriterien benötigt, die den „Output“ und das Verhalten der betrachteten Personen messbar machen.

### 3. Führungsfunktionen und Führungspersonal:

#### Besetzung und Rekrutierung

*Bestenauslese statt  
Ämterpatronage;  
Berücksichtigung sozialer  
Kompetenzen*

Als mittelfristiges Ziel ist anzustreben, **Führungsfunktionen** in der öffentlichen Verwaltung ausschließlich unter sachgerechten Kriterien einer wirklichen **Bestenauslese** auf der Grundlage eines klaren und detaillierten Anforderungs- und Kompetenzprofils ohne „Ämterpatronage“ und ohne sachfremde politische Einflussnahme zu besetzen.

Hierzu sind – wie oben beschrieben – zunächst für die in Betracht kommenden Führungsfunktionen **Anforderungs- und Kompetenzprofile** zu erstellen. Dies gilt auch für die an Bedeutung zunehmenden Expertenfunktionen. Es hat sich als falsch erwiesen, solche meist hochrangig eingeordneten Fachkräfte ausschließlich aufgrund ihrer Fachkompetenz auszuwählen und ihre soziale, methodische und unternehmerische Kompetenz zu vernachlässigen. Auch für diese Personengruppe sind deshalb angepasste Anforderungs- und Kompetenzprofile zu erstellen, die diese Aspekte einbeziehen.

Führungsfunktionen sind dann nur noch nach **Ausschreibung der Stelle** unter Angabe des geforderten Profils zu besetzen. Die Ausschreibung ist breit zu streuen; sie muss in jedem Falle ressortübergreifend erfolgen und sollte, wo dies möglich ist, auch eine Bewerbung von außerhalb des öffentlichen Dienstes zulassen.

*Transparente Auswahlverfahren  
und paritätisch besetzte  
Auswahlkommissionen;  
Unterbindung politischer  
Einflussnahme*

Mehr als bisher sind **Auswahlverfahren** anzuwenden, die nach innen und außen transparent sind und das Anforderungs- und Kompetenzprofil der Stelle nachvollziehbar berücksichtigen. Hier bieten sich vor allem die

beiden bereits angesprochenen Verfahren an: Im sog. „**Assessment Center**“ werden im Rahmen verschiedener Übungen und Aufgaben die Kompetenzen und Potenziale mehrerer Kandidaten beobachtet und von einem Gremium bewertet, das – so unsere Empfehlung – paritätisch mit verwaltungsintern gut geschulten Führungskräften des öffentlichen Dienstes und mit externen Fachleuten besetzt sein sollte. Im „**Management Audit**“ wird auf der Basis eines mehrstündigen Einzelgesprächs von einem (ggf. externen) Berater ein Bericht erstellt, der – gespiegelt an den künftigen Anforderungen – über das Kompetenzprofil der Führungskraft Auskunft gibt.

Es müssen Wege gefunden werden, die politische **Einflussnahme auf die Kandidatenauswahl**, die z.B. im kommunalen Bereich gelegentlich bis in die untere Führungsebene reicht, zu **unterbinden**. Bei Führungspositionen mit nachvollziehbar politischem Bezug ist darauf zu achten, dass auch in solchen Fällen unter mehreren Kandidaten in einem entsprechenden Auswahlverfahren die oder der objektiv Geeignetste ausgewählt wird. Wir empfehlen, Auswahlkommissionen paritätisch mit verwaltungsintern gut geschulten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes und mit externen Fachleuten zu besetzen.

Die Korrektur einer trotz größter Sorgfalt im Auswahlverfahren nicht auszuschließenden **Fehlbesetzung einer Führungsfunktion** wird heute durch den Grundsatz der amtsangemessenen Beschäftigung erschwert. Die Möglichkeit, bestimmte Führungspositionen auf Zeit zu besetzen, stellt hierfür keine hinreichende Problemlösung dar. Deshalb muss der rechtliche Rahmen für eine anderweitige Verwendung von Führungspersonal geschaffen werden, wenn die Führungsfunktion auf Dauer nicht den Anforderungen entsprechend ausgeübt wird. Hierfür kann die befristete Übertragung einer Projektverantwortung oder auch der Wechsel in eine Expertenfunktion in Betracht kommen. Wichtig sind dabei die frühzeitige und offene Einbindung der Betroffenen und ein wertschätzender Umgang.

### III. Zielvereinbarungen

#### 1. Grundsätzliches

*Konsistente Organisation  
durch Zielvereinbarungen*

Alle bisher im öffentlichen Dienst diskutierten neuen Steuerungsmodelle betrachten **Zielvereinbarungen als unverzichtbares Rückgrat einer auf Effektivität und Effizienz gerichteten Verwaltungsarbeit**. Das Modell der Zielvereinbarungen sieht vor, dass Vorgesetzte mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern konkrete, möglichst quantifizierte Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen (und deren Kosten) treffen und der Grad der Zielerreichung nach Ablauf eines bestimmten Zeitabschnitts in deren Leistungsbeurteilung einfließt. Auch die Kommission fordert nachdrücklich die flächendeckende Einführung dieses Führungsinstrumentes, mit dem es möglich wird, eine Verwaltung auf der Basis einer von der Politik vorgegebenen strategischen Grundausrichtung durchgängig konsistent zu organisieren.

Dem **Parlament** wie auch der jeweiligen **kommunalen Vertretung** kommt in diesem Prozess erhöhte Bedeutung zu: Hier, in den gewählten Volksvertretungen, müssen die **strategischen Vorgaben** für die einzelnen Behörden und Ämter erarbeitet und festgelegt sowie mit Prioritäten versehen werden. Hier ist über den Einsatz der Ressourcen zu bestimmen und hier muss – unterstützt durch ein leistungsfähiges Controlling-System – die Umsetzung der Vorgaben überwacht werden.

*Zielvereinbarungskaskade:  
Entlastung der Parlamente  
und Kommunen*

Die politischen Vorgaben sind in der Folge durch alle hierarchischen Stufen der Exekutive von oben nach unten in konkrete Zielvorgaben umzusetzen, indem für alle Führungspositionen Ziele definiert werden, die in Übereinstimmung mit den übergeordneten Vorgaben realistische, für den jeweiligen Verantwortungsbereich angemessene Aufgaben formulieren (**Zielvereinbarungskaskade**).

Eine solche Vorgehensweise entlastet das Parlament und die kommunalen Vertretungen von der Beschäftigung mit zahlreichen Detailfragen, die

auf die zuständigen Verwaltungen delegiert werden, und gestattet die **Fokussierung der Parlamentsarbeit** auf die strategischen Ziele des Landes und der Kommunen. Erreicht wird überdies eine erhöhte Transparenz und eine verbesserte Kenntnis der Kostenstruktur der erbrachten Dienstleistungen, wobei neue Wege zur Optimierung von Aufwand und Effizienz eröffnet werden.

Die Umsetzung des **Zielvereinbarungskonzeptes** fordert und fördert den **konstruktiven Dialog** zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern und bietet damit die **Chance für einen neuen „modernen“ Führungsstil** und eine **verbesserte Motivation** aller Beteiligten. Dabei sollte klar sein, dass mit diesem Konzept nicht ein umfassendes System der gegenseitigen Kontrolle angestrebt wird; vielmehr kommt es darauf an, Prozesse der Selbstdisziplinierung und Ermutigung in Gang zu setzen und das Bewusstsein für die zu erfüllenden Aufgaben zu schärfen. Zugespielt formuliert: Nicht allein das Ergebnis ist wichtig, sondern schon „der Weg ist das Ziel“ .

Den mit der Abwicklung beauftragten Organisationseinheiten sind die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Sie müssen befähigt und autorisiert werden, in weitest gehender Autonomie mit den ihnen zugewiesenen Mitteln die Vorgaben im Sinne einer effizienten und bürgerfreundlichen Dienstleistung zu erreichen (Zusammenführung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung). Dabei hat die **Mittelzuteilung auf allen Ebenen** – anders als in der heutigen Kameralistik – unter Berücksichtigung evtl. vorgegebener Prioritäten streng nach wirtschaftlichen Kriterien, d.h. unter Bedarfs- und Kosten/Nutzen-Abwägung zu erfolgen, wodurch die häufig praktizierte Orientierung am Budget des Vorjahres und die zwanghafte Ausschöpfung eines zugeteilten Budgetvolumens ihren Sinn verlieren. Eine solche Vorgehensweise erfordert konsequenterweise eine entsprechende **Anpassung des Haushaltsaufstellungsverfahrens**. Dieses und alle damit zusammen hängenden

*Aufgabe des überkommenen  
Systems der Kameralistik*

*Kontrollsysteme*

Vorschriften sind insoweit zu ändern, als das Zielvereinbarungsverfahren und die Haushaltsaufstellung aufeinander abgestimmt werden müssen. Um dem Parlament bzw. den kommunalen Vertretungen eine **Kontrolle über die Erreichung ihrer Vorgaben** zu ermöglichen, sind alle Behörden zur **Veröffentlichung** eines an den strategischen Zielen orientierten „**Geschäftsberichtes**“ zu verpflichten. Gleichzeitig sollte ein landeseinheitliches, softwaregestütztes **Führungsinformationssystem** installiert werden, welches es dem Parlament und den kommunalen Vertretungen wie auch den Behördenleitungen selbst ermöglicht, sich über den jeweils aktuellen Stand der Zielerreichung zu informieren. Nach Einführung eines solchen Systems wären im übrigen Sachstandsberichte zu einem großen Teil entbehrlich.

In der Privatwirtschaft werden Zielvereinbarungen schon seit längerer Zeit mit Erfolg praktiziert. Inzwischen liegen auch erste Erfahrungen aus dem öffentlichen Dienst vor, die in den letzten Jahren gesammelt wurden.

## **2. Bedingungen effektiver Zielvereinbarungen**

Vom Grundgedanken her ist Führung durch Zielvereinbarungen einfach: Alle Beschäftigten einer Einrichtung, die durch Zielvereinbarungen geführt werden, schließen mit ihrer oder ihrem jeweiligen Vorgesetzten eine Vereinbarung ab, in der für einen definierten Zeitraum eine bestimmte Zahl von anzustrebenden Zielen formuliert wird. Diese Zielvereinbarung legt für die Beschäftigten eindeutige und messbare Ziele fest, die sich an den vorgegebenen Organisationszielen und dem spezifischen Aufgabenbereich der oder des Beschäftigten ausrichten.

*Vorbedingungen:  
Visionen, Controllingssysteme  
und Schulung von  
Führungskräften*

Die bisherigen Erfahrungen belegen allerdings, dass es notwendig ist, noch **vor der Einführung von Zielvereinbarungen** eine Reihe von **Voraussetzungen** zu **schaffen**, ohne die der Prozess nicht gelingen

kann, da ihm die erforderliche Akzeptanz bei einem Großteil der Beteiligten fehlt. Es sind dies:

- die Formulierung einer „**Vision**“ der Ministerien und der Kommunalverwaltungen für die mittel- und langfristige Entwicklung der nachgeordneten Verwaltungen, die als Basis zur grundsätzlichen Ausrichtung der künftigen Zielvereinbarungen dienen kann;
- die Einrichtung eines aussagefähigen **Controlling-Systems**, welches die Führung in die Lage versetzt, die Abläufe ihres Verantwortungsbereiches detailliert zu beschreiben, Qualitätskriterien zu definieren, die Kostenstruktur der erbrachten Leistungen zu analysieren und die Entwicklung der Kosten fortlaufend zu verfolgen. „Controlling“ ist in diesem Sinne als Instrument für ein effizientes Berichtswesen und eine aussagefähige Planung zu verstehen, das nicht mit dem Beigeschmack von „Kontrolle“ behaftet ist;
- die systematische **Schulung der Führungskräfte**, durch die das neue Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes und die Änderungen im organisatorischen und methodischen Bereich so vermittelt werden, dass die Führungskräfte die anstehenden Reformmaßnahmen überzeugt und motivierend vertreten können.

Die bisherigen Erfahrungen im öffentlichen Dienst legen auch nahe, noch vor der breitflächigen Einführung der Zielvereinbarungen eine **Bereinigung von komplexen Organisationsstrukturen** vorzunehmen, denn die Verflachung der Hierarchien, die Beseitigung von Aufgabenverflechtungen zwischen unterschiedlichen Hierarchieebenen und Ressorts und die Dezentralisierung bzw. Delegation von Verantwortung erleichtern den Einführungsprozess und erhöhen die Effizienz des neuen Führungsinstrumentes. Angesichts des für eine solche Strukturbereinigung erforderlichen Zeitaufwandes sollte nicht abgewartet werden, bis insofern „ideale“ Voraussetzungen bestehen; dennoch muss die Bereinigung rasch in Angriff genommen und zügig umgesetzt werden.

### 3. Einführung von Zielvereinbarungen

*Anwendung eines einheitlichen Zielvereinbarungssystems*

Wir empfehlen, die Einführung der Zielvereinbarungen einschließlich der Schaffung der vorgenannten Grundvoraussetzungen als **zentral geführtes Projekt** aufzulegen und den Einführungsprozess über mehrere Jahre steuernd zu begleiten, da ein funktionierendes Zielvereinbarungssystem nur mittel- bis langfristig zu erreichen ist. Eine zentrale Verfolgung und Steuerung **vermeidet Mehrfacharbeit** in den unterschiedlichen Bereichen **und die Entwicklung divergierender Zielvereinbarungssysteme**, wobei wegen der Vielgestaltigkeit des öffentlichen Dienstes bereichsspezifische Nuancierungen sinnvoll und notwendig sind. Wichtige Vorleistungen der zentralen Stelle sind die Erstellung von Leitfäden mit Erläuterungen des Einführungsprozesses und insbesondere Anleitungen zur Führung der Mitarbeitergespräche. Auch muss durch die zentrale Prozessführung sichergestellt werden, dass sämtliche einzelne Reformmaßnahmen (Controlling, Organisation, Führungsstil usw.) aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt ablaufen.

*Ohne ein leistungsabhängiges Entgeltsystem kein Erfolg von Zielvereinbarungen*

Die Kommission hält die frühzeitige **Einbindung der Arbeitnehmervertretungen und der Arbeitgeberseite** für nützlich und erforderlich. Insbesondere muss dem Eindruck entgegengetreten werden, die Einführung von Zielvereinbarungen habe einen Abbau von Arbeitsplätzen zum Ziel. Neben den Abstimmungsfragen zur Einführung des neuen Systems wird auch die Frage einer leistungsabhängigen Entgeltzahlung zu klären sein, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird. Die Kommission ist überzeugt, dass die steuernde und motivierende Wirkung der Zielvereinbarungen nur dann wirklich erreicht wird, wenn die individuelle Zielerreichung in einer fühlbaren Form honoriert bzw. eine Zielverfehlung entsprechend sanktioniert wird.

Wir empfehlen eine **stufenweise Einführung des neuen Führungssystems**: Zunächst sollte die Vereinbarungskaskade, ausgehend von den Vorgaben des Parlamentes, über die Ressortchefs bis zu der Ebene

der Abteilungsleiter reichen und erst im Folgejahr unter Berücksichtigung der ersten Erfahrungen auf die folgenden Führungsebenen ausgedehnt werden. Auch im Bereich der kommunalen Verwaltungen sollte das System in analoger Weise stufenweise eingeführt werden. Entsprechend sollte die von uns nachdrücklich empfohlene Koppelung von Entgeltbestandteilen an die Erreichung der vereinbarten Ziele erst erfolgen, wenn sich der Prozess als solcher bewährt und bei den Betroffenen hinreichende Akzeptanz gefunden hat (vgl. das anschließende 5. Kapitel).

Es ist wichtig, dass **Ziele vereinbart** und **nicht verordnet** werden. Dies setzt eine aktive Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Zielfindungsprozess voraus. Wir empfehlen, die Zieldefinitionen in der Form vorzunehmen, dass die vorgegebenen strategischen Ziele durchgängig bekannt gemacht und dann auf den unterschiedlichen hierarchischen Ebenen im wechselseitigen Gespräch zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern in konkrete, tätigkeitsbezogene Individualziele umgesetzt werden. Dabei werden die in der Regel eher abstrakt formulierten strategischen Ziele (zum Beispiel bei der Polizei: Senkung der Unfallzahlen mit Kindern) im Verlauf der Kaskade immer konkretere Formen annehmen und letztlich in sehr genau formulierten Einzelmaßnahmen auf der unteren Führungsebene enden (z.B. Durchführung von vier Schulungsnachmittagen an der XY-Schule). Auf diese Weise entsteht ein durchgängig geschlossenes Zielsystem, in dem auch für kleinere Einzelmaßnahmen der Nutzen für das übergeordnete Gesamtziel deutlich wird.

Der **Inhalt der einzelnen Zielvereinbarungen** wird in Folge der Vielfalt des öffentlichen Dienstes sehr unterschiedlich sein. Es ist grundsätzlich anzustreben, Ziele so zu formulieren, dass ihre Erreichung möglichst quantitativ nachvollzogen werden kann. Sie sollen herausfordernd, aber nicht unerreichbar sein; auch sollte die Zielerreichung von den Betroffenen direkt beeinflusst werden können und nicht von äußeren Einflüssen (Beiträge anderer Instanzen, Konjunkturverlauf o.ä.) abhängen. Nach einer

*Beispiele für  
Zielvereinbarungen*

*Zielinhalte:  
SMART und nachvollziehbar*

gängigen Definition des Zielvereinbarungsprozesses sollten die Ziele möglichst **SMART** sein – **S**pezifisch, **M**essbar, **A**traktiv, **R**ealisierbar, **T**erminiert. Wir empfehlen, die Zielvereinbarung nicht im Sinne einer vollständigen Stellenbeschreibung zu formulieren, in der für jede Tätigkeit des Mitarbeiters ein Ziel definiert wird; dies hätte zur Folge, dass zu viele Ziele und sehr bald auch immer wiederkehrende Dauerziele formuliert werden. Vielmehr sollten jährlich wechselnde – mit den übergeordneten strategischen Zielen im Einklang stehende – **Schwerpunktziele** gefunden werden, denen in dem nächsten Vereinbarungszeitraum (in der Regel ein Jahr) besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Dabei muss in den Mitarbeitergesprächen deutlich gemacht werden, dass dies nicht zu einer Vernachlässigung der übrigen routinemäßigen Tätigkeiten der jeweiligen Stelle führen darf. Deshalb muss bei der abschließenden Bewertung der Zielerreichung nach Ablauf eines Vereinbarungszeitraums außer der Erreichung der vereinbarten Schwerpunktziele auch der übrigen Tätigkeit Gewicht gegeben werden. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn die Bewertung mit Einfluss auf Entgeltbestandteile verknüpft wird.

*Förderung der Akzeptanz  
der Zielvereinbarung durch  
gemeinsames Gespräch*

Es ist für die Akzeptanz der Zielvereinbarung und für die Motivation zur aktiven Verfolgung der Ziele unverzichtbar, dass im Rahmen des Vereinbarungsgespräches die **Rahmenbedingungen**, die zur Erreichung der Ziele erforderlich sind, angesprochen werden. Hierzu gehören z.B. Fragen der Arbeitsbedingungen, die u.U. der Zielerreichung entgegenstehen, ebenso wie die der Qualifizierung der Mitarbeiter oder einer eventuell erforderlichen Zusammenarbeit mit anderen. Für wichtig halten wir dabei – und dies insbesondere in den oberen Führungsebenen – die Zuteilung eines verbindlichen und im Verlauf des Vereinbarungszeitraums nicht mehr antastbaren finanziellen Budgets, das die Durchführung der ins Auge gefassten Maßnahmen ermöglicht. Auf diese Weise wird – passend zur Grundkonzeption des öffentlichen Dienstes der Zukunft – das Denken in Kostenstrukturen und Kosten-Nutzen-Abwägungen zunehmend zum Tragen kommen.

Die **Zielvereinbarung** ist **schriftlich zu fixieren** und von Mitarbeiter und Vorgesetztem zu unterzeichnen. Diese Vereinbarung ist nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums die Grundlage für ein Zielerreichungsgespräch, in dessen Rahmen auch die Fortschreibung und die Formulierung neuer Ziele erfolgen kann. Wir halten die Institutionalisierung dieser Gespräche zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern für einen entscheidenden Schritt zu einer neuen Führungskultur im öffentlichen Dienst und empfehlen, dem Inhalt und der Qualität dieser Gespräche durch entsprechende Schulung der Vorgesetzten hohes Gewicht zu geben.

#### 4. Leistungsbeurteilung und Leistungsmessung

Das größte **Problem** bei der Schaffung von Leistungsanreizsystemen ist die **adäquate Messung der Leistung über Leistungsindikatoren und Zielvereinbarungen**. Internationale Erfahrungen zeigen jedoch, dass entsprechende Indikatoren verfügbar und anwendbar sind. Ziele müssen auf die Ebene der Mitarbeiter als operativ messbare Indikatoren heruntergebrochen werden, um so eine an den Zielen orientierte Leistungsmessung und Leistungsbeurteilung zu ermöglichen.

Der überwiegende Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist in Arbeitsbereichen tätig, die sich einer quantitativen Bewertung ohne größere Probleme erschließen. Dies betrifft u.a. manuelle Leistungen, fallzahlenorientierte Administrationsleistungen und Leistungsbereiche, in denen bereits „Produkt“-Konzepte entwickelt werden. Die Praxistauglichkeit dieses Vorgehens haben inzwischen viele kommunale Verwaltungen bewiesen. Darüber hinaus belegen ausländische Erfahrungen, dass dies sogar für Bereiche gilt, die als schwer messbar angesehen werden, wie z.B. die **Leistung von Hochschullehrern und Lehrern**. Wo „harte“ Kriterien fehlen, sind „weiche“ Messverfahren wie **Leistungsvergleiche** (benchmarking) oder **Kollegenbeurteilung** (peer rating) anwendbar.

*Auch Leistungen im  
Lehrer- und  
Hochschulbereich  
sind messbar*

*Zusammenhang zwischen  
Behördenleistung und  
Bewertungsmöglichkeiten  
auf Behördenebene*

Für den weit überwiegenden Bereich der Betroffenen können dabei durchaus **standardisierte Systeme mit möglichst quantifizierten Indikatoren** entwickelt werden. Für Bereiche mit Team- und Gruppenstrukturen können andererseits **arbeitsgruppenbezogene Ziele** entwickelt und vereinbart werden, so dass die Gruppen möglichst selbststeuernd ihre Arbeit planen und ihre Ressourcen einsetzen können. In einem solchen System werden dann nicht individuelle sondern Teamleistungen zum Gegenstand der Leistungsmessung. Leistungsvergütung muss im staatlichen Bereich nicht nur auf Behördenebene, sondern auch behördenübergreifend gerecht sein. Es ist deswegen ein System anzustreben, in dem ein Zusammenhang zwischen Behördenleistung und Bewertungsmöglichkeiten auf Behördenebene besteht, ohne dass individuelle Leistungsträger demotiviert werden. Grundlage hierfür können insbesondere Benchmarks für Behörden sein, die mehrfach parallel vorhanden sind, z.B. Bezirksregierungen, Fachämter der lokalen Ebene, Schulen, Polizeidienststellen.

*Leistungskonkurrenz durch  
Leistungsvergütung*

Die Kommission regt an, hier ggf. **zweistufige Systeme** einzusetzen, in denen zunächst entsprechend geeigneten Benchmarks der Zusatzvergütungs-Topf auf einzelne Behörden und Dienststellen aufgeteilt und der jeweils zugewiesene Betrag dann wiederum innerhalb der Dienststelle nach den oben genannten Kriterien zur Verteilung zur Verfügung steht. Eine solche Praxis könnte durchaus erwünschte, behördenübergreifende Leistungskonkurrenz in Gang setzen, da die Summe der verteilbaren Mittel jeweils von der Leistung der Behörde bzw. Dienststelle abhinge. Im Bereich der kommunalen Verwaltungen wird sich die Leistungsvergütung im wesentlichen auf die jeweilige Behördenebene beziehen. Dies schließt nicht aus, die bereits vielfach praktizierten interkommunalen Leistungsvergleiche zu verfeinern, um jeweils zusätzliche Maßstäbe für eine adäquate Leistungsvergütung zu gewinnen.

Unabhängig von der Zielvereinbarung schlägt die Kommission vor, ein Beurteilungssystem für alle Beschäftigten im Öffentlichen Dienst einzuführen, das **mindestens in einem zweijährigen Rhythmus** durchgeführt werden sollte. In diesem **Beurteilungsgespräch** geht es darum, die Gesamtleistung und die relevanten Kompetenzen des Mitarbeiters aus der Sicht des Vorgesetzten einzuschätzen und darüber mit dem Mitarbeiter Einvernehmen zu erzielen. Dem Bericht sind zwei **Beurteilungsbögen** beigelegt, die mögliche Kriterien und auch ein denkbare Bewertungsschema aufzeigen (siehe Anhang am Ende des Berichts). Auf der Grundlage der Beurteilung ist in dem Beurteilungsgespräch auch über mögliche Aufgabenveränderungen und notwendige Weiterbildungsaktivitäten zu sprechen.

*Beurteilungsgespräch und anonymisierte Bewertung der Führungskompetenz des Vorgesetzten; 360°-Beurteilung*

Ergänzend zu der Beurteilung durch den Vorgesetzten hat sich in der Privatwirtschaft ein Verfahren durchgesetzt, in dem die Führungskompetenzen eines Vorgesetzten in anonymisierter Form von den direkten Mitarbeitern beurteilt werden. Auf der Grundlage der Ergebnisse findet anschließend ein Gespräch zwischen dem Vorgesetzten und den Mitarbeitern statt, um gemeinsame Schritte zu vereinbaren, um die Führungssituation zu verbessern.

Neben der Mitarbeiterbeurteilung und dem Vorgesetzten-Feedback wird in manchen Unternehmen auch eine Kollegenbeurteilung sowie eine regelmäßige Kundenbeurteilung durchgeführt, so dass es zu einer **360°-Beurteilung** kommt.

In schwierigen Fällen von **Führungsfehlverhalten** empfehlen wir vor der Anwendung schärferer Maßnahmen die professionelle Betreuung durch externe Fachkräfte, mit der häufig in unauffälliger Form bei den Betroffenen eine Selbsterkenntnis und damit eine nachhaltige Besserung erreicht wird. Dem Betroffenen wird in solchen Fällen für eine begrenzte Zeit ein Berater zur Verfügung gestellt, der – ohne nach außen in Erscheinung zu treten – in regelmäßi-

*Externe Berater bei Führungsfehlverhalten*

gen Gesprächen das Führungsverhalten analysiert und beratend korrigiert.

Die **flächendeckende Einführung** eines derartigen Systems wird nur mit einem **erheblichen zeitlichen Vorlauf** machbar sein. In diesem Vorlaufzeitraum sollten jedoch schon frühzeitig Zielvereinbarungen und Zielerreichungskontrollen eingeführt werden; dabei werden Einkommenseffekte zwar berechnet und den Mitarbeitern mitgeteilt, finanziell aber noch nicht umgesetzt. So können Mitarbeiter, Vorgesetzte und Behörden die Einführung derartiger Systeme erst einmal über **zwei bis drei Jahre einüben**, bevor tatsächlich Konsequenzen erwachsen.

## 5. Monetäre und nichtmonetäre Leistungsanreize

Die **derzeitigen Leistungsanreizsysteme** im öffentlichen Dienst sind **unzureichend** und zum Teil **kontraproduktiv**. Dies gilt sowohl für den direkten monetären Bereich, für leistungsorientierte Karriere- und Entwicklungsanreize wie auch für den nichtmonetären Bereich. Das fünfte Kapitel beschreibt ausführlich unsere Vorschläge für ein leistungsabhängiges Anreizkonzept. Daneben sollten jedoch die nichtmonetären Leistungsanreize nicht aus dem Auge verloren werden, die im öffentlichen Dienst seit jeher einen hohen Stellenwert besitzen.

Angesprochen werden dabei gleichermaßen die intrinsische Motivation (Engagement für die Sache) wie auch die extrinsische Motivation (Demonstration von Anerkennung und Status). Geldleistungen haben erfahrungsgemäß eine langfristig geringe Motivationswirkung. Wichtigstes Element im Bereich der nichtmonetären Leistungsanreize ist die Anerkennung von Leistung durch die jeweilige Führung und Behördenleitung und das Gefühl der Mitarbeiter, mit besonderer Aufmerksamkeit der Führung rechnen zu können. Auf der anderen Seite führt eine von Angst oder Desinteresse geprägte Leitungsstruktur tendenziell zu Nicht- oder Fehlleistungen.

Auch kleinere personenbezogene Maßnahmen wie z.B. eine Belobigung mit Eintrag in die Personalakte oder die Nominierung eines „Mitarbeiters des Monats“ spielen eine Rolle, selbst wenn diese oft belächelt werden. Schließlich spielt die sich aus der Ausstattung der Verwaltung mit Räumlichkeiten, Mobiliar, Technik spiegelnde Wertschätzung der Mitarbeiter eine Rolle. Die Schaffung eines adäquaten Arbeitsumfeldes ist weit weniger kostenträchtig als die Demotivation der Beschäftigten und kann erheblich zur Motivation und Leistung beitragen.

*Schaffung eines  
adäquaten Arbeitsumfeldes*

## **IV. Auswahl, Qualifizierung und Entwicklung des Personals**

### **1. Reform der Einstellungsvoraussetzungen**

Aus dem Leitbild des künftigen öffentlichen Dienst (s. drittes Kapitel: Rahmenbedingungen für einen zukunftsfähigen Dienst öffentlichen Dienst, unter III.) folgt, welche Anforderungen an die Bewerber zu stellen sind. Die öffentliche Verwaltung braucht **Nachwuchskräfte**, die nicht nur **fachliche und methodische Kenntnisse** mitbringen, sondern auch die entsprechenden **Persönlichkeitsmerkmale**. Insbesondere von künftigen Führungskräften muss **soziale Kompetenz** erwartet werden, die sich z.B. in Bürger- und Kundenorientierung, Leistungsorientierung, wirtschaftlichem und unternehmerischem Denken und Verhalten ausdrückt. Auch „Experten“ sollen nicht nur ihr Fachgebiet beherrschen. Daraus folgt weiter, dass es nicht ausreicht, wenn die Bewerber bestimmte formale Bildungsabschlüsse vorweisen. Die Weichenstellung nach Bildungsgängen, die das geltende Karrieremodell prägt, ist insofern überholt.

*Ein neues  
Anforderungsprofil*

### **2. Ausbildung**

Die von der Kommission vertretene Auffassung, dass es für eine zukunftsfähige öffentliche Verwaltung notwendig ist, Grundlagen für den

Wechsel von Führungskräften zwischen der Verwaltung und der Privatwirtschaft zu schaffen, spricht für den **Grundsatz**, dass – wo immer möglich – **Absolventen allgemeiner und offen zugänglicher Bildungseinrichtungen rekrutiert werden**. Dies gilt schon jetzt für die Direkteinstellungen in den höheren Dienst.

Die durch die Kommission formulierten Anforderungen für den öffentlichen Dienst der Zukunft können aber auch nicht ohne Konsequenzen für die Ausbildung der unteren und mittleren Führungsebene (gehobener Dienst und vergleichbar) bleiben, die bislang bedarfsorientiert in fast allen Bundesländern an internen Fachhochschulen der öffentlichen Verwaltung erfolgt.

*Ausbildung für den öffentlichen Dienst an allgemeinen (externen) Fachhochschulen*

Dass die Ausbildung für den gehobenen Dienst, der im kommunalen Bereich nicht zu Unrecht als Rückgrat der Verwaltung gilt, zu wenig auf die Anforderungen von morgen vorbereitet, wird seit langem diskutiert. Als Reaktion auf die Kritik hat es bereits viele interne Veränderungen gegeben; in einigen Bundesländern, wie Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Bremen, wurde die verwaltungsinterne Ausbildung für den gehobenen Dienst der allgemeinen inneren Verwaltung zugunsten einer Ausbildung an externen Fachhochschulen aufgegeben.

Die oben von der Kommission aufgezeigten beruflichen Anforderungen für die untere und mittlere Managementebene gelten gleichermaßen für die entsprechenden Führungsebenen in der Verwaltung, Privatwirtschaft und im intermediären Bereich. Praktisch folgt daraus, den **Weg der Ausbildung des Verwaltungsnachwuchses an allgemeinen (externen) Fachhochschulen**, den die oben genannten Bundesländer bereits gegangen sind, nachzuvollziehen. Vor dem Hintergrund der Gesamtüberlegungen der Kommission zur Personalentwicklung im öffentlichen Dienst erscheint uns dieser **Schritt** auch deshalb **zwingend**, weil

- eine zu **frühe Fixierung** des Nachwuchses auf die spätere (lebenslange) Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu einer für die Leistungs- und

Innovationsbereitschaft des öffentlichen Dienstes fragwürdigen Auslese führen kann und

- mehr **Wettbewerb der Bildungseinrichtungen** eine Optimierung der Ausbildung zur Folge haben wird.

Der notwendige Einfluss der späteren Dienstherren auf die Ausbildungsinhalte kann durch die Zertifizierung von Studiengängen, das gebotene Maß an Berufsfertigkeit der Studienabgänger durch sinnvoll bemessene Praktikumsphasen sichergestellt werden.

Für die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes ihrerseits folgt aus der hier vorgeschlagenen Externalisierung die Notwendigkeit, ihre **Konkurrenzfähigkeit** bei der **Gewinnung der Hochschulabgänger** stets aufs Neue **unter Beweis zu stellen**. Sie tun dies bislang über das Angebot frühestmöglicher Arbeitsplatzsicherheit (durch rechtliche, zumindest aber faktische Übernahmegarantien) und Besoldung schon während der Ausbildung. Wir halten diese Form der Konkurrenzfähigkeit im Hinblick auf die Sicherung einer langfristigen Attraktivität und Akzeptanz des öffentlichen Dienstes für problematisch.

Einen bemerkenswerten Schritt hat Bremen nach einer mehrjährigen Modellphase im Jahre 2001 vollzogen. Der gehobene nichttechnische Dienst der allgemeinen Verwaltung wird seitdem an der Hochschule Bremen im „Europäischen Studiengang Wirtschaft und Verwaltung“, also extern, ausgebildet. Dieser Studiengang ist mit dem Anspruch angetreten, eine Ausbildung zu schaffen, die die Absolventen befähigt, sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch im intermediären Bereich als auch in der Privatwirtschaft zu arbeiten. Die dem zugrundeliegende Überzeugung der Freien Hansestadt Bremen besteht darin, dass es gemeinsame Managementanforderungen dieser drei Bereiche gibt, so dass auf diese Weise Anforderungen der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im Rechtswesen, in die Privatwirtschaft übertragen werden können.

*Vorbildlicher Weg:  
„Europäischer Studiengang  
Wirtschaft und Verwaltung“  
der Hochschule Bremen*

Mit diesem besonders geprägten Studiengang soll der Führungsnachwuchs des unteren und mittleren Managements für Verwaltung und Wirtschaft auf die wachsende innere Zusammenarbeit in der Europäischen Union vorbereitet werden.

Bezogen auf die derzeit interne Fachhochschulausbildung in Nordrhein-Westfalen zur Gewinnung des Nachwuchses für den gehobenen Dienst an den Fachhochschulen für Finanzen, für Rechtspflege und für öffentliche Verwaltung (diese mit den Fachbereichen Kommunale Verwaltung, Staatliche Verwaltung, Polizeivollzugsdienst und Versorgungsverwaltung) sieht die Kommission letztlich durchgreifende Bedenken nur gegen eine vollständige Externalisierung der Ausbildung für den Polizeivollzugsdienst.

### 3. Auswahlverfahren

Was oben für die Besetzung von Führungsfunktionen und die Rekrutierung von Führungspersonal gesagt wurde, gilt mit gewissen Modifikationen auch für andere Beschäftigte. Für sie müssen Anforderungsprofile erstellt werden. Hier sollte ebenfalls grundsätzlich Ausschreibungspflicht gelten. Das Auswahlverfahren sollte objektiviert werden, u.U. unter Beteiligung externer Sachverständiger (s.a. sechstes Kapitel: Ein neues Dienstrecht, unter III.).

### 4. Weiterbildung

Die vielfältigen gravierenden Veränderungen, die die Kommission vorschlägt, können nur dann mit Aussicht auf Erfolg praktisch umgesetzt werden, wenn alle Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (und nach Möglichkeit auch die Sozialpartner) sie aktiv begleiten. Das wiederum ist nur dann möglich, wenn sie nicht nur das Anliegen als solches teilen, sondern auch selbst über die **Fähigkeiten** und **Kompetenzen verfügen**, das **neue Bild der Verwaltung „leben“** zu können. Das aber rückt als mitentscheidende Bedingung das Thema **Weiter-**

*Von der Behörde zum  
wettbewerbsorientierten  
Anbieter: Am Anfang steht  
die Neuorientierung*

**bildung** in den Mittelpunkt der Betrachtung. Denn es ist nach aller Erfahrung, die insbesondere in den Bereichen gemacht worden sind, in denen aus historisch gewachsenen Behörden wettbewerbsorientierte Unternehmen geformt worden sind, dringend erforderlich, die Menschen zunächst neu zu orientieren, sie mit dem nötigen Rüstzeug zu versehen und alsdann als kompetente Entscheider wieder „loszulassen“.

Gelingen wird dies allerdings nur dann, wenn das Thema Weiterbildung von allen Akteuren völlig neu begriffen wird. So wird es ganz entscheidend darauf ankommen, dass Weiterbildung im öffentlichen Dienst nicht länger nur als eine gesellschaftspolitische Herausforderung verstanden wird, bei der die individuellen Weiterbildungswünsche des Einzelnen im Focus stehen (angebotsorientierte Weiterbildung), sondern **Weiterbildung als betriebswirtschaftliche, durch die neuen Anforderungen** des jeweiligen Berufsfeldes (Jobs) **bedingte Notwendigkeit akzeptiert** wird. Wer den neuen Anforderungen nicht sogleich gewachsen ist – und das werden möglicherweise viele sein –, muss eigenverantwortlich daran mitarbeiten, sich „fit“ zu machen.

Weiterbildung wird so im Extremfall von einer Bring- zu einer Holschuld. Oder anders gewendet: Weiterbildung ist nach diesem Verständnis eine wechselseitige Obliegenheit von Beschäftigten und Arbeitgebern. Steht im Mittelpunkt, dass nicht nur die Führungskräfte (die allerdings ganz besonders) sich für absehbare Entwicklungen und Veränderungen „fit“ machen sollen bzw. müssen, so wäre eine Übereinkunft mit den Sozialpartnern z. B. über Inhalte, Umfang und Form von Weiterbildung nicht nur wünschenswert, sondern auch konsequent.

Dies muss nicht zwingend zu einer Überdehnung der Bildungsbudgets führen. Erfahrungen aus den privatisierten Beteiligungen des Bundes (z.B. bei Lufthansa, Telekom oder Post) haben deutlich gemacht, dass es **möglich** ist, sowohl **öffentlich-rechtliche Bildungsansprüche** wie solche aus vorhandenen **tarifvertraglichen Beziehungen** intelligent

*Eigenes Engagement eine von vier Voraussetzungen*

mit einem **eigenen Beitrag der Mitarbeiter zu verknüpfen**, ohne zu dramatischen Kostenerhöhungen zu kommen. Ohnehin signalisieren insbesondere diese Erfahrungen, dass sich Weiterbildung immer dann „rechnet“, wenn sie

- **jobbezogen** ausgerichtet ist und
- neben Fachwissen auch **Sozialkompetenz** vermittelt,
- sowie wenn der Mitarbeiter selbst etwas dazu beiträgt, z.B. in Form von Freizeit,
- und vor allem aber, wenn die Befähigung zum **selbständigen Wissens- und Kompetenzerwerb** (d. h. Lernen lernen) im Mittelpunkt steht.

## V. Gleichstellungspolitik

*Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern*

International und europaweit hat sich eine neue politische Strategie zur **Durchsetzung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen** etabliert, für die sich allgemein der Begriff „Gender-mainstreaming“ eingebürgert hat. Der englische Begriff „gender“, für den es keine deutsche Vokabel gibt, meint dabei – im Unterschied zum biologischen, dem „sex“, – das „soziale Geschlecht“. Damit wird auf die kulturell verschieden geprägten Rollen, Rechte, Pflichten, Interessen, Ressourcen etc. von Männern und Frauen Bezug genommen. „Mainstreaming“ heißt, dass ein bestimmtes Handeln in der „Hauptströmung“ liegt, also zum normalen und selbstverständlichen Entscheidungsmuster einer Organisation gehört oder jedenfalls gehören sollte. Gender-mainstreaming heißt danach, dass die Unterschiede zwischen den Lebensverhältnissen, den Situationen und Bedürfnissen von Männern und Frauen von allen staatlichen Institutionen systematisch bedacht und bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben berücksichtigt werden müssen. Mit der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages hat sich die Gleichstellungspolitik der EU diesem Konzept verschrieben. Das **Europäische Parlament** hat die **Mitgliedstaaten aufgefordert**, die **Politik des**

**Gender-mainstreaming** in ihre lokale, regionale und nationale Politik **einzubinden**. Die Verpflichtung des Staates, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und bestehende Nachteile zu beseitigen, ergibt sich in Deutschland schon aus Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz. Gender-mainstreaming ist diesem Hintergrund lediglich eine Strategie (unter mehreren möglichen, erprobten oder gescheiterten), um diese Verpflichtung umzusetzen und das Ziel der Gleichstellung zu erreichen.

Der Anspruch von Frauen und Männern auf prinzipiell gleiche Zugangschancen zu Bildung, Beruf, Ämtern, Leistungen des Staates, Geld, Macht ist essentiell für die „Geschlechter“-Demokratie, deren Grundprinzipien u.a. **„Freiheit und Gleichheit“** sind. Der Grad, bis zu dem die Realität diesen Prinzipien genügt, ist deshalb ein aussagekräftiger Indikator für den Stand der Demokratisierung einer Gesellschaft. Das gilt grundsätzlich und unabhängig von der Frage, wie kinder- oder familienfreundlich eine Gesellschaft ist. Was Verteilungsgerechtigkeit zwischen Männern und Frauen angeht, liegt Deutschland im internationalen Vergleich im unteren Mittelfeld und in einigen Parametern auch ganz am Ende.

*Deutschland im internationalen Vergleich Schlusslicht*

Gleiches gilt auch für die **Kinder(un)freundlichkeit der deutschen Gesellschaftsordnung**. Das ist insofern kein Zufall, als das Vorhandensein (oder Fehlen) von familienfreundlichen Strukturen faktisch erhebliche Auswirkungen auf die beruflichen Chancen vieler Frauen hat. Wenn auch sie – wie Männer – ein Leben auch mit Kindern führen wollen, hängt die Chance, dies ohne berufliche Nachteile zu erreichen, sicherlich davon ab, ob und wie auf der individuellen Ebene die Familienarbeit partnerschaftlich auf beide Eltern verteilt wird. Die Statistik zeigt, dass dieses Verfahren deshalb zu Lasten von Frauen ausgeht, weil die Unterschiede bei den beruflichen Chancen und der Bezahlung es vielen Paaren immer noch wirtschaftlicher erscheinen lassen, wenn es die Frau ist, die ihre berufliche Tätigkeit reduziert oder aufgibt. Wenn die Ursachen auf

*Verbesserung der Kinderfreundlichkeit notwendig*

struktureller Ebene liegen, dann kann auch nur dort die Lösung gefunden werden.

Unbestritten ist, dass auf dem Feld der Gleichstellungspolitik der öffentliche Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Dennoch werden, auch was die Kinderfreundlichkeit des öffentlichen Dienstes als solche angeht, noch für längere Zeit positive Maßnahmen unerlässlich sein.

- Für die **Aufgaben des öffentlichen Dienstes** bedeutet dies, dass auf allen Handlungsfeldern von Politik und Verwaltung die **faktische Gleichstellung von Männern und Frauen herzustellen ist**. Gender-mainstreaming ist in diesem Sinne als Querschnittsaufgabe Teil der öffentlichen Aufgaben und ergänzt insoweit die Beschreibung jeder einzelnen Aufgabe, wie sie oben in diesem Bericht bereits aufgelistet sind.
- Auch bei der **Art und Weise der Wahrnehmung** der Aufgaben des öffentlichen Dienstes – also mit Blick auf die Kundinnen und Kunden – ist die **unterschiedliche Situation von Männern und Frauen stets zu berücksichtigen**. Das beginnt damit, dass für alle Entscheidungen nach Geschlecht aufgeschlüsseltes Datenmaterial heranzuziehen ist, und endet keineswegs mit der Planung der Büro- und Sprechzeiten in den Ämtern oder dem Zugang zu e-Government-Angeboten. Angesichts der Vielgestaltigkeit der öffentlichen Aufgaben und der Institutionen, von denen sie wahrgenommen werden, müssen die Hinweise hier notwendig abstrakt bleiben.
- Es gilt, den Aspekt der **Verteilungsgerechtigkeit** unter Männern und Frauen, als eines der bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben mit zu fördernden Ziele, in die **Zielvereinbarungskaskaden einzubinden**.
- Schließlich ist die **Binnenstruktur** des öffentlichen Dienstes unter dem Aspekt der unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen **fair zu organisieren und zu gestalten**.

Dabei geht es zunächst um Fragen wie **Auswahl, Beurteilung, Einstellung und Personalentwicklungsmaßnahmen**. Wenn das Prinzip der Bestenauslese, das schon bislang maßgebend war, faktisch allein entscheidend gewesen wäre, dann müsste sich dies längst in den prozentualen Anteilen von Frauen an Führungspositionen auf allen Ebenen ausgedrückt haben. Tatsächlich liegt das Problem jedoch darin, dass die Kategorien „gut“, „besser“, „am besten“ und persönliche oder fachliche „Eignung“ als wertende Begriffe zugleich für mehr oder weniger unreflektierte persönliche Wertungen offen sind. Personalentscheider etwa, die sich der unterschiedlichen Kommunikationsstile von Männern und Frauen nicht bewusst sind, sind anfällig für solche unreflektierten Fehlbeurteilungen. Auch dies sind sachfremde Einflüsse auf die Auswahlentscheidung, die es durch objektivierende und legitimierende Verfahren zu vermeiden gilt. Kollegialorgane, die einen Einstellungs- oder Besetzungsvorschlag machen sollen, sollten daher paritätisch mit Männern und Frauen besetzt sein.

*Auswahlorgane:  
Paritätische Besetzung mit  
Frauen und Männern*

Zur Binnenstruktur des öffentlichen Dienstes gehört für Männer und Frauen auch die **Gestaltung der konkreten Arbeitsbedingungen** wie Arbeitszeit, (Familien-) Teilzeit, Vorhandensein von Kinderbetreuungseinrichtungen u.ä. Es ist inzwischen empirisch belegt, dass mit der Arbeitszufriedenheit der Krankenstand sinkt und die Produktivität steigt. Dieser Effekt ist erst jüngst bei Arbeitnehmerinnen untersucht worden. Dabei wurde festgestellt, dass die Leistungsfähigkeit in dem Maße steigt, in dem Möglichkeiten eingeräumt werden, die Anforderungen aus dem beruflichen und dem familiären Umfeld flexibel miteinander zu verbinden. Schließlich ist es eine Frage der **Führungskompetenz**, ob der Aspekt unterschiedlicher Lebensrealitäten von Männern und Frauen von Führungskräften überhaupt als relevantes Kriterium wahrgenommen und dann auch entsprechend berücksichtigt wird. Diese Kompetenz wird heute, wie auch sonstige Führungseigenschaften, noch vermisst. **Das Wissen darüber**

*Positive Gestaltung der  
Arbeitsbedingungen:  
Geringer Krankenstand,  
hohe Zufriedenheit und  
steigende Produktivität*

**muss zum verbindlichen Curriculum von Fortbildungsveranstaltungen für Führungskräfte gehören.** Diese haben im übrigen, wenn sie entsprechend geschult sind und sich selbst vorbildlich verhalten, den stärksten präventiven Einfluss darauf, dass Frauen im Arbeitsumfeld nicht gemobbt oder sexuell belästigt werden, nur weil sie Frauen sind.

**Quellen und weiterführende Literatur:**

- Roland Schulz*, Möglichkeiten des Personal-Managements bei der Bewältigung von Umbruchsituationen, in: Peter Oberender (Hrsg.), Branchen im Umbruch, Berlin 1995, S. 9 ff..
- Dieprand von Richthofen*, Reform der Verwaltung – Reform von Aus- und Fortbildung?, in: Fritz Behrens (Hrsg.), Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, 1995.
- Reinhard Mohn*, Erfolg durch Partnerschaft. Eine Unternehmensstrategie für Menschen, München 2000.
- Norbert Thom/Adrian Ritz*, Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden 2000.
- Maria Maderyc*, Die Bedeutung von Personalmanagement im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, in: Hans Peter Bull/Volker Bonorden (Hrsg.), Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform, Baden-Baden 2001, S. 53 ff..
- Monika Böhm*, Zielvereinbarungen zwischen Universität und Staat sowie innerhalb der Universität, in: Das Neue Steuerungsmodell und die Universitätsreform. Ein Tagungsband. Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/Main 2001, S. 45 ff..
- Roland Schulz/Jürgen Maaß*, Performance-Management – Ein internationales Personalentwicklungskonzept für Führungskräfte, in: Peter Friederichs/Ulrich Althausen (Hrsg.), Personalentwicklung in der Globalisierung – Strategien der Insider, Düsseldorf 2001, S. 257 ff..
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Public Sector Leadership for the 21st Century, 2001.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.)*, Governance in the 21st Century, 2001.
- Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.)*, Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden Baden 2001.
- Beate Busse*, Leistungsanreize – Situation, Grundverständnis, Ziele, in Verwaltung und Management 2002, S. 205-211 u. 305-309, m.w.N..
- Karin Tondorf/Reinhard Bahn Müller/Helmut Klages unter Mitarbeit von Raimund Brenner*, Steuerung durch Zielvereinbarungen. Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen. Berlin 2002.
- Hans-Jürgen Lange (Hrsg.)*, Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung, Opladen, 2003 (i.E.).
- Bericht der Bundesregierung über die Einkommensverhältnisse von Männern und Frauen*, BT-Drucks. 14/8952.

## 5. Kapitel: Ein neues Entgeltsystem



## I. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Das **derzeitige Bezahlungssystem** des öffentlichen Dienstes weist erhebliche **Schwächen** auf. Sie lassen sich insbesondere durch die folgenden Stichworte kennzeichnen:

- Unterschiedliche Systeme für die drei Statusgruppen (Beamte, Angestellte und Arbeiter),
- zu geringe Leistungsorientierung, Irreversibilität des einmal erreichten Einkommensniveaus,
- unangemessene Orientierung des Einkommens an Alter, Familienstand und Kinderzahl,
- hochdifferenziertes Zulagensystem sowie
- zu große Bezahlungsunterschiede bei gleichen Funktionen (z.B. durch Stellenbündelung).

Ziel der Veränderung muss sein, zu einem Vergütungssystem zu kommen, das in seiner Grundorientierung mit der Wertordnung übereinstimmt, die in den Entgeltsystemen der Wirtschaft gilt und vor allem Leistung belohnt. Das von der Kommission im folgenden Kapitel vorgeschlagene „Gesetz-Tarif“-Modell überlässt die Bestimmung der Elemente der den Beschäftigten zu gewährenden Gegenleistung den Tarifvertragspartnern. Dennoch hält es die Kommission für sinnvoll, als Hinweis an die Tarifpartner einige Grundlinien für ein wirkungsvolles, leistungs- und motivationsförderndes Vergütungssystem zu bestimmen. Ein solches System wird sich wesentlich von den gegenwärtigen Verhältnissen unterscheiden. Die Kommission will mit diesen Vorschlägen den Vereinbarungen der Tarifparteien nicht vorgreifen. Sie will lediglich Gestaltungsvorschläge machen, die durch zu konkretisierende Vereinbarungen der Tarifpartner auszufüllen sind.

*Angleichung an die Bezahlungssysteme der Privatwirtschaft*

## II. Leitlinien und Grundstruktur

Das neue System sollte sich an **Funktion und Leistungen der Beschäftigten und an den Marktverhältnissen** orientieren.

Dies bedeutet zugleich eine **Abkehr von bisherigen Leitgedanken** wie dem an die Ausbildung anknüpfenden Laufbahnprinzip, der Verknüpfung der Bezahlung mit den Elementen Alter, Familienstand und Kinderzahl und der Irreversibilität erworbener Besitzstände.

*Kernelemente:  
Basisvergütung nach  
Funktion und  
leistungsabhängige  
Variable.*

Aus der grundsätzlich neuen Orientierung folgen die Kernelemente eines neuen Konzeptes:

- Grundsätzlich soll das Einkommen aus einer **Basisvergütung** und einer variablen **Leistungsvergütung** bestehen.
- Die **Basisvergütung** wird auf der Grundlage detaillierter Funktionsbewertungen und mit Sicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt festgelegt, und zwar mit fixen Basisvergütungen für den tariflichen Bereich und mit „Gehaltsbändern“ für Fach- und Führungskräfte im außertariflichen Bereich.
- Die **variable Vergütung** soll mit steigender Bedeutung der Funktion einen immer größeren Teil der Gesamtvergütung ausmachen.
- Als Richtschnur für die Festlegung der beiden Vergütungselemente wird ein angemessenes „**Zieleinkommen**“ in jeder Funktionsgruppe angestrebt. Es besteht aus der Summe des festen Basiseinkommens und dem sich bei normaler Leistung ergebenden variablen Vergütungsanteil. Mehrleistungen führen nach diesem Modell zu Mehreinkommen bis zu einem ebenfalls festzulegenden Höchstwert des leistungsabhängigen Vergütungsanteils; Minderleistungen führen zu Mindereinkommen, bis der leistungsabhängige Vergütungsanteil auf Null zusammenschmilzt.

Nach Auffassung der Kommission wird dies allerdings nur dann funktionieren, wenn das Vergütungssystem in weiten Bereichen durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Führungsinstrumente unterstützt wird (s. oben 4. Kapitel, III.).

### **III. Basisvergütung als Ergebnis von Funktionsbewertung**

*Funktionsbewertung für  
jeden Arbeitsplatz*

Eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz des neuen Systems durch die Beschäftigten besteht darin, dass die Funktionen durchgehend

bewertet und ggf. umgestuft werden. Vorgeschlagen wird daher die Einführung eines **flächendeckenden Systems der Funktionsbewertung** für den öffentlichen Dienst, das

- den relativen Wert der Funktionen zueinander und
- den „Marktwert“ von Funktionen gegenüber der privaten Wirtschaft aufzeigt. In Anknüpfung an vorhandene Bewertungssysteme (z.B. KGSt, Hay, Freie und Hansestadt Hamburg, Polizei Nordrhein-Westfalen) kann der Wert der jeweiligen Funktion nach fünf bis fünfzehn Tätigkeitsmerkmalen gemessen werden, die sich auf die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten und die wahrzunehmende Verantwortung beziehen. Dabei muss aber vermieden werden, was manche bisher im öffentlichen Dienst praktizierte Verfahren fragwürdig (zirkulär) erscheinen lässt, dass nämlich formale Bildungs- oder Ausbildungsvoraussetzungen das Bewertungsergebnis bestimmen, deren Bedeutung gerade erst festgestellt werden soll. Positive Erfahrungen großer Privatunternehmen mit Funktionsbewertungen sollten beachtet werden. Auf diese Weise können nicht sachgerechte Einkommensunterschiede zwischen Beschäftigten der obersten Landesbehörden und der nachgeordneten Behörden und innerhalb des kommunalen Bereichs eingeebnet werden. Entsprechendes gilt bei bundesweiter Einführung dieser Methode für die Bundesebene.

Mit der Funktionsbewertung wird ein genereller Maßstab für eine sich aus der Bedeutung der Funktion ergebende Grundvergütung entwickelt. Gleichzeitig werden ganz oder weitgehend obsolet

- die Unterscheidung in die **Statusgruppen** Arbeiter, Angestellte, Beamte,
- die sich im wesentlichen an Ausbildungsvoraussetzungen orientierende **Laufbahnsystematik** und
- das überdifferenzierte System funktions- und belastungsbezogener **Zulagen**.

#### IV. Leistungsorientierte Vergütungskomponente

*Variable Vergütung nach Leistungsbewertung*

Die leistungsbezogene Vergütungskomponente setzt an der tatsächlichen Leistungserbringung des Inhabers einer Funktion an. Sie ändert sich jährlich entsprechend der erbrachten und bewerteten Leistung. Sie kann erst nach erfolgter Leistungsbewertung ausgezahlt werden.

Die Leistungsvergütung muss, um ihren Zweck zu erfüllen, einen signifikanten Teil der Gesamtbezahlung ausmachen. Je höher die erreichte Hierarchiestufe und Eigenverantwortung, desto größer soll die Leistungskomponente ausfallen (aber auch das Risiko höherer Einbußen bei schwachen Leistungen). So könnte z.B. der Maximalwert der variablen Vergütungselemente bei ca. 6% bis 10% des Jahreseinkommens liegen, in den obersten Leitungsbereichen ggf. bei 50% und noch mehr. Würde man für eine gute, alle Erwartungen erfüllende Leistung (Normalleistung) den Mittelwert der variablen Komponente ansetzen, so würde dies für die Zielvergütung beispielhaft folgendes bedeuten:

<b>Verantwortungs- kategorie</b>	<b>Variabler Anteil</b>	<b>Minimum</b>	<b>Normal</b>	<b>Maximal</b>
<b>Unterste Gruppe</b>	6%	97	100	103
<b>Oberste Gruppe</b>	50%	75	100	125

Die Ermittlung der jeweiligen Vergütung im individuellen Fall muss auf der Basis eines Vergleiches der tatsächlich erbrachten Leistung mit Leistungsstandards bzw. mit Zielvereinbarungen erfolgen. Die Kommission ist davon überzeugt, dass eine sachgerechte Leistungsmessung mit Hilfe entsprechender Instrumente auch im öffentlichen Dienst möglich ist (s. oben 4. Kapitel, III.4.).

Zusätzlich wird hier, neben der Institutionalisierung entsprechender Mess- und Vereinbarungsverfahren, in erheblichem Maße auch Führungsleistung der Vorgesetzten gefordert.

## V. Abschaffung bestimmter Bezahlungselemente

Die Berücksichtigung von Alter, Familienstand und Kinderzahl bei der Bezahlung passt nicht in dieses Konzept; sie ist anderen Entgeltsystemen fremd und führt in manchen Fällen zu schwer vermittelbaren Ergebnissen. Der Ausgleich der „Familienlasten“ muss über gesetzliche Regelungen geschehen, die unabhängig vom öffentlichen Dienst gelten; ein darüber hinaus gehender spezieller Bedarf gerade öffentlich Beschäftigter ist nicht zu erkennen. Es wäre systemwidrig, in diesem Zusammenhang auf das Alimentationsprinzip zurückzugreifen.

*Bezahlung ausschließlich nach Funktion und Leistung*

Die Kommission schlägt daher vor, die entsprechenden Bezahlungselemente abzuschaffen und den Gegenwert zur Finanzierung der leistungsbezogenen Komponente der Vergütung zu verwenden.

## VI. Tarifliche und außertarifliche Vergütung

### 1. Vergütungssystem für den Tarifbereich

Im Rahmen des dargestellten Modells sollten für alle Funktionen des tariflichen Bereiches fixe Basiseinkommen (Tarifgehälter) und variable leistungsbezogene Bestandteile vereinbart werden. Der variable Anteil könnte dabei im unteren Einkommensbereich bei einem Maximum von ca. 6% des Basiseinkommens (ca. 3/4 Monatseinkommen) beginnen und mit steigender Eigenverantwortung der jeweiligen Funktionen steigen.

*Fixes Basiseinkommen, variabler Anteil ab 6%*

Dabei sollte ein „Normaleinkommen“ angestrebt werden, das bereits einen variablen Vergütungsanteil für die Erbringung der Normalleistung umfasst. Höhere oder niedrigere Leistung würde dazu führen, dass das individuelle Einkommen entsprechend der Ausgestaltung der variablen Komponente steigt oder sinkt. Die Variationsbreite wird dabei nach unten durch das Basiseinkommen, nach oben durch den Höchstwert des variablen Vergütungsanteils begrenzt.

Da in diesem Modell das Einkommen nicht mehr allein durch Älterwer-

*Höheres Basiseinkommen nur bei Funktionswechsel*

den steigt, kann der Beschäftigte sein Einkommen nur dann substantiell erhöhen, wenn er in höher bewertete Funktionen aufsteigt. Andererseits muss auch eine Verringerung des Einkommens möglich sein, wenn ein Beschäftigter die Anforderungen einer Funktionsgruppe nicht erfüllt und deshalb einer niedrigeren Gruppe zugeordnet werden muss.

## **2. Ausgestaltung des Vergütungssystems für den außertariflichen Bereich**

*Basiseinkommen nach  
Gehaltsband, variabler  
Anteil bis 50%*

Im außertariflichen Bereich, also im wesentlichen bei den Führungskräften der Verwaltung ab einer zu definierenden Funktionsebene, sollten alle Beschäftigten mit derselben Funktionsbewertung (innerhalb eines zu bestimmenden Bandbreite) in dasselbe Gehaltsband eingestuft werden (z.B. Gehaltsband für Amtsleiter etc.). Die Positionierung innerhalb des Bandes wird im wesentlichen durch die über einen längeren Zeitraum zu beurteilende „Dauerleistung“ der Beschäftigten bestimmt. Beförderungen sind nur dann möglich, wenn eine neue Funktion übernommen wird, die höher bewertet ist und daher einem höheren Gehaltsband angehört. Die Gehaltsbänder unterschiedlicher Funktionsebenen können sich teilweise überlappen.

Zusätzlich zu der fixen Vergütungskomponente, die sich aus der Einstufung im Gehaltsband ergibt, sollen auch die außertariflich Beschäftigten einen variable Vergütungskomponente erhalten, die nach der jeweiligen Leistung berechnet wird.

Entsprechend der Empfehlung für den tariflichen Bereich (s. oben IV.) werden auch hier die „Normaleinkommen“ so bemessen, dass sie bereits eine Basiskomponente und den der Soll-Leistung entsprechenden variablen Vergütungsanteil umfassen. Insgesamt sollte der variable Anteil hier jedoch sehr viel größer sein als im tariflichen Bereich, so dass sowohl Spitzenleistungen wie auch Schlechtleistungen für die jeweiligen Beschäftigten zu sehr spürbaren Effekten führen. Beträgt das Maximum

der variablen Vergütung z.B. 50% des durch Funktionsbewertung ermittelten Basiseinkommens, so sollte ein Beschäftigter entweder ein Viertel des Basiseinkommens (also drei Monatseinkommen) durch Schlechtleistung verlieren oder bei Spitzenleistungen im Maximum ebenfalls ein Viertel (also drei Monatseinkommen) gewinnen können.

## VII. Verknüpfung von Vergütung und Versorgung

Das System der Altersversorgung im öffentlichen Dienst wird mit dem des übrigen Beschäftigungssystems synchronisiert. Die Versorgung erfolgt durch die zwei Säulen

*Angleichung der Alterssicherungssysteme*

- gesetzliche Rentenversicherung („1. Säule“) und
- zusätzliche Versorgung analog zur Betriebsrente („2. Säule“).

Die Zusatzversorgung erfolgt über eine verwaltungsexterne Kapitalsammelstelle. Der öffentliche Arbeitgeber zahlt zeitgleich mit der Vergütung die auf die Periode entfallenden Beiträge ein. Grundsätzlich wird ein Beschäftigtenbeitrag erhoben.

Die Einzelheiten des vorgeschlagenen Versorgungssystems finden sich im folgenden 6. Kapitel zu IX.

## VIII. Einführung und Finanzierung des Systems

Die Umsetzung und Ausgestaltung des Systems im Detail ist Angelegenheit der Tarifvertragsparteien. Es bedarf tariflicher Vereinbarungen für die Basiseinkommen und weiterer Tarifverträge über die Budgets für die variablen Einkommensanteile.

Das neue System soll im Endstadium keine Mehrkosten gegenüber dem gegenwärtigen System verursachen. In der Übergangsphase sind jedoch temporäre Mehrkosten einzuplanen, da erworbene Ansprüche erfüllt werden müssen.

*Prinzipiell keine Mehrkosten*

Das für die variablen Einkommensanteile erforderliche Finanzvolumen muss gegen Zweckentfremdung geschützt werden. Es muss deutlich sein,

dass die Budgets für die variable Vergütung zu 100% den Beschäftigten zustehen und nicht etwa zur Ausfüllung von Haushaltslücken verwendet werden dürfen.

Zur Einführung und Finanzierung des neuen Modells schlägt die Kommission folgendes Vorgehen vor:

• **Kurzfristig: Abbau des Systems zusätzlicher Bezahlungselemente**

Die derzeitigen Zulagen für eine Vielzahl von Einzelfunktionen, Erschwernissen etc. sowie die alters- und familienstandsbezogenen Bezahlungselemente werden aufgegeben. Funktions- und belastungsbezogene Zulagen werden durch Pauschalierung vereinfacht und teilweise in die Basiseinkommen eingebaut; alters- und familienstandsbezogene Elemente dienen der Finanzierung der variablen Komponente.

• **Mittelfristig: Umschichtung von Einkommenssteigerungen**

Die normalen jährlichen Einkommenssteigerungen sollen über mindestens fünf bis zehn Jahre hinweg anteilig zum Aufbau des variablen Vergütungsbestandteils genutzt werden. Nach dieser Zeit dürfte eine ausreichend große Masse zur Finanzierung eines nennenswerten variablen Elements verfügbar sein. Dies hat so zu erfolgen, dass für den „Normalleister“ das gleiche ökonomische Ergebnis erzielt wird wie es bei Beibehaltung des gegenwärtigen Systems erzielt würde.

**Weiterführende Literatur:**

*KGSt-Gutachten*, „Stellenplan – Stellenbewertung“, 1982.

*Axel G. Koetz et. al.*, Funktionsbewertung der Schutzpolizei. Studie im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Juli 1991.

*Axel G. Koetz*, Motivation im öffentlichen Dienst, in: U. Schückhaus (Hrsg.), *Kommunen in Not*, Stuttgart 1996, S. 205 – 225.

*Ders.*, Strategisches Konzept für das Personalmanagement in der Landesverwaltung NRW, unveröff. Ms., Köln, August 1999.

*Bernd Adamaschek/Walter Oechsler*, Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 2001.

*Wolfgang Riotte/Rainer Kunz*, Beurteilungen: Erfahrungssätze und Rechtsfragen, *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter* 2002, S. 8 ff.

Vergleichende Studie über die Systeme produktivitätsbezogener Bezahlungen, die in den öffentlichen Diensten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eingesetzt werden (leistungsbezogene Bezahlung), Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung (Maastricht), Frühjahr 2002 (verantwortlich: Sean Fitzpatrick).

## 6. Kapitel: Ein neues Dienstrecht



## I. Leitlinien

Eine moderne öffentliche Verwaltung, die konsequent am Leitbild eines hochdifferenzierten effizienten Dienstleisters ausgerichtet ist, benötigt vor allem ein angemessenes Beschäftigungsrecht. Dabei ist sich die Kommission der Schwierigkeit bewusst, dass vorhandene beamten- und tarifrechtliche Strukturen nicht lediglich verändert, sondern weitgehend neu konzipiert werden müssen. Führt man sich jedoch vor Augen, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ganz wesentlich von den Beschäftigungsbedingungen abhängen, erscheint der mit einer Neukonzeption verbundene Kraftakt unvermeidbar.

*Leitbild des  
effizienten Dienstleisters*

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Reform des Beschäftigungsrechts des öffentlichen Dienstes zur Herstellung von Gleichbehandlung und Leistungsorientierung nur durch Gesetz möglich ist. Dabei ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

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

Das **Dienstrecht**, verstanden als der **Oberbegriff für das Beamten- und Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes**, ist umfassend neu zu gestalten, soweit wie möglich zu vereinheitlichen und an das allgemeine Arbeitsrecht anzugleichen. Dort, wo Übereinstimmungen mit dem Arbeitsrecht möglich sind und eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Beschäftigtengruppen möglich ist, soll sie vorgenommen werden. Keine Lösung liegt darin, die unterschiedlichen Strukturen – unter gleichzeitiger Heranführung des Beamtenrechts an das (tarifliche) Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes – beizubehalten. Das würde zu einer noch weiteren Erstarrung und Fortschreibung des unflexiblen und weitgehend auch leistungsfeindlichen Dienstrechts führen. Das einheitliche Dienstrecht soll grundsätzlich für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst einheitlich

*Aufhebung der  
bisherigen Zweigleisigkeit:  
Angleichung an das  
Arbeitsrecht*

gelten. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen „Beamten“ und „Angestellten“ bzw. „Arbeitern“ und damit die Zweigleisigkeit des öffentlichen Dienstrechts soll zugunsten eines einheitlichen Beschäftigtenstatus grundsätzlich aufgegeben werden. Wo zukünftig ein dem bisherigen Beamtenstatus angenähertes Beschäftigungsrecht zwingend erforderlich ist, soll ein arbeitsrechtlicher Sonderstatus begründet werden.

## 2. Gesetz-/Tarif-Modell

*Regelung des Grundstatus durch Gesetz; Elemente der Gegenleistung durch Tarifvertrag*

Das Dienstrecht für **alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes** sollte **durch Gesetz geregelt** werden. Angesichts des Umstandes, dass das deutsche Arbeitsrecht hinsichtlich der individuellen Rechte und Pflichten nur unzureichend geregelt, das Beamtenrecht dagegen detailliert kodifiziert ist und die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes die Regelungslücke des Arbeitsvertragsrechts punktuell zu schließen versuchen, ist eine durchgreifende Reform anders nicht möglich. Schon der seinerzeitige Minderheitsvorschlag der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (1973) ging in diese Richtung. Die „Hartz-Kommission“ hat einen entsprechenden Ansatz für die Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit vorgeschlagen. Dieser Ansatz wäre freilich für den gesamten öffentlichen Dienst richtig.

Gesetzlich zu regeln ist der **Grundstatus der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes**. Durch Gesetz geregelt werden sollen die Vertragsbegründungsphase (Ausschreibungspflichten, Einstellungsvoraussetzungen und -verfahren, Probezeit), der Pflichtenbereich, die Versetzung und Abordnung, die Nebentätigkeit und die Beendigungsmöglichkeiten.

Durch **Tarifvertrag** zu regeln sind die **Elemente der Gegenleistung**, die den Beschäftigten zustehen sollen, also die Ausgestaltung der Vergütung einschließlich der beurteilungs(leistungs-)abhängigen Bestandteile, die aktuelle Höhe der Bezahlung einschließlich Nebenleis-

tungen, der Urlaub, die tägliche Arbeitszeit und eine eventuelle Zusatzversorgung.

### **3. Einheitlicher Beschäftigungsstatus**

Beim Grundstatus besteht zwischen „Beamten“ und „Angestellten“ (sowie „Arbeitern“) im öffentlichen Dienst kein Unterschied mehr, sondern es soll nur noch einen einheitlichen Beschäftigungsstatus geben. Die aufwändige Zweigleisigkeit des jetzigen Dienstrechts muss aufgehoben werden. Grundlage sollte ein privatrechtliches Rechtsverhältnis sein. Dafür ist eine Änderung des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz notwendig, aber auch sinnvoll. Sollte eine Verfassungsänderung nicht durchsetzbar sein, sind Beamtenverhältnisse nur dort zu begründen, wo der öffentliche Dienst zwingend hoheitlich handelt. So müssen Vorschriften entfallen, die einzelnen Beschäftigungsgruppen einen Anspruch auf Übernahme in ein Beamtenverhältnis geben (so z.B. für Lehrer gem. § 22 Abs. 3 Schulverwaltungsgesetz NRW, vgl. dazu 7.).

### **4. Leistungsorientierte Vergütung**

Die Vergütung richtet sich künftig primär nach der ausgeübten Funktion, der Leistung und der Marktsituation (vgl. hierzu Kapitel 5: Ein neues Entgeltsystem).

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

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

## 6. Kündigungsschutz

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

## 7. „Beamte im neuen Sinne“

Für bestimmte hoheitliche Beschäftigungsbereiche, in denen die persönliche Unabhängigkeit der Beschäftigten um der Aufgabe willen gesichert sein muss (vgl. dazu sogleich II.), sind besondere Rechte, u.a. verstärkter Kündigungsschutz oder verstärkter gerichtlicher Rechtsschutz, vorzusehen („**Beamte im neuen Sinne**“). Ebenso müssen für diese Bereiche, in denen ein höheres Maß an erkennbarer Unparteilichkeit und an Loyalität gegenüber der staatlichen Gemeinschaft und der Exekutivspitze zu verlangen ist, besondere Pflichten (zur Mäßigung und Zurückhaltung bei außerdienstlicher Tätigkeit usw.) festgelegt werden. Für Richter bleibt der bisherige, verfassungsrechtlich abgesicherte Sonderstatus erhalten.

## 8. Personalaustausch mit der Wirtschaft

*Erleichterung des Wechsels  
zwischen Öffentlichen  
Dienst und Privatwirtschaft*

Es ist geboten, den **Personalaustausch** zwischen der Wirtschaft und den freien Berufen einerseits und dem öffentlichen Dienst andererseits **attraktiver zu gestalten**. Das gilt nicht nur für Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst auf der Basis des Privatrechts. Insbesondere ist der Statuswechsel vom öffentlich zum privatwirtschaftlich Beschäftigten und umgekehrt zu erleichtern, vor allem durch Erhalt der in der bisherigen Stellung erlangten Versorgungsanwartschaften (s. unten IX.). Selbstverständlich soll auch der Funktionswechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes ohne Schwierigkeiten möglich sein, wenn Beschäftigte sich als besonders qualifiziert herausstellen.

## II. Sonderregelungen für „Beamte im neuen Sinne“

Innerhalb des einheitlichen privatrechtlichen Beschäftigtenstatus ist den Besonderheiten bei der **Ausführung hoheitlicher Aufgaben** Rechnung zu tragen. Hoheitlich Tätige müssen zum einen in besonderem Maße vor sachwidrigen Zugriffen aus der Politik abgesichert werden, um ihre persönliche Unabhängigkeit von der Politik zu erhalten. Zum anderen muss ihre besondere Pflichtenbindung und Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber betont werden. Daher sind bei hoheitlich Tätigen – „Beamte im neuen Sinne“ – zusätzlich zu den allgemein geltenden Vorschriften Sonderregelungen insbesondere im Bereich der Dienstpflichten und des Beendigungs- und Versorgungsrechts zu schaffen (s. unten VI.)

*Hoheitsrechtliche  
Befugnisse in Anlehnung  
an Artikel 39 EG-Vertrag*

Die Kommission ist sich bewusst, dass die trennscharfe Definition „hoheitsrechtlicher Befugnisse“ i.S.v. Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz von der Verfassungsexegese bis heute nicht geleistet werden konnte. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Art. 39 Abs. 4 EG-Vertrag sollten jedenfalls als hoheitsrechtliche Tätigkeitsbereiche verstanden werden:

- **Diplomatischer Dienst,**
- **Finanz- und Zollverwaltung,**
- **Innere und äußere Sicherheit einschließlich Katastrophenschutz und Feuerwehr,**
- **Justiz und**
- **Leitungsfunktionen in obersten Bundes- und Landesbehörden.**

Eine Eingrenzung des Sonderbereichs zur Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Befugnisse sollte darüber hinaus dadurch erfolgen, dass nur solche Funktionen in Betracht kommen, mit denen aufgrund ihrer hierarchischen Einordnung auch funktional entsprechende Entscheidungsbefugnisse verbunden sind.

Die Kommission ist der Auffassung, dass bei konsequenter Beschränkung auf den hier definierten hoheitlichen Bereich die **weitaus meisten**

**Bereiche**, die heute noch zum Teil mit Beamten, zum Teil mit Angestellten und Arbeitern besetzt sind, **in einen einheitlichen Beschäftigtenstatus** überführt werden können. So ist es weder gerechtfertigt noch erforderlich, im gesamten Bereich der Kommunalverwaltung sowie der Schulen und Hochschulen noch den Beamtenstatus zu begründen.

*Verfassungsrechtliche  
Absicherung des neuen  
Sonderstatus*

Zu rechtfertigen ist der besonders geschützte Status dagegen in den klassischen Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit, also insbesondere der Polizei, des Militärs, aber auch des Katastrophenschutzes und der Feuerwehr. Die Kommission ist der Auffassung, dass auch Beschäftigte im Bereich der Ordnungsverwaltung allenfalls punktuell des Sonderstatusverhältnisses bedürfen.

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

Beschäftigten, die aufgrund der übertragenen Funktion den Sonderstatus einmal erlangt haben, kann dieser gegen ihren Willen nicht entzogen werden, es sei denn, es liegen Gründe für die Entlassung vor (hierzu unter VI.2.). Sie können aber in Bereiche nicht hoheitlicher Tätigkeit versetzt werden. Dort wird mit den Beschäftigten ein privatrechtliches Beschäftigungsverhältnis eingegangen. Während der Ausübung nicht hoheitlicher Tätigkeit ruht der Sonderstatus (Beurlaubung mit Rückkehroption).

### **III. Vertragsbegründungsphase**

In der Phase der Vertragsbegründung stellt sich die Frage nach Ausschreibungspflichten, nach dem Bewerbungs- und Einstellungsverfahren, nach der Folge von Pflichtverletzungen hinsichtlich Aufklärungspflichten

des Bewerbers, nach der Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses sowie nach der Vereinbarung einer Probezeit.

Nach geltender Rechtslage besteht eine **Pflicht zur Ausschreibung** freier Stellen bei den Ländern nur teilweise (z.B. in Nordrhein-Westfalen nur in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind), beim Bund zwar generell, jedoch mit zahlreichen Ausnahmen. Es sollte daher grundsätzlich eine allgemeine Ausschreibungspflicht sowie die Pflicht zur genauen Stellenbeschreibung und Beschreibung des Bewerberprofils statuiert werden. Diese Ausschreibungspflicht dient der Qualitätssicherung und der Erschwerung sachlich nicht gerechtfertigter politischer Einflussnahmen.

*Allgemeine  
Ausschreibungspflicht der  
zu besetzenden Stellen*

Es sind für das **Bewerbungs- und Einstellungsverfahren** ab einer bestimmten Funktionsstufe gesetzliche Vorgaben zu schaffen, z.B. Einstellung nach Durchlaufen eines Assessment Centers. Es muss eine „**Legitimation durch Verfahren**“ gewährleistet werden, um sachfremde Einflüsse auf die Auswahlentscheidung möglichst gering zu halten. Der Besetzungsvorschlag sollte durch ein Kollegialorgan erfolgen; die Letztentscheidung kann der Exekutivspitze oder ihren Bevollmächtigten überlassen bleiben. Hinsichtlich der Pflichten des Bewerbers, z.B. **Gesundheitsuntersuchung**, **Mitteilungspflicht**, sind die im allgemeinen Arbeitsrecht angewendeten Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Richterrechts ausreichend. Besondere Regelungen für den öffentlichen Dienst sind nicht erforderlich. Sie sollten aber einheitlich kodifiziert werden. Das Gleiche gilt für den Bereich der Rücknahme der Ernennung beispielsweise bei einer Täuschung. Auch hier stellt das allgemeine Zivil- und Arbeitsrecht mit dem Instrument der Anfechtung nach § 123 BGB eine hinreichende Regelung zur Verfügung.

Da der **Status des Beschäftigten** im öffentlichen Dienst vereinheitlicht werden soll, tritt an die Stelle der bisherigen Instrumente zur Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst (Vertrag oder Verwaltungsakt) in Zukunft für alle Beschäftigten einheitlich der Arbeits-

*Einheitliche Begründung  
des Arbeitsverhältnisses  
durch Vertrag:  
Änderung des Art. 33 Abs. 4  
Grundgesetz*

vertrag. Wie oben dargestellt, steht dieser Konzeption derzeit noch Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz entgegen, der öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse fordert. Dieser müsste entsprechend geändert werden.

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

*Probezeit bei  
Neubegründung*

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

Schon im Rahmen der Probezeit ist auf den **Sonderstatus der hoheitlich Tätigen** Rücksicht zu nehmen. Auch wenn diese nur auf Zeit angestellt sind, bedürfen sie um ihrer Unabhängigkeit willen eines besonderen

Schutzes vor sachwidrigen Zugriffen durch Vorgesetzte oder aus der Politik. Der Schutz muss von dem Zeitpunkt an bestehen, in dem typische hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden, und er muss gewährleisten, dass eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses nur probezeitadäquat, nämlich wegen mangelnder Bewährung, in Betracht kommt.

#### **IV. „Beförderungen“ und Personalentwicklung**

Nach allgemeinem Arbeitsrecht geschieht der berufliche Aufstieg (die „Beförderung“) durch vertragliche Vereinbarung. Ein dem Laufbahnrecht entsprechendes System der beruflichen Entwicklung gibt es in diesem Bereich nicht. Die Maßstäbe für die individuelle Auswahl und Förderung müssen aber auch im Rahmen des hier vorgeschlagenen Modells durch „laufbahnspezifische“ Regularien bestimmt werden. Es bedarf eines Systems definierter Anforderungen und Perspektiven, nach denen sich der individuelle berufliche Aufstieg richten soll.

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

#### **V. Inhalt des Beschäftigungsverhältnisses**

##### **1. Pflichten des Beschäftigten**

Im Bereich der Pflichten des Beschäftigten ist **zwischen hoheitlich Tätigen und anderen Beschäftigten zu unterscheiden**. Die allgemeinen Pflichten, die in Anlehnung an das allgemeine Arbeitsrecht geregelt werden können, gelten sowohl für hoheitlich als auch für nicht hoheitlich Tätige. Das öffentliche Dienstrecht soll darüber hinaus eine besondere Treue-

klausel für alle Beschäftigten mit Abstufungen nach den jeweiligen Funktionen sowie eine Neutralitätsverpflichtung und eine Mäßigungspflicht im politischen Bereich enthalten. Die politische Treuepflicht soll dabei nicht an den Status, sondern an die Funktion anknüpfen.

Für **hoheitlich Tätige** müssen eventuell **je nach ihrer Funktion weitergehende Pflichten** statuiert werden, z.B. der Diensteid. Hier könnte auch das im BAT geregelte Gelöbnis als ausreichend angesehen werden.

*Pflichtverletzungen:  
Keine Differenzierung nach  
dem Status*

Pflichtverletzungen dürfen nicht nach dem Status unterschiedlich behandelt werden. Auch ist das – bei strafbarem Verhalten – zu erwartende oder verhängende Strafmaß kein generell taugliches Beurteilungskriterium, ob eine Entlassung gerechtfertigt ist oder nicht. Entscheidend kann nur sein, ob und inwieweit durch die Pflichtverletzung die geschuldete Tätigkeit oder die Eignung des Beschäftigten beeinträchtigt wird. So kann auch außerdienstliches Fehlverhalten sanktioniert werden, wenn es die Eignung des Beschäftigten für die geschuldete Tätigkeit entfallen lässt. Das entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts.

## 2. Arbeitszeit

Die **Dauer der Arbeitszeit** kann einheitlich **gesetzlich oder durch Tarifvertrag geregelt** werden. Welche Alternative zu bevorzugen ist, lässt die Kommission offen. Jedenfalls sollten Differenzierungen für die „Normalbeschäftigten“ und die Führungskräfte – ähnlich der Rechtslage bei leitenden Angestellten im Bereich der Privatwirtschaft vorgesehen werden.

Das Recht der Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst soll an das allgemeine Arbeitsrecht angeglichen werden. Es ist daher eine Verweisungsnorm aufzunehmen, nach der das Teilzeit- und Befristungsgesetz generell auch im öffentlichen Dienst Anwendung findet.

Im Bereich der Entgeltzahlung ohne Arbeitsleistung (z.B. Urlaub, Krankheit, persönliche Arbeitsverhinderung) kann an das allgemeine Arbeitsrecht angeknüpft werden. Es sollten keine zu detaillierten gesetzlichen Rege-

lungen geschaffen werden, vielmehr sollte die Ausgestaltung der Einzelheiten den Tarifvertragsparteien überlassen bleiben.

### 3. Versetzung und Abordnung

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

### 4. Nebentätigkeit

Bislang ist das **Recht der Nebentätigkeit** für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst weitgehend gleich geregelt (vgl. die Verweisung in § 11 BAT auf die „sinngemäße“ Anwendbarkeit beamtenrechtlicher Vorschriften). Praktische Probleme ergeben sich zur Zeit insbesondere bei der Nebentätigkeit von Teilzeitbeschäftigten und der Möglichkeit der Einstellungszeit, bei denen die Geltung des beamtenrechtlichen Grundsatzes der Hauptberuflichkeit zu unvermeidbaren Ungleichbehandlungen zwischen den Statusgruppen führen.

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

*Zulässigkeit von  
Nebentätigkeiten*

Grenzen zulässiger Nebentätigkeit ergeben sich – jenseits des soeben angesprochenen Bereichs der materiellen Interessenkollisionen (Korruption) – z.B. aus den Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes.

## **VI. Beendigungsmöglichkeiten und Absicherung**

Im allgemeinen Arbeitsrecht sind die Vorschriften über Kündigung und Kündigungsschutz sehr verstreut. Das neue Dienstrecht soll daher eine in sich verständliche Kodifikation des Beendigungsrechts für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Sonderregelungen für „Beamte im neuen Sinne“ enthalten.

### **1. Beendigungsgründe**

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

*Keine betriebsbedingte  
Beendigung des  
Arbeitsverhältnisses im  
Kernbereich hoheitlicher  
Tätigkeit*

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

Die bisher in §§ 28 ff. Bundesbeamtengesetz geregelten Entlassungsgründe sollen verringert werden. In der Praxis gibt es zu viele Beendigungsgründe, als dass sie umfassend gesetzlich geregelt werden könnten. Daher sollen die Beendigungsgründe außerhalb des Sonderstatusverhältnisses durch eine Generalklausel mit Regelbeispielskatalog erfasst werden. Die objektiv festgestellte, dauerhafte und unverschuldete Leistungsminderung stellt im allgemeinen Arbeitsrecht einen Kündigungsgrund dar, soweit nicht eine Versetzung des Arbeitnehmers möglich ist.

Auch im öffentlichen Dienst muss eine Beendigung des Dienstverhältnisses aus diesem Grund in Betracht kommen.

Auch hinsichtlich der Folgen der **Beendigung im Falle der schuldlosen Dienstunfähigkeit** ergeben sich Unterschiede zwischen hoheitlich Tätigen und anderen Beschäftigten. Nach geltendem Recht werden alle Beamten aus Versorgungskassen bzw. aus allgemeinen Haushaltsmitteln versorgt. Im allgemeinen Arbeitsrecht ist zwar der Kündigungsschutz bei schuldloser Arbeitsunfähigkeit höher als bei Beamten nach § 42 Abs. 1 Satz 2 Bundesbeamtengesetz, doch besteht dort keine entsprechende dauerhafte Versorgung der Arbeitnehmer. Jeder Arbeitnehmer muss selbst durch den Abschluss einer entsprechenden Berufsunfähigkeitsversicherung vorsorgen. Unterlässt er dies, steht ihm bei Kündigung wegen Arbeitsunfähigkeit kein Anspruch auf Versorgung zu. An diese Lage im allgemeinen Arbeitsrecht ist das neue Dienstrecht anzugleichen. Bei nicht hoheitlich Tätigen soll eine besondere Absicherung auf Lebenszeit bei Beendigung wegen Arbeitsunfähigkeit nicht stattfinden. Im Bereich der hoheitlich Tätigen dagegen müssen wegen der besonderen Pflichtenbindung Sonderregelungen geschaffen werden. Im Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit ist eine langfristige Bindung erforderlich. Eine lebenslange Beschäftigungsgarantie ist jedoch nicht zu empfehlen, da es dem Arbeitgeber möglich sein muss, sich von Beschäftigten zu trennen, wenn die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses nicht mehr zumutbar ist. Daher muss für hoheitlich Tätige die Absicherung für den Fall der schuldlosen Dienstunfähigkeit durch eine dauerhafte Versorgung gewährleistet werden. Zur Finanzierung der Versorgung dieser „Beamten im neuen Sinne“ ist der Abschluss einer Berufsunfähigkeitsversicherung durch den Arbeitgeber vorgesehen.

*Eigenvorsorge bei  
Dienstunfähigkeit durch  
Berufsunfähigkeitsversicherung*

## **2. Verfahren zur Lösung des Beschäftigtenverhältnisses**

Bei nicht hoheitlich Tätigen erfolgt die **Lösung des Beschäftigtenverhältnisses durch Kündigung**. In diesem Bereich soll das gleiche

Kündigungsschutzrecht gelten wie im allgemeinen Arbeitsrecht.

*Generelle Zuständigkeit  
der Arbeitsgerichte bei  
Kündigungsschutzklagen*

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

Sowohl bei hoheitlich Tätigen als auch bei nicht hoheitlich Tätigen sollen die Arbeitsgerichte über die Rechtmäßigkeit der Beendigung entscheiden. Dies hat den Vorteil, dass das Verfahren in erster Instanz allein schon durch die frühe Güteverhandlung schnell abgeschlossen werden kann. Darüber hinaus würden bei unterschiedlichen Rechtswegen – Arbeitsgerichte bei nicht hoheitlich Tätigen, Verwaltungsgerichte bei hoheitlich Tätigen – unterschiedliche Beurteilungen der gleichen Regelungen die Folge sein. Es ist also im Sinne des Gesamtkonzepts wünschenswert, sowohl die bestandsschutzrechtlichen als auch die mitbestimmungsrechtlichen Rechtsfragen bei der sachnäheren Gerichtsbarkeit, also der Arbeitsgerichtsbarkeit, zu konzentrieren.

## VII. Tarifvertragsregelungen

*Neugestaltung von  
Tarifverträgen:  
Beschränkung auf das  
notwendige Minimum*

Die Regelungsbefugnis der Tarifparteien kann durch das neue Dienstrecht nicht entzogen werden. Damit jedoch nicht die vorgesehenen Befristungsmöglichkeiten durch entgegenstehendes altes Tarifrecht (z.B. BAT SR 2y) von vornherein erschwert werden, sollte eine Vorschrift in das neue Dienstrecht aufgenommen werden, dass entgegenstehendes altes Tarifrecht außer Kraft tritt. Neue Regelungen durch die Tarifvertragsparteien sind dadurch nicht ausgeschlossen.

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

Darüber hinaus empfiehlt die Kommission den **Tarifparteien**, sich auf **Mindestregelungen** zu **beschränken**, unsachgerechte Differenzierungen, insbesondere zwischen Arbeitern und Angestellten zu vermeiden, die Vergütungs- und Fallgruppen zugunsten eines einfachen Fallgefüges zu reduzieren, in denen die ausgeübte Funktion und die Leistung, nicht aber Vorbildung, Familienstand und Kinderzahl ausschlaggebende Vergütungsfaktoren sind. Ferner sollten bundesweite Flächentarife für den gesamten öffentlichen Dienst durch spartenbezogene Tarife abgelöst werden (Beispiele: Versorgungstarif, Krankenhaustarif, Wissenschaftstarif, Schultarif etc.). So kann auch den jeweils einschlägigen Flexibilitätsbedürfnissen besser Rechnung getragen werden.

### VIII. Mitbestimmungsrechte

Im öffentlichen Dienst sollen grundsätzlich die **gleichen Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretungen gelten wie im allgemeinen Arbeitsrecht**. Die nach 1952 in der Bundesrepublik eingeleitete Aufspaltung der Mitbestimmungssysteme hat sich nicht bewährt. Es sollte – wie in den Niederlanden – für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft ein einheitliches Mitbestimmungsrecht eingeführt werden. Dies hat nicht nur im Falle von Umstrukturierungen oder Privatisierungen große Vorteile. Auch in den Inhalten und Verfahren der Mitbestimmung ist das Betriebsverfassungsrecht feiner ausgelotet zwischen mitbestimmungspflichtigen und mitbestimmungsfreien Bereichen. Das Betriebsverfassungsrecht respektiert die unternehmerische Entscheidungsfreiheit und wahrt damit zugleich im Kern die Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht für die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst setzt. Das Mitbestimmungsrecht der privaten Wirtschaft grenzt die spezifischen Interessen der Beschäftigten genauer ab und vermeidet die im Personalvertretungsrecht rechtlich und faktisch festzustellende Tendenz, dass der Personalrat funktionswidrig in

*Vereinheitlichung des  
Mitbestimmungsrechts*

eine dem Dienststellenleiter vergleichbare Position rückt oder gedrängt wird.

Ein einheitliches Mitbestimmungsrecht für alle abhängig Beschäftigten in Deutschland hätte überdies den Vorteil, dass notwendige Innovationen und Reformanliegen, die typischerweise zuerst aus dem Bereich der Privatwirtschaft an die Politik herangetragen werden, auch der Arbeitnehmerbeteiligung im öffentlichen Dienst zugute kommen. Das gilt auch in organisatorischer Hinsicht. So lässt das Betriebsverfassungsgesetz 2001 weitreichende Vereinbarungen durch Tarifvertrag und die Delegation von Mitbestimmungsrechten bis hin zur Ebene von Arbeitsgruppen zu. Dies macht es möglich, auf den Ebenen des Bundes, des Landes, der Kommunen sowie einzelner Behörden (auch Schulen) jeweils passende Strukturen der Arbeitnehmerbeteiligung zu schaffen. Damit ergäbe sich eine flexiblere Mitbestimmungsstruktur, als sie derzeit mit einer zersplitterten Landesgesetzgebung erreichbar ist.

*Effektivere Handhabung der Mitbestimmungsabläufe*

Die Vereinheitlichung trägt dem Umstand Rechnung, dass die sozialpolitische und verfassungsrechtliche **Rechtfertigung der Arbeitnehmerbeteiligung im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft gleich** ist. Es geht um die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips unter Berücksichtigung der grundrechtlichen Gewährleistungen aus Artikel 1, 2 Abs. 1 und 12 Grundgesetz, die für die Arbeitnehmerschaft relevant sind. Dabei verkennt die Kommission nicht, dass allein die Rechtsangleichung noch nicht zur gleichmäßigen Handhabung in der betrieblichen Wirklichkeit führen muss. Doch können sich durch die Rechtsangleichung schrittweise vergleichbare Mitbestimmungskulturen entwickeln.

Für die mit hoheitlichen Befugnissen betrauten Mitarbeiter („Beamte im neuen Sinne“) muss geprüft werden, welche Mitbestimmungsrechte mit der hoheitlichen Funktion vereinbar sind.

Mit Modifikationen (Definition der nicht der Mitbestimmung unterworfenen leitenden Mitarbeiter, Konfliktlösung durch Einigungsstelle) sollte

daher auch im Bereich des öffentlichen Dienstes das Betriebsverfassungsgesetz Anwendung finden. Ob für den Bereich der leitenden Mitarbeiter Sonderbeteiligungsrechte in Anlehnung an die Regelungen für leitende Angestellte im Privatrecht (Sprecherausschussgesetz, SprAuG) geschaffen werden sollten, ist eine Frage gesetzgeberischen Ermessens. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Mitarbeiter als Verantwortungsträger den demokratisch legitimierten Parlamenten und Gremien verpflichtet sind und – angesichts ihrer regelmäßig gesicherten gehobenen Positionen – eine kollektive Interessenvertretung weder wünschen noch benötigen.

## IX. Altersversorgung

Die Kommission ist sich bewusst, dass es eine schnelle und einfache Lösung der **drohenden Finanzkrise in der Beamtenversorgung** nicht geben wird. Dies vor allem deshalb, weil es bei jeder Reform von Versorgungssystemen, die Einschnitte im Leistungsbereich vorsehen, zu beachten gilt, dass bestehende Versorgungsansprüche bzw. erworbene Versorgungsanwartschaften grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz des Art. 14 Grundgesetz genießen und somit dem staatlichen Zugriff entzogen sind. Dies trifft zwar auf die aufgrund einer Beamtenversorgung erworbenen Ansprüche nicht zu, weil sie kein vermögenswertes Äquivalent eigener Leistung sind. Aber auch Eingriffe in das subjektive Recht des Beamten auf eine amtsangemessene Versorgung sind verfassungsrechtlich begrenzt, nämlich durch den aus dem Rechtsstaatsprinzip fließenden Vertrauensgrundsatz. Jede Reform der Beamtenversorgung muss also zwangsläufig Bestandsschutzregeln für laufende Versorgungsansprüche und bestehende Anwartschaften enthalten. Darüber hinaus müssten pensionsnahe Jahrgänge besonders geschützt werden.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund meint die Kommission aber, dass es durchaus möglich ist, einen **grundlegenden Systemwechsel zu voll-**

*Keine schnelle und billige Lösung bei der Beamtenversorgung; Vertrauensschutz*

*Grundlegender Systemwechsel in der Versorgung des öffentlichen Dienstes möglich*

**ziehen** – abgesehen von den finanzintensiven Altfällen – und eine zukünftige Versorgung des öffentlichen Dienstes auf ein **finanziell gesichertes Fundament** zu stellen.

Eine langfristige Lösung muss nach Auffassung der Kommission auf **zwei Grundprinzipien** basieren:

- Übergang vom gegenwärtigen Prinzip der Versorgungsfinanzierung aus dem laufenden öffentlichen Haushalt auf ein **teils sozialversicherungsrechtlich** geregeltes, teils **kapitalgedecktes System**, bei dem entsprechend den Zahlungen an die Beschäftigten periodengerecht Einzahlungen erfolgen und Versorgungsrücklagen gebildet werden; Bereits vorhandene Ansätze, wie sie unter anderem in § 14a BBesG vorgesehen sind, reichen nicht aus.
- **Überführung** des nicht sozialversicherungsrechtlichen Teiles der Versorgung des öffentlichen Dienstes **in unabhängige**, im wesentlichen **von den Begünstigten verwaltete Strukturen**, vergleichbar mit bestehenden Versorgungswerken.

Die Kommission hat auch erwogen, ein neues Versorgungssystem des öffentlichen Dienstes ähnlich den Versorgungswerken der freien Berufe zu konzipieren. Ein derartiges **Zwei-Säulen-Modell**, bestehend aus einer Hauptrente des Versorgungswerkes und der **Möglichkeit privater kapitalgedeckter Eigenvorsorge**, wäre auf der einen Seite zwar relativ demographieunempfindlich und würde zu einer relativ hohen Rendite für die Versorgungsempfänger und den Fiskus führen. Auf der anderen Seite wäre es ein Fremdkörper in einem Altersversorgungssystem, bei dem die übrigen privaten Arbeitnehmer auf die gesetzliche Rentenversicherung verwiesen werden. Es würde dieser auch in erheblichem Umfang Beitragszahler entziehen.

*Einbindung der  
Arbeitsverhältnisse in die  
reformierte  
Zusatzversorgung des  
öffentlichen Dienstes*

Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission daher vor, **alle zukünftigen Arbeitsverhältnisse** des öffentlichen Dienstes

- wie im Bereich der Privatwirtschaft bis zur Höhe der Versicherungs-

pflichtgrenze in die **gesetzliche Rentenversicherung** einzubeziehen und zusätzlich

- in die neu gestaltete **Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes** einzubinden, wobei
- grundsätzlich das neue Zusatzversorgungssystem ebenfalls mit einem **Arbeitnehmerbeitrag mitfinanziert** wird.

Dies hätte zum einen den **Vorteil**, dass sowohl in der gesetzlichen Rentenversicherung als auch mit den bestehenden Zusatzversorgungseinrichtungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene auf eine vorhandene **Infrastruktur zurückgegriffen** werden könnte. Zum anderen hätten Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes die Möglichkeit, ihre **Altersversorgung auf drei Säulen** (Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung, Ansprüche aus der öffentlichen Zusatzversorgung und private Vorsorge) zu bauen. Ansprüche aus der öffentlichen Zusatzversorgung erwachsen dabei grundsätzlich nur für Zeiten der Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

Die Kommission erachtet es weiterhin für notwendig, dass es möglich sein muss, bereits **erworbene Rentenansprüche und Versorgungsanswartschaften unter voller Anerkennung bei einem Arbeitgeberwechsel mitnehmen** zu können. Unter anderem muss das ungenügende System der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, das zu einer deutlichen Minderung der zugesagten Versorgungsleistung führt, reformiert werden. Denn es ist gerade die **Synchronisation und Kompatibilität privater und öffentlicher Altersvorsorgesysteme**, die den notwendigen Anreiz dafür bietet, Beschäftigte aus der privaten Wirtschaft für eine Tätigkeit im öffentlichen Sektor und umgekehrt motivieren zu können.

Die Implementierung eines derartigen Systems wird nicht von heute auf morgen geschehen können. Die Kommission schlägt vor, hier kurzfristig die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und das reformierte System

*Unverfallbarkeit erworbener  
Rentenanwartschaften  
und -ansprüchen bei  
Systemwechsel*

über einen **Zeitraum von zehn bis zwanzig Jahren** flächendeckend zu implementieren, indem graduell von einer haushaltsfinanzierten auf eine an der gesetzlichen Rentenversicherung orientierte und kapitalgedeckte Zusatzversorgung übergegangen wird.

*Erste Reformschritte bereits unternommen: Abkehr von der Gesamtversorgung*

**Wichtige Reformansätze** für ein derartiges System sind im Rahmen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) und im kommunalen und kirchlichen Bereich kürzlich beschlossen worden: Das vor dem **drohenden Finanzkollaps** stehende bisherige **System der Gesamtversorgung** wurde rückwirkend zum 31.12.2000 **geschlossen** und durch ein **neues Betriebsrentenmodell ersetzt**. Anders als bisher wird nun – ähnlich wie in der gesetzlichen Rentenversicherung – das gesamte Erwerbseinkommen versichert und in Versorgungspunkte umgewandelt. Das neue Modell sagt diejenigen Leistungen zu, die sich ergeben würden, wenn eine Gesamtbeitragsleistung von vier Prozent vollständig in ein kapitalgedecktes System eingezahlt würde. Diese **leistungsorientierte Betriebsrente** ist nun für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen voraussehbar und einfach berechenbar geworden. Ebenfalls ist die **Inanspruchnahme der sog. Riester-Rente** mit eigenen Beiträgen und Steuerförderung bei den Zusatzversorgungseinrichtungen ermöglicht worden. Vorgesehen ist schließlich, dass diese Betriebsrente einmal ganz kapitalgedeckt finanziert wird, sobald die finanzielle Situation der Zusatzversorgungseinrichtungen dies erlaubt.

Die Kommission empfiehlt, zur Höhe der Versorgung im öffentlichen und privaten Bereich eine vergleichende Untersuchung in Auftrag zu geben.

## **X. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Änderungsbedarf**

*Streichung des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz; Neuformulierung des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz*

Einige wesentliche Reformvorschläge der Kommission erfordern eine Änderung des Grundgesetzes. Die Kommission schlägt die Streichung des Art. 33 Abs. 5 und eine neue Fassung von Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz

vor. Eine Änderung des Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz wurde erwogen, jedoch im Ergebnis zurückgestellt. Im einzelnen sind die folgenden verfassungsrechtlichen und -politischen Erwägungen anzustellen:

### 1. Einheitliche Arbeitsverhältnisse und Sonderstatus

Die Kommission empfiehlt die **Aufgabe der Zweigleisigkeit des öffentlichen Dienstrechts zugunsten eines einheitlichen privatrechtlichen Beschäftigungsstatus**. Eine solche uneingeschränkte Einheitlichkeit ist mit Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz in der gegenwärtigen Fassung nicht zu vereinbaren. Auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts ließe sich zwar eine sachgerechtere Ausgestaltung und Organisation des öffentlichen Dienstes erreichen, wenn der auf Beamte bezogene Bereich der hoheitlichen Tätigkeiten eng ausgelegt würde. Dies ist schon oft vorgeschlagen, in der Praxis aber nicht umgesetzt worden. Auch die entsprechenden Aktionen der EG-Kommission und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Art. 39 Abs. 4 (früher Art. 48 Abs. 4) EG-Vertrag haben hieran kaum etwas geändert. Schon aus diesem Grunde ist eine eindeutige Regelung in der Verfassung wünschenswert.

Die Kommission schlägt vor, das öffentliche Dienstrecht im Kern **einheitlich privatrechtlich** zu gestalten. Soweit ein dem bisherigen Beamtenstatus angenähertes Beschäftigungsrecht als zwingend erforderlich angesehen wird, soll ein arbeitsrechtlicher Sonderstatus begründet werden. Diese Vorschläge sind mit Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz nicht vereinbar, soweit die Beschäftigungsverhältnisse auch für die hoheitlich Tätigen privatrechtlich begründet werden sollen. Soweit eine Verfassungsänderung nicht durchsetzbar sein sollte, kann das Ziel einer Annäherung des öffentlichen Dienstrechts und des allgemeinen Arbeitsrechts allerdings dadurch angestrebt werden, dass öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse in einem deutlich engeren Rahmen begründet werden, als dies bislang der Fall ist.

*Einheitlich privatrechtliche Gestaltung der Arbeitsverhältnisse mit zusätzlicher Möglichkeit eines Sonderstatus*

Hier hat die Landesregierung einen gewissen Spielraum und der Landesgesetzgeber könnte z.B. durch Änderung des Schulverwaltungsgesetzes dafür sorgen, dass Lehrerinnen und Lehrer nicht mehr grundsätzlich als Beamte beschäftigt werden müssen.

## **2. Sonderstatus und Tarifvertrag**

Auch soweit die Kommission vorschlägt, dass einheitlich durch Tarifvertrag die Ausgestaltung der Vergütung, des Urlaubs, der täglichen Arbeitszeit und einer eventuellen Zusatzversorgung geregelt werden soll, setzt das geltende Verfassungsrecht eine Grenze. Soweit hoheitlich Tätige betroffen sind, obliegt die Regelung allein dem Gesetzgeber. Dieser kann zwar an zwischen den Tarifvertragsparteien ausgehandelte Vorgaben anknüpfen und diese durch Gesetz für die hoheitlich Tätigen nachvollziehen. In verschiedener Hinsicht wird ihm dann aber entgegengehalten werden, dass die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz) für die Beamten besondere Regelungen erforderlich machten. Will man eine Vereinheitlichung auch in diesen Punkten erreichen, ist also auch eine Änderung von Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz unumgänglich.

## **3. Reformvorschläge und hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums**

Die Vorschrift des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz hat sich in der Vergangenheit immer wieder als Hindernis für konsequente Reformen erwiesen. So sind arbeitsmarktpolitisch dringend benötigte Erleichterungen der Einstellungszeit unter Berufung auf diese Bestimmung von den Gerichten verhindert worden, und ein durchgängig leistungsbezogenes Bezahlungssystem würde ebenfalls einem Verdikt zum Opfer fallen. Die Bezugnahme auf „hergebrachte Grundsätze“ – das sind solche, die schon in der Weimarer Zeit anerkannt waren – bedeutet unabhängig von allen Einzelfragen eine Bindung an vergangene Rechtszustände, die mit dem Ziel einer Neuge-

*Leistungsprinzip als  
erhaltenswerter  
Grundsatz des Art. 33 Abs.  
5 Grundgesetz*

staltung vor den Herausforderungen der Zukunft unvereinbar ist. Unbedingt erhaltenswert und gerade im Rahmen der Reformbemühungen zu betonen sind freilich das ebenfalls zu den „hergebrachten Grundsätzen“ zählende Leistungsprinzip und das in Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz enthaltene Gebot der Bestenauslese.

Die Neuordnung sollte sich im ersten Schritt an den zu erfüllenden Aufgaben orientieren. Der rechtliche Status der Beschäftigten muss dann im zweiten Schritt auf die jeweiligen Aufgabenbereiche abgestellt werden. Diskussions- und Reformbedarf besteht im einzelnen insbesondere in Bezug auf folgende tragende Elemente des geltenden Beamtenrechts:

#### **a) Laufbahngrundsatz**

Der **Laufbahngrundsatz** wird als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums angesehen. Er wird vom Bundesverfassungsgericht zu den zu beachtenden Strukturprinzipien im Sinne des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz gezählt. Die von der Kommission vorgeschlagene Abkehr vom Laufbahnsystem ist damit grundsätzlich nicht zu vereinbaren.

*Abkehr vom  
Laufbahngrundsatz*

Allerdings ist zu bedenken, dass das Laufbahnprinzip auch eine Ausprägung des Leistungsprinzips darstellt, das seinerseits ebenfalls ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums ist. Deshalb sollte der Gesetzgeber das System auf jeden Fall umgestalten, nachdem sich die bisherigen Strukturen als leistungshemmend erwiesen haben. Dafür lässt Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts Raum.

#### **b) Lebenszeitanstellung**

Ebenfalls als zu beachtender hergebrachter Grundsatz gilt, dass Beamte grundsätzlich auf **Lebenszeit angestellt** werden. Dieses Prinzip soll sicherstellen, dass die Beamten ihre Aufgaben in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit erfüllen können und damit in der Lage sind, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern. Ausnahmen vom Lebenszeitprinzip werden als zulässig angesehen, bedürfen aber einer gesetzlichen Regelung.

*Beendigung wegen  
Schlechtleistung muss  
möglich sein*

Eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses auch hoheitlich Tätiger muss aber möglich sein, sofern die hinter dem Lebenszeitprinzip stehenden Zwecke nicht tangiert werden. Sollen Personen aus dem Dienst entfernt werden, die nachhaltig unzureichende Leistungen erbringen, gefährdet dies nicht die Stabilität und Neutralität des Staates. Die von der Kommission vorgeschlagene Lösung des Beschäftigungsverhältnisses auch für hoheitlich Tätige aus personen- oder verhaltensbedingten Gründen kann deshalb vom Gesetzgeber grundsätzlich vorgesehen werden.

### **c) Streikrecht**

*Streikrecht  
grundsätzlich gegeben*

Nach allgemeiner, wenn auch nicht unumstrittener Auffassung dürfen Beamte in Deutschland – anders als in fast allen Nachbarländern – nicht streiken. Ein entsprechender hergebrachter Grundsatz ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter anderem daraus, dass die angemessene Alimentierung summenmäßig nicht „erstritten“ oder „vereinbart“ wird, sondern einseitig durch Gesetz festzulegen ist. Ob dies verfassungsrechtlich erforderlich ist, kann dahinstehen. Jedenfalls soweit ein einheitliches Arbeitsrecht eingeführt wird, könnte dieser Grundsatz nicht mehr greifen.

Eine andere verfassungsrechtliche Argumentation stellt darauf ab, dass das Sozialstaatsprinzip dem Beamtenstreik entgegenstehe. Auch dies überzeugt nicht – die unverzichtbaren staatlichen Leistungen können auf andere Weise gesichert werden. Schon jetzt wäre es als ausreichend anzusehen, durch Gesetz aus Sachgründen erforderliche Einschränkungen des Arbeitskampfes in Kernbereichen der Hoheitsverwaltung und der Daseinsvorsorge festzulegen. Schon jetzt enthalten die Satzungen großer Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes Bestimmungen, die einen Notdienst während des Streiks gewährleisten. Dass diejenigen Beschäftigten, die den Status von Beamten haben, für die Aufrechterhaltung der zwingend erforderlichen öffentlichen Dienstleistungen nicht streiken dürfen, leuchtet überdies schon deshalb nicht ein, weil gerade

die größten Bereiche der Daseinsvorsorge (Infrastruktureinrichtungen, Ver- und Entsorgung) seit langem nicht durch Beamte wahrgenommen werden, sondern durch unbestritten streikberechtigte Arbeiter und Angestellte.

#### **d) Leistungsbezogene Vergütung**

Als besonders wesentlicher hergebrachter Grundsatz des Beamtenrechts wird das **Alimentationsprinzip** angesehen.

Allerdings belässt Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum sowohl hinsichtlich der Struktur der Besoldungsordnung und des Beamtengehalts als auch hinsichtlich der Höhe der jeweils angemessenen Besoldung. Auf seinen insoweit eingeschränkten Spielraum bei der Überprüfung von Besoldungsvorschriften hat das Gericht hingewiesen, ebenso darauf, dass es nur die Verletzung äußerster Grenzen der gesetzgeberischen Freiheit feststellen könne.

*Leistungsbezogene  
Ausgestaltung jenseits  
der amtsangemessenen  
Alimentierung*

Die allgemeine Besoldung darf eine **untere Grenze der amtsangemessenen Alimentierung nicht unterschreiten**. Soweit dies gesichert ist, können jedoch durchaus auch andere Kriterien bei der Festlegung eine Rolle spielen. Dies gilt insbesondere, soweit sich Prinzipien gerade auch aus der Verfassung ergeben, wie dies insbesondere für das Leistungsprinzip der Fall ist. Jenseits der durch das Alimentationsprinzip unabdingbar festgelegten Mindestgrenzen ist damit eine leistungsbezogene Ausgestaltung der Beamtenbesoldung zulässig. Der Beamtenlohn dürfte allerdings nicht in einen reinen Leistungslohn umgewandelt werden. Spielräume bestehen insbesondere insoweit, als lediglich die Grundbesoldung als durch das Alimentationsprinzip garantiert angesehen wird. Zulagen, die es im öffentlichen Dienst in vielfältiger Form gibt, sind dagegen grundsätzlich nicht dauerhaft geschützt. Insbesondere die jährliche Sonderzuwendung, allgemein als dreizehntes Gehalt bezeichnet, zählt nicht zu den durch Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz geschützten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, ebenso wenig das Urlaubsgeld,

eine etwaige Vergütung für Überstunden und Leistungszulagen jeder Art. Insoweit besteht ein Flexibilisierungsspielraum in nicht unbeträchtlicher finanzieller Höhe, der für die Ausgestaltung neuer Besoldungssysteme genutzt werden könnte. Entsprechende Vorschläge wurden im fünften Kapitel vorgestellt.

#### **e) Beihilfeberechtigung**

*Aufhebung der  
Beihilfeberechtigung*

Das Beihilfesystem, das sich in der bestehenden Form erst nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat, wird nicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums angesehen. Änderungen sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts jederzeit zulässig, ohne dass Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz berührt wäre. Die Beihilfe ist zwar für die Dienstherrn finanziell günstiger, ihre Abschaffung würde aber der generellen Anpassung von Bezahlung und Versorgung an die Verhältnisse in der Wirtschaft entsprechen.

### **4. Zuständigkeit der Arbeitsgerichte und grundgesetzliche**

#### **Gesetzgebungskompetenz**

Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis ergibt sich aus den Regelungen des Bundesbeamtengesetzes und des Beamtenrechtsrahmengesetzes. Die von der Kommission vorgeschlagene generelle Zuständigkeit der Arbeitsgerichte kann im Arbeitsgerichtsgesetz festgelegt werden, das auf der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes beruht. Ausdrückliche verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen insoweit nicht. Für Altfälle könnte es bei den bestehenden Rechtswegbestimmungen bleiben, in die ggf. ein Stichtag aufgenommen werden sollte.

### **5. Erschwerung von Konkurrentenklagen und Änderung des Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz**

*Kein Reformbedarf bei  
Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz*

Erwogen, aber letztlich nicht vorgeschlagen wurde eine Änderung von Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz wie folgt:

*„Einstellungen und Beförderungen in der öffentlichen Verwaltung erfolgen nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung.“*

Damit würde zum einen verdeutlicht, dass der Zugang zum deutschen öffentlichen Dienst nach Art. 39 EG-Vertrag nicht mehr auf Deutsche beschränkt bleiben kann. Zum anderen entfielen mit einer solchen Verfassungsänderung der subjektive Zugangsanspruch bei Einstellungen und Beförderungen, der in der Praxis vielfach durch Konkurrentenklagen geltend gemacht wird und dabei notwendige Personalmaßnahmen in oft kaum vertretbarer Weise behindert. Die Diskriminierung von Arbeitnehmern kann auch nach allgemeinem Arbeitsrecht gerichtlich abgewehrt werden. Die Kommission hat aber von einem entsprechenden Änderungsvorschlag abgesehen, um nicht den falschen Eindruck zu erwecken, als wolle sie durch Beseitigung des Konkurrentenschutzes zugleich den Schutz der Allgemeinheit vor Ämterpatronage behindern.

Mit der Schaffung eines einheitlichen Arbeitsrechts für alle Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltung würde die Ernennung durch Verwaltungsakt und die dadurch verursachte Verhinderung von Besetzungsentscheidungen durch Konkurrentenklagen entfallen. Solange das verwaltungsgerichtliche Verfahren nebst förmlicher Ernennung beibehalten wird, sollte eine § 61a Arbeitsgerichtsgesetz entsprechende Vorschrift zur vorrangigen und beschleunigten Erledigung von Konkurrentenklagen in die Verwaltungsgerichtsordnung aufgenommen werden.

## **6. Vorschläge für eine Änderung des Grundgesetzes**

Aus diesen Überlegungen ergeben sich die folgenden Vorschläge:

### **a) Änderungsvorschlag zu Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz**

*„Die Rechtsverhältnisse aller Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung sind im Rahmen eines einheitlichen Arbeitsrechts zu gestalten. Soweit die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben dies erfordert,*

*ist durch Gesetz zu gewährleisten, dass die damit betrauten Personen diese Aufgaben wirksam und unparteiisch erfüllen können.“*

Nach Ansicht der Kommission soll die Zweigleisigkeit des öffentlichen Dienstrechts zugunsten eines einheitlichen Dienstrechts auf der Grundlage des privatrechtlichen Vertragsrechts aufgegeben werden. Dazu ist die hier formulierte Änderung des geltenden Art. 33 Abs. 4 erforderlich. Für die „Beamten im neuen Sinne“ sind jedoch Sonderregelungen geboten, die durch Gesetz getroffen werden müssen. Diese sollen die Rechts- und Pflichtenstellung der hoheitliche Befugnisse ausübenden Beschäftigten so sichern, dass sie diese ihre Funktion wirksam und unparteiisch, also auch ohne Sorge vor persönlichen Nachteilen wegen pflichtgemäßer Amtsausübung wahrnehmen können (s. oben X. 1.).

#### **b) Streichung des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz**

Die in Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz festgeschriebenen hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums haben sich in der Praxis vielfach als Hemmnis für einen zeitgemäßen öffentlichen Dienst ausgewirkt. Die Vorschrift ist deshalb zu streichen.

*Alternativ zur Streichung:  
Reduktion unter  
Benennung einzelner  
wichtiger Kernelemente*

Alternativ wäre zu erwägen, Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz so zu formulieren, dass diejenigen seiner Inhalte, die noch bedeutsam und erhaltenswert sind, einzeln bezeichnet werden. Das wären insbesondere das Leistungsprinzip und der Anspruch der Beschäftigten auf angemessene Gegenleistung und auf aufgabengerechte (s. Polizei, Bundeswehr und Feuerwehr) und die Unabhängigkeit sichernde Fürsorge der Arbeitgeber – eventuell bei gleichzeitiger Betonung zusätzlicher Pflichten der Beamten neuen Typs. Eine verfassungsmäßige Festschreibung der Rechte der Beschäftigten ist aber heute nicht mehr in derselben Weise notwendig wie bei Schaffung des Grundgesetzes im Jahre 1949. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung dafür gesorgt, dass die Beamten nicht ungerecht behandelt werden, und wird dies auch unter einem veränderten Verfassungstext – auf das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1

Grundgesetz gestützt – weiter tun. Besondere Pflichten lassen sich aus dem geänderten Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz herleiten.

### **c) Anpassung der Kompetenzvorschriften**

Ein einheitliches öffentliches Dienstrecht findet seine Grundlage in Art. 74 Nr. 12 Grundgesetz. Der Klarstellung halber könnte die Bestimmung ergänzt werden um den Passus „das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes“. In Art. 74a und Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz ist ergänzend aufzunehmen, dass die Regelungen nur gelten für die vor Inkrafttreten der Reform des Art. 33 Grundgesetz begründeten Dienst- und Arbeitsverhältnisse. Gleiches gilt für die ausschließliche Kompetenz des Bundes nach Art. 73 Nr. 8 Grundgesetz.

#### **Weiterführende Literatur:**

Vgl. die Angaben zum 2. Kapitel, insbesondere:

Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973.

Ferner u.v.a.:

*Bernhard Hofman*, Die wechselseitige Beeinflussung des Beamtenrechts und des Rechts der Tarifkräfte im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Tarifrecht 1992, S. 54ff..

*Erhard Denninger/Günter Frankenberg*,

Grundsätze zur Reform des öffentlichen Dienstrechts. Baden-Baden 1997.

*Günter Schaub*, Zukunft des Arbeitsrechts im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Tarifrecht 1999, S. 250ff..

*Helmut Fogt*, Die Stadt der Zukunft braucht ein modernes Dienstrecht, in: der städtetag 3/2000, S. 9 ff..

*Stefan Edenfeld*, Arbeitnehmerbeteiligung im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht, Köln 2000.

*Monika Böhm/Hans-Peter Schneider*,

Beamtenprivatisierung bei der Deutschen Bahn AG, Baden-Baden 2002.



## 7. Kapitel: Die Umsetzung der Reformen



## I. Der Lösungsweg

Eine **Reform des öffentlichen Dienstes** kann sich weitgehend auf **Einsichten und Erkenntnisse** stützen, die **seit vielen Jahren bekannt sind und diskutiert werden**. Trotzdem ist der Reformbedarf ungebrochen, da die Konzepte den Weg aus den Lehrbüchern und Schubläden in die Realität nicht gefunden haben. Jede Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland scheitert bisher offensichtlich an massiven Umsetzungsproblemen.

*Massive Umsetzungsprobleme – kein Spezifikum des öffentlichen Dienstes*

Viele Erfahrungen aus Unternehmen und anderen Organisationen im privaten Sektor zeigen, dass dies keineswegs ein spezifisches Problem des öffentlichen Dienstes ist. **Große Organisationen tendieren generell zur strukturellen Beharrung**. Diese Tendenz wird zumeist nur dann durchbrochen, wenn die Organisation und vor allem die Vorteile, die die Führungskräfte und die Mitarbeiter aus der Organisation ziehen, erheblich bedroht sind und wenn zumindest für einen Teil der Beschäftigten positive Anreize einen organisatorischen Wandel begünstigen.

Die Reform hat nur dann eine **Chance, wenn die politische Führung ohne Wenn und Aber an ihrer Spitze steht**. Sie muss die Vorteile, die eine Veränderung für die Beschäftigten mit sich bringt, deutlich machen und darf die notwendigen Einschnitte nicht verschleiern. **Transparenz, Klarheit** und **absolute Glaubwürdigkeit**, die auch in schwierigen finanziellen Lagen einmal gemachte Vorgaben nicht aufweicht, sind erste Voraussetzungen eines erfolgreichen Transformationsprozesses. **Die Aktiven müssen mitgenommen werden, die beharrenden Kräfte müssen ins Kalkül einbezogen werden!**

*Vorteile verdeutlichen, Einschnitte nicht verschleiern*

Ein Kernproblem bei Transformationsprozessen ist, dass die Definition des Zielzustandes alle Aufmerksamkeit der Führung bindet und der Transformationsprozess als „bloße Ausführung“ unterschätzt wird. Diese Ausführung, die **Umsetzung des Reformprojektes**, ist jedoch eine **eigenständige Aufgabe**, die besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Er-

folgsentscheidend und sehr schwierig zugleich ist dabei in vielen Fällen die großflächige Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter. Dienstleistungskultur lässt sich nicht verordnen oder per Aufgabendelegation an eine Zentralabteilung oder einen Stab herstellen. Langer Atem der Führungskräfte und deren Führungsqualitäten spielen eine entscheidende Rolle.

*Politische Akteure im  
Zentrum der Umsetzung*

In der Wirtschaft hat der weltweit verschärfte Wettbewerb positive Anreize für organisatorischen Wandel, aber auch massive Bedrohungen für träge Organisationen mit sich gebracht. Der **Wettbewerb** setzt zumeist **klare Signale** hinsichtlich der **erforderlichen Veränderungen** und gibt wichtige **Ziele für den organisatorischen Wandel**, zum Beispiel Flexibilität oder Kundenorientierung, vor. Der rasche technische, wirtschaftliche und soziale Wandel und die Globalisierung erfordern, wie oben im zweiten Kapitel unter II.1. dargestellt, auch im und vom öffentlichen Dienst in Deutschland massive Veränderungen und Reformen. Es fehlt jedoch im Gegensatz zur Wirtschaft ein Medium wie der Markt, der wirksame positive und negative **Anreize** setzt. Deshalb muss die Politik diese Übersetzungsleistung erbringen: Die **Politik** muss **klare Ziele** für die notwendige Reform **formulieren**, ihren **Reformwillen demonstrieren** und spürbare positive und negative Anreize für eine rasche und umfassende Reform des öffentlichen Dienstes **setzen**.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung nur einzelner Teile des Reformpakets kontraproduktiv wirken kann. Um dieser Gefahr zu begegnen, darf daher bei der Umsetzung einzelner Komponenten das Gesamtziel nicht aus den Augen verloren werden.

## **II. Change Management: Leitprinzipien**

*Aktive Einbindung  
aller Beteiligten*

Der **Veränderungsprozess** in Organisationen der Wirtschaft wie des Staates muss sehr **sorgfältig geplant** und durchgeführt werden, da der Erfolg der Reform wesentlich davon abhängt, dass die **Ziele und Maß-**

**nahmen** von einem wesentlichen Teil der Mitarbeiter und Führungskräfte nicht nur akzeptiert, sondern auch **aktiv unterstützt und gelebt** werden. Wenn es nicht gelingt, von Anfang an die Beteiligten und ihre Interessenvertretungen aktiv einzubinden, ist der Erfolg gefährdet.

### 1. Von „oben“ nach „unten“: Vorgabe der Grundlinien der Reform

Bei der von der Kommission dargestellten Reform ist eine **Top-Down-Vorgehensweise** sinnvoll, soweit es um die Festlegung der Grundstrukturen und den grundsätzlichen Weg der Reform geht. Dies ist mit einer möglichst zeitnahen Information und Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbinden.

Ein generelles Prinzip für Veränderungsprozesse ist, dass die Ziele bereits im Prozess selber sichtbar sein müssen. Da der **Aufbau einer Vertrauenskultur** eines der angestrebten Ziele ist, müssen die Gestalter dieses Prozesses diesen Wert selbst deutlich sichtbar vorleben. Für den Beginn des Prozesses ist daher dringend wünschenswert, dass die **Landesregierung in einem konstruktiven und offenen Dialog mit Führungskräften** (ggf. unter Beteiligung sachverständiger Dritter) über die Ziele und Inhalte umfassend **informiert** und die „andere Seite“ eigene positive und negative Eindrücke äußern und zur Diskussion stellen kann. Dies muss gegebenenfalls auch zu Veränderungen bzw. Ergänzungen der Vorgaben führen.

*Dialog mit Führungskräften*

### 2. Von „unten“ nach „oben“: das Gegenstromprinzip

Reine Top-Down-Verfahren haben bisher in aller Regel nicht zur notwendigen kulturellen Akzeptanz, sondern günstigstenfalls zur Implementierung neuer „Werkzeuge“ geführt, die aber die notwendigen Einstellungsveränderungen bei den Beschäftigten nicht bewirkt und damit allenfalls zu nicht ausreichenden Teilerfolgen geführt haben. Deshalb muss das Top-Down-Prinzip um einen **gegenläufigen Bottom-Up-Ansatz** ergänzt

*Aktive Beteiligung der Mitarbeiter*

werden. Das gilt insbesondere für die konkrete Umsetzung vor Ort, die je nach Behördentyp oder Betriebstyp wegen der gewachsenen organisatorischen wie soziokulturellen Strukturen unterschiedlich ist.

Die **Mitarbeiterinnen** und **Mitarbeiter** der sich verändernden Behörden müssen deshalb innerhalb vorgegebener Veränderungsparameter an dem konkreten Umbau „ihrer“ Behörde **aktiv** und nicht nur zum Schein **beteiligt werden**. Sie wissen in aller Regel um die Defizite und werden Veränderungen nur dann annehmen, wenn sie selbst die Chance hatten, auf den Prozess Einfluss zu nehmen. Deshalb gehen neue Ansätze zu Reformen im öffentlichen Dienst von einem notwendigen „Gegenstromprinzip“ aus. Dies bedeutet zugleich, dass Erkenntnisse der „Basis“ auch dann nach „oben“ vermittelt werden müssen, wenn sie Grundannahmen der Reformstrategie in Frage stellen, und dass sie gegebenenfalls auch zu Veränderungen bei den grundsätzlichen Vorgaben führen müssen. Die reine, auch frühzeitige Unterrichtung der Mitarbeiter reicht demgegenüber nicht aus, weil sie eine wirkliche Beteiligung und ein tatsächliches Verarbeiten des Wissens vor Ort nicht zulässt.

Der Prozess sollte etwa nach folgendem Muster ablaufen:

- **Information der Zielgruppe** über die geplanten Veränderungen;
- **Zeit geben und Foren schaffen für die Auseinandersetzung** mit den Folgen und zur Erreichung der vorgegebenen Ziele, **Aufforderung zur Auseinandersetzung** mit den Wegen und, wenn nötig, zur **Entwicklung eigener Ideen** zur Erreichung der vorgegebenen Ziele, dabei als Ansprechpartner zur Verfügung stehen und Angebote zur Unterstützung machen;
- mit der Zielgruppe **Maßnahmen zur Einführung der Veränderung vereinbaren**, die konkreten Vorschläge aus der Zielgruppe aufgreifen und, wenn nötig, zur Korrektur einzelner Vorgaben nach „oben“ vermitteln;
- **Veränderungen begleiten** und gegebenenfalls **nachsteuern**.

### 3. Qualifizierung der Führungskräfte

Umfassend angelegte **Reformprozesse** setzen beim Führungspersonal erhebliche **Führungsqualitäten** und **Fachkenntnisse** voraus, die im öffentlichen Dienst oft nicht vorhanden sind. Im einzelnen werden folgende Erwartungen an die Führungskräfte gestellt:

*Erwartungen an  
Führungskräfte*

- Als Vertreter des Arbeitgebers sollen sie die **Ziele der Reform aktiv unterstützen, einführen** und **vorleben**; dabei darf die eigene Betroffenheit die Zielerreichung nicht gefährden.
- Als Führungskräfte sollen sie ihre **Mitarbeiter** von der **Richtigkeit der Veränderung überzeugen** und mögliche Befürchtungen und **Widerstände auffangen** und **abbauen**.

Es bedarf **gezielter Qualifizierungsmaßnahmen**, die den Führungskräften **Handlungssicherheit** auf für sie neuen Gebieten geben (z.B. integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente, Mitarbeiterführung). Erst wenn eigene Unsicherheiten behoben sind, können die Führungskräfte den Veränderungsprozess konstruktiv in ihrem Bereich weiter führen und ihre Mitarbeiter unterstützen. Auch die Unterstützungsangebote (Qualifizierung) müssen bereits vom Grundsatz her festgelegt sein, auf individuelle Notwendigkeiten muss aber flexibel eingegangen werden können. In der Regel werden sowohl vorangehende methodische Qualifizierungsmaßnahmen als auch eine externe Begleitung des Reformprozesses erforderlich sein.

*Methodische Weiterbildung  
und externe Begleitung*

### III. Das politische Fundament

Die Landesregierung hat die Regierungskommission eingesetzt, weil sie eine Reform des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich will. Damit ist eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Reform erfüllt. Nun kommt es darauf an, diesen **Veränderungswillen** in ein **Handlungsprogramm** der Landesregierung **umzusetzen**. Die Reform des öffentlichen Dienstes muss zu einem

*Reform des öffentlichen  
Dienstes:  
Ein parteiübergreifendes  
Projekt*

großen, möglichst parteiübergreifenden Projekt gemacht werden. Für dieses große Projekt müssen **fünf politische Fundamente** gelegt werden:

- die **Reformnotwendigkeiten und Ziele** müssen so **überzeugend vermittelt werden**, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes den Ernst der politischen Absicht nachvollziehen und die positiven Erwartungen, die mit den Schritten verbunden werden, für sich erkennen können;
- es müssen die **rechtlichen Voraussetzungen geschaffen** oder, soweit dies auf Bundesebene geschehen muss, eine entsprechende **Initiative unternommen** und **Übergangsregelungen beschlossen** werden;
- es muss ein **organisatorischer Handlungsrahmen** mit einer Ablaufstruktur entwickelt werden;
- das **Führungspersonal** muss für den Veränderungsprozess **ausgewählt, motiviert** und **geschult** werden; und
- es bedarf einer breit angelegten, allgemeinen und öffentlichen **Debatte zur Akzeptanzförderung**, dazu gehören besonders auch Gespräche mit den Gewerkschaften, den Personalvertretungen und den übrigen Bundesländern (Tarifgemeinschaft deutscher Länder).

*Priorität: Überzeugende  
Vermittlung der Reformziele*

Wir setzen die **überzeugende Vermittlung** der Ziele und der mit ihnen verbundenen Vorteile auf lange Sicht nicht nur deshalb an die erste Stelle, weil dies einem vernünftigen Ablauf entspricht, sondern weil hier in der Vergangenheit eine der wirklich **entscheidenden Schwächen vieler Reformanläufe und -projekte** lag. Auch in Nordrhein-Westfalen gibt es illustrative Beispiele dafür, dass an und für sich durchaus sinnvolle Reformen am massiven Widerstand der Beschäftigten scheiterten, weil die Ziele nicht überzeugend genug kommuniziert und die Erwartungshaltungen der Betroffenen nicht vorab reflektiert wurden.

Es liegt auf der Hand, dass eine überzeugende Argumentationslinie für die Reform des öffentlichen Dienstes nicht nur auf veränderte Rahmen-

bedingungen des staatlichen Handelns oder veränderte Anforderungen an diese sowie finanzielle Probleme allein gegründet werden kann. Sie muss vielmehr auch für die **Beschäftigten** und die **Führungskräfte** eine **positive Perspektive** eröffnen – gerade dann, wenn die Reform mit einer Rationalisierung verbunden ist. Deutlich muss werden, dass am Ende ein sicherer öffentlicher Dienst mit interessanteren Aufgaben und Verantwortlichkeiten für alle diejenigen steht, die die Bereitschaft zum Wandel haben.

#### IV. Die Handlungsfelder der Landesregierung

Einen großen Teil der hier vorgeschlagenen **Reformen** kann die **Landesregierung selbständig** und **ohne Mitwirkung des Landes- oder Bundesparlaments** in die Wege leiten. Andererseits fehlen für viele wichtige Vorschläge der Kommission die rechtlichen Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen müssen teilweise vom Landesgesetzgeber, teilweise können sie nur vom Bundesgesetzgeber geschaffen werden, und zwar z.T. nur mit verfassungsändernder Mehrheit. Wir schlagen der Landesregierung zur konkreten **Umsetzung der Kommissionsvorschläge** vor, die durchzuführenden Maßnahmen in **drei „Pakete“** aufzuteilen, nämlich

*Reformen bedürfen  
z.T. der Verfassungsänderung;  
drei „Pakete“*

- **Maßnahmen**, die die **Landesregierung selbständig** umsetzen wird unter selbstbindender Zeitvorgabe für jede einzelne Maßnahme (im folgenden als „Paket 1“ bezeichnet),
- **Maßnahmen**, die die **Landesregierung** als **Gesetzesvorlage** in den Landtag bis zu einem benannten Zeitpunkt **einbringen** wird („Paket 2“), sowie
- **Maßnahmen**, die **nur** durch den **Bundesgesetzgeber umgesetzt** werden können und für die die **Landesregierung** entsprechende **Bundratsvorlagen** bis zu einem festgesetzten Zeitpunkt einreichen wird („Paket 3“).

## 1. „Paket 1“: Landeseigene Maßnahmen ohne erforderliche Gesetzesänderungen

*Aufgabe der „Input“-Steuerung*

Die Landesregierung gibt die „Input“-Steuerung zugunsten einer **Steuerung über Zielvereinbarungen und Globalbudgets** auf. Die gesamte Landesverwaltung wird zukünftig mittels einer **Zielvereinbarungskaskade** von der Spitze der Landesregierung bis in die einzelnen staatlichen Ämter hinein gesteuert. Soweit dazu Haushaltsrecht geändert werden muss, wird dies im „Paket 2“ im einzelnen aufgeführt.

*Konkrete Maßnahmen*

Dazu werden **Leitlinien für die Erstellung von Zielvereinbarungen** erarbeitet, besonders die Führungskräfte erhalten **Schulungen** zur Umsetzung dieses Programmpunktes.

Es wird ein **modernes Personalmanagement** im Landesdienst eingeführt; dafür werden Finanzmittel aus bestehenden Haushaltstiteln zur Verfügung gestellt. Besonderes Ziel ist die Verbesserung der Strukturen und Qualifikationen im Führungsbereich.

Das **Einstellungs- und Bewerbungsverfahren** wird einheitlich festgelegt mit dezentralen Entscheidungsbefugnissen. Besonders für Führungskräfte werden die Ausschreibungen auf Kenntnisse in Führungs- und Managementfunktionen ausgerichtet und die Auswahl in einem sachgerechten Assessment durchgeführt. Die Landesregierung erlässt Leitlinien für die Rekrutierung und für die künftige Beförderungspolitik (Maßstäbe, Verfahren, Kollegialprinzip u.ä.).

Die **Aus- und Weiterbildung** wird neu strukturiert und durch Umschichtungen mit erheblich mehr finanziellen Mitteln versehen. Die Landesregierung integriert die bisher verwaltungsinternen Fachhochschulen in die allgemeine Hochschullandschaft (Externalisierung) (mit Ausnahme der Polizei). Bürger- und Kundenorientierung wird zu einem zentralen Aus- und Fortbildungsziel.

Es wird **jährlich flächendeckend** eine **Mitarbeiterbefragung** über Arbeitszufriedenheit, Motivation und Führungsverhalten in den einzelnen

Behörden durchgeführt.

Die Ablauforganisation in der Landesverwaltung wird beginnend in den Ministerien ein **transparentes Controlling im Hinblick auf Kosten und Leistungen und das Zeitmanagement** erhalten. Beschäftigte, Kunden und Hausleitungen werden dadurch regelmäßig über den Fortgang der Verfahren und die Wahrung der Bearbeitungsfristen informiert. Rechtlich nicht zwingende interne Beteiligungsschleifen werden abgebaut, die Abläufe soweit wie möglich durch IT-Techniken wie Intranet und Internet gestützt und verbessert.

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird neu organisiert (Prüfung weiterer Privatisierung oder anderer **Ausgliederung**, Public Private Partnership). Die Berechtigung mancher Formen von **Kommunalwirtschaft** ist zu überprüfen.

Bei der Ordnung der Zuständigkeiten werden **Fach- und Ressourcenverantwortung** zusammengeführt, soweit das geltende Haushaltsrecht es bereits zulässt.

Die **e-Government-Aktivitäten** im Lande werden in einer zentralen Steuerungseinheit erfasst, um zukünftig eine verbesserte Kompatibilität zu erreichen (s. drittes Kapitel: Rahmenbedingungen für einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst, unter V. II.3.e.) mit weiteren Handlungsempfehlungen).

Es werden **Verhandlungen mit der Tarifgemeinschaft deutscher Länder** zur grundlegenden Neustrukturierung der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes geführt.

## 2. „Paket 2“: Landesgesetzgebung

Die Landesregierung sollte noch im Jahre 2003 mit folgenden Gesetzgebungsvorhaben beginnen:

*Gesetzgebungsvorhaben*

- **Novelle zum Haushaltsrecht** (Globalhaushalte, Produktbeschreibungen, Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung,

Aufhebung des Haushaltsvorbehalts für besondere Leistungsanreize);

- **Änderung des Landesbeamtenrechts**, soweit bundesrechtlich zulässig (z.B. Aufhebung der Vorschrift des § 22 Schulverwaltungsgesetz NRW, wonach Lehrerinnen und Lehrer grundsätzlich zu Beamten ernannt werden; Erweiterung der Ausschreibungspflicht; Vorbereitung der Einführung eines neuen Personalentwicklungssystems) (s. sechstes Kapitel: Ein neues Dienstrecht, unter IV.);
- **Änderung des Fachhochschulrechts**: Integrierung der bisher verwaltungsinternen Fachhochschulen (mit Ausnahme der Polizeiausbildung) in die allgemeine Hochschullandschaft.

### 3. „Paket 3“: Initiativen gegenüber dem Bundesgesetzgeber

*Bundesratsinitiativen* Zur Verwirklichung der Reformvorstellungen sind folgende Bundesratsinitiativen zur Novellierung von Bundes- und Verfassungsrecht erforderlich und sollten für die Zeit bis Juni 2004 angekündigt werden:

- **Grundgesetzänderung** (Änderung von Art. 33 Abs. 4 und Streichung von Art. 33 Abs. 5, Anpassung der Art. 74 Nr. 12, 74a und 75; s. sechstes Kapitel: Ein neues Dienstrecht, unter X.);
- **Einbringung eines Gesetzes zur Regelung der Beschäftigungsverhältnisse des öffentlichen Dienstes**, das für die Zukunft das Beamtenrechtsrahmengesetz und das Bundesbesoldungsgesetz ersetzt (für vorhandene Beamte bleibt es jedoch bei der Anwendung des – geänderten – Beamtenrechts);
- **Novelle zur Verwaltungsgerichtsordnung** (Festlegung von Fristen zur Entscheidung über Konkurrentenklagen, soweit nicht die Arbeitsgerichte zuständig werden);
- **Novelle zur Bundeshaushaltsordnung** (Gegenstück zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, s. oben IV.2.);
- Einbringung eines **Gesetzes zur Angleichung des Mitbestimmungsrechts des öffentlichen Dienstes an das der Privatwirtschaft**

(Streichung des § 130 Betriebsverfassungsgesetz; Aufhebung der Personalvertretungsgesetze; Einfügung notwendiger verfahrensrechtlicher Ergänzungen des Betriebsverfassungsgesetzes für den öffentlichen Dienst).

#### 4. Die nächsten Schritte

##### a) Vorab: Regierungserklärung zu den Grundlinien der Reform

*Regierungserklärung:  
Bestätigung des  
Reformwillens*

Die Kommission schlägt vor, das **Bekenntnis der Landesregierung** zur Reform des öffentlichen Dienstes in einer **Regierungserklärung des Ministerpräsidenten** vor dem Landtag zu dokumentieren. Darin sollten die Umsetzungspläne der Landesregierung für die nächsten zwei Jahre im einzelnen (mit verbindlichen Fristen) dargelegt werden.

Mit dieser Regierungserklärung kann die Landesregierung allen Betroffenen im Lande, aber auch der Öffentlichkeit klarmachen, dass sie es mit der Reform des öffentlichen Dienstes im Interesse der Zukunftssicherung des Landes ernst meint. Die zeitliche Selbstbindung nimmt darüber hinaus allen jenen den Wind aus den Segeln, die auf ein Aussitzen wie bei vergangenen Anläufen ähnlicher Art hoffen. Die Landesregierung demonstriert damit zugleich, dass sie die Mittel, die sie in Zukunft von den nachgeordneten Behörden angewandt wissen will, auch sich selbst gegenüber gelten lässt.

##### b) Projektorganisation

Die Linienorganisation ist mit der Komplexität der Transformationsaufgabe im Regelfall überfordert, da sie für die Erfüllung von Routineaufgaben konzipiert ist, nicht aber für die Durchführung fundamentaler Änderungen. Führungskräfte haben für die Zusatzaufgaben oft keine Zeit; zudem gibt es Interessenkonflikte und Angst vor Machtverlust. Aus der Linienorganisation heraus muss daher für die Dauer des Veränderungsprozesses ein parallel aufzustellendes **Veränderungsteam** rekrutiert werden, das im Rahmen einer Projektorganisation den Aufgabenumfang beherrschbar macht.

*Einrichten einer  
Veränderungsorganisation*

### c) Flankierende Maßnahmen

Sobald die Regierungserklärung abgegeben und möglichst mit einem positiven Votum des Landtags versehen wurde, muss ein **Change Management** nach den oben beschriebenen Leitlinien eingeleitet und eine **systematische Schulung** des damit beauftragten **Leitungspersonals** erfolgen. Die Umsetzung der im „Paket 1“ in der Regierungserklärung genannten Maßnahmen muss gleichzeitig in Angriff genommen werden.

Es bietet sich an, für bestimmte Reformen einen **Wettbewerb** in der Landesverwaltung **auszuschreiben**, der dann allerdings nicht symbolischen Charakter haben dürfte, sondern mit greifbaren Anreizen für rasche Reformen verknüpft werden müsste.

*Mögliche  
Leuchtturm-Projekte als  
Speerspitze der Reform*

Unbeschadet der Notwendigkeit, den Reformprozess rasch auch über möglichst viele kleinere Projekte auch „bottom-up“ zu transportieren, ist es sinnvoll, wenn die Landesregierung mit gutem Beispiel, also mit einer Art „**Leuchtturm-Projekten**“, im eigenen Haus vorangeht. Einige Möglichkeiten dazu:

- Der **Ministerpräsident** könnte in der **Staatskanzlei** rasch Leistungsvereinbarungen und Zielvereinbarungen „flächendeckend“ einführen und gleichzeitig für politisch-strategische Aufgaben eine stärker flexible projektförmige Organisation entwickeln.
- Der **Finanzminister** könnte die **Landesbetriebe** in echte Wettbewerbsstrukturen überführen.
- Der **Innenminister** könnte zusammen mit den **Kommunen** eine dezentralisierte, aber integrierte und **vernetzte Verwaltungsstruktur** für eine Ruhrstadt des Informationszeitalters entwickeln.
- Der **Bauminister** könnte zusammen mit den Kommunen die **Anwendung des Bau- und Planungsrechts** weiter **vereinfachen** und über den Bundesrat eine Verschlinkung der einschlägigen Bundesgesetze initiieren, um damit die private Bautätigkeit anzukurbeln, ohne auf wichtige Standards zu verzichten.

- Der **Wirtschaftsminister** könnte für seine ganzen **Förderprogramme mit Hilfe von e-Government** einen auch für kleine und mittlere Unternehmen **leicht erreichbaren Zugang** schaffen.

Weitere Beispiele gäbe es im **Schul- und Hochschulbereich**.

#### **d) Übergangsvorschriften**

Für die Zeit bis zu den erforderlichen Gesetzesänderungen müssen **Übergangsregelungen** erlassen werden, die es erlauben, **wichtige Elemente der Reform** schon **vor einer Änderung der landes- oder bundesrechtlichen Vorschriften** einzuführen, soweit dies rechtlich möglich ist, wie beispielsweise bei der grundsätzlichen Einstellung von Lehrern als Angestellte. Diese Regelungen sollen dann dauerhaft in Kraft bleiben, wenn die Vorstöße zur Änderung des Bundesrechts erfolglos bleiben sollten.

Außerdem bedarf es verschiedener Übergangsvorschriften, in denen bestimmt ist, **von wann an das neue Dienstrecht** und die neuen Bezahlungs- und Versorgungsregelungen gelten sollen.

#### **e) Reform-Controlling**

Der mit diesen und weiteren Einzelkomplexen bezeichnete Reformprozess sollte als **ganzheitliches Projekt** verstanden werden, das in festen inhaltlichen und personalen Strukturen durchgeführt wird und wofür ein Budget für die kommenden Haushaltsjahre in angemessener Höhe vorgesehen ist. Zu seiner Begleitung sollte **ein Monitoringteam** oder **eine ständige Evaluierungskommission eingerichtet** werden, das oder die zur Hälfte aus Verwaltungsexternen besteht.

Erwägenswert ist auch die Einsetzung eines oder einer **Reformbeauftragten** der Landesregierung: Ein Mitglied der Landesregierung oder eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär könnte den Auftrag erhalten, die Verwaltungsreformmaßnahmen der Landesregierung zu koordinieren und ihre Durchführung zu überwachen. Sollte kein Mitglied der Landesregierung und kein Staatssekretär dafür zur Verfügung stehen, so

müsste eine andere hochrangige Person damit beauftragt und mit entsprechenden Befugnissen (Informationsrechte gegenüber den Behörden, Vortragsrecht im Kabinett) ausgestattet werden.

**Weiterführende Literatur:**

*Hermann Hill/Helmut Klages (Hrsg.), Wege in die neue Steuerung, Düsseldorf-Heidelberg-Wien 1996.*

*Hermann Hill/Helmut Klages (Hrsg.), Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess, Düsseldorf-Heidelberg-Wien 1997.*

*Jürgen Klimecki/Werner R. Müller, Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess, Zürich 1999.*

*Stefan Engelniederhammer, Hauptweg und Nebenwege: Eine Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform, Berlin 2000.*

*Felix Schiedner, Modernisierung ohne Organisationsentwicklung? München 2000.*

*Jonathan Day/Michael Jung, Corporate Transformation without a Crisis, McKinsey Quarterly 2000, Nr. 4.*

*Hans-Joachim Hilbertz/Claudia Lübbert, Zehn Jahre Verwaltungsreform – neues Steuerungsmodell, Köln 2001*

## Anhang

---



# Leistungsbeurteilung für Tarifmitarbeiterinnen/Tarifmitarbeiter – vertraulich –

Name, Vorname		Pers.-Nr.
Geburtsdatum	Eintrittsdatum	Letzte Beurteilung am/durch
Tätigkeitsbezeichnung		Organisationseinheit

**Aufgaben** (wichtigste Aufgaben der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters bitte in Stichworten auflisten)

Kriterien der Beurteilung	nicht zufrieden -stellend	zufrieden -stellend	gut bis zufrieden -stellend	gut	sehr gut bis gut	sehr gut
<b>1. Leistungsmenge</b> (Quantitativer Umfang der erbrachten Arbeitsergebnisse)						
<b>2. Leistungsgüte</b> (Qualitative Ausprägung der erbrachten Arbeitsergebnisse, Qualitätsbewusstsein, Genauigkeit, geringe Fehlerquote, Kosten-/Nutzenbewusstsein, Beitrag zum Unternehmensergebnis)						
<b>3. Arbeitssorgfalt</b> (Einhaltung von Gesetzen, Vorschriften, Unternehmensleitlinien und Anweisungen zu Arbeitsabläufen, zur Arbeitssicherheit sowie zum Umwelt- und Verbraucherschutz, Gewissenhafter Umgang mit Material, Gerät u. Information)						
<b>4. Zusammenarbeit</b> (Persönliches Kontaktverhalten zu Vorgesetzten, Kollegen und anderen Stellen innerhalb/außerhalb des Unternehmens)						
<b>5. Selbständigkeit</b> (Fähigkeit zum eigenständig erfolgreichen Handeln, Initiative, Arbeitsplanung)						
<b>6. Personalführung</b> (Personaleinsatz, Motivation, Delegation, Information, Förderung)						
<b>7. Zusatzkriterium</b>						
<b>GESAMTBEURTEILUNG</b>						

## Erläuterung zur Gesamtbeurteilung

(Bei einer Beurteilung „sehr gut“ oder „nicht zufriedenstellend“ sollte eine zusätzliche Erläuterung erfolgen)


## Ergänzende Anmerkungen/Maßnahmen

(Fähigkeiten, Kenntnisse, Fertigkeiten, Stärken und/oder Schwächen, Interessen der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters über die Aufgaben hinaus. Vorschlag von Förderungsmaßnahmen)


## Stellungnahme der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters

(Übereinstimmende bzw. abweichende Meinung zur Beurteilung, Fähigkeiten und Kenntnisse aus Sicht der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters)


Diese Beurteilung wurde am \_\_\_\_\_ mit der/dem Beurteilten besprochen

## Unterschriften

\_\_\_\_\_  
der/des Vorgesetzten

\_\_\_\_\_  
der/des nächsthöheren Vorgesetzten

\_\_\_\_\_  
der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters

# Kompetenz-Beurteilung (für Führungskräfte)

Name des Mitarbeiters	Pers.-Nr.
Führungskreis	Organisationseinheit
Datum	

Beurteilungsskala						
Deutlicher Entwicklungsbedarf		Entwicklungsbedarf		Entspricht vollen Anforderungen		Deutliche Stärken
1.0	1.5	2.0	2.5	3.0	3.5	4.0

- |   |   |
|---|---|
| <b>1. Fähigkeit, andere zu beeinflussen</b>     | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>2. Engagement</b>                            | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>3. Teamarbeit</b>                            | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>4. Veränderungsfähigkeit</b>                 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>5. Ergebnis-Orientierung</b>                 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>6. Kundenbewusstsein</b>                     | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>7. Risikobereitschaft</b>                    | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>8. Geschäftswissen</b>                       | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>9. Konzeptionelles/Analytisches Denken</b>   | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>10. Globale Perspektive</b>                  | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>11. Antrieb zur Leistungssteigerung</b>      | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| <b>12. Fähigkeit, Mitarbeiter zu entwickeln</b> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |

<b><u>Entwicklungsbedarf</u></b>
<b><u>Entwicklungsmaßnahmen</u></b>
<b><u>Fortschrittskontrolle/</u></b> <b><u>Ergebnis</u></b>

## **Hinweis**

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

## **Impressum**

Herausgeber:

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Januar 2003

Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Telefon: 02 11/8 71 – 01

Telefax: 02 11/8 71 – 33 55

E-Mail: [poststelle@im.nrw.de](mailto:poststelle@im.nrw.de)

Web-Adresse: [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de)

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.



## Notizen

---



Innenministerium des  
Landes Nordrhein Westfalen

Haroldstraße 5  
40213 Düsseldorf