

# „Die Verantwortung der Tarifparteien bei der Reform des öffentlichen Dienstes<sup>1</sup>“

von Prof. Dr. *Ulrich Preis*, Köln<sup>2</sup>

<b>I. Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>II. Der Bericht der Regierungskommission NRW zur Reform des öffentlichen Dienstes</b>	<b>4</b>
<b>1. Strukturprobleme des gegenwärtigen Dienstrechts</b>	<b>5</b>
<b>2. Die Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts</b>	<b>6</b>
<b>3. Grundlagen eines reformierten öffentlichen Dienstes</b>	<b>9</b>
<b>4. Ein neues Dienstrecht</b>	<b>10</b>
(1) Neugestaltung und Anpassung an das allgemeine Arbeitsrecht	10
(2) Gesetz-/Tarif-Modell	11
(3) Einheitlicher Beschäftigungsstatus	11
(4) Leistungsorientierte Vergütung	11
(5) Zulässigkeit von Arbeitskämpfen	12
(6) Kündigungsschutz	12
(7) Personalaustausch mit der Wirtschaft	12
(8) Sonderregelungen für „Beamte im neuen Sinne“	12
(9) Mitbestimmungsrechte	13
(10) Altersversorgung	14
<b>III. Umsetzung</b>	<b>15</b>
<b>IV. Die Rolle der Tarifparteien und das Tarifrecht</b>	<b>16</b>
<b>1. Ist die Prozessvereinbarung der Tarifparteien eine Lösung?</b>	<b>20</b>

---

<sup>1</sup> Vortrag auf der Festveranstaltung am 8. Mai 2003 zum 20jährigen Bestehen der Tarifgemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung

<sup>2</sup> Prof. Dr. *Ulrich Preis* war Mitglied der vom Land NRW eingesetzten Kommission für die Reform des öffentlichen Dienstes und dort mitverantwortlich für das Themengebiet „Ein neues Dienstrecht“. Er ist Direktor des Forschungsinstitutes für Deutsches und Europäisches Sozialrecht und des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht an der Universität zu Köln.

<b>2. Konsequenzen für die Tarifentwicklung im Bereich der Rentenversicherung</b>	<b>21</b>
<b>3. Inhalte reformierter Spartentarifverträge im öffentlichen Dienst.</b>	<b>25</b>
a. Allgemeine Handlungsempfehlung	25
b. Leistungs- und Erfolgsorientierung	25
c. Neuordnung des Vergütungssystems	26
<b>V. Fazit</b>	<b>27</b>

## I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland leidet auf nahezu allen Feldern an einem Reformstau. Im Bereich des Arbeitsrechts ist er mit Händen zu greifen.

- Seit mehr als einem Jahrhundert scheitern Gesetzgeber unterschiedlicher Epochen daran, ein einigermaßen verständliches Arbeitsrecht zu schaffen.
- Über die Reform der sozialen Sicherungssysteme muss ich an dieser Stelle und in diesen Tagen nichts weiter ausführen.

Im Arbeitsrecht sind an die Stelle einer verständigen gesetzlichen Programmierung die bekannten Tarifverträge des öffentlichen Dienstes getreten. Diese haben versucht, zum einen das arbeitsrechtliche Regelungsdefizit zu schließen, andererseits Diskrepanzen zum Beamtenrecht zu überbrücken. Konsequenz des entstandenen Regelungskomplexes ist ein weitgehend starres und unflexibles Beschäftigungsrecht. Die Personalkosten, insbesondere aber die Versorgungslasten strangulieren die öffentlichen Haushalte.

Zeitgleich mit dem dringenden Reformprozesses im Arbeits- und Sozialrecht befindet sich nunmehr das Recht des öffentlichen Dienstes auf dem Prüfstand, und zwar so massiv, wie es seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland noch nicht der Fall gewesen ist. Den öffentlichen Dienst hat der Bundeskanzler nicht in seiner Reformagenda 2010 erwähnt. Vielleicht hat er ja auch den letzten Tarifabschluss mitverursacht. Aber um uns herum überschlagen sich die Ereignisse. Der letzte Tarifabschluss hat zu nachhaltiger Kritik in zahlreichen Ländern und dem BAT angeglieder-

ten Organisationen geführt. Spektakulär ist der von der Baden-Württembergischen Landesregierung beschlossene Ausstieg aus der Tarifgemeinschaft deutscher Länder. Als Grund benennt die Landesregierung den viel zu hoch ausgefallenen jüngsten Tarifabschluss. Baden-Württemberg will sich mit anderen Ländern bei künftigen Tarifverhandlungen zusammen schließen. Ziel sei es, eine neue Tarifgemeinschaft zu bilden, in der nicht mehr der Bund Verhandlungsführer sei, sondern die Länder die Tarifabschlüsse selbst verhandeln könnten. Darauf hin haben in der letzten Woche (29. April 2003) fünf norddeutsche Länder erklärt, sie bereiteten sich auch auf den Ausstieg aus der Tarifgemeinschaft vor. Vorrangig sei aber eine Reform der Tarifgemeinschaft. Durch die (angekündigten) Austritte soll offenbar Druck gemacht werden.

Wenn sich auch dieser Ausstieg aus der Tarifgemeinschaft primär gegen den Bund zu richten scheint, so ist doch mit dieser Fragestellung die allgemeine Frage verbunden, wie denn das Arbeits- und Dienstrechts des öffentlichen Dienstes der Zukunft aussehen soll. Eine verfehlte Tarifpolitik auf der Ebene der Länder fortzusetzen, kann sicher keine Lösung sein.

Sie haben mich heute hier zu diesem Vortrag eingeladen, weil ich Mitglied der Regierungskommission zur Reform des öffentlichen Dienstes war, die das Land Nordrhein-Westfalen eingesetzt hat. Deren Bericht, dessen Grundstruktur ich hier in aller Kürze vorstellen möchte, ist ein weiterer Beleg dafür, dass der öffentliche Dienst insgesamt in der Bundesrepublik dringend umgestaltungsbedürftig ist. Es ist Zufall, dass der Abschlussbericht dieser Kommission mit der erkennbaren Krise im Dienstrecht einher geht.

Die Länder versuchen zur Zeit durch Öffnungsklauseln im Beamtenrecht zu einer Differenzierung in den Entlohnungen der Beamten zu kommen. Dort, meine Damen und Herren, hat man die Möglichkeit zu mehr oder weniger unkoordinierten Eingriffen. Das finden natürlich die Betroffenen verständlicher Weise ungerecht. Ein Konzept, dass man als „Reform“ bezeichnen könnte, steckt hinter diesen aus Haushaltsgründen beabsichtigten Einsparungen erkennbar nicht.

Die Tarifpartner des öffentlichen Dienstes hatten erkennbar ein schlechtes Gewissen seit dem letzten Tarifabschluss. Dieses schlechte Gewissen ist in einer Prozessvereinbarung festgehalten, die eine weitgehende Reform der Tarifverträge des öffentli-

chen Dienstes ankündigt. Das, was sich die Tarifparteien selbstverpflichtend als Programm bis zum Jahre 2005 auferlegt haben, klingt verlockend innovativ. Insofern könnte man an dieser Stelle den Vortrag beenden. Denn offenbar haben die Tarifvertragsparteien ihre Verantwortung für die Reform des öffentlichen Dienstes erkannt. Allein – es fehlt ein wenig der Glaube – dass die Tarifparteien in der gegenwärtigen Struktur zu dieser Neugestaltung tatsächlich in der Lage sind. Und es ist zweifelhaft, ob sie es allein können. Denn für das Beamtenrecht sind sie nicht zuständig. Und es ist generell zweifelhaft, ob auf der Basis bundesweiter Flächentarifverträge für den gesamten öffentlichen Dienst substanzielle Reformschritte erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund erlauben Sie mir einige grundsätzliche Anmerkungen zur Performance des öffentlichen Dienstes der Gegenwart und ihren strukturellen Problemen.

## **II. Der Bericht der Regierungskommission NRW zur Reform des öffentlichen Dienstes**

Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich in einem nachhaltigen Veränderungsprozess. Durch weltweit neue Entwicklungen in Technik und Güterproduktion, beim Kapitalverkehr und auf dem Arbeitsmarkt, bei Dienstleistungen sowie auf den Gebieten von Medien und Kultur verändern sich die Lebensumstände und das Bewusstsein der Menschen. Das bleibt nicht ohne Folgen für Staat und Verwaltung, die sich auf diese Veränderungen einzustellen haben.

Dabei liegt es auf der Hand, dass die Prinzipien der Vergangenheit nicht mehr überall geeignet sind, zukunftstaugliche Lösungen zu garantieren. Daher ist es notwendig, alle herkömmlichen Strukturen, Systeme und Prozesse der staatlichen Verwaltung auf den Prüfstand zu stellen und nach neuen Ansätzen zu suchen. Denn in immer stärkerem Maße kommt es nicht nur zu einem globalen Wettbewerb der Unternehmen, sondern auch der Staaten. Die öffentliche Verwaltung und ihre Leistungsfähigkeit bestimmt als ein Standortfaktor den Erfolg oder Misserfolg eines Landes mit.

Entscheidend für die Zukunftsfähigkeit von Volkswirtschaften ist primär die Qualität ihrer Infrastruktur und die Entwicklung ihres Humankapitals. Will Deutschland zu den attraktivsten Ländern gehören, so muss es hier eine Spitzenstellung anstreben. Dies zwingt zu einem Reformansatz, der strukturelle Verfestigungen überwindet, auf klare

Zielfestlegungen, funktionierenden Wettbewerb und konsequente Kosten- und Leistungsorientierung setzt und sowohl die Interessen der Gesellschaft – also das, was traditionell als „Gemeinwohl“ bezeichnet wird – als auch der einzelnen Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt.

Auch die Sozialversicherungsträger müssen sich diesen Herausforderungen stellen: In immer stärkerem Maße ist die Internationalisierung der Sozialversicherung spürbar. Sie gibt es zwar auf der Basis des koordinierenden Sozialrechts der Europäischen Union schon sehr lange. In das Bewusstsein der Bevölkerung und der Politik ist dies aber erst in den letzten Jahren getreten. Immer komplexere internationale Sachverhalte und fortdauernde, immer kurzatmigere Reformen stellen an die Mitarbeiter hohe, fast will man sagen: zu hohe Anforderungen.

Will die Sozialversicherung ihre in der Vergangenheit und Gegenwart bewiesene Leistungsfähigkeit und Akzeptanz bei Bürgern auch weiterhin behalten, muss sie bereit sein, notwendige Reformen mit zu gestalten. Denn nur eine allumfassende Lösung, die die Strukturprobleme des öffentlichen Dienstes an allen Fronten gleichzeitig und – vor allem – wirksam bekämpft, bringt das erwünschte Spitzenergebnis hervor: eine effektive, moderne und schlanke Verwaltung.

## **1. Strukturprobleme des gegenwärtigen Dienstrechts**

Ich möchte mich darauf beschränken, wenigstens einige Sätze unserer Strukturanalyse des öffentlichen Dienstes zu zitieren, die aber nicht als Kritik an den Beschäftigten, sondern an den Strukturen verstanden werden sollen.

Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte hat nachhaltig darauf aufmerksam gemacht, dass die öffentliche Verwaltung schlanker und leistungsfähiger werden muss. Verwaltungen arbeiten vielfach zu stark regel- und zu wenig ergebnisorientiert. 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. Die Führungskompetenz ist unterentwickelt. Das ist unsere generelle Analyse, wobei uns natürlich bewusst ist, dass es viele Bereiche gibt, die gar nicht anders können, als regelorientiert zu arbeiten. Dazu zählen auch die Rentenversicherungsträger. Aber dennoch leiden auch die

Rentenversicherungsträger unter den Defiziten des Dienstrechts und den fehlenden Leistungsanreizen.

## **2. Die Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts**

Das geltende Dienstrecht ist eine der wesentlichen Ursache für die beschriebenen Fehlentwicklungen. Zwei konkurrierende Regelungssysteme kennzeichnen das Recht des öffentlichen Dienstes: auf der einen Seite steht das Beamtenrecht, ausgestaltet als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, auf der anderen Seite das Recht der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Das gesamte Dienstrecht ist durch eine hohe Normdichte geprägt: Grundgesetz, Bundes- und Landesgesetze sowie -verordnungen bilden ein dichtes Normgeflecht. Übertrumpft wird der Gesetzgeber allerdings durch die Tarifvertragsparteien, die mit ihren Tarifregelungen und zahlreichen Sonderregelungen ein kaum noch zu durchdringendes Dickicht geschaffen haben. Die im Vergleich mit der Privatwirtschaft überregulierten Tarifverträge der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst sind die umfangreichsten Tarifwerke, die in der Bundesrepublik Deutschland bekannt sind. Sie kennen z.B. über 4000 Tatbestandsmerkmale zur Eingruppierung, die umfangreichste Kommentierung umfasst zehn Ordner mit über 20.000 Druckseiten. Daher können sie mit Fug und Recht als eine Art Arbeitsgesetzbuch des öffentlichen Dienstes betitelt werden, das allerdings dem demokratischen Gesetzgeber für Reformen entzogen ist. Auch private Rechtsträger, wie z.B. Privatschulen, werden über Förderbedingungen zur Einhaltung dieser Tarifverträge gezwungen. Heinz Schleußer, der frühere Vorsitzende der Tarifgemeinschaft deutscher Länder, kommentierte diesen Zustand zu deren 50jährigen Bestehen recht trocken: „Die Masse der Tarifregelungen erschlägt uns“.

Die Zweiteilung des Dienstrechts führt als Strukturproblem zu sachlich nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen von Beschäftigten, obwohl sie oft die gleiche Arbeit leisten. Dies gilt auch für die immer noch zwischen Arbeitern und Angestellten differenzierenden Tarifverträge. Eine sachliche Rechtfertigung dafür ist nicht zu erkennen. Im schlimmsten Falle führt die durch Dienst- und Tarifrecht bewirkte Ungleichbehandlung und fehlende Leistungsorientierung zur „inneren Kündigung“ vieler Mitarbeiter. Beklagenswert ist, dass primär aus haushaltsrechtlichen Gründen und politischen Erwägungen Arbeitsrecht und Beamtenrecht des öffentlichen Dienstes in

der Praxis vielfach in gleicher Weise angewendet werden. Dadurch werden jeweils vorhandene flexible Instrumentarien nicht genutzt.

Historisch bildete die Beamtenschaft den Kern des Personals des öffentlichen Dienstes. In der Sozialversicherung ist als Auslaufmodell noch der sog. Dienstordnungsangestellte anzutreffen, ein Zwitter zwischen Beamtem und Arbeitnehmer. Immerhin ist dieser Typus inzwischen weitgehend abgeschafft. Heutzutage werden mehr als zwei Drittel aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als Angestellte und Arbeiter beschäftigt, wobei die Abgrenzung des Beschäftigtenstatus vielfach zufällig ist. Zwar werden in den klassischen Bereichen mit hoheitlichen Aufgaben, wie Polizei, Feuerwehr, Justiz und Finanzverwaltung, in erster Linie Beamte beschäftigt. In allen anderen Bereichen ist die funktionale Abgrenzung zwischen Beamten und Arbeitnehmern aber kaum mehr möglich. Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG läuft größtenteils leer: Hoheitsrechtliche Befugnisse werden in der Praxis auch Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst übertragen.

Obwohl das Recht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zwar vom Beamtenrecht strukturell deutlich unterschieden werden kann, vollzieht sich in der Sache jedoch fortlaufend eine weitgehende wechselseitige Angleichung. Dabei lässt sich feststellen, dass das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes im Laufe der Entwicklung inflexibler geworden ist als das Beamtenrecht und das Arbeitsrecht der Privatwirtschaft.

Auch bei der Beendigung von Dienst- und Arbeitsverhältnissen im Beamtenrecht einerseits und im Arbeitsrecht andererseits findet in der gelebten Praxis eine wesentliche Trennung trotz struktureller Unterschiede nicht statt. Letztlich muss ein Angestellter oder Arbeiter, der einmal den Status einer unbefristeten Anstellung erreicht hat, eine Kündigung nur bei schweren Pflichtverletzungen fürchten. Kaum eine Rolle spielen Kündigungen wegen Schlechtleistungen oder Leistungsminderung. Auch das Instrument der betriebsbedingten Kündigung ist im öffentlichen Dienst tabuisiert.

Anders als Beamte stehen die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes zwar 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: Der Grundsatz der Lebenszeitbeschäftigung, die Laufbahnstruktur oder Treue- und

Fürsorgepflichten sind auch in die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes eingeflossen. Dies bildet sich auch in der Vergütungsstruktur der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes ab.

Aber auch die umgekehrte Entwicklung ist eingetreten: Das Beamtenrecht hat zahlreiche arbeitsrechtliche, mit dem traditionellen Beamtenverständnis ursprünglich unvereinbare Komponenten übernommen. Man denke nur an befristete Dienstverhältnisse oder Dienstverhältnisse in Teilzeit. Fast schon traditionell profitieren Beamte darüber hinaus von den Tariferhöhungen. Die Systematik der zahlreichen von den Tarifparteien vereinbarten Sondervergütungen spiegelt sich in Zulagenregelungen für Beamte wider. Man kann daher sicherlich die Einschätzung nicht von der Hand weisen, dass im Laufe der Entwicklung nach dem „Günstigkeitsprinzip“ die jeweils vorteilhaftere Teilregelung der einen Beschäftigtengruppe auf die andere ausgedehnt worden ist. Trotz dieser „Rosinenpickerei“ 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. Entgegen seiner wahren Rechtsnatur wird der Tarifvertrag quasi wie zweiseitig zwingendes Gesetzesrecht angewandt. So bleiben Gestaltungsspielräume für individuelle Vereinbarungen oder gar außertarifliche Vergütungen ungenutzt. Die Vergütung der Arbeiter und Angestellten erfolgt auf der Basis detaillierter Tarifverträge „tariftreu“.

Bedenklich ist auch, dass Tarifnormen des öffentlichen Dienstes praktisch Mindest- und Höchstnormen zugleich sind. Das heißt, es gibt praktisch keine übertariflichen Leistungen und das Günstigkeitsprinzip wird in diesem Zusammenhang praktisch nicht angewandt. Ausnahmen gibt es nur in vergleichsweise selbständigen Einrichtungen des öffentlichen Dienstes mit eigenem Budgetrecht. Darüber hinaus gibt es bundesweite Flächentarifverträge, die über die haushaltsrechtlichen Bestimmungen und die Vorgaben der Tarifgemeinschaft deutscher Länder quasi allgemein verbindlich gelten. Steter Quell von Rechtsstreitigkeiten sind auch die mannigfaltigen tariflichen Vergütungsgruppen mit vielen Tausend Eingruppierungsmerkmalen und die über 500 verschiedene tariflichen Zulagen.

Einer leistungsgerechten Entlohnung stehen im öffentlichen Dienst neben den Mängeln des praktizierten Tarifrechts insbesondere auch die Restriktionen des Haushaltsrechts entgegen, wie z.B. §§ 40 und 51 Bundeshaushaltsordnung und die diversen Landeshaushaltsordnungen belegen. Diese durch Sanktionen des Disziplinarrechts abgesicherten Normen gewährleisten Abweichungen vom Tarifrecht nur nach finanzpolitischer Opportunität und verhindern eine wirklich flexible Vergütung im Rahmen des Budgets. Nur mit Mühe gelingt es auch im Bereich der Sozialversicherungsträger, hier und da einmal eine übertarifliche leistungsgerechte Vergütung zu zahlen. Eine flächendeckende leistungsgerechte Vergütung ist aber bei den Vergütungsstrukturen des BAT nicht möglich. Ich denke, dies bestreitet heute keiner mehr, der das System kennt.

### **3. Grundlagen eines reformierten öffentlichen Dienstes**

Das Leitbild für den öffentlichen Dienst der Zukunft sollte auf den Elementen Bürger- und Kundenorientierung, Leistungsorientierung, wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten, qualifizierte Führung und schließlich Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein ruhen. Rechtsänderungen können nicht hinreichend Verhaltensänderungen herbeiführen!

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, das heißt das Zusammenwirken mehrerer Stellen auf weitere Notwendigkeit überprüft und möglichst zugunsten einer Zuständigkeitskonzentration geändert werden.

Insbesondere das derzeitige Entgeltsystem des öffentlichen Dienstes muss überprüft werden, weil es erhebliche Schwächen aufweist. Zu nennen wären insbesondere die unterschiedlichen Systeme für die drei Statusgruppen, die zu geringe Leistungsorientierung, eine unangemessene Orientierung des Einkommens an Alter, Familienstand und Kinderzahl, ein hochdifferenziertes Zulagensystem und schließlich zu große Be-

zahlungsunterschiede bei gleichen Funktionen. Ziel muss die Vereinheitlichung des Entgeltssystems als Teil des reformierten Dienstrechts sein.

#### **4. Ein neues Dienstrecht**

Auf der Basis dieser hier nur cursorisch vorgetragenen Analyse und der Zielsetzungen für den öffentlichen Dienst ist die Regierungskommission zu dem Schluss gekommen, dass nur ein gänzlich erneuertes Dienst- und Arbeitsrecht die Grundlage für den Erfolg darstellt. Eine moderne öffentliche Verwaltung, die konsequent am Leitbild eines hochdifferenzierten effizienten Dienstleisters ausgerichtet ist, benötigt ein angemessenes Beschäftigungsrecht. Dabei müssen vorhandene beamten- und tarifrechtliche Strukturen nicht lediglich verändert, sondern weitgehend neu konzipiert werden. Bedenkt man aber, 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, der nur durch Gesetz möglich sein wird, unvermeidbar. Dem Appell des Arbeitsrechtlers Professor Peter Hanau kann ich mich anschließen: „Der öffentliche Dienst darf nicht zum Museum des Arbeitsrechts werden, sondern muss in ein Labor für innovative Gestaltung der Arbeitsbedingungen umgestaltet werden“.

Das neue Dienstrecht fußt auf folgenden zehn Grundsätzen:

##### **(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, zu vereinheitlichen und an das allgemeine Arbeitsrecht anzugleichen. Das einheitliche Dienstrecht soll grundsätzlich für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst einheitlich gelten. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen „Beamten“ und „Angestellten“ bzw. „Arbeitern“ und damit die Zweigleisigkeit des öffentlichen Dienstrechts soll zugunsten eines einheitlichen Beschäftigtenstatus aufgegeben werden. Wo zukünftig ein dem bisherigen Beamtenstatus angenähertes Beschäftigungsrecht zwingend erforderlich ist, soll ein arbeitsrechtlicher Sonderstatus begründet werden.

## **(2) Gesetz-/Tarif-Modell**

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.

Gesetzlich zu regeln ist der Grundstatus der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Dazu gehört die Vertragsbegründungsphase (Ausschreibungspflichten, Einstellungsvoraussetzungen und -verfahren, Probezeit), der Pflichtenbereich, die Versetzung und Abordnung, die Nebentätigkeit und die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses. Zielsetzung ist dabei eine Angleichung an das Arbeitsrecht in der Privatwirtschaft, wobei allerdings die Flexibilitätsvorteile des Beamtenrechts fortgeschrieben werden sollen.

Durch Tarifvertrag zu regeln sind die Elemente der Gegenleistung, die den Beschäftigten zustehen sollen, also die Ausgestaltung der Vergütung einschließlich der beurteilungs- und leistungsabhängigen Bestandteile, die aktuelle Höhe der Bezahlung einschließlich von Nebenleistungen, der Urlaub, die tägliche Arbeitszeit und eine eventuelle Zusatzversorgung.

## **(3) Einheitlicher Beschäftigungsstatus**

Es soll nur noch einen einheitlichen, privatrechtlichen Beschäftigungsstatus geben. Damit wird die aufwändige Zweigleisigkeit des jetzigen Dienstrechts beseitigt. 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 handeln muss.

## **(4) Leistungsorientierte Vergütung**

Das Vergütungssystem soll sich primär nach der ausgeübten Funktion, der Leistung und der Marktsituation ausrichten. Das Tarifrecht muss Spielräume für betriebsnahe übertarifliche Vergütungen lassen.

## **(5) Zulässigkeit von Arbeitskämpfen**

Auch im öffentlichen Dienst sollen Arbeitskämpfe zulässig sein; 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. Allerdings soll das neue Dienstrecht eine in sich verständliche Kodifikation des Beendigungsrechts für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Sonderregelungen für Hoheitsträger enthalten.

## **(7) Personalaustausch mit der Wirtschaft**

Der Personalaustausch zwischen der Wirtschaft und den freien Berufen einerseits und dem öffentlichen Dienst andererseits muss attraktiver gestaltet werden. 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 Versorgungsanswartschaften. Selbstverständlich soll auch der Funktionswechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes ohne Schwierigkeiten möglich sein, wenn Beschäftigte sich als besonders qualifiziert herausstellen.

## **(8) Sonderregelungen für „Beamte im neuen Sinne“**

Schließlich ist innerhalb des einheitlichen privatrechtlichen Beschäftigtenstatus 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.

Da eine trennscharfe Definition der "hoheitsrechtlichen Befugnisse" i.S.v. Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz bis heute nicht geleistet werden konnte, sollten in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Art. 39 Abs. 4 EG-Vertrag jedenfalls der Diplomatische Dienst, die Finanz- und Zollverwaltung, die Innere und äußere Sicherheit einschließlich Katastrophenschutz und Feuerwehr, die Justiz und die Leitungsfunktionen in obersten Bundes- und Landesbehörden als hoheitsrechtliche Tätigkeitsbereiche verstanden werden.

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.

Schränkt man die hoheitlichen Tätigkeiten auf den hier definierten Bereich konsequent ein, so können 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. Es ist evident, dass im Bereich der Sozialversicherung die Begründung von Beamtenverhältnissen unnötig ist. Dennoch soll auch dies in Einzelfällen noch vorkommen.

Wem das noch nicht genug ist: Die Kommission hat noch weitere heiße Eisen angefasst:

### **(9) Mitbestimmungsrechte**

Die nach 1952 in der Bundesrepublik eingeleitete Aufspaltung der Mitbestimmungssysteme hat sich nicht bewährt. Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretungen sollen an das allgemeine Arbeitsrecht angeglichen werden. 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 eine dem

Dienststellenleiter vergleichbare Position rückt oder gedrängt wird. Ein einheitliches Mitbestimmungsrecht für alle abhängig Beschäftigten hätte auch 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. Schließlich würde die Vereinheitlichung dem Umstand Rechnung tragen, dass die sozialpolitische und verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Arbeitnehmerbeteiligung im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft gleich ist.

### **(10) Altersversorgung**

Eine schnelle und einfache Lösung der drohenden Finanzkrise wird es in der Beamtenversorgung nicht geben. Dies vor allem deshalb, weil Eingriffe in das subjektive Recht des Beamten auf eine amtsangemessene Versorgung durch den aus dem Rechtsstaatsprinzip fließenden Vertrauensgrundsatz verfassungsrechtlich begrenzt werden. Jede Reform der Beamtenversorgung muss also zwangsläufig Bestandschutzregeln für laufende Versorgungsansprüche und bestehende Anwartschaften enthalten. Darüber hinaus müssten pensionsnahe Jahrgänge besonders geschützt werden.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist es durchaus möglich, von den finanzintensiven Altfällen einmal abgesehen, einen grundlegenden Systemwechsel zu vollziehen und eine zukünftige Versorgung des öffentlichen Dienstes auf ein finanziell gesichertes Fundament zu stellen.

Eine langfristige Lösung muss dabei auf zwei Grundprinzipien basieren:

Ersten: 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 Bundesbesoldungsgesetz vorgesehen sind, reichen nicht aus.

Zweitens: Überführung des nicht-sozialversicherungsrechtlichen Teiles der Versorgung des öffentlichen Dienstes in unabhängige, im wesentlichen von den Begünstigten verwaltete Strukturen, vergleichbar mit bestehenden Versorgungswerken.

Vor diesem Hintergrund sollen daher alle zukünftigen Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Dienstes wie im Bereich der Privatwirtschaft bis zur Höhe der Versicherungspflichtgrenze in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen und zusätzlich in die neu gestaltete Zusatzversorgung des Bundes und der Länder eingebunden werden, wobei grundsätzlich das neue Zusatzversorgungssystem ebenfalls mit einem Arbeitnehmerbeitrag mitfinanziert wird. Eine Inanspruchnahme der sog. Riester-Rente mit eigenen Beiträgen und Steuerförderung wäre somit möglich.

Darüber hinaus muss es möglich werden, dass bereits erworbene Rentenansprüche und Versorgungsanswartschaften unter voller Anerkennung bei einem Arbeitgeberwechsel mitgenommen werden können. Daher sollte 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.

### **III. Umsetzung**

Die Macht der Gewohnheit ist stark und große Organisationen tendieren generell zur strukturellen Beharrung. Daher stellt es ein Kernproblem bei allen Transformationsprozessen dar, dass derartige Prozesse als bloße „Ausführung“ unterschätzt werden. Die Umsetzung der Reformziele muss jedoch als eigenständige Aufgabe begriffen werden. Sie bedarf besonderer Aufmerksamkeit! Erfolgsentscheidend und sehr schwierig ist dabei die notwendige Veränderung von Motivation, Einstellungen und Verhaltensweisen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Der Veränderungsprozess muss also sorgfältig geplant und durchgeführt werden. Dazu gehört, dass die Grundlinien der geplanten Reform durch die Führungskräfte dargestellt und erklärt werden müssen. Aber im Gegenstrom müssen die Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter aktiv an dem Veränderungsprozess beteiligt werden. Die Führungskräfte müssen für dieses „Change Management“ besonders ausgebildet und qualifiziert werden.

Ohne Zweifel sind die hier skizzierten Vorstellungen der Regierungskommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts ein anspruchsvolles Unterfangen, aber auch eine Herausforderung. Zahlreiche Gespräche mit Beschäftigten des öffentlichen Dienstes haben gezeigt, dass die Reformnotwendigkeit gesehen wird. Das Reformkonzept ist kein Sparprogramm, sondern ein Weg, den öffentlichen Dienst effektiver, leistungsfähiger und gerechter zu gestalten. Was jetzt Not tut, ist, dass die Politik die Handlungsnotwendigkeiten erkennt und alle Beteiligten, einschließlich der Arbeitnehmervertretungen bereit sind, konstruktiv an der Umsetzung mitzuarbeiten.

#### **IV. Die Rolle der Tarifparteien und das Tarifrecht**

Damit bin ich bei der Rolle der Tarifpartner bei der Reform des öffentlichen Dienstes. Die Regierungskommission ist sich dessen bewusst, dass das konzipierte Gesetz/Tarifmodell schwer durchzusetzen sein wird. Aber es erscheint uns als die einzige realistische Möglichkeit, die Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts zu durchbrechen und insbesondere das Tarifrecht von unrealistischen Erwartungen zu befreien. Die Tarifparteien müssen dringend entlastet werden. Denn es ist nicht ihre Aufgabe, weder im allgemeinen Arbeitsrecht noch im Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes, den Ersatzgesetzgeber zu spielen. Die Regelungsbefugnis der Tarifparteien kann durch das neue Dienstrecht nicht entzogen werden. Damit jedoch nicht die vorgesehenen Reformansätze durch entgegenstehendes altes Tarifrecht 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. Ich denke, dass nur so eine Reform des Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gelingen kann. Warum?

Der moderne Tarifvertrag der Versorgungsbetriebe vom 5. Oktober 2000 ist eine singuläre Erscheinung geblieben. Auf allen anderen Ebenen sind Verhandlungen über die Modernisierung des Tarifrechts gescheitert. Im Bereich der TgRV haben Sie dies im letzten Jahr erlebt, als ver.di am 10. Oktober 2002 weitere Verhandlungen absag-

te. Zuvor hatte wiederum ver.di die Tarifverhandlungen über einen krankenhausspezifischen Tarifvertrag abgesagt, weil man die dort enthaltenen Modernisierungsfragen für nicht verhandelbar hielt. Mit umgekehrten Vorzeichen geht das Spiel im Bereich der Wissenschaft. Obwohl das Hochschullehrerdienstrecht in der letzten Legislaturperiode modernisiert und jedenfalls die Professorenbesoldung leistungsorientiert ausgestaltet wurde, weigert sich nunmehr die TdL – bei grundsätzlicher Bereitschaft der Gewerkschaften – in Verhandlungen über leistungsorientierte Tarifverträge für wissenschaftliche Mitarbeiter einzutreten. In der Prozessvereinbarung der Tarifpartner ist der Wissenschaftsbereich erst gar nicht mehr aufgeführt, obwohl bei ihm die Reform am ehesten angezeigt ist. Da wird, obwohl der Bereich der Wissenschaft in besonderem Maße auf Flexibilität und Leistungsorientierung angewiesen ist, nunmehr durch die TdL vorgetragen, dass man die Änderungswünsche aus dem Wissenschaftsbereich nicht mittragen könne, „wegen der Auswirkungen“ auf die übrigen Landesbereiche. So heißt es wörtlich nach einer Beschlussfassung in der TdL: „Die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer eines Landes, wie sie in der geltenden Vergütungsordnung ihren Ausdruck findet, kann dabei nicht aufs Spiel gesetzt werden“.

Meine Damen und Herren, wenn wir über die Verantwortung der Tarifpartner sprechen: Im Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes sitzen die Reformverhinderer auf beiden Seiten des Verhandlungstisches. Aus unterschiedlichen Motiven ist bisher das Ergebnis immer gleich geblieben.

Die Kritik an den Tarifabschlüssen dieses Jahres führt jetzt zu den bereits zu Beginn angesprochenen Friktionen. Statt eines geordneten Reformprozesses, wie ihn die Kommission vorschlägt, brennt es nun an allen Stellen lichterloh.

- Einschnitte in die Beamtengesetze
- Ausstiege aus der Tarifgemeinschaft deutscher Länder.

Bei der Festveranstaltung zum 50jährigen Bestehen der TdL im Jahre 1999 hat der seinerzeitige Vorsitzende Heinz Schlußer schon mahnend ausgeführt: *„Die Finanznot der öffentlichen Haushalte deckt die Schwachstellen auf. Sie liegen in erster Linie in der mangelnden Flexibilität des Tarifgefüges. .... Wer den Flächentarifvertrag nicht in Frage stellen will – und niemandem kann daran gelegen sein – muss von der erschöpfenden Regelung aller Interessen Abschied nehmen... Nicht jedem Einzelfall*

*kommt eine Bedeutung zu, dass er im Flächentarifvertrag geregelt werden müsste. ... Korrekturen sind dringend erforderlich. Es gilt ein Tarifsysteem im öffentlichen Dienst zu formen, das sowohl der Einheit als auch der Vielfalt genügt. Der öffentliche Dienst ist nicht der Mittelpunkt der Tarifwelt. Der öffentliche Dienst kann die Tarifentwicklung in anderen Branchen nicht außer Betracht lassen.“*

Und weil die Traditionalisten des Tarifgeschehens im öffentlichen Dienst doch langsam ein schlechtes Gewissen haben, hat man in einer Reformagenda – hier Prozessvereinbarung - aufgeschrieben -, was man bis 2005 tun will. In der Prozessvereinbarung heißt es, dass sich die Tarifparteien bei der Neugestaltung des Tarifrechts von folgenden wesentlichen Zielen leiten lassen wollen:

- Stärkung der Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes
- Aufgaben und Leistungsorientierung
- Kunden- und Marktorientierung
- Straffung, Vereinfachung und Transparenz
- Praktikabilität und Attraktivität
- Diskriminierungsfreiheit
- Lösung vom Beamtenrecht
- Einheitliches Tarifrecht für Angestellte und Arbeiterinnen und Arbeiter

Das klingt in der Tat gut und enthält vieles von dem, was die Regierungskommission in ihrer Analyse des öffentlichen Dienstes als Defizit festgestellt hat. Nur wenn es konkret wird, scheitern die Verhandlungen. Aber festzuhalten bleibt:

- Wer die Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes stärken will, der gesteht mittelbar ein, dass – zurückhaltend formuliert – diese verbesserungsfähig ist.
- Wer das Tarifrecht aufgaben- und leistungsorientiert gestalten will, der gesteht ein, dass die bisher in Anlehnung an das Beamtenrecht erfolgte laufbahnbezogene Eingruppierungskasuistik mit Steigerung nach Dienstalder, Familien-

stand und Unterhaltungspflichten eben nichts mit Aufgaben- und Leistungsorientierung zu tun hat.

- Wer Kunden- und Marktorientierung auch über Arbeitsbedingungen herstellen will, der hat erkannt, dass diese zur Zeit nicht marktorientiert sind (und das gilt in beide Richtungen: nach oben und nach unten)
- Wer die Tarifwerke straffen, vereinfachen und transparenter gestalten will, der gesteht ein, dass die vorhandenen Tarifwerke des öffentlichen Dienstes dieses schon lange nicht mehr sind.
- Wer die Praktikabilität und Attraktivität des Tarifrechts steigern will, gesteht ein, dass jedenfalls für Leistungsträger das Tarifsysteem nicht attraktiv und für die Personalverwaltungen schwer zu handhaben ist.

Zwei Punkte in der Reformagenda zeigen, wie reformbedürftig die Tarifwerke sind. Endlich will man die unsachgerechte Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten beseitigen, ein Prozess, der in der Privatwirtschaft schon längst abgeschlossen ist. Ferner will man Diskriminierungen beseitigen. Das ist ein stillschweigendes Einverständnis, dass die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes durchgesetzt sind mit Diskriminierungstatbeständen und Ungerechtigkeiten. Wie erklärt sich sonst die überproportionale Klagehäufigkeit durch alle Instanzen bis hin zum Europäischen Gerichtshof?

Wie ist schließlich der Punkt „Lösung vom Beamtenrecht“ zu verstehen? Ohne dass man das ganze Dienstrecht in den Blick nimmt und eben die von der Kommission analysierte Zweiteilung abschafft, wird es keinen effizienten öffentlichen Dienst geben.

Aus diesem Grunde bin ich erfreut darüber, dass der Ministerpräsident des Landes, Peer Steinbrück in seiner Regierungserklärung die Vorteile des so gestalteten neuen, einheitlichen Dienstrechts gewürdigt hat. Steinbrück führt aus, mit dem Konzept sei Schluss mit dem Gerede über angebliche und tatsächliche Beamtenprivilegien. Es wäre auch Schluss mit dem Nebeneinander von Beamten und Angestellten auf identischen Dienstposten, das zum Teil skurrile Blüten treibt. Der Wechsel von Staatsbe-

diensteten in Wirtschaftsunternehmen und von privatwirtschaftlich Tätigen in den öffentlichen Dienst würde durch ein neugestaltetes Dienstrecht erheblich erleichtert.

Wie es sich für einen Ministerpräsidenten gehört, muss er werben. Er hofft, mit den anderen Ländern eine Verständigung über die Richtung und das Ausmaß der Reformen zu erreichen. Ferner setzt er auf den Dialog mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und mit dem Beamtenbund, auf deren konstruktive Mitarbeit es entscheidend ankomme. Er gehe in die anstehenden Gespräche mit dem Ziel, einen möglichst großen „gemeinsamen Nenner“ zu finden. Dabei spielt auch für Steinbrück die Prozessvereinbarung eine große Rolle.

### **1. Ist die Prozessvereinbarung der Tarifparteien eine Lösung?**

In dieser Prozessvereinbarung für die Tarifverhandlungen heißt es weiter, dass spartenspezifische Bedarfe befriedigt werden sollen. Man will es erreichen durch ein Tarifrecht des öffentlichen Dienstes, das aus einem allgemeinen Teil und besonderen Teilen besteht. Der allgemeine Teil solle das neue Tarifrecht mit den einheitlichen Regelungen für den gesamten öffentlichen Dienst regeln. Das spezifische Tarifrecht solle spezielle Regelungen für Verwaltungen, Krankenhäuser, Sparkassen, Flughäfen und Entsorgungsbetriebe vorsehen. Dabei wird man diese Aufzählung sicherlich nicht als abschließend verstehen dürfen.

Die Prozessvereinbarung geht von dem prinzipiell falschen Ausgangspunkt aus, als sei es Aufgabe der Tarifparteien, das „Allgemeine“ zu regeln. Nein: Das ist die Aufgabe des Gesetzgebers. 50 Jahre Erfahrungen mit einem inflexiblen Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes reichen. Ein Tarifvertrag ist kein Ersatzgesetz.

Es gibt aus meiner Sicht nur drei Lösungen für das aufgetretene Dilemma:

- Die ganz große Lösung ist die Verabschiedung der Zweiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte und Angestellte. Dazu ist eine Grundgesetzänderung unausweichlich. Auf der Basis des bisherigen Beamtenrechts und des Arbeitsrechts für die Privatwirtschaft könnte dann ein Gesetz zur Regelung der Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geschaffen werden. Entgegenstehendes Tarifrecht träte außer Kraft. In neuen Tarifverträ-

gen würden die – spartenbezogenen - materiellen Arbeitsbedingungen in Anlehnung an entsprechende Tarifwerke der Privatwirtschaft geregelt.

- Die zweitbeste Lösung – ohne Verfassungsänderung - ist, die Begründung von Beamtenverhältnissen auf die Hoheitsaufgaben zurückzuführen und für den weitaus größten Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine gesetzliche Regelung der allgemeinen Beschäftigungsbedingungen zu schaffen.
- Wenn Lösung 1 und 2 nicht greifen, was Skeptiker vermuten werden, bleibt nichts anderes übrig, dass die tariffähigen Einheiten im öffentlichen Sektor, seien es große Körperschaften oder in einer Tarifgemeinschaft zusammengeschlossene Arbeitgeber, sich vom BAT lösen und mit den zuständigen Gewerkschaften Spartentarifverträge verhandeln.

Ich bin daher der dezidierten Meinung: Wenn es nicht zu einer gesetzlichen Lösung im Sinne des Kommissionsvorschlages kommt, dann hilft nur der konsequente Spartentarifvertrag. Ich habe aber Zweifel, ob die TdL und ver.di wirklich Spartentarifverträge wollen. Die gegenwärtige Entwicklung, dass Länder aus der TdL austreten, ist als solche keine Lösung. Denn es besteht die Gefahr, dass ein verfehltes Tarifkonzept, nämlich ein einheitlicher Tarifvertrag für den gesamten öffentlichen Dienst auf Länderebene fortgeführt wird mit der bloßen Konsequenz, dass das Tarifniveau von Land zu Land unterschiedlich ist. Das Hauptproblem ist aber doch, dass die gesamte Systematik des BAT aktuellen Anforderungen nicht mehr gerecht wird. Die Austritte aus der TdL machen Spartentarifverträge als Alternative geradezu unausweichlich.

## **2. Konsequenzen für die Tarifentwicklung im Bereich der Rentenversicherung**

Man stelle sich nur einmal für den Fall der Rentenversicherungsträger folgendes vor: Durch Austritte aus der TdL kommt es zu unterschiedlichen Tarifwerken in den Ländern. Welche Tarifwerke sollen die Rentenversicherer jetzt übernehmen? Soll das Tarifniveau von dem Zufall abhängen, in welchem Land der Rentenversicherer seinen Sitz hat? Der Regionalbezug ist noch kein Sachbezug. Wesentlich wäre also ein Spartentarifvertrag für den Bereich der Rentenversicherungsträger, in dem die Besonderheiten dieses Beschäftigungszweiges abgebildet sind.

Die von den Tarifvertragsparteien vorgegebenen Punkte für die Neugestaltung des öffentlichen Dienstes können nur in einer Sparte erfolgen. Ich zitiere noch einmal:

- Stärkung der Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes
- Aufgaben und Leistungsorientierung
- Kunden- und Marktorientierung

Alle drei Punkte setzen zwingend eine Orientierung der Arbeitsbedingungen an dem jeweiligen Produkt voraus. Dabei muss mehr denn je beachtet werden, dass die öffentlichen Dienstleister in einer Konkurrenzsituation zu privaten Dienstleistern stehen. So konkurrieren – wenn auch sehr mittelbar – auch Rentenversicherungsträger mit Anbietern privater Altersvorsorge. Jedenfalls wird der Kunde sehr genau vergleichen, von wem er schnellere und transparentere Informationen über sein Produkt, das gleichermaßen seiner Sicherheit dient, erhält. Und er wird auch bei der Abwicklung des Leistungsfalls vergleichen können. Schließlich konkurrieren öffentliche und private Rentenversicherer um, wie es so schön neudeutsch heißt: „human resources“. Beide sind auf qualifiziertes Personal angewiesen, das mit den Systemen des Versicherungsprinzips umgehen kann. Vor diesem Hintergrund ist es unerhört wichtig, dass eine leistungs- und marktorientierte Vergütung möglich ist.

Die Kartellfunktion des Tarifvertrages macht in einer Sparte, also einem Marktsegment, Sinn. Ein Beispiel: Für Lackierer wird in einem Tarifvertrag ein bestimmter Mindestlohn garantiert. Es macht aber überhaupt keinen Sinn, den gleichen Mindestlohn für Installateure festzulegen, weil Installateure und Lackierer nicht miteinander konkurrieren. Die Konzeption der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gehen aber davon aus, als gäbe es den Typus „Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes“, den „Alles-Köner“, womit die sachlichen und marktorientierten Unterschiede negiert werden. Man hat das ganze Dilemma durch eine immer differenziertere Eingruppierungskasustik zu schließen versucht, wodurch es neben dem verfehlten Grundprinzip der Gleichheit jetzt zu einer Fülle nicht mehr verständlicher Ungleichheiten gekommen ist. Die Menschen im öffentlichen Dienst fühlen sich vielfach weder gleichbehandelt noch leistungsgerecht behandelt, was sich an der Klagehäufigkeit vor den Arbeitsgerichten als Indikator ablesen lässt.

Nun sind Sie, meine Damen und Herren, doch in der besonders glücklichen Situation, bereits eine Tarifgemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung vor 20 Jahren gebildet zu haben. Bevor ich zu diesem Vortrag eingeladen wurde – das räume ich ein – hatte ich noch nie von dieser Tarifgemeinschaft gehört. Aber sie ist doch geradezu in der heutigen Situation ein Glücksfall. Bislang hat die Tarifgemeinschaft mehr oder minder 1 : 1 den BAT in Übernahmetarifverträgen angewandt, eine Situation, mit der sie in letzter Zeit nur mehr oder weniger glücklich geworden sind. Eine Lösung liegt sicherlich nicht darin, künftig mehr oder minder an den gleichen Strukturdefiziten leidende Tarifverträge des Bundes, also den BAT, oder der Länder oder gar der Kommunen zu übernehmen. Haben Sie den Mut und die Kraft, in der Gemeinschaft der Rentenversicherungsträger einen eigenen Tarifabschluss zu wagen. Die Satzung der Tarifgemeinschaft der Rentenversicherungsträger ermöglicht sämtlichen Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung eine Mitgliedschaft in der TgRV. Vorteile:

- Mit einem eigenen Spartentarifvertrag können Sie ein weiteres Stückchen Reform in den notwendigen Reformprozess des öffentlichen Dienstes bringen.
- Durch einen bundeseinheitlichen Spartentarifvertrag ist es Ihnen zugleich möglich, auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Rentenversicherungsträger adäquat zu berücksichtigen. Sie arbeiten in einem gemeinsamen Markt unter gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Sie haben nach zwingenden gesetzlichen Vorschriften ihre Leistungen zu erbringen. Damit unterscheiden Sie sich von vielen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Sie haben aber das gemeinsame Interesse, vergleichbarer Arbeitsbedingungen in der Sparte Rentenversicherung.
- Sie haben aber kein Interesse daran, ein Tarifwerk anzuwenden, das an den dargestellten Strukturdefiziten leidet, noch hinreichend spezifisch ihre Sonder-situation erfasst.
- Das weitgehend konsensfähige Organisationsmodell für die Deutsche Rentenversicherung verlangt einen gemeinsamen Auftritt der Träger der deutschen Rentenversicherung nach außen gegenüber Versicherten, Betrieben, Leistungsempfängern, Politik und Öffentlichkeit. Das verlangt aber auch ein

gemeinsames, den Erfordernissen der Sparte Rentenversicherung entsprechendes Tarifrecht der Beschäftigten, also eine gemeinsame Performance „nach innen“.

- Die Deutsche Rentenversicherung hat in den gesetzlichen Grundlagen die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten sichtbar spätestens mit der einheitlichen Kodifikation im SGB VI vollzogen. In der Organisation soll das jetzt folgen. Die Unterscheidung in Arbeiter und Angestellte soll auch dort entfallen. Zwischen dem Bundesträger und der Gesamtheit der Landesversicherungsanstalten soll eine Zuständigkeitsverteilung anhand der Zuordnung bestimmter Branchen erfolgen. Das ist modern und das ist richtig. Wie, meine Damen und Herren, will man verständlich machen, dass auf der Ebene der Beschäftigten aber noch ein Tarifrecht des vorigen Jahrhunderts mit einer Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten stattfindet? Machen Sie einen Schnitt, warten Sie nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag der großen Tarifreform, sondern handeln Sie, so wie man mit dem Tarifvertrag Versorgungsbetriebe vorangegangen ist. Tarifreform findet von unten statt.
- Wenn das Organisationsmodell dergestalt aufgestellt ist, dass jede Landesversicherungsanstalt in ihrem Regionalbereich zuständig ist für alle versicherten Beschäftigten in den Betrieben der Branchen, die der jeweiligen Regionalebene zugeordnet sind und die Träger auf Bundes- oder Landesebene jeweils Körperschaften des öffentlichen Rechts mit paritätischer Selbstverwaltung sind, dann bleibt hinsichtlich der Tarifvertragsgestaltung praktisch nichts anderes übrig, als die vorhandene Tarifgemeinschaft der Rentenversicherer als Tarifpartei zur Aushandlung eines Spartentarifvertrages zu nutzen. Die regionalisierten Träger werden die Hauptlast der Leistungserbringung tragen. Ihre Interessen müssen sich in den Tarifverhandlungen hinreichend abbilden. Das schließt es m.E. zwingend aus, dass eine Abteilung einer Bundeskörperschaft das Tarifgeschehen für alle regionalen Körperschaften der Rentenversicherung steuert. Zwar soll nach den letzten Überlegungen auch die Bundesbehörde selbst Träger der Rentenversicherung sein mit einer Richtlinienkompetenz in sozialversicherungsrechtlichen Fragen. Damit ist aber noch keine Kompetenz in tarifpolitischen Fragen verbunden. Es wäre nicht nur koalitionsrechtlich problematisch, sondern auch tarifpolitisch unsinnig, wenn nicht die

eigentlichen Arbeitgeber, nämlich die Rentenversicherungsträger auf Regionalebene, Einfluss auf den Inhalt der Tarifverhandlungen nehmen können. Das können sie aber nur als Mitglieder der Tarifgemeinschaft, nicht aber gegenüber einer Abteilung einer Bundesbehörde. Wenn der Bund selbst (auch) Träger der Rentenversicherung ist, ist es nicht stimmig, dass bei einer Vielfalt von Trägern nur ein Träger das Tarifgeschehen steuert. Die Landesversicherungsanstalten können nachhaltigen Einfluss nur im Rahmen einer Tarifgemeinschaft nehmen. Sie müssen auch gemeinsam die Beschlüsse über ggf. notwendig werdende Arbeitskämpfmaßnahmen tragen.

### **3. Inhalte reformierter Spartentarifverträge im öffentlichen Dienst.**

Gleichgültig in welchem Bereich lassen sich allgemeine Kriterien aufstellen, denen ein moderner Spartentarifvertrag genügen muss. Ich führe hier einmal die Kernkriterien aus alle Reformdiskussionen (Versorgung, Krankenhaus, Wissenschaft und Rentenversicherung) zusammen.

#### **a. Allgemeine Handlungsempfehlung**

Zunächst empfiehlt es sich, wenn sich die Tarifparteien sich auf Mindestregelungen beschränken, unsachgerechte Differenzierungen vermeiden, die Vergütungs- und Fallgruppen zugunsten eines einfachen Fallgefüges reduzieren, in denen die ausgeübte Funktion und die Leistung, nicht aber Vorbildung, Familienstand und Kinderzahl ausschlaggebende Vergütungsfaktoren sind. Daraus folgt:

- Vereinfachung des Tarifrechts
- Abschaffung am Beamtenrecht orientierter Alimentationsbezüge
- Einheitliches Tarifrecht für Arbeiter und Angestellte

#### **b. Leistungs- und Erfolgsorientierung**

- Abbau leistungshemmender tariflicher Regelungen, dazu gehört auch eine Reform des tariflichen Kündigungsschutzes
- Verzicht auf bloße Zeit- und Bewährungsaufstiege

- Erleichterung der Versetzungsmöglichkeiten

### **c. Neuordnung des Vergütungssystems**

Kern der gesamten Tarifreform ist die leistungsorientierte Entgeltgestaltung. Die Tarifvertragsparteien sollten daher einige Grundlinien für ein Entgeltsystem, das sich an Funktion und Leistungen der Beschäftigten und an den Marktverhältnissen orientiert, aufstellen. 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. Die Berufserfahrung muss als Element der leistungsbezogenen Vergütung stärker honoriert werden. Das überkomplexe Zulagensystem muss abgeschafft werden.

Das Einkommen sollte grundsätzlich aus einer Basisvergütung und einer variablen Leistungsvergütung bestehen, wobei der leistungsorientierte Anteil an der Gesamtbezahlung einen signifikanten Teil ausmachen muss. Mit steigender Hierarchiestufe und Eigenverantwortung muss sich das Gewicht immer mehr zur Leistungskomponente hin verschieben. Als Richtschnur für die Festlegung der beiden Vergütungsbestandteile sollte ein angemessenes „Zieleinkommen“ in jeder Funktionsgruppe angestrebt werden. Dieses ergibt sich aus der Summe des festen Basiseinkommens und des sich bei normaler Leistung ergebenden variablen Vergütungsanteils. Nach diesem neuen Modell führen Mehrleistungen zu Mehreinkommen und Minderleistungen zu Mindereinkommen.

Für alle Funktionen des tariflichen Bereiches sollten fixe Basiseinkommen, sog. 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. Beförderungen werden dadurch vorgenommen, dass eine neue Funktion übertragen wird, die höher bewertet ist und daher einem höheren Gehaltsband zugeordnet ist. Ist die Umstellungsphase einmal durchlaufen, verursacht dieses neue Entgeltsystem keine Mehrkosten.

Das sind die Vorstellungen unserer Kommission, die sehr weitreichend sind und an Entgeltfindung in der Privatwirtschaft orientiert sind. Die Vorstellungen der Reformer in Ihren Reihen gehen ganz in diese Richtung. Die Variabilität geht vielen Gewerkschaften zu weit. Aber das ist kein Grund, den prinzipiellen Systemwechsel endlich zu vollziehen. Die von der TgRV entwickelten Vorstellungen zur Reform im Entgeltbereich und der Gliederung in 4 Leistungsstufen und innerhalb der Leistungsstufen in 4 Erfahrungsstufen, ist vernünftig und sozial ausgewogen. Wie immer das jeweilige Vergütungssystem auch aussehen mag, so muss es sich doch von folgenden Maximen leiten lassen:

- Leistungsorientierte individuelle Entgeltgestaltung unabhängig vom Lebensalter
- Kein „versorgungsorientiertes Vergütungssystem“, sondern strikte Orientierung an der ausgeübten Funktion und der darin erbrachten Leistung
- Die Tätigkeitsmerkmale müssen „spartenbezogen“ sein, um die Erfordernisse des jeweiligen Bereichs abzubilden.
- Deregulierung der Eingruppierungskasuistik und Ersetzung der Fallgruppen durch bloße Anwendungsbeispiele

## **V. Fazit**

Meine Damen und Herren,

zum 20jährigen Bestehen Ihrer Tarifgemeinschaft habe ich Ihnen einiges zugemutet. Aber ich hoffe, es ist deutlich geworden, dass auch auf Ihre Tarifgemeinschaft und die Sozialpartner Herausforderungen warten. Die Organisationsreform der Rentenversicherung ist der willkommene Anlass, nicht nur die Leistungsorientierung nach außen, sondern auch nach innen zu gestalten. Vielleicht gelingt es Ihnen ja, ganz im Sinne unsere Regierungskommission, ein Motor der Reform zu werden und ein modernes Tarifwerk zu schaffen.