

Böhle, Thomas; Stegner, Ralf; Oechsler, Walter A.; Böhm, Monika

## Article

# Tarifabschluss im öffentlichen Dienst - die große Tarifrechtsreform?

ifo Schnelldienst

## Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Böhle, Thomas; Stegner, Ralf; Oechsler, Walter A.; Böhm, Monika (2005) : Tarifabschluss im öffentlichen Dienst - die große Tarifrechtsreform?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 07, pp. 3-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164167>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Tarifabschluss im öffentlichen Dienst – die große Tarifrechtsreform?

**Stellt der Tarifabschluss für knapp 2,3 Millionen Arbeiter und Angestellte von Bund und Kommunen einen Beitrag zum Einstieg in eine umfassende Neustrukturierung des öffentlichen Dienstes dar, oder wurde vor allem an den bisherigen alten Strukturen des öffentlichen Dienstes festgehalten?**

## Ein modernes, leistungsorientiertes und transparentes Tarifrecht

Selten hat ein Tarifabschluss ein derart breites, überwiegend positives Echo in den Medien gefunden wie das Verhandlungsergebnis vom 10. Februar 2005 in Potsdam. Die Rede war von »mehreren kleinen Revolutionen«, »viel Verhandlungsgeschick auf beiden Seiten« und »salomonischen Lösungen« (dpa, 10. Februar 2005). Die Allgemeine Zeitung Mainz (vom 10. Februar 2005) titelte »Jahrhundertreform in drei Tagen« und »Sieg der Vernunft«. Die Saarbrücker Zeitung (vom 10. Februar 2005) zollte »ein Lob für die Tarifpartner« und führte aus: »Ehre, wem Ehre gebührt. Was die Tarifpartner des öffentlichen Dienstes zustande gebracht haben, kann sich wirklich sehen lassen«.

Aber was haben diese Tarifpartner denn nun genau zustande gebracht, und worin liegt das »ermutigende Signal für die gesamte Tariflandschaft« (Handelsblatt, 10. Februar 2005)? Hat der »neue Stil«, den die FAZ konstatierte, am Ende tatsächlich zu besseren Tarifergebnissen geführt, d.h. zu Ergebnissen, die die hoch verschuldeten öffentlichen Arbeitgeber finanziell tragen können? Es gibt auch kritische Stimmen: Die FAZ (vom 10. Februar 2005) z.B. verneint dies, und der Münchner Merkur (vom 12. Februar 2005) kommt sogar zu dem Ergebnis, die Arbeitgeber hätten sich bei den Verhandlungen »über den Tisch ziehen lassen«.

Zur Erinnerung: Vor rund zwei Jahren, am 9. Januar 2003, verständigten sich Bund, Länder, Gemeinden und Gewerkschaften darauf, das über 40 Jahre alte Tarifrecht von Grund auf zu modernisieren. Man war sich einig, dass das geltende Tarifrecht kompliziert, unübersichtlich, widersprüchlich und insgesamt nicht mehr zeitgemäß

sei. Für den nötigen Leidensdruck, diese Erkenntnis in politisches Handeln zu überführen, sorgten unterschiedliche Entwicklungen. Seit Anfang der neunziger Jahre erleben wir eine dramatische Krise der Staatsfinanzen – bis heute weiß niemand so recht, wie der Staat und die Gemeinden ihre Leistungen bezahlen sollen. Die öffentlichen Unternehmen und Betriebe finden sich durch die Herstellung des EU-Binnenmarktes und den Verlust der Gebietsmonopolstellung unvermittelt im Wettbewerb mit privaten Anbietern; dies gilt namentlich für die öffentliche Energiewirtschaft, die kommunale Abfallwirtschaft, den öffentlichen Nahverkehr und die öffentlichen Krankenhäuser. Und schließlich orientiert sich die öffentliche Verwaltung zunehmend an Methoden der Privatwirtschaft. Die Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung ermöglicht eine exakte Zuordnung der Personalkosten auf die Kostenstellen und Produkte; leistungsfremde Faktoren schlagen damit unmittelbar und für jeden erkennbar auf die Produktkosten durch.

Was lag da näher, als sich auf der Ausgabenseite nach der größten Position umzusehen, hier nicht von ungefähr bei den Personalausgaben fündig zu werden und die folgenden Reformziele für einen neuen Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes festzulegen: Stärkung der Effektivität und Effizienz öffentlichen Handelns, Aufgaben- und Leistungsorientierung, Kunden- und Marktorientierung, Straffung, Vereinfachung und Transparenz, Praktikabilität und Attraktivität, Diskriminierungsfreiheit und die Lösung vom Beamtenrecht?<sup>1</sup>

In den folgenden Verhandlungen ging es dann konkret darum, das Tarifrecht zu ver-



Thomas Böhle\*

\* Dr. Thomas Böhle ist Präsident der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände und Personalreferent der Stadt München.

<sup>1</sup> »Prozessvereinbarung« zwischen den Tarifvertragsparteien vom 9. Januar 2003.

einheitlichen, 17 000 Eingruppierungsmerkmale radikal zurückzuführen, leistungsfremde Bezahlsbestandteile abzubauen, das Senioritätsprinzip zu beseitigen, Mobilität, Flexibilität und Leistungsorientierung zu ermöglichen und die Verwaltung, vor allem die öffentlichen Unternehmen und Betriebe, wettbewerbsfähig zu machen – eine anspruchsvolle Aufgabe, die beiden Seiten, Arbeitgebern und Gewerkschaften, viel abverlangte. Der Versuch der Länder, das Volumen der wöchentlichen Arbeitszeit zum dominierenden Thema zu erklären, scheiterte, zumal absehbar war, dass ver.di und die dbb tarifunion, sollte die Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) die Bestimmungen zur wöchentlichen Arbeitszeit kündigen, die Verhandlungen mit den Ländern umgehend für beendet erklären würden. Nachdem die Länder erwartungsgemäß aus dem Spiel waren, stellte sich die Frage: Sollte die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) es ihnen gleichtun und damit die historische Chance auf eine durchgreifende Reform des Tarifrechts (vermutlich auf Jahre hinaus) verspielen? Lohnten überschaubare, kurzfristig erzielbare Vorteile bei der wöchentlichen Arbeitszeit tatsächlich ein Ende der Verhandlungen – noch dazu, wenn sich Arbeitszeitverlängerungen nur punktuell bei Neueinstellten realisieren ließen? War es demgegenüber nicht besser weiterzuverhandeln und auszuloten, welche Fortschritte sich im Sinne der Prozessvereinbarung vom 9. Januar 2003 für alle Beschäftigten und auf Dauer realisieren ließen?

Die VKA setzte gemeinsam mit dem Bund auf weitere Verhandlungen, die am 10. Februar 2005 in Potsdam erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Der neue Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD), der am 1. Oktober 2005 in Kraft tritt, weist alle Attribute eines modernen Tarifrechts auf:<sup>2</sup> Differenzierungen in Branchen, Regionen und Betrieben, tarifvertragliche Öffnungsklauseln, Korridorlösungen, Härte- und Notfallregelungen; es ist vielfach gelungen, sich vom Beamtenrecht zu lösen; über leistungsorientierte Bezahlsbestandteile finden ertragsabhängige Komponenten Berücksichtigung; Kostenreduzierungen werden möglich, Wettbewerbsfähigkeit hergestellt. Kernpunkte des Einigungspapiers vom 10. Februar 2005 sind:

- Die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten wird aufgegeben. Um absehbaren demographischen Entwicklungen Rechnung zu tragen und den öffentlichen Dienst auch künftig attraktiv zu gestalten, werden Jüngere finanziell besser gestellt; damit korrespondiert eine Abflachung von Einkommenszuwächsen. Dadurch und durch die Lösung vom Lebensaltersprinzip erhöhen sich zugleich die Chancen Älterer.
- Die Bezahlung richtet sich künftig nicht mehr nach Alter und Familienstand, sondern nach Berufserfahrung und

individueller Leistung; Zeit- und Bewährungsaufstiege sind abgeschafft.

- Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wird es eine neue untere Entgeltgruppe geben, die über 300 € unter der jetzigen niedrigsten Lohngruppe liegt. In von Ausgliederungen bedrohten Bereichen können aufgrund einer entsprechenden Öffnungsklausel zusätzlich sparten- und unternehmensspezifisch weitere Kostenentlastungen vereinbart werden.
- Weihnachts- und Urlaubsgeld werden künftig zusammengelegt und betragen ab 2007 je nach Entgeltgruppe 60 bis 90% der aktuellen Werte.
- Von 2007 an wird eine variable leistungsbezogene Bezahlung von zunächst 1% des gesamten Entgeltvolumens eingeführt. Damit kann beispielsweise jedem zehnten Beschäftigten, wenn er Überdurchschnittliches zum Unternehmenserfolg beiträgt, aufs Jahr gerechnet gut ein Monatsgehalt zusätzlich leistungsbezogen gezahlt werden. Finanzierungsquelle sind die Einsparungen beim Weihnachts- und Urlaubsgeld.
- Es werden Führungsfunktionen auf Zeit (bis zu zwölf Jahre) und auf Probe (bis zu zwei Jahre) eingeführt.
- Durch weitgehende Arbeitszeitflexibilisierung (z.B. wöchentliche Arbeitszeitkorridore bis zu 48 Stunden) lassen sich Belastungsspitzen ohne zuschlagspflichtige Überstunden ausgleichen und belastungsarme Zeiten durch Freizeitausgleich überbrücken.
- Die wöchentliche Arbeitszeit konnte zum Preis einer Reduzierung im Osten für den Bundesbereich im Westen auf 39 Stunden verlängert werden; im kommunalen Bereich wurde für das Tarifgebiet West eine regionale Öffnungsklausel mit Verlängerungsmöglichkeit auf 40 Stunden vereinbart.

Als Ergebnis der gleichzeitig abgeschlossenen Lohnrunde wurden bei einer Laufzeit von 35 Monaten (1. Februar 2005 bis 31. Dezember 2007) jährliche Einmalzahlungen von jeweils 300 € vereinbart (entspricht einer Steigerung von rund 1% für 2005 und zwei Nullrunden für 2006 und 2007), die im Tarifgebiet Ost bei Fortführung der 2003 festgelegten West-Angleichung entfallen. Die Tarifverhandlungen für 2008 erfolgen sodann auf der Basis der Tabellenwerte von 2003.

Der Gegenseite konnten Zugeständnisse abgerungen werden, die zuvor kaum vorstellbar schienen:

- Leistungsbezahlung wird eben nicht »on top« gewährt, wie dies lange Zeit gefordert war, sondern kostenneutral durch Umwidmung eines Teiles der Sonderzahlung.
- Wer hätte zu Beginn der Verhandlungen eine neue Niedriglohngruppe für möglich gehalten, die signifikant unter dem jetzigen Lohnniveau liegt?
- Bei allen Beteuerungen für eine »Nullrunde« – gab es je ein auch nur annähernd vergleichbares Ergebnis?

<sup>2</sup> W. Möschel, Tarifvertragsreform zwischen Ökonomie und Verfassung, ifo Schnelldienst, 58. Jg., Nr. 2/2005, S. 5.

- Und schließlich zur Arbeitszeit – bis zuletzt beiderseits hoch emotionalisiert, von ver.di tabuisiert und zum Identifikationsthema schlechthin erklärt, wurde hier zweierlei erreicht: erstens eine, wenn auch sehr moderate pauschale Verlängerung und zweitens eine regionale Öffnung.

Natürlich wäre gerade bei der Arbeitszeit mehr erreichbar gewesen, wenn man sich ausschließlich an den eigenen Vorstellungen hätte orientieren können. So wäre denn eine Einigung zwischen Bund, Länder und Kommunen vermutlich ein Leichtes gewesen. Und vielleicht ist es gerade für manche Minister auf Länderebene in der Tat schwer verständlich, dass sich die Arbeitsbedingungen von Millionen Beamtinnen und Beamten mit wenigen Federstrichen ändern lassen, während sich das Gleiche auf dem Verhandlungsweg nicht oder nur gegen erhebliche Zugeständnisse erzielen lässt. Doch Tarifverhandlungen sind nun einmal kein Wunschkonzert und Ergebnisse ohne Kompromisse auf beiden Seiten nicht möglich.

Überhaupt baut so manche Position und Reaktion auf das kurze Gedächtnis der Öffentlichkeit. Da erzielen die Kommunen gemeinsam mit dem Bund einen historisch niedrigen Tarifabschluss mit einer fast noch nie da gewesenen Laufzeit. Die selben Länder nun, deren Vertreter im Jahr 2003 mehrheitlich einen Abschluss von linear 4,45% auf 27 Monate mit abgeschlossen haben, mäkeln, der Tarifabschluss sei »viel zu teuer« (Faltlhauser) bzw. »nicht finanzierbar« (Möllring) (Saarbrücker Zeitung, 11. Februar 2005). Vielleicht hilft da nur noch der Erklärungsversuch von Matthias Schiermeier in der Stuttgarter Zeitung (vom 11. Februar 2005), der die Frage aufwirft, ob es nicht vielleicht ganz einfach so ist, dass wenn sich zwei rote Arbeitgebervertreter mit einem grünen Gewerkschafter verständigen, aus der Sicht eines Schwarzen wenig Vernünftiges herauskommen kann.

Insgesamt bleibe ich bei der Bewertung, die ich unmittelbar im Anschluss und in Übereinstimmung mit einer Mehrheit von 90% in der Mitgliederversammlung der VKA am 10. Februar 2005 in Potsdam abgegeben habe: Das bisherige Tarifrecht wird durch ein modernes, leistungsorientiertes und transparentes Tarifrecht ersetzt, das den Anforderungen einer modernen Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger gerecht wird. Der Abschluss markiert eine Zäsur für den öffentlichen Dienst und ist zugleich ein Beleg dafür, dass die Sozialpartnerschaft funktioniert.



Ralf Stegner\*

## Den unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern muss Rechnung getragen werden

Aus Sicht eines unmittelbar in Tarifverhandlungen stehenden Akteurs ist es natürlich gegenwärtig nicht einfach, sich aus Ländersicht zu Positionen und Kompromisslinien zu äußern, die möglicherweise in Verhandlungen erst zu entwickeln oder aufzulösen sind. Dennoch möchte ich Ihnen die aus Ländersicht essentiellen Konfliktlinien und Lösungsansätze vorstellen, die in den laufenden Tarifverhandlungen das Geschehen zwischen Gewerkschaften und Ländern nachhaltig beherrschen.

### Flächentarifvertrag

Die Gewerkschaften ver.di und dbb-Tarifunion und der Vorstand der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) befinden sich mitten in Gesprächen über die Einführung eines modernen Tarifrechts für die rund 900 000 Angestellten der Länder. Das ist gut und notwendig. Es war höchste Zeit, dass wir wieder miteinander ins Gespräch kamen. Aus Schleswig-Holstein kamen dafür die nötigen Impulse zur Deeskalation.

Nachdem sich Bund und Verband kommunaler Arbeitgeber (VKA) mit den Gewerkschaften am 9. Februar 2005 unumkehrbar auf den Weg der Modernisierung des öffentlichen Tarifrechts begeben haben, sollen und wollen nunmehr auch Länder und Gewerkschaften wieder konstruktiv auf diesen z.T. schwierigen Pfad einschwenken. Auf diesem Pfad waren wir bereits gemeinsam ein gutes Stück vorangekommen.

Als Kompass für die Länder dient – das gebe ich gern zu – die Vereinbarung mit Bund und Kommunen vom 9. Febru-

\* Dr. Ralf Stegner ist Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein.

ar 2005. Sie enthält in vielerlei Hinsicht vernünftige und interessante Aspekte auch für die Länder und geht die längst überfällige Modernisierung des öffentlichen Tarifrechts nachhaltig an. Für die Länder, die nach Kündigung der Arbeitszeitbestimmungen in den Manteltarifverträgen seit rund einem Jahr an den Verhandlungen nicht mehr beteiligt waren, scheidet allerdings die einfache Übernahme im Sinne eines schlichten Beitritts zum Verhandlungsergebnis aus. Der Abschluss weist für die Länder finanziell erheblich höhere Belastungen auf, denen in den laufenden Verhandlungen, und ich betone Verhandlungen, Rechnung zu tragen ist. Als Beispiel möchte ich hier nur auf die gänzlich unterschiedlichen Personalstrukturen in den Ländern durch Hochschulen und Schulen hinweisen. Hier sind Lösungen für die Länder zu entwickeln, die finanziell auch zu schultern sind.

Der Umfang der Themen, und zwar ausgehend von der Modernisierung des öffentlichen Tarifrechts, über Sonderzahlungen, Flexibilisierung der Arbeitszeiten bis hin zur Frage der Löhne und Gehälter (Einmalzahlungen) erlaubt bei gutem Willen aller Beteiligten durchaus ein Ergebnis, das sowohl für die Beschäftigten als auch nach Lage der Länderhaushalte akzeptabel ist. Maximalforderungen von der einen oder anderen Seite helfen uns nicht weiter.

Ein modernes Tarifrecht ist notwendig, um ein übersichtlicheres, damit durch direkte Vergleichbarkeit auch gerechteres und darüber hinaus aus meiner Sicht auch stärker an der Leistung orientiertes Bezahlungssystem zu schaffen. Mit seinen 17 000 Eingruppierungsmerkmalen ist das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes nicht nur unübersichtlich. Auch die Bewertung bestimmter Tätigkeiten erscheint nicht mehr zeitgemäß. So sind viele typische Frauenberufe unangemessen knapp beschrieben und werden dadurch unterbewertet. Dies ist allerdings kein alleiniges Problem des öffentlichen Dienstes.

Der Tarifvertrag erfüllt in unserem wirtschaftlichen Alltag verschiedene Funktionen; in der Sozialgeschichte der Bundesrepublik hat er sich bewährt und einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens und der Ausgewogenheit zwischen vielfältigen wirtschaftlichen Interessenlagen gewährleistet. Daran gilt es grundsätzlich festzuhalten; gleichzeitig sind die Tarifpartner aber aufgefordert, den sich ändernden Rahmenbedingungen einer zunehmend globaler denkenden und handelnden Arbeitswelt Rechnung zu tragen.

Tarifverträge erfüllen Schutzfunktionen für die Beschäftigten. Sie sorgen dafür, dass die Angestellten an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben und ermöglichen ihnen insgesamt eine Beteiligung an Regelungen der Arbeitsbedingungen. Sie führen damit zu einer stärkeren Bindung der Beschäftigten an ihren Betrieb und somit zu mehr Engagement. Aus Arbeitgebersicht haben die Tarifverträge befriedende und ordnende Funktion. Deutschland hat deutlich weniger

Streiks als zum Beispiel Frankreich oder Großbritannien und geringere Lohnsteigerungen. Das Land hat als Arbeitgeber eine gesicherte Planungs- und Kalkulationsgrundlage hinsichtlich seiner nicht unerheblichen Personalkosten.

Der Erhalt eines einheitlichen Flächentarifvertrages im öffentlichen Dienst ist mir ein besonderes Anliegen und hat Vorbildfunktion für die private Wirtschaft. Das kann nur gelingen, wenn gleichzeitig die Tarifgemeinschaft deutscher Länder als einer der größten Arbeitgeberverbände der Bundesrepublik erhalten bleibt. Der Erhalt der TdL wird aber sehr stark davon abhängen, ob in den laufenden Verhandlungen ein Ergebnis erzielt werden kann, das den höchst unterschiedlichen Anliegen aller Länder annähernd gerecht werden kann. Das muss auch die Gewerkschaftsseite verstehen und akzeptieren.

Dem Erhalt der TdL und einem erfolgreichen Abschluss der Tarifverhandlungen kommt aus sozialpolitischer Sicht darüber hinaus auch übergeordnete Bedeutung zu: An einem in den essentiellen arbeitsrechtlichen Fragen tariflosen Zustand im öffentlichen Dienst, in dem arbeitsvertraglich nur einseitig Arbeitgeberrichtlinien mehr oder weniger ausgeprägt durchgesetzt werden, kann niemand ein ernsthaftes Interesse haben. Die Länder wirken nicht zuletzt auch gesetzgeberisch an der Entwicklung des Arbeitsrechts mit. Es ist deshalb für alle Seiten wichtig, hier ein gutes Stück Sozialkultur zu erhalten und sich gemeinsam auf das zurück zu besinnen, was dieses Land in der Vergangenheit hervor gebracht hat: die Kultur der sozialen Marktwirtschaft.

### Potsdamer Tarifabschluss

Der Potsdamer Tarifabschluss vom 9. Februar 2005 ist der erste Baustein zur großen Tarifrechtsreform durch Einführung einer neuen Entgeltordnung, in dem auch die Gewerkschaften durchaus ihre Reformfähigkeit unter Beweis gestellt haben. Aus meiner Sicht sind die Gewerkschaften mit ihrer Zustimmung zum Potsdamer Abschluss auf den Zug ins 21. Jahrhundert aufgesprungen, haben sicherlich ihr Ansehen als moderne Vertretung der Arbeitnehmerinteressen verbessert.

In den Grundpositionen stimme ich dem Potsdamer Abschluss zu. Im Detail gibt es aus Ländersicht aber auch kritisch zu hinterfragende Entscheidungen. Die für mich wichtigsten Aspekte möchte ich hervorheben:

1. Der Abschluss würde für die Länder Mehrkosten, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Personalstruktur, bedeuten. Wir brauchen jedoch Kostenneutralität.
2. Verteuernd für den Bereich der Länder wirkt sich insbesondere die neue Entgeltstruktur im höheren Dienst aus. Angesichts des in den Ländern vorhandenen Wissen-

schafts- und Bildungsbereichs mit seinem hohen Anteil an Beschäftigten im höheren Dienst besteht unter haushaltsmäßigen Gesichtspunkten hier deutlicher Nachsteuerungsbedarf.

3. Die Sonderzahlungen (Weihnachts- und Urlaubsgeld) werden nur moderat, und erst ab 2007 abgesenkt. Dieses erfolgt dann auch nur zur Finanzierung des ab 2007 eingeführten und zwingend auszukehrenden Leistungsentgeltes. Aus meiner Sicht muss, auch um eine Gleichbehandlung mit den Beamten herzustellen, auch an die Erzielung einer Haushaltsentlastung gedacht werden. Aus diesen Gründen haben die Länder bereits 2003 die Zuwendungs- und Urlaubsgeldtarifverträge kündigen müssen.
4. Ausdrücklich begrüße ich, dass die Arbeitszeitfrage erstmalig in den Verhandlungen zumindest bewegt worden ist. Ob das den kommunalen Arbeitgebern im Tarifgebiet West eröffnete regionale Fenster in den anstehenden Bezirksstarifverhandlungen belastbar sein wird, muss die Zukunft erweisen.
5. Die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten wird aufgegeben, das ist zeitgemäß.
6. Gewinner der Reform sind vor allem jüngere Beschäftigte. Damit bleibt auch für die Zukunft die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für jüngere besonders qualifizierte Bewerber sichergestellt.
7. Die Arbeitszeitflexibilisierung führt im TdL-Bereich nur sektoral zu Einsparungen, und zwar dort, wo bisher Überstunden in größerem Umfang geleistet wurden. Schichtdienstleistende sind aber von den Instrumenten Arbeitszeitkorridor und Rahmenzeit ausgenommen.
8. In den ersten Jahren wird das neue Recht leider nicht einfacher werden, das ist ein Manko. Die Überleitungsregelungen sind sehr kompliziert und können nur von den Personalakten führenden Stellen und nicht alleine von den Gehalt zahlenden Stellen (Besoldungsämter) umgesetzt werden. Diesen leidigen, letztlich aber auch vorübergehenden Umstand wird man aber hinnehmen müssen.
9. Sorgen bereitet mir die Meistbegünstigungsklausel im Potsdamer Abschluss hinsichtlich Arbeitszeit, Sonderzahlungen (Zuwendung, Urlaubsgeld etc.) und Entgelt. Nach dieser Klausel dürfen Bund und Kommunen tariflich günstigere Regelungen, die einem oder mehreren Ländern gewährt werden, automatisch auch auf sich beziehen. Die Meistbegünstigungsklausel erschwert die Verhandlungen nachhaltig, macht sie sicher aber nicht unmöglich. Es wird eine gehörige Portion Phantasie aufzuwenden sein, um gleichwohl ein faires und vor allen Dingen attraktives Verhandlungsergebnis zu erzielen. Da sich auch Schleswig-Holstein stets für den Erhalt des Flächentarifvertrages stark gemacht hat, ist es unbedingt erforderlich, innerhalb der TdL eine einheitliche Position zu vertreten. Es ist aber völlig abwegig, dass die Länder den Vertrag vom 9. Februar 2005 eins zu eins übernehmen, das hat mittlerweile aber auch die Gewerkschaftsseite verstanden.

### Anforderungen an einen TVöD »Länder«

Ich fordere: Soviel Flächentarifvertrag wie möglich, soviel Länderspezifika (Regionalisierung) wie nötig.

Die Nivellierungstendenzen im Tarifrecht der sechziger und siebziger Jahre, auch im öffentlichen Dienstrecht, sind sicher nicht mehr zeitgemäß. Wir müssen heute akzeptieren, dass die finanzielle Ausgangslagen und die unterschiedlichen politischen Zielsetzungen der Länder, durchaus auch über Parteigrenzen hinweg, Antworten der Tarifpartner in den laufenden Verhandlungen verlangen. Es ist aber unabdingbar, dass es einen geregelten Grundkonsens in der Fläche gibt, der letztlich auch das Prädikat »Flächentarifvertrag« noch verdient. Das schließt regionale Besonderheiten nicht aus.

Die TdL führt keine Tarifverhandlungen in Bayern oder für Bayern. Eine Lösung muss aber konkret so aussehen, dass sich sowohl der Freistaat als auch z.B. Schleswig-Holstein, in welchem weniger Arbeitszeitfragen als vielmehr Fragen der Sonderzahlungsausgestaltung in den Vordergrund der Betrachtung rücken, im Ergebnis wieder finden. Auch die neuen Bundesländer haben z.B. im Hinblick auf Fragen der Ost-West-Lohnangleichung ureigene Interessen, auf die Rücksicht zu nehmen ist.

Der Tarifabschluss der Gewerkschaften mit Bund und Kommunen deckt sich in den Grundpositionen mit denen der TdL.

1. Mit dem neuen Tarifrecht werden wir einen Paradigmenwechsel vollziehen: Es wird flexibel, einfach, verständlich, leistungsorientiert und wettbewerbsfähig sein und die Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes stärken.
2. Regionale Öffnungen verschaffen den Ländern nötige Gestaltungsspielräume, die tarifvertraglich auf bezirklicher Ebene näher zu konkretisieren sind, und zwar insbesondere für
  - a. Höhe und Ausgestaltung von Jahres-Einmalzahlungen (Zuwendung, Urlaubsgeld),
  - b. Höhe und Ausgestaltung von Elementen der Leistungsbezahlung (z.B. Leistungsprämien, Leistungszulagen, Leistungsstufen),
  - c. nach Möglichkeit eine begrenzte Spreizung der Entgelte unter regionalen Aspekten und
  - d. Umfang und Ausgestaltung von Arbeitszeitregelungen.
3. Auf Härtefälle und Notlagen muss angemessen reagiert werden können. Wir dürfen nicht aus dem Blick verlieren, dass es immerhin zwei Bundesländer mit einer verfassungsgerichtlich anerkannten Haushaltsnotlage gibt, die auch auf tarifvertraglicher Ebene hierauf reagieren müssen.
4. Über die Einführung einer Entgeltstufe für einfache Tätigkeiten im Bereich Servicedienstleistungen mag man sicher

geteilter Meinung sein. Im harten Wettbewerb mit privaten Dienstleistern bleiben nur so für den betroffenen Beschäftigtenkreis Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst zu angemessen geregelten Arbeitsbedingungen gesichert.

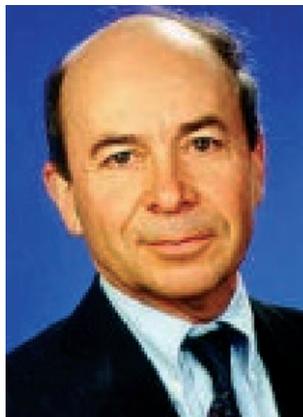
- Das neue Tarifrecht soll außerdem – dies ist für die Länder besonders wichtig – in Bezug auf das alte Recht kostenneutral sein. Die meisten Länder sind deutlich höher verschuldet als ihre Kommunen. Der Bund profitiert wiederum von den höheren Steuereinnahmen durch gestiegene Einkommen stärker, als er durch die Mehrkosten im Personalbereich verliert.

Mit Herrn Möllring, dem Vorstandsvorsitzenden der TdL, und Herrn Dr. Metz, dem Zweiten Stellvertreter im Vorstand, weiß ich mich in dieser Ausrichtung einig, auch wenn hinsichtlich der detaillierten Ausgestaltung von Arbeitszeit und Sonderzahlungsregelungen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen vorhanden sein mögen.

### Optimistischer Ausblick

Mein Interesse ist ein modernes Tarifrecht, das einen fairen Interessenausgleich zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern herbeiführt. Zugleich ist den unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern Rechnung zu tragen. Das neue Tarifrecht muss also sowohl die Lage der öffentlichen Haushalte berücksichtigen als auch für die Beschäftigten akzeptabel sein. Unser größtes und wichtigstes Kapital sind unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein fairer Interessenausgleich gewährleistet die bestmögliche Förderung dieses Potentials.

Aus meiner Sicht ist und bleibt der Erhalt der Tarifgemeinschaft der Länder sehr wertvoll, er ist kein Selbstzweck, wäre aber erste Voraussetzung, dem Fernziel des einheitlichen Tarifrechts doch wieder geschlossen ein Stück näher zu kommen. Ich bin optimistisch, ein Selbstläufer sind die Tarifverhandlungen jedoch nicht.



Walter A. Oechsler\*

## Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – eine Beurteilung aus personalwirtschaftlicher Sicht

### Ausgangssituation: überfällige Reform

Die Reform des auf das Jahr 1961 zurückgehenden Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) war längst überfällig. Dieses Reformwerk stammt aus einer auf Stabilität angelegten (bürokratischen) Industriegesellschaft und hat sich relativ innovationsresistent in die heutige Zeit gerettet. Mit diesem Tarifwerk haben zwar sowohl die Gewerkschaften und die Arbeitnehmervertretungen als auch die Arbeitgeber im öffentlichen Dienst über die Zeit eine relativ unproblematische Handhabung in der Praxis erreicht, doch ist dieses Tarifwerk zunehmend an Grenzen gestoßen. Verantwortlich dafür waren vor allem die Veränderungen in der Arbeitswelt. Der öffentliche Dienst hat sich zunehmend vom Bürokratiemodell zum New Public Management entwickelt, was durch die Anwendung von auf Flexibilität angelegten Managementinstrumenten gekennzeichnet ist. Weiterhin hatte der BAT einen fast universellen Anwendungsbereich. In der Bundesverwaltung und den Gebietskörperschaften waren neben der Hoheitsverwaltung auch Leistungsverwaltungen von der Finanz- und Arbeitsverwaltung über Straßenreinigung, Krankenhäuser und die Wissenschaft bis zu öffentlich-rechtlichen Sparkassen durch den BAT abgedeckt. Dies hat auch zunehmend zu Spartentarifverträgen geführt, um den Besonderheiten dieser ganz unterschiedlichen Institutionen gerecht werden zu können. Weiterhin führten die vielen Ausnahme-, Sonder- und Zulagenregelungen zu Unübersichtlichkeit und komplizierter Handhabung.

Unter Zugzwang kam der BAT auch durch die Reformen des öffentlichen Dienstrechts. Seit 1997 sind durch das

\* Prof. Dr. Walter A. Oechsler ist Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Personalwesen und Arbeitswissenschaft der Universität Mannheim.

Dienstrechtsreformgesetz Leistungszulagen, -prämien und leistungsorientiertes Vorrücken bzw. Hemmen bei Leistungsstufen möglich. Auch für die Professorenbesoldung wurden leistungsorientierte Entgeltbestandteile eingeführt. Dass neben diesen Regelungen im Beamtenrecht entsprechende Regelungen für die Angestellten und Arbeiter damit überfällig waren, ergibt sich schon aus Aspekten der Gleichbehandlung und Symmetrie im öffentlichen Dienst. Schließlich hat sich die Tariflandschaft insgesamt stärker in Richtung leistungsbezogene variable Entgeltbestandteile entwickelt. Als Beispiele hierfür stehen der Bankentarifvertrag, der leistungsbezogene Zulagen vorsieht, oder auch der Bundesentgelttarifvertrag Chemie, der erfolgsabhängige Komponenten bei der jährlichen Sonderzahlung regelt.

In dieser Situation war eine Reform des Bundesangestelltentarifvertrags längst überfällig. Die Kernpunkte der Reform werden im Folgenden unter personalwirtschaftlichen Aspekten analysiert und hinsichtlich ihres Modernisierungsgrads beurteilt. Es geht dabei weniger um Detailregelungen als um die grundsätzliche personalwirtschaftliche Systematik.

### **Kernpunkte der Tarifreform: Grundentgelt, Entwicklungsstufen, leistungsorientierte Bezahlung und Arbeitszeitflexibilisierung**

Im Mittelpunkt steht die neue Entgelttabelle, welche die bisherigen Lohn- und Vergütungstabellen ersetzt. Mit dieser neuen Tabelle entfallen künftig neben der allgemeinen Zulage auch Orts- und Sozialzuschläge und werden Arbeiter und Angestellte gleichermaßen erfasst. Die Tabelle enthält 15 Entgeltgruppen. Dies entspricht allerdings auch der bisherigen Differenzierung im BAT. Es wird damit nach wie vor eine Entgelthierarchie über 15 Entgeltgruppen gespannt, die allerdings Ausdruck des Spezialistentums der typischen stabilen Industriegesellschaft ist. Von Seiten der Arbeitgeber wird dabei die Einrichtung der Entgeltgruppe 1 begrüßt, die ca. 300 € niedriger angesetzt ist als der bisherige BAT-Betrag. Diese Entgeltgruppe ermöglicht die Fortführung von Aufgaben, die im Wettbewerb mit Anbietern mit günstigeren Tarifbedingungen, wie z.B. Gebäude- und Straßenreinigung, gefährdet waren. Diese unterste Tarifgruppe kann durch landesbezirkliche tarifliche Regelungen flexibel genutzt werden. Damit ist zwar eine flexible Handhabung der untersten Entgeltgruppe gegeben, die Frage ist allerdings, ob die obersten Tarifgruppen einen Anreiz darstellen, um am Arbeitsmarkt attraktive Bewerber anzuziehen. Dies gilt vor allem für Tätigkeiten im Rahmen der informationstechnologischen Unterstützung. Der öffentliche Dienst steht zwar unter Kostendruck, weshalb die Tarifgemeinschaft der Länder diesen Tarifvertrag nicht übernehmen möchte, doch hinken die Entgelthöhen vor

allem bei den oberen Tarifgruppen hinter den Entwicklungen in der Privatwirtschaft her. Die Wissenschaft hat hier beispielsweise ihre Wettbewerbsfähigkeit längst verloren.

Das Grundentgelt wird in zwei Stufen differenziert: Nach der festen Eingangsstufe ist nach einem Jahr ein Aufstieg in die Stufe II vorgesehen. Dabei ist es für die Kommunen möglich, die Entgeltgruppen 1 – 4 flexibel zu konfigurieren, um bestimmte öffentliche Aufgabenbereiche, wie z.B. im Servicebereich und Krankenhäusern und in der Entsorgungssparte, wettbewerbsfähig zu halten. Sonderregelungen, wie Bewährungs-, Zeit- und Tätigkeitsaufstiege, sind abgeschafft. Die Probezeiten können dagegen im Führungsbereich bis auf zwei Jahre verlängert werden. Weiterhin ist für Führungskräfte die Möglichkeit von Zeitverträgen gegeben.

Zu den Stufen I und II im Grundentgelt kommen Stufen III bis VI als Entwicklungsstufen. Im Regelfall ist ein Vorrücken nach Stufe III nach drei Jahren, nach Stufe IV nach sechs Jahren, nach Stufe V nach zehn Jahren und nach Stufe VI nach fünfzehn Jahren möglich. Diese Stufen sind allerdings leistungsabhängig gestaltet, d.h., dass besonders gute Leistungen zu schnelleren Aufstiegen führen und dass bei erheblich unter dem Durchschnitt liegenden Leistungen keine Stufensteigerung und damit Einkommenserhöhung stattfindet. Die leistungsorientierte Steuerung der Entwicklungsstufen ist damit analog dem Modell bei der Dienstrechtsreform ausgestaltet.

Als weitere Neuerung sieht der Tarifvertrag den Einstieg in leistungsorientierte Bezahlung ab dem Jahr 2007 mit 1% des Entgeltaufkommens vor. Dieser Betrag wird dadurch aufgebracht, dass sich ab 2007 die dynamische Jahressonderzahlung reduziert, und zwar auf:

90% auf die Entgeltgruppen 1–8,  
80% auf die Entgeltgruppen 9–12,  
60% auf die Entgeltgruppen 13–15.

Damit werden Teile der bisher fixen Jahressonderzahlung variabilisiert und leistungsorientiert vergeben. Mit Blick auf diese leistungsorientierten Entgeltkomponenten ergibt sich die Chance, ausgehend von den strategischen Zielsetzungen der jeweiligen Institution, Zielsysteme zu operationalisieren und Zielvereinbarungssysteme mit den Mitarbeitern einzuführen. Dies und die Festlegung nachprüfbarer Leistungsstandards würde eine ganz neue Führungsqualität bedeuten, ist aber nur über einen gigantischen Organisations- und Personalentwicklungsprozess zu erreichen.

Schließlich sieht der Tarifvertrag weiter gehende Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung vor. So wurde der Aus-

gleichszeitraum für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit, in dem 39 Stunden erreicht werden müssen, auf ein Jahr festgelegt (bisher 26 Wochen). Im Bereich der kommunalen Arbeitgeber kann die wöchentliche Arbeitszeit auf 40 Stunden verlängert werden. Der neu gefasste Überstundenbegriff ermöglicht ferner den Ausgleich von Mehrarbeit bis zum Ende der nächsten Woche, bevor eine zuschlagspflichtige Überstunde entsteht. Eine betriebliche Flexibilisierung der Arbeitszeit wird ermöglicht, indem im wöchentlichen Arbeitszeitkorridor durch Betriebs- oder Dienstvereinbarungen bis zu 45 Stunden zuschlagsfrei gestellt werden können. Auch kann die Arbeitszeit über die Einführung von Arbeitszeitkonten nach betrieblichen Notwendigkeiten und persönlichen Bedürfnissen der Beschäftigten gestaltet werden.

Zusammenfassend kann mit Blick auf die Entgeltsystematik festgestellt werden, dass bei der Grundentgeltfindung die bisherige Vorgehensweise leicht modifiziert fortgeführt wird, indem eine Eingruppierung in 15 Entgeltgruppen vorgenommen wird. Der bisher dominierende Senioritätsmechanismus beim Vorrücken in Entgeltgruppen greift nur noch nach dem ersten Jahr. Danach wird das Vorrücken oder das Verbleiben in Stufen durch Beurteilung der Leistung gesteuert. Auch ist ab 2007 eine leistungsorientierte Bezahlung möglich, die zum Einstieg an Volumen von 1% der Entgeltsumme ausmacht und aus Kürzungen bei der jährlichen Sonderzahlung gespeist wird. Die hier zum Ausdruck kommende Leistungsorientierung stellt eine wesentliche Änderung gegenüber der bisherigen Senioritätsorientierung des BAT dar. Auch die Regelungen zur Arbeitszeit lassen eine weitergehende betriebliche Flexibilisierung zu. Damit sind ohne Zweifel Fortschritte erreicht worden, die im Folgenden aus personalwirtschaftlicher Sicht kommentiert werden sollen.

### **Modernisierungsdefizite und Umsetzungsprobleme: Personaleinsatzflexibilität und systematisches personalwirtschaftliches Instrumentarium**

Bei der Grundentgeltfindung hat sich wenig geändert. Herkömmlicherweise erfolgt diese über die Anwendung von Arbeitsbewertungsverfahren. Analytische Verfahren beruhen auf Kriterien wie Fachkönnen, Beurteilungsfähigkeit und Verantwortung, anhand derer Stellen bewertet und in eine Rangordnung von Stellenwerten gebracht werden. Summarische Verfahren beurteilen die Stelle als Ganzes. Der BAT und der TVöD bestehen aus einer Mischung von summarischer und analytischer Bewertung. Diese Verfahren haben den Nachteil, dass sie z.B. bei arbeitorganisatorischen oder technologischen Änderungen einen großen Neubewertungsaufwand nach sich ziehen. Sie führen zudem zu einer Spezialisten- bzw. Expertenhierarchie, die nicht unbedingt den mo-

deren Formen der Arbeitsorganisation entsprechen. In der heutigen Arbeitswelt kommt es vor allem darauf an, einen Leistungsprozess so durchzuführen, dass am Ende dieses Prozesses ein zufriedener Kunde bzw. Leistungsempfänger steht. Dies führt dann zu teamorientierten Produktions- bzw. Organisationsformen, bei denen nicht Arbeitsteilung von Spezialisten, sondern Zusammenarbeit im Team gefordert ist. Damit steht nicht Einzelbeherrschung von bestimmtem Fachkönnen im Vordergrund, sondern die Verfahrensherrschaft über den gesamten Leistungsprozess und Personaleinsatzflexibilität. Im Zuge der Verwaltungsreform sind solche kunden- und prozessorientierte Modelle an der Tagesordnung. Diesen Entwicklungen nach wie vor eine 15-stufige Entgelthierarchie entgegenzusetzen, bedeutet ein Verharren in der arbeitsteiligen Spezialisierungstendenz des Taylorismus.

Die Entwicklungen in der Entgeltfindung gehen weltweit und auch im öffentlichen Dienst weg von differenzierter Arbeitsbewertung und steilen Entgelthierarchien hin zu pauschalierter Grundentgeltfindung. So ist bspw. die Volkswagen AG von differenzierter Arbeitsbewertung abgekommen, da der technologische Wandel einen nicht zu bewältigenden Neubewertungsaufwand der Stellen mit sich brachte. Dort wird inzwischen nach Arbeitssystemen entlohnt, in denen gleichartige Tätigkeiten zusammengefasst werden. Bei diesem Beispiel ist schon eine Tendenz zu erkennen, die sich auch in der Verwaltung zeigt. Die Grundentgeltfindung richtet sich immer weniger nach den Stelleninhalten, sondern nach den Qualifikationen, die für bestimmte Leistungsprozesse benötigt werden. So genannte skill based pay-Systeme honorieren die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Qualifikationen und ermöglichen eine große personelle Einsatzflexibilität.

Realistischerweise kann man nicht erwarten, dass sich die öffentliche Verwaltung in einem reformierten Tarifvertrag an die Spitze der weltweiten Entwicklung setzt. Doch hätte es einer Reform gut angestanden, dass der Übergang von der stabilen, bürokratischen Industriegesellschaft in die flexible Informationsgesellschaft wenigstens in Ansätzen nachvollzogen wird. So hätte sich bspw. angeboten, die Grundentgeltfindung in Bandbreiten zu gestalten, die auf der Grundlage des Leistungsprozesses eine flexible Einordnung zwischen dem unteren und oberen Band zulässt. Mit solchen Systemen lassen sich dann auch teamorientierte Organisationsformen besser erfassen und eingruppieren und eine größere Personaleinsatzflexibilität realisieren.

Ein im Rahmen der Verwaltungsreform durchweg zu beobachtendes Defizit besteht darin, dass personalwirtschaftliche Instrumente – in diesem Falle die Entgeltfindung – isoliert gestaltet und reformiert werden. Die öffentliche Verwaltung benötigt genauso wie jede andere Organisation ein systematisches personalwirtschaftliches Konzept. Auch hier hät-

te es sich angeboten, bspw. auf der Grundlage des strategischen Human Resource Management ein Konzept zu entwickeln, bei dem die Entgeltfindung systematisch ihren Stellenwert erhält. In diesen Konzepten stehen die Leistungsprozesse im Mittelpunkt. Aus den Leistungsprozessen lassen sich nämlich kritische Erfolgsfaktoren identifizieren, die sowohl zur Personalauswahl genutzt werden können als auch zur Leistungsbeurteilung. Die Leistungsbeurteilung, die im Tarifwerk schlicht vorausgesetzt wird, stellt den Dreh- und Angelpunkt des personalwirtschaftlichen Instrumentariums dar. Aus den Beurteilungsergebnissen lassen sich nämlich Entscheidungen über die Entgeltfindung (Leistungsstufen und -zulagen) treffen. Darüber hinaus bilden die Ergebnisse der Leistungsbeurteilung die Grundlage für Personalentwicklungsentscheidungen. Hier wäre es auch wichtig gewesen, Personalentwicklung systematisch einzubauen, um diese auch im Zusammenhang mit Entscheidungen über Entwicklungsstufen zu sehen. Schließlich fehlen eine systematische Verortung kurzfristiger operativer Anreize und langfristiger strategischer Anreize sowie deren Zusammenwirken.

Der gesamte Unterbau personalwirtschaftlicher Systeme und Instrumentarien wird im Tarifvertrag als unproblematisch vorausgesetzt. Allein schon für die Leistungsbeurteilung bedeutet dies, dass mit allen Arbeitnehmern Leistungsstandards vereinbart, periodische Beurteilungen durchgeführt und in Mitarbeitergesprächen erörtert werden müssen. Schulung von Beurteilern und zu Beurteilenden und Einführung von Mitarbeitergesprächen stellen langfristige Organisations- und Personalentwicklungsprozesse dar, für die bislang kaum Budgets existieren. Dazu kommt das Problem, dass im öffentlichen Dienst in aller Regel die einfach zu handhabenden, aber methodisch schwächsten merkmalsorientierten Einstufungsverfahren zur Beurteilung herangezogen werden. Deshalb steht zu befürchten, dass die instrumentelle Umsetzung wegen Schulungsdefiziten, finanzieller Engpässe und methodischer Unzulänglichkeiten an enge Grenzen stoßen wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zwar Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung ausgeweitet werden, dass aber die Potentiale einer zeitgemäßen Entgeltfindung zumindest mit Blick auf die Grundentgeltfindung nicht genutzt werden. Die Einführung leistungsorientierter Entgeltkomponenten ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, doch mangelt es an einer systematischen personalwirtschaftlichen Grundlage. Dies kann sich als gravierende Implementierungshürde in der Praxis auswirken. Den bei den bisherigen Dienstrechtsreformen zu beobachtenden Kardinalfehler, dass durchgehend von Kostenneutralität ausgegangen wurde, hat man bei der Tarifreform nicht gemacht. Es sind Regelungen vorgesehen, wie die Mittel für die leistungsorientierte Bezahlung aufgebracht werden. Ob die Höhe der Mittel nennenswerte Motivationseffekte erzeugen kann, bleibt allerdings dahin gestellt.

### **Fazit: Orientierung an Unzulänglichkeiten der Vergangenheit und nicht an Chancen der Zukunft**

Die Analyse macht deutlich, dass die Tarifreform nicht die große durchgreifende Modernisierung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst darstellt. Sie ist eher daran orientiert, die unübersehbaren und drückenden Unzulänglichkeiten der Vergangenheit aufzuarbeiten, als die Chancen zu nutzen, die sich mit Blick auf den state of the art personalwirtschaftlicher Systeme bieten würden.

Bei Verbandstarifverträgen ist generell festzustellen, dass die Inhalte eher rückwärtsorientiert und innovationsresistent sind. Es wäre an der Zeit, diese durch die Tarifparteien so attraktiv auszugestalten, dass das Problem der Tariffucht nicht mehr auftritt.



Monika Böhm\*

## Alles neu – oder doch nur alter Wein in neuen Schläuchen?

Im Februar 2005 haben sich der Bund und die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände auf der einen sowie ver.di und die dbb Tariffunion auf der anderen Seite über Grundzüge und wesentliche Kernpunkte eines neuen Tarifrechts geeinigt. Die Tarifvertragsparteien selbst haben damit geworben, dass sie ein modernes, leistungsorientiertes und transparentes Tarifrecht für alle Beschäftigten geschaffen hätten, das den Anforderungen an eine moderne Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger gerecht werde. Hält dieses Urteil einer näheren Überprüfung stand?

### Kein Tarifrecht für alle Beschäftigten

Der neue Tarifvertrag hat einen nur eingeschränkten Geltungsbereich. Er erfasst nicht alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Von einer umfassenden Reform kann schon aus diesem Grund keine Rede sein.

Geltungsbeschränkungen gibt es in zweierlei Hinsicht:

Zum einen muss über eine Übernahme des Tarifabschlusses auf die Länder erst noch verhandelt werden. Unmittelbar beteiligt waren bislang nur der Bund und die Kommunen. Gerade aber die Länder sind die größten Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes. Dies zeigt sich besonders deutlich bei den Beschäftigungskosten. Während diese beim Bund etwa 10% des Haushaltsvolumens ausmachen und bei den Kommunen ca. 27%, sind es bei den Ländern regelmäßig über 37% des zur Verfügung stehenden Etats. Etwa ein Drittel der Beschäftigten entfällt auf Beamte, zwei

Drittel auf Arbeiter und Angestellte. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass die Länder die mit dem Tarifvertrag verbundenen Kosten sehr genau prüfen und bislang eine Übernahme scheuen.

Zum anderen gilt der Tarifvertrag nicht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, sondern lediglich für Arbeiter und Angestellte. Der – verfassungsrechtlich vorgegebene – Sonderstatus der Beamten bleibt erhalten. Ungleichbehandlungen insbesondere bei der Besoldung und Versorgung zwischen den beiden Gruppen werden damit weiter zementiert, obwohl es häufig eher zufällig ist, ob eine Stelle mit einem Angestellten oder einem Beamten besetzt wird. Lediglich in den klassischen Hoheitsbereichen, wie insbesondere innere und äußere Sicherheit, diplomatischer Dienst, Justiz und Finanzverwaltung, ist die Ernennung der Mehrzahl der Beschäftigten zu Beamten noch zu rechtfertigen. In allen anderen Bereichen ist eine funktionale Abgrenzung zwischen Beamten oder Arbeitnehmern dagegen weder möglich noch üblich. Eine Vereinheitlichung der überkommenen Statusdifferenzierung ist insoweit überfällig.

Selbst wenn ein einheitliches öffentliches Dienstrecht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes jedenfalls derzeit nicht durchsetzbar ist, sollte doch künftig mehr darauf geachtet werden, nur die tatsächlich in originär hoheitlichen Bereichen Tätigen zu Beamten zu ernennen. Die zum Teil praktizierte Verbeamtung zur Einsparung von Beiträgen zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung ist kurzsichtig und kontraproduktiv, weil dadurch erst nach dem Eintritt in den Ruhestand anfallende Versorgungslasten ausgeblendet werden. Vorhandene Ansätze zur zeitnahen Ansparung von Versorgungsbeiträgen müssen ausgebaut werden.

### Die Kernelemente des Tarifabschlusses im Einzelnen

#### Vereinfachung

Der bislang bestehende Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) ist 45 Jahre alt. Würde man alle Tarifverträge im öffentlichen Dienst zusammenstellen, käme man auf ein Druckwerk von über 3 000 Seiten, das ca. 17 000 Tätigkeitsmerkmale fest-schreibt. Vor diesem Hintergrund können Bemühungen um Vereinfachung und Transparenz nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die in dem vorliegenden Tarifvertrag vorgenommene Überarbeitung der Entgelttabelle stellt insoweit einen wichtigen Einstieg in eine umfassende Reform dar. Alle bisherigen Lohn- und Vergütungstabellen werden ersetzt. Die im Tarifvertrag vorgesehenen zusätzlichen Zahlungen in Höhe von jeweils 300 € in den Jahren 2005 bis 2007 stellen auf den ersten Blick gerade für die personalintensiven Landeshaushalte eine Hürde für die an sich sinnvolle Übernahme dieser Vereinfachungen des Tarifvertrags dar. Zu be-

\* Prof. Dr. Monika Böhm ist Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Philipps-Universität Marburg, sie war Mitglied der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission »Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft«.

rücksichtigen ist aber, dass durch die vorgesehene Regelung die bei den Arbeitgebern langfristig bei prozentualen Steigerungen anfallenden Kosten vermieden werden. Wenn nach Ablauf der (Mindest-)Laufzeit des Tarifvertrages Ende 2007 neu über die Festsetzung der Bezahlung verhandelt wird, ist Maßstab der Entgeltstand zu Beginn der Laufzeit. Die Einmalzahlungen fließen in die Berechnung des Grundgehaltes grundsätzlich nicht ein. Die einheitliche Festsetzung der Sonderzahlungen führt darüber hinaus in den unteren Gehaltsstufen zu höheren Steigerungen, als dies bei einer prozentualen Steigerungsrate der Fall gewesen wäre. Erreicht wird damit zugleich eine gewisse Umverteilung. Dies gilt auch für die Bezüge der Berufseinsteiger, die damit mehr ansteigen als die der schon länger Beschäftigten und damit regelmäßig höher eingruppierten.

Die Orts- und Sozialzuschläge entfallen. Das ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Nicht die Berücksichtigung von Alter, Familienstand und Kinderzahl sollte die Bezahlung bestimmen, sondern die ausgeübten Funktionen. Soziale Aspekte betreffen nicht nur die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, in dem immerhin mehr als 13% aller Erwerbstätigen in Deutschland tätig sind, sondern alle Arbeitnehmer und sollten deshalb auch in für alle gleicher Form, etwa im Rahmen des Steuerrechts berücksichtigt werden. Insofern ist es inkonsequent, dass die kinderbezogenen Zuschläge für bis zum 31. Dezember 2005 geborene Kinder erhalten bleiben, ebenso dienstaltersabhängige Zulagen, auf die noch zurückzukommen sein wird.

Ob durch die nunmehr erforderlich werdende Neuordnung auch der vorhandenen Beschäftigungsverhältnisse aber auch immer eine sachgerechte Zuordnung der ausgeübten Tätigkeiten erreicht werden können, ist zweifelhaft. Von gewerkschaftlicher Seite wird hervorgehoben, dass es nicht nur gelungen sei, im Rahmen der erforderlichen Überleitungen nicht nur mindestens das bisherige Einkommen abzusichern, sondern auch, dass im Wege des Strukturausgleichs für bestimmte Gruppen zusätzliche Zahlungen vereinbart wurden, um deren Zukunftserwartungen zu sichern. Verglichen mit der Privatwirtschaft stellt sich die Situation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im öffentlichen Dienst jedenfalls relativ gesehen positiv dar, auch wenn dies von den Beschäftigten nicht immer so wahrgenommen wird. Allzu weitreichende Erwartungshaltungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind vor diesem Hintergrund zu relativieren, zumal ein weiterer grundlegender Unterschied zwischen privaten und staatlich Beschäftigten durch den Tarifvertrag weiter zementiert wird, nämlich die weitreichende Unkündbarkeit auch der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst.

### *Unkündbarkeit*

Nach den Regelungen des Tarifvertrages bleiben die tariflichen Bestimmungen zur Unkündbarkeit sowie insoweit gel-

tende Sonderregelungen, die die Einstellung von Zeitangestellten zu begrenzen suchen, in Kraft. Der Status quo bleibt damit erhalten. Demnach wird jedenfalls in den alten Bundesländern üblicherweise nach 15 Jahren der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst die Unkündbarkeit erreicht. Schon zuvor aber sind Kündigungen nur unter engen Voraussetzungen möglich.

Die Gewerkschaft ver.di zählt die Aufrechterhaltung der Unkündbarkeit zu den »dicken Pluspunkten« im neuen Tarifvertrag. Die Arbeitgeber hatten diesen Schutz für die Beschäftigten nicht beibehalten wollen, konnten sich gegenüber den Vertretern der Beschäftigten aber nicht durchsetzen. ver.di hebt insoweit hervor, dass die Qualität des öffentlichen Dienstes und seiner Leistungen bei der Neugestaltung des Tarifrechts im Vordergrund stehe, nicht die Kostenneutralität. Richtig daran ist sicherlich, dass allein kostenorientierte Reformentscheidungen sich häufig zumindest als kurzfristig herausstellen dürften. Gleichwohl ist angesichts der nicht eben wohlgefüllten öffentlichen Kassen eine Einbeziehung der Kosten von Reformen vom Grundsatz her aber unabdingbar.

Außerdem ist es zweifelhaft, ob das Festhalten an der Unkündbarkeit zur Qualitätssicherung des öffentlichen Dienstes beiträgt. Auch wenn man davon ausgeht, dass die Mehrzahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit großem Einsatz und Engagement arbeiten, dürfen doch die negativen Auswirkungen der Unkündbarkeit nicht unterschätzt werden. Vermittelt wird nämlich gerade durchaus auch anzutreffenden Schlechtleistern und Leistungsverweigerern das Gefühl, dass man letztlich für unzureichende Leistungen nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Abgesehen davon, dass nicht erledigte Arbeiten von engagierteren Kolleginnen und Kollegen zusätzlich übernommen werden müssen, kann das zu falschen Anreizwirkungen, einer ungerechten Belastungsverteilung und langfristig auch zu einer Demotivierung selbst der Engagiertesten führen.

Im Beamtenrecht, das insoweit bislang Vorbildfunktion auch für die Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse von Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst hatte, soll die Unkündbarkeit gegenüber politischen Einflüssen unabhängige Amtsführung sicherstellen. Auch für diesen Bereich ist der Grundsatz zu überprüfen. Systemgerecht ist er jedenfalls vom Grundsatz her für im Kernbereich hoheitliche Tätigkeiten. Bei der überwiegenden Zahl der Stellen im öffentlichen Dienst sollte zur Stärkung der Leistungsorientierung des öffentlichen Dienstes jedoch eine Aufgabe der Unkündbarkeit nochmals überdacht werden.

### *Leistungsorientierung*

Die vom neuen Tarifwerk angekündigte Leistungsorientierung wird jedoch enger verstanden. Sie bezieht sich zum einen darauf, dass in Zukunft Stufenaufstiege leistungsab-

hängig gestaltet werden sollen. Angeknüpft wird damit an bereits im Beamtenrecht vorgesehene Regelungen. Dort wurde bereits 1997 einer vordem allein (dienst-)altersbedingten Erhöhung der Bezüge Grenzen gesetzt. Nunmehr kann auch im Tarfbereich bei Leistungen, die erheblich über dem Durchschnitt liegen, die erforderliche Zeit in den Stufen verkürzt werden. Bei Leistungen, die erheblich unter dem Durchschnitt liegen, können die erforderlichen Zeiten verlängert werden. Man mag dies als stärkere Leistungsorientierung rechtfertigen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die in den Stufen zum Ausdruck kommende Grundorientierung am Dienstalter an sich nicht leistungsbezogen ist. Nicht jeder Beschäftigte setzt durch die längere Ausübung von Tätigkeiten mögliche Erfahrungsgewinne unbedingt auch in bessere Leistungen um. Dennoch eignen sich die leistungsabhängigen Stufenaufstiege durchaus als Instrument dafür, einer regelmäßigen Leistungsbewertung auch Konsequenzen folgen zu lassen.

Neu ist die Einführung von ersten Elementen einer leistungsorientierten Bezahlung. Neben das Monatsentgelt soll eine variable, leistungsorientierte Komponente treten. Als Zielgröße ist dabei ein Volumen von 8% der Entgeltsumme der Tarifbeschäftigten des jeweiligen Arbeitgebers vorgesehen. Gestartet werden soll 2007 mit einem Volumen von 1% der Summe der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres. Kriterien und Modalitäten der Leistungsbezahlung wurden nicht festgelegt, sondern bleiben der Vereinbarung von Personal- oder Betriebsrat und Arbeitgeber überlassen. Ob es diesen gelingen wird, tragfähige Regelungen zu treffen, bleibt abzuwarten. Voraussetzung wären transparente und sachgerechte Kriterien sowie deren angemessene Umsetzung in der Praxis.

### *Arbeitszeit*

Die Arbeitszeit wird auf durchschnittlich 39 Stunden wöchentlich für alle Bundesbeschäftigten angehoben, den kommunalen Tarifvertragsparteien bleibt es vorbehalten, auf bis zu 40 Stunden zu verlängern. Vielen Bundesländern ist dies zu wenig. Angestrebt werden weitere Verlängerungen, wie sie für Beamte und neu eingestellte Arbeitnehmer teilweise schon auf bis zu 42 Stunden umgesetzt wurden. Beschäftigungs- und familienpolitisch sind diese Entwicklungen zwiespältig zu beurteilen. Sie sind natürlich eine Möglichkeit zur Einsparung im öffentlichen Dienst, weil die Erhöhung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich jedenfalls rechnerisch zum Wegfall von haushaltsrelevanten Stellen führt. Auf Länderebene wird dies relevant insbesondere bei den Lehrern und Polizisten, die den größten Anteil der Landesbeschäftigten stellen.

Beschäftigungspolitisch erscheint der Nutzen der Arbeitszeitverlängerung zweifelhaft. Sie führt zu einer stärkeren Arbeitsbelastung und erschwert die derzeit nahezu allseits ge-

forderte bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dazu kommt, dass arbeitsmedizinische Studien ohnehin die Schlussfolgerung nahe legen, dass längere Arbeitszeiten nicht unbedingt zu mehr Leistungsertrag führen. Nicht umsonst werden vielerorts die Leistungen von teilzeitbeschäftigten Frauen besonders geschätzt, die allerdings noch allzu häufig nicht auch zu einer angemessenen Berücksichtigung im Rahmen der vorhandenen Aufstiegsmöglichkeiten führen.

Sinnvoller erscheint es deshalb unter Leistungsgesichtspunkten, den Schwerpunkt nicht auf eine Verlängerung, sondern vielmehr auf eine Flexibilisierung der Arbeitszeit zu legen. Der Vorsitzende des dbb Peter Hessen hat ganz in diesem Sinne hervorgehoben, dass es wichtig sei, Jahres- und Lebensarbeitszeiten in die Überlegungen einzubeziehen und darauf hingewiesen, dass Rahmenvorgaben bei der Jahresarbeitszeit beispielsweise einen viel flexibleren Personaleinsatz im Saisonverlauf ermöglichen würden.

Will man jedenfalls für neue Arbeitskräfte keine zusätzlichen Kosten aufbringen, könnte man sich auch Verminderungen der Arbeitszeit der derzeit Tätigen verbunden mit anteiligen Gehaltskürzungen vorstellen. Vielfach zu beobachtende Einstellungsstopps, die mittel- und langfristig dazu führen, dass qualifizierter Nachwuchs im öffentlichen Dienst fehlt, könnten auf diese Weise abgebaut werden.

Die Regelung der Arbeitszeit dürfte sich als Knackpunkt der bevorstehenden Tarifverhandlungen mit den Ländern erweisen. Arbeitnehmervertreter haben bereits eine Einigung zu den von den Ländern im Bereich der Beamten und bei neu eingestellten Arbeitnehmer geschaffenen Bedingungen kategorisch abgelehnt. Die im Tarifvertrag enthaltene Meistbegünstigungsklausel dürfte dabei eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Sie sieht vor, dass bei Abschluss von Tarifverträgen mit einem oder mehreren Bundesländern in den Bereichen Arbeitszeit und Sonderzahlungen Regelungen, die für die Arbeitgeber günstiger sind als Angebot an den Bund und die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber zu werten sind, die Regelungen des Tarifvertrags insgesamt oder in einzelnen Bestandteilen zu übernehmen. Damit aber würden die Verhandlungserfolge der Arbeitnehmervertreter gegenüber Bund und Kommunen hinfällig. Ob vor diesem Hintergrund eine Einigung auf der Ebene der Länder möglich sein wird, ist zweifelhaft.

### **Fazit**

Der vorgelegte Tarifvertrag stellt einen wichtigen Beitrag zum Einstieg in eine umfassend erforderliche Neustrukturierung des öffentlichen Dienstes dar. Sinnvoll ist vom Grundsatz her die Überarbeitung und Vereinfachung der Entgelttabelle sowie der Rückbau des Zulagensystems. Im Übrigen wurde

jedoch weitgehend an den bisherigen Strukturen festgehalten, insbesondere hinsichtlich der Unkündbarkeit der Beschäftigten. Von einer wirklich großen Tarifrechtsreform kann deshalb nicht gesprochen werden. Ob die Länder sich zu einer Übernahme der Tarifergebnisse werden durchringen können, ist zweifelhaft. Der bei ihnen wegen des hohen Anteils an Personalkosten herrschende Druck wirkt sich dabei als hinderlich aus. Positiv formuliert haben die Länder allen Grund, weitergehende Reformen der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst anzustreben. Dass dabei die Inhalte nicht nur von kurzfristigen Einsparpotentialen vorgegeben werden, ist zu wünschen. Ziel muss, darauf weisen die Beschäftigtenvertreter völlig zu Recht hin, die Qualität des öffentlichen Dienstes und seiner Leistungen sein. Verwirklicht werden kann dies aber langfristig nur, wenn man nicht nur das Tarif- und Dienstrecht im engeren Sinn modifiziert. Die Gründe für beklagte Defizite bei der Erledigung der Staatsaufgaben und der dabei anfallenden Kosten sind vielfältig und erfordern zwangsläufig auch Reformen an ganz unterschiedlichen Punkten. Erforderlich sind sicherlich ein Überdenken der als notwendig öffentlich zu erledigenden Staatsaufgaben und eine umfassende Reform des Personalmanagements des öffentlichen Dienstes. Die vorhandenen Belastungen der Verwaltung könnten aber zuweilen auch durch klarere Gesetze verringert werden. Insbesondere die Steuerverwaltung dürfte hier über nicht unerhebliche Optimierungspotentiale verfügen. Auf dem Weg zur Lösung dieser Aufgaben bleibt noch viel zu tun.

## Literatur

Bericht der Regierungskommission NRW, Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft, Neuauflage Mai 2004, abrufbar unter [www.moderne-verwaltung.nrw.de](http://www.moderne-verwaltung.nrw.de).