Nachlese zu den zwei
Enquete-Veranstaltungen
vom 7. Dezember 2007
und 8. April 2008

Wege zu einem neuen einheitlichen Dienstrecht für den Bund

BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH

IMPRESSUM
Herausgeber: Bundeskanzleramt,
Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform,
Graphik und Satz: Jarmila Böhm, Sandra Franz
Druck: Remaprint, Neulerchenfelderstraße 35, 1160 Wien

VORWORT

Knapp 40 Prozent der Bundesbediensteten sind Vertragsbedienstete, 60 Prozent sind BeamtInnen, oft nebeneinander in gleichen Funktionen. Das Regierungsprogramm für die Legislaturperiode bis 2010 sieht eine einheitliche Rechtsform für den öffentlichen Dienst vor. Künftig soll es also nicht mehr zwei Klassen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst geben. Das heißt, dass in Zukunft beim Bund entweder BeamtInnen oder Vertragsbedienstete beschäftigt sein sollen, nicht aber beide nebeneinander.

Das Nebeneinander von unterschiedlichen Rechten und Pflichten und unterschiedlicher Besoldung auf gleichen Arbeitsplätzen ist für die BürgerInnen nicht verständlich und eigentlich auch nicht erklärbar. Dies führt auch dazu, dass die Vorschriften verdoppelt und die Personaladministration erschwert werden und das kostet viel Steuergeld.

Mein Ziel ist ein modernes und faires, dem 21. Jahrhundert entsprechendes, Dienstrecht für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Öffentlichen Dienstes. Es soll kein Dienstrecht gegen jemanden werden, sondern ein Dienstrecht für die Beschäftigten und für die Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer modernen und leistungsorientierten Verwaltung. Dabei geht es mir auch um Gerechtigkeit für die Beschäftigten des Bundes.

Die zentralen Fragen dabei lauten: Welche Rechtsform der Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist die bessere für die Zukunft Österreichs? Wie kann das neue einheitliche Dienstrecht am meisten dazu beitragen, dem Gemeinwohl verpflichtete Menschen für den öffentlichen Dienst zu gewinnen und zu halten? Wie viel Schutz auf der einen Seite und wie viel Flexibilität auf der anderen Seite brauchen öffentlich Bedienstete, um die ihnen anvertrauten Aufgaben am besten zu unser aller Wohl ausfüllen zu können?

Um diese Fragen auf wissenschaftlicher und praktischer Ebene diskutieren zu können, habe ich renommierte WissenschafterInnen und erfahrene Praktiker eingeladen, anlässlich zweier Enqueten zum neuen Dienstrecht ihre Sicht der Dinge bzw. ihre praktischen Erfahrungen mit Dienstrechtsreformen darzulegen. Diese beiden Veranstaltungen haben am 7. Dezember 2007 und am 8. April 2008 in Wien stattgefunden.

Die nun vorliegende Dokumentation ist eine Nachlese zu den zwei Enqueteveranstaltungen, die dieses komplexe Thema einem größeren Publikum zugänglich machen und den aktuellen Diskussionsprozess bereichern soll.

Doris Bures
Bundesministerin für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst

INHALT

Enquete vom 7. Dezember 2007

Bescheid oder Vertrag?
Wege zu einem einheitlichen Dienstrecht aus der Sicht der Wissenschaft

Univ.Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer 7

ao. Univ.Prof. Dr. Walter Pfeil 13

o. Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer 19

Univ.Prof. Dr. Wolfgang Mazal 25

Enquete vom 8. April 2008

Neue Dienstrechte – Motive, Strukturen und Erfahrungen

Dr. Peter Hablützel 31

Dr. Helgar Wurzer 37

Mag. Gerhard Dafert 43

Enquete vom 7. Dezember 2007

Bescheid oder Vertrag?
Wege zu einem einheitlichen Dienstrecht aus der Sicht der Wissenschaft

Beitrag von
Univ.Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer

Thema

Das Regierungsprogramm 2007 – 2010, Kapitel 2, Punkt 11, sieht bekanntlich vor:

„Für den öffentlichen Dienst des Bundes wird eine einheitliche Rechtsform geschaffen, wobei eine Neuverteilung der Lebensverdienstsumme anzustreben ist.“

Basis dieser Ankündigung ist die Überlegung, dass das derzeitige Nebeneinander von Dienstrechten verschiedener Rechtsformen – einerseits einer öffentlich-rechtlichen und andererseits einer vertraglichen – unzweckmäßig ist. Ob ein neues Einheitsdienstrecht öffentlich-rechtlich oder vertraglich ausgestaltet werden soll, ist nicht festgelegt.[1]

Von diesem politischen Konzept ausgehend werde ich in der Folge darlegen, welche verfassungsrechtlichen Determinanten für eine solche Vereinheitlichung des Bundesdienstrechts gelten. Wegen der Knappheit der verfügbaren Zeit werde ich mir erlauben, auf eine erschöpfende Darstellung aller Lehrmeinungen zu verzichten[2] und mich an der herrschenden Meinung und Judikatur orientieren.

Ausgangspunkt

Das B-VG enthält Regelungen über die Organe der Verwaltung und sieht dabei sowohl Beamte als auch Vertragsbedienstete ausdrücklich vor (Art 20 Abs 1 B-VG ua). Noch deutlicher wird dies in der demnächst novellierten Fassung von Art 20 Abs 1 B-VG der Fall sein, der neben den „auf Zeit gewählten“ und den „ernannten berufsmäßigen“ auch die „vertraglich bestellten“ Organe erwähnt.[3] Die Verfassung geht also von einem „Dualismus“ von öffentlich-rechtlichen und vertraglichen Dienstverhältnissen aus. Unklar ist allerdings, was dieser Dualismus im Einzelnen normativ bedeutet. Vor allem stellen sich folgende Fragen:

Fragen

- Gibt es staatliche Funktionen, die Beamten vorbehalten sind?
- Wenn ja – welche Elemente des Beamtenverhältnisses sind verfassungsrechtlich geschützt?
- Welche Wege zur Vereinheitlichung des Bundesdienstrechts eröffnet das geltende Verfassungsrecht?

1 Im Ausschuss 6 des Österreich Konvents (2003 – 2005) konnte über diese Rechtsform keine Einigung erzielt werden.

2 Dazu vgl näher Kucsko-Stadlmayer, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Dienstrechtsreform, in: Potacs/Rondo-Brovetto (Hrsg), Öffentlicher Dienst in Kärnten, 2006, 1.

3 RV 314 BlgNR, 23 GP, AB 370 BlgNR, 23. GP. (Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird.)

Gibt es staatliche Funktionen, die Beamten vorbehalten sind?

Ein allgemeiner Funktionsvorbehalt in dem Sinn, dass Beamten zwingend die Ausübung aller hoheitlichen Befugnisse zu übertragen wäre, gilt nach österreichischem B-VG bekanntlich nicht (vgl Art 33 Abs 4 dt GG).[4] Ein solcher ist – jedenfalls nach hL – auch nicht etwa mittelbar aus Art 20 Abs 1 B-VG ableitbar.[5] Das heißt, dass auch Vertragsbediensteten hoheitliche Befugnisse übertragen werden können.

Ungeachtet dessen gibt es aber eine ganze Reihe punktueller Funktionsvorbehalte:[6] Das sind verstreute verfassungsrechtliche Regelungen, die in verschiedener Art und Intensität davon ausgehen, dass entweder 1. bestimmte Funktionen von Beamten auszuüben sind, 2. in bestimmten Institutionen Beamte tätig werden oder 3. Beamte für bestimmte Funktionen zur Verfügung stehen.[7]

Es handelt sich um folgende Regelungen:

Von Beamten auszuübende Funktionen

Art 86 B-VG	Richter
Art 134 Abs 2 B-VG	Verwaltungsrichter
Art 147 Abs 2 B-VG	Verfassungsrichter
Art 129b Abs 1 B-VG	UVS Mitglieder
Art 129c Abs 2 B-VG	UBAS Mitglieder
Art 106 B-VG	Landesamtsdirektor
Art 117 Abs 7 B-VG	Magistratsdirektor
§ 1 Abs 3 BVGÄLReg	stv Landesamtsdirektor
§ 2 Abs 3 BVGÄLReg	Abteilungs- u. Gruppenleiter Ämter der LReg

Institutionen, in denen (auch) Beamte tätig sein müssen

Art 30 Abs 4 B-VG	Parlamentsdirektion
Art 122 Abs 3 B-VG	Rechnungshof
Art 148h B-VG	Volksanwaltschaft
Art 12 Abs 2 B-VG	Landesagrarsenate
Art 81b Abs 3 B-VG	Schulen und Schülerheime

Funktionen, für die Beamte zur Verfügung stehen müssen

Art 71 B-VG	Mitglieder der einstweiligen BReg
Art 73 B-VG	Vertreter eines BM
Art 147 Abs 2 B-VG	Verfassungsgerichtshof

Die zuletzt genannten Bestimmungen sind zwar keine Funktionsvorbehalte für Beamte. Sie gehen aber davon aus, dass für bestimmte Funktionen Beamte in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen; wäre dies nicht der Fall, so wäre die Wahlmöglichkeit des bestellenden Organs eingeengt. Aus diesen Regelungen folgt auch, dass die Beamteneigenschaft ein besonderes Qualifikationsmerkmal ist, das zur Erfüllung besonders bedeutsamer Staatsfunktionen befähigt.

In diesem Zusammenhang bedeutsam ist auch die Ernennungsbefugnis des Bundespräsidenten, die sich auf alle Bundesbeamten, nicht aber auf die Vertragsbediensteten bezieht (Art 65 Abs 2 lit a B-VG). Zweck dieser Bestim-

4 Vgl Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts10, 2007, Rz 552; Öhlinger, Verfassungsrecht7, 2007, Rz 526.

5 Um eine solche Ableitung haben sich in jüngster Zeit vor allem Zellenberg, Bundesverfassung und Berufsbeamtentum, ZÖR 2003, 234 f, und Weichselbaum, Berufsbeamtentum und Verfassung, 2003, 100 ff, bemüht (vgl dagegen Kucsko-Stadlmayer [FN 2]).

6 So die hL, vgl etwa Öhlinger, Die Zukunft des Berufsbeamtentums, DÖD 1996, 146; Jabloner, Verfassungsrechtliche Fragen des Dienstvertragsrechtes, FS Schnorr, 1988, 506; Schäffer, VVDStRL 37, 1979, 13; Kucsko-Stadlmayer (FN 2), 6. Abweichend Raschauer, Berufsbeamtentum und Verfassungsrecht, in: GÖD (Hrsg), Positionen zum Bundesmitarbeitergesetz, 2006, 54.

7 Eine Schwierigkeit resultiert daraus, dass manchmal nur von „ernannten“ Organen die Rede ist; auch damit dürften freilich überwiegend beamtete Organe gemeint sein (näher Kucsko-Stadlmayer [FN 2], 6 f).

mung kann es nur sein, dem Staatsoberhaupt – durch die Möglichkeit der Verhinderung bestimmter Ernennungen – einen korrigierenden Einfluss auf die Personalaufnahme im Bundesdienst zu sichern.[8] Bestimmte, den Beamten zu übertragende Funktionen sind daraus nicht ableitbar. Der genannte Zweck ist aber jedenfalls nur dann erfüllbar, wenn das Beamtentum im Bundesdienst eine maßgebliche Rolle spielt.

Im Ergebnis ist daher auf die erste Frage Folgendes zu antworten: Da eine Reihe verfassungsrechtlicher Regelungen die Mitwirkung von Beamten bei der Aufgabenbesorgung im Bundesdienst vorsieht, darf das Beamtentum keinesfalls zur Gänze abgeschafft oder auch nur in eine völlig unbedeutende Rolle gedrängt werden. Anderes gilt für die Vertragsbediensteten. Diese sind in der Bundesverfassung zwar erwähnt, aber nicht vor Abschaffung geschützt. Dies gilt auch für die Rechtslage nach der im Dezember 2007 im Nationalrat beschlossenen B-VG-Novelle.[9] Daraus folgt, eine einheitliche Rechtsform für alle Bundesbediensteten könnte – auf Basis der geltenden Verfassungsrechtslage – nur eine öffentlich-rechtliche sein.

Wie ist nun aber der Beamte nach diesen Vorschriften zu definieren? Außer Zweifel steht, dass damit nicht nur eine bestimmte Bezeichnung von Organen, sondern ein ganzer Organtypus geschützt ist. Dieser steht ja – offensichtlich als etwas Besonderes – dem Typus des Vertragsbediensteten gegenüber. Die genannten Bestimmungen werden daher auch als eine Art „Institutionsgarantie“ zu Gunsten des Berufsbeamtentums gedeutet. Fraglich ist aber, welche Elemente dieser Institution den Schutz dieser verfassungsrechtlichen Garantie genießen.

8 Jabloner, Verfassungsrechtliche Fragen zum „Bundesmitarbeitergesetz“, in: GÖD (Hrsg), Positionen zum Bundesmitarbeitergesetz, 2006, 17; Weichselbaum (FN 5), 143 ff. Dagegen Raschauer (FN 6), 53.

9 Vgl dazu die RV, wonach es sich bei der nunmehrigen Erwähnung der Vertragsbediensteten in Art 20 Abs 1 B-VG nur um einen „Verweis“ handelt (314 BlgNR, 23. GP, 8).

Welche Elemente des Berufsbeamtentums sind verfassungsrechtlich geschützt?

Grundlage der weiteren Betrachtung ist, dass der VfGH – seit seinem bekannten Erk VfSlg 11.151/1986[10] – die Bindung des Gesetzgebers an bestimmte „Strukturprinzipien des Bundesdienstrechts“ postuliert: Er geht dabei vom verfassungsrechtlichen Dualismus zweier Dienstverhältnisse – dem Beamten- und dem Vertragsbedienstetenverhältnis – aus, deren Begriffsbild durch eine Art Versteinerung der einfachgesetzlichen Rechtslage zu gewinnen sei. Dabei definiert er ein „historisch überkommenes Begriffsbild des Berufsbeamten“, zu dem folgende Elemente gehören:

1. Begründung des Dienstverhältnisses durch hoheitliche Ernennung;
2. öffentlich-rechtlicher Charakter des Dienstverhältnisses;
3. Geltung des Legalitätsprinzips;
4. Rechtsschutz beim VwGH und VfGH;
5. Anlegung des Dienstverhältnisses auf Lebenszeit und Auflösbarkeit nur durch straf- oder disziplinarrechtliche Maßnahme (mit Ausnahmen nur aus sachlich zwingenden Gründen).

Danach ist das Beamtendienstverhältnis durch seine öffentlich-rechtliche Form (1) und die daraus unmittelbar folgenden Konsequenzen (2 – 4) gekennzeichnet, aber auch durch bestimmte Inhalte – nämlich seine grundsätzliche Anlegung auf Dauer (5). Dem gegenüber steht nach der Jud des VfGH das Vertragsbedienstetenverhältnis, das vertraglich konstruiert, von den ordentlichen Gerichten zu vollziehen und entweder befristet oder mit grundsätzlicher Kündbarkeit ausgestattet ist.[11] Insgesamt ergibt sich daraus eine Art „Typenzwang“, der die Schaffung „hybrider

10 Vgl auch VfSlg 13.720/1994, 13.953/1994, 14.090/1995, 17.683/2005. Das zuletzt genannte Erk zeigt, dass der VfGH diese Judikatur auch nach Aufhebung des „Homogenitätsprinzips“ in Art 21 Abs 1 B-VG (B-VG-Novelle BGBl I 1999/8) aufrecht hält.

11 VfSlg 8830/1980, 11.151/1986.

Modelle“ – also etwa die Verbindung der öffentlich-rechtlichen Form mit Kündbarkeit – verbietet. Die Aufstellung der vom VfGH für das Berufsbeamtentum als wesentlich erachteten differentia specifica zeigt, dass als unverzichtbares materielles Element (5) nur die grundsätzliche Lebenslänglichkeit des Dienstverhältnisses betrachtet wurde, die nur aus sachlich zwingenden Gründen durchbrochen werden darf. Dem fügt die Lehre – als Grund und Korrelat der Bestellung auf Lebenszeit – auch noch die gesteigerte Pflichtenbindung der dienstrechtlichen Stellung, insb eine strikte Pflicht zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit und eine besondere Treuepflicht hinzu.[12]

Weitere Elemente des Berufsbeamtentums werden von der hL nicht als durch den Typenzwang geschützt angesehen: so bestimmte Qualifikationsanforderungen, Gehaltsansprüche oder ein bestimmtes System der Altersversorgung. So erschien es auch möglich, auf einfachgesetzlichem Weg eine Angleichung der Beamtenpensionen an das Pensionssystem der Sozialversicherten vorzusehen.[13]

Der vom VfGH hier skizzierte Typenzwang hat seine Aktualität bis heute nicht verloren. Zwar haben verschiedene Verfassungsänderung Flexibilisierungen auf dem Gebiet des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ermöglicht: So wurden insbesondere das den Bundes- und Landesgesetzgeber bindende Homogenitätsprinzip aufgehoben und damit die Kompetenzen der Länder erweitert (Art 21 Abs 1 B-VG); darüber hinaus wurde für bestimmte Fälle der Beamte auf Zeit eingeführt (Art 21 Abs 5 B-VG) und damit das Lebenszeitprinzip für bestimmte Leitungsfunktionen und Fälle, in denen es „auf Grund der Natur des Dienstes erforderlich ist“, durchbrochen. An den Grundstrukturen des dualen Typenzwangs hat dies jedoch nach Auffassung des VfGH und der Lehre nichts geändert.[14] Ein entscheidender Punkt ist dabei, dass alle aufgezeigten Essentialia des Berufsbeamtentums – also sowohl seine öffentlich-rechtliche Form als auch die durch Lebenszeiternennung garantierten Inhalte – nicht reiner Selbstzweck sind. Vielmehr sollen sie den Beamten vor Willkür schützen, indem sie ihm auf der personalrechtlichen Ebene jene rechtsstaatlichen Garantien und Absicherungen gewähren, in deren Genuss jeder Rechtsunterworfene im Bereich der Hoheitsverwaltung kommt. Sie schützen sowohl vor willkürlich benachteiligenden als auch vor willkürlich begünstigenden Personalmaßnahmen. Dadurch wird ein Gefühl persönlicher Unabhängigkeit erzeugt, das dem Allgemeininteresse, der Gesetzmäßigkeit, Objektivität und Unparteilichkeit der Amtsführung dient und mittelbar zur Qualität der Vollziehung beiträgt. Dies spielt vor allem in jenen Vollzugsbereichen eine Rolle, wo eine erhöhte Verantwortlichkeit für die Rechtsverhältnisse von Bürgern besteht, wie etwa bei Ermächtigungen zu Grundrechtseingriffen oder besonderer Korruptionsgefahr. Der dienstrechtliche Schutz ist in diesen Bereichen als Korrelat zur besonderen „Pflichtintensität“ der Aufgabe zu sehen.

Zweifellos könnten diese Garantien und Absicherungen – rein rechtstechnisch – auch in einem besonders konstruierten Vertragsbedienstetenverhältnis erzeugt werden. Die Vertragsform ist zwar vom Gedanken der Privatautonomie geprägt; dies hindert aber nicht die Erlassung von Gesetzen, die die vertragliche Gestaltbarkeit des Dienstverhältnisses beschränken oder den Dienstgeber bei der Setzung dienstrechtlicher Maßnahmen an bestimmte Voraussetzungen binden. Nach der derzeitigen Verfassungsrechtslage sind diese Garantien und Absicherungen aber nur mit der öffentlich-rechtlichen Form des Dienstverhältnisses zwingend verknüpft. Für den einfachen Gesetzgeber gelten damit sozusagen schon per se gewisse

12 Dazu zuletzt Kucsko-Stadlmayer (FN 2), 16; Jabloner (FN 8), 20.

13 Pensionsreform 1997, BGBl I 138; Pensionssicherungsreform 2003, BGBl I 71; PensionsharmonisierungsG 2004, BGBl I 142.

14 Vgl insb VfSlg 17.683/2005; Kucsko-Stadlmayer, Art 21 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Rz 5 u 7 (1999).

rechtsstaatliche Bindungen. Darüber hinaus ist die Kontrollkompetenz des VwGH, anders als jene der Arbeitsgerichte, in besonderer Weise auf den Schutz öffentlicher Interessen gegenüber gegenläufigen privaten Interessen der Arbeitnehmer angelegt.

Welche Wege zur Vereinheitlichung der Rechtsform bestehen nach geltendem Verfassungsrecht?

Auf die Frage, welche Wege zur Vereinheitlichung der Rechtsform des öffentlichen Dienstverhältnisses nach geltendem Verfassungsrecht bestehen, ist somit im Ergebnis Folgendes zu antworten:

Der einfache Gesetzgeber darf das Berufsbeamtentum nicht völlig abschaffen. Als einheitliche Rechtsform für ein neues Bundesdienstverhältnis kommt für ihn nur die öffentlich-rechtliche in Frage. Die Strukturmerkmale eines solchen Dienstverhältnisses sind durch das historisch überkommene Begriffsbild des Berufsbeamten zwingend vorgegeben; danach ist etwa die Einführung einer allgemeinen Kündbarkeit von Dienstverhältnissen ausgeschlossen. Alles, was nicht zu diesem Begriffsbild gehört, kann aber verändert werden: So könnten etwa – im Rahmen des Legalitätsprinzips – flexible Gehaltsbestandteile oder neue Entgeltanreizsysteme eingeführt werden.

Wesentlich größeren Gestaltungsspielraum bei einer Vereinheitlichung der Rechtsform hätte der Verfassungsgesetzgeber: Er könnte für das neue Dienstverhältnis sowohl die öffentlich-rechtliche als auch die vertragliche Form wählen. Er könnte auch den derzeit aus der Verfassung abgeleiteten Typenzwang beseitigen und jede Art von hybriden Dienstverhältnissen schaffen. Diese könnten etwa formal öffentlich-rechtlich und materiell privatrechtlich konzipiert werden. Dabei wäre etwa auch die Einführung einer funktionell abgestuften Kündbarkeit öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse möglich. Die Kontrollzuständigkeit würde verwaltungsinternen Stellen bzw dem VwGH und dem VfGH obliegen.

Alle diese Varianten hätten jedoch eines mit zu bedenken: Wird keine öffentlich-rechtliche Rechtsform gewählt, so fallen jene verfassungsrechtlichen Garantien, die mit dem hoheitlichen Vollzug des Dienstrechts ex constitutione verknüpft sind, automatisch weg: insb die Geltung des Legalitätsprinzips, die erschwerte Auflösbarkeit des Dienstverhältnisses und der Rechtsschutz bei VwGH und VfGH. Will man diese Garantien nicht völlig aufgeben, so muss man sich bewusst sein, dass es notwendig ist, verfassungsrechtliche Substitute zu formulieren.

Auch der Verfassungsgesetzgeber ist nämlich bei seinen Regelungen nicht völlig frei: Er hat die verfassungsrechtliche Grundordnung im vorliegenden Zusammenhang, insbesondere das Rechtsstaatsprinzip, zu beachten. Diesem ist die Pflicht zur „Effizienz des Rechtsschutzes“ immanent. Es bedeutet daher ein Gebot, die Rechtsstellung der Bediensteten so auszugestalten, dass diese den treuen und unparteilichen Gesetzesvollzug und den Rechtsschutz der bei ihnen rechtsuchenden Parteien wirksam wahren können. Danach muss das Dienstverhältnis nicht immer auf Lebenszeit angelegt sein. Eine generelle Befristung scheidet jedoch wohl aus; bei unbefristeten Dienstverhältnissen ist an Kündigungs- und Versetzungsbeschränkungen zu denken. Solche Sicherungen spielen vor allem in jenen exponierten Bereichen eine Rolle, in denen wegen der besonderen Verantwortung der Tätigkeit für die Rechte der Bürger oder wegen der Gefahr unsachlicher Einflüsse eine gesteigerte Notwendigkeit persönlicher Unabhängigkeit besteht. Die Abgrenzung dieser Bereiche müsste so erfolgen, dass der Schutz des Bediensteten in unmittelbarem Konnex zur Pflichtintensität einer bestimmten Tätigkeit steht und damit von der Öffentlichkeit nicht als „Privileg“ oder „Wohltat“ empfunden werden kann.[15] Im Falle einer privatrechtlichen Konstruktion des Dienstverhältnisses würde das öffentliche

15 Zu denken ist vor allem an Staatsanwälte, Exekutivbeamte, UVS-Mitglieder, Finanzbeamte, Rechnungsprüfer sowie die für Auftrags- und Subventionsvergabe verantwortlichen Bediensteten.

Interesse es rechtfertigen bzw sogar erzwingen, zum Zweck eines solchen Schutzes Abweichungen im Verhältnis zum allgemeinen Arbeitsrecht vorzunehmen.

Dienstverhältnis auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrags

Abschließend ist kurz zu erörtern, wie ein Dienstverhältnis auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrags aussehen könnte. Das Charakteristische eines solchen Vertrags ist es, dass für ihn privatrechtliche Regelungen nicht direkt anwendbar sind, und dass vor allem die Rechtsdurchsetzung nicht vor den ordentlichen Gerichten erfolgt. Seine Inhalte, seine Rechtswirkung und vor allem der Rechtsweg bei Streitigkeiten müssen besonders geregelt werden.[16] Für die Frage, wie dies erfolgen kann, ist danach zu unterscheiden, ob die Regelung durch einfaches Gesetz oder durch Verfassungsgesetz erfolgt.

Der einfache Gesetzgeber müsste sich – wie schon erwähnt – im Fall der Vereinheitlichung der Rechtsform am historisch überkommenen Begriffsbild des Berufsbeamten orientieren. Für diese ist die Ernennung durch Hoheitsakt charakteristisch. Selbst wenn man annähme, dass dieser durch einen zweiseitigen öffentlich-rechtlichen Vertrag ersetzt werden könnte, so müssten dessen Wirkungen doch nach der Rspr des VfGH jenen des bisherigen Ernennungsbescheides entsprechen, und im Streitfall müsste wieder mit Bescheid entschieden werden. Kurz zusammengefasst: Die Form des öffentlich-rechtlichen Vertrags würde dann im Wesentlichen nur eine Umetikettierung bedeuten.

Mehr Gestaltungsspielraum bestünde auch hier, wenn eine solche Regelung auf Verfassungsebene erfolgte. Hier wäre der öffentlich-rechtliche Vertrag zwar nicht zwingend, aber passend für einen Mischtypus zwischen öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Dienstverhältnis (zB Schweiz). Die Form wäre eine öffentlich-rechtliche, sodass der Rechtsschutz, auch in einem allfälligen Disziplinarrecht, öffentlich-rechtlich zu konstruieren wäre. Die Inhalte könnten weitgehend frei gestaltet werden. So könnte etwa ohne Systembruch mehr Flexibilität im Besoldungsrecht oder in Bezug auf das Beschäftigungsausmaß geschaffen werden; ebenso eine abgestufte Kündbarkeit von Dienstverhältnissen, ohne dass damit ein Wechsel in das private Arbeitsrecht verbunden wäre. Festzuhalten ist allerdings, dass es kein verfassungsrechtlich vorgefertigtes Modell für den öffentlich-rechtlichen Vertrag gibt, sodass auch der Rechtsschutz bei VwGH und VfGH besonders verfassungsrechtlich verankert werden müsste.

Ergebnis

Im Ergebnis ist festzuhalten: Will man auf Basis der geltenden Verfassungsrechtslage eine einheitliche Rechtsform für alle Bundesdienstverhältnisse, so kann diese derzeit nur eine öffentlich-rechtliche sein. Dabei wäre der Gesetzgeber an das historisch überkommene Begriffsbild des Berufsbeamten gebunden.

Größere Gestaltungsfreiheit wäre nur im Weg einer Verfassungsänderung zu erzielen. Dabei kommt jede Art von Rechtsform in Betracht; keine davon ist zur Regelung des öffentlichen Dienstverhältnisses per se ungeeignet. Jede dieser Formen kann mit den rechtsstaatlich gebotenen Inhalten ausgestattet werden. Die Vorteile der öffentlich-rechtlichen Form sind in der Beschränkung der Vertragsfreiheit, dem dadurch erzeugten Schutz vor Willkür und der Kontrollzuständigkeit des VwGH zu sehen.

16 Vgl dazu VfSlg 9226/1981, 9886/1983, 17.101/2004.

ZUR AUTORIN

Univ.Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer
Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien

Enquete vom 7. Dezember 2007

Bescheid oder Vertrag?
Wege zu einem einheitlichen Dienstrecht aus der Sicht der Wissenschaft

Beitrag von
ao. Univ.Prof. Dr. Walter Pfeil

Ich greife gerne den Ball auf, den mir Frau Kollegin Kucsko-Stadlmayer zugespielt hat. Auf Grund meiner Fachausrichtung werde ich dabei aber nicht der Frage nachgehen, unter welchen Voraussetzungen eine Umstellung von einem öffentlichen Dienstrecht zu einem privaten Arbeitsrecht möglich ist. Ich werde auch nicht fragen, wie allfällige Übergangsregelungen im Falle einer solchen Umstellung aussehen müssten. Mir ist wohl vielmehr zusammen mit dem Kollegen Mazal die Funktion zugedacht, ein wenig auszuleuchten, was denn das Arbeitsrecht für all jene Aspekte leisten könnte, die uns eben so zutreffend als wichtig für öffentliche Dienste vor Augen geführt wurden.

1. Im Hinblick auf die Ausgangssituation darf ich mich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit natürlich ganz kurz halten, ohne mich in dieser hochkarätigen Runde dem Vorwurf unzulässiger inhaltlicher Verkürzungen aussetzen zu müssen. Aus der Sicht des Arbeitsrechtlers ist das Recht des öffentlichen Dienstes zunächst vor allem von der Situation geprägt, wie sie die Frau Bundesministerin eingangs geschildert hat, also einem Nebeneinander von ganz unterschiedlichen Regelungen für teilweise völlig identische Tätigkeiten. Das Dienstrecht ist zudem sehr zersplittert, sehr unübersichtlich und in vielen Punkten auch für fachkundige Juristen nicht immer nachvollziehbar und vielfach schlicht überreguliert. Politisch – und diese Kritik begegnet uns ja fast jeden Tag – sind die Unterschiede zum „normalen“ Arbeitsrecht zunehmend schwerer zu legitimieren. Das hat nicht bloß mit billigem Populismus oder vielleicht allzu kritischen oder gar missgünstigen Journalisten zu tun. Es gibt vielmehr einige objektive Rahmenbedingungen, welche die Legitimation eines Sonderstatus-Dienstrechts immer weniger begründbar machen.

Aus historischen Gründen, die sich auch in der Verfassung niedergeschlagen haben, mag die Differenzierung gut zu rechtfertigen sein. Anders ist die Situation aber bereits im Lichte des Europarechts. Denken Sie nur an die Vorgaben zu Betriebsübergang, Arbeitszeit, Arbeitsschutz, Gleichbehandlung oder Antidiskriminierungsrecht. Bei all diesen Fragen umfasst der Geltungsbereich der einschlägigen EU-Richtlinien den privaten und öffentlichen Bereich meist gleichermaßen. Nur vereinzelt finden sich punktuelle Ausnahmen, wo wirklich ganz spezifische staatliche Aufgaben wahrzunehmen sind.

Denken sie weiters an die verschiedenen Ausgliederungen, die in den letzten Jahren stattgefunden haben und ebenfalls die Aufrechterhaltung von Sonderregelungen schwerer begründbar gemacht haben. Auf Grund meiner Funktion als stellvertretender Vorsitzender des „Dachverbandes“, also der gemeinsamen Interessenvertretung der Universitäten als Arbeitgeber, weiß ich nur zu gut, was hier für unterschiedliche Rechtsschichten aufeinander treffen, wie schwer das zu vollziehen ist und wie schwer

das auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erklären ist, dass trotz grundsätzlich gleicher Aufgaben A Beamten-Status genießt, B nach dem VBG zu behandeln ist, C nach Angestelltenrecht und D vielleicht nur einen freien Dienstvertrag hat. Ich will die Probleme, die durch die verschiedenen Ausgliederungen – auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht – entstanden sind, gar nicht klein reden. Aber ich denke doch, dass hier ein Beweis geliefert wurde, dass durchaus qualitätsvolle öffentliche Dienstleistungen auch erbracht werden können, ohne dass die Rechtsverhältnisse des Personals öffentlich-rechtlich organisiert sind.

Dass auch vom Regierungsübereinkommen Druck in Richtung einer Vereinheitlichung kommt, wurde schon zweifach kurz erwähnt. Die Position der GÖD brauche ich in diesem Forum sicherlich auch nicht wiederholen: Ein „Dienstrecht mit öffentlich-rechtlichem Charakter“, was auch immer das im Einzelnen bedeuten mag.

Auch die inhaltlichen Besonderheiten der öffentlichen Dienstverhältnisse – zwingende, einheitliche und stabile Ausgestaltung, Schutz vor (auch politischen) Interventionen – brauche ich nicht mehr schildern, Kollegin Kucsko-Stadlmayer hat die entscheidenden Punkte bereits markant herausgearbeitet. Einen Aspekt möchte ich dennoch noch einmal unterstreichen: Alle diese Regelungen sind kein Selbstzweck, sie dienen vielmehr zuerst und vor allem der Sicherung einer Unabhängigkeit, die letztlich unverzichtbar ist für die Gewährleistung des Rechtstaates.

2. Wenn man nun in einem nächsten Schritt versucht, einen Strukturvergleich zwischen öffentlichem Dienstrecht und Arbeitsrecht vorzunehmen, ist das in der zur Verfügung stehenden Zeit natürlich nicht möglich. Ich würde daher vorschlagen, dass wir uns auf drei – gleichwohl exemplarische – Punkte beschränken:

Zunächst zur Frage der Arbeiternehmerrechte: Ist es wirklich materiell ein Vorteil, meine Damen und Herren, dass die Rechte der Bediensteten in der Regel mit absolut zwingender Wirkung ausgestattet wurden, dass sie als „Schutz“ – wie Kollegin Kucsko-Stadlmayer eben gesagt hat – in keiner Richtung verändert werden dürfen? Die Umwege und legistischen Tricks, die hier beschritten werden (müssen), um doch beispielsweise im Entgeltbereich auf leistungsgerechte Entlohnungen zu kommen, sind ohne Zahl. Das brauche ich in diesem Rahmen nicht näher schildern.

Wäre es nicht hier ehrlicher, das flexible Arbeitsrecht heranzuziehen, das ja auch und gerade aus zwingenden Mindeststandards besteht, die nach unten also absichern, aber einen Spielraum nach oben beispielsweise für leistungsorientierte, motivationsorientierte Bezahlung eröffnen?

Es gibt auch genügend Instrumente, mit denen der Sorge begegnen werden könnte, dass dann Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Vorgesetzten oder gar der politischen Willkür ausgesetzt wären. Wir haben im Arbeitsrecht ein weit reichendes Antidiskriminierungsrecht, wir haben Gleichbehandlungsvorschriften und vor allem Instrumente der kollektiven Rechtskontrolle. Zur Vermeidung von Willkür gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bedarf es also nicht unbedingt öffentlich-rechtlicher Vorschriften.

Zweites Beispiel – Disziplinarrecht, gemeinhin auch ein unverzichtbarer Bestandteil des öffentlichen Dienstrechtes: Ist es wirklich sinnvoll und notwendig, meine Damen und Herren, zumindest theoretisch bei jeder kleinsten Verfehlung vom Damoklesschwert des Disziplinarrechts bedroht zu werden? Ich betone das „theoretisch“, weil viele sagen – und ich glaube, nicht zu Unrecht – dass die Effizienz des Disziplinarrechts in vielen Bereichen äußerst fragwürdig ist. Gerade vor der heutigen Veranstaltung habe ich aktuelle Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes gesehen, in der eine Mitarbeiterin, ich glaube bei der Post, mehrfach in die Kasse gegriffen hat und der Verwaltungsgerichtshof dann gesagt hat, die hat ihre Strafe schon beim Gericht bekommen, da ist aus general- und spezialpräventiven Gründen keine weitere Maßnahme mehr erforderlich.

Gewiss ließen sich weitere ähnlich plakative (und vielleicht auch symptomatische) Beispiele finden. Mein Zugang ist aber ganz ein anderer: Ist es wirklich zweckmäßig und ist es wirklich angebracht, einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin mit disziplinärer Gewalt zu bedrohen, sozusagen Kontrolle auszuüben, für Zeiten außerhalb der eigentlichen Arbeitszeit, ja sogar für Zeiten nach der Versetzung in den Ruhestand? Das hängt mit der Bestellung auf Lebenszeit zusammen, ist jedoch entbehrlich. Insbesondere ist nicht zu erkennen, dass ein strenges Disziplinarecht zwingend geboten wäre, um den öffentlichen Interessen und dem Gemeinwohl zum Durchbruch zu verhelfen.

Das dritte Beispiel war ein ganz wichtiger Punkt in der vorherigen Präsentation – der Rechtschutz, der im öffentlichen Dienstrecht gewährleistet ist. Ist es wirklich so, dass das Dienstrechtsverfahren und die Kontrolle beim Verwaltungsgerichtshof (und eventuell auch beim Verfassungsgerichtshof) besser, effizienter und rascher sind als die Kontrolle, wie sie die ordentlichen Gerichte hier anbieten können? Nach meiner Wahrnehmung sind die Arbeits- und Sozialgerichte durchaus in der Lage, etwa mit komplexen Rechtsproblemen des Vertragsbedienstetenrechts gut umzugehen, oder, wie die jüngsten Beispiele im Bereich der Ausgliederungen zeigen, sich auch mit Verschachtelungen zwischen privatem Arbeitsrecht und öffentlichem Dienstrecht auseinanderzusetzen. Und wenn Sie das Dienstrechtsverfahren, das Disziplinarverfahren als vorgeschaltetes internes Verfahren dazurechnen, ist die Verfahrensdauer im Durchschnitt bei der Arbeits- und Sozialgerichten allemal geringer.

Ein ganz wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist der kollektive Rechtsschutz. Im arbeitsgerichtlichen Verfahren besteht die Möglichkeit, besondere Feststellungsverfahren anzustrengen. Davon machen sowohl die Betriebsräte auf der betrieblichen Ebene als auch die überbetrieblichen Interessenvertretungen einschließlich der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst ergiebig und oft auch mit Erfolg Gebrauch und lassen auf diesem Weg von den Gerichten klarstellen, wie bestimmte strittige Regelungen tatsächlich zu verstehen sind. Von der Substanz her würde ich da somit keinen Vorteil für den Bereich des öffentlichen Dienstrechts erkennen wollen.

3. Bei der Frage, wo denn wirklich Sonderregelungen für den öffentlichen Dienst notwendig sind, darf ich erneut dort anknüpfen, wo Kollegin Kucsko-Stadlmayer aufgehört hat: Von den vier Punkten, die hier aus meiner Sicht herauszuheben sind, betrifft der erste natürlich die Bereiche mit besonderen Aufgabenstellungen. Ich werde mich hier nicht darauf einlassen, eine möglichst vollständige Auflistung zu machen, um nicht Gefahr zu laufen, die eine oder andere wichtige Gruppe zu übersehen. Ein Aspekt erscheint mir aber in diesem Zusammenhang sehr wichtig: Ich denke, man sollte sehr genau schauen, wo es wirklich solch besondere Aufgaben gibt. Die Universitäten sind ein Bereich, den man hier durchaus als Beispiel ins Treffen führen kann. Es ist nicht so lange her, als prominent vertreten wurde, dass das Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit unabdingbar mit einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis verbunden sein muss. Nun ist richtig, dass auch Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren wichtige Grundrechtsträger sind. Ich kann jedoch nicht beobachten, dass es durch die neue Universitätsorganisation, die man in vielen Punkten kritisch sehen kann und muss (ich selbst habe mich ja wiederholt als scharfer Kritiker betätigt), zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit oder der Freiheit der Ausübung der Künste gekommen wäre. Selbst bei Grundrechts-sensiblen Tätigkeitsfeldern ist daher keineswegs immer auch ein öffentlich-rechtlicher Schutz erforderlich.

Der zweite Gesichtspunkt, auch das ist schon genannt worden, betrifft die gesicherten und leistungsgerechten Arbeitsbedingungen, insbesondere auch beim Entgelt. In der Tat braucht man nicht so weit wegfahren aus Mitteleuropa

und ist mitunter mit Exekutivorganen konfrontiert, die merkwürdige Forderungen stellen, deren Ursache dann von Insidern, die im betreffenden Land wohnen, etwa mit dem Hinweis aufgeklärt werden: „Wissen Sie, wie viel die Zöllner oder die Verkehrspolizisten hier verdienen?“ Faire Arbeitsbedingungen sind ohne Frage ein unverzichtbarer Faktor zur Sicherung und Flankierung der Unabhängigkeit öffentlicher Dienstleistungen. Dazu bedarf es aber nicht notwendigerweise auch öffentlich-rechtlicher Formen.

Ebenfalls unverzichtbar, und damit ist der dritte Aspekt angesprochen, ist eine Absicherung bei besonderen Gefahren. Hier ist insbesondere an den Bereich der Exekutive zu denken, da sich Exekutivorgane nicht wie normale Arbeitnehmer entfernen können, wenn es eng wird, sondern gegebenenfalls sogar – wie heißt das so schön – aktiv die Gefahr aufsuchen müssen. Hier bedarf es natürlich entsprechender Vorkehrungen.

Schließlich ist dem Druck Rechnung zu tragen, dem öffentlich Bedienstete ausgesetzt sein können und manchmal sicherlich ausgesetzt sind, insbesondere auch von politischer Seite. Hier bedarf es eines wirksamen Schutzes vor Versetzungen, vor Kündigungen oder Entlassungen.

In anderen Punkten sind dagegen aus meiner Sicht keine Sonderregelungen erforderlich. Die meisten dieser Sachbereiche wurden schon erwähnt. Es wird Sie nicht überraschen, wenn ich auch besondere öffentlich-rechtliche Vorkehrungen im Hinblick auf Ernennungserfordernisse für entbehrlich halte. Man könnte sich viele Seiten im Bundesgesetzblatt oder in Gesetzessammlungen sparen, wenn man die Erfordernisse nur mehr funktionsbezogen formuliert.

4. Was könnte nun das Arbeitsrecht für all diese Fragen leisten? Meine Aufgabe im Rahmen dieser Enquête dürfte nicht zuletzt darin bestehen, Sorgen oder Vorbehalte auszuräumen zu versuchen, die da oder dort zu Recht, zu einem großen Teil aber, wie ich überzeugt bin, zu Unrecht gegenüber arbeitsrechtlichen Regelungen bestehen.

So hätte das Arbeitsrecht genügend und bewährte Instrumente für eine Differenzierung nach Berufsgruppen und nach Tätigkeiten, für eine Differenzierung im Hinblick auf die Einstufung von Mitarbeitern. Die unzähligen Kollektivverträge sind wohl ein beredtes Beispiel dafür. Das Arbeitsrecht garantiert Mindeststandards auf gesetzlicher Ebene, aber auch durch nachgelagerte Instrumente, insbesondere den Kollektivvertrag. Diese Mindeststandards gewährleisten den Schutz, den Kollegin Kucsko-Stadlmayer völlig zu Recht eingefordert hat. Sie ermöglichen aber gleichzeitig jene Flexibilität und jenen Spielraum nach oben (aus der Sicht der Arbeitnehmer), der für die ebenfalls erforderlichen Leistungsanreize unverzichtbar ist. Die entsprechenden Flankierungen zur Sicherstellung von Gleichbehandlung der MitarbeiterInnen, insbesondere Diskriminierungsschutz und kollektivrechtliche Kontrolle habe ich ebenfalls schon erwähnt.

Eine wichtige Besonderheit wäre freilich, dass sozusagen das „Betriebsziel“ hier etwas modifiziert definiert werden müsste. Im herkömmlichen Betrieb ist das relativ einfach, da gibt es die Vorgabe, höhere Marktanteile zu erreichen, mehr Gewinn zu erzielen usw. Für öffentliche Dienste müsste als Betriebsziel, das dann ja auch den entscheidenden Maßstab für das Handeln der Vorgesetzten bildet, das Gemeinwohl genannt und gegebenenfalls präzisiert werden.

Auch im Arbeitsrecht spielt außerdienstliches Verhalten der ArbeitnehmerInnen eine Rolle. Dafür bedarf es aber weder eines rigiden Disziplinarrechts noch lebenslanger Bindung eines Mitarbeiters, sozusagen einer lebenslangen Treuepflicht. Statt dessen könnte eine Steuerung (bzw. eine Verhinderung unerwünschten) außerdienstlichen Verhaltens etwa über die Regelungen über abträgliche Nebenbeschäftigungen, oder jene, die bei Vertrauensunwürdigkeit eine

Entlassung rechtfertigen, bewirkt werden. Eine solche Vertrauensunwürdigkeit kann durchaus durch ein außerdienstliches Verhalten, durch ein Fehlverhalten im privaten Bereich entstehen, wobei zudem nach der Stellung des Mitarbeiters oder der Mitarbeiterin differenziert wird. An MitarbeiterInnen in leitender oder in sonst exponierter Funktion sind hier strengere Anforderungen zu stellen, erneut bietet das Arbeitsrecht also eine funktionsbezogene Differenzierung.

Der Punkt Kündigungs- bzw. Entlassungsschutz gehört eigentlich auch zum Standardprogramm des gesetzlichen und des kollektivvertraglichen Arbeitsrechts. Wir finden solchen Bestandschutz in den verschiedensten Ausformungen, aber für jene Aufgaben, die Sonderregelungen im obigen Sinn notwendig machen, sind wohl jene Konstruktionen am besten geeignet, bei denen eine Kündigung gesetzlich bei sonstiger Rechtsunwirksamkeit an das Vorliegen bestimmter Gründe gebunden ist. Dabei wäre zu überlegen, wie etwa bei Betriebratsmitgliedern die Überprüfung, ob der betreffende Grund vorliegt, nicht dem Arbeitgeber zu überlassen, sondern ihn zu zwingen, vor einer Entlassung oder Kündigung das Gericht anzurufen. Dort wäre ex ante eine Objektivierung vorzunehmen, ob die behauptete Verfehlung etc. tatsächlich vorliegt bzw. so gravierend ist, dass das Arbeitsverhältnis tatsächlich (sofort) beendet werden muss.

Den letzten Punkt habe ich ebenfalls schon angesprochen. Gerade öffentliche Dienstleistungen erfordern Zusatzabsicherungen für gefährliche Tätigkeiten. Ich denke da etwa an einen Ergänzungsbedarf im Hinblick auf die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, die zeitlich und der Höhe nach limitiert ist. Das wäre unvertretbar, wenn etwa ein Exekutivorgan einen Bankräuber verfolgt und dabei verletzt wird und damit in seiner Arbeitsfähigkeit eingeschränkt ist. Ein Ausgleich müsste etwa auch geschaffen werden, um in diesen Fällen Einkommenseinbußen bei dann allenfalls notwendig werdenden Pensionen bei Arbeitsunfähigkeit zu vermeiden.

5. Meine Damen und Herren, ich komme damit zu einer naturgemäß vorläufigen und subjektiven Bilanz: Ausgehend von der Grundfrage der heutigen Veranstaltung „Bescheid oder Vertrag“, sind doch einige Vorzüge der vertraglichen Konzeption festzustellen. Die einzelnen Punkte brauche ich wohl nicht mehr wiederholen, auf zwei Aspekte möchte ich Ihre Aufmerksamkeit aber noch einmal besonders lenken: Ist es nicht, und ich sage das ganz bewusst als ein seit fünfzehn Jahren definitiv gestellter öffentlich Bediensteter, im Hinblick auf die Akzeptanz unseres Handelns als öffentlich Bedienstete nicht sinnvoller, wenn diese Tätigkeiten im Rahmen eines einheitlichen und vergleichsweise einfacheren Rechts vollzogen werden? Würde nicht dadurch auch auf dieser Ebene – man sollte solche Symbole nicht unterschätzen – mehr BürgerInnennähe signalisiert werden? Und ist es nicht so, dass durch ein Festhalten am Sonderstatus eher die Distanz und das Fehlen der Akzeptanz der öffentlichen Dienstleistungen in der breiten Bevölkerung erhöht werden?

6. Was bleibt nun als Fazit aus der Sicht des Arbeitsrechtlers, zugegebenermaßen mit einer gewissen berufsbedingten Betriebsblindheit?

Materiell ist der öffentlich-rechtliche Sonderstatus weitgehend – ich sage weitgehend, nicht gänzlich – nicht mehr erforderlich, er ist in vielen Fällen auch nicht mehr adäquat. Dagegen wäre das Arbeitsrecht mit einer entsprechenden funktionalen Differenzierung zumindest nicht schlechter, ich bin überzeugt, in manchen Punkten sogar leistungsfähiger. Es hätte zudem den großen Vorteil der höheren Akzeptanz in der Öffentlichkeit und bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Was unverzichtbar dazukommen muss, sind Flankierungen, insbesondere, ich komme auf den zuletzt angesprochenen Punkt für die Exekutivtätigkeiten zurück, Flankierungen im Sozialrecht bei dienstbedingten Beschädigungen bzw. dienstbedingter Arbeitsunfähigkeit.

Klar muss freilich sein, dass eine Umstellung, in welcher Form sie auch immer erfolgt, zunächst – auf Langfristprognosen würde ich mich nicht einlassen – nicht unbeträchtliche Mehrkosten sowohl im Gehaltssystem als auch in der Altersvorsorge verursacht. Die Frau Ministerin hat bereits das Problem der relativ niedrigen Einstiegsgehälter angesprochen, man wird hier daher wesentlich attraktivere Gehälter anbieten müssen. Gleichzeitig bleiben aber die älteren MitarbeiterInnen, die bereits in die höheren Gehaltsgruppen und -stufen aufgestiegen sind, die ihnen – aus rechtlichen und schon gar aus politischen Gründen – nicht mehr weggenommen werden können.

Trotz meiner eindeutig bekundeten – und hoffentlich auch hinreichend begründeten – Präferenz für das Arbeitsrecht: Die Frage, die der Tagung das Motto gegeben hat, „Bescheid oder Vertrag“, muss ich letztlich offen lassen. Entscheidend ist vielmehr die Wahrung der Unabhängigkeit durch Absicherung der Vollzugsorgane und die Sicherung des Rechtstaates. Dieses wohl von allen außer Streit gestellte Anliegen bedarf vieler Absicherungen auch im Bereich des Personalrechtes. Das ist aber letztlich keine Frage der Rechtsform, meine Damen und Herren, sondern eine Frage der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Regelungen und der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insofern stehen durchaus beide Optionen zur Verfügung, aber, wie ich meine, auf gleicher Ebene und keineswegs mit einem Minus für das Arbeitsrecht.

ZUM AUTOR

ao. Univ.Prof. Dr. Walter Pfeil
Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Salzburg

Enquete vom 7. Dezember 2007

Bescheid oder Vertrag?
Wege zu einem einheitlichen Dienstrecht aus der Sicht der Wissenschaft

Beitrag von
o. Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer

Ich habe mit meiner Kollegin Frau Professor Kucsko-Stadlmayer vereinbart, dass sie den „harten dogmatischen Kern“ vorträgt und dass ich mich mit der Frage beschäftige, welches Dienstrecht dem öffentlichen Dienst angemessen ist und wo es Reformen geben sollte. Ich darf vorausschicken, dass ich mit dem Inhalt des Referats von Professor Kucsko-Stadlmayer, das wird Sie nicht überraschen, fast in allen Punkten übereinstimme, vielleicht gibt es kleinere Differenzierungen, auf die werde ich noch eingehen. Beim Herrn Kollegen Pfeil tue ich mir etwas schwerer, vorbehaltlos zustimmen kann ich ihm im letzten Punkt. Das sehe ich genau so, sonst denke ich wird es einige Differenzen geben, ich hoffe ich bewerte das nicht über.

Zunächst zum Regierungsprogramm: Das Regierungsprogramm sieht vor, für den öffentlichen Dienst eine einheitliche Rechtsform zu schaffen. Das ist eine politische Entscheidung, über deren Zweckmäßigkeit man streiten kann, aber es ist einmal eine politische Entscheidung und als solche zur Kenntnis zu nehmen. Es kann durchaus gelingen eine einheitliche Rechtsform zu schaffen. Ich glaube da waren die beiden Referenten auch einer Meinung. Was aber nicht gelingen wird, ist ein einheitliches Dienstrecht für den gesamten öffentlichen Dienst in inhaltlicher Hinsicht zu schaffen. Man wird für Lehrer andere Regelungen brauchen als für Exekutivbeamte und wieder andere für Richter und Staatsanwälte und wieder andere für die Spitzenbürokratie. Ich denke, dass ein allzu sehr großes Bestreben, ein einheitliches Dienstrecht für alle zu schaffen in die Situation führt, dass dieses Recht dann einmal mehr und einmal weniger passt und vielleicht einen Rückschritt gegenüber dem bisherigen Zustand bewirkt. Ich verstehe aber diese Stelle im Regierungsübereinkommen so, dass eine Absage erteilt wird, den öffentlichen Dienst in das allgemeine Arbeitsrecht zu überführen und das ist gut so. Ich sage das ganz betont, denn der öffentliche Dienst hat eben eine besondere Funktion.

Es hat einmal einen Zeitgeist gegeben – man weiß ja, der Zeitgeist ist ein flüchtiges Wesen –, der wollte uns weismachen, dass der öffentliche Dienst quasi eine Serviceeinrichtung für den Bürger ist und sonst nichts. Nun, meine Damen und Herren, jeder der nachdenkt, weiß natürlich, das der Gang zum Finanzamt, der Gang zum Gericht, der Gang zur Schule etwa anderes ist, als der Gang in ein Wellness-Hotel, und dass die Vergabe von Qualifikationen, die im späteren Leben Geld wert sind, etwas anderes ist als der Besuch eines Restaurants. Daher ist die Gleichsetzung des öffentlichen Dienstes oder des Staates mit einer Serviceeinrichtung etwas, was mir – ich sage es jetzt sehr flapsig – zum Hals raushängt. Ich kann das eigentlich nicht mehr hören, aber diese Botschaft hat sehr viel Unfug angerichtet. Ich glaube sie hat auch dazu

beigetragen, dass der öffentliche Dienst in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit etwas gelitten hat. Denn der kleine Bürger, der ständig hört, er geht zu einer Serviceeinrichtung, und dann sagt man ihm, er muss doch Steuern zahlen, er muss doch Strafe zahlen, der versteht die Welt nicht mehr und da ist ihm durchaus Verständnis entgegen zu bringen.

Was ist nun das Besondere am öffentlichen Dienst? Das Besondere am öffentlichen Dienst ist, dass er das öffentliche Interesse, das allgemeine Interesse, das Interesse Aller und nicht bloß Einzelner und einzelner Gruppen zu wahren hat. Und daraus folgt schon: Dieses allgemeine Interesse wird nicht von einem bestimmten Menschen definiert, der am Markt auftritt und nach Gewinn strebt, sondern dieses allgemeine Interesse ist definiert in unserer Rechtsordnung. Der öffentliche Dienst hat – und zwar auch dann, wenn er im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung auftritt – die allgemeinen Interessen, die Einhaltung der Rechtsordnung zu sichern. Auch in der Privatwirtschaftsverwaltung gilt nach herrschender Auffassung und nach einhelliger Judikatur mittlerweile der Gleichheitsgrundsatz, also die Fiskalgeltung der Grundrechte. Da ist ja ein gravierender Unterschied zur wirklichen Privatwirtschaft, denn der öffentliche Bereich darf eben auch im Privatbereich nur allgemeine Interessen verfolgen und darf sich nicht willkürlich verhalten. Für den öffentlichen Dienst gilt, dass er die Rechtmäßigkeit zu sichern hat und dass er die Effizienz der Verwendung staatlicher Mitteln zu sichern hat.

Nun komme ich zum nächsten Punkt: Der öffentliche Dienst unterscheidet sich von einem Unternehmen in der Funktion des Dienstgebers. Während in der Privatwirtschaft der Dienstgeber die Ziele vorgibt und mit Fug und Recht von seinem Dienstnehmer erwarten kann, dass der ihm hilft, diese Ziele zu erreichen, sind wir im öffentlichen Dienst mit einem anderen Dienstgeber konfrontiert. Die Ressortspitze oder die oberste Spitze der Verwaltung verfolgt nicht immer die öffentlichen Interessen und die Interessen, die die Rechtsordnung normiert, sondern ist auch Politiker und muss natürlich auch auf das Wohl seiner politischen Gruppe achten. Daraus folgt, dass es leicht zu einem Auseinanderklaffen kommen kann zwischen der eigentlichen Aufgabe des öffentlichen Dienstes, nämlich die Einhaltung der Rechtsordnung zu gewährleisten, und auf der anderen Seite der Loyalitätsverpflichtung zu seinem Vorgesetzen, der natürlich – das ist eine durchaus schwierige Situation – in seinem ganzen Wirken auch eine politische Sicht der Dinge versucht durchzusetzen.

In dieser Situation liegt, glaube ich, ein ganz entscheidender Punkt, der es rechtfertigt, den öffentlichen Dienst als etwas anderes zu betrachten als den Dienst bei einem privaten Unternehmen, denn hier braucht der Dienstnehmer, soll dieser seine Aufgaben wirklich erfüllen können, einen Schutz. Einen Schutz gegen den Druck von innen, den ein privater Dienstnehmer in dem Maß kaum haben wird. Er braucht auch einen Schutz vor Druck von außen, der sich ja gelegentlich mit einem Druck von innen verbinden kann. Daher muss man dem Dienstnehmer in diesem Bereich jedenfalls ein Remonstrationsrecht einräumen, wie es das ja jetzt schon gibt. Man muss (oder man sollte) vorsehen eine entsprechende Dokumentation der Kommunikation zwischen der Spitze der Verwaltung und dem Dienstnehmer und man wird sich auch die Amtsverschwiegenheit etwas genauer überlegen müssen. Nicht alles, wo Verschwiegenheit draufsteht, ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen wirklich der Verschwiegenheitsverpflichtung unterworfen. Verschwiegenheitsverpflichtungen gibt es dort, wo entweder das Interesse einer Partei oder ein ganz spezifisches öffentliches Interesse die Verschwiegenheit erfordert. Damit haben wir die Grenzen des Rechts noch lange nicht erreicht, aber irgendwann stößt man an die Grenzen der Rechtsordnung, denn auch der beste öffentliche Dienst kann nicht funktionieren ohne einen Menschen, der entsprechende

Qualifikationen aufweist. Das ist insbesondere eine gewisse Zivilcourage; und die zu haben, die auch tatsächlich leben zu können, muss die Rechtsordnung unterstützen. Was mir ganz wichtig erscheint, ist, dass im öffentlichen Dienst stärker als bisher bei der Besetzung von Führungspositionen und Personalführung darauf geachtet wird, dass die entsprechend kompetenten Leute an der Spitze stehen.

Ich wechsle jetzt die Seite und schaue von außen auf den öffentlichen Dienst. Wenn man so mit der einfachen Bevölkerung über Beamte, öffentlichen Dienst, Staatsdienst usw. spricht, hört man des Öfteren, auch von Journalisten kann man das immer wieder hören, der öffentliche Dienst sei eigentlich etwas antiquiertes. Beamte seien überwiegend nicht leistungsorientiert bis hin zu faul, am liebsten machen sie Urlaub, freuen sich auf ihre Pension und machen Dienst nach Vorschrift. Nun, meine Damen und Herren, einerseits: Das wird es alles sicher auch geben und das muss auch verhindert werden und da ist der öffentliche Dienst aufgerufen, für Sauberkeit auch in den eigenen Reihen zu sorgen. Da gibt es sicherlich ganz schwierige Situationen für die Personalvertretung, die – und das, glaube ich, muss man hier auch sagen – sehr oft die Tendenz hat etwas zu schützen, was nicht schützenswert ist. Da sollte man sich dessen bewusst sein, wenn man das lange macht, dass man etwas schützt was man eigentlich besser nicht schützen sollte, da schadet man dem ganzen System insgesamt. Ich denke also dass hier einiges an Reformen gut täte.

Andererseits aber kenne ich kein Unternehmen, wo von der Spitze des Unternehmens die eigenen Dienstnehmer immer wieder der Lächerlichkeit preisgegeben werden. Wenn man so nachdenkt, die letzten fünfzehn Jahre – so kann ich die Namen nennen, die Namen von Spitzenpolitikern, die sich dadurch profiliert haben, dass sie den öffentlichen Dienst und die Beamten lächerlich gemacht haben und als etwas höchst reparaturbedürftiges bezeichnet haben. Wenn schon der Dienstgeber seine eigenen Mitarbeiter schlecht redet, dann darf man sich natürlich nicht wundern, wenn sie auch in der Öffentlichkeit letztlich so gesehen werden. Freilich sind das immer solche Personen, die davor zurückschrecken, behauptete Missstände wirklich aufzugreifen. Ich sage Ihnen ein Beispiel: Ich war vor fünfzehn Jahren bei einer Diskussion mit einem hohen Beamten eines Ministeriums, der dort offenbar die Meinung des Ressortchefs vertreten hat. Der gesagt hat, man wisse ja, an den Unis wird in den Ferien nicht gearbeitet, viele Professoren gehen während des Semesters segeln oder jagen oder gehen sonstigen Vergnügungen nach und treiben allen möglichen Unfug, nur an der Uni sind sie nicht und sie forschen und lehren auch nicht. Ich habe dann die Frage gestellt wie viele Disziplinarverfahren wegen solcher behaupteter Dienstpflichtverletzungen eingeleitet wurden oder anhängig sind und wie diese geendet haben. Da herrscht dann betretendes Schweigen und da platzt mir der Kragen. Das ist genau das, was der öffentliche Dienst am allerwenigsten braucht, das „Vernadert werden“ von Leuten, die nicht in der Lage und nicht bereit sind, die Missstände, von denen sie behaupten, dass sie es gibt, auch wirklich abzustellen. Ich bin der Meinung, dass es diese Missstände zum Teil gibt, das ist richtig, dass es sie allerdings nicht in dem Maß gibt, in dem das behauptet wird. Wenn solche Missstände bestehen, dann ist meine erste Frage nicht an den, der da seine Pflicht nicht erfüllt, sondern an seine Vorgesetzten: „Was tun Sie denn dagegen und warum machen Sie nichts, wenn Sie das wissen, denn das ist Ihre Verpflichtung und nicht darüber in der Öffentlichkeit zu reden.“

Nun auch ein paar konstruktive Vorschläge: Die derzeitige rechtliche Situation des öffentlichen Dienstes ist für mich gekennzeichnet durch eine verwischte Verantwortlichkeit. Es fehlt im öffentlichen Dienst sehr oft eine klare Vertretung von Dienstgeberpositionen und ich sage

Ihnen jetzt ein Beispiel, das werde ich nicht so schnell vergessen: Da gab es einmal eine Fernsehdiskussion, in der ist ein Schuldirektor aus Niederösterreich aufgetreten; dieser Schuldirektor hat ganz stolz erklärt, dass er nicht nur Schuldirektor ist, sondern dass er hoher Gewerkschaftsfunktionär, hoher Personalvertreter, Mitglied der Leistungsfeststellungskommission ist und – ich glaube – auch im Disziplinarbereich hohe Funktionen hat. Auf die Frage des Moderators, ob das nicht zuviel ist, hat er gesagt, nein, weil meine Dienstnehmer können immer zu mir kommen, also in jeder Hinsicht, sie können mich in jeder Funktion ansprechen, ich bin immer für sie da. Mag sein, dass das in dem Fall funktioniert hat, ich will das nicht bestreiten, aber dass das als System nur dazu führen kann, dass eine entsprechende klare Vertretung von Dienstgeberinteressen nicht möglich ist, liegt für mich in der Hand. Ich meine, man sollte hier stärker auf Unvereinbarkeiten achten; es sollte ein Dienststellenleiter nicht gleichzeitig eine Funktion in der Personalvertretung bekleiden, es sollte ein Dienstnehmervertreter nicht in der Disziplinarbehörde und in der Leistungsfeststellungskommission sitzen. Der Beamte soll wie jeder andere auch darauf vertrauen, dass er von einer staatlichen Behörde korrekt behandelt wird und dass er sein Recht im Zweifel beim Verwaltungsgerichtshof oder beim Verfassungsgerichtshof findet. Er soll nicht darauf vertrauen, dass seine Vertreter schon in der Behörde das schlimmste verhindern werden, denn das führt dazu, dass die Leistungsfeststellung, die im Gesetz vorgesehen ist, wenn ich das jetzt so in den Raum stellen darf, schlicht und einfach nicht funktioniert, dass es nicht gelingt, sich von Dienstnehmern zu trennen, die wenig leistungsbereit sind. Ich meine, dass das einer der zentralen Punkte ist, die im öffentlichen Dienst wirklich reformiert werden müssen: Eine klare Trennung von Dienstgeberinteressenvertretung und Dienstnehmerinteressenvertretung.

Nun: Ich möchte der Frage „einheitliches Dienstrecht“, also „Vertrag oder Bescheid“, nicht ausweichen. Aber ich schicke voraus, für mich ist das eine sekundäre Frage. Ob Sie ein öffentlich rechtliches Dienstverhältnis begründen oder ein privates Dienstverhältnis schaffen, ist relativ gleichgültig. Sie können in beiden Systemen sehr viel erreichen. Sie können ein flexibles oder relativ flexibles öffentlich rechtliches Dienstverhältnis haben und sie können ein privates Dienstverhältnis haben, das sehr viel Schutz vorsieht. Wenn man über die Vorzüge des privaten Dienstverhältnisses spricht, dann muss man doch fragen, was soll den der Vertrag gewähren – Gestaltungsautonomie? Aber bitte: Wo ist denn die Gestaltungsautonomie im Vertragsbedienstetengesetz? Wie viel an Autonomie bleibt denn da noch über? Ich denke, dass man das bisschen Gestaltungsautonomie, die man da noch hat, dass man das auch im öffentlichen Dienstrecht schaffen könnte. Ich denke, dass dieser Unterschied maßlos überschätzt wird, und ich denke, die ganze Diskussion sollte sich nicht auf die Frage konzentrieren, soll man jetzt Beamte mit Bescheid ernennen oder mit Vertrag bestellen.

Ich denke mir nur manchmal, wenn ich höre – wenn wir nur einmal ins private Dienstverhältnis gehen, dann wird der öffentliche Dienst bestens funktionieren, dann werden die Beamten schon leistungsbereiter sein – ich denke, diese Leute wissen nicht, wovon sie reden; immerhin haben sie, wenn sie im privaten Dienstrecht sind, einen Dritten am Tisch, nämlich die Arbeitsgerichte. Ob es vom Standpunkt eines öffentlichen Dienstgebers wirklich wünschenswert ist, sich mit seinen Dienstnehmern vor den Arbeitsgerichten zu streiten, das wage ich doch zu bezweifeln. Das wage ich wirklich zu bezweifeln, also da würde ich meinen, dass funktionierende Dienstbehörden, Disziplinarbehörden, wenn es sein muss auch Leistungsfeststellungsbehörden, dass die wesentlich einfacher zu handhaben sind.

Meine Damen und Herren, was sollte passieren: Es sollten klare Verantwortungsbereiche für gegensätzliche Interessen geschaffen werden, es sollten Personalentscheidungen und Führungsaufgaben an besonders qualifizierte Personen übertragen werden. Nicht jeder gute Lehrer ist ein guter Schuldirektor und auch nicht jeder gute Kriminalbeamte ist angeblich ein guter Polizeidirektor. Ich denke, das sind die Fragen, um die es gehen soll, und weniger um die Frage, erlassen wir Bescheide oder schließen wir Verträge ab.

ZUM AUTOR

o. Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer
Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien

Enquete vom 7. Dezember 2007

Bescheid oder Vertrag?
Wege zu einem einheitlichen Dienstrecht aus der Sicht der Wissenschaft

Beitrag von
Univ.Prof. Dr. Wolfgang Mazal

Einleitung

Am Beginn meiner Ausführungen möchte ich Sie zunächst darüber informieren, dass mein Referat aus mehreren Dimensionen persönlicher Erfahrung geprägt ist. Die erste Dimension ist durch meine Lehrbefugnis bestimmt: Ich bin mit Leib und Seele Arbeitsrechtler; die zweite Dimension resultiert daher, dass ich fast zehn Jahre Personalvertreter für die damals größte Dienststelle Österreichs, die Universität Wien war; die dritte Dimension ist durch eine intensive Forschungsbeziehung mit japanischen Universitäten geprägt; und die vierte Dimension resultiert aus vielfältigen Erfahrungen in der Beratung von Unternehmen und gesetzgebenden Organen, unter anderem in Transitionsprozessen im Zuge von Ausgliederungen. Aus der Summe dieser Erfahrungen resultieren jene Überlegungen, die ich Ihnen vortragen möchte.

Zu diesem Zweck möchte ich einige Vorerfahrungen referieren, ehe ich Kulturfragen ansprechen möchte. Insofern sollen nach den anderen Referaten nicht nochmals Eulen nach Athen getragen werden, sondern jene Fragen angesprochen werden, die aus meiner Sicht noch nicht beleuchtet wurden.

Die erste Vorerfahrung resultiert aus 1992. Im Zuge der öffentlichen Diskussion unter dem Thema „Angestellte an die Universitäten“ hat mich das Wissenschaftsministerium gebeten, eine Studie zu erstellen, in der der Rechtsstatus von Beamten, Vertragsbediensteten und Angestellten verglichen werden sollte. Über meine Anregung wurde der Auftrag dann noch dahingehend präzisiert, dass sich der Vergleich unter der arbeitsrechtlichen Facette auf Angestellte in Großorganisationen mit Kollektivvertrag und Betriebsrat beschränken sollte. Das Ergebnis zeigte überzeugend, dass aus Sicht des Dienstgebers die günstigste Variante eigentlich der Beamtenstatus ist, weil er dem Dienstgeber die stärkste und kostengünstigste Position vermittelt. Der Dienstgeber hat rechtlich im Grunde genommen enorme Möglichkeiten, wenn er den Mut dazu hat - um Heinz Mayer in dieser Weise zu fokussieren – von diesen Gebrauch zu machen. Die Forderung „Angestellte an die Unis“ ist dann relativ rasch versandet. Diese Vorerfahrung spricht also ganz klar für das öffentliche Dienstrecht.

Eine zweite Vorerfahrung: Vor etlichen Jahren habe ich im Rahmen eines Gewerkschaftstages der GÖD einen Vortrag gehalten über Mobbing im öffentlichen Dienst. Ich war über den Inhalt des Referats unschlüssig, bis ich das Thema mit meinen Erfahrungen aus der Personalvertretung korreliert habe, wo ich Mobbing-Phänomene in jeder Größenordnung beobachten konnte. Ein dienstgeberorientierter Gesetzestext mit großen Ermessensspielräumen, eine Fixierung auf die Bestandfestigkeit des Vertrages, eine Alternativlosigkeit angesichts des damaligen Pensionsrechts, oft Frust im Alltag der Dienstverrichtung führen dazu, dass manche Kollegen Zeit haben und sich Zeit nehmen, einander zu quälen. Ich zog für mich damals den Schluss, dass dieser

dienstrechtliche Status letztlich nicht um jeden Preis erstrebenswert sei. Dieser Eindruck hat sich dann noch dadurch verstärkt, dass mir seit damals nach wie vor Dossiers von den Kollegen zugehen, die zeigen, dass munter weitergequält wird. Also offensichtlich ist das öffentliche Dienstrecht – auch wegen der Verschränkungen, die Heinz Mayer so beschrieben hat – durchaus auch für die Menschen ein nicht ideales Instrument, in dem sie aber doch einen erheblichen Teil ihrer Lebenszeit verbringen.

Die dritte Vorerfahrung schließlich: Vor fünf Jahren wurden, so wie bei uns, die japanischen Universitäten ausgegliedert und dabei die japanischen Beamten entbeamtet, von einem Tag auf den anderen. Als Österreicher sagt man: „Ja dürfen's denn das“ und schüttelt verständnislos den Kopf. Und die japanischen Kollegen akzeptieren diesen Status. Wie wäre das bei uns? Ist das undenkbare denkbar? Ich meine: Unter bestimmten Bedingungen: Ja. Wir wissen mittlerweile nämlich, wie wenig subjektive Rechte letztlich wirklich ad infinitum verfassungsfest sind, im Pensionsrecht beispielsweise. Für verfassungsfest halte ich jedenfalls den Kündigungsschutz und den haben die Kollegen drüben auch behalten.

Kulturfragen

Dienstrecht als Kulturthema

Reflektiert man – was angesichts der Vorreferate in aller Kürze erfolgen kann – Unterschiede zwischen dem öffentlichen und dem privaten Dienstrecht, sind sie im Grunde genommen dünn. Letztlich können alle gewünschten Regelungsinhalte im öffentlichen Recht auch im Privatarbeitsrechtfunktional adäquat gespiegelt werden und umgekehrt.

Letztlich sind diese Instrumente austauschbar und möchte ich den Satz von Heinz Mayer unterstreichen, dass der Unterschied maßlos überschätzt wird. Der eigentliche Unterschied liegt nicht darin, dass im öffentlichen Dienstrecht eben mit Bescheid und nicht mit Vertrag agiert wird – der Adler prägt vielmehr letztlich eine ganz bestimmte Kultur. Die eigentlichen Fragen, die für mich, der in beiden Systemen lebt, sind jene Kulturfragen, die hinter den Etiketten – „Bescheid“ oder „Vertrag“ – stehen. Um seiner selbst willen aus einem Bescheid einen Vertrag zu machen, das lohnt sich nicht, außer vielleicht, um politisch punkten zu können. Aber ob der Aufwand sich lohnt, bestimmt sich unter einer ganz anderen Perspektive: Will man der Umetikettierung – „Bescheid“ oder „Vertrag“ – Kulturwandel betreiben?

Rechtsform als Kulturthema

Die Frage der Umetikettierung vom öffentlichen Recht ins private Recht sollte meines Erachtens nicht von der Frage getrennt werden, welche Bereiche weiterhin öffentlich und welche Bereich in Zukunft privat geführt werden sollen. Ich habe hier vielleicht keinen mehrheitsfähigen Standpunkt; ich möchte aber doch deponieren, dass ich nicht für alle Bereiche, in denen die öffentliche Hand heute tätig ist, die öffentlich-rechtliche Unternehmerschaft für sinnvoll oder gar zwingend halte. Ich glaube, dass es in vielen Bereichen sinnvoll wäre, wenn Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Organisationen verrichtet werden, die privatrechtlichen Mechanismen unterliegen und in denen Menschen tätig sind, die in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen stehen. In dem Umstand, dass man nicht beide Facetten kombiniert hat, sehe ich auch die Ineffizienz mancher Ausgliederungen der letzten zwei Jahrzehnte: Wo man zwar die Rechtsform gewandelt hat, aber die Belegschaft nach wie vor durch öffentliches Dienstrecht getaktet ist, kann der Kulturwandel nicht greifen. Wo Privatrecht letztlich als Etikettenschwindel gelebt wird, kann Kultur des Priavtrechts nicht greifen.

Sozio-kulturell aber „tickt“ ein Geschäftsführer einer GmbH – gar ein Vorstandsmitglied einer AG - im Regelfall anders als jemand, der zum Abteilungsleiter einer großen öffentlich-rechtlichen Struktur sozialisiert ist und sei es, dass er pro forma zum Geschäftsführer mutiert. Ich möchte in diesem Zusammenhang nicht einmal die These teilen, dass alle gesellschaft-

lichen Grundbedürfnisse im Rahmen der Daseinsvorsorge unmittelbar im öffentlichen Dienst geführt werden und mit öffentlich Bediensteten vorgehalten werden müssen – wie dies in den letzten Jahren etwa gegen eine Reform des Eisenbahnerdienstrechts vorgetragen wurde. Ich möchte dem entgegenhalten, dass in unserer Gesellschaft viel zentralere Bereiche der Daseinsvorsorge – etwa die ambulante Gesundheitsvorsorge – ausschließlich im Rahmen des Privatrechts und über weite Strecken durch Ärzte und privatrechtlich organisierte Krankenanstalten – als selbständige Unternehmer geführt werden. Dass unter Berufung auf die Daseinsvorsorge das Eisenbahnerdienstrecht tabu sein muss, glaube ich nicht.

Die ÖBB sind vielmehr ein Zeichen dafür, welche Haltungen im öffentlichen Dienstrecht transportiert werden: Das Beispiel der „ÖBB-Beamten“ zeigt, wie dort viele sich als Beamte fühlen, obwohl keiner dieser Menschen je im Rechtssinn Beamter war: Hier liegt offensichtlich ein Kulturthema und kein Rechtsthema vor: Wenn sich ein ÖBB-Bediensteter als Beamter begreift und wirkliche Beamte – wie etwa der anwesende Leiter der Dienstrechtssektion – als Manager sieht, dann erkennt man, dass es nicht so sehr auf das Etikett ankommt, sondern auf die im Etikett liegenden Kulturthemen. Die Frage lautet so gesehen nicht „Bescheid oder Vertrag“, sondern: „Wie sieht sich der Bedienstete existentiell?“

Unter dieser kulturellen Perspektive bezweifle ich, dass es sinnvoll wäre, in einem neuen privaten Dienstrecht die inhaltlichen Regelungen des öffentlichen Dienstrechts weithin beizubehalten und nur das Etikett auszutauschen. Überlegt man, was der eigentliche zwingende Unterschied eines Rechtsformenwechsels wäre, sieht man, dass es die Zuständigkeit in der Rechtskontrolle wäre: Beim Dienstrecht erfolgt diese letztlich durch den die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts; im Privatrecht durch die ordentliche Gerichte. Man könnte scherzhaft fragen, wer entscheidet jetzt wirklich besser – der VwGH oder die anderen zuständigen Gerichte? Als treue Diener unserer Republik wissen wir, dass beide in gleicher Qualität entscheiden, beide juristische Arbeit von hoher Brillanz zeigen, beide aber auch Entscheidungen fällen, die in Konsequenz überzeugender Urteilsschelte ausgesetzt sind. Alleine wegen dieses Unterschiedes stünde ein Rechtsformenwechsel nicht dafür.

Einzelfragen

Privatrechtskultur und Führungskultur

Wäre die Konsequenz des Wandels also eine bloße Verteuerung, wie Pfeil gesagt hat? Das würde sich auch mit dem Ergebnis der erwähnten Studie decken. Ich meine allerdings, dass es sich lohnen würde, die auch von Pfeil skizzierten arbeitsrechtlichen Gestaltungspotenziale auszuloten und zu nutzen.

Dabei kommen sicherlich nicht alle Aspekte in allen Teilen des öffentlichen Dienstes in Betracht: Ausschließen müsste man beispielsweise klassische leistungsbezogene Abgeltungssysteme bei den Gerichten, weil da vielleicht doch die Homogenität des Rechtsvollzugs gefährdet ist – dass sie bei Finanzbeamten im Rahmen der Betriebsprüfung gehandhabt wird halte ich bereits jetzt für problematisch.

Unbestreitbar aber ist, dass das entscheidende Potenzial des Arbeitsrechts nutzbar wäre, nämlich die größere Vielfalt, die im privatautonomen Handeln steckt! Aber: Wollen wir andere Regeln in der Schule A oder Schule B oder in der Müllabfuhr A oder in der Müllabfuhr B; im Land, im Bund, im Spital. Wenn man dieses Potenzial wirklich nutzen will, bedeutet dies, dass ein einheitliches Bundesangestelltenrecht nur dann sinnvoll wäre, wenn man nicht Details im Gesetz regeln würde! Viele Facetten des Differenzierungspotentials realisieren sich ja nur vor Ort, realisiert sich bei dem Arbeitnehmer, den ich ein bisschen härter und bei dem, den ich ein bisschen weniger hart packen muss; dem, den ich im Moment angesichts seiner biografischen Situation mehr fordern und angesichts einer anderen Situation wieder einmal weniger fordern muss und darf.

Damit ist meines Erachtens ein weiterer entscheidender Punkt jeglicher Dienstrechtsreform angesprochen: Wie weit kann und will der öffentliche Dienstgeber den Führungskräften Eigenverantwortung auch in die Gestaltung der Arbeitsbedingungen zutrauen. Das heißt: Haben wir und wollen wir verantwortlichere Leiter, die das Führungsthema anders begreifen können und dürfen denn als reinen Gesetzesvollzug.

Für Privatarbeitsrecht das nicht bloß Etikettenwechsel bedeutet, brauchen wird Führungskräfte, die imstande und willens sind, mit der ihnen dadurch gegebenen Verantwortung verantwortungsvoll umzugehen; nicht die eigenen Seilschaften zu bedienen, sondern dem Gemeinwohl zu dienen. Das sind Chancen; wenn wir diese Voraussetzungen aber nicht haben, dann würde durch den Rechtsformenwechsel nur Unübersichtlichkeit und Verteuerung bewirkt werden.

Privatrechtskultur und Belegschaftsvertretung

Voraussetzung dafür wäre eine Gesellschaft, die kein Problem damit hat, dass das Dienstrecht auch in vergleichbaren Organisationseinheiten zumindest in nicht unerheblichen Nuancen differenziert ist – wie es etwa auch in unterschiedlichen Handelsfirmen unterschiedlich ausgestaltet ist. Dienstgeber und Gewerkschaften, die ihre Regelungskompetenz auf einer höheren – etwa der Branchenebene vergleichbaren – Organisationsebene enden sehen und tiefere Organisationsebenen zur Regelung durch Führungskräfte und Betriebsräte frei geben.

Ich möchte hier darauf hinweisen, dass es nicht unerheblich ist, ob die Dienstnehmervertretung durch Personalvertreter oder Betriebsräte ausgeübt wird? Die Erfahrungen der ÖBB-Reform zeigen, dass da massivste Unterschiede bestehen: Die Personalvertretung durch einen Betriebsrat zu ersetzen, war ja auch einer der Auslöser des ÖBB-Unmuts. Personalvertretung ist nämlich traditionell ein auf eine starke Spitze ausgerichtetes System, während das Betriebsratsthema vom Subsidiaritätsprinzip lebt und die Mitwirkung grundsätzlich durch die dezentralen Organe ausgeübt wird. Und noch eines: Mitwirken heißt im Privatarbeitsrecht sehr wohl an etlichen Punkten auch Mitentscheidung. Kultur der Vertretung nach dem Motto „Der Kaiser holt sich seine Vertreter zu sich“ oder Kultur der Partizipation? Betriebsrat und Personalvertreter sind grundsätzlich unterschiedliche Instrumente. Wir sollten meines Erachtens, wenn wir über Vertrag reden, nicht damit aufhören, über das Thema Vertrag zu reden, sondern auch das Mitwirkungsinstrumentarium in die Diskussion mit einbeziehen.

Privatrechtskultur und Partnerschaftlichkeit

Gehen wir aber noch einen Schritt weiter: Wenn man den Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht als Kulturthema analysiert, erkennt man, dass sich Bescheid und Vertrag insofern grundlegend unterscheiden, als im Bescheid das grundsätzlich an Über- und Unterordnung ausgerichtete Verhältnis steckt, im Vertrag hingegen die Gleichordnung. Überspitzt gesagt kann man „Bescheid“ als Paradigma der „Subordination“, Vertrag hingegen als Paradigma der „Partnerschaftlichkeit“ sehen. Subordination ist das Wesenselement des öffentlichen Dienstes und das prägt Menschen im öffentlichen Dienst von Anbeginn an, während die Partnerschaftlichkeit ist Weseninstrument des vertraglichen Konsenses andere Verhaltensweisen induziert. Ich meine, dass hier ein sensibler Punkt angesprochen ist, in dem sich das heutige System doppelbödig zeigt: Auch im öffentlichen Dienst, in den Foldern und Leitbildern verkünden wir dem Bediensteten eine Kultur der Partnerschaftlichkeit, in der konkreten Handhabung des Dienstrechts spiegelt sich dieser Gedanke aber nicht wider: Wenn dann ein Bescheid kommt, ist es mit der Partnerschaftlichkeit schon vorbei.

Natürlich gibt es auch im Arbeitsrecht die Mechanismen der Unterordnung, nämlich in der Weisung; für die Struktur der Rechtsbeziehung ist aber wichtig, dass in entscheidenden Fragen der Konsens steht. Vertrag ist Kultur des Gesprächs. Vertrag ist, wo man miteinander redet,

wo man feilscht, wo man sich was ausmacht, wo man sich was aushandelt, wo man maßschneidern kann und muss. Das Dienstrecht des öffentlichen Dienstes beruht dagegen nicht nur auf organisationstechnischer sondern auch auf rechtstechnischer Hierarchisierung. Im öffentlichen Dienst lautet das Programm: –„Wem es nicht passt, der kann am Monatsletzten gehen.“ im Vertrag ist es Partnerschaft mit all ihren Gefährdungen. Partnerschaft heißt auch: „Morgen bin ich weg“ und „Morgen gehst du“. Das zwingt die Beteiligten in gewisser Weise schon in Augenhöhe, weil man sich gegenseitig beobachten muss, ob man nach wie vor zueinander steht. In der Hoheitsbeziehung muss ich das nicht: pacta sunt servanda ist eins, roma locuta causa finita ein anderes, was man im öffentlichen Dienst eher hört. Was man in der Privatwirtschaft eher lebt, leben muss, und sei es mit der Konsequenz des Auseinandergehens, ist etwas anderes.

Schlussbemerkung

Meine Damen und Herren – zu guter Letzt ein paar abschließende Bemerkungen:

Bei der Vorbereitung des Referats habe ich – offenbar wie Heinz Mayer –, gedacht, dass die Frage „Dienstrecht oder Arbeitsrecht“, „Bescheid oder Vertrag“, eigentlich keine Frage ist, über die man reden sollte. Ich meine nämlich, dass wir eher über die Realbedingungen reden sollten, vor deren Hintergrund diese Entscheidung gefällt werden kann. Was sind die Voraussetzungen, unter denen Privatrecht Sinn macht und Chancen bietet?

Für mich ist daher wichtig zu reden über: Sind wir bereit, in Teilen des öffentlichen Dienstes einen Kulturwandel zuzulassen oder nicht? Wollen wir das oder wollen eigentlich wir nur ein Etikett wechseln? Ich selbst glaube, dass es in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes gut täte, einen Kulturwandel zu erleben. Aber da müssen wir dann schon auch über die nächste Frage reden, nämlich: Wieweit sind wir imstande, das Dienstrecht zu verlassen, den Subordinationsbereich zu verlassen und in Autonomie zu gehen? Wo haben wir Dienststellenleiter, wo haben wir Vorgesetzte, die in Verantwortung vollziehen können, in Bereichen, wo nicht der Markt ein Korrektiv darstellt? Wo haben wir Leute, die aus Eigenem heraus, aus Gemeinwohlverpflichtung, mit Spielräumen umgehen können? Das Arbeitsrecht hat Potenziale, aber können wir sie auch nutzen?

Ich glaube – und damit komme ich zum Schluss meiner Ausführungen – wir sollten genau darüber reden – aber lange, denn Kulturwandel braucht ganz bestimmte Voraussetzungen. Wir müssen uns fragen, in welchen Bereichen, in welchen Dienststellen, in welchen Segmenten des öffentlichen Dienstes sind die Voraussetzungen schon da? Wo sollen wir sie rasch forcieren und wo sollen wir sie vielleicht nie hineinbringen? Kulturwandel braucht auch Zeit, man kann nicht aus einem Dienststellenleiter von heute einen Manager von morgen machen. Man kann nicht aus einem, der sozialisiert ist im Gesetzesvollzug, plötzlich einen privatautonomen Gestalter machen.

Kommt der Staat jedoch zur Auffassung: machen wir den Wandel ins Vertragsrecht sofort und für alle, dann wird der Wandel ins Vertragsrecht, wenn er verantwortungsvoll geschieht, nur ein Etikettenwechsel sein können, was ich bedauern würde. Wir hätten dann nämlich viele Chancen, die im Kulturwandel liegen würden, nicht genutzt.

ZUM AUTOR

Univ.Prof. Dr. Wolfgang Mazal
Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Wien

Enquete vom 8. April 2008

Neue Dienstrechte – Motive, Strukturen und Erfahrungen

Beitrag von
Dr. Peter Hablützel

Moderne Personalpolitik für den öffentlichen Sektor

Individuelle Flexibilisierung und institutionelle Verlässlichkeit
Abkehr vom Beamtenstatus in der Schweizer Bundesverwaltung

Stellt das Personal vor allem einen Kostenfaktor dar? Oder ist es das wichtigste Potenzial, das entwickelt und in die Organisation kulturell eingebunden werden muss? An dieser Frage scheiden sich heute die Geister. Finanzielle Engpässe und die Situation am Arbeitsmarkt verleiten manche Arbeitgeber zu einer rigorosen Sparpolitik. Mit vorschnellen Entlassungen wird oft ein Klima von Unsicherheit und Angst erzeugt. Dabei ist völlig klar: Eingeschüchterte Belegschaften bremsen den Wandel, weil sie ihn nicht wirklich mittragen wollen. Und die zunehmende Wissensbasierung aller Produktionsprozesse sowie die demographische Herausforderung der nahen Zukunft verlangen nach einer Re-Humanisierung der Arbeitswelt – nicht nur aus christlicher Nächstenliebe, sondern aus ökonomischer Notwendigkeit. Ressourcenbewusste Strategien gewinnen damit neu an Bedeutung, nicht zuletzt auch für den öffentlichen Bereich, wo die Personalpolitik als Rückgrat einer nachhaltigen Modernisierung gefordert ist.

Personalbindung erscheint in einem neuen Licht

Wer die personalwirtschaftliche Debatte der letzten paar Jahre verfolgt, kann eine interessante Beobachtung machen: Während Praxis und Theorie versuchen, die Personalfunktion unter dem Aspekt der Kosteneinsparung und im Hinblick auf Unternehmensbewertungen immer stärker als monetäre Grösse zu quantifizieren, wächst gleichzeitig die Einsicht, dass sich der Wert der Menschen für die Unternehmung nicht allein als Kostenstelle dingfest machen lässt. Betriebswirtschaft und Managementlehre steht deshalb heute eine ähnliche Revolution ins Haus, wie sie die Quantentheorie vor hundert Jahren in den Naturwissenschaften ausgelöst hat. Damals sprengte die Einsicht in den Dualismus von Energie und Materie die klassische Sicht der Physik und man begann zu begreifen, dass Licht sowohl als Welle wie auch als Teilchen verstanden werden kann.

Um die Einsicht in einen Dualismus geht es auch heute im Management. Der Mensch ist janusköpfig; er hat für die Organisation eine doppelte Funktion. Er ist einerseits Objekt unternehmerischer Logik, anderseits aber auch eigensinniges Subjekt, das sich ökonomischem Kalkül entziehen kann. Als Objekt wird der Mensch genutzt, indem man seine Arbeitskraft einkauft und über Führungssysteme zu steuern versucht. Aber was nützt es einem modernen Unternehmen, wenn das Personal die Arbeitszeit nur absitzt, Dienst nach Vorschrift betreibt oder am Arbeitsplatz dumpf vor sich hin stoffwechselt? Und was sollen elaborierte Modelle zur finanziellen Bewertung des Humankapitals, wenn diese Position nach Führungsfehlern auf null abgeschrieben werden muss, weil die Leute abhauen oder in die innere Kündigung flüchten? Echte Wertschätzung des Personals wäre oft wichtiger als die Einschätzung seines Wertes in Euro oder Franken.

Physisch sind zwar nicht alle Arbeitskräfte sehr mobil, jedenfalls nicht so volatil wie das Finanzkapital. Aber ob sie der Unternehmung ihr Bestes geben wollen oder nicht, entscheidet sich in der Psyche. Die modernen Wertschöpfungsprozesse sind kaum mehr nach dem Maschinenmodell programmierbar, wo die menschliche Arbeit gleichsam mechanisch involviert war. Wertschöpfungsprozesse sind heute auf das Wissen und Können, auf Kommunikation, Engagement und Kreativität, also auf den Menschen als sozialkompetentes Subjekt angewiesen. Und als Subjekt kann man ihn nur teilweise (ein)kaufen; da geht es vielmehr darum, ob und wie er sich kulturell in die Organisation einbinden lässt.

Beide Sichtweisen – der Mensch als Objekt von Managementsystemen und der Mensch als Subjekt im Wertschöpfungsprozess – haben ihre Berechtigung. Sie konstruieren je eine Wirklichkeit, die System-Wirklichkeit im Büro des Controllers oder die soziale Wirklichkeit am Arbeitsplatz, und diese Sichtweisen sind nicht gegenseitig voll substituierbar. Die Kunst des Managements besteht darin, sie ins richtige Mischungsverhältnis zu bringen und den inhärenten Widerspruch handelnd immer wieder so aufzulösen, dass Systemintegration und Sozialintegration nicht auseinander brechen.

Personalpolitik zwischen Flexibilisierung und Verlässlichkeit

Im Zeichen von Neoliberalismus, Globalisierung und Dominanz der Finanzwirtschaft laufen wir heute Gefahr, die Arbeitswelt auf ihre ökonomisch kalkulierbaren Elemente zu reduzieren und aus dem Bewusstsein auszublenden, dass auch die Wirtschaft letztlich eine kulturelle Veranstaltung ist, die ohne Kommunikation und Vertrauen nicht funktionieren könnte. Es sind Verlässlichkeit der Beziehungen und Konstanz der Erwartungshaltungen, die das arbeitsteilige Wirtschaften überhaupt erst möglich machen.

Kultur lässt sich definieren als Ensemble gemeinsamer Denkmuster, geteilter Werthaltungen und Symbole, die eine ähnliche Konstruktion der Wirklichkeit und damit intersubjektive Verständigung ermöglichen. Kultur wird durch die beteiligten Menschen immer wieder neu (re)produziert und bildet die Voraussetzung für erfolgreiche Kooperation auf der Grundlage gegenseitiger Erwartungen. Sie ist die kommunikative Schnittstelle zwischen Individuum und Organisation. Unternehmenskultur kann aus betriebswirtschaftlicher Sicht verstanden werden als ein Markt, an dem die Mitarbeitenden ihr loyales Engagement, ihre Kreativität, Initiative und soziale Energie eintauschen gegen kollektive Orientierung, Sinnzusammenhänge, Identifikations- und Entfaltungsmöglichkeiten, welche die Unternehmung ihnen anbieten kann. Der Arbeitsplatz ist eine wichtige Bühne für viele Inszenierungen in unserem Lebensspiel. Und in einem Arbeitsverhältnis wird nicht nur der Tausch von Lebenszeit und Leistung gegen Geld vertraglich fixiert; zumindest in einem „psychologischen“ Kontrakt schwingen weitergehende Erwartungen mit. So kann im Zeichen dynamischer Arbeitsmärkte echtes Commitment für die Zukunft der Firma nur einfordern, wer sich um die Zukunft seiner Mitarbeitenden und um den Erhalt ihrer Arbeitsmarktfähigkeit bemüht.

Wirtschaftsprozesse und menschliche Arbeit sind letztlich kulturelle Veranstaltungen, die für unser Leben weit über das gesetzlich und vertraglich Definierbare von Bedeutung sind. Sie basieren in ihren Zielsetzungen auf gegenseitigen Erwartungen sowie auf meist impliziten Kodizes tolerierter Verhaltensweisen, also auf kulturell vermittelten Werten. In diesen Tiefenstrukturen sind menschliche (Arbeits)Gemeinschaften besonders verletzlich. Die für das Handeln notwendige Komplexitätsreduktion geschieht über Vertrauen in eine gemeinsame Wertebasis, ein Vertrauen, das nur mühsam aufgebaut, aber sehr rasch wieder verspielt werden kann. So dürfte etwa die schamlose Abzockerei in höchsten Chefetagen auch die Integration der Mitarbeitenden erschweren. Sie erwarten nämlich von „Leadership“ mehr menschliche Reife und systemische Verantwortung und empfinden die Strapazierung des Marktbegriffs im ober-

sten Lohnsegment eher als peinlichen Rechtfertigungsversuch. Und welche Verunsicherung, Scham und Wut der eigene Arbeitsplatzverlust oder leichtfertig ausgesprochene Entlassungen von Arbeitskollegen im selben Betrieb bewirken können, ist hinlänglich bekannt. Der rasante Wandel im Zeichen der Globalisierung setzt zwar Betriebe und Arbeitnehmer unter immer erhöhten Anpassungsdruck. Aber gerade wenn wir die Arbeitswelt mobiler gestalten wollen, brauchen wir ein ethisches Fundament und müssen eine neue, dynamische Form der Personalbindung finden. Sie fordert mehr individuelle Flexibilität und gewährt gleichzeitig eine hohe institutionelle Verlässlichkeit. Die neue Personalpolitik der schweizerischen Bundesverwaltung ist dieser Perspektive verpflichtet.

Staatsstellen galten lange als besonders sicher. Doch der rasche Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft macht vor dem öffentlichen Bereich nicht Halt. Auch hier lassen sich die Arbeitsplätze kaum mehr auf Dauer garantieren. Dafür gewinnen Employability-Konzepte stark an Bedeutung. Sie bieten trotz arbeitsrechtlicher Flexibilisierung genügend Verlässlichkeit für eine moderne Form der Personalbindung. Arbeitsmarktfähigkeit ist deshalb für die Schweizerische Bundesverwaltung seit kurzem ein gesetzlich verankertes Ziel und ein Kernstück der auf Nachhaltigkeit bedachten neuen Personalpolitik.

Allgemein gilt eine Entwicklung dann als nachhaltig, wenn sie die Bedürfnisse der heute Lebenden zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung zu verringern. Dieser Gedanke lässt sich auf das Human Resources Management übertragen: Eine nachhaltige Personalpolitik deckt die langfristigen Interessen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ab. Sie ist selbstreflexiv, agiert systemisch sensibel und fördert Denk- und Handlungsweisen, die eine wirtschaftlich zweckmässige und sozial verantwortliche Gewinnung, Erhaltung, Entwicklung und Freistellung von Mitarbeitenden ermöglichen. Solche Ansätze nehmen die Mitarbeitenden als Akteure des Personalmanagements ernst und schaffen die Voraussetzungen dafür, dass sie Eigenverantwortung für ihre Selbstentwicklung und ihre Selbstmotivation wahrnehmen können.

Abkehr vom Beamtenstatus

Das bis Ende 2001 geltende Beamtengesetz des Bundes war einem gänzlich anderen Konzept verpflichtet. Es stammte aus dem Jahr 1927 und widerspiegelte die Staats- und Organisationsphilosophie von Anfang des letzten Jahrhunderts. Es war die Zeit Max Webers (1864 – 1920), für den Bürokratie als Idealtypus die höchst entwickelte und rationalste Form der Organisation von Menschen darstellte. Organisationen wurden als Maschinen verstanden, die bis ins Detail zentral geplant und hierarchisch geführt werden können. Steuerung sollte durch das Setzen von Ursachen in linearen Kausalzusammenhängen erfolgen. Mit fixen Regelungen bekannter Abläufe nach dem konditionalen Schema „wenn – dann“ wollte man Verwaltungen, aber auch Wirtschaftsunternehmen in vorgezeichneten Bahnen lenken. Regeltreue und Gehorsam der Mitarbeitenden gegenüber ihren Vorgesetzten wurden mit einer weitgehenden Arbeitsplatzgarantie abgegolten.

Der Beamtenstatus beruhte auf der Vorstellung, dass der Staat vor allem Aufgaben hat, die über lange Zeit unverändert bleiben und in stabilen Organisationsstrukturen erfüllt werden können. In einem Umfeld, in dem sich Veränderungen nur langsam vollzogen, war es sinnvoll, „Lebensstellen“ anzubieten. Heute ist dies anders. Ein grosser Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer übt bis zum Austritt aus dem Berufsleben mehrere unterschiedliche Tätigkeiten aus, sei es beim gleichen oder aber bei verschiedenen Arbeitgebern. Und der Staat steht unter finanziellem Druck; auch er muss – im Rahmen der Gesetze – wirtschaftlich handeln. Gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern liesse es sich nicht rechtfertigen, auf Dauer Strukturen und Stellen zu erhalten, die für die Erfüllung von politisch definierten Auf-

gaben gar nicht mehr nötig sind. Bürgerinnen und Bürger stellen vielfältigere und komplexere Ansprüche an den Staat. Sie sind der Verwaltung gegenüber kritischer geworden und erwarten von ihr mehr Offenheit, Dienstleistungsgesinnung und Kundenorientierung. Autoritäres Gehabe und hoheitliche Unnahbarkeit haben ausgedient, auch innerhalb der Kontore. Die Verwaltung kann sich an Faktor- und Absatzmärkten nicht völlig anders verhalten als ein privater Leistungserbringer; dies trifft zumindest im Dienstleistungsbereich zu, der in den letzten Jahrzehnten gegenüber den hoheitlichen Aufgaben des Staates stark an Bedeutung gewonnen hat. Und entscheidend für diesen Dienstleistungsbereich ist die Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Angesichts der Dynamik dieses Marktes können Arbeitgeber mittel- und längerfristig nur dann reüssieren, wenn auch die Belegschaft arbeitsmarktfähig bleibt. Es ist deshalb verständlich, dass die Verwaltungsmodernisierung von einer neuen Personalpolitik unterstützt und getragen werden muss, die sich am Employability-Konzept orientiert.

Das neue Bundespersonalgesetz

Aus der Bürokratiekritik ergeben sich klare Schlussfolgerungen: Die Personalpolitik muss zementierte Strukturen aufweichen und mit alten Routinen brechen, die den öffentlichen Bereich – z. B. mit dem Beamtenstatus – vom Marktgeschehen gesetzlich abzukoppeln suchten und das Personal dadurch mit falscher Sicherheit versahen. Sie hat dafür zu sorgen, dass die Verwaltung mehr zielorientierte Führung wagen kann. Und sie muss die Menschen, die als Leistungs- und Wissensträger das wichtigste Kapital darstellen, in die Organisation einbinden sowie individuelle und organisationale Interessen konstruktiv verknüpfen. Das ist im Wesentlichen Kulturarbeit, abgestützt auf eine verbindliche Grundlage.

Das neue Bundespersonalgesetz (BPG), das am 1.1.2002 in Kraft getreten ist, hat den Beamtenstatus abgeschafft und bietet dem Personal statt dessen einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag mit ausgebautem Kündigungsschutz. Mit der vertraglichen Anstellung macht der Bund einen Schritt in Richtung privates Arbeitsrecht, aber im Unterschied zu diesem zählt das BPG die zulässigen Kündigungsgründe abschliessend auf. Der Bund kann sich von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern trennen, deren Leistung oder Verhalten trotz schriftlicher Mahnung mangelhaft bleibt. Ohne eigenes Verschulden darf Angestellten nur aus schwerwiegenden wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen gekündigt werden. In diesem Fall muss der Arbeitgeber den Betroffenen eine andere zumutbare Arbeit anbieten oder sie mit Weiterbildungsmassnahmen für eine neue Tätigkeit qualifizieren. Lässt sich eine Kündigung trotz allem nicht vermeiden, ist eine Entschädigung vorgesehen. Sollten Entlassungen in grösserem Umfang notwendig werden, verpflicht das BPG den Bund, mit den Personalverbänden einen Sozialplan zu erarbeiten.

Mit dem BPG führt der Bund die Lohnbemessung nach Funktion, Erfahrung und Leistung ein und verabschiedet sich von überholten Automatismen wie der Lohnentwicklung nach Dienstalter. Die leistungsdifferenzierte Lohnentwicklung verfolgt mehrere Ziele: Sie soll den Mitarbeitenden in bezug auf die eigene Leistung Orientierung geben, motivierend wirken und die Lohngerechtigkeit beim Bund erhöhen. So können etwa sehr gute Leistungen besser als bisher honoriert werden. Als Voraussetzung für die leistungsdifferenzierte Lohnentwicklung schreibt das BPG ein Beurteilungssystem vor. Es beruht auf Zielvereinbarungen und Mitarbeitergesprächen und rückt Resultat- und Wirkungsorientierung in den Vordergrund. Dadurch wird das stereotype Arbeiten nach „Schema X“ aufgeweicht und das finale Denken und Handeln gefördert.

Ein spezielles Augenmerk verdienen die „Konkurrenzfähigkeit des Bundes auf dem Arbeitsmarkt“ und die „vielseitige Einsetzbarkeit des Personals“. Mit diesen im Gesetz verankerten Zielen ist auch die soziale Verantwortung des Bundes als Arbeitgeber angesprochen.

Wenn er diese Verantwortung wahrnehmen will, muss er vom Personal Flexibilität einfordern, ihm aber auch ein Mindestmass an Verlässlichkeit bieten.

Gegenseitige Erwartungen im Arbeitsverhältnis

Die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gehen weit über die im Arbeitsvertrag vereinbarten Inhalte hinaus. Die Parteien verbinden sich im Hinblick auf ihre je eigene Zukunft und bringen ihre Entwicklungsmöglichkeiten in eine gegenseitige Abhängigkeit (psychologischer Arbeitsvertrag). Insbesondere die Arbeitnehmenden verknüpfen mit dem Kontrakt meist hohe, aber nicht offen formulierte Erwartungen, die sich in Hochkonjunktur- und Wohlstandsphasen auch weitgehend realisieren liessen.

Die wirtschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahre haben die Arbeitgeber unter Druck gesetzt und teilweise einschneidende Strukturanpassungen ausgelöst. Unter dem Zwang, im globalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben, wurden oftmals Unternehmensentscheide getroffen, die aus ökonomischer Sicht zwar nachvollziehbar, für das Personal jedoch häufig mit Anpassungsdruck und Einbussen, manchmal sogar mit Arbeitsplatzverlust verbunden waren. Dass da bisweilen die langfristig wichtige Pflege des Humankapitals gelitten hat oder immer noch leidet, ist leicht nachvollziehbar. Dies ist für Unternehmen jedoch gerade im Zeichen der Wissensgesellschaft nicht unproblematisch, gefährden sie damit doch ihr Zukunftspotenzial und ihre Innovationskraft. Die ressourcenorientierten Personalstrategien setzen deshalb der Flexibilisierung gewisse Schranken und betonen erneut den Wert einer gesunden Personalbindung.

Der wirtschaftliche Wandel führt jedoch nicht nur zu Risiken und Verlusten für die Arbeitnehmerseite, sondern auch zu neuen Chancen. Kundenorientierung, Spezialisierung und zunehmende Wissensbasierung bedingen eine hohe kommunikative Kompetenz und geben damit dem Menschen als Ressource im Wertschöpfungsprozess wieder mehr Bedeutung. Die Arbeitnehmenden müssen sich allerdings neuen Erfordernissen stellen, zusätzliche Qualifikationen ausweisen und flexibler sein. Entsprechende Massnahmen stärken die Arbeitsmarktfähigkeit des Personals und nützen gleichzeitig dem Unternehmen; sie festigen das Fundament für eine gemeinsame (Arbeits-)Zukunft. Um diese Zukunftschancen optimal zu nutzen, sollte das Arbeitsverhältnis, welches infolge Umstrukturierungen von Ängsten und Unsicherheit geprägt ist, wieder stärker von Vertrauen und gegenseitiger Verantwortung getragen sein. Vertrauen ermöglicht Orientierung in komplexen Situationen und ist die Voraussetzung für beidseitige Investitionen in die Zukunft. Die Arbeitnehmenden brauchen vor allem auch viel Selbstvertrauen, um Sicherheit im Umgang mit Unsicherheit zu erlangen. Deshalb sind jene Investitionen besonders wichtig, die zu mehr Selbstkompetenz und Selbstvertrauen in komplexen Veränderungsprozessen führen. Aber selbst unternehmerisch denkende Mitarbeitende zeigen wenig Risiko- und Lernbereitschaft ohne ein Mindestmass an Erwartungssicherheit. Insofern dürfte das neue Personalrecht des Bundes zukunftstauglich sein, weil es höhere Flexibilität seitens Arbeitnehmer mit der nötigen Verlässlichkeit seitens Arbeitgeber verbindet. Genau diese Kombination könnte sich als grosse Chance erweisen, wenn auf dem enger werdenden Arbeitsmarkt auch wieder um die reiferen, älteren Talente geworben wird.

Schluss

Mit dem BPG liegt eine gute gesetzliche Grundlage vor, um diese anspruchsvolle Optimierungsaufgabe im Sinne eines Interessenausgleichs zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu lösen. Einerseits verpflichtet es den Bund zu Massnahmen wie „zur persönlichen und beruflichen Entwicklung, zur Weiterbildung und Motivierung (seines) Personals sowie zu des-

sen vielseitiger Einsetzbarkeit“. Andererseits nennt das Gesetz auch die Konkurrenzfähigkeit der Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt als ein personalpolitisches Ziel. Der Bund bietet zwar keine Arbeitsplatzgarantie, aber eine hohe Beschäftigungssicherheit. Er erwartet dafür von seinen Mitarbeitenden neben guten Leistungen vermehrt auch die Bereitschaft, gegebenenfalls andere zumutbare Aufgaben als die bisher gewohnten zu übernehmen. Ohne diese Flexibilität kann der Bund seine Funktionen in einem sich dauernd wandelnden Umfeld nicht mehr zuverlässig erfüllen, und ohne diese Flexibilität verlieren die Mitarbeitenden früher oder später ihre Arbeitsmarktfähigkeit. Doch braucht es auch Verlässlichkeit, denn sonst leben die Mitarbeitenden stets mit der Angst vor der Entlassung im Nacken und können ihre Fähigkeiten nicht voll zur Entfaltung bringen. Eine Politik des hire and fire ist dem Ziel der intrinsischen Motivation und der freiwilligen Loyalität der Mitarbeitenden ebenso wenig förderlich wie eine absolute Arbeitsplatzgarantie. Wenn die Personalpolitik ein ausgewogenes Verhältnis von Flexibilität und Verlässlichkeit anstrebt, fördert sie eine neue, differenzierte Form der Personalbindung, die individueller, flexibler und angesichts des gesellschaftlichen Wandels letztlich verlässlicher ist als die alten arbeitsrechtlichen Normen.

ZUM AUTOR

Dr. Peter Hablützel
Hablützel Consulting Bern
ehemaliger Direktor des eidgenössichen Personalamts, Schweiz

Enquete vom 8. April 2008

Neue Dienstrechte – Motive, Strukturen und Erfahrungen

Beitrag von
Dr. Helgar Wurzer

Ich freue mich sehr, dass ich bei dieser Enquete dabei sein darf. Es ist mir eine Ehre, Ihnen über das Dienstrecht des Landes Vorarlberg berichten zu dürfen. Allerdings möchte ich mögliche übertriebene Erwartungen an meine Ausführungen dämpfen: Das Dienstrecht des Landes Vorarlberg unterscheidet sich vom Dienstrecht des Bundes wesentlich nur in 2 Punkten:

- einem anderen Gehaltssystem und
- im Umstand, dass bei uns Pragmatisierungen seit 7 Jahren nicht mehr möglich sind.

In anderen Bereichen des Dienstrechts nützen wir gerne die Erfahrungen des Bundes und übernehmen oft dessen Regelungen.

Die Entwicklung des Vorarlberger Dienstrechts:

Unser Dienstrecht wurde erstmals 1972 kodifiziert. Wie im Dienstrecht des Bundes wurde unterschieden zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern. Allerdings hatten wir eine Besonderheit: Unsere Angestellten waren öffentlich-rechtliche Angestellte, d.h. das Dienstverhältnis wurde wie bei den Beamten durch Ernennung begründet, es war kündbar und der Beamte erhielt nach seiner Pensionierung eine ASVG-Pension.

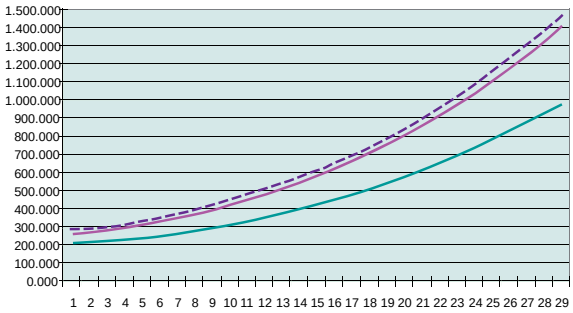
Der VfGH hat diesen Angestelltentypus im Jahr 1986 für verfassungswidrig erklärt. Daher haben wir die öffentlich-rechtlichen Angestellten 1 Jahr später in ein reines Angestelltenverhältnis überführt. Mit der Abschaffung des in Art. 21 B-VG verankerten Homogenitätsgebotes im Jahr 1999 wurde der Weg für unser neues Gehaltssystem frei. Mit dem Landesbedienstetengesetz 2000 wurde gleichzeitig auch die Pragmatisierung abgeschafft.

Ausgangssituation:

Die Beamten wurden in Vorarlberg schon immer als privilegiert angesehen. Deshalb war die Landesregierung mit Pragmatisierungen seit jeher sehr zurückhaltend. Die Zahl der aktiven Beamten wurde viele Jahre mit 480 Beamten begrenzt. Das entspricht etwa 25% aller Bediensteten in den Dienststellen der Verwaltung.

Für die Bediensteten waren die mit dem Beamtenstatus verbundene höhere Lebensverdienstsumme, insbesondere auch die höheren Ruhebezüge und die Unkündbarkeit besonders attraktiv, sodass sich jeder bemühte, pragmatisiert zu werden. Die Entscheidung, wer schließlich pragmatisiert wird, war bei der Kleinheit unserer Verwaltung besonders schwierig, weil die Begrenzung mit 480 Beamten nicht zuließ, dass alle mit denselben Voraussetzungen pragmatisiert wurden.

Anfang der 90-er Jahre erreichte der Unmut der Bediensteten über ihre Entlohnung einen Höhepunkt. Vor allem die Jungen forderten marktgerechte Gehälter. Außerdem sahen viele nicht ein, dass ihre Entlohnung fast ausschließlich von ihrer schulischen Laufbahn abhängig sein soll.



Gleichzeitig störte den damaligen Landeshauptmann, dem privatwirtschaftliche Managementmethoden in der Verwaltung ein großes Anliegen waren, dass sich Leistung in der Entlohnung praktisch nicht auswirkte. Er gab daher den Auftrag zur Entwicklung eines neuen Gehaltssystems.

Gehaltsreformprojekt:

Es hat fast 10 Jahre gedauert, bis wir im Jänner 2001 unser neues Gehaltssystem einführen konnten. Der Weg dazu war uns lange versperrt, vor allem auch durch Art. 21 BVG, der uns mit dem „Homogenitätsgebot“ eng an das Bundesdienstrecht band.

Neu an unserem Dienstrecht 2000 war eigentlich nur das Gehaltssystem. Die anderen Teile des Dienstrechts haben wir mehr oder weniger unverändert übernommen. Das Konzept für das neue Dienstrecht sah auch für die Zukunft ein Nebeneinander von Beamten und Angestellten und damit auch weiterhin die Pragmatisierung vor. Erst kurz bevor die Regierungsvorlage für das neue Dienstrecht beschlossen wurde, entschied die Landesregierung, die Pragmatisierungsmöglichkeit überhaupt aus dem Gesetz zu nehmen und damit den Beamtentypus auslaufen zu lassen.

Gründe für die Abschaffung der Pragmatisierung:

Die Gründe für diesen Schritt lagen in der Überlegung, dass mit dem neuen Gehaltssystem die inhaltlichen Unterschiede zwischen dem Beamtendienstrecht und dem Dienstrecht der Angestellten weitgehend beseitigt werden. So war mit dem neuen, einheitlichen Gehaltssystem sichergestellt, dass die Gehälter von Angestellten und Beamten und auch die Lebensverdienstsumme in Zukunft gleich hoch sind. De facto waren auch Angestellte unkündbar und die Beamten forderten zunehmend auch die dienstrechtlichen Vorteile der Angestellten – beispielsweise die Teilzeitbeschäftigung – für sich. Es wurde zunehmend schwieriger, die Unterschiede in den Dienstrechten zu rechtfertigen. Zusätzlich wirkte, dass der Begriff des Beamten in der Bevölkerung negativ besetzt war.

Die Landesregierung sah daher die einmalige Chance, mit dem modernen neuen Gehaltssystem und der Abschaffung der Pragmatisierung einen wichtigen Schritt in Richtung einer modernen Verwaltung zu machen und die Akzeptanz der Bevölkerung für unsere Landesverwaltung weiter zu stärken. Die höheren Kosten des Angestelltenrechts wurden bewusst in Kauf genommen. Die Idee eines neuen „Hybrids“ wurde als verfassungsrechtlich zu unsicher verworfen.

Inzwischen ist die Pragmatisierung bei den Bediensteten kein Thema mehr. Das Ansehen unserer Verwaltung wurde mit der Gehaltsreform und der Abschaffung der Pragmatisierung zweifellos gestärkt.

Gehaltskonzept:

Die Ziele der Gehaltsreform waren:

- einheitliches Gehaltssystem für alle Landesbediensteten,
- marktgerechte Entlohnung,
- bedarfsgerechte Verteilung des Lebenseinkommens
- funktionsgerechte Entlohnung und
- leistungsorientierte Entlohnung

Auf der Suche nach einem Beratungsunternehmen, das uns bei der Entwicklung eines neuen Gehaltssystems beraten konnte und Erfahrung in öffentlichen Verwaltungen hatte, sind wir schließlich in der Schweiz gelandet. Die Schweiz hat schon eine lange Tradition mit Besoldungsre-

formen im öffentlichen Dienst. Deren Verständnis von modernen Gehaltssystemen ist geprägt von Einfachheit und Klarheit. Das macht es für den Vollzug nicht immer einfach, vor allem weil diese Gehaltssysteme eine konsequente Haltung des Dienstgebers und auch unangenehme Entscheidungen erfordern. Als Beispiel erwähne ich die Rückstufung eines Mitarbeiters im Grundgehalt, wenn sich die Anforderungen der Stelle ändern.

Der Bezug eines Mitarbeiters setzt sich aus folgenden Teilen zusammen:

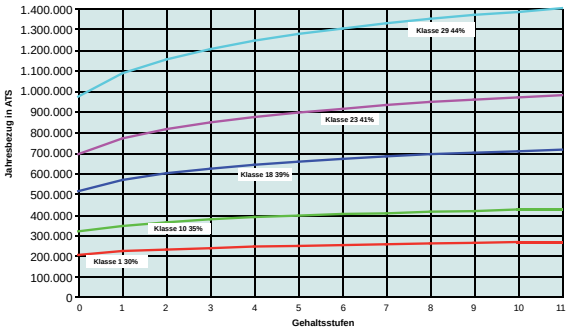
- Grundlohn
- Erfahrungsanstieg
- Leistungsanteil
- Zulagen

Ausschlaggebend für den Grundbezug sind die Anforderungen der Stelle. Jede Stelle ist nach den Anforderungen in eine von 29 Gehaltsklassen eingereiht. In die Gehaltsklasse 29 sind die Stellen mit den höchsten Anforderungen eingereiht.

Darauf setzt ein Erfahrungsanstieg auf: Nach jeweils 2 Jahren rückt der Mitarbeiter eine Gehaltsstufe vor, bis er nach insgesamt 12 Gehaltsstufen bzw. 22 Jahren die Höchststufe erreicht. Außer diesem Erfahrungsanstieg kann ein Mitarbeiter nur einen höheren Gehalt erreichen, wenn er eine andere, höher bewertete Funktion übernimmt.

Der Gehaltsanstieg durch die 12 Vorrückungen folgt einem degressiv steigenden Kurvenverlauf. Er ermöglicht dem Mitarbeiter in der Höchststufe einen um 30 bis 44% höheren Bezug als im Grundbezug. Dennoch wurde durch den Kurvenverlauf eine gegenüber dem alten Gehaltssystem deutliche Verlagerung des Lebenseinkommens zu den jüngeren Berufsjahren erreicht.

Degressiver (logarithmischer) Verlauf des Erfahrungsanstiegs der Klassen 1, 10, 18, 23 und 29 bei unterschiedlichen prozentualen Anstiegsspannen pro Klasse



Leistungsanteil:

Zusätzlich zu diesem Funktionsgehalt und dem Erfahrungsanstieg alle 2 Jahre sah das Konzept einen Leistungsanteil in Form einer Leistungsprämie vor, die zunächst bescheidene 5 % des Jahresgehaltes nicht überschreiten sollte. Die Leistungsprämie haben wir bis heute noch nicht eingeführt. Wir sind skeptisch, dass es auf Dauer gelingen wird, nach Leistung zu differenzieren und die mit dieser Differenzierung entstehende Unzufriedenheit unter den Mitarbeitern einzudämmen.

Dennoch sind auch wir der Ansicht, dass die Idee des monetären Leistungsanreizes weiterverfolgt werden sollte. Es bedarf dazu aber auch der Weiterentwicklung unserer Führungskultur und auch einer entsprechenden Verwaltungskultur.

Nach Ansicht unserer Personalvertretung müssten die Bediensteten die Möglichkeit haben, gegen eine Entscheidung über die Leistungsprämie einen Einspruch erheben zu können. Eine unabhängige Kommission sollte die Entscheidung des Vorgesetzten überprüfen. Meine Erfahrung ist, dass sich fast alle Mitarbeiter erwarten würden, den Leistungsanteil zu bekommen. Der Druck jedes einzelnen und jeder einzelnen Mitarbeiterin, den Leistungsanteil zu bekommen, wäre so groß, dass unsere Führungskräfte geneigt und versucht wären, dem Druck auch in ungerechtfertigten Fällen nachzugeben.

Es ist absehbar, dass bis auf wenige Ausnahmen schon in wenigen Jahren nahezu alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die höchst

mögliche Leistungsprämie bekommen würden oder wenn Sicherungen im System vorgesehen würden, die das verhindern, die Unzufriedenheit unter den Mitarbeitern wesentlich größer wäre wie der Nutzen, der bei guter Anwendung zweifellos möglich wäre.

Als 4. Gehaltsbestandteil werden Zulagen (Überstundenvergütung, Sonn- und Feiertagszulagen etc.) für temporär besondere Anforderungen gewährt, die in der Stellenbewertung nicht berücksichtigt wurden. Es sind aber im Vergleich zu früher viel weniger Zulagen, die gewährt werden. Damit haben wir insgesamt eine viel höhere Transparenz der Bezüge erreicht.

Was haben wir mit unserer Gehaltsreform erreicht?

- Langfristig haben wir für alle Mitarbeiter ein einheitliches Gehaltssystem.
- Wir können marktgerechte Löhne zahlen und haben bis auf wenige Ausnahmen keine Probleme, gute Mitarbeiter gewinnen und auch halten zu können.
- Die Entlohnung richtet sich ausschließlich nach der Funktion, die schulische Ausbildung des Einzelnen ist nicht mehr entscheidend. Daher haben wir im neuen Gehaltssystem auch keine Probleme mit dem Anheben der schulischen bzw. akademischen Qualifikation auf Matura- bzw. Hochschulniveau.
- Die Übernahme anspruchsvoller Funktionen ist gehaltlich attraktiv. Das neue Gehaltssystem fördert die interne Mobilität der Mitarbeiter.
- Die Mitarbeiter sind weitgehend zufrieden mit ihrem absoluten Gehalt.
- Die Gehälter sind transparent und übersichtlich.
- Mit den flächendeckenden Stelleneinreihungen auf Basis von Stellenbeschreibungen zusammen mit einem Funktionenplan haben wir sehr gute personalwirtschaftliche Instrumente zur Steuerung des Personaleinsatzes und des Budgets zur Verfügung.

Das neue Gehaltssystem ist in der Handhabung sehr einfach. Wir waren zunächst skeptisch, ob wir mit so wenig Regeln auskommen würden. Im Vollzug haben wir diese Einfachheit dann schätzen gelernt. Es gibt kaum noch Streitereien um die Gehälter. Lediglich die Stellenbewertung ist ein permanentes Thema.

Wo gibt es Schwachstellen?

- Die sehr feine Gliederung in 29 Gehaltsklassen fördert tendentiell die Auftriebskräfte bei den Stellenbewertungen.
- Die Möglichkeit jedes einzelnen Mitarbeiters, die Einstufung seiner Stelle beeinspruchen zu können, hat sich nicht bewährt.
- Der Quervergleich der Einstufungen schafft Unzufriedenheit.
- Die Mobilität ist eine Einbahnstraße. Verwendungsänderungen finden weitgehend nur nach oben statt.
- Die im Gesetz vorgesehenen Rückstufungen finden kaum statt.
- Fraglich ist, wie die Mitarbeiter in späteren Jahren mit dem Umstand fertig werden, dass sie über viele Jahre keinen weiteren gehaltlichen Aufstieg mehr haben. Die Neuverteilung der Lebensverdienstkurve zugunsten jüngerer Lebensjahre führt dazu, dass die Mitarbeiter ihren maximalen Gehalt schon sehr früh erreichen.

Dennoch überwiegen die Vorteile des neuen Gehaltssystems bei weitem dessen Nachteile und ich kann sagen: „Das neue Gehaltssystem hat sich bewährt.

Erlauben Sie mir, noch 2 Aspekte anzusprechen, die wir bei einer Weiterentwicklung unseres Dienstrechts beachten sollten:

Unser Dienstrecht ist inzwischen sehr kompliziert, unübersichtlich und insbesondere für Nichtjuristen schwer zu verstehen.

Das hat zur Folge, dass kleine Länder und vor allem auch die Gemeinden zunehmend Pro-

bleme haben, das Dienstrecht noch vollziehen zu können.

Das derzeitige Beamtenpensionsrecht des Bundes wäre für die Gemeinden, aber auch für uns schlicht nicht vollziehbar. Hohe Komplexität birgt ein großes Risiko in sich, dass zu viele Fehler im Vollzug passieren. Außerdem zwingt uns der massive Druck zu wirtschaftlichem und kostengünstigem Handeln, den Vollzug möglichst einfach zu gestalten. Ich bin der Überzeugung, dass wir dem Aspekt der Einfachheit und Klarheit unseres Dienstrechts in Zukunft wieder mehr als bisher Augenmerk schenken müssen.

Wir brauchen ein Dienstrecht, das gute Führung unterstützt und ein Klima fördert, in dem sich Leistung lohnt.

In Führungskräfteseminaren und Diskussionen mit unseren Führungskräften spüre ich eine gewisse Resignation bei manchen Führungskräften. Wir haben viele junge Führungskräfte, die mit einem anderen Führungsverständnis an ihre Aufgaben herangehen, als es noch die Führungsgeneration vor ihnen hatte. Sie sehen ihre Aufgabe vor allem in der Mitarbeiterführung und im Management ihrer Organisationseinheit und bemühen sich sehr um gute Führungsarbeit. Was sie oft mutlos macht ist der Umstand, dass sie wenig Freiräume für gute Mitarbeiterführung erkennen, insbesondere auch kaum Möglichkeiten sehen, gute Leistungen zu belohnen und schlechte Leistungen zu sanktionieren.

Das hängt auch mit den hohen Anforderungen zusammen, die an die Nachvollziehbarkeit, Begründbarkeit und Dokumentation von Dienstrechtsentscheidungen der Führungskräfte gestellt werden. Diese halten einer nachprüfenden Kontrolle oft nicht statt, weil Führungskräfte oft überfordert sind, die entsprechende formelle Qualität ihrer Entscheidung sicherzustellen.
Wenn eine Führungskraft wiederholt die negative Erfahrung machen muss, dass ihre ohnehin unangenehme Entscheidung rückgängig gemacht wird, wird das Auswirkungen auf ihre weitere Führungsarbeit haben. Im Endergebnis führt es zu einer schleichenden Demotivation der Führungskräfte und auch der Leistungsträger, weil sie die Überzeugung gewinnen, dass sich Leistung in einer öffentlichen Verwaltung nicht auszahlt.

Nicht zuletzt ist diese Situation dann der Nährboden für Mobbing.

Bitte verstehen Sie mich nicht falsch. Ich halte einen angemessenen Schutz der Bediensteten für wichtig. Dieser darf aber nicht so weit gehen, dass auf Leistungsunwillen nicht mehr reagiert wird. Ich habe den Eindruck, dass in öffentlichen Verwaltungen Dienstgeberinteressen durch das Zusammenwirken von Dienstrecht, politischem Verständnis von Verwaltungsführung, von Strukturen und Verwaltungskultur im Einzelfall oft zu sehr geopfert werden.

Natürlich ist die Frage, ob unser Dienstrecht in Zukunft als Beamtendienstrecht oder als Vertragsrecht gestaltet werden soll, eine sehr wichtige. Wichtiger erscheint mir allerdings die Frage, welche Freiräume wir unseren Führungskräften und denjenigen Organen einräumen, die das Dienstrecht vollziehen und wie es uns gelingt, die Ausgewogenheit zwischen Dienstgeber- und Dienstnehmerinteressen unter Berücksichtigung auch der faktisch wirkenden Kräfte herzustellen.

ZUM AUTOR

Dr. Helgar Wurzer
Abteilungsvorstand Personal
Amt der Vorarlberger Landesregierung

Enquete vom 8. April 2008

Neue Dienstrechte – Motive, Strukturen und Erfahrungen

Beitrag von
Mag. Gerhard Dafert

Besoldungs- und Dienstrechtsreform im NÖ Landesdienst

Im niederösterreichischen Landesdienst wurde im Jahr 2006 eine umgehende Dienstrechts- und Besoldungsreform umgesetzt. Nach vorangegangenen ersten Vorarbeiten hatte Landesamtsdirektor Dr. Werner Seif im April 2003 dazu den Projektauftrag erteilt. Damals standen rund 20.000 Bedienstete auf rund 18.000 Dienstposten (Vollbeschäftigtenäquivalente) im NÖ Landesdienst, die Personalkosten betrugen 710 Mio. Euro. Derzeit (Mai 2008) sind rund 36.000 Personen aktive Landesbedienstete (rund 32.000 Dienstposten) und das Personalbudget beträgt 1,570 Mrd. Euro. Grund für die sichtbare Erweiterung des Bedienstetenstandes und des Budgets war die Übernahme der Gemeindespitäler in die Trägerschaft des Landes.

Ziele der Besoldungsreform und Umsetzung im neuen System

Das vorrangige Reformziel war, dass die Aufgaben und die Anforderungen am Arbeitsplatz als Grundlage der Entlohnung der Bediensteten herangezogen werden. Davon sollte das auf dem „Vorbildungsprinzip“ basierende bisherige Entlohnungssystem abgelöst werden. Umgesetzt wurde das Ziel dadurch, dass eine Arbeitsplatzbewertung nach der Systematik der Firma Hay-Group ® als Gehaltsbasis dient. Es wurde auch deswegen erforderlich das Vorbildungsprinzip zu ersetzen, weil die alten Bildungssysteme zunehmend erodieren und die Niveaus der Bildungsabschlüsse laufend vielfältiger werden.

Ein damit verbundenes weiteres Ziel lautete, die Flexibilität im NÖ Landesdienst zu steigern. Bedienstete sollten einen höherwertigen Dienstposten einnehmen können, ohne eine neue (zusätzliche) externe Ausbildung (z.B. Matura) absolviert zu haben, also ohne ein neues „Schulzeugnis“ vorlegen zu müssen. Das neue Besoldungssystem kann in diesem Sinne als „durchlässig“ bezeichnet werden.

Als wesentlicher Reforminhalt wurde auch definiert, dass Beamte und Vertragsbedienstete den gleichen Gehaltsverläufen unterliegen. Umgesetzt wurde diese Anforderung, indem für beide Bedienstetengruppen die gleichen Gehaltsklassen gelten. Das zum selben Zeitpunkt normierte harmonisierte Pensionsrecht einerseits und die Einführung der Mitarbeitervorsorgekasse für Beamte andererseits waren wesentliche Eckpunkte, um auch in den Nebenleistungen (z.B. Pension) sowie bei den Abzügen (Pensionsversicherungsbeitrag) größtmögliche Gleichbehandlung zwischen Vertragsbediensteten und Beamten herbeizuführen.

Die bisherige Entlohnung war durch eine Fülle von Zulagen und Nebengebühren charakterisiert und daher wenig überschaubar. Die Transparenz zu steigern war nun erklärte Vorgabe an die Besoldungsreform, die Arbeitsleistung sollte grundsätzlich nur mehr durch ein einziges Gehalt (Grundbezug) abgegolten werden; demzufolge gibt es keine (qualitativen) Zulagen mehr.

Inhalt aller Besoldungsreformen der letzten Jahre im öffentlichen Dienst war eine Verflachung der

Gehaltskurven, damit soll die Lebensverdienstsumme gleichmäßiger auf den Arbeits- bzw. Lebensverlauf verteilt werden. Auch in Niederösterreich setzte man sich dieses Ziel. In diesem Zusammenhang wurde zusätzlich angepeilt, künftig eine kontrolliertere Personalkostenentwicklung zu erreichen. Hintergrund ist die derzeit vorhandene Ungleichverteilung des Personals nach der Altersstruktur, aus dem sich ein sinuskurvenartiger Verlauf der Personalkosten ergibt, je nachdem, ob die Mehrzahl der Bediensteten in höheren oder niedrigeren Entlohnungsbereichen angesiedelt ist. Bei flacheren Gehaltsverläufen verringert sich naturgemäß dieser Effekt.

Die Verflachung der Gehaltskurven wird durch höhere Anfangsbezüge und durch eine Streckung der Vorrückungszeiträume erreicht, Dienstklassen und Beförderungen gibt es im neuen Gehaltsrecht nicht mehr. Die Vorrückungen in höhere Gehaltsstufen finden anfangs fünfmal nach zwei Jahren, später nach drei Jahren (fünfmal) und schlussendlich nach vier Jahren (viermal) statt, insgesamt ergibt sich daraus bei 15 Gehaltsstufen ein flacherer Gehaltsverlauf.

Eine wichtige budgetäre Zielvorgabe war, dass die Lebensverdienstsummen insgesamt im neuen und im alten System gleich sind; auf dieser Grundlage wurden die Gehaltskurven berechnet. Die Vergleichbarkeit der Lebensverdienstsummen ist jedoch nicht in einer individuellen Betrachtung zu verstehen sondern über das gesamte Entlohnungsschema und alle Bediensteten hinweg. Daraus resultieren gleiche Personalkosten vor und nach der Besoldungsreform in einer langjährigen Betrachtung, also abstrahiert von den Umstiegskosten der Reform. Der Rechnungshof hat in seinem Wahrnehmungsbericht anlässlich der Überprüfung der Personalgebarung ebenfalls empfohlen, die Neutralität der Lebensverdienstsumme im Interesse der Kostenminimierung zu beachten.

Ein weiteres Ansinnen war die Sicherung der Position des Landes Niederösterreich als attraktiver Arbeitgeber am Arbeitsmarkt. Das wird durch die Bewertung der Arbeitsplätze nach einem international anerkannten Modell unterstützt; private Vordienstzeiten werden in der Zukunft (teilweise) angerechnet und das Anrechnen von Vordienstzeiten wurde grundlegend neu geregelt. Erste Erfahrungen, auch mit exponierten Positionen, beweisen die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges.

Das neue Besoldungssystem sollte für alle Neueinsteiger gelten. Seit dem Inkrafttreten ab Juli 2006 wird es auf alle in den NÖ Landesdienst Eintretenden angewandt. Zusätzlich sollte es auch für jene gelten, die sich bereits im Landesdienst befanden bzw. befinden und freiwillig in das neue Entlohnungssystem umsteigen wollen. Dafür wurde eine „Option“ in das neue Recht vorgesehen.

Projektschritte

Nach grundlegenden Vorarbeiten und Analysen von Stellenbewertungssystemen und anderen Besoldungsreformen wurde in einem ersten Schritt das Bewertungssystem nach Hay-Group® aufgebaut, typische Positionen im niederösterreichischen Landesdienst definiert und ein „Referenzstellenmodell“ festgelegt. Als Referenzstelle ist eine typische Position im Landesdienst gemeint. Derzeit werden rund 190 Referenzstellen vorgefunden. Im nächsten Schritt wurden fast alle Landesbediensteten zu diesem neuen Modell zugeordnet. Diese erste Zuordnung war für den einzelnen Bediensteten noch nicht verbindlich sondern diente nur zur Abschätzung der Kosten der Reform und der Überprüfung der Vollständigkeit und der Ergänzung des Referenzstellenmodells.

Daneben und danach wurde das neue Dienstrecht erarbeitet; gleichzeitig entwickelte man die neuen Gehaltsansätze, die in einer Langfristbetrachtung eine Kostenneutralität (siehe oben) vorsehen, und rechnete darauf aufbauend die zu erwartenden Kosten in der Umstiegsphase hoch. Zu diesem Zeitpunkt erfolgte ein intensiver Kontakt mit den politischen Entscheidungsträgern bezüglich der budgetären Auswirkungen.

An dieser Stelle sei für den politischen Freiraum gedankt, den wir für die inhaltliche Ausgestaltung der Dienstrechts- und Besoldungsreform hatten, wir konnten uns stets der Unterstützung durch den politischen Referenten, Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll, sicher sein. Mit dem zugestandenen Freiraum sind wir verantwortungsbewusst und mit Augenmaß umgegangen. All meinen Kolleginnen und Kollegen in anderen Gebietskörperschaften, die vor ähnlichen Aufgaben stehen, kann ich einen derartigen Gestaltungsspielraum nur wünschen. Uns hat er beflügelt, neue Wege zu beschreiten.
Nach der legistischen Umsetzung erfolgte die nunmehr verbindliche Zuordnung jedes einzelnen Dienstpostens bzw. aller Bediensteten zu einer Gehaltsklasse. Damit war die Grundlage für die Einstufung aller Neueinsteiger und für eine Optionsentscheidung der Landesbediensteten geschaffen.

Exkurs: Bewertung

Zur Bewertung von Arbeitsplätzen werden drei Hauptkriterien herangezogen: Wissen, Denkleistung und Verantwortungswert.

Das Kriterium „Wissen“ umfasst das Fachwissen (Ausbildung und Erfahrung), das Managementwissen (Führung und Koordination) und das Wissen im Umgang mit Menschen. Wissen ist dabei die Summe jeder Art von Kenntnissen und Fähigkeiten, wie auch immer erworben, die zur Erbringung der von der Stelle geforderten Standardleistungen benötigt wird.

Das Kriterium „Denkleistung“ umfasst den Denkrahmen (operatives/strategisches Denken) und die Denkanforderung (Problemlösung und Kreativität). Damit ist das Ausmaß des selbständigen Denkens gemeint, das an einer Stelle erforderlich ist, um Probleme identifizieren, analysieren und lösen zu können und um Lösungen zu bewerten und zu begründen.

Das Kriterium „Verantwortungswert“ beinhaltet die Subkriterien „Handlungsfreiheit“, „Größenordnung“ und „Art des Einflusses“, das heißt, wie ist die Zuständigkeit der Stelle für Handlungen und ihre Folgen.

Festlegung der Gehaltsklassen

Das Ergebnis der Bewertung eines Postens drückt sich in Punkten aus. Auf diese Ergebnisse aufbauend wurden die Punktebereiche für die einzelnen Gehaltsklassen festgelegt, wobei man von Schritten im Ausmaß von 15 % von der niedrigst bewerteten bis zur höchst bewerteten Stelle ausgegangen ist. Das Resultat sind 25 Gehaltsklassen, die sogenannten „NÖ Gehaltsklassen“ („NOG“). Die Gehaltsklasse 25 ist dem/r Landesamtsdirektor/-in vorbehalten, die Gehaltsklasse 1 beispielsweise Reinigungskräften zugewiesen, die dazwischen liegenden Gehaltsklassen sind mathematisch verteilt in die genannten 15 %-Schritte eingeteilt. (Hier sei betont, dass sich diese 15 % auf das Bewertungspunkteergebnis beziehen und nicht auf das Gehalt.) In der Folge wurden nun die vorgefundenen Referenzverwendungen aufgrund der Bewertung zu den einzelnen Gehaltsklassen zugeordnet.

Zur besseren Gliederung und Übersicht wurden die Referenzverwendungen zusätzlich nach dem Kriterium der Facheinschlägigkeit in „Berufsfamilien“ zusammengefasst, die für die Abbildung von Karriereverläufen und für die Vordienstzeitenanrechnung relevant sind.

Gestaltung der neuen Gehaltskurven

Die Gehaltsverläufe wurden im Vergleich zu bisher deutlich verflacht und nach rein mathematischen Grundsätzen und in Anknüpfung an die Punktebereiche der Bewertung aufgebaut, es gab keine manuellen Eingriffe. Die Ober- und Untergrenzen konnten wie bei vergleichbaren Systemen festgelegt werden, wofür frühere Besoldungsreformen anderer Gebietskörperschaften zur Verfügung standen. Ebenso wurden Sozialaspekte berücksichtigt. Die Verteilung der Kurven wählte man so gleichmäßig, wie es das Volumen erlaubte. Zwischen den Gehaltsklassen steigen zwar die Prozentabstände, jedoch mit den geringst möglichen Steigerungen, die budgetär verträglich waren. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, dass die anlässlich

der alljährlichen Gehaltserhöhungen manchmal diskutierten „Sockelzahlungen“ oder „Deckelregelungen“ willkürlich das mathematisch fundierte Gleichgewicht der Gehaltsklassen stören würden. Insgesamt kann gesagt werden, dass das Volumen der gesamten Personalkosten aus dem Titel der Besoldungsreform in der neuen Besoldung langjährig gleich bleibt.

Mehrkosten ergeben sich durch das Nebeneinander von altem und neuem System auf ca. 20 bis 40 Jahre. Diese Mehrkosten betragen 2,5 % über die nächsten 30 Jahre. Im Gegenzug dazu wurde jedoch als langfristige Weichenstellung ein gleichmäßigerer Personalkostenverlauf erreicht.

Legistische Maßnahmen

Als Kern der legistischen Umsetzung fungiert ein neues, gemeinsames Dienstrecht für Beamte und Vertragsbedienstete, das „NÖ Landes-Bedienstetengesetz“ (NÖ LBG). Daneben wurden in der „Dienstpragmatik der Landesbeamten“ und im „Landes-Vertragsbedienstetengesetz“ Anpassungen vorgenommen, dazu gehört vor allem die Regelung des „Optionsrechts“, also des freiwilligen Umstiegs in das neue Gehalts- und Dienstrecht.

Wesentliche Neuerungen im neuen Dienstrecht

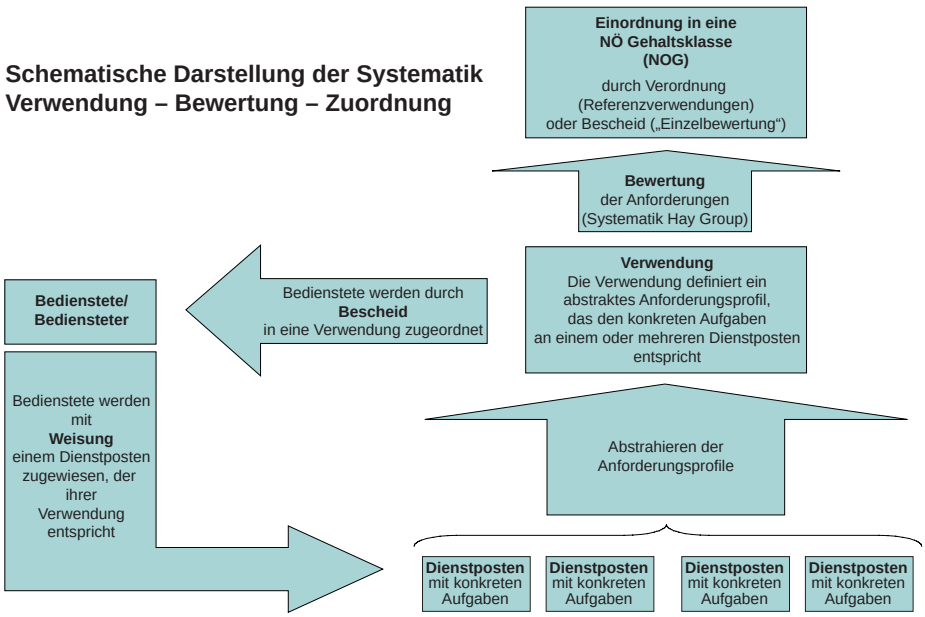
Bewertung, Verwendung, Verknüpfung mit der Person

Die Grundlagen für das Gehaltsrecht mussten neu geschaffen werden. Es wurde zum einen das Bewertungssystem normiert, wobei grob gesagt auf die Anforderungen am Arbeitsplatz abgestellt und das bisherige Vorbildungsprinzip ersetzt wurde, zum anderen wurde der Begriff der „Verwendung“ geregelt, der in etwa die bisherigen „Dienstzweige“ ersetzt, wobei eine „Referenzverwendung“ für eine Verwendung steht, die mehrere, typische oder markante Dienstposten umfasst.

Die rechtliche Fassung der Bewertung weicht vom Bundesrecht etwas ab. Es werden nicht die Anforderungen einzelner Dienstposten bewertet sondern die Anforderungen werden auf ein höheres Abstraktionsniveau gehoben und zu einer „Verwendung“ zusammengefasst. Diese Verwendung unterliegt nunmehr der Bewertung und wird in eine NÖ Gehaltsklasse eingeordnet.

Die Bediensteten werden durch Bescheid einer Verwendung zugeordnet, die konkrete Zuweisung eines Dienstpostens (Arbeitsplatzes) erfolgt nun durch Weisung an die Bediensteten. Dieses rechtliche Gerüst ist auch aus einer Grafik erkennbar.

Schematische Darstellung der Systematik Verwendung – Bewertung – Zuordnung



Ziel der Konstruktion ist eine größtmögliche Rechtssicherheit. Als Rechtsschutzinstrument steht den Bediensteten ein Feststellungsverfahren zur Verfügung, in dem geprüft werden kann, ob die Erfüllung bestimmter Aufgaben zu den Dienstpflichten gehört bzw. ob die Bediensteten korrekt verwendet werden. Während diese Fragen der bescheidmäßigen Feststellung unterliegen, ist die Bewertung einer Verwendung dabei nicht berührt.

Stichtag

Im Gegensatz zu bisher werden Vordienstzeiten nach der Facheinschlägigkeit angerechnet. Zeiten werden nicht alleine aufgrund der Tatsache angerechnet, dass sie bei einem öffentlichen Arbeitgeber zurückgelegt wurden; in der neuen Rechtslage ist es somit durchaus möglich, dass bei Bediensteten Zeiten der Privatwirtschaft für den Vorrückungsstichtag berücksichtigt werden, öffentliche Dienstzeiten jedoch mangels Facheinschlägigkeit nicht. Je nach Verwendungsniveau gelten unterschiedliche Limits der höchstmöglichen Anrechnung. Bemerkt sei, dass aufgrund der Verflachung der Gehaltskurven Vordienstzeiten eine geringere Bedeutung haben als bisher.

Provisorische und definitive Beamte

Im NÖ Landesdienst soll auch künftig pragmatisiert werden. Für Länder ist dies ein bestimmender Kostenfaktor, weil das abrupte Ende der Pragmatisierung Zusatzkosten verursacht: Es würden nämlich keine Dienstnehmerbeiträge mehr an das Land abgeführt und gleichzeitig müssten vom Dienstgeber (Land) Dienstgeberbeiträge bezahlt werden. Da durch die Besoldungsreform ohnehin Kosten entstehen, wollte man nicht durch eine derartige Maßnahme eine zusätzliche Budgetbelastung zum gleichen Zeitpunkt verursachen.

Im Gegensatz zu bisher wird es aber ein „provisorisches“ Beamtenverhältnis als Vorstufe zum „definitiven“ Beamtenverhältnis geben, damit ist eine Kündbarkeit auch über die Zeit als Vertragsbedienstete hinaus noch möglich. Der Pragmatisierungsumfang wird so wie bisher sein, schon bisher wurde im wesentlichen nur im Bereich der Hoheitsverwaltung und hier nur ab Sachbearbeiterniveau aufwärts pragmatisiert, somit im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften nur sehr eingeschränkt. Derzeit stehen den rund 6.700 beamteten rund 29.300 vertragliche Bedienstete gegenüber.

Einstiegslaufbahn und Einstiegsphase

Bei einem Berufseinstieg auf bewertete Arbeitsplätze sind besondere Regelungen erforderlich, da nicht einerseits definiert werden kann, dass zur Erfüllung eines Arbeitsplatzes eine bestimmte langjährige Erfahrung erforderlich ist, andererseits aber suggeriert wird, dass Berufseinsteiger die Anforderungen ebenfalls voll erfüllen. Daher ist eine systemkonformen Gehaltsminderung vorgesehen. Es wird dadurch transparent, dass die Anforderungen am Arbeitsplatz für die Zeit des Einstieges nicht vollständig erfüllt werden und dies auch nicht verlangt wird.

Dienstprüfungen

Da externe Ausbildungen zur Erfüllung bestimmter Dienstpostenanforderungen vielfach nicht mehr zwingend herangezogen werden, stellen Dienstprüfungen eine Möglichkeit dar, die Durchlässigkeit durch die verschiedenen Gehaltsklassen zu objektivieren, über den gesamten Landesdienst hinweg zu eröffnen und nicht nur vom good-will von Vorgesetzten oder den zufälligen Situationen an einer einzelnen Dienststelle abhängig zu machen.

Beurteilungssystem

Entgegen der bisherigen dreistufigen Beurteilung gibt es im neuen System nur mehr zwei Kalküle: „entspricht“ – „entspricht nicht“. Bei der ersten negativen Beurteilung ist eine 15%ige Gehaltsreduktion vorgesehen. Nach der zweiten negativen Beurteilung in Folge endet das Dienstverhältnis automatisch („ex lege“), was sowohl für Vertragsbedienstete als auch für beamtete Bedienstete gilt. Es wird nicht erwartet,

dass es sich hier um ein Massenphänomen handeln wird, vielmehr gilt hier die Überlegung: „es tun zu können um es nicht tun zu müssen“.

Ordnungsstrafen

Zur disziplinären Ahndung leichterer Vergehen bei Vertragsbediensteten bei denen mit einer Ermahnung nicht mehr das Auslangen gefunden wird, wurden Ordnungsstrafen vorgesehen. Bisher war in diesen Fällen nur eine Kündigung und somit Beendigung des Dienstverhältnisses möglich. Analog dem Beamten-Disziplinarrecht wurde daher die Geldstrafe eingeführt.

Aliquotierung Kindergartenbereich

Aufgrund der Ferienregelung wird das Entgelt für Kindergärtnerinnen konsequenterweise aliquotiert, entsprechend der Jahresarbeitszeit gelangen 87,92 % bzw. 89,95 % zur Auszahlung. Der unterschiedliche Betrag ergibt sich aus den vom Lebensalter abhängigen zwei Stufen des Urlaubsausmaßes anderer Bediensteter.

Ansprüche bei Dienstverhinderung

Auch hier war es Ziel, die Rahmenbedingungen für vertragliche und beamtete Bedienstete wirtschaftlich gleich vorzusehen. Sechs Monate sollen 100 % des Gehalts weitergezahlt werden, weitere sechs Monate 80 %, danach 60 %.

Dienstunfähigkeit

Für Beamte war die Normierung eines Berufsschutzes erforderlich. Als „Kehrseite“ der Durchlässigkeit nach oben im Karriereverlauf musste die Durchlässigkeit nach unten abgegrenzt werden, um das im Sozialversicherungsrecht bzw. in der Judikatur festgelegte Prinzip des Berufsschutzes auch im Bereich des Beamtenrechts abzubilden.

Besondere Verfahrensregeln

Um auch im Verfahrensrecht einen möglichst einheitlichen Vollzug bei Beamten und Vertragsbediensteten zu gewährleisten, wurde auch für Vertragsbedienstete ein Behördenverfahren vorgesehen. Die Begründung und die Beendigung des Dienstverhältnisses erfolgt nach wie vor mit privatrechtlichen Rechtsinstituten, somit mit Vertrag und dessen Kündigung. Alle dienstrechtlichen Maßnahmen im Verlauf des Dienstverhältnisses können jedoch mit Bescheid vollzogen werden, z.B. die Zuordnung in eine andere Verwendung. Der Vorteil dieser Vorgangsweise liegt für beide Seiten in der hohen Rechtssicherheit durch die Rechtskraftfähigkeit der Entscheidung. Zum Schutz der Vertragsbediensteten wurde eine sukzessive Kompetenz vorgesehen, die eine Anfechtungsmöglichkeit der Bescheide durch Klage beim Arbeitsgericht eröffnet.

Menschen mit besonderen Bedürfnissen

Der Grad der Behinderung sagt meist nur wenig über die stark unterschiedliche Einsetzbarkeit am Arbeitsplatz aus. Viele Menschen mit Handicap können die Anforderungen des Berufs voll erfüllen, es gibt aber auch Beispiele, wo es eine rein soziale Motivation war, jemanden in den Landesdienst aufzunehmen. Das Dienstrecht muss nun all diesen Fällen gerecht werden. Die konkrete Problemstellung ergibt sich daraus, dass man in einem Entlohnungssystem, das an einen bewerteten Arbeitsplatz anknüpft, grundsätzlich davon ausgeht, dass die Erfordernisse des Arbeitsplatzes von den Bediensteten vollständig abgedeckt werden. Inhaltlich wurde die Vorgangsweise so gewählt, dass den begünstigt behinderten Bediensteten ein Wahlrecht zukommt. Einerseits kann nach der Vorbildung die Einstufung in fixe Gehaltsklassen erfolgen, insbesondere dann, wenn ein bewerteter Arbeitsplatz nicht voll erfüllt werden kann; Anknüpfungspunkt war das bisherige Vorbildungssystem. Andererseits ist aber auch ein Einstieg in das bewertete Gehaltssystem möglich, das heißt, wenn die Anforderungen der Stelle erfüllt werden können, ist auch die volle Anwendung des bewerteten Systems möglich. Diese Vorgangsweise war bereits Gegenstand von Prüfungen durch die Volksanwaltschaft und wurde nicht beanstandet.

Hier sei erwähnt, dass bereits im Vorfeld der Gesetzeswerdung die Gleichbehandlungsbe-

auftragte des Landes Niederösterreich eingebunden wurde.

Exkurs: Gleichbehandlung

Bei der legistischen Umsetzung wurde auch besonders darauf geachtet, dass es zu keinen Differenzierungen nach Geschlecht, Rasse, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung oder sexueller Ausrichtung kommt. Eine indirekte Auswirkung ergibt sich jedoch durch die Arbeitsplatzbewertung. Aufgrund des Bewertungssystems werden Arbeitsplätze im Sozialbereich, die vorwiegend von weiblichen Bediensteten besetzt sind, gegenüber der bisherigen Besoldung besser gestellt. Als Beispiele seien hier das diplomierte Pflegepersonal und der Kindergartenbereich angeführt. Hintergrund dafür ist die starke Auswirkung des Kriteriums „Umgang mit Menschen“ im Bewertungssystem.

Ausrollung der neuen Systematik

Bereits zu Beginn des Reformprozesses war der Sozialpartner eingebunden, ebenso natürlich während des gesamten Projektverlaufes. Weiters wurden sowohl die Schlüsselkräfte als auch alle Bediensteten laufend über die Entwicklung und Implementierung des neuen Besoldungssystems informiert. Nicht nur im Intranet standen Informationen zur Verfügung, es gab darüber hinaus auch eine umfangreiche Vortragstätigkeit.

Zur Unterstützung der individuellen Optionsentscheidung wurden allen Bediensteten Bezugsvergleiche übermittelt, die die Gehaltsverläufe im alten und im neuen System, bis zum 65. Lebensjahr hochgerechnet, darstellten. Gleichzeitig informierte ein Folder alle Bediensteten über die dienstrechtlichen Neuerungen. In der Folge wurden Informationsvorträge über das neue Dienst- und Gehaltsrecht für Interessierte veranstaltet. Anschließend bot man umfangreich Einzelberatungen in den verschiedenen Regionen an, dabei konnten nicht nur Varianten zum Bezugsvergleich erörtert, sondern auch spezielle dienstrechtliche und persönliche Fragestellungen geklärt werden. Insgesamt wurden mehr als 6.200 Einzelberatungen durchgeführt. Mit Stand Mai 2008 sind rund 5.500 Optionen in das neue Dienstrecht durchgeführt worden. Zusammen mit den Neuaufnahmen befinden sich derzeit rund ein Viertel der Landesbediensteten im neuen Dienstrecht.

Besondere Erfahrungen

Die Verflechtung von Organisation und Dienstrecht ist im Vergleich zu bisher stärker, eine regelmäßige Abstimmung ist notwendig. Ebenso wird die Sicht auf die Organisation auf allen Ebenen geschärft, da allfällige organisatorische Auffälligkeiten an einer Dienststelle sofort transparent werden. Damit wird auch die Führungsarbeit der Vorgesetzten unterstützt.

Neue Spielregeln für die Zusammenarbeit der Dienststellen mit der Personalabteilung sind erforderlich, genaue Regelungen für die Dienststellenleitungen über die Verwendung der Bediensteten wurden geschaffen. Insbesondere ist dies auch während der Parallelität der Systeme erforderlich, um ein Ausnützen des Bestehens von zwei Systemen nebeneinander in der Zeit der Einführung der „Besoldung-Neu“ zu verhindern.

Die Parallelität von altem und neuem System auf lange Zeit ist erforderlich, da die zwangsweise Überführung aller Bediensteten ins neue Dienstrecht kaum vorstellbar ist. Im Gegenzug ist eine Möglichkeit der Option in das neue Dienstrecht unerlässlich. Das Sozialgefüge in einem Unternehmen wäre ohne eine Umstiegsmöglichkeit kaum aufrecht zu erhalten, da Neueinsteiger knapp vor dem Systemwechsel für Jahrzehnte allenfalls schlechter gestellt wären.

Schlussbemerkung

Wir haben uns mit Selbstbewusstsein und mit Demut der Aufgabe der Besoldungsreform gestellt. Mit Selbstbewusstsein deswegen, weil wir den Mut hatten, neue Wege zu beschreiten. Mit Demut, weil wir zu Beginn und laufend während der Erarbeitung auch andere Besoldungsreformen geprüft haben und versuchten, von an-

deren zu lernen. Wir glauben auch deshalb mit Demut an die Sache herangegangen zu sein, weil wir den Menschen im Mittelpunkt gesehen haben. Das sollten wir in einer Zeit, die zunehmend von „Vollbeschäftigungsäquivalenten“ und „Humanressourcen“ spricht, immer wieder bedenken.

ZUM AUTOR

Mag. Gerhard Dafert
Leiter der Abteilung Personal
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung