

Leitantrag: Positionen zum Dienstrecht

Berufsbeamtentum

Das an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichtete Berufsbeamtentum in einem spezifischen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis ist Grundlage für unsere funktionierende, verlässliche und unabhängige öffentliche Verwaltung.

Art. 33 Abs. 2 GG mit seinem Leistungsgrundsatz und der Auswahl von Beamten nach bester Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung, Art. 33 Abs. 4 GG mit seinem Funktionsvorbehalt und Art. 33 Abs. 5 GG mit seinen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums stehen in einem funktionalen Verhältnis zueinander und bedingen sich gegenseitig. Sie legitimieren und sichern das Deutsche Berufsbeamtentum durch eine institutionelle und funktionale Garantie als eigenständiges System, begründen besondere Befugnisse für die Dienstherrn mit besonderen Pflichten für Beamte und gewähren gleichzeitig jedem Beamten ein spezielles grundrechtsgleiches Recht.

Unser heutiges, modernes Berufsbeamtentum erstarrt deshalb nicht in der Wahrung von hergebrachten Grundsätzen und einer schlichten Aufgabenerledigung. Mit den verfassungsrechtlich verbindlichen Vorgaben sind die zu beachtenden hergebrachten, funktional begründeten besonderen Pflichten und Rechte zwischen Dienstherrn und Beamten fortzuentwickeln, weil es eine berechnete gesellschaftliche Erwartung an eine besondere Sicherung bestimmter öffentlicher Aufgaben und der jeweiligen in die Zeit gestellten Art und Weise ihrer Erfüllung gibt. Dies wird gesellschaftlich einheitlich, unteilbar und überall in Deutschland uneingeschränkt akzeptiert. Aus der institutionellen Gewährleistung mit dem damit verbundenen gesamtgesellschaftlichen Auftrag gründet und legitimiert sich ein vom allgemeinen Arbeitsrecht abweichendes Beamtenrecht. Ohne Rückgriff auf die vom Berufsbeamtentum zu erfüllenden und zu sichernden Aufgaben gibt es keine Begründung für besondere Regelungen der Rechte und Pflichten von Beamtinnen und Beamten. Die besonderen beamtenrechtlichen Sicherungen sind Teil des Gesamtsystems und finden darin ihre Grundlage.

Positionen zum Dienstrecht

Leistungsfähiger öffentlicher Dienst

Ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst ist die Voraussetzung für eine verlässliche öffentliche Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge sowie gleiche Lebens-, Rechts- und Wirtschaftsbedingungen in Deutschland. Diese Verlässlichkeit ist Voraussetzung für sozialen Frieden und eine prosperierende Wirtschaft.

Die Privatisierungspolitik vergangener Jahre hat sich als teurer Irrweg erwiesen. Für die Allgemeinheit wichtige Aufgaben sollen in öffentlicher Hand verbleiben. Dort, wo es um hoheitliche Maßnahmen und Grundrechtseingriffe geht, muss der Staat selbst handeln.

Berufsbeamtentum

Ein an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichtetes Berufsbeamtentum war und ist auch in Zukunft Garant für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. In dem durch die Grundsätze des Art. 33 Abs. 5 GG gezogenen Rahmen ist das Dienstrecht weiterzuentwickeln. Das Streikverbot ist tragende Säule und Legitimationsgrundlage des Berufsbeamtentums; es steht für den dbb nicht zur Disposition. Die gesetzlich vorgeschriebenen, aber bislang noch nicht vollständig umgesetzten Prinzipien der Diversität, der Chancengleichheit und des Gender Mainstreaming sind ebenfalls wesentliche Grundlagen des Dienstrechts.

Der dbb spricht sich für einen einheitlichen, ungeteilten Beamtenstatus aus; eine Relativierung durch Aufspaltung in Dienstverhältnisse mit unterschiedlichen Gestaltungsrechten je nach übertragener Aufgabe lehnt der dbb prinzipiell ab.

Die Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen müssen im Gegenzug entsprechend effektiv ausgestaltet sein, unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen auch gegenüber den parlamentarischen Gremien. Die Personalvertretungsrechte sind im Hinblick auf die Veränderungen der Arbeitswelt neu auszurichten. Eine veränderte Verwaltungswirklichkeit und insbesondere der digitale Wandel verlangen neue Mitbestimmungsmöglichkeiten und die Verhinderung von Mitbestimmungslücken im Zuge des E-Government-Prozesses, bei Umstrukturierungen oder ressortübergreifenden Maßnahmen. Eine partnerschaftliche Interessenvertretung erfordert zudem verbesserte Arbeitsmöglichkeiten und Informationsrechte der Personalvertretungen.

Beamte sind nach dem **Funktionsvorbehalt** dort einzusetzen, wo es um hoheitliche Tätigkeiten oder um die Gewährleistung für das Gemeinwohl wesentlicher Funktionen geht. Darin eingeschlossen ist der Lehrerberuf. Der so umschriebene Funktionsvorbehalt muss auf klare Strukturen zurückgeführt und von der personalwirtschaftlichen Beliebigkeit befreit werden. Ebenso wie sich die beamtenrechtlichen Grundsätze unter der Geltung des Grundgesetzes fortentwickelt haben, muss auch der Funktionsvorbehalt in die Zeit gestellt und darf nicht auf die eingreifende Verwaltung reduziert werden.

Das Dienstrecht muss den Anforderungen des demografischen Wandels gerecht werden und bleiben.

Das **Laufbahnrecht** muss durchlässig gestaltet sein und dazu Wege eröffnen, losgelöst von der Eingangsqualifikation auf berechenbare Weise berufliches Fortkommen zu ermöglichen. Das gilt verstärkt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der wachsenden Bedeutung lebenslangen Lernens. Eine glaubwürdige Personalentwicklung erfordert passende Aufstiegs- und Fortkommensmöglichkeiten, die den Ausbildungsaufstieg nicht ersetzen, wohl aber ergänzen.

Neben dem Regel- oder Ausbildungsaufstieg, der weiterhin die Basis bildet, sind deshalb Verfahren sicherzustellen, die stärker die beruflichen Erfahrungen berücksichtigen. Die Qualifikation von Beschäftigten darf nicht allein auf eine unterbrechungslose Berufsbiografie abstellen, sondern sollte sich an der Lebensverlaufsperspektive des/der Beschäftigten orientieren. Unter Wahrung des Prinzips der Bestenauslese muss eine diskriminierungsfreie und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am

beruflichen Fortkommen gewährleistet sein. Bei Beförderungen und den dazu notwendigen dienstlichen Beurteilungsverfahren sind die im Rahmen gesellschaftlich anerkannter Tätigkeiten – insbesondere im Rahmen familienpolitisch bedingter Freistellungszeiten – erworbenen Kompetenzen bzw. die entsprechenden Befähigungs- und Eignungsmerkmale (z.B. Begabung, Allgemeinwissen, Lebenserfahrung, Persönlichkeit, Charaktereigenschaften) stärker zu gewichten. Die Umsetzung dieser Prinzipien in der Beurteilungspraxis ist durch eine unabhängige wissenschaftliche Expertise zu unterstützen.

Auch der Einstieg in das Beamtenverhältnis muss über duale Ausbildungs- und Studienangebote oder für Bewerber mit beruflichen Erfahrungen attraktiver werden.

Grundlage ist immer eine ernsthaft betriebene Personalentwicklung über das gesamte Berufsleben hinweg.

Dauerhafte Sonderbelastungen ohne funktionalen Bezug sind nicht mit der besonderen Stellung und den Verpflichtungen des Berufsbeamtentums vereinbar. Insbesondere die **Arbeitszeiten** von Beamten und Arbeitnehmern sind deshalb anzugleichen. Als Folge einer längeren restriktiven Personalpolitik entstandene Defizite sind kein rechtfertigender Grund, Beamten eine Angleichung zu verweigern.

Den demografischen Wandel gestalten

Angesichts des demografischen Wandels wird es darum gehen, auf einem immer stärker umkämpften Arbeitsmarkt geeigneten Nachwuchs für die unterschiedlichen Aufgaben der Verwaltung zu gewinnen.

Ein dauerhaft leistungsfähiger öffentlicher Dienst muss das Potenzial von weiblichen Beschäftigten fördern; Familienpflichten und Karriereperspektiven dürfen nicht im Widerstreit stehen. Der berufliche Wiedereinstieg nach Familienphasen ist zu erleichtern und mit gezielten Programmen zu unterstützen.

Das erfordert variables, situationsgerechtes Handeln: Dazu sind bei der Besetzung von Führungspositionen vermehrt die Potenziale von Frauen zu nutzen. Auch leitende Funktionen sollen im Regelfall teilzeitgeeignet sein und entsprechend ausgestaltet werden.

Teilzeittätigkeit darf sich in der Praxis nicht aufstiegs- und karrierehemmend auswirken.

Flexibles und mobiles Arbeiten bietet Chancen für mehr Freiheit und einen individuellen Ausgleich von persönlichen Interessen und Beruf. Beides kann aber auch zu einer potenziellen Entgrenzung von Arbeits- und Privatsphäre führen. Chancen wie Risiken sind eine Herausforderung und eine Aufgabe der Gestaltung durch Personalräte wie unter Beteiligung der betroffenen Beschäftigten.

Bei der Gewinnung qualifizierter Nachwuchskräfte wächst der Wettbewerb des öffentlichen Dienstes mit der Privatwirtschaft. Hier muss der öffentliche Dienst in Zukunft noch stärker mit konkurrenzfähigen Einkommens- und Arbeitsbedingungen überzeugen. Das gilt im besonderen Maße für MINT-Berufe.

Die zunehmende Vielfalt einer Gesellschaft muss sich auch im öffentlichen Dienst widerspiegeln. Der dbb fordert daher, den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen: es gilt, das Interesse dieser Personengruppe an einer Karriere im öffentlichen Dienst zu wecken, Hemmnisse bei der Einstellung abzubauen und die interkulturelle Kompetenz in der Verwaltung zu erhöhen.

Notwendig sind die Rückkehr zu einer aufgabengerechten Personalausstattung und die Bereitstellung der hierfür notwendigen Ressourcen. Eine restriktive Personalpolitik darf nicht wieder die Verantwortung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und das ordnungsgemäße Funktionieren des Staates letztlich auf dem Rücken der Beschäftigten abladen.

Dort, wo öffentliche Aufgaben zu erfüllen sind, muss auch deren Finanzierung sichergestellt sein. Die Rückführung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist ein wichtiges Ziel. Die Umsetzung, etwa in Form der Schuldenbremse, darf nicht dazu führen, dass der Staat seine Handlungsfähigkeit verliert und die öffentliche Verwaltung funktionsunfähig wird. Die demografische Entwicklung erfordert differenzierte Antworten beim Personalbedarf, der sog. Demografiefaktor legitimiert keine Fortsetzung der pauschalen Kürzungen unter neuer Überschrift.

Den Föderalismus verantwortungsvoll entwickeln

Das sich nach der Föderalismusreform entwickelnde Auseinanderdriften der beamtenrechtlichen Verhältnisse und der damit verbundene Wettbewerb der Dienstherren um qualifizierten Nachwuchs gefährden die gleichwertige Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dieser Entwicklung ist entgegenzuwirken.

Die Föderalismusreformen I und II sind vom Gedanken des Wettbewerbsföderalismus getragen. Allerdings ohne zu berücksichtigen, dass die – insbesondere wirtschaftliche – Startposition unterschiedlich war. Obwohl gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit als Verfassungsziel weiterbestehen (Art. 72 Abs. 2 GG) und obwohl öffentliche Aufgaben überall gleichmäßig zu erfüllen sind, haben sich die Beschäftigungsverhältnisse für Beamte auseinanderentwickelt. Das betrifft derzeit vor allem unterschiedliche Laufbahnrechte und eine Spreizung der Besoldungstabellen in Bund und Ländern, mit Spitzenwerten von bis zu 15 % in vergleichbaren Funktionen.

Wettbewerbsföderalismus als Grundprinzip setzt gleiche Ausgangsbedingungen der Beteiligten voraus. Diese Prämisse ist mit Blick auf die unterschiedliche wirtschaftliche Basis in den Ländern von vornherein nicht gegeben. Auch wenn eine vollständige Wiederherstellung des Status vor 2006 unter den gegenwärtigen politischen Ausgangsdaten nicht realistisch ist, setzt sich der dbb dafür ein, die sich vertiefenden Zentrifugalkräfte einzudämmen, Brücken zwischen den unterschiedlichen Laufbahnsystemen zu erhalten, die sich auseinanderentwickelnden Besoldungs- und damit auch Versorgungsniveaus zu begrenzen und umsichtig wieder mehr zusammenzuführen.

Mittelfristig anzustreben ist die Einführung einer **Kooperations- oder Koordinationskompetenz** des Bundes, die die Gedanken der ehemaligen Rahmenkompetenz, ehemals Art. 75 GG, aufgreift, ohne in deren Detailregelungen zu

verfallen. Inhalt wären Regelungen für eine Koordinierung wichtiger Politikbereiche über Landesgrenzen hinweg.

Bis dahin wird eine Koordinierung und Zusammenarbeit als notwendig angesehen, die – ggf. auf der Grundlage von Staatsverträgen einzelner Länder – dem Wettbewerb untereinander Grenzen setzt. Parallel, aber auch darüber hinaus, kann es eine Kooperation und Abstimmung von dbb Landesbünden auf freiwilliger Grundlage geben.