

**Antwort**  
**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD**  
**– Drucksache 12/7457 –**

**Leistungs- und funktionsgerechte Bezahlung im öffentlichen Dienst**

Seit Jahren fehlt ein Gesamtkonzept der Bundesregierung zur Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes einschließlich des Dienstrechts. Die Bundesregierung hat in der 11. Wahlperiode zwar einen Bericht zur Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts vorgelegt. Dieser war jedoch keine geeignete Grundlage für konzeptionelle Maßnahmen.

Auch der Entwurf eines Berichts der Bundesregierung über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes – Perspektivbericht – hält an den bisherigen Bezahlungs- und Laufbahnstrukturen im öffentlichen Dienst grundsätzlich fest. Instrumente wie Leistungszulagen, Erprobungszeit in Führungspositionen, Verpflichtung zur Umschulung bei Laufbahnwechsel und Sonderzuschläge sollen nach Auffassung der Bundesregierung ausreichen, um den Leistungsgesichtspunkt im öffentlichen Dienst zu stärken und Mobilität und Flexibilität zu erhöhen. In Wahrheit bleiben diese Maßnahmen hinter den tatsächlichen Reformerfordernissen weit zurück und sind kaum geeignet, Attraktivität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft zu verbessern und eine leistungs- und funktionsgerechte Bezahlung sicherzustellen.

**Vorbemerkung**

Die zeitgemäße Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts und die Stärkung von Attraktivität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sind ständige Aufgaben. Die Bundesregierung hat deshalb in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, die die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sichern. Sie wird auch in Zukunft Maßnahmen zur weiteren Stärkung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung vorschlagen, wobei das Dienstrecht in diesem Zusammenhang nur einen von mehreren Faktoren darstellt.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 20. Mai 1994 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß eine gründliche Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes Voraussetzung ist für eine funktionsgerechte Bezahlung und darüber hinaus wichtige Hinweise für Organisation, Personalauswahl sowie Aus- und Fortbildung gibt?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung.

2. In welcher Weise wird der Grundsatz der „funktionsgerechten Besoldung“ (§ 18 BBesG) derzeit in den Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden konkretisiert, und welche Verbesserungen hält die Bundesregierung für notwendig?

Im Rahmen der gesetzlichen Bewertungsvorhaben und der Stellenhaushalte ist es in erster Linie Aufgabe der jeweiligen Ressorts und Dienststellen, Einzelfunktionen gemäß ihrer organisatorischen Gestaltungsfreiheit zu bewerten. Einzelne Verwaltungsbereiche haben nach ihren Bedürfnissen unterschiedliche, zum Teil sehr detaillierte Bewertungsverfahren entwickelt. Wegen der erheblichen Unterschiede in der Behördenorganisation, in den Aufgaben- und Personalstrukturen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie der organisatorischen Vielgestaltigkeit innerhalb der einzelnen Dienstherren sind bundesgesetzlich vorbestimmte verbindliche Festlegungen für eine nach einheitlichen Grundsätzen und Methoden durchzuführende Bewertung nicht möglich.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat 1992 anlässlich der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes die Auffassung vertreten, daß es bei der Dienstpostenbewertung zum heutigen Verfahren keine praktikable Alternative gibt (Drucksache 12/2810). Der Ausschuß hat den Bundesminister des Innern aufgefordert, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen zu prüfen, inwieweit eine Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften aufgrund der bisherigen Erfahrungen erforderlich ist. Hierüber soll in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof berichtet werden.

3. Aus welchen Gründen wurden die Stellenobergrenzen eingeführt, aus welchen Gründen werden sie heute aufrechterhalten, und welche Vor- und Nachteile haben sie für eine öffentliche Verwaltung, die an Effizienz und Wirtschaftlichkeit orientiert und bestrebt ist, bei personellen Entscheidungen das Leistungsprinzip zu beachten?

Die Stellenobergrenzen des § 26 des Bundesbesoldungsgesetzes einschließlich der dazu erlassenen Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder gelten seit der Vereinheitlichung des Besoldungsrechts durch das 2. BesVNG im Jahre 1975 gleichermaßen für Bund, Länder und Gemeinden.

Die Stellenobergrenzen bilden ein pauschalierendes und typisierendes Bewertungs- und Steuerungsinstrument, das die Besoldungsverhältnisse im öffentlichen Dienst bei Bund, Ländern und Gemeinden durch ein Mindestmaß an Einheitlichkeit stabilisiert

und zur Herstellung eines harmonischen Besoldungsgefüges sowie zur Steuerung der Personalkosten beiträgt.

Mit den Bewertungsvorgaben der gesetzlichen Obergrenzenregelungen werden gleiche Beförderungsmöglichkeiten im Bereich aller Dienstherren geregelt. Neben der personalpolitisch befriedenden Wirkung trägt dies zu einer „Bezahlungsgerechtigkeit“ und zur Erhöhung der Mobilität bei.

Das System der Stellenobergrenzen hat sich grundsätzlich bewährt und ist ein für die Harmonisierung von Funktionsbewertungen wichtiges Instrument. Innerhalb des sehr weiten Rahmens der Stellenobergrenzen ist für eine sachgerechte Funktionsbewertung genügend Spielraum. Nicht zuletzt im Hinblick auf die derzeitige Situation der öffentlichen Haushalte kann das mit den Stellenobergrenzen verfolgte grundsätzliche Ziel einer einheitlichen Gestaltung der Stellenverhältnisse bei Bund, Ländern und Gemeinden auf absehbare Zeit nicht aufgegeben werden.

4. Welche Vor- und Nachteile hat das heutige System der Dienstaltersstufen mit automatisch aufsteigenden Gehältern von einem verhältnismäßig niedrigen Anfangsgehalt bis zu einem Endgehalt, das erst in fortgeschrittenem Alter erreicht wird, für
  - die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes,
  - die Leistungsmotivation der Beschäftigten,
  - die Finanzierbarkeit des beamtenrechtlichen Altersversorgungssystems?

Die Bemessung des Grundgehalts nach Dienstaltersstufen in Besoldungsordnungen mit aufsteigenden Ämtern geht davon aus, daß mit steigender Berufserfahrung qualifiziertere Leistungen erbracht werden und das Ansteigen der Besoldung somit nach dem Leistungsprinzip gerechtfertigt ist. Im Bereich des BAT ist ein Aufsteigen nach Lebensaltersstufen vorgesehen.

Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes können jedoch nicht isoliert an diesem System gemessen werden; vielmehr ist das gesamte Instrumentarium in die Bewertung einzubeziehen. Durch eine Reihe von Maßnahmen, z. B. durch die Anhebung von Eingangsamtern, durch die Schaffung weiterer Beförderungsmöglichkeiten durch Veränderung der Stellenobergrenzen und durch laufbahnrechtliche Verbesserungen sowie durch verbesserte tarifliche Bewertungen hat der öffentliche Dienst in den letzten Jahren an Attraktivität gewonnen. Insgesamt hat sich das Bezahlungssystem bewährt. Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, daß das System des Aufstiegens nach Altersstufen bei der zeitgemäßen Ausgestaltung der Bezahlungssysteme in künftige Überprüfungen mit einbezogen werden muß.

Um die Leistungsmotivation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes noch zu erhöhen, ist vorgesehen, die Einführung von ergänzenden, leistungsbezogenen Bezahlungselementen wie z. B. Leistungsprämien zu ermöglichen. Die Tarifvertragspartner haben die Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen vereinbart.

Die Dienstaltersstufen als solche sind für die Höhe der Versorgungsbezüge von eher geringer Bedeutung. Wesentliche Faktoren sind die ruhegehaltfähige Dienstzeit, das zuletzt erreichte Amt und die jeweilige Stufe des Ortszuschlags. Entsprechendes gilt für die Zusatzversorgung für Arbeitnehmer im Hinblick auf die Lebensaltersstufen.

5. Hält die Bundesregierung an den vier Laufbahngruppen – einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst – fest, obwohl diese an Bildungsabschlüssen orientierten Laufbahngruppen einer flexiblen Gestaltung der Laufbahnen nach den Bedürfnissen der Verwaltungen im Rahmen von Funktionsgruppen entgegenstehen?

Die Bundesregierung hält an dem Laufbahngruppensystem, das an dem gestuften Bildungssystem orientiert ist, fest. Eine qualifizierte Ausbildung ist unerlässlich für eine optimale Wahrnehmung der vielfältigen Aufgaben, die in einer Laufbahn zusammengefaßt sind; dies gilt um so mehr, als die Anforderungen auch im öffentlichen Dienst eher gestiegen als gesunken sind.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die bisherigen Laufbahngrenzen zugunsten eines Aufstiegs nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung beseitigt werden sollten?

Die bestehenden Laufbahngruppengrenzen sind nicht starr, sondern durchlässig. Die beamten- und laufbahnrechtlichen Regelungen sehen hierfür den Aufstieg vor, wobei wegen der höheren Qualifikationsanforderungen eine zusätzliche – auch theoretische – Wissensvermittlung erforderlich ist.

In der Bundesverwaltung bestehen zwei Formen des Aufstiegs. Der Regelaufstieg ermöglicht es – insbesondere auch jüngeren Beamten –, in die nächsthöhere Laufbahngruppe aufzusteigen, wobei ein anschließender erneuter Aufstieg möglich ist. Der Verwendungsaufstieg ermöglicht lebensälteren Praktikern den Aufstieg in einem vereinfachten Verfahren.

7. Ist die dienstliche Beurteilung nach Auffassung der Bundesregierung derzeit das für die Beförderung maßgebende Kriterium, welche Verbesserungen im Beurteilungswesen sind ggf. notwendig?

Nach den beamten- und laufbahnrechtlichen Regelungen ist über Beförderungen nur nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (§ 23 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG, § 1 Abs. 1 BLV) zu entscheiden. Grundlage hierfür sind die Beurteilungen. Dies wird auch von der Rechtsprechung unterstrichen.

Die bestehenden Beurteilungsregelungen reichen aus. Es ist jedoch ständige Aufgabe aller für die Durchführung dieser Regelungen Verantwortlichen, ein möglichst hohes Maß an Objektivierung und Differenzierung in den Beurteilungen zu erreichen.

8. Hält die Bundesregierung für die Einführung einer Leistungszulage ein Beurteilungssystem für sinnvoll, das zwischen
- Befähigung (d. h. Fähigkeiten, Kenntnisse, Interessen, Motivation) des Bediensteten (Verwendungsbeurteilung) und
  - Leistung (d. h. Arbeitsergebnis) des Bediensteten (Leistungsbeurteilung)
- unterscheidet?

Eine Trennung zwischen Leistungsbeurteilung und Verwendungsbeurteilung ist nicht Voraussetzung für die Einführung einer Leistungszulage. Grundlage für die Zahlung ist die Leistung. Diese ist bereits jetzt wesentlicher Inhalt der Beurteilung.

9. Welchen Stellenwert mißt die Bundesregierung einer Personalentwicklungsplanung im öffentlichen Dienst zu, welche Kriterien sollen dafür maßgeblich sein, und inwieweit wird eine solche Personalentwicklungsplanung bereits heute in den öffentlichen Verwaltungen praktiziert?

Eine Personalentwicklungsplanung ist im Hinblick darauf, daß in der öffentlichen Verwaltung qualifiziertes Personal zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben zur Verfügung stehen muß, erforderlich; sie wird auch praktiziert.

Welche Kriterien hierfür maßgeblich sind, muß von den Behörden festgelegt werden, die für Personalentscheidungen zuständig sind. Einheitliche Regelungen bestehen nicht und sind auch nicht angezeigt.





