

Das folgende Eckpunktepapier

„Neue Wege im öffentlichen Dienst“

wird

vom Bundesminister des Innern,
Otto Schily, MdB,

vom Bundesvorsitzenden des
dbb beamtenbund und tarifunion,
Peter Heesen

und

vom Vorsitzenden
der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di,
Frank Bsirske

vorgelegt.

„Neue Wege im öffentlichen Dienst“

- Eckpunkte für eine Reform des Beamtenrechts -

I. Notwendigkeit einer grundlegenden Modernisierung

Der öffentliche Dienst steht vor weitreichenden Veränderungen. Um Bürgerorientierung, Qualität und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung weiter zu verbessern, sind Eigenverantwortung, Motivation und Leistungsbereitschaft im öffentlichen Dienst zu stärken. Darüber hinaus erfordern die absehbaren Folgen der demografischen Entwicklung für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme eine Neugestaltung der Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Dienstes.

Das Beamtenrecht ist auf diese Anforderungen nicht ausreichend vorbereitet. Das Bezahlungssystem sieht häufig nur eine unzureichende Verknüpfung des individuellen Einkommens mit der tatsächlich wahrgenommenen Funktion vor. Die Einkommensentwicklung hängt mehr von Alter und Familienstand als von der individuellen Leistung ab. Dem Personalaustausch zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft stehen faktisch zu hohe Hindernisse entgegen. Das Bezahlungssystem bietet dem Bund und den einzelnen Ländern zu wenig Gestaltungsspielraum, um den regional unterschiedlichen wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und finanziellen Bedingungen Rechnung tragen zu können.

Das Beamtenrecht muss neue Wege gehen, um die Leistungs- und Kostenorientierung des öffentlichen Dienstes zu fördern und qualifizierten und engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neue Perspektiven zu eröffnen.

II. Einbindung in den allgemeinen Reformprozess

Reformpaket der Bundesregierung

Aus Sicht der Bundesregierung ist die Modernisierung des öffentlichen Dienstes eingebunden in den allgemeinen, breit angelegten Reformprozess. Die Vorschläge der Bundesregierung zur Modernisierung des Beamtenrechts sind Teil der von ihr eingeleiteten Modernisierung von Staat und Verwaltung sowie der Maßnahmen zur nachhaltigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme im Rahmen der Agenda 2010.

- Die notwendigen strukturellen Reformen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung werden umgesetzt. Dies gilt auch für die Systeme des öffentlichen Dienstes.

- Mit der Festlegung der zweiten Phase des Programms "Moderner Staat - Moderne Verwaltung" hat die Bundesregierung am 14. Juni 2004 den strategischen Rahmen für die "Modernisierung des Verwaltungsmanagements" beschlossen. Gemeinsam mit den Schwerpunkten Bürokratieabbau und eGovernment besteht so eine breite Basis für weitere Reformen und Innovationen in der Verwaltung.

Dazu gehört auch die Neugestaltung von Tarifrecht und Beamtenrecht mit dem Ziel, die Beschäftigungsbedingungen im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts möglichst einheitlich weiter zu entwickeln.

Reforminitiative von dbb und ver.di

Gemeinsames Ziel von dbb und ver.di für die Fortentwicklung des Beamtenrechts ist es,

- den öffentliche Dienst im gesamten Bundesgebiet gleichermaßen leistungs- und wettbewerbsfähig zu erhalten,

- innerhalb des verfassungsrechtlich gegebenen Rahmens ein flexibles und leistungsgemäßes Beamten- und Besoldungsrecht mit bundeseinheitlichen Grundstrukturen zu schaffen,

- durch die Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen die Kompetenzen der Beamtinnen und Beamten optimal zu nutzen, weiter zu entwickeln und ihnen entsprechende berufliche Perspektiven zu bieten.

Neugestaltung des Tarifrechts

In den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben arbeiten Beamtinnen und Beamte sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Hand in Hand. Für die Tarifbeschäftigten haben Arbeitgeber und Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vereinbart, die Tarifverträge bis Anfang 2005 neu zu gestalten. Die gegenwärtigen Verhandlungen zur Tarifrechtsreform haben das Ziel, ein flexibles, leistungsorientiertes, diskriminierungsfreies und transparentes Tarifrecht zu vereinbaren. Die im Beamtenrecht und Tarifrecht angestrebten Reformen sollen in die gleiche Richtung gehen.

III. Leitlinien der Reform

Ausgehend von ihren Vorstellungen haben Bundesinnenminister Otto Schily und die Vorsitzenden von dbb und ver.di, Peter Heesen und Frank Bsirske, gemeinsame Eckpunkte für eine Reform der Beschäftigungsbedingungen für Beamtinnen und Beamten formuliert.

Leitlinien dieser Reform sind:

- **Besoldungsgerechtigkeit und Leistungsbereitschaft**
Die Reform des öffentlichen Dienstrechts soll Leistung künftig besser honorieren, um mehr Dynamik und Leistungsbereitschaft zu erzielen.
- **Mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung von Bund und Ländern**
Bei der grundgesetzlichen Kompetenzzuordnung im Dienstrecht setzen BMI, dbb und ver.di auf ein modernes Föderalismusverständnis durch eine neue Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern. Auch ohne Änderung der gegenwärtigen Kompetenzordnung des Grundgesetzes können Bund und Ländern weitergehende Handlungs- und Gestaltungsoptionen im Personalbereich eröffnet werden. Einheitlichkeit und Vielfalt können in eine neue ausgewogene Balance gebracht werden.

- **Erneuerung auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts**

Das Beamtenverhältnis ist ein auf die funktionellen Anforderungen des Staates zugeschnittenes Beschäftigungsverhältnis, dessen verfassungsrechtliche Grundlagen Art. 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes bilden. Innerhalb eines offenen Verständnisses von Art. 33 des Grundgesetzes ist die Anpassung der Beschäftigungsbedingungen an die sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Anforderungen möglich. Das Dienstrecht kann im Rahmen des bestehenden Verfassungsrechts flexibilisiert, dezentralisiert und dereguliert werden, um künftig im Personalbereich differenziert und situationsbezogen handeln zu können.

- **Mitwirkung der Beschäftigten**

Der Erfolg der Reform hängt wesentlich von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ab. Die Beschäftigten, ihre Personalvertretungen und die Gewerkschaften sind aufgerufen, an der Umsetzung aktiv mit zu arbeiten. Der Modernisierungsprozess kann nur gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gestaltet werden.

- **Gender Mainstreaming**

Bei der Reform des Dienstrechts ist von Gender Mainstreaming auszugehen. Die Beschäftigungsbedingungen für Frauen und Männer sind daher diskriminierungsfrei zu gestalten.

IV. Eckpunkte der Reform

Die Modernisierung des Dienstrechts setzt auf die Einführung eines neuen leistungsbezogenen Laufbahn- und Bezahlungssystems.

1. Laufbahnreform

Ein neues leistungsorientiertes Bezahlungssystem bietet die Chance für eine grundlegende Reform des bestehenden Laufbahnsystems. Durch eine stärkere funktionale Ausrichtung der Bezahlung soll eine moderne Laufbahnstruktur entstehen. Eine Novelle des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) und des Bundesbeamtengesetzes (BBG) wird in einem ersten Schritt eine Experimentierklausel enthalten, die Bund und Ländern einen wei-

ten Gestaltungsspielraum für neue laufbahnrechtliche Regelungen eröffnet. Ohne die bisherigen engen Vorgaben wie z.B. Laufbahngruppen, Vorbereitungsdienste oder Fachrichtungslaufbahnen kann ein flexibles, klares Laufbahnrecht entstehen. Insgesamt werden mit der Novelle des BRRG die laufbahnrechtlichen Vorgaben reduziert, um den Personalaustausch zu fördern und die Personalsteuerung zu verbessern.

Weiterhin bundeseinheitlich festzulegen sind im Laufbahnrecht die "Einstiegsebenen" nach Vor- und Ausbildung oder anderen Arten beruflicher Qualifikation.

2. Leistungsbezogenes Bezahlungssystem

Das neue Bezahlungssystem orientiert sich an der individuellen Leistung und der tatsächlich wahrgenommenen Funktion. Leistung oder Übernahme einer höherwertigen Funktion sollen die wesentliche Grundlage für Einkommensverbesserungen darstellen, während Alter und Familienstand (Verheiratetenzuschlag) künftig keine maßgeblichen Größen mehr sein sollen. Die zusätzlichen finanziellen Leistungen für Kinder bleiben gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erhalten.

Das Einkommen wird aus einem Basisgehalt und einem variablen leistungsbezogenen Anteil (Leistungsstufen) bestehen.

- Funktionsorientierung

Die berufliche Entwicklung vollzieht sich in Funktionen und ihnen zugeordneter Bezahlung. Die Funktionen sind nach Anforderung, Aufgabenschnitt, Verantwortung und Qualifikation durch den Dienstherrn deutlich voneinander abzugrenzen und zu bewerten. Die Beförderung setzt in der Regel die Übernahme einer höherwertigen Tätigkeit oder eine gesteigerte berufliche Verantwortung voraus.

- Basisgehalt

Das Basisgehalt beruht auf den Anforderungen der Funktion. Die bisherigen zahlreichen Dienstaltersstufen entfallen. Das Basisgehalt steigt mit wenigen Erfahrungsstufen, in denen die wachsende berufliche Erfahrung Berücksichtigung findet. Dabei werden Teilzeit oder Beurlaubung wegen Kindererziehung mitberücksichtigt. Die Erfahrungsstufe wird nur erreicht,

wenn in der bisherigen beruflichen Tätigkeit die zu erwartende Normalleistung erbracht worden ist. Die Zeiträume für das Aufrücken in den Erfahrungsstufen werden bundeseinheitlich festgelegt. Bei den festen Gehältern bedarf es keiner Erfahrungsstufen.

- **Leistungsstufen**

Die Leistungsstufen als variabler Gehaltsanteil setzen an der individuellen Leistung an. Die Vergabe der Leistungsstufen erfolgt temporär auf der Grundlage von Leistungsbewertungen. Entsprechend dieser Bewertung sind Veränderungen in beiden Richtungen möglich, d.h. Herabstufung bei Leistungsabfall und Höherstufung bei Leistungssteigerung. Wird eine geringere Leistungsstufe festgestellt, erfolgt der Ausgleich durch Abschmelzen bei den allgemeinen Einkommensanpassungen.

Der Rahmen der variablen Bezahlung soll zwischen 90 % und 110 % erreichen. Die schrittweise Einführung beginnt mit einem Bezahlsrahmen von 96 % bis 104 %. Dieser wird im Zuge linearer Bezahlungsanpassungen der nächsten Jahre auf 90 % bis 110 % erweitert.

Die Details der neuen Leistungsbezahlung sind in **Anlage 1** dargestellt; ein schematischer Vergleich zwischen altem und neuem System ist aus **Anlage 2** ersichtlich.

- **Leistungsprämie**

Das bisherige Instrument der Leistungsprämie bleibt erhalten. Es hat sich bewährt. Herausragende Einzelleistungen, auch im Team, können damit unabhängig von Leistungsstufen anerkannt werden.

- **Leistungsbewertung**

Grundlage der Leistungsbezahlung ist die Leistungsfeststellung und -bewertung. Leistungsfeststellung und -bewertung müssen nachvollziehbar, transparent und zeitnah erfolgen, um die notwendige Akzeptanz unter den Beteiligten zu erreichen. Hierfür bieten sich unterschiedliche Methoden an, insbesondere Zielvereinbarungen oder strukturierte Bewertungsverfahren. Leistungsfeststellung und -bewertungen erfolgen regelmäßig, spätestens alle zwei Jahre. Sie lösen das heutige Beurteilungssystem ab.

Notwendig ist die Festlegung eines Verfahrens für die Leistungsfeststellung und -bewertung, das mit geringem Zeit- und Verwaltungsaufwand verbunden ist. Meinungsverschiedenheiten sollen im Dialogverfahren gelöst werden. Dazu wird ein internes Schlichtungsverfahren unter Beteiligung der Beschäftigten eingeführt.

Die Leistungsfeststellung und -bewertung erfordert eine umfassende Vorbereitung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie eine neue Führungs- und Kommunikationskultur. Eine intensive Schulung der Führungskräfte bildet daher einen Schwerpunkt in der Einführungsphase des Systems.

- **Konsequenzen für die Beamtenversorgung**

Leistung muss sich auch auf die Versorgung der Beamtinnen und Beamten auswirken. Der Umfang der variablen Leistungsbezahlung wird daher bei der Versorgung berücksichtigt.

3. Kostenneutrale Einführung und Systemumstellung

Das neue System soll für die öffentlichen Haushalte keine dauerhaften Mehrkosten verursachen. Die Einführung erfolgt daher in zeitlichen und finanziellen Teilschritten. Das für die Leistungsbezahlung erforderliche Finanzvolumen wird in einem ersten Schritt durch Umschichtung innerhalb des Systems aufgebracht. Bisherige Bezahlsbestandteile wie der sog. Verheiratetenzuschlag werden schrittweise zugunsten der Leistungsbezahlung umgewidmet. Zum weiteren Aufbau der Leistungsbezahlung sollen Teile der künftigen linearen Einkommenssteigerungen genutzt werden.

Die Budgets für die variable Vergütung müssen bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie den öffentlichen Körperschaften auf Dauer zur Verfügung stehen und dürfen nicht zur Auffüllung von Haushaltslücken verwendet werden. Dieses ist rechtlich abzusichern.

Grundsätzlich sollen alle Beamtinnen und Beamte in das neue System überführt werden. Beamtinnen und Beamte, die in ihrer Laufbahn weniger als sieben Jahre vor der gesetzlichen Altersgrenze stehen, haben ein Wahlrecht, ob sie in das neue System wechseln oder im alten System verbleiben wollen.

Für alle Beamtinnen und Beamten, die in das neue Bezahlungssystem überführt werden oder wechseln, bleibt das zum Zeitpunkt des Wechsels erreichte Gehalt erhalten.

4. Bezahlungsbandbreiten für Bund, Länder und Gemeinden

Das allgemeine Bezahlungsniveau kann für jede Bezahlungsebene innerhalb einer Bandbreite von 5 % nach oben und 5 % nach unten von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils für ihren Bereich festgelegt werden. Diese Bezahlungsbandbreiten dienen ausschließlich arbeitsmarktbezogenen oder regionalen Differenzierungen.

5. Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG)

Mit der Novelle des BRRG werden die Rechtsgrundlagen für die Aufgabenstellung, Rechte und Pflichten der Beamtinnen und Beamten modernisiert. Zugleich werden durch Reduzierung der Regelungsdichte den Ländern erheblich größere Spielräume eröffnet.

6. Beamtenversorgung

6.1. Mitnahmefähigkeit beamtenrechtlicher Versorgungsansprüche

Das beamtenrechtliche Versorgungssystem hindert den Personalaustausch zwischen öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft. Beamtinnen und Beamte müssen beim Wechsel in die Wirtschaft und dem damit verbundenen Wechsel in ein anderes Altersversorgungssystem Nachteile in der Altersversorgung hinnehmen.

Zur Förderung der Mobilität zwischen privatem und öffentlichem Bereich soll sichergestellt werden, dass die durch Arbeitszeiten im Beamtenverhältnis erworbenen Versorgungsansprüche bei Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis ungeschmälert mitgenommen werden können. Statt der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung werden die bis dahin erworbenen Versorgungsansprüche mit Erreichen der für Beamtinnen und Beamten geltenden gesetzlichen Altersgrenze gewährt.

6.2 Langfristige Sicherung der Beamtenversorgung angesichts wachsender Kosten

Die Kostenentwicklung aller Alterssicherungssysteme gibt Anlass zur Sorge und verlangt rechtzeitig Maßnahmen. Mit den Reformen des Beamtenversorgungsrechts von 1992, 1998 und 2001 hat der Gesetzgeber bereits wirkungsvolle Maßnahmen zur Kostendämpfung vorgenommen, die jeweils zugleich mit Veränderungen im Rentenrecht kongruent gestaltet worden sind.

Die wirkungsgleiche Übertragung von Reformen bei der Alterssicherung auch auf das Versorgungsrecht der Beamten wird anerkannt. Zugleich ist aber auch unbestritten, dass solche Übertragungen jeweils systemkonform vorgenommen werden müssen und nicht durch Überkompensationen zu Benachteiligungen jetziger und künftiger Versorgungsempfänger führen dürfen.

Eine bundesweit einheitliche Übertragung setzt den Fortbestand einer Bundeskompetenz für Besoldung und Versorgung voraus.

Zu den wesentlichen Fortschritten der Reform des Beamtenversorgungsrechts gehört seit 1998 die Einführung von Versorgungsrücklagen. Damit wurde die Kapitaldeckung der Versorgungskosten eingeleitet, die es auszubauen gilt.

6.3. Versorgungsfonds des Bundes für neu berufene Beamte, Richter und Berufssoldaten des Bundes

Die zukünftigen Versorgungskosten als wesentlicher Teil der gesamten Personalkosten der Beamten, Richter und Berufssoldaten des Bundes werden bisher nicht ausgewiesen und periodengerecht zugeordnet. Ab dem Jahr 2005 sollen für jeden neu berufenen Beamten, Richter und Berufssoldaten des Bundes Versorgungsrückstellungen gebildet werden. Dazu wird ein Versorgungsfonds des Bundes eingerichtet. In diesem Zusammenhang ist auf Bundesebene eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden beschlossen worden, die mittelfristig einen Stellenabbau ermöglicht. Die dadurch freiwerdenden Mittel werden ganz oder teilweise zur Finanzierung des Versorgungsfonds eingesetzt.

Mit der Einrichtung des Versorgungsfonds folgt der Bund dem Land Rheinland-Pfalz, das diese Lösung bereits im Jahre 1996 eingeführt hat und seitdem erfolgreich praktiziert. Diese Lösung bietet sich auch für die übrigen Länder zur nachhaltigen Finanzierung der Beamtenversorgung an.

6.4. Weitere Überlegungen

Gleichzeitig mit den wachsenden Finanzierungsproblemen der Beamtenversorgung ist mit einer zunehmenden Alterung und ab 2020 mit einem spürbaren Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu rechnen. Diese Entwicklung kann auch für den öffentlichen Dienst zu Nachwuchsproblemen führen.

Daher wird auch der öffentliche Dienst in Zukunft auf bewährte lebensältere Arbeitskräfte nicht verzichten können. Durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit können auch die Kosten bei der Alterssicherung deutlich gesenkt werden.

Deshalb werden umgehend gemeinsam alle Maßnahmen geprüft, die eine freiwillige Verlängerung der Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten herbeiführen können.

7. Fort- und Weiterbildung

Die Reformprozesse in den öffentlichen Verwaltungen, aber auch die mit der Dienstrechtsreform einhergehenden Veränderungen stellen Mitarbeiter und Führungskräfte vor neue Anforderungen. Fortbildung hat deshalb eine Schlüsselfunktion für die Sicherung von Qualifikation und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Angesichts wachsender Anforderungen an die berufliche Flexibilität der Mitarbeiter, der Einführung neuer Techniken oder Arbeitsverfahren, gewinnt eine kontinuierliche und systematische Fortbildung einen herausragenden Stellenwert.

Mit der Pflicht der Beamtinnen und Beamten sich beruflich fortzubilden korrespondiert die Aufgabe der Dienstherrn, entsprechende Fort- und Weiterbildungsangebote bereitzustellen.

8. Arbeitszeitflexibilisierung

Intelligente Arbeitszeiten und Arbeitsformen bieten Vorteile für Dienstherrn, Bürgerinnen und Bürger und Beamtinnen und Beamte. Deshalb sollten die bestehenden weitgehenden Flexibilisierungsmöglichkeiten ausgebaut werden.

* * * *

Anlage 1

Details der neuen Leistungsbezahlung

- Die Besoldung / Bezahlung setzt sich zusammen aus Basisgehalt (Eingangsstufe und Erfahrungsstufen) sowie Leistungsstufen.

Basisgehalt

- Die Basisgehaltstabelle ist von der geltenden Grundgehaltstabelle abgeleitet. Sie enthält 15 Besoldungsebenen ohne den Leitungsbereich.
- Die Eingangsstufen sind den Tabellenwerten der aktuellen Grundgehaltstabelle entsprechend dem Regeleintrittsalter entnommen.
- Die Endstufe in der neuen Basisgehaltstabelle entspricht 96 % des heutigen Endgrundgehaltes.
- Das Volumen zwischen dem ersten und letzten Tabellenwert der neuen Basisgehaltstabelle ist auf drei Erfahrungsstufen gleichmäßig verteilt.
- Die Erfahrungsstufen werden bei Normalleistung - je nach Laufbahn - nach fünf, zehn und 20 Dienstjahren erreicht.

Leistungsstufen

- Das Basisgehalt wird ergänzt durch fünf variable Leistungsstufen.
- Leistungsstufen können in jeder Phase parallel zu der Eingangsstufe und den Erfahrungsstufen des Basisgehalts gewährt werden.
- Bei Schlechtleistung wird keine Leistungsstufe gewährt bzw. wird eine gewährte Leistungsstufe abgeschmolzen.

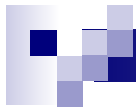
- **Der Anteil der Leistungsstufen an der Gesamtbesoldung wird schrittweise eingeführt.**

Im ersten Schritt sind 8 % des künftigen Gehalts von der individuellen Leistung abhängig:

- **4 % des künftigen Gehalts werden variabilisiert (Verminderung des bisherigen Endgrundgehalts) und werden bei durchschnittlicher Leistung gezahlt**
- **4 % können bei überdurchschnittlicher Leistung dazu verdient werden**

Bestandssicherung

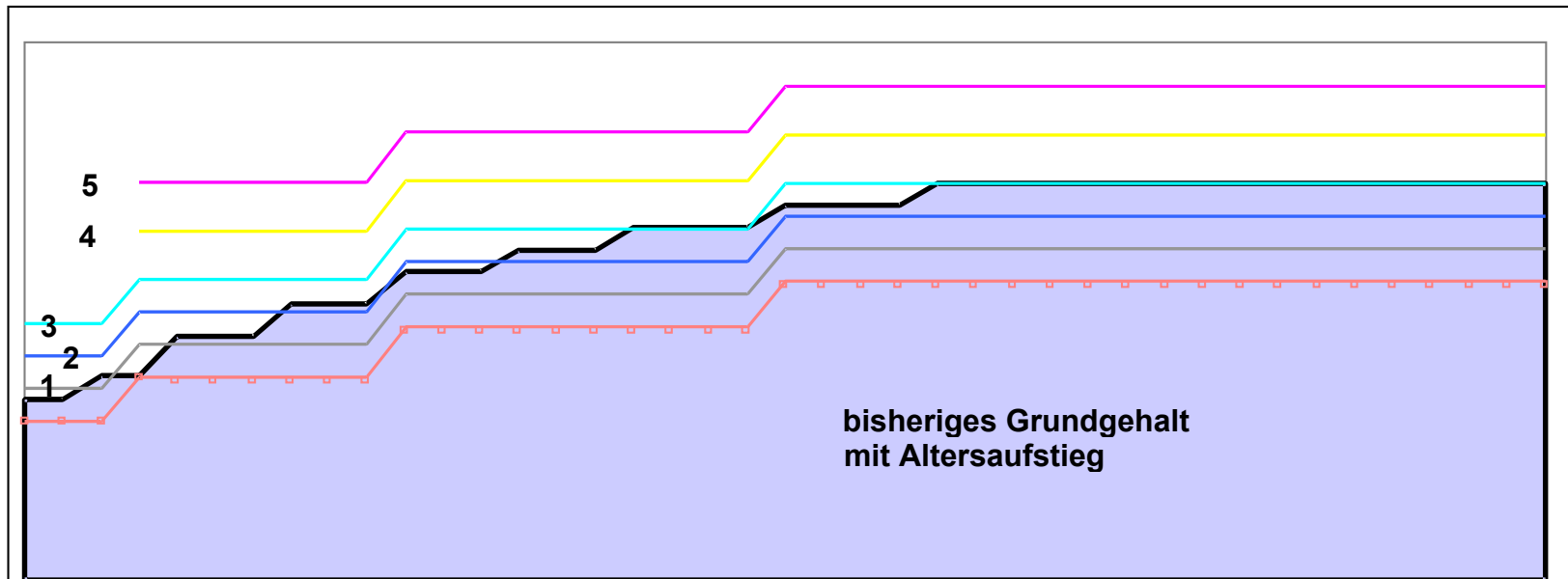
- **Sicherung des aktuellen Bezügniveaus 2006 auf Dauer: Jeder behält seine aktuellen Bezüge (Es wird kein Cent / Euro gekürzt).**



Anlage 2 Schematischer Vergleich altes / neues System

Alter

25	27	29	32	35	38	41	45	49	53	56	59	62	65
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----



—□— Basisgehalt

Linien 1 bis 5: Gesamthöhe von Basisgehalt und Leistungszuschlägen (Stufen 1 – 5)